

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS**

**CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COGESTION DEL AGUA EN EL NUEVO  
MODELO DE GESTIÓN DE LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA**

**JULIO ENRIQUE PALTÁN LÓPEZ**

**MARZO 2014**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS**

**CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COGESTIÓN DEL AGUA EN EL NUEVO  
MODELO DE GESTIÓN DE LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA**

**JULIO ENRIQUE PALTÁN LÓPEZ**

**ASESORA DE TESIS: BEATRIZ ESPINOZA**

**CO ASESORÍA: MARÍA BELÉN ALBORNOZ**

**LECTORES: MARCO CORDOVA Y SANTIAGO ORTIZ**

**MARZO 2014**

## **DEDICATORIA**

*Dedico este estudio al Ecuador para que su riqueza natural sea adecuadamente gestionada y preservada por el bien de la Tierra y de todos. También la dedico a la humanidad para que nuevas y mejores formas de gobierno rijan para todos pero junto a todos.*

## **AGRADECIMIENTO**

*Quiero agradecer a cada una de las personas, amigos e instituciones que hicieron posible esta investigación, así como a las condiciones y oportunidades que facilitaron para cumplir una anhelada y soñada etapa de vida. Pero también quiero agradecer a la vida, familia, seres queridos y a Dios que facilitaron que corone un peldaño más en los ciclos y componentes de la vida en pos de la realización suprema.*

## INDICE

<b>Contenido</b>	<b>Pagina</b>
Dedicatoria.....	3
Agradecimiento.....	4
Índice.....	5
Resumen.....	9
Introducción	
Antecedentes.....	10
Justificación	
Problema.....	11
Objetivos	
Hipótesis	
Pregunta.....	14
Marco teórico.....	15
Estrategia Metodológica.....	16

### **CAPITULO 1**

<b>ESFERA PÚBLICA, GOBIERNO PARTICIPATIVO E INCIDENCIA CIUDADANA PARA LA TOMA DE DECISIONES Y CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>18</b>
--	-----------

**1 Las esferas pública-gubernamental y social y el rol de la participación ciudadana... 19**

**2 Institucionalidad de los gobiernos participativos, principios y alcances**

2.1 Justificación de la participación en lo público-estatal.....22

2.2 Contexto y reflexiones sobre los gobiernos participativos contemporáneos en Latinoamérica. .....	23
2.3 Factores que impulsan a la cristalización de gobiernos participativos.....	24
2.4 El modelo del Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD) y su necesario contrapeso.....	26
2.5 Aspectos esenciales de los GPPD, los actores, la forma de tomar decisiones y la acción pública.....	30
<b>3 Habermas, la relación saberes con democracia y los tres tipos de toma de decisión.....</b>	<b>32</b>
<b>4 A modo de síntesis teórica. Lo público no estatal y la toma de decisión en los Gobiernos Participativos para la elaboración de agenda de políticas públicas.....</b>	<b>35</b>

## **CAPÍTULO 2**

### **PROBLEMÁTICA, MARCO INSTITUCIONAL, COMPETENCIAS, REALIDAD Y ACTORES EN LA POLÍTICA DE AGUA EN EL ECUADOR**

Introducción.....	40
<b>1 Problemas y desafíos institucionales para el manejo integrado del agua en América Latina según la CEPAL.....</b>	<b>41</b>
<b>2 Estado institucional y legal del manejo del agua en el Ecuador, competencias y problemática</b>	
2.1 Actores gubernamentales en la problemática del agua.....	44
2.2 Legislación y regulaciones.....	48
2.3 Competencias.....	49
2.4 Políticas del agua y acciones de manejo.....	50
<b>3 Importancia de los actores locales para el manejo del agua.....</b>	<b>56</b>

<b>4 Política nacional del agua, análisis normativo de la Constitución ecuatoriana 2008 y la nueva legislación en relación a las competencias por el agua.....</b>	<b>58</b>
4.1 PNBV 2009-2013.....	61
4.2 La propuesta de Nueva Ley de Aguas.....	62

### **CAPITULO 3**

#### **EL MODELO POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN TUNGURAHUA- EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN (NMG)**

<b>1 Algunos datos sobre la Provincia de Tungurahua.....</b>	<b>64</b>
<b>2 Historia, contexto y orígenes políticos del modelo participativo en Tungurahua....</b>	<b>65</b>
<b>3 Antecedentes del Nuevo Modelo de Gestión NMG de Tungurahua.....</b>	<b>73</b>
<b>4 NMG de Tungurahua: actores, el modelo de un gobierno participativo, principios y trayectoria recorrida</b>	
4.1 Actores y sus interrelaciones en el NMG.....	74
4.2 El modelo institucional de gobierno del NMG de Tungurahua.....	77
4.3 Principios del NMG.....	81
4.4 Trayectoria recorrida del NMG 2001-2011.....	83
<b>5 Agenda de políticas públicas de desarrollo local en el NMG de Tungurahua en sus tres Parlamentos.....</b>	<b>85</b>
<b>6 Análisis e interpretación del caso: el NMG de Tungurahua como un GPPD. La forma de toma decisiones, relación entre los actores y contrapeso. Logros y límites.....</b>	<b>93</b>
<b>7 A modo de recapitulación.....</b>	<b>102</b>
Límites del NMG.....	104
<b>8 El NMG en relación a las políticas del agua del GPT.....</b>	<b>108</b>

## **CAPITULO 4**

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ELABORACIÓN DE AGENDA Y TOMA DE DECISIÓN EN EL PARLAMENTO AGUA Y EL FONDO DE PARAMOS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA**

Introducción.....	109
<b>1 Problemática del agua en Tungurahua.....</b>	<b>110</b>
<b>2 La agenda del Parlamento Agua.....</b>	<b>118</b>
<b>3 Actores, intereses y su forma de inclusión en el Parlamento Agua y relacionados a la política local del agua en Tungurahua.....</b>	<b>127</b>
<b>4 El Parlamento Agua. Cooperación, deliberación y toma participativa de decisiones en la política local del agua en Tungurahua.....</b>	<b>131</b>
<b>5 Participación ciudadana con poder de decisión en el Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza (FPTLCP).....</b>	<b>145</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>153</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>162</b>
<b>GRAFICOS Y TABLAS.....</b>	<b>171</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>174</b>
<b>ENTREVISTAS.....</b>	<b>178</b>



## RESUMEN

La presente tesis está organizada de la siguiente manera: en la parte introductoria se plantean los antecedentes, pregunta de investigación, los objetivos, hipótesis y metodología. Ya adentrándose en el contenido la tesis posee cinco capítulos, en los cuales el primero se plantea el marco teórico escogido, el cual trae los planteamientos de gobierno participativo con poder de decisión GPPD, así como de la participación ciudadana en general en el marco de los modos de toma de decisión, los gobiernos locales participativos y de la esfera pública estatal.

En el segundo capítulo se plantea un estado institucional y legal que tiene la política nacional del agua en el Ecuador, sus principios y orientaciones generales y la división de competencias por nivel de gobierno en la materia. También se presenta un bosquejo de la problemática del agua en el Ecuador y las causalidades generales de conflictos haciendo hincapié en su arista institucional y de gobierno.

En el tercer capítulo nos adentramos a describir y analizar la mecánica de funcionamiento del Nuevo Modelo de Gestión NMG en Tungurahua, sus actores, trayectoria, alcances y límites, composición institucional de su funcionamiento participativo y los ejes sectoriales sobre los que se aglutina la participación expresados en tres parlamentos.

En el cuarto capítulo se examina a profundidad el objetivo de investigación de esta tesis, que son el procedimiento e incidencia de la participación en el Parlamento Agua y del Fondo de Paramos y Lucha contra la Pobreza, sus actores, modo de toma de decisión sobre el planteamiento del gobierno participativo con poder de decisión GPPD y su agenda de trabajo. Incluye una problemática del agua en la provincia.

Al final se cierra con unas conclusiones que la investigación llega a recoger. Incluye un anexo amplio que sustenta y amplía la información de la investigación de campo.

## INTRODUCCION

### Antecedentes

El más amplio estudio respecto al tipo de sociedad, economía y desarrollo de Tungurahua se lo encuentra en el estudio de Pablo Ospina (Ospina, 2011): “*Territorios que se bifurcan: Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*”, este estudio sin embargo no penetra en lo que respecta al modelo o gestión de gobierno en dicha provincia, a los esquemas de gobierno imperantes en esta provincia de la serranía ecuatoriana, a las trayectorias de la participación ciudadana, a las formas locales del manejo del agua—objeto de esta tesis- aunque creemos que nos puede dar pistas sobre las condiciones y el contexto socio-económico local.

En referencia al objeto de estudio que motiva la investigación de esta tesis, lo que se ha desarrollado y se conoce se halla disponible en documentos de campo como informes de consultoría, de Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) como Intercoperación de 2008, trabajo de talleres o sistematizaciones de reuniones e informes de las Asambleas anuales de la Provincia de Tungurahua. En ese sentido existen documentos o folletos elaborados por la Cooperación Alemana en el Ecuador GIZ o el de Interoperación Ecuador ya mencionado. Es decir hablamos de ONG’s que aportaron con luces e ideas respecto a la institucionalidad, carácter y espíritu del Nuevo Modelo de Gestión NMG. Pero hay más información de carácter oficial disponible en sitios digitales y páginas electrónicas de espacios como la del Consejo Provincial de Tungurahua en donde se hallan informes, presentaciones y los esquemas del NMG.

Por lado de la literatura sobre el agua, lo que poseemos es bibliografía sobre conflictos, convenios internacionales, ecología política del agua, estudios sobre los modelos de gobierno y gestión del agua en Latinoamérica (sobre todo de la CEPAL) y abundantes publicaciones vistas desde otras ciencias positivas y de la naturaleza ajenas a la mirada de la ciencias sociales.

Sin embargo a nivel del Ecuador poseemos un excelente estudio sobre la realidad social y política del agua a nivel nacional denominado “Agua, vida y conflicto: Panorama social del agua en el Ecuador” de Granda Alicia (Granda, 2004) que nos brinda una mirada sobre el estado de la política del agua en el país, su problemática y su realidad y un estudio propositivo para definir caudales ambientales y del agua elaborado por la UICN. (UICN, 2003)

## **Justificación**

Aunque se ha desarrollado literatura sobre gobiernos locales, descentralización o el desarrollo local en el Ecuador no existe un estudio sobre el Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua ni el rol que juega las formas de participación ciudadana establecidas en la provincia en el esquema del gobierno desde la mirada académica. Por lo que pensamos que se hace necesario el estudiar a un interesante caso de participación ciudadana aplicada en las políticas públicas, planificación, rendición de cuentas de parte de un gobierno local ecuatoriano que goza de 12 años de trayectoria, más aun en relación al líquido vital en una provincia donde la demanda ha sido mayor que la oferta.

En relación justamente a la política pública del agua del agua en el Ecuador tampoco hay nada en específico relacionado al NMG tungurahense, donde la participación ciudadana marca la pauta de la política local del agua, por lo que también por esta razón se hace necesario elaborar estudios sobre el modelo participativo del manejo local del agua en una provincia de mediano desarrollo económico (cuna de actividades productivas como la agricultura, turismo, artesanía, textil, cuero y metalmecánica) con escasas y sobredemanda de agua y que ha reportado la concreción de un Plan Maestro de Recursos Hídricos y un Fondo de Manejo de Páramos, esfuerzo de planificación participativa, un espacio de participación denominado Parlamento Agua entre otras acciones y varias acciones exitosas de cooperación, dialogo, cogestión y trabajo mancomunado.

## **Problema**

La política pública nacional del agua en el Ecuador posee entre sus características diversas modalidades de gestión, pero sobre todo, en el marco normativo existente ya se delinean el esquema de competencias por niveles de gobierno para la gestión del líquido vital, siendo en los niveles locales de gobierno donde se encuentran los actores claves para la gestión de este líquido. Entre las diversas modalidades de gestión se halla la gestión participativa- comunitarita del agua que posee varios ejemplos y casos en el Ecuador, entre las cuales se halla la gestión participativa y articulada del Parlamento Agua dentro del NMG de Tungurahua junto a varios actores de diverso tipo. Este modelo de gestión ubicado en la serranía central del Ecuador, que ha sido

ejemplar en la política de manejo del agua, es el rostro visible de todo un modelo de gobierno participativo.

Esta provincia se caracteriza por poseer una alta demanda de agua debido a su vertiginosa actividad económica-productiva expresada en el turismo, el cuero, la agricultura y la metalmecánica principalmente que se problematiza al ser esta una provincia con un contorno geográfico con escasez del líquido y la dificultad de poder abastecer la demanda requerida.

Bajo este problema, se logró en Tungurahua crear instancias de coordinación gracias a figuras gubernamentales que institucionalizaron la participación ciudadana y la articulación de la mano de los más amplios actores sociales, económicos y políticos de la provincia para definir planes y agendas no solo para el agua y sus recursos naturales que lo circunscriben, sino en otras áreas o sectores relevantes del desarrollo como es la gente y la economía. Estos dos últimos ejes no serán objeto de estudio de esta investigación, siendo la del manejo del agua y de los sub ejes que lo componen (presentes en el modelo participativo de Tungurahua) la que focalizaran nuestra atención.

Las formas de participación mediante las cuales se ha expresado este modelo —existente desde el 2000— son la de los tres Parlamentos ciudadanos que abordan y trabajan ejes sectoriales como son el de agua, gente y trabajo y dando la apertura en sus respectivo vientre a ejes más puntuales de política pública configurados en el NMG como grupos de interés. El primero lidera programas y proyectos ligados a la manutención del agua, de los páramos o bosques; el de Gente trabaja proyectos y programas sociales como la atención a personas con discapacidad, mujeres, adultos mayores, jóvenes y concientización ciudadana y finalmente el Parlamento Trabajo está encaminando a impulsar programas productivos tanto en el agro como en el sector artesanal-industrial, cuero y turístico que posee la provincia.

El Parlamento como tal aglutina a no solo los actores sociales y gremiales de la provincia sino que además permite la interacción de estos con otros actores de la esfera gubernamental, sobre todo funcionarios locales designados, autoridades electas de la provincia y en donde sabemos que se llevan a cabo deliberaciones sobre las problemáticas de la provincia y se delinean ejes de trabajo o de acción de política pública y proyectos para el desarrollo de Tungurahua. Los delegados de los Parlamentos a su vez provienen de otras instancias de

participación más ampliadas como son la Asamblea Provincial la cual posee vida desde el año 2000 y aglutina a representantes de varios sectores, organizaciones y grupos de la provincia.

Esta modalidad de participación ciudadana nació con el NMG en 2003, pero tuvo sus orígenes en el esquema de Asamblea Provincial en el año 2000 y con el cual se instauró el proceso participativo de Tungurahua en base a cambios en los liderazgos políticos de la provincia e hizo del denominado Parlamento el corazón del NMG. En su instancia institucionalizada, por donde confluirían diversos tipos de actores sociales organizados por medio de sus representantes y serían quienes decidirían la agenda de desarrollo o de políticas públicas locales junto a autoridades de varios niveles de gobierno.

Para fines de esta investigación, se deberá estudiar necesariamente los esquemas de participación ciudadana y de toma de decisiones a nivel del gobierno provincial en Tungurahua por medio del denominado NMG. Revisaremos su institucionalidad, trayectoria, forma de toma de decisiones, forma de funcionamiento, relación entre los actores que lo componen, interacción sociedad civil con autoridades y funcionarios locales, examinaremos a esos actores participantes, veremos sus antecedentes, logros y límites. Todo ello nos servirá para poder comprender en qué contexto institucional, o en qué figura de gobierno se circunscribe el diseño participativo de las políticas públicas locales del agua que emana del denominado Parlamento Agua. Será nuestro foco puntual de análisis el Parlamento Agua y todo el sistema de gobierno participativo que remonta sus orígenes al año 2000.

Sin embargo prevalece la interrogante respecto a cuán participativo es en concreto el Parlamento objeto de nuestro interés, cuán democrática es la toma de decisiones y la presencia de los actores, cuánto peso adquiere la ciudadanía o sus representantes en dicha instancia y sobre todo cómo se decide la política pública local del agua que se toma y que adquiere forma en planes y agendas entre los diversos actores presentes. Para ello dedicaremos un objetivo concreto de parte de esta investigación.

De esta manera podremos ver la relevancia que adquiere la participación ciudadana en la gestión de los recursos hídricos junto al gobierno local y cómo ésta ha logrado poner al NMG de Tungurahua como ejemplo de una provincia que ha logrado esfuerzos por mejorar el abastecimiento del agua para los diversos fines en un contexto de adversidades de la naturaleza

dada por el suelo y las constantes erupciones volcánicas del Tungurahua y que han tenido expresiones en los planes de Inventarios Hídricos, programación de capacitación, saneamiento, infraestructura del levantamiento del Fondo de Manejo de Paramos Tungurahua y Lucha Contra la Pobreza, entre otras acciones y ocho planes.

## **Objetivos**

1 Indagar cómo está planteada en breves rasgos la política pública nacional del agua en el Ecuador por medio de sus instrumentos normativos, así como los tipos de gestión del agua y competencias por niveles de gobierno junto a su institucionalidad.

2 Explicar cómo funciona la participación ciudadana en los Parlamentos en relación al funcionamiento institucional del NMG de la Provincia Tungurahua.

3 Analizar cómo funciona la gestión del agua en el Parlamento Agua. Enterarse sobre todo si hay o no incidencia participativa en la toma de decisiones para definir las políticas públicas locales de manejo del agua.

## **Hipótesis**

-Existe incidencia y empoderamiento de los actores sociales por medio de sus representantes en la toma de decisiones de los Parlamentos e instancias participativas en el NMG.

-El Parlamento Agua es una instancia de composición diversa con amplia presencia de actores vinculados a la materia de agua y ambiente, junto con la ciudadanía organizada sobre todo del área rural y de los páramos y cuyos representantes son alternados frecuentemente.

-Al interior del Parlamento Agua prevalece un dialogo de los diversos saberes –propio de los actores del NMG- que permite retroalimentaciones mutuas entre ellos y que permite llegar a acuerdos claves evitando el aprovechamiento particular de cada actor.

## **Pregunta**

## **¿Cuál ha sido la incidencia, alcances y características de la participación ciudadana en la elaboración de la política pública local para gestión del agua en el Parlamento Agua como parte del Nuevo Modelo de Gestión desarrollado por la Provincia de Tungurahua?**

### **Marco teórico**

Para indagar acerca de la política nacional del agua en el Ecuador haremos una revisión de informes, documentos y análisis normativo de los diferentes cuerpos legales que se han establecido en el Ecuador como el Plan Nacional para el Buen Vivir, Constitución y COOTAD principalmente. Pero además haremos revisión de textos y estudios sobre el estado de las políticas, institucionalidad, problemática y realidades en torno al agua en el Ecuador, uno de ellos elaborado por la CEPAL y el otro desde el punto de vista de la especialista Granda. (Granda, 2004) Estos textos nos darán una panorámica general sobre las políticas del agua en el Ecuador.

Para cumplir con el objetivo segundo emplearemos los referentes teóricos de la participación ciudadana, quienes elaboraron estudios, análisis, reflexiones que nos darán luces acerca de los gobiernos que han desarrollado prácticas, toma de decisiones e institucionalidad democrático- participativa, de espacios cogestionadas entre ciudadanos y autoridades o funcionarios en las políticas públicas y de sus respectivos rediseños institucionales que han incorporado consigo. Estos estudios presentan a su vez sus efectos y soportes institucionales, condiciones, incentivos, contextos, protagonismo o soporte de actores sociales, signo ideológico del gobierno que lo circunscribe así como sus obstáculos y que están disponibles en muchas investigaciones de los últimos diez a quince años en la región y el mundo. (Fung y Wright, 2003, Fung 2006, 2008; Ramirez & Welp, 2011; Schneider&Welp, 2011; y Cunill, 1997). Esta última hace una mayor abstracción teórica y lo hace concibiendo a la participación en un marco de reformas de la administración pública y del propio esquema de gobierno, sobre todo desde un esfuerzo de reforma del Estado sustentada en la esfera de fortalecimiento de lo público y del empoderamiento ciudadano en las acciones gubernamentales. Muchos de los estudios señalados caben dentro de dichas reflexiones.

Finalmente para cumplir con el objetivo tercero de esta investigación veremos cómo la participación ciudadana—expresada en el modelo de gobierno del NMG y analizada en el objetivo

segundo- influye o puede incidir en el proceso de elaboración de la agenda de política pública local de gestión del agua, develando así su poder de decisión. Así es como revisaremos la literatura de autores especializados en el rol de actores y las relaciones de poder entre estos en materia de elaboración de agendas de políticas. (Roth, 2009), de Maldonado y Casar. (Maldonado y Casar, 2010).

Esto será complementado con el empleo del modelo pragmático de decisión para la elaboración de políticas públicas planteado por (Habermas, 1999) en *Ciencia, Técnica como Ideología* y que consiste en postular una alternativa a los tradicionales modos de tomar decisiones marcados por el saber científico o tecnológico o por el de decisión política. El modelo pragmático de tomar decisiones consiste brindar espacios de interacción entre políticos, técnicos y ciudadanos de manera horizontal y en donde es posible además del control y la participación democrática el diálogo de saberes y la posibilidad de aprendizaje mutuo. Así tendremos pues un enfoque teórico articulado de diversos autores para poder comprender las dimensiones y factores en elaboración participativa de la agenda y ciclo de política pública local del Parlamento Agua.

### **Estrategia metodológica**

Nuestra metodología se orientará a ver cuán participativo es el NMG y más precisamente su Parlamento Agua y el Fondo de Paramos y Lucha contra la Pobreza, como parte de la política pública que el Gobierno Provincial de Tungurahua desarrolla en relación a la gestión del agua. Esta gestión como vimos se la realiza en el marco de las competencias provinciales. Para ello emplearemos sobre la base del análisis de la observación del caso de estudio, de las entrevistas dadas (a especialistas conocedores del caso y a los propios actores implícitos en el MNG, Parlamento Agua y Fondo de Paramos) y de las consultas a la bibliografía sobre el caso de estudio una reflexión con los postulados teóricos, sobre todo de GPPD de Fung y Wright. Las propias preguntas a las fuentes consultadas están estructuradas en base a las orientaciones teóricas no solo del GPPD sino que incluyen los modos de elaboración de agendas y los modelos habermasianos de toma de decisión.

En términos de técnicas investigativas se hará entrevistas semiestructuradas a autoridades locales, funcionarios públicos de los niveles de gobierno, dirigentes de organizaciones sociales



conformantes del Parlamento Agua por un lado; pero por el otro emplearemos observación participante, en foros, talleres, asambleas de los actores y espacios de participación dados en el Parlamento Agua y el Fondo de Paramos. Todo ello nos servirá para conocer en la voz y acción de sus propios protagonistas los mecanismos, logros, limitaciones y alcances de la participación ciudadana y sus modalidades en los procesos de elaboración de políticas públicas existentes, así como de la deliberación entre los diversos actores que componen este Parlamento y el Fondo de Paramos y sus mecanismos específicos en la toma de decisiones. Podremos así ver la forma de decidir, planificar, ejecutar, incidir y de interacción entre organizaciones sociales y el Gobierno Provincial de Tungurahua junto a otros actores de diverso tipo. Esto será analizado desde las condicionantes dadas en el Gobierno Participativo con Poder de Decisión GPPD de Fung y Wright, junto al modelo pragmático de decisión de las políticas públicas planteado por Habermas pero combinándola con la de elaboración de agendas de políticas públicas.

## CAPITULO 1

### **ESFERA PÚBLICA, GOBIERNO PARTICIPATIVO E INCIDENCIA CIUDADANA PARA LA TOMA DE DECISIONES Y CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Con estos objetivos planteados presentaremos ahora los principales conceptos y referentes teóricos desde los cuales abordaremos y examinaremos nuestro caso de estudio y enunciaremos la utilidad y capacidad de estos para comprenderlo y para desarrollar el análisis de los objetivos que nos hemos planteado.

En primer lugar es necesario presentar la noción de esfera pública aplicada para la participación ciudadana, entendida esta como un factor que potencia y dinamiza o amplía la propia esfera pública más allá del orbe gubernamental o estatal. Esta reflexión tiene relevancia si se piensa a la propia participación como un factor de cambio o de innovación en el diseño de lo estatal. En ello utilizaremos los aportes de Cunill Grau. (Cunill Grau, 1997)

En segundo lugar dado que en este capítulo es donde caben los análisis y reflexiones teóricas veremos los aportes y reflexiones –que poseen menores niveles de complejización teórica o que son parte de otro nivel de teoría- de los estudios referentes a la problemática de los gobiernos participativos pero que basan sus reflexiones en buena medida en los postulados de innovar la gestión pública sobre la esfera pública social en articulación con la democratización del Estado que hace Grau. Estos estudios sobre los gobiernos participativos centran sus análisis en su contexto, marco de referencia, antecedentes, perspectivas, problemas, formas de liderazgo, signo ideológico, tipo de actor e interés de este en torno a los ejercicios o espacios gubernamentales que han estado presentes en su entramado institucional o que han llevado a cabo una gestión con diversos mecanismos que pueden ser denominados como participativos en algún campo o sector de política pública. Para ello emplearemos las reflexiones y análisis hechos por Welp y Schneider (2011), Wright (2003), Fung (2003, 2006 y 2008), Ramírez (2011) y Neaera Rebecca (2003).

En tercer lugar tenemos que presentar la reflexión sobre el diálogo de saberes para la toma de decisiones presentada por Habermas en *Ciencia y Técnica como Ideología* (Habermas,

1999) en donde se demuestran y problematizan tres tipos de modelos de toma de decisiones en función de la preponderancia de los actores científico-técnico, del político y del mixto en conjunto con la sociedad. Con este enfoque podremos dilucidar el diálogo y las formas en que los conocimientos de cada uno de los actores –al encontrarse en un espacio en común- deliberan, discuten y alcanzan consenso para la toma de decisión a la hora de diseñar una agenda, rasgo importante para elaboración de una política pública. Es la aproximación que permite ver el dialogo de saberes entre diversos actores en un espacio público de carácter participativo.

Finalmente presentaremos una reflexión teórica sobre el conjunto articulado de los tres enfoques y fuentes teóricas que emplearemos para poder entender o desde la cual poder mirar ampliamente el caso de estudio que nos hemos planteado. Estas entradas provenientes en su mayoría de la ciencia política y de la teoría habermasiana sobre técnica/experticia y política serán complementadas con algunos aportes de teoría de políticas públicas sobre todo referente a los procesos de toma de decisión y elaboración de agendas.

## **1 Las esferas pública-gubernamental y social y el rol de la participación ciudadana**

Para esta tesis emplearemos las reflexiones sobre la relación esfera pública-participación ciudadana que ha sido esbozado por la académica Cunill Grau vinculada al CLAD o Consejo Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo. (Grau, 1997)

La reflexión que hace la autora parte de la apuesta por la constitución de modelos ideales que sirven de insumo para la constitución de la reforma del Estado en América Latina. Reforma que la autora no apuesta por los principios de mercado estipulados por los planes de ajuste de los años noventa o por los principios de la *Nueva Administración Pública* que pasan a ser vistos como recomendaciones de mercado tendientes a la despoltización de la sociedad y del propio Estado. Por el contrario es una apuesta por la recuperación de lo público desde la sociedad. (Grau, 1997)

Grau (influenciada por Habermas) parte de que la noción de lo público no se limita o circunscribe dentro del campo de lo gubernamental, sino que además atañe a la propia sociedad; pese a que con el advenimiento de la era moderna el monopolio de lo público se circunscribió a

lo estatal, dejando la esfera de lo social o la sociedad junto al mercado a lo privado. Sin embargo se reconoce que lo público abarca también lo social y que en lugar de dualizar la sociedad ante el Estado, se debe reconocer que tal dicotomización es absurda por cuanto el propio fortalecimiento de lo público tanto estatal como social beneficia a lo privado. Es decir se afirma que un Estado fuerte, fortalece a la sociedad, siempre y cuando este sea democrático y abone al propio fundamento de su constitución que es la noción de lo público. De esta manera es como se nos presenta las categorías de lo privado, lo público-estatal y lo público-social. (Grau, 1997)

Hasta aquí lo fundamental de este aporte o aproximación teórica es notar que lo público no solamente se limita a lo estatal, pasa por él, sin duda, pero se amplía a lo social. Y es esa ampliación la que abre la posibilidad de interesantes articulaciones entre el gobierno con la propia sociedad para no solo tomar decisiones (que es lo que interesa desde la mirada de las políticas públicas) sino que posee un potencial democratizador muy fuerte (de la mano de fortalecer siempre lo público) que parte de lo social pero que abarcaría todo lo relacionado al orbe público-estatal. (Grau, 1997)

Así pues lo que plantea Grau es una necesidad de democratizar el Estado en toda su institucionalidad, incluido las instituciones de la democracia representativa tradicionales, previamente fortaleciendo a la propia sociedad como instancia previa a emprender esfuerzos de democracia directa, solidificando lo público desde la base de la propia institucionalidad representativa. Pero este fortalecimiento de lo público estatal no se puede lograr si previamente el propio Estado no se democratiza en su interior. Esta democratización estatal no puede por tanto concebir que en su interior prevalezca fórmulas privatizadoras como la del viejo arreglo corporativo que desde los años 30's se formalizaron en América Latina, además no puede concebir más la presencia cooptada o privatizada de ciertas parcelas del Estado y la administración pública de parte de intereses privados o de grupos de influencia, presión o de poderes económicos. Estas son premisas fundamentales que la autora deja planteado para previamente pensar en modelos de democracia directa que fortalezcan lo público-estatal o de "publicar" el Estado y democratizar la sociedad como parte de la reforma del Estado que debe hacerse según la autora. (Grau, 1997)

La apertura de espacios participativos que fortalezcan la esfera público-social y sus diferentes modalidades de articulación con lo estatal implican una serie de requisitos o

condicionantes de parte de la sociedad que según Grau deben ser la transparencia, democracia interna, la pluralidad, la solidaridad, aceptación de su rol político y el compromiso con el bienestar colectivo. Esto cobra relevancia para Grau al pensar en nuevas formas de articulación público-estatal con lo social que vayan más allá de los pactos, acuerdos y privilegios corporativos tradicionales y las representaciones funcionales que se han caracterizado por priorizar privilegios de grupos o sectores. Así pues no toda participación conlleva un signo democrático. (Grau, 1997)

Una vez cumplidos o con la garantía de que se cumplen los principios arriba mencionados de parte de las organizaciones o entidades que conformarían parte del tejido social se puede pensar según Grau en la posibilidad de diseñar mecanismos o formas de transferencias de competencias y de gestión de bienes o servicios colectivos de manera conjunta y cogestionada entre sociedad y Estado. Sin embargo no se puede omitir el rol que en estos modelos juega la administración pública y la burocracia, la cual se plantea como necesaria que salga de sus estrechos márgenes o miradas auto referenciados para poder ampliar sus horizontes hacia formas o esquemas que brinden la posibilidad de articular esfuerzos conjuntos con la sociedad. Son sin duda reconocibles esfuerzos por fortalecer lo público mediante el impulso de bienes, servicios o mediante acciones de transparencia y control social. (Grau, 1997)

Pero Grau reconoce que existen barreras a establecer modelos de ampliación de lo público estatal mediante la participación. Esta limitante según la autora proviene de previas preconcepciones o miradas anticipadas a la participación que provienen de aristas republicanas clásicas como el de libertad, igualdad, deliberación pública, y pluralismo político, aparte de ser una apuesta que pone sobre énfasis en los deberes ciudadanos. Además se anota que la construcción de ese espacio público es un campo en disputa por tratar de orientar sus múltiples direccionalidades implícitas y que no deja de haber conflictos en los momentos de conexión entre el Estado y la sociedad. (Grau, 1997)

Este es pues en síntesis los contenidos y orientaciones del esfuerzo de Grau por establecer orientaciones para la reforma del Estado y la administración pública en América Latina y en donde la participación ciudadana pasa a estar orientada a recuperar lo público desde la sociedad.

## **2 Institucionalidad de los gobiernos participativos, principios y alcances**

Antes de desarrollar el contenido esencial en lo que respecta a los orígenes, contenido, sentido, principios, formas e institucionalidad, costos y desventajas de los gobiernos participativos desarrollada por la literatura especializada recopilada, primero debemos hacer dos cosas: la primera preguntarnos y responder una serie de justificativos más precisos sobre la necesidad de la participación ciudadana en la gestión pública-estatal y además queremos introducir una serie de reflexiones básicas hechas sobre la base de experiencias contemporáneas de gobiernos participativos que han tenido lugar en las últimas décadas (más que nada en Latinoamérica) y que giran en torno sobre todo a principios, ejes de acción y avances legales en el que han tenido lugar dichas experiencias.

Cabe tener presente que buena parte de las investigaciones hechas sobre democracia participativa han recaído en el análisis de los actores y de los diseños institucionales en el marco o bajo el sentido del fortalecimiento de la democracia y de la ampliación de la democracia. (Ramírez y Welp, 2011)

### 2.1 Justificación de la participación en lo público-estatal

Primero planteamos la pregunta de ¿porque es necesario impulsar procesos de participación ciudadana?, ¿qué ventajas se gana con esta o porque se lo justifica si para la ejecución de las políticas y la resolución de los problemas que aquejan a las sociedades modernas existe una burocracia moderna y una clase de políticos elegidos que se los escoge democráticamente en elecciones periódicas para atender estos asuntos?

-La primera de ellas nos plantea que ante todo que la participación es una forma eficaz de mejorar la representación, pues la democracia representativa tiende a hacer que los políticos electos se alejen de las bases, alejamiento que puede aumentar precisamente por las distorsiones que puede haber en el sistema electoral en representar las preferencias de la gente. (Fung, 2008) La propia legitimidad ha surgido en buena medida la representación, pues en ella confluye la interacción y la consulta. (Ramírez y Welp, 2011) La importancia de la representación estriba también e inclusive en que en ella se atraviesa o contiene el problema de la inclusión y la

presencia de los delegados ciudadanos en los propios espacios de representación. (Ramírez y Welp, 2011)

-Los políticos electos por otra parte no controlan a la burocracia o a la administración pública dado que esta tiene poder e intereses, sobre todo en los Estados Modernos que les han dado una relevancia central. (Fung, 2008)

-La participación se hace necesaria por cuanto la burocracia ignora las preferencias de la gente afirmando que esa participación demandada puede llevar a que los ciudadanos tengan poder de decisión sin ser electos, además que desconocen la complejidad y tamaño de las cosas a ser tratadas. (Fung, 2008)

-Es necesaria la cooperación del Estado con autores no estatales para la adecuada implementación de las políticas. (Fung, 2008)

-En buena medida la desconfianza hacia la gestión del político elegido y al cual se le ha encargado de implementar un plan de gobierno por el que fue electo y hacia toda la institucionalidad del poder político alimenta la necesidad de implementar acciones ciudadanas de participación. (Rosanvallon, 2006)

## 2.2 Contexto y reflexiones sobre los gobiernos participativos contemporáneos en Latinoamérica.

A continuación enumeramos algunos de los contextos donde han existido ejercicios de participación ciudadana en la gestión gubernamental en Latinoamérica recopilada por un estudio de Ramírez y Welp. (Ramírez y Welp, 2011)

-Las experiencias de gobiernos participativos en la región (se piensa en la experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre o Buenos Aires, la gestión de la ciudad de Montevideo, o en Venezuela, etc.) son de las últimas décadas y nacieron bajo reglas informales y en el contexto de implementación de políticas tendientes a la inclusión o la igualdad social, el desarrollo local y la planificación territorial. Estas experiencias de empoderamiento popular

surgen en el marco de nuevas relaciones entre la gestión local, el partido gobernante y la incidencia de movimientos sociales. (Ramírez y Welp, 2011)

-Hay dos sentidos de entender las prácticas de participación: como empoderamiento y contrapoder de los sujetos excluidos y pobres o como mecanismo de transparencia y eficacia propia de la Nueva Gestión Pública del Estado, lo cual hace que no necesariamente la demanda y experiencia de la participación aparezca como parte de los gobiernos de ideología de izquierda sino también de derecha. (Ramírez y Welp, 2011)

-Ha habido un avance en materia constitucional en reconocer la participación ciudadana, su cogestión en las políticas públicas, en el control social, en la rendición de cuentas, con las instituciones mixtas y en la ciudadanía colectiva. (Ramírez y Welp, 2011)

-Estas nuevas matrices de participación que desarrollan diferentes maneras de gestión pública, acción colectiva y de legitimidad no están exentas de conflicto. (Ramírez y Welp, 2011)

### 2.3 Factores que impulsan a la cristalización de gobiernos participativos

Los gobiernos locales más que nadie han recibido poder, competencias e influencia y han sido los que más han abierto procesos de participación ciudadana. (Schneider y Welp, 2011) Es sin duda en niveles locales de gobierno donde parecería que es más fácil desarrollar o impulsar tales procesos y experiencias, pues de hecho la mayor parte de experiencias que se reportan tiene lugar en estos niveles, incluido nuestro caso de estudio.

Schneider y Welp proponen que factores claves en los procesos de participación ciudadana como la autonomía de esta, los sujetos participantes y la capacidad de decisión están influenciados si ese proceso de participación es o ha sido impulsado por un nivel nacional o local de gobierno. (Schneider y Welp, 2011)

Ambas autoras proponen cuatro hipótesis y condicionantes para que tengan lugar y se desarrollen experiencias de Participación Ciudadana Institucionalizada o PCI:



-Demanda o presión ciudadana fuerte para la apertura política. Mientras más poder ciudadano para definir la institucionalidad participativa haya, mayores serán la institucionalización de los mecanismos de decisión e influencia.

-Relación entre niveles de gobierno local con nacional, pues cuando el gobierno local es de signo opuesto al nacional pueden haber más incentivos para promover la participación pero puede haber menos recursos para promover las políticas. En cambio cuando la participación y el gobierno local son del mismo signo del gobierno nacional, este ejercerá más control y será más lenta en su desarrollo aunque haya recursos.

-A mayor institucionalización de los partidos políticos, mayor será su oposición a perder espacio de poder, pero por otra parte la fragmentación de la toma de decisiones hará más difícil la concreción de acuerdos.

-Nuevas colaciones políticas que alcanzan el poder político local e impulsan la participación bien porque es parte de su programa o como estrategia para aumentar el poder frente al gobierno nacional o a los viejos partidos desplazados del gobierno. (Schneider y Welp, 2011)

En una de las hipótesis se planteó la posibilidad cierta de que el gobierno puede constituirse en un catalizador de la participación, cosa que es cierta, sin embargo autoras como Naera Rebeca cuestionan tal posibilidad por cuanto se castra el poder real de la gente o actores participantes. (Naera, 2003)

En otra de las hipótesis se plantea que las experiencias participativas tienen lugar o nacen en el marco del cambio de elites políticas locales al frente de la unidad de poder local, mas no se plantea el cómo ese cambio es muchas veces fruto de la entrada en crisis del ejercicio de la institucionalidad política establecida y como ello ayuda como factor de movilización y de impulso a la participación ciudadana. (Ramírez y Welp, 2011) La pérdida de calidad institucional de las entidades gubernamentales, la mala implementación de las políticas, el mal trabajo de la burocracia o el declive de la representatividad ligada a la coalición política saliente o cuestionada nos llevan al punto donde reflexionábamos sobre los justificativos de implementar ejercicios de democracia participativa, pues si lo recordamos uno de ellos nos refería acerca de los múltiples

déficits en los que puede incurrir toda la institucionalidad política que tiene su fundamento en la representación y en la calidad de esta.

#### 2.4 El modelo del Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD) y su necesario contrapeso

Una de los mejores abordajes sobre un gobierno participativo la ha hecho Archon Fung, quien bajo la denominación de Gobiernos Participativos con Poder de Decisión o GPPD establece características esenciales o fundamentos constitutivos de una especie de tipo ideal de gobierno participativo sin los cuales no se puede hablar de un gobierno participativo donde sea el poder ciudadano el que incida en la agenda y en la gestión gubernamental. Estos tipos de gobiernos que incluyen a la participación ciudadana en sus diseños y en sus espacios gestión constituyen formas alternativas de gestionar lo público estatal, por cuanto a más de rediseñar y reformar la propia gestión en aras de mayor efectividad dejan de lado la tradicional forma de gestión gubernamental basada en la cercanía a las elites, a la burocracia y al verticalismo, pues tienen como meta el ir más allá del esquema convencional de representación política y de gestión convencional y siempre en defensa de los intereses colectivos y públicos. (Fung y Wright, 2003)

De esta manera Fung plantea que existen tres tipos de diseños institucionales internos o condicionantes que facilitan la participación y el funcionamiento del GPPD de forma sostenible:

- La delegación de la autoridad a unidades locales
- La descentralización para solución de los problemas
- Adecuado eslabonamiento entre las unidades locales con las autoridades centrales. (Fung y Wright, 2003)

Así mismo y en añadidura con ello se plantea que debe haber tres características básicas para que funcionen adecuadamente los GPPD, los cuales son:

- Dejar de lado la competencia entre los actores participantes por recursos para establecer a la cooperación como epicentro del estilo de trabajo, lo cual conlleva dejar de lado toda forma de clientelismo. Esto constituye el principio de orientación práctica.

-Poseer una participación social de base en donde los técnicos que estén presentes en el proceso no manden pero sean acompañantes y facilitadoras de la participación.

-Deliberación o debate razonado en los espacios de participación, sin caer ni en la retórica discursiva, el juego político o la gestión de intereses particulares de parte de los actores participantes. (Fung y Wright, 2003)

Fung así mismo señala que por esencia el GPPD tiene un particular modo de tomar decisiones basado en la deliberación razonada, lo que hace que esté en contra de que esta proceda del mando o control de los expertos, del voto agregado o del voto basado en la preferencia de cada actor, en contra de la negociación estratégica en donde cada actor o jugador busca sacar su parte de beneficio, aunque su resultado sea injusta para el resto de actores y en contra de la imposición de agendas de parte de grupos de poder externos al gobierno como los expresados claramente en las elites económicas o internamente del gobierno como la burocracia y las propias elites políticas que por lo general suelen oponerse a la delegación de cuotas de poder y de decisión a los ciudadanos. Las formas de tomar decisiones que se alejen de estos modos o tipologías de decisión deben por lo tanto según Fung orientarse a la transformación del poder y de las jerarquías establecidas, pero colaborando con el poder gubernamental, pues tampoco se busca un alejamiento basado en radicales críticas a toda forma de gobierno. Al final de todo el balance de poder marca su importancia al influir en que el GPPD de resultados. (Fung, y Wright 2003)

Sin embargo Fung plantea que el GPPD no solo debe preocuparse en establecer a la deliberación razonada como modo de tomar decisiones sino además velar por que estas decisiones sean tomadas por actores ciudadanos informados, capacitados con aprendizaje desarrollado que puede ser fruto de escuelas por la democracia –el propio Fung aboga por ellas- y con ciudadanos que han ganado experiencia en base a su práctica política y participativa. (Fung, 2008) Además es clave la inclusión de los pobres y desfavorecidos en tales espacios de toma de decisión, pues ellos son quienes han padecido los efectos palpables de los problemas sociales o de las políticas públicas y que por ello precisamente son quienes en varias experiencias de gobiernos participativos se empoderan y forman parte activa de tales espacios con la finalidad de resolver los problemas que los aquejan. Según lo observa Fung los grupos de clase media tienden a ser menos participativos por sus necesidades ya satisfechas. (Fung y

Wright, 2003) Pues merece la pena interrogarse del para que pueden estos actores ciudadanos pobres participar si la participación demanda esfuerzo, dedicación, sacrificio, tiempo y no está exenta de frustraciones. (Naera, 2003)

Pero más allá de estos complementos a la toma de decisión, Fung y Naera proponen que el GPPD de resultados tangibles en lo local, sin demoras de tiempo y donde cabe la supervisión de las decisiones para que el modelo tenga credibilidad, pues esta es otra virtud esencial que debe de poseer el modelo para que funcione y se legitime, junto con el obvio apoyo político y de todos los actores implícitos y por supuesto la difusión de la misma. (Fung y Wright, 2003, (Fung, 2008) (Naera, 2003) El valor de la experiencia ciudadana cercana, cotidiana y que gira en torno a la resolución de problemas concretos es también resaltada tanto por Welp como por Ramírez en los ejercicios de participación. (Welp y Ramírez, 2011)

Ahora bien, el complemento faltante que no hemos mencionado en el GPPD es el del control social, sobre todo como herramienta para los sectores débiles. Sin embargo el poder de contrapeso no debe buscar o tender a debilitar al GPPD por medio de enfrentamientos antagónicos. (Fung y Wright, 2003)

En ese sentido Fung y Wright plantean la posible existencia de tipologías y procesos de gobierno desde la variable vertical y la participativa que se correlacionan con la estructura o forma de ser del gobierno frente al carácter de la toma de decisiones donde cabe la modalidad antagónica y la cooperadora, dando lugar a cuatro formas de ejercicio de gobierno como se detalla en el cuadro siguiente (Fung y Wright, 2003):

**Tabla 1: Tipos de estructuras y procesos de gobierno y toma de decisión**

<b>Tipos de estructuras y procesos de gobierno</b>		<b>Carácter de la toma de decisión</b>	
		<b>Antagónico</b>	<b>Cooperador</b>
<b>Estructura de gobierno</b>	<b>Vertical/jerárquico</b>	Política convencional de grupos de interés	Solución de problemas de parte de los expertos o de la elite -legislación negociada
	<b>Participativo</b>	Reuniones de ciudadanos y	GPPD

		funcionarios en algunas ciudades	
--	--	----------------------------------	--

(Fung y Wright, 2003)

También cada tipo de institución de gobierno (vertical o participativo) permite sus respectivos grados de alcance de poder de contrapeso. (Fung y Wright, 2003)

**Tabla 2: Cuatro regímenes de gobierno y grado de poder de contrapeso**

Cuatro regímenes de gobierno		Grado de poder de contrapeso	
		Alto	Bajo
Instituciones de gobierno	Administración vertical	I Sub gobierno capturado	II Pluralismo antagónico
	Cooperación participativa	III Cooperación con participación de fachada	IV GPPD

(Fung y Wright, 2003)

Por otra parte fijarse en una única modalidad de ejercicio de gobierno lleva al fracaso por cuanto un gobierno únicamente de cooperación que excluye al contrapeso puede: desconoce a la dinámica de lucha de las organizaciones sociales que se les hace difícil pasar de la impugnación a la cooperación, pueden haber gobiernos verticales de cooperación que de espacios a la escucha pero que es influenciable desde los grupos de poder y por cuanto mayores esfuerzos se hagan para establecer reglas equitativas a la cooperación, los intereses de los grupos influyentes, de la burocracia y de sectores de poder o de presión prevalecerán, lo cual amenaza al GPPD. Sin embargo se señala que el esquema de gobierno participativo y colaborativo corre el riesgo de caer en la feudalización y en la cooptación. (Fung y Wright, 2003)

Pero el contrapeso no puede ser levantado mediante diseños institucionales o con políticas públicas pues este nace de trayectorias previas de poder de contrapeso o de lucha social largamente arraigada en la historia del lugar en donde se dé. (Fung y Wright, 2003)

Ante esto Fung y Wright plantean que en esencia hay dos tipos de organización y sentidos de acción que se desarrollan, por un lado aquel que se basa en la capacidad de acción y cooperación donde es necesaria la confianza y la colaboración entre todos ante aquella que tiene más un fundamento y una trayectoria en la crítica, el cuestionamiento y en la oposición o poder

de veto. Ambas tiene orígenes distintos y sus sentidos de acción son también diferentes. (Fung y Wright, 2003)

Los autores reconocen en base del análisis y observación de varias experiencias de luchas del movimiento ambiental en defensa de los bosques en EEUU que los entes locales ciudadanos que se forman en torno a los problemas que suceden en su espacio inmediato tienden a pasar más fácilmente a la colaboración y a la solución de los problemas, mientras que los movimientos o actores sociales de filiación o alcance de sus acciones a nivel nacional tienden a la impugnación, crítica e imposición de sus puntos de vista en la realidad. (Fung y Wright, 2003)

### 2.5 Aspectos esenciales de los GPPD, los actores, la forma de tomar decisiones y la acción pública

En otro estudio Fung observa tres variables básicas de los espacios de participación como son el quien participa, el cómo se comunican entre ellos o como toman decisiones y como estas se articulan a la acción pública. Estas son parte de los espacios institucionales en las que se articulan también los principios de legitimidad, justicia y efectividad para lograr la gobernanza democrática y cuyas características presentamos a continuación. (Fung, 2006)

Para el caso del problema de quien es el actor participante Fung señala que es necesario interrogarse si estos son representativos, si excluyen a los intereses mayoritarios, toman buenas decisiones en base a la información disponible, si de verdad hay responsabilidad de quienes toman estas decisiones para quienes no lo hacen, como los individuos se transforman en participantes. Finalmente Fung aboga por las técnicas de la selección al azar de los participantes para asegurar la calidad de los representantes en los espacios abiertos. (Fung, 2006)

En lo que respecta a la comunicación y a la toma de decisiones Fung señala una serie de observaciones como que usualmente se prepondera la decisión de los tecnócratas y profesionales, también que el ideal en donde en base a la deliberación razonada y negociada entre actores iguales que tratan de buscar la mejor alternativa no se da en los espacios públicos institucionales. (Fung, 2006)

Fung plantea que para los tres ejes que observa: quien participa, como se comunican y toman decisiones y como estas se relacionan en la acción pública, se expresa en un gráfico que presentamos a continuación y donde para cada uno de estos ejes hay una gama de puntos y modalidades y tipologías de instrumentos y acciones específicos que caben dentro lo que el autor denomina como cubo de la democracia:

**Tabla 3: Cubo de la democracia**

<b>Participantes</b>	Administración de expertos	Representantes profesionales	Profesionales interesados	Presencia de interesados	Seleccionados al azar	Auto representados	Difusión en esfera pública a todos
<b>Autoridad y poder</b>	Educación individual	Comunicación e influencia	Consultor	Co-gobierno	Autoridad directa		
<b>Comunicación y modelo de decisión</b>	Experticia Técnica	Deliberación y negociación	Agregación	Desarrollo de preferencias	Expresar las preferencias	Mirar solo como espectador	

(Fung, 2006)

En el campo de los valores de legitimidad, justicia y efectividad se observa que para el primero de ellos se evidencia para la gente cuando estos notan que el gobierno trabaja para ellos y no para pocos intereses. Respecto a la justicia se observa que en ella la participación debe tratar de incluir a los pobres, pues son quienes se afirma poseen más urgencia para resolver sus necesidades, lo que los motiva. Pues se reconoce que los participantes arrastran inequidades sociales, por lo que la participación se constituye en un mecanismo que lo revierte gracias a la presión popular y así pueden estos ciudadanos revertir las formas injusticia. Finalmente se insiste de parte de Fung que la selección de participantes al azar o de las partes interesadas mejora la equidad política siempre y cuando se adecuadamente implementada. (Fung, 2006)

Para el tercero de ellos referente a la efectividad la cual es muchas veces el principio faltante cuando se cumplen los de justicia y los de legitimidad de la participación. En ese sentido Fung señala varios puntos, primero recuerda que los ciudadanos poseen saberes que vienen de su cercanía al problema que deben ser reconocidas, luego señala que la eficiencia participativa viene de la experticia de los ciudadanos. (Fung, 2003 y 2006) Así mismo se aclara que la participación demanda de sacrificio y empoderamiento y que la propia participación puede ser

efectiva de cuatro maneras: a ver a los funcionarios públicos más allá y poder descubrir cuando las cosas andan mal, cuando es complemento o apoyo al trabajo del funcionario y donde capacidades y recursos de ambos por medio de la deliberación busquen la resolución de los problemas. (Fung, 2006)

### **3 Habermas, la relación saberes con democracia y los tres tipos de toma de decisión**

Habermas establece tres tipos o formas posibles de manejarse la decisión política en relación a la ciencia y el papel que en ello juega la opinión pública.

En esta parte presentaremos y problematizaremos cuales son esos modelos. Esto nos servirá para poder entender las relaciones entre los actores sociales o de la opinión pública según lo plantea Habermas, junto al de los científicos o del campo de la ciencia y el de los políticos.

Pero antes de presentar los modelos planteados por Habermas en *Ciencia y técnica como Ideología*, (Habermas, 1999) plantearé algunas reflexiones que consideramos pertinentes para poder entender con mayor amplitud el campo en el cual se mueve las relaciones entre ciencia, tecnología, política y opinión pública en el contexto de las modernas democracias de masas.

El autor presenta que en los tiempos actuales los aparatos burocráticos requieren de instrumentos que son dados por los avances tecnológicos para poder cumplir con las funciones encomendadas a ellos. También se presenta la reflexión de que la elección de los medios para tomar decisiones es un acto racional, pero que esta permanece paralela a la irracional toma de postura frente a valores y necesidades que se presentan al tomador de decisión que es un político motivado por deseo de poder y quien se halla junto a una burocracia que ha tenido una formación técnica. (Habermas, 1999)

Hechas estas reflexiones que nos sirven para entender el marco de referencia de esas relaciones entre estos actores pasaremos ahora a exponer los tres esquemas de interrelación posible que caben entre científicos, políticos y la presencia de las masas mediante su opinión.



Primero presentaremos el esquema denominado como *tecnocrático* en el cual se estipula la preponderancia del actor técnico o científico en la toma de decisión y donde el margen de acción del político es irrelevante. Aquí se presenta a la planificación tecnocrática y a al diagnóstico científico como el epicentro de la iniciativa y en donde el Estado pasa a ser un ente ejecutor directo y racionalmente puro de las decisiones tomadas por esos planes técnicamente elaborados. Ello cabe pensarlo en el contexto social actual caracterizado por el desarrollo de instrumentos y tecnologías del mundo actual sin duda ha contribuido a achicar el campo de decisión pura del agente político. (Habermas, 1999)

Sin embargo el modelo *tecnocrático* supondría una inacción irreflexiva de parte de la sociedad, pues es la razón tecnocrática la que prepondera en el abordaje de todas las cuestiones planteadas por la sociedad. Por otro lado los límites del modelo se observa en primer término en que no todas las cuestiones que se presenta o configuran como prácticas desde el campo social pueden ser totalmente respondidas por la técnica y los planes y en segundo término por el necesario sacrificio de prescindir de la democracia en nombre de la racionalidad y la tecnocracia que sustituyen la voluntad colectiva de la sociedad. (Habermas, 1999)

Ahora bien, por otro lado se nos presenta el modelo *decisionista* que representa lo opuesto al anterior, en el cual el agente político es quien manda en la toma de decisión y que puede estar acompañado o guiado de la evolución científica. Aquí la investigación científica y la técnica estarían subordinadas y serían guiadas por el campo político y los intereses y necesidades de la sociedad. (Habermas, 1999)

El tercer modelo que se nos presenta es el modelo *pragmático* el cual plantea un diálogo y una comunicación recíproca entre los campos del científico y de la tecnología y del actor político. Este campo de discusión que se abre permanece orientado por la ciencia y sus aportes.

Este esquema brinda formas de relación en la que los científicos o expertos asesoran a los políticos y estos piden a aquellas tareas o misiones para las necesidades concretas. Así no cabe en este esquema la posibilidad de que unos u otros dominen o sean desplazados, también brinda la posibilidad de que los valores sociales podrían ser objeto de corroboración en función de sus alcances técnicos, abriendo la posibilidad para ser replanteados, aceptados o simplemente hacer evidente su carácter ideológico de tales valores. (Habermas, 1999)

Este modelo además se remite y es cercano al régimen democrático, pues se estipula que las necesidades sociales que se configuran como prácticas deben buscar respuesta en el trabajo de los científicos gracias a la adecuada comunicación de estos con los políticos y sus arenas de decisión y quienes son los agentes que en última instancia orientan el accionar de la evolución científica. Además esta forma de relación entre estos actores abre la posibilidad de que se instituyan espacios públicos de discusión con presencia ciudadana quienes junto a su lenguaje pre científico y su sentido común darían la pauta para guiar ese desarrollo en función de las necesidades sociales-prácticas y que además se afirma haría más científica la política. (Habermas, 1999)

En este esquema es donde caben sin duda los espacios de participación ciudadana en la decisión de los entes gubernamentales y donde los saberes e intereses de cada uno de ellos interactúan en un espacio y momento dado que se abre con los procesos y lugares donde caben practica de democracia participativa. De allí que este será el modelo teórico que usaremos para entender una faceta de nuestro estudio, pues nos sirve para concebir las formas en las que los saberes orientan no solo la discusión o la toma de decisión, sino las relaciones de poder que se establecen en esos espacios constituidos entre expertos, ciudadanos y dirigentes políticos (para nuestro caso de estudio de gobierno subnacional) que han sido electos.

Pero Habermas recuerda que bajo la línea del modelo *pragmatista* se puede llegar a un punto en que la opinión pública informada puede ser usada para orientar acciones ideológicas, también de que es inviable o muy improbable de ser implementada en las actuales democracias de masas por la necesidad de masificar los descubrimientos científicos que entrañan la ineludible tarea de traducir a lenguajes cotidianos la jerga científica. (Habermas, 1999)

En medio de estos modelos Habermas hace énfasis en que el desarrollo y la evolución de la ciencia y de la técnica deben de poseer una direccionalidad -dada por la clase política- para poder responder a las necesidades puntuales y concretas del hombre así como de los desafíos que entraña la comunicación entre los campos de la opinión y el saber de las masas sociales con el de los avances científicos. También hace hincapié en el divorcio que se da entre el desarrollo tecnológico y las necesidades sociales y su demanda, explicable -entre otras causas- por el dominio instrumental de la industria sobre el avance de la técnica y el uso instrumental (con

acento en las recomendaciones) que se ha hecho de los avances producidos por los centros de desarrollo tecnológico y de la ciencia. (Habermas, 1999)

En el cuadro que presentaremos a continuación haremos gráfico lo que hemos detallado sobre los tres modelos de interacción entre política, ciencia-técnica y la opinión o deliberación democrática del campo social recogido del esfuerzo de Roth André.

**Tabla 4: modelos de toma de decisión**

<b>Modelos de toma de decisión y el conocimiento</b>	<b>Modelo decisionista</b>	<b>Modelo tecnocrático</b>	<b>Modelo pragmático</b>
<b>Relación entre experto y político</b>	Separación	Separación	Intercambios mutuos que se abren al público.
<b>Jerarquías</b>	Político manda Experto subordinado.	Experto manda Político subordinado.	Dialogo horizontal entre experto y político.
<b>Naturaleza del poder</b>	Autocracia	Tecnocracia	Posible control democrático.
<b>Rol de público</b>	Aclamar a elites	Ninguno-eventualmente elegir a los expertos.	Debate público de medios y objetivos.
<b>Relación objetivo-medio</b>	Determinación irracional de los objetivos y racional de los medios.	Optimización de objetivos.	Debate de medios y objetivos.

Fuente: (Roth, 2009)

#### **4 A modo de síntesis teórica. Lo público no estatal y la toma de decisión en los Gobiernos Participativos para la elaboración de agenda de políticas públicas.**

Es sin duda en el modelo pragmático de toma de decisión planteado por Habermas en donde se puede pensar que se desarrollaría de manera democrática la toma de decisión a la par que conjugando el criterio del saber experto y el de los políticos. Sin dudas es un modelo ideal. Su problema estriba en que quedan a un lado o se desconocen las relaciones de poder entre estos tres tipos de actores (ciudadanos, políticos y expertos o científicos) e inclusive entre facciones dentro

de cada uno de ellos; por lo que desconoce por completo las trayectorias o antecedentes sociales previos de cada uno que sin duda influye en las preferencias y orientaciones que estos actores tomarían para decidir acerca de un problema. La preocupación central de Habermas parece retomar o proseguir el debate sobre la relación entre ciencia y política inaugurada por Weber, pese a que la noción de esfera pública ha sido desarrollada brillantemente por él y de la cual se han nutrido Cunill Grau entre otros teóricos como Fraser, Dagnino, Olvera y Panfichi entre otros. (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006) (Fraser, 1992)

Quien en cambio sí se preocupa acerca de las diferencias y desigualdades entre los actores que confluyen en la arena pública de la toma de decisión así como de los valores que deben regir en dichos espacios y los ejes bajo los cuales se debe diseñar el modelo institucional de gobierno participativo es toda la literatura desarrollada por Fung. (Fung, 2003 y 2006) El primero de ellos inclusive desarrolla tipologías del modo de tomar decisión y de comunicación entre esos actores que confluyen en el espacio o arena pública de deliberación, la forma de incluir a los participantes y el tipo de autoridad que se genera o se configura en tales espacios participativos. Al postular los principios, los ejes constitutivos del GPPD y en apostar por las escuelas por la democracia y la formación en la práctica se da respuesta al problema de las desigualdades y al de la falta de experticia de los ciudadanos comunes que participan, por lo que el rol del experto del científico es el de acompañar más no el del mando, acercándose indirectamente de alguna manera con el modelo pragmático de Habermas. (Fung, 2003)

Sobre todo Fung al presentar como corazón y condición fundamental a la deliberación razonada como la fórmula y el principio bajo el cual deben ser tomadas las decisiones (en desmedro de la negociación estratégica o el voto agregado), corrobora y reafirma el verdadero valor democrático de la esfera pública en el más puro sentido al cuestionar a la democracia representativa, aunque por supuesto no problematiza teóricamente tal noción debido que su trabajo es más analítico y orientado a la presentación de tipologías normativas de los principios de la deliberación ciudadana con el material de las evidencias de casos concretos. (Fung, 2003, 2006, 2008)

Fung además parece proponer escalas o niveles en donde la participación tiene desde ningún grado de poder (como el caso del ejercicio del gobierno convencional representativo con sus defectos conocidos) hasta el máximo donde cabe el GPPD. En ese sentido Fung inclusive

alerta del peligro que representan para los ejercicios de gobiernos participativos el poder discrecional de los políticos, el celo de la burocracia y la oposición de los grupos de poder e influencia económica y rescata la necesidad del contrapeso ciudadano y como este mismo proviene de la trayectoria previa recorrida de parte de los actores sociales que confluyen en el GPPD. (Fung, 3003, 2006, 2008) (Fung y Wright, 2003) Acotando con la capacidad de incidencia de la participación, Nancy Fraser inclusive habla de espacios públicos fuertes y débiles, constituyendo su diferencia la capacidad de incidencia del debate y de la deliberación en las decisiones para poder hablar de espacios públicos fuertes. (Fraser, 1992)

En buena medida el GPPD parece entender y entonar con el ideal de reforma democrática del Estado orientado hacia la noción de público no estatal que recoge, desarrolla y propone Cunill Grau. Propuesta que orienta su deber ser hacia la delegación de responsabilidades en la provisión de bienes o servicios a los ciudadanos organizados (previos requisitos éticos) pero que además no deja de estar articulado a la necesidad de que los ciudadanos acompañen de diversa formas y en diversos espacios la gestión de gobierno. (Grau, 1997) Sin embargo Grau no detalla con mayor precisión los fundamentos y los modelos de toma de decisión ni los tipos de relaciones de poder que hay en los espacios participación por parte de las divergentes trayectorias de los ciudadanos.

Como vemos cada autor desde distintos ángulos ha aportado al problema de la toma de decisión en los gobiernos participativos y por su puesto para la elaboración de agendas de políticas públicas que han sido recogidas en este capítulo.

Por otra parte en la literatura sobre la construcción de agenda de políticas públicas y toma de decisión existe la preocupación sobre como las instituciones democráticas son capturadas por grupos de presión y redes quienes defienden sus intereses y conocimientos. En ese sentido se señala que la organicidad y fuerza de los actores sociales, ONG, gremios o corporativos juega un papel central en la elaboración de las agendas al poseer más poder. (Tema también ausente en Habermas) Esta preocupación lleva a cuestionar la viabilidad e inexactitud del pluralismo democrático clásico y de su imposibilidad de agregar y procesar las demandas sociales representativas debido a: la imposibilidad de control de la agenda por las decisiones mayoritarias, por imposibilidad de conciliar demandas individuales con las reglas de la mayoría, por sesgos de las preferencias presupuestas y sesgos de representación. (Casar y Maldonado,

2010) Sin duda aparentes motivos para impulsar la participación en el procesamiento de las políticas públicas, pues la participación no está exenta de conflicto aún por la vía de los GPPD.

Sobre los factores que marcan la configuración de una agenda de política se señala de parte de Casar y Maldonado que son: el sistema político o de gobierno al ser quien procesa las decisiones y las políticas, la capacidad de identificación del problema de los actores, la arquitectura institucional al definir quien toma la decisión, la capacidad del gobernante o de grupos de fijar la agenda y realizarla y en la lucha electoral y política que entraña toda política pública. (Casar y Maldonado, 2010),

Se enfatiza en el rol del diseño institucional y de las personas que lo componen -tanto quienes deciden como quienes son afectados por la decisión-, pues condicionan o posibilitan la toma de decisión y son facilitadores o inhibidores de participantes, marcan los tiempos, formas, pasos e instancias por las que se toman las decisiones, además califican que actor tiene autoridad para procesar los asuntos de interés. (Casar y Maldonado, 2010) Ello da por lo tanto toda la razón a Fung al preocuparse en los ejes y principios que deben cimentar la institucionalidad de los gobiernos participativos.

Respecto al éxito de la política pública Casar y Maldonado apuntan que este se logra con el consenso entre los actores participantes en identificar el problema, en la manera de tratarlo y en la de resolverlo es decir en la postura uniforme que deben tomar los actores en el ciclo de la política pública, pues las agendas revelan concepciones e ideas. Pero también en las condiciones políticas, recursos, tiempos y normas. (Casar y Maldonado, 2010) Todos estos factores expuestos por Casar y Maldonado los sintetizamos en el siguiente cuadro:

**Tabla 5: Configuración de la agenda de políticas públicas y causas de su éxito según Casar y Maldonado**

<b>Configuración de la agenda de política</b>	<b>Factores de éxito de la política pública</b>
Sistema político o de gobierno al ser quien procesa las decisiones y las políticas	Consenso entre los actores participantes en identificar el problema, en la manera de tratarlo y en la de resolverlo. Consenso en el ciclo de política.
Capacidad de identificación del problema de los actores.	Condiciones políticas adecuadas
Arquitectura institucional al definir quien toma la decisión.	Recursos

Capacidad del gobernante o de grupos de fijar la agenda y realizarla.	Tiempos
Lucha electoral y política que entraña toda política pública.	Normas

(Fuente: Casar y Maldonado, elaboración propia)

Por otra parte Roth presenta seis formas de incidir en la construcción de una agenda política pública, yendo más allá de la mirada institucionalista formal y de los sistemas políticos que presentan Casar y Maldonado luego de revisar la literatura al respecto. Estas son: la presión mediática, la ventana de oportunidades, la anticipación prospectiva, presión corporativa, la movilización social y la oferta política. (Roth, 2009)

## CAPÍTULO 2

### PROBLEMÁTICA, MARCO INSTITUCIONAL, COMPETENCIAS, REALIDAD Y ACTORES EN LA POLÍTICA DE AGUA EN EL ECUADOR

#### Introducción

En referencia a los problemas generales del agua en lo que respecta a su variable ambiental el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* (PNBV 2009-2013) elaborado por la SENPLADES o Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, diagnostica que el patrimonio nacional hídrico ha sufrido degradación y prevalece la inequidad en su acceso. La degradación se plasma en la pérdida de cantidad y calidad engendrada por la sobreexplotación de sus fuentes, auge de la contaminación, uso de tecnología inapropiada, deforestación de cuencas y edificación de trasvases sin planificación. (SENPLADES, 2009)

Basado en fuentes del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología el PNBV 2009-2013 afirma que los recursos hídricos del Ecuador se pueden hallar ante vulnerabilidades por los cambios del clima. Si llegase a subir un grado en la temperatura y la baja de un 15% en la precipitación, buena parte de las cuencas de las provincias de Esmeraldas, Pichincha, Manabí, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Napo, Pastaza, Guayas, Imbabura y Azuay aumentarían su déficit de agua entre julio y diciembre. (SENPLADES, 2009)

En el uso del agua para 1989 para la generación hidroeléctrica eran 22.304 Hm<sup>3</sup> cúbicos al año en consumo. Un 81% en riego, 12,3% uso doméstico, 6,3% en la industria, y 0,3% en varios usos. Pero un problema del uso es que se estima pérdidas de traslado entre el 15% y el 25% por problemas de infraestructura y en lo que respecta al acceso humano al agua en las viviendas con agua entubada ha ido subiendo hasta el 48% en el 2006 según el INEC o Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (SENPLADES, 2009)

En este capítulo penetramos en el estudio de la problemática del sector concreto que nos preocupa en esta investigación: el agua. Así desarrollamos un bosquejo breve sobre la situación social y problemática institucional del agua en Latinoamérica (levantada por la CEPAL) y en el Ecuador, que nos podrá reflejar los desafíos y dificultades que en esta materia existen. Viendo los problemas de su política, instituciones, competencias, acciones de manejo y regulaciones de



su sector vigente. Luego exponemos una sección en donde insistimos la importancia que juega en la gestión del agua en el Ecuador el traspaso de competencias a los niveles subnacionales de gobierno y micro locales, por lo que veremos como las capacidades de gestión de estos niveles de gobierno se tornan fundamentales al concretar toda la gestión del agua y asegurar su acceso para todos y para sus usos. Así cobra sentido este capítulo con el objeto de estudio de esta investigación: la gestión participativa del agua en la provincia de Tungurahua por medio del denominado Parlamento Agua. Finalizamos con un análisis normativo sobre la nueva legislación articulada a la Constitución 2008 que nos refleja la visión, principios macro y lineamientos generales de política nacional en materia de recursos hídricos.

## **1 Problemas y desafíos institucionales para el manejo integrado del agua en América Latina según la CEPAL**

Según la CEPAL existen graves problemas en torno a la gestión del agua, todos ellos son abordados desde el concepto de gobernabilidad, entendido a este no solo como capacidades de gobierno para la gestión o regulación, sino que implícitamente se refiere o entiende a ella como capacidades de interacción en red con los múltiples actores relacionados en la gestión del agua, de allí que se abogue por un manejo de carácter integral en muchos de sus documentos ligados a la temática.

De acuerdo con estudios de la CEPAL (Dourojeanni y Jouravlev, 2001) se señalan una serie de aspectos cruciales que son los claves del deterioro de institucional de muchas de las agencias públicas latinoamericanas encargadas de la regulación y gestión del agua. Estas son:

1 Los cambios rápidos en el personal de las administraciones debido a las modificaciones de personal en los gobiernos locales o el nacional.

2 Pérdida de talento humano, de experiencia y capacidades administrativas en la organización del agua.

3 No se dan marcos de referencias claros y completos, sin objetivos claros ni definiendo métodos a la hora de formular políticas y estrategias.

4 Los funcionarios de las entidades que administran y gestionan el agua están con contratos temporales, lo que produce alta rotación y afectación a la memoria institucional.

5 Falta de profesionalismo de parte de consultores y de técnicos en el tema de gestión de agua en muchas instituciones encargadas de la gestión de recursos hídricos. (Dourojeanni y Jouravlev, 2001)

La CEPAL reconoce que existen una serie de factores o fuerzas exógenos que alimentan los debates y los cambios para mejorar lo que denomina como la gobernabilidad de los recursos hídricos, estos factores son: el auge de conceptos más globales para la gestión institucional del agua, la cada vez mayor competencia entre usuarios por los recursos hídricos debido en gran parte a la ausencia de control estatal, lo que genera un ambiente de descontrol e incrementa los conflictos sociales en torno al agua por diverso tipo de actores, la tendencia a privilegiar medios técnicos o herramientas predeterminadas para la gestión integral del agua por imposición externa, la escasa percepción de las necesidades y alternativas para la gestión del agua a falta de una visión más holística que sobre el tema se ha manejado y una dispersión y descoordinación institucional entre diversos organismos implícitos en la gestión del agua como son los gobiernos locales, nacional, actores privados, de la cooperación, universidades y agencias no gubernamentales, lo que incrementa el caos y los conflictos sociales. (Dourojeanni y Jouravlev, 2001)

Para el 2005 CEPAL publicó un estudio en donde se examina las perspectivas de la administración-institucional del agua para Latinoamérica y los problemas de implementación de las políticas en recursos hídricos. En el estudio titulado *Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas* (Ballesteros Maureen, Brown Ernesto, Jouravlev Andrei, Küffner Ulrich y Zegarra Eduardo, 2005) se diagnostica seis problemas de la gestión institucional del agua:

1 Problemas en la estructura administrativa estatal del sector hídrico ligados a capacidades regulatorias débiles, desarticulación institucional y proclividad a la politización de sus funciones.

2 Necesidad de renovación de leyes (las existentes son obsoletas y difíciles de ejecutar) cuya implementación ha resultado ser engorrosa, burocratizada y conflictiva por su mala formulación y procesamiento.

3 La conflictividad proviene de la falta de consensos colectivos, incluyentes y plurales en materia de política hídrica, sobre todo por las prevalecientes visiones particularistas, por la importación de modelos externos o imposición de pocos intereses, por la formulación de soluciones coyunturales y poco integrales. Ello se debe a una ausencia de visión holística que no pueden superar el enfoque sectorial con el que se maneja la administración del agua de parte de algún actor que pretende imponerse o desconocer a los demás.

4 Problemas por la inferencia de criterios políticos o del sector judicial en las querrelas por el agua debido a la falta de conocimientos profesionales de estos para la gestión integral del líquido vital.

5 A veces no se mantienen garantías, subsidios, entre otros estímulos y criterios para las decisiones públicas asociadas al agua, pues las diversas realidades económicas, sociales y ambientales lo exigen. La ausencia o presencia desproporcionada de estos genera distorsiones o desperdicios.

6 La creación de organismos orientados a la gestión de cuenca no debe de remplazar a los entes nacionales de autoridad del agua, pues eso conlleva caos en la gestión y disputas al interior del Estado. (Ballesteros Maureen, Brown Ernesto, Jouravlev Andrei, Küffner Ulrich y Zegarra Eduardo, 2005).

En otro estudio de la CEPAL titulado *Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe* de Solanes Javier y Jouravlev Andrei, (Solanes y Jouravlev, 2005) se examinan los orígenes de los marcos legales de varios países latinoamericanos en materia de regulación de agua, sus implicaciones y determinaciones económico-sociales y se sostiene que las características culturales prevalecientes que hay sobre el agua, las prácticas y capacidades sociales, el desempeño institucional, las capacidades burocráticas, así como del capital social en la historia del sector son decisivas en marcar el carácter de las leyes. También lo son el contexto socio económico en donde es relevante las características de los mercados, las características geográfico-regionales,

así como de los modelos prevaecientes de desarrollo y las ideologías. (Solanes y Jouravlev, 2005)

## **2 Estado institucional y legal del manejo del agua en el Ecuador, competencias y problemática**

### 2.1 Actores gubernamentales en la problemática del agua

A nivel del nacional de parte del Estado central existió el INERI que data de 1972, quien era el rector de la política del agua cuando se crea la Ley de Aguas vigente. Luego en medio de las corrientes y esfuerzos privatizadores y de signo neoliberal en los años 90, concretamente en 1995 se lo elimina con el fin de transferirlo al sector privado y de esta manera romper así lo que se consideraba bajo esta mirada como un monopolio estatal. Esta división crea el CNRH o Consejo Nacional de Recursos Hídricos que se encargaría de la administración del agua y el INAR o Instituto Nacional de Riego que asumió la ejecución de los proyectos y de la legalización de los canales estatales de riego en el país y que estaría adscrita al Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca MAGAP por medio de la Subsecretaria de Riego. (AS, 2013, entrevista)

Posteriormente el CNRH fue modificado por el nombre de SENAGUA o Secretaria Nacional del Agua en el Gobierno de Rafael Correa, quien asume las competencias y la figura del antiguo INERI, además en mayo de 2013 se le quita al Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca MAGAP la Subsecretaria de Riego quien aprobaba los permisos jurídicamente a los canales estatales (antes INAR o Instituto Nacional de Riego) de sus manos para que lo asuma la SENAGUA aunque a nivel de liderazgo político mas no de ejecución, pues la potestad de riego pasa a los gobiernos provinciales en el gobierno del Presidente Correa como veremos más adelante en este capítulo. (AS, 2013, entrevista).

La SENAGUA se fija como misión: *“Dirigir la gestión integral e integrada de los recursos hídricos en todo el territorio nacional a través de políticas, normas, control y gestión desconcentrada para generar una eficiente administración del uso y aprovechamiento del agua.”* <http://www.agua.gob.ec/la-secretaria/>. Y como visión: *“Garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución, referentes al acceso justo y equitativo al*

*uso, aprovechamiento y conservación de las fuentes hídricas en el país.”*  
<http://www.agua.gob.ec/la-secretaria/>

Como Objetivos se plantea:

- *“Ejercer la rectoría nacional en la gestión y administración de los recursos hídricos.*
- *Desarrollar la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, con una visión ecosistémica y sustentable.*
- *Fomentar en las políticas sectoriales y su regulación criterios de preservación, conservación, ahorro y usos sustentables del agua para garantizar el derecho humano al acceso mínimo al agua limpia y segura, mediante una administración eficiente que tome en consideración los principios de equidad, solidaridad y derecho ciudadano al agua.*
- *Promover la protección de las cuencas hidrográficas dando énfasis a la conservación de páramos y bosques nativos, para preservar los acuíferos y la buena calidad del agua en sus fuentes. Implementar políticas, estrategias y normas para prevenir, controlar y enfrentar la contaminación de los cuerpos de agua.*
- *Promover la gestión social de los recursos hídricos.*
- *Mitigar los riesgos generados por causas hídricas.”* <http://www.agua.gob.ec/la-secretaria/>

Pese a ello en el plano de las capacidades de la SENAGUA, al ser heredera del CNRH (Consejo Nacional Recursos Hídrico) y CNH se reporta que sus cuadros mantienen la antigua visión de entender al agua de una manera no integral, legalista y que la concibe solemnemente otorgamiento de concesiones y de saneamiento sin ningún tipo de concepción nueva integral como la de caudales ecológicos. Se reporta así a la SENAGUA como institución que no lidera la problemática del agua en el país y sin capacidad de implementar los cambios que el país y su nueva (pos Constitución de 2008) legislación exige, sin información hídrica ni de concesiones y sin capacidad de coordinación. Se señala las limitaciones de agentes de regulación gubernamentales como los peritos por su visión estrecha y particular. (A1, 2013, entrevista)

SENAGUA ha sido el ente gubernamental que esta y ha estado a cargo del otorgamiento de concesiones y permisos de agua a los diferentes usuarios. Se reporta que existen 73.015 permisos dados en todo el Ecuador desde 1973 al 31 de diciembre de 2010, los cuales desde 2008 mediante decreto presidencial se obliga a esta cartera de Estado a revisar cada una de ellas en base a un levantamiento de información que se viene realizando para detectar abusos e iniquidades en el aprovechamiento con el uso de las actuales herramientas tecnológicas, (CV, 2013, entrevista) pero sin abordar las capacidades físicas de la propia naturaleza de generar o no agua en cada uno de los rincones del país. Un estudio de esta envergadura demanda de un arduo esfuerzo colectivo de carácter científico. Sin embargo de la información levantada por SENAGUA desde 2008 existen 11.958 concesiones legales y 11.759 ilegales. (CV, 2013, entrevista) Buena parte de las inequidades están en los bajos costos que usuarios productores de plantaciones de fruta para la exportación o de las camaroneras de la costa pagan dado su elevadísimo consumo de caudal.

En el país se concibió diversas entidades y organismos para manejar y administrar el agua tanto a nivel rural como a nivel urbano. A nivel rural han existido las Juntas de Agua que han sido las responsables del cobro a usuarios, gestión, aseguramiento de la dotación del agua administración y mantenimiento de instalaciones para los diversos usuarios como campesinos haciendas o poblaciones pequeñas como aldeas y comunidades. Las Juntas de regantes o de agua muchas veces están sometidas o configuradas de acuerdo a la figura gravitante de cacicazgos locales y poseen diversos grados de poder, reglamentación, organización, recursos, capacidades, institucionalización y profesionalización. Sin embargo en los pequeños proyectos de riego han sido directamente las Juntas de Agua o de regantes las responsables de la administración del agua.

Pero para sintetizar y tener presente lo dicho, hay que resaltar que hay diferencias de poder y de visión entre todos los tipos de actores que forman parte de las zonas rurales como comunidades, aldeas, caciques, empresas, gobiernos locales, haciendas terratenientes y Juntas de agua, entre otros.

Pero por otro lado a nivel urbano en el país se han dado diversos esquemas empresariales para administrar y dotar el agua sin que esta deje de ser patrimonio público del país. Así es como en el panorama del país existen a nivel urbano empresas municipales altamente eficientes, con

buen servicio, solventes, planificadoras y galardonadas en el extranjero como la de Quito EMAP (Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado) o la de ciudades como Cuenca, Ambato y otras más de ciudades de la sierra sobre todo, pues en poblados o ciudades de la costa y amazonia prevalecen un servicio de agua que no ha podido ser garantizado en cobertura, calidad y potabilidad por su canalización vía tubos o mangueras o falta de tecnología potabilizadora y en otros lugares como en Machala, no solo esos problemas se presentan, sino además los escándalos de corrupción en la administración que agravan la situación. Existen también modelos como la empresa INTERAGUA de Guayaquil, que responde a un esquema de empresa privada ligada a capitales extranjeros, cuyo trabajo es concesionado por el Municipio de Guayaquil (Dubly, 2004) y no ha dejado de tener llamados de atención del cabildo porteño por cuanto aun en esa importante urbe del país existen sectores sin cobertura de agua.

Cabe indicar que amparados en la ley de Régimen Municipal que data de hace décadas de existencia en el Ecuador, los municipios han sido los encargados de administrar y dotar el servicio de agua potable y alcantarillado, por lo general por medio de empresas municipales pero los niveles de capitalización de esas empresas o entidades, organización, reglamentación, complejización, información, profesionalización, tamaño, número de empleados, capacidad de gestión, maquinaria, etc, es de muy diverso tamaño en el país. Siendo las poblaciones pequeñas las que se ven menos favorecidas junto a muchas Juntas de agua rurales que subsisten en medio de penurias, falta de recursos y precariedad institucional en el mejor de los casos, seguidas de las ciudades principales de provincias hasta las empresas altamente eficientes y condecoradas a nivel extranjero como la EMAP de Quito. Hay que recalcar en este punto la inexistencia de un catastro o registro nacional de Juntas, empresas u organizaciones encargadas de la gestión y administración del agua en las zonas rurales y urbanas.

En medio de todo este panorama sobre los actores implícitos en el manejo del agua cabe resaltar el manejo participativo que adquiere la gestión bajo el liderazgo de un único gobierno provincial en el Ecuador, nos referimos al Gobierno Provincial de Tungurahua por medio del denominado Parlamento Agua y el Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza, el cual presenta en todo el país un único modelo de gestión participativa, profesional, integral, planificada y bajo la confluencia y coordinación de multiplicidad de actores locales, evitando las clásicas disputas territoriales y locales que se ven en el resto del país. Casi no hay casos de

manejos locales participativos o de las características señaladas del agua en el Ecuador, siendo Tungurahua la excepción. Este último caso es el objeto de estudio de esta investigación que nos ha citado aquí.

Pero también en el panorama de actores implícitos en el agua hay que mencionar a las ONG u organismos no gubernamentales quienes han brindado apoyo a grupos y comunidades campesinos o Juntas de agua, sobre todo en la sierra en materia de gestión hídrica como CESA (Central Ecuatoriana de Servicios Agropecuarios), Fundación Marco, Fundación Pastaza, GIZ de Alemania, FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso) y el IEDECA, esta última ha sobresalido en su trabajo en fortalecimiento organizativo de las Juntas de Agua en Tungurahua en la cuenca del río Ambato, que veremos en el capítulo cuarto.

## 2.2 Legislación y regulaciones

Cabe indicar en lo que respecta al historial hídrico que la ley de 1972 posee un carácter nacionalista sobre el recurso, de propiedad público- estatal y de preeminencia rural y fue en gran medida orientada por la legislación hídrica de Cuba. (A1, 2013, entrevista) No es fortuito que esa ley fue hecha el mismo año de la ley de Reforma Agraria y bajo el signo ideológico de un gobierno que se calificaba de nacionalista. Antes de esta ley, ya en el derecho civil y la ley de Régimen Municipal se contemplaba regulaciones sobre el agua en el Ecuador. (A1, 2013, entrevista)

En materia hídrica cabe indicar la confluencia de algunas leyes como la vigente la Ley de Aguas de 1972, de Desarrollo agrario de 1994 y de Gestión Ambiental de 1999. (Dubly, 2004) Se contempla el derecho de aprovechamiento a los usuarios debajo de cauce. Pero además existen además un amplio campo de leyes en las que el Estado regula las posibles afectaciones ambientales o externalidades propias de sectores de la economía o de las actividades extractivas a fin de cuidar los afluentes acuíferos y el entorno natural del agua, prevenir contaminación, así como los usos propios del agua y sus caudales.

Así estas regulaciones las vemos en las leyes y normas de efecto directo como las Normas Técnicas Ambientales para La Prevención y Control de La Contaminación Ambiental para los sectores de Infraestructura: Eléctrico, Telecomunicaciones y Transporte (Puertos Y



Aeropuertos), el Acuerdo Ministerial del Ministerio de Ambiente 155 de 2007, la Norma para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental del Recurso Agua en Centrales Hidroeléctricas. De manera más indirecta hay otro cuerpo de leyes que se acercan a esta misma problemática como la de Minería aprobada en 2009, la de Gestión Ambiental de 1999, el Sistema Único de Manejo Ambiental de 2003 y la Norma de Calidad Ambiental y de Descarga de Efluentes: Recurso Agua de 2003. (Arias y Terneus, 2012)

Respecto a convenios internacionales concretos en materia de cuidado del agua contamos con el convenio Ramsar, del cual el Ecuador es suscrito e insta al país a la preservación, conservación, uso racional y cuidado de los humedales naturales, los cuales inclusive han sido enumerados por estudios de ciencias naturales. (Echeverría, 2008) Cabe indicar que el convenio no es obligatorio para con el Estado ecuatoriano, su carácter es de orientación.

Los diversos acuerdos de los organismos internacionales fijan al agua como derecho humano y relevante para la salud, un derecho universal y básico para el hombre que cuenca con su día internacional el cual se lo celebra el 22 de marzo por resolución de la Asamblea General de la ONU a raíz de la Conferencia para el Medio Ambiente y el Desarrollo efectuada en Río de Janeiro, Brasil del 3 al 14 junio del año 1992.

Más adelante abordaremos la problemática en torno a la nueva Ley de Aguas que trató de aprobarse en el 2010, baste mencionar que hasta el momento hemos expuesto los contenidos del marco legal que ha estado vigente.

### 2.3 Competencias

Para el caso de los niveles de gobierno subnacional –que nos llama en esta investigación- es necesario el que estos puedan articularse o mancomunarse para poder manejar las cuencas hídricas y lechos naturales donde el agua se genera y corre, ya que esta no responde ni se asocia a la división política administrativa del país. (A1, 2013, entrevista)

Como dijimos hasta el momento el agua es un recurso público según la legislación ecuatoriana vigente pero que no ha podido esconder inequidades en su acceso y uso ni su visión ruralista y legalista. Además al existir una ley de Régimen Municipal que ha dado a los

municipios la competencia del agua potable y del alcantarillado se puede hablar que los niveles subnacionales y locales de gobierno en el país han tenido competencias y acciones. Las propias juntas de agua que pese a sus problemas existentes de orden interno, han sido actores claves del manejo del agua a nivel rural y en el uso de muchos pequeños canales de riego, sobre todo en la región sierra. Como veremos más adelante en la sección sobre la nueva legislación que adoptó el Ecuador desde la Constitución de 2008, notaremos que la competencia en riego no solo que queda claramente definida para los Consejos Provinciales sino que se mantienen las de alcantarillado y agua potable para los municipios. Usualmente el nivel nacional de gobierno se ha encargado de la ejecución de los grandes proyectos de riego, mientras que los gobiernos locales o las juntas de regantes o juntas de agua de los pequeños. (MM, 2013, entrevista)

Pese a ello no ha sido la excepción la superposición de funciones entre organismos gubernamentales, multiplicidad de organismos y reglamentos a la hora de legislar sobre el agua. (Dubly, 2004) Hoy en día como veremos más adelante el marco legal e institucional establece claridad en las competencias por niveles de gobierno para el manejo del agua, lo que será detallado más adelante. Además el traspaso de competencias de riego en el Ecuador se manejó en función de las lealtades, clientelas o de cabildeos políticos. (MM, 2013, entrevista)

Las referencias consultadas y especializadas insisten en ir hacia una gestión de cuenca hídrica manejada bajo enfoques plurales y diversos con composición plural de actores y respondiendo a todos los intereses de los actores demandantes del agua, no solo unos pocos. Pero pese a la importancia de adoptar una gestión basada en cuencas hídricas por la disposición geográfica, poco es lo que se ha avanzado. Aunque se sabe de una experiencia para la gestión de la cuenca del río Guayas que padecía de poseer relaciones de poder inequitativas en su seno entre sus miembros. Por otra parte prevalecen las debilidades instituciones de los entes encargados de la operativización de la política del agua a nivel local: los gobiernos locales. (Dubly, 2004)

#### 2.4 Políticas del agua y acciones de manejo

Un notorio problema de la política con la que se manejado del agua en el Ecuador, estriba en el agotamiento del modelo básico y general con el que se ha manejado el líquido vital, el cual se ha basado en una sobreexplotación del esquema de concesiones y de avance sobre las áreas altas

como los páramos o los humedales, lo que aumenta la presión sobre el recurso natural. En ese sentido en el Ecuador se reporta un 400% de sobre concesiones de agua, lo que acarrea bastantes litigios judiciales pues hay cauces, canales y áreas de generación del agua cuyos derechos de uso las poseen más de dos propietarios y diversos agentes de diferentes niveles de poder. Situación que acobia relaciones de inequidad en el acceso al agua. La legislación de tierras tampoco ayuda a resolver la inequidad en el acceso al agua pues esta estipula la cesión del agua a quien compra tierras, lo cual favorece a los terratenientes. (A1, 2013, entrevista)

El ciclo natural del agua, desde su emisión y generación hasta su llegada para los usos múltiples que esta tiene, pasando por las formas de distribución y de almacenamiento demandan de acciones concretas en cada una de ellas que las presentamos y describimos a continuación en base a los planteamientos de Dubly:

**1 Preservación e incremento del recurso:** se refiere a las acciones de preservación y cuidado sobre el medio natural donde se genera el agua y su entorno ecológico como humedales, lagos, paramos, afluentes. (Dubly, 2004)

**2 Conservación calidad del agua:** es el evitar acciones de contaminación causadas por actividades humanas, ciudades o económicas, es decir las externalidades negativas. (Dubly, 2004)

**3 Aprovechamiento:** capacidad del ser humano, del Estado y de las sociedades para captar, almacenar, transportar y distribuir el agua desde sus afluentes naturales hasta los usos humanos. (Dubly, 2004)

**4 Destino:** múltiples usos de las fuentes y embalses, problemas de acceso, abuso de los usuarios de partes altas y agentes poderosos como los terratenientes o empresarios de los grandes agro negocios de cultivos únicos y bajo uso de químicos. Todo lo que entraña inequidad para los fines y usuarios a los que se distribuye el agua, pues muchas veces la abundancia de unos es la escasez de otros. Los usos del agua por lo general son para solventar las necesidades humanas en saneamiento, para riego e hidroelectricidad.

Por los múltiples destinos del agua aparecen los problemas en los criterios de valoración e introducción de los costos que implica la gestión del agua. (Dubly, 2004) Pero cabe tener

presente que la legislación vigente reconoce al agua como bien público y social, más no privado, mercantil o de lucro.

Aquí cabe indicar peso de la industria o las fábricas y de los emporios y emplazamientos dedicados al extractivismo de algún recurso natural como minas, material pétreo, petróleo, madera, camarón, palma o frutales, realidad lacerante sobre todo en zonas de la amazonia y de la costa pero también en la sierra con las flores, sea al demandar de grandes volúmenes de agua de manera excluyente, dañar los afluentes naturales del agua o a la contaminación de estas industrias que revelan la cara oscura de la economía extractiva. Es decir de un país que tiene sus ingresos y mueve fuertes cantidades de recursos sobre la base de afectar a los ricos ecosistemas y de sopesar daños al medio ambiente. Las centrales hidroeléctricas por sus efectos de desplazamiento y alteramiento de los cauces naturales del agua también son agentes de poder enfrentados a campesinos, poblados, comunidades o juntas de agua. (Dubly, 2004) En ese sentido merece la pena citar el caso del conflicto por la construcción del proyecto de almacenamiento multipropósito Baba en la provincia de los Ríos en el Ecuador entre el Gobierno que impulsaba su construcción y las comunidades campesinas.

**5 Nivelación de diferencias temporales y locales:** Acciones de canalización de los excesos del agua para canalizarlos a las zonas o temporadas de escasez. Acciones de prevención y planificación. Intervenir para prevenir la escasez o la sobreabundancia por medio del almacenamiento, dragado o represamientos. (Dubly, 2004)

**6 Distribución a los usuarios:** múltiples problemas en los sistemas de riego o deficiencias. Problemas en la descoordinación para su operación, construcción o gestión y heterogéneas visiones implícitas. Problema de los costos de mantenimiento y de evasión de planillas de pago. Control de calidad ausente. (Dubly, 2004) En ese sentido una inequidad sin duda profunda es el hecho de que el pago de las tarifas del agua, presente en la Ley de Aguas vigente desde 1972, es homogéneo para todos los actores sin considerar los usos, las externalidades por ese uso y el tamaño de los actores que usan el agua que claramente contempla diversidad de poder y de usos entre los actores destinatarios. (A1, 2013, entrevista)

7 **Uso del agua:** suelen presentarse problemas por el despilfarro del agua en zonas urbanas o en las zonas agrícolas a casusa de las malas técnicas de regadío o filtración por daños en la infraestructura.

8 **Retorno del agua:** evitar la contaminación o malas prácticas de la población con el líquido vital y saber tratar el agua servida de las fábricas o ciudades. Evitar afectación de páramos o la deforestación. (Dubly, 2004)

Merece mencionar los problemas que deben ser abordados por una adecuada política de agua como el desconocimiento de las dinámicas locales, culturales y sociales del agua, el desconocimiento así mismo de emplear y aplicar criterios multifacéticos y diversos que sepan vislumbrar la complejidad e integralidad de los sistemas naturales y sociales del agua, la ausencia de enfoques integrales y de participación plural e incluyente para la gestión del agua, la tendencia a la valoración y predominio económico-mercantil del agua, la tendencia privatizadora e inequidad en el uso y beneficio entre los usuarios implícitos, donde por ejemplo existen grupos vulnerables como los campesinos quienes padecen problemas por sus sistemas de riego que son ineficientes y presentan problemas por su rudimentaria infraestructura o son víctimas de actores más poderosos como terratenientes, empresas de diverso tipo o agentes de economía extractiva. (Dubly, 2004)

También hay que señalar la falta de planificación, de ordenamiento territorial de los gobiernos seccionales y la concepción errónea de estos, de las propias Juntas de agua o de los usuarios implícitos en pequeñas ciudades o poblados así como en áreas rurales de concebir la gestión, riego y potabilización del agua únicamente como la construcción e inversión de concreto en diques, canales y almacenamientos, es decir en infraestructura civil como un problema de concepción estrecha para con la complejidad propia del agua.

Así muchos de los problemas que se presentan en el manejo de agua se pueden plasmar en los conflictos en torno al líquido vital y cuyas aristas y causas detallamos y clasificamos en el cuadro que presentamos a continuación basado en la experiencia ecuatoriana de acuerdo a los estudios de Granda. (Granda, 2004)

#### **Tabla 6: Causas de conflictos por el agua en el Ecuador**

Causas generales	Expresiones específicas
Visión antropocéntrica en manejo del agua	Ecosistemas desprotegidos, grandes proyectos hidroeléctricos y de riego, intervención humana en ecosistemas frágiles, zonas rurales y urbanas enfrentadas por el agua.
Inequidad en el acceso al agua	<p>-<u>Transferencias de sistemas estatales</u>: infraestructura defectuosa, implementación excluyente del sistema de riego, incumplimiento de los acuerdos, propiedad y uso de los sistemas.</p> <p>-<u>Gestión de juntas de agua</u>: concesiones sin sistema de agua, concesiones de caudales inexistentes o imprecisos, concesiones duplicadas, concesiones de agua de riego sin tierra que regar, juntas de agua excluyentes, imposición arbitraria de repartos del riego, politización y no remuneración de los usuarios de las juntas, imposición de dirigencias en juntas que mantienen practicas consuetudinarias, uso del agua y de las juntas con fines clientelares o como disputa.</p> <p>-<u>Insuficiencia de caudales de agua</u>: pérdida de agua en el trayecto, sustracción de agua, tiempo de riego, multiplicación de usuarios, pugnas entre zonas altas y bajas.</p> <p>-Mujeres sin acceso al agua ocasionado por falta de acceso legal, titulación, herencias y no reconocimiento del rol de la mujer en el campo.</p>

<p>Nula o escasa incidencia de usuarios en la toma de decisiones.</p>	<p>Hace referencia a la diferencia de saberes, prácticas, costumbres, formas de administrar, concebir, usar y gestionar el agua entre por un lado las comunidades indígena-campesinos y por otro los organismos oficiales, empresas, burocracias e instituciones.</p>
<p>Diferentes criterios espaciales para la gestión del agua.</p>	<p>-Falta de aceptación de la complejidad que tiene la gestión del agua por la multiplicidad de actores, competencias, concesiones, jurisdicciones que suelen entrar en contrapunto entre sí por el control y manejo del agua.</p> <p>-Predominio de intereses económicos o políticos. (este último ha sido el caso del ex CRM en Manabí, cuyos proyectos de riego y almacenamiento de agua fueron parte en el pasado reciente de manoseo politiquero entre las elites políticas locales)</p> <p>-No mirar más allá de los límites geográficos que impone la división política administrativa del territorio. (por esta razón se reportaron conflictos entre dos cantones vecinos en la provincia del Carchi en el pasado reciente)</p>
<p>Prácticas vinculadas a intereses económicos</p>	<p>-Intervenciones sin control, imposición de criterios, prácticas inadecuadas, imposición de formas de gestión a comunidades con otras costumbres.</p> <p>-Proyectos extractivistas: minería, industria, camaroneras, actividad petrolera, etc.</p>

Elaboración propia, fuente (Granda, 2004)

### **3 Importancia de los actores locales para el manejo del agua**

Al remarcar la importancia de los agentes locales y comunitarios en la gestión y uso del agua de acuerdo a las potestades que estos puedan asumir en el marco de competencias que el nivel central contemple, no se pretende desconocer las dinámicas ni relaciones a las que estos actores están sujetos. Es decir sus relaciones de poder o influencias con otro tipo de actores. Pues estas comunidades tienen relación y son influenciados por agentes externos de diverso tipo en la gestión del agua, lo cual complejiza la gestión, pues cada agente interviene con sus saberes, tradiciones, economías, culturas, materiales e instituciones ya que el agua no es un recurso particular por su propia naturaleza. De esta manera la gestión del agua es una interrelación entre múltiples agentes con diferencias en metodologías y recursos entre sí, que se plasma en la distribución y aprovechamiento del líquido vital. (González y Bazurco, 2010)

Así en temas de políticas que atañen a los sectores ambientales o al de recursos naturales la mirada no puede ser estrecha y pretender desconocer a los campos sociales, políticos, históricos, culturales y demográficos que en ellos influyen. Pues estos influyen en el uso y sostenibilidad de esos recursos. (González y Bazurco, 2010)

En ese mismo sentido las comunidades andinas poseen formas y estilos de organizar, usar, aprovechar y administrar el agua y el riego dependiendo de cómo estas están constituidas, sus formas de acceso y el grado de tradicionalidad o modernidad implícitas en ellas. En esa línea estas comunidades andinas se han caracterizado por poseer saberes, técnicas y formas apropiadas de gestionar el agua con mucha efectividad pero que responden y están adaptados a sus condiciones locales en las facetas ecológicas, socio-económicas, etc. y que se aboga por su preservación y reconocimiento de estas prácticas y saberes, pues de ello depende el futuro de las comunidades andinas. (González y Bazurco, 2010)

Respecto a las capacidades, técnicas y saberes comunitarios González y Bazurco sostienen que estos dependen de la organización local y que mientras mayor sea la dependencia de estas comunidades a los recursos externos menor será su autonomía. Esta observación tiene



relevancia aun para aquellas agencias de desarrollo que por más bien intencionadas, respetuosas y reivindicativas que sean, tienden a desconocer estas prácticas y saberes locales y que los propios mecanismos participativos no los rescatan. (González y Bazurco, 2010)

Pero existe otra dimensión relacionada con la importancia de las organizaciones locales, sobre todo en las juntas de regantes o juntas de agua que nos interesa en este estudio, pues son las que cumplen un rol destacado en el ciclo de la política del agua. Estas organizaciones tienen como ejes claves de su estructura y gestión su historia y cultura, su personería jurídica, su relación con los poderes gubernamentales y su estilo y formas de gestión, de allí que para comprender su fortaleza y su manejo participativo se requiere previamente ver tales aspectos. (Olszewski, 2005)

Dado que el agua en el mundo andino se genera siempre en zonas altas como los páramos, nevados o en estribaciones, la importancia que adquieren las juntas de regantes y sus niveles de organización interna como entes que ejercen gobierno en los territorios donde se genera el agua, cuencas, micro cuencas y humedales (junto a las comunidades indígenas-campesinas que viven en ese entorno) es sumamente relevante no solo para la preservación y cuidado de las condiciones naturales y ecosistémicas para la reproducción de los caudales de agua sino además por la propia gestión, administración y operación de los canales, diques e infraestructura hídrica y para la propia participación de los múltiples usuarios sean estos de riego, consumo humano, recreación o para la producción. Usualmente han sido los canales de riego antiguos y comunitarios a los que se califica como buena su gestión, pues los propios usuarios locales y las juntas de agua conocen mejor que nadie las condiciones locales en las que se genera el agua y han poseído saberes y conocimientos ancestrales que les han permitido que estos doten de agua por siglos inclusive. Estas Juntas han hecho un arduo y buen trabajo en el mantenimiento, colaboración en trabajos de obra física, operación y administración de los canales de riego de las zonas rurales, sobre todo en la sierra. (MM, 2013, entrevista)

Dicho esto, si nos ocupamos de la incidencia participativa para la gestión del agua en una provincia de la serranía andina del Ecuador, como es el caso de Tungurahua, no es posible dejar de mirar a estas juntas de regantes, pues son los actores protagónicos de la gestión del agua. Las formas de relación entre estos y otros actores, su participación para la elaboración de la agenda y para la política provincial del agua expresada en los planes de cuidado del agua, así como su

incidencia y saberes para la toma de decisiones en esta provincia es hacia donde dirigiremos nuestros esfuerzos investigativos a fondo en el cuarto capítulo de esta investigación.

#### **4 Política nacional del agua, análisis normativo de la Constitución ecuatoriana 2008 y la nueva legislación en relación a las competencias por el agua**

Primero que nada si nos fijamos en el principal texto político que posee el Ecuador, como es la Constitución aprobada en 2008, encontramos claras disposiciones sobre la visión general y la cosmovisión de desarrollo bajo la cual se mira al agua a nivel nacional e inclusive hallamos claras disposiciones y tareas para los niveles de gobierno. (Constitución Política del Ecuador, 2008) Los gráficos que siguen continuación clasifican las tareas y roles de cada uno de los actores subnacionales de gobierno, muchas de ellas tienen que ver con el agua. Bajando de nivel o de jerarquía jurídica el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización reafirma estas potestades y atribuciones para los niveles subnacionales de gobierno y la forma participativa bajo la cual llevar adelante estas atribuciones. (COOTAD, 2010)

**Tabla 7: Competencias del Estado central y su autoridad relacionadas al agua de acuerdo a la Constitución 2008- artículos 313, 411 y 412**

Garantizar la conservación, recuperación, manejo integral de recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales asociados al ciclo hidrológico.
Priorizar el uso humano y la sustentabilidad de los ecosistemas en el aprovechamiento del agua.
Planificación
Regulación de las actividades que pudiesen afectar calidad, cantidad, equilibrio eco sistémico sobre todo en fuentes y zonas de recarga del agua.
Control
Cooperación con la autoridad a cargo de la gestión ambiental para asegurar su enfoque eco sistémico.
Agua como sector estratégico donde el Estado se reserva el derecho de administrar, regular bajo el principio de eficacia, precaución y sostenibilidad ambiental.

**Tabla 8: Competencias de gobierno del nivel provincial relacionadas al agua de acuerdo a la Constitución 2008 –artículo 263**

Planificación del desarrollo provincial y territorial, articulando con otros niveles de gobierno
Ejecutar y coordinar obras de cuencas micro cuencas

Gestión ambiental provincial
Planificar, operar, construir y mantener sistemas de riego
Fomento de la actividad agropecuaria
Fomento de actividades productivas provinciales

**Tabla 9: Competencias de gobierno del nivel municipal relacionadas al agua de acuerdo a la Constitución 2008 –artículo 264**

Planificación del desarrollo provincial y territorial, articulando con otros niveles de gobierno
Planificar, construir y mantener infraestructura física
Crear, modificar o suprimir las tasas y contribuciones de mejoras
Prestar servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas servidas, manejo de basura y saneamiento ambiental.
Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de playas de mar, riberas, lechos de ríos, lagos
Preservar y garantizar el acceso de las personas a riberas de ríos, mar, playas y lagos
Regular, controlar y autorizar la explotación de material pétreos cerca de ríos, lagos y playas

Elaboración propia

**Tabla 10: Competencias de gobierno del nivel parroquial relacionadas al agua de acuerdo a la Constitución 2008 –artículo 267**

Planificación del desarrollo parroquial articulando con otros niveles de gobierno
Incentivo de actividades productivas y de protección del medio ambiente y biodiversidad
Gestionar y coordinar los servicios públicos delegados por otros niveles de gobierno
Promover la organización de la población rural y de comunas
Vigilancia en la calidad y ejecución de obras y servicios públicos

Elaboración propia

De acuerdo a lo expuesto vemos que diversas facetas, usos y aspectos relacionados el manejo y la competencia del agua recae en gran medida en los niveles subnacional o locales de gobierno, sobre todo en los gobiernos provinciales y en los municipales, siendo tarea de los parroquiales – es decir las unidades de gobierno más pequeñas- el apoyo concurrente a los otros dos. Además al poseer la potestad de la planificación local del desarrollo territorial y del fomento a actividades productivas alcanzan de manera indirecta a tareas ligadas al manejo y aprovechamiento del agua. (Constitución Política del Ecuador, 2008)

En lo que respecta al agua la carta política ecuatoriana en su artículo 318 recalca su relevancia para el humano y para la naturaleza, defiende su estricto carácter nacional, de uso público, de dominio inembargable, imprescriptible e inalienable para el Estado, rechazando toda forma de privatización. Además se limita su gestión a actores comunitarios y público estatales

para los servicios de agua potable, saneamiento y riego. En el artículo 12 se reafirma esto y se acota su carácter estratégico, de uso público y su propiedad patrimonial del Ecuador. (Constitución Política del Ecuador, 2008)

Por otro lado el Estado se constituye en un ente que apoya la gestión comunitaria del agua y de los servicios públicos ligados a esta, promoviendo alianzas público-comunitarias. Pero el Estado se arroga la función por medio de una autoridad única del agua (no menciona cual) de la gestión y planificación de los recursos hídricos y cuyo destino manifiesta ser para los siguientes fines y de acuerdo a este orden: consumo humano, riego para soberanía alimentaria, caudal ecológico y productividad. Para esta última actividad se requiere el permiso del Estado sea este del sector privado, público o el de la economía popular. (Constitución Política del Ecuador, 2008)

Hay que recalcar que la Carta Política ecuatoriana otorga poder y exclusividad al Estado en el manejo y demás tareas ligadas al agua –igual que en los demás recursos naturales- y pone a las actividades productivas y al sector privado relegados o al margen de la gestión o de la priorización de los usos del agua, pero anteponiendo en primer lugar los usos humanos, sin embargo como fines humanos entran muchas actividades y usos (que incluyen los propios fines productivos) que quedan ambiguamente denominados como tales. Esta centralidad en el uso humano sobre la gestión del agua se plasma en su carácter como derecho humano irrenunciable y esencial para la vida así como el de vivir en un ambiente sano. (Constitución Política del Ecuador, 2008)

Por otra parte no debemos omitir que la propia Constitución ecuatoriana concibe la gestión de recursos naturales así como la gestión de las competencias de todos los niveles de gobierno bajo el esquema de la participación ciudadana, el control social, (en estos aspectos tanto la Constitución como el COOTAD despliegan un amplio abanico de dispositivos de herramientas, mecanismos e instituciones participativas articuladas a la planificación por niveles de gobierno ya los ciclos de la política pública de carácter obligatorio muchos de ellos) tal principios como el de la solidaridad, la sostenibilidad y sobre todo sugiriendo la coordinación entre todos los actores –no solo estatales- implícitos en los sistemas y sectores de política pública o en los niveles de gobierno. (Constitución Política del Ecuador, 2008 y COOTAD, 2010)

#### 4.1 PNBV 2009-2013

De su parte el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* (SENPLADES, 2009) que guía en grandes líneas la planificación y las políticas del Estado en su objetivo 4 dedicado a los derechos de la naturaleza y la promoción de un ambiente sano y sustentable sostiene en su política dedicada al agua que esta debe ser manejado bajo una mirada integral por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico para el Estado y de valoración ambiental y sociocultural. Las acciones que el Estado debe de llevar a cabo se señala que deben ser:

-La implementación de programas bajo el criterio de equidad territorial por el recurso hídrico en lugar de las de compensación.

-Desarrollar programas que impulsen una producción sostenible como alternativa a las que afectan a las cuencas hídricas.

-Diseñar programas para la sensibilización, educación y capacitación que sirvan para el reconocimiento del valor de la gestión cultural del patrimonio hídrico.

-Fomento de la investigación para la restauración, rehabilitación, reparación y mejora de los ecosistemas naturales y de la infraestructura de las cuencas hídricas.

-Estimular la gestión comunitaria responsable del agua y apoyar el fortalecimiento a las organizaciones campesinas e indígenas en los territorios para garantizar las permanencias de los procesos de conservación.

-Recuperar la funcionalidad de las cuencas, manteniendo la vegetación y las estructuras relacionadas con las fuentes de producción de agua.

-Establecer lineamientos públicos integrales de conservación y manejo del agua, bajo criterios de equidad y racionalidad socio-económica y de equidad.

-Diseñar y aplicar reformas institucionales que fortalezcan la regulación, acceso, calidad, recuperación del agua e implementación de procesos de desconcentración articulando a la planificación de todos los niveles de gobiernos. (SENPLADES, 2009)

## 4.2 La propuesta de Nueva Ley de Aguas

Para la primera mitad del 2010 el Gobierno del presidente Correa por medio de la SENAGUA o Secretaria Nacional del Agua impulsó la Ley de Aguas que terminó en el archivo del Legislativo luego de una aguda disputa política y movilización de los actores campesino y de la CONAIE o Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, expresadas en jornadas de movilizaciones sociales contra el gobierno, el cual también estaba bajo presión y en conflicto con actores empresariales. En dicho proyecto de ley se contempla regulaciones, distribución, usos y sobre todo la institucionalidad y el rol de los actores gubernamentales nacionales encargados del manejo del agua. Ramírez sostiene que la motivación de los actores empresariales en dicha coyuntura obedecía a que estos preferían que el sector del agua permaneciese sin regulaciones y sin autoridad estatal como lo contempla la aún vigente ley Agraria de 1994 de corte por mercado. (Ramírez, 2012) Otros estudiosos afirman que dicho ciclo de movilizaciones se debió a la resistencia de las Juntas de Regantes (muchos de ellos de Tungurahua) ante la pretensión de la Ley de Aguas del gobierno de Correa elaborado por SENAGUA de querer estatizar la propiedad, gestión del agua y por tanto arrebatar el manejo y administración a las juntas de regantes en todo el país. (OP, 2013, entrevista)

Se reporta además de varios actores que dicha propuesta de ley no tuvo un adecuado procesamiento participativo ni de socialización en todo el país de parte de SENAGUA, quien la elaboró, ignorando metodologías de construcción participativa o de diálogo para su elaboración y socialización, haciendo que SENAGUA sufra severas desacreditaciones y críticas.

Respecto a las tarifas de pago por las concesiones de agua se señala que la ley no precisa los pagos que deben pagar los usuarios por los diferentes usos que hacen de las concesiones otorgadas. (MM, CV, 2013, entrevista) No conviene que la nueva ley de aguas sea laxa y no posea definiciones específicas respecto al pago de las tarifas por el uso del agua, pues no cabe duda que existen actores económicos privilegiados que usan grandes caudales de agua, pagando por ella costos irrisorios o pequeños.

De esta manera la Propuesta de Ley de Aguas debe esperar afinar los mecanismos de la consulta pre legislativa antes de su tratamiento y aprobación definitiva. En este cuerpo legal se estipula los pasos y condiciones para otorgar los derechos de uso y de concesión, se resalta el

orden de prelación del recurso afirmado por la Constitución, afirma los principios de preservación de la calidad del agua, de los lugares naturales donde se genera, el control de uso, el cuidado y control de todas las condiciones y ciclos naturales que la reproducen aunque no conceptualiza la noción de caudal ecológico. La ley contempla además la coordinación entre entidades estatales como la Autoridad Única del Agua y la Autoridad Ambiental y los gobiernos locales para formular políticas públicas que aseguren un enfoque sistémico y el mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales en armonía con los derechos de la naturaleza, incorporando la mirada de los caudales ecológicos. (Arias y Terneus, 2012) (AS, 2013, entrevista)

Pese a que aún no se aprueba la Ley de Aguas en el momento que se escriben estas líneas (marzo 2013), el gobierno de Correa ha empezado la transferencia de la competencia de riego a los Consejos Provinciales en consonancia con lo que dictamina el COOTAD y las disposiciones del Plan Nacional de Competencias elaborado por el Consejo Nacional de Competencias (CNC), entidad conformada por representantes de los niveles de gobierno, pues el que no exista la ley no impide la transferencia. De hecho esa fue la primera competencia que fue transferida a los Consejos Provinciales de todo el país desde fines de 2011.

## CAPITULO 3

### EL MODELO POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN TUNGURAHUA- EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN (NMG)

Antes de adentrarnos en el estudio de la gestión participativa en la toma de decisiones y elaboración de agenda de las políticas del agua en el denominado Parlamento Agua de la provincia de Tungurahua, miraremos primero el seno institucional general desde el cual este Parlamento y su participación tiene lugar al estar articulada al Gobierno Provincial de Tungurahua (GPT). De esta manera abordaremos a grosso modo datos generales de la provincia, los antecedentes socio-políticos que han hecho posible y han sostenido la participación ciudadana mediante el Nuevo Modelo de Gestión (NMG) que adoptó el GPT, interpretándolo desde los planteamientos que explican los orígenes de los gobiernos participativos elaborados por Welp, Schneider y Ramírez. También veremos los planes de desarrollo, trayectorias, actores, formas, principios y diseño institucional que se dan en el NMG bajo el lema *Todos Somos Gobierno*. Al final de este capítulo presentaremos un análisis del caso que ha sido levantado por la investigación de campo y bibliográfica a la luz de los postulados y principios del Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD) de Fung y Wright cuyos aportes teóricos fueron expuestos en el capítulo primero, así como sus logros y límites del NMG tungurahense.

#### **1 Algunos datos sobre la Provincia de Tungurahua**

- Es una provincia densamente poblada, 3.334 Km<sup>2</sup>.
- 504.583 habitantes (INEC) contando con una de las densidades más altas del país (157 hab/km<sup>2</sup>) Mujeres: 258.800 y hombres: 244.783 (INEC)
- Es una provincia agrícola (33,8%), industrial (17,7%), de servicios (13,5%) y comercio (18,3%); con alto potencial turístico, textiles y artesanal.
- 54,5% de la PEA sin relación de dependencia. Múltiples pequeñas empresas
- Es una provincia seca. La demanda hídrica supera en 40% a la oferta. La eficiencia de riego parcelario es del 42%.



- Provee al mercado nacional con el 10% de granos, 13% de tubérculos, 13% de hortalizas y 8% de frutas.
- El 30 % de su territorio es parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Primeros del País en producción de calzado, carrocerías y avicultura.
- Tercera provincia después de Guayas y Pichincha, con mayor número de Cooperativas de Ahorro y Crédito (120), en su mayoría indígenas.
- Ha logrado índices importantes en desarrollo económico, productividad, reducción de la pobreza, disminución de inequidad y menor índice de desempleo del país 3.5%
- Ha superado terremotos, sequias y erupciones volcánicas (Gobierno Provincial de Tungurahua)

## **2 Historia, contexto y orígenes políticos del modelo participativo en Tungurahua**

Antes de la concreción del NMG Tungurahua en 2003, la provincia ya poseía antecedentes de esfuerzos gestión pública basados en la modalidad de la articulación y cogestión participativa dados por la suma de diversos tipos de esfuerzos entre los diversos actores público-estatales de los diversos niveles de gobierno, privados, sociales, corporativos y comunitarios como fueron los esfuerzos del Comité de Operaciones Emergentes en las erupciones volcánicas del Tungurahua que inician en 1999, CORPOAMBATO que es una idea que asocia al Consejo Provincial de Tungurahua, el Municipio de Ambato y las cámaras de la producción, con el fin de contar con un ente operativo que sume iniciativas en pro de la ciudad y la provincia, (Gangotena, 2011) y el Frente Sur-Occidental, mancomunidad que agrupa a cuatro municipios de la provincia (Cevallos, Mocha, Quero y Tisaleo) para acciones de descontaminación, producción sustentable agrícola, recuperación de paramos y manejo adecuado del agua bajo la modalidad de Frente con su respectivo organigrama interno. (Consejo Provincial de Tungurahua, Municipios de Cevallos, Mocha, Quero y Tisaleo, GTZ, Intercoperación, Emprender y CUSUDE). Pero según lo dicen los propios actores locales como al actual prefecto Fernando Naranjo ya desde el siglo XIX los tungurahueses supieron por medio de la unidad y la ayuda mutua cooperar ante desastres naturales como las erupciones volcánicas del Tungurahua y la fuerte sequía en una provincia

cuya oferta natural del agua siempre fue menor a la demandada y de formación geológica un tanto árida.

Según Ospina ya de manera tácita y no declarada bajo una formalidad política, existía una sinergia y convergencia social compuesta por una gama amplia de actores en la figura de coalición dominante que marcó desde el siglo XIX la relación de los actores ante el territorio de Tungurahua, facilitadas por las condiciones de relativa igualdad socioeconómica, fruto de mayores niveles de distribución de la tierra, crédito, educación y riego junto con estructuras familiares en donde comerciantes, artesanos y productores compartían lazos de sangre y de parentesco, es decir surgían del propio seno de las familias ambateñas y tungurahueses, pues cada miembro familiar adoptó actividades económicas diferentes y complementarias (Ospina, 2011) (Ospina y Hollenstein s/f). Según los estudios existentes, los tempranos emprendimientos, formaron un tejido industrial y artesanal de bienes de consumo masivo, popular y de poco valor agregado cuyos mercados eran los estratos medio y populares de Quito y Guayaquil y en donde sobresalían la comercialización exitosa de artículos de cuero, metalmecánica y de frutas de fuerte demanda como peras, manzanas, claudias o mandarinas lo cual acumuló capitales en lo local. (Ospina, 2011)

A ello se suma la composición de una clase terratenientes no numerosa ni hegemónica que –a diferencia fundamental con otras provincias de la sierra- no eran del todo dominantes y supieron reconvertirse más o menos mediados del siglo XX en comerciantes, banqueros e industriales. También fue gracias a factores como al apogeo económico que impulsó el tren en la sierra central desde 1908 y de las políticas desarrollistas, pro industrialización y de proteccionismo impulsadas por el gobierno central desde la época de Galo Plaza a fines de los años 40 que lograron una emergencia de un sistema manufacturas locales. Por su lado las investigaciones de Ospina afirman que el carácter no hegemónico de los terratenientes obedecía a que desde temprano compartían el poder económico local junto un próspero campesinado, un enriquecido grupo de arrieros (sobre todo antes de la inducción del automóvil) y un laborioso artesanado de composición familiar de pequeños propietarios. Grupos que complementaban sus actividades con los terratenientes, los cuales posteriormente mutaron hacia una formación comercial o industrial (en el sector de la metalmecánica y de la carrocería), que no migró, desinvirtió y abandonó su terruño hacia las ciudades de Quito y Guayaquil como lo hicieron

viejas las elites terratenientes y comerciantes de las vecinas provincias de Chimborazo o Cotopaxi quienes además detentaban el poder político. (Ospina, y Hollenstein s/f)

Otra diferenciación importante con otras provincias de la serranía ecuatoriana y clave para entender el porqué de relaciones sociales más horizontales estriba en el carácter urbano de desarrollo centrado en la prosperidad de Ambato –sobre todo luego del terremoto de 1949- y en su constitución como mercado central e importante en toda la sierra -centro de abasto de bienes alimentarios como frutas y hortalizas o artesanías. Sin duda su ubicación geográfica en la mitad del Ecuador ayudó a la formación de Ambato como un epicentro comercial relevante y con la particularidad de no contar con cadenas de comercialización abusivas y explotadoras del campesinado-indígena como en las provincias vecinas, pues la relación del productor (sea campesino o artesano) con el comerciante era de parentesco, complementaria y estaba dada desde antaño y que ayudó a formar una estructura de menor inequidad social y económica a diferencia otras partes de la sierra ecuatoriana. (Ospina, 2011)

Así es como se configura un panorama único e inédito de una provincia de la serranía ecuatoriana que no reprodujo los patrones sociales tradiciones de dominación basado en el patronazgo, el clientelismo y el verticalismo propio de la clase terrateniente-feudal, ya que estos al verse forzados por la economía fueron obligados a articularse e interrelacionarse entre diversos grupos y clases sociales, forjando así a crear mecanismos más horizontales de interrelación en lo que se conoce una colación dominantes en el territorio de Tungurahua de composición muy amplia y heterogénea Ello sin duda facilitó la creación de mancomunidades y esfuerzos de articulación inter institucional en Tungurahua pues había tradición e historia local entre las familias, grupos sociales, clases y sectores económicos de la provincia que estaban acostumbrados a cooperar entre sí. (Ospina, y Hollenstein s/f)

Sin embargo desde los años 80 hasta fines de los 90 la provincia de Tungurahua sufría de problemas de corrupción, falta de credibilidad en las instituciones locales. Expresados en problemas notorios en la administración pública de los organismos locales de gobierno, principalmente encarnados y expresados en el municipio de la capital de Tungurahua: Ambato que era presidido por el alcalde del Partido Social Cristiano (PSC) Luis Fernando Torres quien gobernaba consecutivamente desde 1992 en dos periodos de gobierno. Esta crisis tenía su correlato en crecimiento de la pobreza, la caída de las empresas, manufacturas y clústeres

productivos fruto de la apertura económica y de mercado adoptado desde los 90 por los gobiernos nacionales. (Ospina y Hollenstein s/f)

Los problemas institucionales del Municipio de Ambato se expresaban en fenómenos la falta de transparencia en la gestión pública, así como en la discrecionalidad de los gastos públicos y la corrupción (dada en el amiguismo entre la coalición dominante y el manejo doloso de los recursos), el clientelismo para con las zonas urbano marginales y rurales de Ambato (OP, 2013, entrevista), obras de vialidad mal hechas, retrasos y sobrepuestos en las obras, la desarticulación de los planes de desarrollo (agendas de políticas) elaboradas por diversas instancias y organismos, la falta de voluntad política para implementarlos y el descrédito a los organismos de gobierno.

El hartazgo a ese esquema es el que impulsaría un cambio de modelo hacia un esquema de gestión público participativo mediante el denominado Nuevo Modelo de Gestión o NMG. Ese fue el factor que orientó el voto en las elecciones del 2000 que colapsó y agotó del capital político del PSC en Tungurahua y la emergencia de la nueva fuerza política local que desde el 2000 hasta hoy en día lidera el GPT, incorporado a la participación ciudadana como eje del diseño de las agendas de desarrollo y como vía para establecer relaciones más estrechas con la sociedad y como esencia de una gestión de gobierno diferente. El prefecto entrante Naranjo se rodeó de un equipo de trabajo calidad para impulsar el cambio y comprometido con esta visión de establecer un gobierno participativo sin despedir a los funcionarios de planta del GPT. Se lo suele señalar a él como el líder y el visionario del proceso de dar vida y sostener al NMG de Tungurahua.

Así fue el hartazgo de amplios colectivos a la gestión del PSC en el Municipio de Ambato lo que detonó el cambio de gobierno en dicho municipio desde el 2000 sino el del propio GPT (conocidos también como Consejo Provincial o Prefectura) que estuvo presidido desde 1992 por María Hortensia Albán, miembro así mismo del PSC, pero que en 1992 rompe con su coideareo de partido, el alcalde L Fernando Torres de Ambato por rivalidades y quien se reeligió en 1996 al igual que Torres en las elecciones locales y nacionales que tuvieron lugar ese año. El PSC en los hechos gobernó Ambato y el GPT desde 1992-1996-2000, es decir dos periodos. (AP, 2013, entrevista)

Por otra parte el GPT por largo tiempo (antes del año 2000 en que entra el hasta hoy prefecto Naranjo) sostuvo un cuerpo de funcionarios que hasta el día de hoy ha gozado de estabilidad sin poseer o reportarse problemas de mala gestión, ineficacia o corrupción en la administración pública, que no ha boicoteado el NMG que se estrenó en 2000 y hasta hoy en día brinda su respaldo. (AP, 2013) Por ello deducimos que el cambio local no se suscitó por críticas al GPT antes del 2000. Tampoco a la ex prefecta Albán cuya gestión se califica como normal, de impulso a la infraestructura educativa pero alejamiento con todos los nueve municipios de la provincia sino básicamente al ex alcalde de Ambato Torres y a la gestión del Municipio bajo su mandato. (AP, 2013) (Para consultar sobre el historial de prefectos, obras relevantes, origen social, periodos de gobierno y partidos políticos gobernantes en el Consejo Provincial de Tungurahua desde 1979-2014, ver anexo 2)

Volviendo a analizar las dinámicas y factores del cambio en la coalición y en el poder político local, el factor principal que detonó la crisis de la coalición política dominante del PSC fueron el malestar colectivo por la forma en cómo se manejaba las entidades de gobierno local. Este malestar fue ganado protagonismo y logró la suma de más amplios actores y grupos sociales de la provincia en general pero que además contó con el apoyo de partidos políticos de la centro izquierda tungurahuesa (ID, DP-UDC, Partido Socialista y Pachakutik) opuestos a la gestión de Torres y del PSC en general y dispuestos a participar en las elecciones locales del año 2000 mediante el denominado Frente Cívico. El eje discursivo que aglutino la colación de cambio de Naranjo fue la de la condena a la corrupción y el afán de tener transparencia. Este problema se acompañaba con la crisis de los organismos locales y el fin del modelo económico proteccionista que había hecho entrar en crisis al sistema productivo de Tungurahua y que aumentó los niveles de pauperismo al desmontarse buena parte del tejido productivo de la provincia por el modelo aperturista puesto en vigor desde los años 80's. (Ospina y Hollenstein, s/f)

En las elecciones seccionales del año 2000 que tienen lugar en Tungurahua se formaliza la constitución de la alianza política denominada Frente Único, entre una gama amplia de actores que daría fruto al NMG. Esa alianza fue conformada por la elite industrial ambateña, junto a artesanos, productores, trabajadores, movimientos sociales y partidos de izquierda que apoyaron al Ing. Fernando Naranjo (ex gerente de la Empresa Eléctrica local) a la candidatura al Consejo Provincial y al Arq. Fernando Callejas (miembro de la elite ambateña) a la alcaldía de Ambato.

Era un binomio que representaba un cambio en la coalición política de la provincia y que contó con apoyo de los tungurahueses. Autoridad que desde el inicio buscó la coordinación con las demás autoridades cantonales de la provincia y poner fin a la nefasta desarticulación entre organismos locales de gobierno. Ambos triunfan electoralmente en sus respectivas jurisdicciones en el 2000 y se han reelegido hasta el día de hoy. (Para el caso de las reelecciones del prefecto Naranjo ver el anexo 6) Vemos pues que de alguna manera que la dinámica de entrada y duración de las fuerzas políticas en el Municipio de Ambato han ido de la mano del GPT.

Sin embargo desde 2003, año en el acontece la Primera Asamblea Provincial de Tungurahua se fijan de manera participativa los problemas de la provincia y así se vislumbran los ejes comunes de desarrollo en torno al **agua, al trabajo y gente** como los esenciales de parte de una amplia gama de actores locales que conformaron la alianza electoral del 2000 junto a más actores sociales no solo políticos, sino miembros y representantes de las importantes organizaciones, gremios, movimientos sociales, juntas de agua, campesinos, comerciantes, cámaras de empresarios y otros como grupos de mujeres y jóvenes, pero también asisten delegados de los niveles de gobierno, incluido los representantes del gobierno central. (Ospina y Hollenstein s/f) (Ospina, 2011)

A la convocatoria inaugural del NMG en 2003 acudieron 255 representantes de organizaciones privadas y gubernamentales, rurales y urbanas cuyos ejes de acción eran sociales y económicos y donde aprobaron el modelo institucional. Orientado en cimentar a la participación como parte de un gobierno diferente que deje atrás el clientelismo, la exclusión, la corrupción y la descoordinación entre organismos para el desarrollo local. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012) Gangotena brinda datos más precisos sobre la asistencia a la I Asamblea Provincial, efectuada en abril de 2003, acudieron 355 representantes: 97 de instituciones públicas de elección y delegación –del gobierno central, provincial, cantonal y parroquial, organizaciones ligadas a la educación, la producción, el ambiente, la salud, y el turismo. Los demás 258 concernían a la sociedad civil: gremios productivos, colegios profesionales, organizaciones culturales, sociales y deportivas; juntas de riego, grupos de mujeres, organizaciones indígenas, comerciantes, microempresarios y cámaras de industriales. (Gangotena, 2011) Así nacen los Parlamentos como instancias de participación conformadas por amplios sectores sociales ligados a cada uno de los temas de agua, gente y trabajo de la provincia y que terminarían

constituyéndose como instancias de sugerencia de proyectos, formulación de políticas seguimiento a los mismos.

De manera que en 2003 la alianza electoral del 2000 amplió su plataforma a todos los sectores sociales, gremiales y económicos de la provincia para dar vida al modelo participativo contemplado en el NMG. Por esa época se llevan a cabo también esfuerzos desde el Consejo Provincial de síntesis y sinergia de 52 planes de desarrollo provincial dispersos en una amplia gama de organismos públicos y agencias de desarrollo (sobre todo suiza y alemana) que nunca habían cooperado pero cuyos contenidos se asemejaban y giraban en torno a los problemas de agua, trabajo y gente.

A lo largo de estos procesos y espacios de participación se logró confianza y acercamiento y un avance en diluir las distancias étnicas y de poder entre blanco-mestizos con los pueblos indígenas de la provincia. Los líderes indígenas reconocen las distancias y diferencias sociales entre ellos con los líderes políticos locales de Tungurahua. Sin embargo afirman poseer hoy en día relaciones cordiales y respetuosas. (JT, 2013, entrevista) Según autoridades locales de Tungurahua las propias dinámicas participativas -sobre todo al inicio del NNG cuando se trataba de articular los planes de desarrollo locales y las demandas de las comunidades- indígenas lograron diluir los tradicionales mecanismos clientelares en los que el poder político local se había relacionado con las comunidades indígenas. Inclusive los partidos políticos que formaron parte del Frente Cívico en las elecciones 2000 pretendieron un reparto de cargos públicos en el Gobierno Provincial de Tungurahua (GPT), sin embargo el prefecto nuevo y su equipo les hicieron notar el espíritu del NMG, haciendo según afirman personal cercano al prefecto que los partidos cediesen en sus demandas. (MN, 2013) Al inicio del nuevo gobierno local tuvo demasiada expectativa social contenida que deseaba ardientemente respuesta a sus demandas.

Desde el (GPT) se impulsó al poco tiempo de ganar las elecciones con el prefecto Naranjo, un proceso de consulta con diversas comunidades campesinas e indígenas de los sectores rurales de la provincia en donde estos actores –acostumbrados a la tradicional forma paternalista, clientelar y demagógica de relación con la autoridad local- resaltaban la concreción de obras no necesarias, suntuarias y repetidas en todas las consultas con la finalidad de según los

dirigentes de “devolver el favor” de parte del nuevo prefecto por haber dado el voto por él en las elecciones locales del 2000. Sin embargo los dirigentes comunitarios luego de haber repetido el mismo peticionario dos veces son invitados a una asamblea en donde con asombro escuchan sus propias propuestas y son solicitados por el prefecto a que articulen una agenda de desarrollo y un mapa de problemas claro.

Luego, Tungurahua empieza a delinear un plan de desarrollo elaborado en base a la deliberación y debate de las propias comunidades pero que además integró aportes sistematizados de los 52 planes de desarrollo elaborados hasta ese entonces de manera dispersa y desarticulada por múltiples agencias y entidades locales y cuyos contenidos fueron articulados, discutidos y sistematizados en uno solo. En el proceso de articulación de los planes de desarrollo y de debate interno en la Asamblea provincial sobre los problemas y demandas de las comunidades rurales se logró el acuerdo político provincial entre las filiales locales de las tres organizaciones indígenas nacionales existentes en el país: la FENOCIN, la CONAIE y la FEINE. Ese acuerdo permitió que se dejen de lado las disputas por liderazgos o imposición de agendas locales por sobre otras comunidades ligadas a alguna otra organización y se pueda poner sobre la palestra local acuerdos clave en ejes constantes y claves para elaborar políticas y planes de desarrollo local, esta vez sustentados en un amplio debate, deliberación y consenso interno sobre la ruta a emprender por el Consejo Provincial de Tungurahua. Con el transcurrir de los años ya para el 2003 este proceso empieza a adquirir forma y se logra institucionalizar de forma sólida en la demarcación de la agenda de desarrollo de la provincia.

Aplicando al NMG las reflexiones de Ramírez y Welp (Ramírez y Welp, 2011) vemos que este nace orientado a promover políticas de desarrollo territorial, con énfasis en los componentes ambientales, hídricos y de desarrollo económico y productivo de la provincia de Tungurahua y en donde tanto la promoción de prácticas innovadoras de la gestión gubernamental por medio de la participación junto con la búsqueda inclusión social son los componentes orientadores en los que se basa el NMG y su institucionalidad.

Por otra parte de acuerdo a las reflexiones de Schneider y Welp sobre las causalidades que orientan la formación de gobiernos participativos (Schneider y Welp, 2011) vemos que si se cumplen sus condiciones para este caso. Pues si se dio una demanda ciudadana para el cambio político local gracias a la amplia alianza electoral del 2000 que amplía sus horizontes en el 2003



para dar vida al NMG. Ello fue clave para definir su propia institucionalidad participativa. Es precisamente esta colación amplia en lo político y en lo social la que alcanzan el poder político local expresado en el Consejo Provincial de Tungurahua e impulsan la participación como parte de su programa y de su convicción de instituir un gobierno sustentado en la participación, nuevas formas de representación, corresponsabilidad, la coordinación y en la transparencia.

Los escándalos de corrupción y la descoordinación entre entidades de gobierno en la provincia como antecedente fueron la clave para explicar la modificación de las formas de ejercicio del poder político, de la gestión gubernamental y de la representación. Cambio que se orientaba desde el nuevo poder político provincial por establecer un gobierno que por medio de la transparencia, la cogestión, la cercanía al ciudadano, la horizontalidad en la toma de decisiones y la participación abierta sea diferente a lo convencional.

### **3 Antecedentes del Nuevo Modelo de Gestión NMG de Tungurahua**

Antes a la emergencia del NMG Tungurahua en 2003 ya posea in antecedente de esfuerzos gestión pública basados en los principios y bajo la modalidad de la articulación y cogestión participativa dados por la suma de diversos tipos de esfuerzos entre los diversos actores público-estatales de los diversos niveles de gobierno, privados, sociales, corporativos y comunitarios como fueron los esfuerzos del Comité de Operaciones Emergentes en las erupciones volcánicas del Tungurahua que inician en 1999, CORPOAMBATO que es una idea que asocia al Consejo Provincial de Tungurahua, el Municipio de Ambato y las cámaras de la producción, con el fin de contar con un ente operativo que sume iniciativas en pro de la ciudad y la provincia, (Gangotena, 2011) y el Frente Sur-Occidental, mancomunidad que agrupa a cuatro municipios de la provincia (Cevallos, Mocha, Quero y Tisaleo) para acciones de descontaminación, producción sustentable agrícola, recuperación de paramos y manejo adecuado del agua bajo la modalidad de Frente con su respectivo organigrama interno. (Consejo Provincial de Tungurahua, Municipios de Cevallos, Mocha, Quero y Tisaleo, GTZ, Intercoperación, Emprender y CUSUDE).

## **4 NMG de Tungurahua: actores, el modelo de un gobierno participativo, principios y trayectoria recorrida**

### 4.1 Actores y sus interrelaciones en el NMG

A continuación enumeramos a groso modo los actores esenciales que componen la alianza social que desde el 2003 sustenta al NMG así como sus actividades, planes de acción elaborados hasta hoy, de manera que no pretendemos elaborar un registro ampliado y detallado de los diversos tipos de organizaciones y entidades que han confluído en el NMG, pues ello va más allá de nuestros esfuerzos. Buena parte de los esmeros de estos actores estriba en la coordinación entre sí y en el trabajo mancomunado, girando sus esfuerzos siempre en torno a los planes de desarrollo concertados en las agendas bianuales de desarrollo territoriales de Tungurahua, elaboradas y evaluadas participativamente.

**GIZ:** Esta ha sido una de las principales entidades de cooperación internacional proveniente de Alemania que se ha caracterizado por el apoyo técnico a los espacios de participación, sobre todo en los inicios del NMG, dando aportes sustanciales en su idea. Además ha colaborado con aportes técnicos la elaboración de planes del Parlamento Trabajo como la Estrategia Agropecuaria y en el Fondo de Manejos de Paramos y Lucha Contra la Pobreza. De hecho ha sido en la agenda ambiental donde la GIZ ha dado grandes aportes por medio del Parlamento Agua en proyectos como en el diseño de modelos de gestión para cuidado de los páramos, liderazgo, capacitación y planes de georeferenciación de los recursos naturales. Jugo un rol destacado en la promoción del programa PPRMACH para manejo de cuencas. GIZ ha acompañado y ha estado sometido a las decisiones de los espacios de participación. También ha brindado apoyo en la Escuela de Formación Ciudadana en el diseño de determinados módulos de formación. (AG, 2013, entrevista) (MA, 2013, entrevista)

**CUZUDE:** Agencia de cooperación Suiza que brindó su apoyo en áreas de recursos naturales y participación ciudadana. (Para ver el listado de las agencias de cooperación internacional que han colaborado en Tungurahua y en NMG, ver anexo 1.4)

**Fondo de Manejos de Paramos y Lucha Contra la Pobreza (FMPLP):** Aunque es un resultado del NMG es un fideicomiso constituido por GPT, la Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua, empresas hidroeléctricas como Hidrapastaza y de agua potable como EMAPA y

la CELEC o la Corporación Hidroeléctrica del Ecuador para de la presa HIDROAGOYAN. El Fideicomiso tiene como misión la ejecución de proyectos ambientales y productivos en los páramos junto a las comunidades indígenas. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012). Dichas decisiones son tomadas por el directorio conformado por dichas instituciones y esta articulado aunque no es parte del Parlamento Agua. (LC, 2012, entrevista)

**Sector Productivo:** Presentes en el Parlamento Trabajo, lo conforman la colación productiva de la provincia expresada en las cámaras de industria, artesanos, sindicatos, textiles, campesinos, agro ecológicos y el sector productor del cuero y de lácteos. Cada uno de ellos se organiza por clúster. Este espacio ha elaborado planes de capacitación, estrategias y agendas de competitividad y productividad. Es decir todos los actores del tejido económico -productivo de la provincia de Tungurahua. El Consorcio de las Cámaras de la Producción aglutina a buena parte de ellos. Se señala al prefecto como un actor que atrajo al NMG a los sectores productivos. (MA, 2013, entrevista)

**Organizaciones sociales:** Amplio abanico de organizaciones sociales urbanas como las mujeres, 70 barrios de la provincia, jóvenes y estudiantes de colegios (Red de Consejos Estudiantiles) que han impulsado procesos de veedurías, educación y concientización ambiental y han sido parte de la Escuela de Formación Ciudadana. Estos grupos han sido parte del Parlamento Gente que tiene un ciclo de reuniones y de acciones mucho más flexibles, esporádicas e informales. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012) también han convergido los grupos vulnerables como de ancianos y de discapacitados.

**Unidad de Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua:** Integrado por MIT-CONAIE, MIT-FENOCIN y AIET-FIENE tiene como por objeto ser un ente de coordinación para trabajo mancomunado en ejes relacionados con fortalecimiento organizativo, plurinacionalidad, proyectos productivos, soberanía alimentaria, cuidado de paramos y turismo comunitario. Esta unidad se da al visibilizar realidades y objetivos comunes de parte de los tres movimientos indígenas de Tungurahua. En el marco de esta unidad se da la participación del sector indígena campesino en el NMG. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012) (Para consultar sobre la trayectoria e hitos de la Unidad de Movimientos Indígena Campesinos de Tungurahua desde 1970-2009, ver anexo 7, para ver a los movimientos indígenas ver anexo 1.5

y para ver las Organizaciones indígena-campesinos de segundo grado de la Provincia ver anexo 1.1)

**Agenda de Concertación de Juntas Parroquiales de Tungurahua:** Tungurahua posee nueve cantones y 44 Juntas Parroquiales, las cuales lograron articular y establecer espacios desde el 2007 para la capacitación y el desarrollo de capacidades organizativas y administrativas en el marco de convenios con otros organismos del Gobierno Central con el fin de establecer medidas de mejora de habilidades técnicas, gerenciales, administrativas, en técnicas de presupuestación participativa, en la elaboración de proyectos, comunicación, en conectividad, rendición de cuentas, en transparencia, en tributación, asesoría legal y rendiciones cuentas. En ese sentido existe la Asociación de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Tungurahua AGOPARTUN quien ha establecido numerosos convenios en materias de desarrollo con agencias de cooperación internacionales, universidades y con el Ministerio de Agricultura. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012)

En muchas de estas Juntas Parroquiales se delinearon programas, proyectos contemplados y basados en Planes de Desarrollo que han sabido articular varias líneas de acción para ser implementadas en el futuro inmediato.

**Transportistas:** Existe un consenso mantenido entre las organizaciones, sindicatos y gremios de transportistas y el Gobierno Provincial, los municipios de la provincia y los automotores particulares para que el GPT establezca una tasa de cobro o peaje para el manteniendo y concreción de vías de segundo orden para la integración vial de toda la provincia (obras que han sido implementadas en gran medida a lo largo de la provincia y que sobresalen). Otro tipo de acuerdo es el establecido para poder asegurar facilidades para la transportación de personas con discapacidades en los medios de transporte públicos como taxis o autobuses, de tal suerte que se les asegure u trato preferente y que satisfaga sus derechos. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012)

**El Comité Provincial de Mujeres:** conformado por el Foro, Coordinadora Política de Mujeres, las secretarías de los tres movimientos indígenas y las secretarías cantonales de los colectivos de mujeres. (Gangotena, 2011) (MA, 2013)

**La Federación de Colegios Profesionales:** que aglutina a 24 representantes de los colegios profesionales reconocidos en la provincia. (Gangotena, 2011)

**Cantones de la provincia:** El NMG desde un inicio se sostuvo más sobre la participación de los municipios y participantes de los cantones de Cevallos, Píllaro, Quero, Mocha, Tisaleo, Ambato y Patate quien se incorpora en 2012 gracias a los planes de manejo de paramos. Con la construcción de las agendas productivas en donde se incorporan como eje de políticas de fomento el turismo y los textiles, entran y apoyan en 2008 al NMG Baños quien se ha distinguido por la industria turística y Pelileo por los textiles. Se atribuye el legado de mancomunidades desde antes de NMG a esta explicación sobre el porqué de las distancias entre estos ejes locales que entran a la dinámica provincial del NMG ya cuando este tiene tiempo de trayectoria. (DE, 2013) (Para ver el listado de los 9 municipios que son parte de la provincia, ver anexo 1.3)

**ONG:** entes como la Fundación Pastaza, la fundación Marco, IEDECA (Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas) y CESA (Central ecuatoriana de servicios agrícolas), presentes en Tungurahua por muchos años, no son parte de del NMG, pero colaboran con este y sobre todo el Parlamento Agua en capacitación a juntas de regantes, campesinos y en la aplicación de los planes de manejo de paramos. (Ver anexo 1.2)

**Juntas de regantes:** clasificadas en 220 formalizadas y no formalizada Juntas de agua potable y 270 aproximadamente Juntas de riego. Incluidas en el Parlamento Agua. (Ver anexo 4)

#### 4.2 El modelo institucional de gobierno del NMG de Tungurahua

En el 2004 en la Asamblea Provincial vía ordenanza se da formalización a las prácticas participativas y se ratifica las resoluciones de la I Asamblea de un año antes para institucionalizarlas con el aval de 956 representantes, dando así estructura a las instancias del NMG. (Gangotena, 2011) En 2011 se emite la *Ordenanza codificada de creación de la cámara de representación y del sistema de participación ciudadana provincial de Tungurahua* que formaliza aún más al NMG y pone en sintonía a la nueva legislación vigente en materia de gobiernos locales como el COOTAD, de Planificación y Fianzas Públicas y de Participación Ciudadana que la Constitución de 2008 trae consigo. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2011)

a continuación describiremos las instancias y sus funciones de NMG de acuerdo a los artículos de la *Ordenanza codificada de creación de la cámara de representación y del sistema de participación ciudadana provincial de Tungurahua*.

**La Cámara de Representación Provincial:** espacio ampliado de participación, deliberación y definición de las prioridades de la provincia para elaborar las agendas, los planes y las políticas públicas locales. (Gangotena, 2011) Sus reuniones ordinarias son al menos una vez al año, las resoluciones se aprueban por mayoría simple, está compuesta por los niveles de gobierno en la provincia y las organizaciones sociales por medio de los Parlamentos, sus tareas son las de promover la participación, dar seguimiento a los planes, definir prioridades de inversión, formular los planes, velar por la coherencia entre los planes de desarrollo y control de los presupuestos. Lo estipula en el artículo 5 de la Ordenanza. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2011)

**La Junta de Gobierno Provincial:** constituida por 31 miembros: 12 autoridades locales electas, el gobernador de la provincia y 18 representantes de la sociedad civil, de los cuales, 2 son delegados por cada Parlamento, 3 por los movimientos indígenas (MIT-FENOCIN, MIT-CONAIE y AIET-FEINE) y delegados del Consorcio de las Cámaras de la Producción, los barrios, los movimientos de mujeres, los transportistas, los jóvenes, los gremios profesionales, la Unión Nacional de Educadores UNE, y demás movimientos sociales. (Gangotena, 2011) Por ello su composición de representantes de la sociedad civil es mayor a lo exigido por el COOTAD. Es la unidad ejecutora y se reúne al menos una vez al año. Cumple roles de seguimiento a la ejecución de los presupuestos y programas, como consejo de planificación en consonancia con el COOTAD (cabe indicar que e NMG es anterior al COOTAD y a actual Ley de Participación Ciudadana que obligan la creación de instancias de participación y de planificación articulada a cada nivel de gobierno) y además a las articulaciones de los proyectos con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Lo estipula en el artículo 6 de la Ordenanza. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2011) Debido a su composición es un ente mixto, es decir cuenta con representantes de los niveles de gobierno y representantes de las organizaciones sociales. (Para ver los nombres y organización o sector social al que representa los miembros de la Junta de Gobierno 2010-2012, ver anexo 5)

**Tres Parlamentos, Agua, Gente y Trabajo:** instancias de composición voluntaria compuestos por la ciudadanía y también las propias autoridades locales. Quienes participan lo hacen de manera voluntaria y en representación de organizaciones sociales, concretan las resoluciones de la Cámara y cada uno de ellos se divide en grupos de interés temático. Su labor es la de priorizar sectores, formular y concretar propuestas y acuerdos que sean resueltos desde la Cámara de Representación y darles seguimiento. A su interior hay grupos de interés conformados por participantes voluntarios. Artículos 9, 10 y 11 de la Ordenanza. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2011) Cada una de sus mesas temáticas se reúne varias veces al año, dependiendo de cada una de ellas el número de veces. (DE, 2013, entrevista)

En este modelo, los espacios de concertación o instancias consultivas se transformaron en Parlamentos, con signo resolutivo. De manera paralela a los 3 Parlamentos existen los sectores conformados por mujeres indígenas, transportistas, jóvenes, gremios profesionales, niños, niñas y adolescentes y barrios. (Gangotena, 2011) Todo ello quedó aprobado mediante el Pacto Social y la Ordenanza Provincial que otorgaron institucionalidad al GPT, siendo así su acta de nacimiento. Este es el organigrama que contempla su funcionamiento desde una instancia plural y de participación abierta conformada por la Cámara y que conforme asciende va delineando a los Parlamentos temáticos:

**Grafico 1: modelo institucional del NMG**



Fuente: Gobierno Provincial de Tungurahua (s/f)

Respecto al funcionamiento de los parlamentos, estos se reúnen todo el año bajo distintos ritmos y de acuerdo a las necesidades y agenda de sus respectivas Grupos de Interés al igual que la Junta de Gobierno, mientras que la Asamblea –espacio en donde se rinde cuentas de los Parlamentos- es convocada cada año en el mes de abril o mayo. La Junta de Gobierno es la instancia articuladora y corazón del NMG pues es la instancia que articula el nivel público-estatal local con el nivel de la sociedad civil. Allí se produce no solo un monitoreo de todo el NMG sino que entraña una interrelación horizontal entre autoridades electas por el voto popular del nivel local (GPT básicamente, aunque están presentes autoridades de las Juntas Parroquiales y de los Municipios de Tungurahua, el espacio participativo al cual interpela y con el cual se relaciona es el Provincial), autoridades del gobierno central y las cabezas de los 3 Parlamentos quienes al ser ciudadanos en representación de sus organizaciones y corporaciones vienen a su vez de dinámicas de representación para con sus Parlamentos y para con sus respectivas organizaciones. Cabe indicar que cada 2 años se renueva las cabezas de los 3 Parlamentos y sus respectivas mesas temáticas.

Adjunto y en apoyo al NMG, a sus instancias y sus actores existen dos instancias creadas por posteriores asambleas, estas son una instancia de capacitación, en derechos y de formación ciudadana en prácticas participativas denominado **Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua (CFCT)**, la otra es una entidad de carácter técnico encargada de la promoción de conocimientos técnicos para la elaboración de proyectos y que brinda asistencia a las organizaciones sociales de los Parlamentos y de la provincia y que nació bajo la preocupación de hacer realidad muchos de las agendas y proyectos estipulados en los planes de los parlamentos denominada **Centro de Coordinación de Proyectos de Tungurahua (CCPT)**.

Con el transcurrir de cada Asamblea –que es la instancia ampliada de rendición de cuentas y aprobación de resoluciones generales en abril o mayo de cada año y el inicio y final del ciclo del NMG- se ha ido ratificando desde 2003 la dinámica de funcionamiento y la solidez de la alianza y coalición territorial por parte de casi todos los actores sociales y políticos de la provincia de Tungurahua. Lo cual ha ido solidificando sus prácticas participativas y deliberativas dentro de esta instancia público estatal del GPT que así han forjado su permeabilidad, transparencia y ha solidificado la confianza de los actores, lo que sin duda le ha dado legitimidad



social y ha permitido que cada actor asuma sus responsabilidades en el cogobierno local. Responsabilidades que son delegadas pero que parten de un previo consenso y deliberación sobre los problemas sectoriales de la provincia, aportan en la construcción consensuada de las agendas de políticas, velan por su ejecución y reflexionan sobre su ejecución en el espacio de los 3 Parlamentos.

Así en cada Asamblea se han ratificado el apoyo y las tareas a las instancias que se han creado desde el nacimiento del NMG en 2003: Centro de Coordinación de Proyectos de Tungurahua (CCPT), el Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua (CFCT) y el Fondo de Manejos de Paramos y Lucha Contra la Pobreza (FMPLP) y se vela por la marcha de los acuerdos ya suscritos y por marcha de los proyectos estipulados en las Agendas de políticas públicas de cada sector.

#### 4.3 Principios del NMG

El GPT identificó los siguientes principios sobre los que se basaría el NMG:

1 Representatividad: delegados de cada organización que rinden cuentas a sus organizaciones de sus actos en las instancias participativas del NMG como los Parlamentos y son revocables por sus bases y sus organizaciones.

2 Corresponsabilidad: cada actor asume sus roles y responsabilidades en la gestión compartida de los proyectos consensuados. Responsabilidad individual y colectiva.

3 Gobernabilidad: supone la participación responsable de la ciudadanía, en la definición de la agenda pública y en la toma de decisiones y velar por su ejecución. Consensos tomados democráticamente que deben ser respetados por todos los actores, incluso por aquellos externos a la provincia. *“Todos deciden y todos acatan”* (Gangotena, 2011) (Hernández, 2008)

4 Vínculo de los mandatarios con los mandantes: orientado a la recuperación de virtudes republicanas en donde no se rompa la responsabilidad asumida por las autoridades electas y en donde los Parlamentos se configuran como espacios de deliberación, consensos, coordinación, definición de prioridades, debate, transparencia y control social.

5 Autonomía relativa: decisiones de los representados en la Asamblea Provincial previamente debatidas en el seno de sus respectivas organizaciones que son respetadas y no manipuladas.

6 Responsabilidad por las actuaciones que se concreta con la rendición de cuentas y transparencia desde la sociedad civil que forma parte el NMG.

7 Compartir visiones e intereses de los representados: superar la visión de las demandas particulares y dar a estas un carácter plural y colectivo gracias al esfuerzo articulador del GPT.

8 Agregación de preferencias: suma de demandas de todas las organizaciones para la constitución de plataformas y agendas más amplias.

10 Acceso y deliberación de la agenda pública (Hernández, 2008)

11 En la investigación de campo se pudo comprobar que el NMG posee además como principio el dar resolución a las demandas de los grupos sociales o de los individuos, procurando dar la idea de un gobierno cercano a la gente.

12 Además se pudo comprobar que el GPT no desea protagonismo ni personalismos que den fruto a paternalismos en la resolución de los problemas colectivos. En ese sentido evita el uso de protocolos o invitaciones personales en las convocatorias a los actores sociales para los espacios de participación. (MN, 2013, entrevista)

13 El GPT por medio del NMG evita excluir a cualquier actor local presente en la provincia, aunque tampoco es su política el forzar o rogar a que ellos se incluyan. El GPT por medio del prefecto da de hecho que los espacios de participación son abiertos, plurales e incluyentes, por lo que no hace invitaciones. (JS, 2013, entrevista)

A continuación presentamos la trayectoria e historial recorrido desde 2001 por el NMG.

4.4 Trayectoria recorrida del NMG 2001-2011 **Tabla: 11**

2001	2002	2003	2004	2006
<p>Plan estratégico</p> <p>Reuniones y talleres con autoridades</p>	<p>Plataforma provincial que evite la demagogia, diagnóstico de la provincia, definición de proyectos prioritarios y de visión, Centro de promoción y servicios de la provincia. Elaboración de la Plataforma Única de Desarrollo que elabora un diagnóstico y proyecciones desarrollo provincial. (Mayorga, 2002)</p>	<p>Convocatoria al NMG previo levantamiento de actores y conformación de equipo promotor (Universidades, ONG, Iglesia, gobiernos locales y organizaciones sociales) que define e impulsa su conformación.</p> <p>1era Asamblea Provincial</p> <p>Unidad Técnica sistematiza los 56 planes desarrollo</p> <p>Definición de principios del MNG</p> <p>Definición de ejes agua, gente y trabajo y conformación de sus grupos de interés.</p>	<p>Institucionalización del MNG, expedición de una ordenanza donde contempla sus órganos de gobierno.</p> <p>Definición de reuniones mensuales</p> <p>Firma de Pacto Social entre autoridades, instituciones públicas y organizaciones sociales (975 entes)</p> <p>2da Asamblea Provincial</p>	<p>Paro cívico de la provincia para la visibilidad y recursos al gobierno central.</p> <p>Firma de convenios para la Plataforma de Tungurahua</p> <p>3ra Asamblea Provincial</p> <p>Formalización de los tres parlamentos: agua, gente y trabajo.</p> <p>Lanzamiento de la Agenda Tungurahua</p> <p>Definición de obras viales claves y de otras prioridades para Tungurahua.</p> <p>Aprobación para crear la escuela de Formación e Instituto de Proyectos.</p> <p>Elección de nueva Junta de Gobierno y reformas al GPT.</p>

2007	2008	2009	2010	2011
<p>4ta Asamblea Provincial</p> <p>Creación de Centro de Formación Ciudadana.</p> <p>Programa de reactivación de las zonas afectadas por el volcán Tungurahua.</p> <p>Se asumen roles de consejo de planificación de parte de la Junta de Gobierno del MNG en acuerdo con el artículo 95 de la Constitución.</p> <p>Canal de riego de Pillaro, Agenda de productividad, Estrategia agropecuaria, campañas de educación ambiental.</p>	<p>5ta Asamblea Provincial</p> <p>Firma de pacto social con 735 organizaciones</p> <p>MNG aporta en la construcción de la Asamblea Constituyente.</p> <p>Creación del Fondo de Paramos y Lucha contra la Pobreza.</p>	<p>6ta Asamblea Provincial</p>	<p>7ma Asamblea Provincial</p> <p>MNG se declara espacio único de planificación y participación en la provincia.</p>	<p>8va Asamblea Provincial</p> <p>Ordenanza para crear la Cámara de representación y el sistema de participación ciudadana provincial en consonancia con la legislación vigente.</p>

Elaboración propia, fuente: Gobierno Provincia de Tungurahua, 2012

## **5 Agenda de políticas públicas de desarrollo local en el NMG de Tungurahua en sus tres Parlamentos**

Cada uno de los tres ejes temáticos estableció un proceso de institucionalización de sus preocupaciones y de sus agendas de trabajo, las cuales se constituyeron en parlamentos ciudadanos. Estos espacios lograron una amplia conformación de organizaciones sociales de carácter gremial así como de representantes y técnicos del gobierno provincial y también personal de los nueve cantones que conforman la provincia.

En Tungurahua esos ejes temáticos que evolucionaron hacia parlamentos son el de agua, trabajo y gente. El primero asume toda la discusión y elaboración de una agenda sobre el manejo cogestionado y compartido entre los actores locales del agua y recursos naturales, el segundo sobre los ejes productivos y de competitividad y el tercero toda la problemática social y de los grupos humanos como indígenas, jóvenes, niñez y mujeres. Cada Parlamento diseña y plantea una agenda de políticas públicas para el desarrollo de la provincia que se desagrega en objetivos y a su vez cada uno de ellos establece con más detalle acciones programáticas o proyectos más precisos.

Con el eje-Parlamento Agua se busca garantizar esta para la vida de los seres humanos, para la economía y producción y para el preservar el medio ambiente.

Con el eje-Parlamento Trabajo se busca potenciar la economía local, mejorar los ingresos, infraestructura productiva, servicios financieros, tecnología, mejora de la calidad de vida.

Con el eje-Parlamento Gente se pondría el objetivo del bienestar, derechos, garantías, equidad social e interculturalidad. (Gangotena, 2011)

A continuación se detalla en el siguiente cuadro, los ejes de trabajo que han sido establecidos por cada uno de los Parlamentos.

<b>Parlamentos</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Grupos de interés</b>
<b>Agua</b>	Incrementar el recurso agua en cantidad, calidad, mediante el manejo apropiado del recurso	-paramos -agua potable y de riego -contaminación y saneamiento

	hídrico.	ambiental.
<b>Gente</b>	Mejora de la condiciones de vida de las personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-salud</li> <li>-educación (universalización de la educación básica y alfabetización)</li> <li>-valoración étnica cultural</li> <li>-movilidad humana</li> <li>-grupos vulnerables</li> </ul>
<b>Trabajo</b>	Incremento del ingreso y de empleo en la provincia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-turismo</li> <li>-agro productivo</li> <li>-textil y confección</li> <li>-metal mecánica y carrocería</li> <li>-cuero y calzado</li> <li>-comercio</li> <li>-construcción</li> <li>-artesanal</li> <li>-microempresarial</li> </ul>

Fuente: (Hernández, 2008)

Cada dos años se elabora La **Agenda Tungurahua**, la cual recopila todas las agendas y propuestas de los Parlamentos, los Grupos de Interés, y los Sectores para ser aplicada durante dos años, es decir es una agenda bianual. La primera apareció en el 2006, y la V Asamblea de 2008 procedió a su actualización, (Gangotena, 2011) seguidas de la otras en 2010 y la última en 2012 cuya validez va al 2014.

Respecto a los actores, agenda y proceso participativo que tiene lugar en el Parlamento Agua será abordado con detalle en el siguiente capítulo que es un objetivo específico de esta investigación. Por el momento daremos un vistazo a los planes de los otros parlamentos como el de Trabajo el cual ha sido elaborado participativamente sobre la base de la generación de consensos, generación de información y de definición de acuerdos y metas de acuerdo a las responsabilidades de cada uno de los actores partícipes de las Agendas.

Proceso visible por ejemplo en la **Estrategia Agropecuaria**. (Hernández, 2008) Dicha estrategia contempla fortalecimiento empresarial, capacitación y asistencia, producción agropecuaria limpia, tecnificación de riego parcelario, comercialización y agroindustria, crédito, agro turismo comunitario y manejo de riesgos y recursos naturales. En ese sentido desde el 2003 se han llevado a cabo acciones como proyectos, capacitaciones, centros de acopio, conformación de cadenas de comercialización, convenios, planes y centros de negocios. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012)

En el sector agropecuario se tiene una agenda de programas ampliamente consensuada y deliberada –con suficiente soporte e información de carácter técnica y estadística- de parte de los actores campesinos, ganaderos y asociaciones de productores que está pensada en cumplir puntos concretos y puntuales como el acceso a semillas, facilidad del crédito, acceso y facilidades para la comercialización y el mercado, desarrollo de los índices de productividad, aprovechamiento óptimo del agua, generación de empleo en las unidades agropecuarias domesticas (las cuales son en su mayoría finca de mediana propiedad familiar), mejora de la infraestructura rural, tecnificación del riego parcelario y aprovechamiento sustentable e integral de los recursos naturales. Ello teniendo como objetivo la mejora de los ingresos económicos alternativos articulado a la multiplicación de las fuentes de trabajo y la prevención y mitigación de riesgos o de los desastres naturales. (Hernández, 2008)

Se han delineado además la **Estrategia en Turismo** en donde se han fijado el desarrollo de productos turísticos, gestión de información clave como la de impulsar señalética en la provincia, promoción e información, además se ha llevado a cabo la conformación de comités cantonales, equipos técnicos, reuniones de seguimiento y capacitación. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012)

Existe también la **Agenda de Competitividad** que orienta sus acciones en función de cada clúster productivo existente en la provincia, estos son los de cuero y calzado, carrocería y confecciones. En ese sentido se han establecido laboratorios de pruebas mecánicas, convenciones, suscripción de corporaciones especializadas, capacitaciones en varias ramas técnicas, acuerdos con el Ministerio de la Producción MIPRO, implementación de la Unidad Técnicas para la innovación de la industria de la confección, conformación del Comité Provincial

de Competitividad, del Centro de Diseño de calzado y talleres de análisis, capacitación y de levantamiento de perfiles. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012)

Por su parte desde el espacio del **Parlamento Gente** se han impulsado acciones desde los grupos que lo componen como los líderes estudiantiles por medio de la Red de Consejos Estudiantiles, quienes han participado en campañas de reforestación, reciclaje, exposiciones, ciclo paseas y educación ambiental, también en festivales culturales y de nutrición sana y jornadas de trabajo con niños indígenas, niños con discapacidad y de escasos recursos y donaciones que han beneficiado a 300 familias. Este Parlamento por otra parte ha dado lugar a acuerdos con gremios como el de los transportistas, quienes han participado de capacitaciones en normativa de tránsito, formación de liderazgo con 100 cooperativas de buses y taxistas, camionetas y busetas y con acciones de solidaridad con personas con discapacidad por medio de programas como el taxi solidario. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012) Este Parlamento no lleva una continuidad ni mayores niveles de organización de su agenda o mayores niveles de institucionalización de sus acciones a diferencia de los otros dos Parlamentos.

Otro sector que ha participado de acciones es el de los barrios quienes han sido formados en temas como desarrollo humano, manejo de conflictos, procedimientos parlamentarios y elaboración de proyectos, sobre todo de la ciudad de Ambato en donde 80 barrios han sido parte de estos. Los barrios han sido parte de procesos de fortalecimiento organizativo y su unidad en toda la provincia. Los barrios han sido parte de las tradicionales festividades del carnaval de las Flores y las Frutas desde el 2009 aportando en la designación de reinas y hoy en día participan para el estudio de la designación de una nueva zona rosa para la ciudad de Ambato. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012)

Un logro del NMG en materia social ha sido la creación del **Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua (CFCT)** que nació en 2006 en la Asamblea de ese año bajo iniciativa del Parlamento Gente y afirma trabajar para forjar una ciudadanía crítica y participativa y para fortalecer a organizaciones sociales e institucionales para que estos sean corresponsables del desarrollo de la provincia. La CFCT ha suscrito convenios con entidades del Gobierno central, con la GIZ y la cooperación de Cataluña y otras entidades de la provincia, muchas de ellas ligadas al NMG. Afirma haber capacitado entre 400 a 900 a hombres y mujeres desde 2007, siendo estas personas ligadas a las organizaciones sociales, de base y entidades que



son parte de los tres Parlamentos tanto estatales como privadas. Los temas, estructurados en 15 módulos son: elaboración de proyectos, trabajo en equipo, resolución de conflictos, procedimientos parlamentario, agendas de desarrollo, presupuesto participativo, debate grupal, control y responsabilidad social, competitividad, género, manual del facilitador, realización de talleres, NMG, liderazgo y fortalecimiento de Juntas Parroquiales. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012)

Otro logro institucional del NMG y que sirve para su fortalecimiento técnico ha sido la creación de otro organismo denominado **Centro de Coordinación de Proyectos de Tungurahua (CCPT)**. Este Centro nació en el marco de GPT y CORPOAMBATO y tiene como meta contribuir al desarrollo económico provincial. Sus obras han consistido en la presentación de convocatorias para proyectos, la capacitación para con universidades, gobiernos locales, gremios productivos y organizaciones sociales, la asesoría en formulación de proyectos, recopilación y coordinación de la información, fortalecimiento y apoyo específico a organizaciones locales ligadas a la producción, a la forestación o a la comercialización. Sus acciones más grandes están enmarcadas en el convenio entre GPT, GIZ y CORPOAMBATO para apoyar en el diseño y comercialización de paquetes turísticos en comunidades, capacitación para la fabricación del calzado y el apoyo a iniciativas de negocios inclusivos y su comercialización como la de papas fritas de la comunidad Chilco en el cantón Tisaleo. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012)

Analizando las formulas escogidas para la configuración de estas agendas y planes sectoriales de política acuerdo a la tipología de Casar y Maldonado (Casar y Maldonado, 2010) para el NMG, vemos que dada su vocación participativa en el proceso de su construcción, esta se inscribe en la tipología donde cabe la capacidad de identificación del problema de parte de los actores. Y si bien no calificamos ni observamos si estas políticas mencionadas han tenido éxito o no o que resultado tuvieron, debemos indicar que independientemente de ello sobresalen por haberse basado en un consenso entre los actores participantes en identificar el problema, en la manera de tratarlo y en la de resolverlo, siempre de manera articulada por los actores que componen el NMG. Hablamos de consenso en varias fases del ciclo de la política que se expresan por medio de instrumentos como las agendas y estrategias, sobre todo en las que son de carácter productivo o de resoluciones para el caso del Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha

contra la Pobreza (Fideicomiso que es un instrumento de política) o de proyectos o acciones bien puntuales y específicos para las políticas emanadas de los Parlamentos Gente o Agua.

Es conveniente -para complementar la visión sobre la forma en la que las políticas públicas son tratadas en el NMG- el graficarlas en el orden bajo las cuales ellas se procesan de manera general (hay que considerar que cada parlamento y cada una de sus Grupos de Interés tiene su agenda y ritmos de trabajo propios y que por tanto las fases que se presentan en el gráfico que sigue no son rígidas, homogéneas para los tres Parlamentos ni estáticas, excepto la preparación y concreción de la Asamblea Provincial) en todo el modelo de gobierno y el rol o momento que desempeña la participación ciudadana, tomando en consideración que la problemática local en Tungurahua del agua (presente en el Parlamento Agua) que nos ocupa de forma prioritaria en esta investigación será abordada en el próximo capítulo.

Lo que merece resaltar es que la participación ciudadana (dada por los representantes de cada organización social que deliberan, analizan, proponen y evalúan) se da en la fase de identificación del problema, de elaboración de la agenda (Agenda de Desarrollo provincial tiene alcance por dos años) aunque su trabajo es constante por medio de los denominados grupos de interés al interior de cada parlamento. Respecto a la fase de ejecución el GPT lleva a cabo buena parte de ellos (sobre todo en vialidad local donde sus atribuciones son indiscutidas), pero también los demás actores sociales que conforman la amplia base y alianza social que sostiene el NMG lo hacen de manera mancomunada, cogestionada o como contraparte corresponsable y siempre bajo el intercambio y acompañamiento entre el GPT y las organizaciones sociales. Ello puede explicar por qué las autoridades del NMG hablan de inexistencia de compadrazgo o favores para la ejecución de los proyectos u obras de desarrollo provincial y otros investigadores como Gangotena (Gangotena, 2011) de control social. Esa presencia social según afirman los actores consultados ha dado confianza en el gobierno por parte de la ciudadanía e identificación, pues lo ve cercano y con producción de resultados en aras del bien común. (MN, 2013, entrevista)

Para brindar transversalidad de enfoques a las discusiones y formulaciones de proyectos y planes que emanan de los tres parlamentos y sus grupos de interés, estos cuentan con la participación constante de los grupos de jóvenes y de mujeres, lo que inclusive evitan que la

discusión de cada grupo de interés y parlamento se sectorizase demasiado o pierda su relación con el trabajo de los otros grupos de interés y de los parlamentos. (DE, 2013, entrevista)

**Tabla 13: Ciclo de las políticas públicas en el NMG de Tungurahua y el rol de la participación ciudadana**

Fase	1 Asamblea Provincial –mayo de cada año	2 Formulación de políticas y de proyectos	3 Ejecución de las políticas por medio estrategias y de proyectos o acciones	4 Evaluación del trabajo hecho por Parlamento previo a la nueva Asamblea
<b>Modalidad de acción</b>	Plenaria de asamblea donde hay exposición de los avances del año, aprobación de los planes y agendas de los Parlamentos para el próximo ciclo, metas a futuro y es presidida por la Junta de Gobierno del NMG.	Participación abierta de los principales actores interesados mediante representantes que deliberan sobre los problemas y la manera de solucionarlos en los Parlamentos. Existe tutela y acompañamiento de técnicos GPT, no imposición.  En caso de que ya existan los planes se vela por su seguimiento o se trabaja en ellas como contraparte. Cada Parlamento y sus grupos de interés tiene su ciclo de reuniones más seguidas. Cada parlamento tiene reuniones ampliadas cada 3 meses y sus grupos de interés cada mes. (MN, 2013)	Ejecuta el GPT, excepto en aquellas acciones o proyectos en donde este exige que el comunidad u organización beneficiada sea la contraparte en un 25%, de su costo o que ella aporte de alguna manera. Se debe al principio de corresponsabilidad del NMG. Modelo de cogestión y corresponsabilidad. En casos como la Unidad de Movimientos Indígenas ejecutan ciertas acciones e en los planes de paramos aunque con acompañamiento del GPT.  Hay control social a la implementación y constante retroalimentación social en función de los avances o deficiencias.	Reuniones en cada grupo de interés en cada uno de sus respectivos Parlamentos, conformada por los representantes de las organizaciones sociales conformantes.  Los representantes presentan nuevas propuestas de proyectos o de obras concretas en el marco de las políticas ya establecidas.

Elaboración propia

## **6 Análisis e interpretación del caso: el NMG de Tungurahua como un GPPD. La forma de toma decisiones, relación entre los actores y contrapeso. Logros y límites.**

En esta parte de la investigación iremos examinando como a través de los postulados de Fung y Wright descritos en el capítulo primero se cumplen los condicionantes por ellos propuestos para hablar o poder encajar con precisión al NMG de Tungurahua como un GPPD o Gobierno Participativo con Poder de Decisión. Al recordar cada uno de los postulados iremos examinando como el NMG de Tungurahua y sus componentes se aproxima a ellos. Para recordar, Fung y Wright plantean que existen tres tipos de diseños institucionales internos o condicionantes que facilitan la participación y el funcionamiento del GPPD de forma sostenible:

1-La **delegación de la autoridad** a unidades locales, la **descentralización para solución** de los problemas y el adecuado **eslabonamiento entre las unidades** locales con las autoridades centrales. (Fung y Wright, 2003)

Así mismo y en complemento con ello se plantea que debe haber tres características básicas para que funcionen adecuadamente los GPPD, los cuales son:

2-**Dejar de lado la competencia entre los actores participantes por recursos para establecer a la cooperación como epicentro del estilo de trabajo**, lo cual conlleva dejar de lado toda forma de clientelismo. Esto constituye el principio de orientación práctica.

3-Poseer una **participación social de base en donde los técnicos y su saber presentes en el proceso no manden pero sean acompañantes** y facilitadoras de la participación ciudadana.

4-**Deliberación o debate razonado en los espacios de participación**, sin caer ni en la retórica discursiva, el juego político o la gestión de intereses particulares de parte de los actores participantes. (Fung y Wright, 2003)

Presentaremos primero el análisis del NMG sobre sus múltiples ejemplos de **coordinación central, descentralización y delegación de la gestión y eslabonamiento de las acciones** emprendidas por la amplia gama de actores y organismos de diversa índole que confluyen en el NMG y que se ciñen en sus tareas a las metas y planes establecidos en las Agendas de Desarrollo bianuales de la provincia, las cuales definen las políticas públicas y

proyectos específicos consensuados y elaborados por los esfuerzos deliberativos llevadas a cabo de manera constante de acuerdo a su adscripción respectiva a los tres Parlamentos o espacios temáticos desarrollados desde 2003: Agua, Gente y Trabajo.

Antes de adentrarnos en el análisis general de las formas de relación entre el GPT y los demás actores debemos presentar y detenernos en la reflexión de un aspecto propio que replantea y valora el NMG de Tungurahua y además lo ha hecho viable en términos operativos, que es la reconfiguración y apreciación del rol de la representación que ha ayudado a que marche y funcionen los mecanismos de delegación y coordinación descentralizada que el GPPD plantea sin perder -como el modelo lo exige- la supervisión central a cargo de la Junta de Gobierno. Veamos y de la Dirección de Planificación del GPT vamos porque.

Por una parte líderes del propio GPT como el prefecto Naranjo insisten en que el NMG funciona bien gracias a que tiene como uno de sus principios constitutivos la representatividad de quienes participan. De esta mane a los actores sociales presentes en los tres Parlamentos temáticos y sus respectivas mesas internas de trabajo –formados en temas mucho más concretos- son representantes de todas las organizaciones sociales. El NMG de esta manera promueve una participación de los representantes o delegados de cada organización, movimiento y gremio. La existencia de una Escuela de Formación Ciudadana orientada para con todos los actores de Tungurahua ayuda al NMG a esta función. La representación ayuda además a hacer manejable la relación del GPT con la amplia gama de actores sociales que son parte de este proceso. Buena parte de estos representantes son la base social del NMG y aunque no han sido rotados sus cargos por mucho tiempo (sobre todo los grupos indígenas y las juntas de regantes en contraposición a los grupos de jóvenes quienes más rotan a sus representantes), su presencia constituye un capital político y social valioso para la provincia. (MA, 2013, entrevista)

Y es que la gama que compone la colación social y política que sostiene al NMG incluye campesinos-indígenas (que poseen una alianza en sus filiales de la CONAIE, FENOCIN y FEINE, cosa únicamente dada en Tungurahua) juntas de agua, empresariado industrial, artesanos de cuero, empresarios, productores del campo, movimientos de mujeres y jóvenes, directivas estudiantiles de los colegios, transportistas, cooperación internacional, sindicatos, empresas públicas locales de agua potable y luz eléctrica, familias dedicadas al turismo de Baños, textiles de jeans del cantón Pelileo aunque de reciente incorporación). Con un conjunto de

fuerzas sociales, organismos, gremios, cámaras e instituciones de esta naturaleza es imprescindible el que cada una de esas organizaciones cuente con delegados rotatorios (es variable su temporalidad o rutinización por cada organización, aunque prevalecen en algunos casos los viejos dirigentes quienes poseen experticia en deliberación y en gestión para representar a sus comunidades u organizaciones, además de una cierta facilidad de tiempos y recursos que les permite participar) en cada una de las mesas temáticas que componen los tres Parlamentos. (MA, DE, 2013, entrevista) La investigación además detectó que de las tres organizaciones indígenas presentes y unidas en la provincia es la filial de la CONAIE-MIT (Movimiento Indígena de Tungurahua) es la que presenta demoras en la rotación de su representante, pese a haberse vencido su periodo de dos años.

Hecho esta acotación podemos entender como la coordinación se torna mucho más fácil y posible de concretarla con el lema del NMG: “*todos somos gobierno*”. Pero además un poderoso factor que ata centralmente a todos los actores al NMG son los acuerdos programáticos, la agenda de políticas y planes fijados como compromisos que los tres Parlamentos van incorporando cada año en los grupos de interés y que lo hacen público a todo el NMG en abril o mayo de cada año con la celebración de las Asambleas Provinciales, el momento más visible, difundido por la prensa local y abierto del NMG en el año. Hecho esto cada actor y organización asume diversos niveles de responsabilidades (25% como contraparte de acuerdo a las reglas del GPT quien es el rector del proceso) en la concreción de los proyectos fijados y en su posterior evaluación que es asumida en conjunto al interior de cada Parlamento.

El hecho de que la financiación, la legitimidad político-institucional y la fuerte capacidad técnica, reconocida como uno de los más eficaces Consejo Provincial del Ecuador (RL, 2013, entrevista), hace que el GPT mantenga control sobre los espacios de participación plurales como son los tres Parlamentos y esté presente ejerciendo motivación y control sobre los espacios de participación al interior de los tres Parlamentos. (MA, 2013) Otro factor que incide en esa coordinación como lo mencionamos líneas atrás radica en el historial de Tungurahua como una provincia acostumbrada al trabajo mancomunado y a la cogestión y suma de esfuerzos colectivos para tratar de resolver los viejos problemas de antaño como la escasez de agua, la productividad de artesanías y de frutas, entre otros ejemplos anteriormente dichos. El GPT afirma ser un ente facilitador de acuerdos, integración de trabajo mancomunado, seguimiento y dice ser un ente

articulador entre actores locales, nacionales e internacionales y sus esfuerzos. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012) La investigación hecha recoge de parte de diversas fuentes que la clave del NMG es que esta supo condicionar a la cooperación internacional de acuerdo a las necesidades de la Provincia y su proceso participativo y hasta a los diversos Ministerios y entes desconcertados del Gobierno Central en la provincia de Tungurahua. (MA, DE, 2013, entrevista)

Sin embargo debemos reconocer el papel jugado también por el diseño institucional del NMG, quien promueve y asegura una participación de los representantes de las organizaciones sociales y que mantiene la coordinación y delegación de responsabilidades entre sí. La Junta de Gobierno, integrada por representantes sociales, las cabezas de los tres Parlamentos y las autoridades locales de la provincia de Tungurahua es la entidad fundamental que encabeza, supervisa, gestiona y monitorea los avances y actividades del todo el NMG sin perder sus responsabilidades específicas. Esta entidad afirma actuar como Consejo de Planificación y asegura la centralidad de las unidades al modelo. Similar rol cumple la Dirección de Planificación del GPT. (DE, 2013, entrevista)

Concretamente cada parlamento así como sus mesas temáticas realizan reuniones periódicas de seguimiento y en ciertos casos específicos de ejecución de compromisos en función de las agendas y planes de políticas contempladas allí. Esas reuniones tienen el formato de rendiciones de cuentas, talleres, mesas, retroalimentaciones. El GPT lleva el seguimiento y la facilitación técnica de todas ellas sin restar su autonomía. Algunas instituciones han sido incluso creadas al interior de los Parlamentos como el Fondo de Manejo de Páramos y Lucha contra la Pobreza que rinde cuentas al Parlamento Agua y sigue sus objetivos de desarrollo, pues nació de su discusión en 2008, pero opera como un brazo organizacional aparte del propio Parlamento y su dinámica interna.

Otro ejemplo lo vemos en el rol que ha desempeñado la cooperación técnica al desarrollo de Suiza y Alemania o del IEDECA que sigue los acuerdos y tiempos que marca el proceso participativo del NMG desde su nacimiento, sin forzar su marcha o imponer agendas externas desarticuladas de los planes de desarrollo y agendas fijadas por el NMG. Es decir la cooperación ha sabido ajustarse al NMG y sus requerimientos. Se lo atribuye gracias al liderazgo del prefecto. (MA, 2013, entrevista)



Así vemos que la condición que se plantea en el GPPD formulado por Fung y Wright de establecer un gobierno que delegue y descentralice su gestión a mandos o unidades locales o micros (se entiende que son las organizaciones de la sociedad civil) se cumple en el NMG de Tungurahua por: el acento en el formato representativo de la participación llevada a cabo por esa amplia gama de actores sociales, gremiales, productivos, urbanos, rurales, étnicos al interior de los tres Parlamentos temáticos: Agua, Gente y Trabajo y que facilita la coordinación, delegación, dialogo y consensos al interior del NMG. También la vemos en el diseño institucional del propio NMG que en su seno tiene un directivo con representantes de cada Parlamento, de la Junta de Gobierno y la vemos en la manera en que el GPT desde el 2003 confía en la concreción y avances de los planes de desarrollo y agendas locales por parte no solo de sus técnicos, recursos, maquinaria o experticia, sino de los esfuerzos y capacidades de las propias organizaciones sociales como contraparte. La vemos además en rol articulador de los proyectos emanados de todos los parlamentos hechos a cargo de la Dirección de Planificación del GPT. Y la vemos en la modalidad de trabajo mancomunado que ha poseído Tungurahua.

Todo ello facilitado por la coalición política que lidera el prefecto Fernando Naranjo como presidente del GPT desde el año 2000 hasta hoy gracias a las reelecciones de 2004 y 2009 y en el rol de liderazgo promotor y respetuoso de la participación social vía esquemas de representación como parte del modelo de gobierno diferente que el prefecto y su colación se propusieron desde el 2000 (Ver anexo 6 para consultas las reelecciones del prefecto Naranjo). Este respeto por la autonomía de las organizaciones sociales no ha implicado la desarticulación de alguna de ellas, por lo que vemos un equilibrio entre centralidad y delegación o descentralización a unidades locales que asumen su responsabilidad como lo plantea el GPPD en este requisito.

Aquella descentralización y delegación de cierto poder de decisión a las unidades locales de las cuales hablan Fung y Wright se adecua perfectamente a la modalidad de trabajo mancomunado y articulado entre las organizaciones sociales que conforman los tres Parlamentos. Si prestamos atención al esquema institucional de funcionamiento del NMG vemos que luego de los Parlamentos encabeza como ente coordinador y eje supremo del todo el NMG la denominada Junta de Gobierno, quien asume el rol de epicentro que asegura que no se descordine, descuide algún proyecto o alguna organización social rompa la alianza (institucionalizada hoy en día

sólidamente). Son la Junta de Gobierno y la Dirección de Planificación los que asumen el papel de que se dé la necesaria coordinación con el centro que estipula el GPPD y se cree una atmósfera de confianza entre autoridades y las organizaciones sociales. (MA, DE, 2013, entrevista)

Ello no ha implicado además pugnas innecesarias con las entidades gubernamentales delegadas o desconcentradas en Tungurahua, pues las capacidades y recursos del gobierno central han colaborado en la concreción de los objetivos, sobre todo en las agendas productivas del Parlamento Trabajo. La histórica buena relación cordial a nivel político que el prefecto Naranjo ha mantenido con todos los gobiernos centrales desde el 2000 ha colaborado a que se impulsen los planes. Acentuándose la búsqueda de articulación y coordinación no solo con los organismos desconcentrados del gobierno central en Tungurahua, (aunque hay cierta distancia y reparo a la forma de actuar de ciertas entidades del gobierno central y a la comunicación del NMG para con la ciudadanía en general parecen ser sus falencias) sino entre los diversos actores locales de la sociedad civil para impulsar los planes, políticas y programas de desarrollo local y también por el sentido de pertenencia, compromiso de trabajo y de identidad local con la provincia con el los actores se identifican bajo el lema: “*Todos somos gobierno*”.

Respecto a la variable del **rol de los técnicos** tanto la investigación de campo levantada como el estudio de Gangotena que se basa en testimonios de dirigentes sociales (Gangotena, 2011) se coincide en señalar el rol de escucha, respeto y acompañamiento de estos. Una fuente consultada por esta investigación afirma que los tiempos por ello son las lentos pues las decisiones y avances de los proyectos están dados por la deliberación participativa más que por las decisiones de los técnicos que permitirían avanzar rápido.

Otra prueba de ello estriba en el acercamiento y sistematización conjunta de los diversos planes de desarrollo local elaborados por diversas entidades antes de NMG. Eso sin duda ayuda a ver problemas y diagnósticos así como ejes de acciones comunes que se proponían. Muchos de esos planes fueron elaborados por cuerpos técnicos de manera individual. El simple hecho pero duro esfuerzo de haber sistematizado todos los planes de desarrollo es un indicativo del esfuerzo político de trascender y ampliar los espacios de debate y estudio desarrollado por los técnicos hacia otras esferas tanto sociales como de organismos públicos. Problemas comunes y soluciones comunes fueron detectados, lo que ayudó a crear bases sociales para que los aportes provenientes

del campo técnico o de saber profesional estén frente a frente con otros saberes y se cree la sensibilidad para que se los escuche.

Es decir hablamos que la vigencia del modelo tecnocrático de Habermas para la toma de decisiones (Habermas, 1999) no sería el caso, sino más bien el pragmático donde la deliberación pone en plano horizontal a la sociedad civil local, a los políticos (en este caso el prefecto más que nada de la provincia) y a los técnicos, profesionales y especialistas. Esa forma de relación social ha permitido que el NMG brinde un espacio adecuado para que los técnicos y funcionarios del GPT aprendan del saber ciudadano, gremial y del saber campesino, del indígena, productor o del regante y ellos impartan sus saber “científico occidental” a estos actores que constituyen la participación (al inicio no ocurrió así, pues el saber técnico como casi siempre pretendió en Tungurahua imponerse). Esto permite afirmar que el NMG de Tungurahua cumple este requisito señalado para que exista un GPPD y que únicamente cabe en el modelo pragmático de Habermas, para la toma de decisiones pues es el que permite que se den intercambios mutuos, dialogo horizontal, control democrático de las decisiones colectivas y públicas. Así los funcionarios del GPT han modificado su costumbre tradicional por el modelo tecnocrático de decisión. (Habermas, 1999 y Roth, 2009)

El rol de los técnicos ha sido guías y acompañantes del proceso y de los espacios participativos, expresados en modalidades como talleres o foros, siendo quienes han dado la pauta y el conducto para que la participación fluya de acuerdo a los principios propios del NMG y de acuerdo inclusive con los otros condicionantes del GPPD. El prefecto además jugó un rol clave al lograr que desde el inicio los técnicos y funcionarios del GPT estén presentes y guíen de acuerdo a las facilidades y recursos del GPT los contenidos de las propuestas y de los debates en los talleres internos de los grupos de interés de los Parlamentos. Se reporta que ello ha ayudado a la propia calidad de los argumentos y de los debates que la población participante tiene, pues esta sabe que siempre una parte de sus propuestas es recogida pero otras aguardan o se desechan. (MA, DE, 2013, entrevista)

Las decisiones y la inversión en los proyectos consensuados y debatidos en los Parlamentos y en sus grupos de interés son revisados por el prefecto y validados por él y su equipo de trabajo. Se reportó que mediante dicho análisis de todos los proyectos y mediante la deliberación y reuniones periódicas de análisis el prefecto (es decir la voz política) orienta a que

las decisiones que se toman en el GPT -mediante instrumentos tales como los oficios, informes y resoluciones, ordenanzas de ejecución- no estén del todo dominadas por el saber tecnocrático o profesional. (MN, 2013, entrevista) Con ello vemos que no impera el modelo tecnocrático en detrimento del decisionista, pero gracias a la participación y control social en los parlamentos tampoco este omite las propuestas y demandas emanadas de los parlamentos y grupos sociales, pues de ser ese el caso, el NMG sería un modelo de gobierno incluyente pero vertical y donde las organizaciones sociales serían meros observadores y aclamadores manipulados por el espacio o el liderazgo político del prefecto. Esta es una de las trampas más comunes de los espacios de participación ciudadana cuando se dan esferas público-estatales.

En cuanto al otro componente del GPPD que es la **deliberación o debate razonado en los espacios de participación** sin que se contemple la retórica, la gestión de intereses o muñequero político. Ello se corrobora en algunas observaciones y puntualizaciones detectadas por Gangotena –aunque la autora no problematiza ni devela más a fondo como se logró ello-, como la de construir las propuestas sobre la base de discusiones colectivas, el partir desde lo cotidiano y cercano, buscar soluciones que satisfagan a todos, la cercanía entre ciudadanos y los políticos el dialogo predispuesto a lograr alianzas. Su dinámica deliberativa se articula entre lo global y particular lo que hace que se marche a ritmo despacio y siempre de manera flexible de acuerdo a las necesidades y contextos. La dinámica participativa permite y se constituye en la renovación de los representantes de las organizaciones sociales. (Gangotena, 2011)

El carácter de la participación que se da en el NMG busca lograr consensos y priorizar las acciones y obras a ser ejecutadas por el GPT. Al ser una participación que está liderada y bajo el acompañamiento del GPT, este ha marcado los principios bajo los cuales se debe guiar sobre todo para solicitar y proponer proyectos u obras: cantidad de recursos disponibles, equidad, lucha contra la pobreza en las comunidades de altura o zonas medias y el beneficio colectivo. (DE, 2013, entrevista) Se reporta en ese sentido de que el carácter del debate ha buscado y ha hecho un esfuerzo en llegar a poseer una calidad en el debate y poniendo siempre el interés colectivo por encima de los particulares, aunque ciertos dirigentes sociales acostumbrados a la cultura del patronazgo mantienen una retórica de queja y de lamento, así mismo a quienes deliberan con retorica se les da el espacio en los foros pero se los prescinde. (DE, 2013, entrevista)

Cabe indicar que los niveles de participación y de deliberación al interior del NMG no son homogéneos pues cada uno de los actores que componen el NMG participa en mayor o menor medida, siendo los actores del sector rural, campesino-productores y de las juntas de agua los más vigorosos. En un segundo plano se reporta a los jóvenes, transportistas y a las organizaciones de mujeres como los más participativos. (MA, 2013, entrevista)

Uno de los logros del NMG según el estudio de Gangotena (Gangotena, 2011) ha sido el **aseguramiento de la concertación y cooperación entre sus actores**, cumpliéndose así otro de los condicionantes que plantea Fung y Wright para hablar de GPPD. El concertar no ha sido fácil, que se lo ha logrado sobre la base de la voluntad y decisión política y talante de aprendizaje. La historia de cooperación, menor jerarquización y exclusión social y trabajo mancomunado ha ayudado a ello. También ha sido factor facilitador el reparto de tareas y responsabilidades a cada organización y actor presente en la coalición sobre la base de acuerdos definidos en las Agendas bianuales de desarrollo.

En ese sentido según Gangotena (Gangotena, 2011) mucho ha ayudado el NMG el que la participación no responde a “estímulos” materiales, regalos o clientelas. Ese ha sido uno de los logros visibles del NMG pues según el Prefecto desde el inicio se logró superar aquello en las Asambleas inaugurales de 2003 al ver esfuerzos serios desde el GPT de liderar procesos de desarrollo concertado de la provincia. Los dirigentes sociales consultados por el estudio de Gangotena reconocen que es una mala estrategia y que daña los procesos al impedir el empoderamiento necesario como contraparte de la sociedad para obtener logros.

En complemento con lo anterior, el hecho de que el GPT marque los criterios y hasta donde pueden ir las propuestas de las organizaciones sociales al interior de los espacios de discusión que se dan en los grupos de interés y en los Parlamentos hace que estas organizaciones busquen el ponerse de acuerdo en lo prioritario y traten de cooperar entre sí en aras de lograr beneficios comunes. El hecho de que esta modalidad y esta rutina de participación se de en cada una de los espacios de encuentro hace que sin duda las organizaciones sociales hayan dejado de lado la “tradicional cultura” o hábito político del mecenazgo, el clientelismo, el compadrazgo y el conseguir las cosas gratis y de forma desarticulada de las necesidades de otros colectivos o de los

planes de desarrollo previamente consensuados y definidos en varios sectores de la política pública. (DE, 2013, entrevista) Se dice de parte de las autoridades del NMG que este modelo cambió las prácticas tradicionales de hacer la política basado en los favores o en cultos a la personalidad, que espera y genera cambios de actitud de todos, quienes se plantea están siempre convocados a sumar esfuerzos y ser parte del NMG.

Bajo las pautas de esta gestión y de los principios planteados por el GPT, este reporta como logro el: poder provincial sobre la base de su legitimidad, las sinergias, la transparencia, poder local, planificación integrada, sostenibilidad y respeto a la diversidad. (Gobierno Provincial de Tungurahua, 2013)

## **7 A modo de recapitulación**

El GPT al tener en su mayoría la capacidad de ejecución de las políticas, planes y estrategias previamente consensuadas tiene el poder de distribuir la inversión pública de acuerdo a los principios manifestados públicamente ante todos los actores sociales del NMG y uno de esos principios son los de la distribución equitativa de las inversiones y proyectos en diversas áreas de la geografía de la provincia y siempre tratando de beneficiar a todas las organizaciones. (DE, 2013) Es decir hablamos que el NMG impulsa la priorización de las demandas de las organizaciones mediante la discusión pública por medio de los dispositivos participativos como los foros, reuniones y talleres, procesando estas de manera racional y ordenada y sabiendo darles atención a todas y bajo los criterios de justicia y equidad anteriormente citados. (RL, 2013, entrevista)

Otra dimensión de la cooperación que debemos mencionar es sin duda que esta se basa en la confianza, la cual se fundamenta en la inexistencia de toda forma de discriminación o racismo. En Tungurahua, gracias al NMG los grupos tradicionalmente excluidos como los indígenas han pasado a formar parte activa de este, pese a su desconfianza inicial para con el proceso y para con el NMG. Se señala al liderazgo de accesibilidad y sencillez del prefecto como un elemento articulador de esa confianza. (MA, 2013, entrevista)

Para recapitular la experiencia de Tungurahua marca un hito en establecer un gobierno participativo aunque no por ello como dijimos se desentiende de las formulas representativas, de hecho las amplia y las reformula, lo cual hace que el sentido de pertenencia para con el GPT se solidifique y se amplíe. Luego de la fundación del NMG ha habido elecciones para renovar autoridades locales en 2004 y en 2009 y en ellas ha salido ganadora la coalición dominante. Ello nos permite inducir que la participación y la ampliación de los espacios de poder de representación en la Junta de Gobierno han ayudado a que la coalición dominante siga en funciones. Esto hace que el NMG supere los escollos que Fung ve en la democracia representativa al alejarse los políticos electos de sus bases y del contacto ciudadano. Por el lado de los reparos que tiene Fung a la burocracia al afirmar que esta posee poder propio y se configura en agente que puede vetar los planes de los políticos electos (Fung, 2008), vemos que según la investigación de campo los actores afirman que ello no ocurre, pues son parte de las reuniones y espacios participativos y ejecutan y acompañan decisiones tomadas en colectivo en dichos espacios. Los funcionarios del GPT colaboran perfectamente con el esquema participativo del NMG, en gran medida gracias al liderazgo del Prefecto Naranjo, pues se sabe que al inicio del NMG los funcionarios tuvieron una actitud de sorpresa y extrañamiento con las nuevas formas de proceder participativos. Pero no ha habido conflictos por ello. (MA, 2013, entrevista)

Esta mecánica de funcionamiento ayudaría a que por medio de los espacios participativos y la cercanía con los actores sociales con el gobierno local se supere cualquier eventual conflicto local. El caso más evidente de ello es la cesación de los conflictos por el agua que se dieron en el pasado.

Como vimos en el capítulo primero Fung y Wright establecen cuatro tipologías de gobierno en función de la cooperación y el rango de jerarquías entre autoridades y ciudadanos centrado en la toma de decisiones. (Fung y Wright, 2003) Según personas consultadas para esta investigación, el NMG de Tungurahua tiende hacia el GPPD debido a que el proceso participativo y la marcha del modelo recaen fuertemente en el liderazgo del prefecto Naranjo y por tanto el ultimo nivel de decisión lo tendrá el. Por ello estas personas lo califican entre el cuadro 3 y el 4 o esmerándose de ser un GPPD. (MA, 2013, entrevista) (RL, 2013, entrevista)

#### **Tabla 14: estructuras y procesos de gobierno y toma de decisión en el NMG**

Tipos de estructuras y procesos de gobierno		Carácter de la toma de decisión	
		Antagónico	Cooperador
Estructura de gobierno	Vertical/jerárquico	1 Política convencional de grupos de interés	2 Solución de problemas de parte de los expertos o de la elite negociadamente
	Participativo	3 Reuniones de ciudadanos y funcionarios	4 GPPD →

(Elaboración propia, fuente; Fung y Wright, 2003)

Ambos autores (Fung y Wright, 2003) traen a colación también la variable del contrapeso y su relación con cada tipo de institución de gobierno (vertical o participativo) permitiendo así varios grados de poder de contrapeso. El NMG de Tungurahua de acuerdo a las fuentes consultadas se acerca así mismo al tipo GPPD, pues a este permite que en su interior se expresen diversas voces y expresar cuanto deseen. Así el espíritu de contrapeso es bajo, a la par que todos quienes conforman el NMG han basado su dinámica participativa en clave colaborativa y de cooperación o cogestión mancomunada como lo hemos descrito no solo en la historia sino en la propia constitución institucional del NMG. El propio lema del GPT “*Todos somos gobierno*” parece indicarlo.

**Tabla 15: regímenes de gobierno y poder de contrapeso en el NMG**

Cuatro regímenes de gobierno		Grado de poder de contrapeso	
		Alto	Bajo
Instituciones de gobierno	Administración vertical	1 Sub gobierno capturado	2 Pluralismo antagónico
	Cooperación participativa	3 Cooperación con participación de fachada	4 GPPD →

(Elaboración propia, fuente: Fung y Wright, 2003)

### 7.1 Límites del NMG



Según el estudio de Gangotena sobre el NMG de Tungurahua, (Gangotena, 2011) se observan ciertos límites y necesidades de este gobierno participativo, los cuales presentamos a continuación:

-Necesidad de incorporar el criterio de territorialidad, localidad y comunidad para la construir actoría social.

-Necesidad de llevar a cabo las reuniones y asambleas de la Junta de Gobierno o de los Parlamentos de manera rotativa en cada una de las localidades.

-Necesidad de masificar la difusión a no solo colectivos y organizaciones sociales para que todos los habitantes de la provincia se identifiquen y legitimen aún más al NMG. En ese sentido se cuestiona la excesiva centralidad del mundo rural por sobre el urbano y del carácter corporativo del NMG que no se abre a actores no organizados. Parece que el NMG escogiese a sus miembros.

-Se reconoce la colaboración de los Municipios de Píllaro, Pelileo, Cevallos y parcialmente Ambato en el NMG. El resto de municipios como Pelileo y Baños son de incorporación reciente. (DE, 2013) Se percibe que las municipalidades de la provincia aún están sujetadas a prácticas tradicionales y no innovadoras de gestión. Es decir no hay una reproducción del modelo NMG en los 9 cantones de la Provincia.

-Falta mejorar la coordinación entre gobiernos locales y las instancias desconcentradas del Gobierno Central en la provincia. Suele haber reparos y distancias al modo de funcionar de estas y se plasma lejanía entre ellos y la ciudadanía.

-Se observa que la Universidad Técnica de Ambato es la única que tiene acuerdo con el NMG y que su aporte al desarrollo de la provincia debe ir más allá de la administración formulación y de capacitaciones, pues la estructura institucional se acomoda a los ejes demandados y sin la adecuación de su pensum a las necesidades territoriales de desarrollo y del NMG.

-El carácter de la participación de algunos miembros ha sido de ida y vuelta, con una presencia no siempre perene sino a medias y de quienes no se han comprometido totalmente. En ejemplo de ello son los gremios profesionales. (JS, 2013, entrevista) De esta manera hay personas cuya participación oscila entre apáticos, visitas únicas u ocasionales, comprometidos o participativos o de otros que lo hacen con complejos de inferioridad, recelo o indolencia o de quienes –pocos- aún buscan réditos político-partidarios.

-Falta mayor presencia del sector obrero pese a los acercamientos hechos por el Parlamento Trabajo, se lo atribuye a que el NMG era visto por ellos como una idea y espacio de la burguesía industrial tungurahuesa. Así mismo se señala la débil presencia de movimientos de mujeres y jóvenes de Baños y Pelileo en el NMG.

-Mejorar la comunicación entre las decisiones del GPT con las bases sociales y la ciudadanía en general.

-En la última década Tungurahua ha visto florecer una amplia red de cooperativas de ahorro y crédito indígenas en las zonas rurales y urbanas. De esta manera buena parte del capital financiero local está en manos de estas cooperativas. Sin embargo se señala que pese a su creciente importancia en la economía territorial de Tungurahua estos actores no son parte del NMG. Tal ausencia no obedece a una exclusión deliberada de este sector social, más bien es una distancia de la que nadie se ha ocupado de acercarla o a su ensimismamiento en el mundo financiero. (SD, 2013, entrevista)

Por su parte Hernández observa y presenta la preocupación de la baja incidencia en calidad de vida, distribución de riqueza, justicia y equidad que puedan tener las políticas productivas del Parlamento Trabajo, además observa que en el área rural la gama de actores participantes hay que ampliarla e incorporar las expectativas de las grandes cantidades de población urbana que no forman parte de organizaciones sociales y no es parte de un gremio o institución. En esto último coincide la observación señalada por Gangotena. (Hernández, 2008)

Ospina centra sus preocupaciones en que las políticas de competitividad del NMG puedan garantizar la inclusión de los actores más pequeños y débiles de las cadenas productivas y que estos aseguran su reproducción, pues son actores claves en las dinámicas territoriales de inclusión social y del tejido popular productivo y asociativo local generado en Tungurahua. (Ospina y Hollenstein, s/f)

Y la investigación de campo llevada a cabo indica varias falencias, una de ellas es que el NMG pese a su institucionalización legal y en los estatutos debe de funcionar más autónomamente y orgánicamente sin la tutela del prefecto y marchar en el futuro cuando este no esté más como líder de la provincia. Pese a ello se reconoce la existencia de un tejido social y

organizativo sólido que ha sido sólidamente parte del NMG y su espíritu, lo que de alguna manera generará continuidad futura.

Otra falencia recogida está en las dificultades que acarrea la corresponsabilidad a las organizaciones sociales para implementar los proyectos, gestionar recursos y administrar fondos bajo los parámetros de calidad que se requieren y bajo los cánones de las leyes y reglamentos de contratación pública exigidos por la administración pública dada la precariedad o débil capacidad de muchas organizaciones sociales sobre todo rurales, de indígenas y de regantes. (DE, 2013, entrevista)

En el campo de la manifestación político partidaria por medio de la cual se sostiene la coalición articulada al NMG es un frente débil pues el NMG no ha creado para sí un brazo partidario o un movimiento local que lo sostenga más allá de las elecciones seccionales en las que el Frente Cívico ha asegurado su permanencia desde el año 2000. Esta falencia no se hace urgente además por la buena relación que ha tendido el prefecto Naranjo y el GPT con los gobiernos centrales desde el 2000 lo que ha asegurado que políticamente no se hayan dado conflictos mayores de alguna clase con el centro sin estar aliado a los gobiernos centrales o sin ser parte de sus partidos o fuerzas. Aunque dicha buena relación con el nivel central a veces no ha tenido su corolario con ciertos entes desconcertados y sus aparatos burocráticos del gobierno central en Tungurahua pues algunos ministerios son objeto de quejas de los funcionarios del NMG.

Respecto a la frecuencia y constancia de los actores a los espacios de participación se da que quienes acuden a los parlamentos y a sus grupos de interés no siempre son las mismas personas por organización, pese a que se hace énfasis en el rol y responsabilidades que en ese sentido deberá sumir los delegados, lo que ha traído ciertos conflictos con las comunidades y las bases sociales de las organizaciones quienes han planteado más cuidado del GPT para incluir a los convocados, (DE, 2013, entrevista) sin embargo tal cosa está lejos de la política participativa que tiene el NMG de ser plural y abierta y no obligar a participar a determinados colectivos, organizaciones, dirigentes o personas en específico, pues confía en la buena voluntad y en la ávida inclusión de los propios interesados que no reciben ninguna clase de estímulo económico, inducción o manipulación del NMG. En ello ha sido bien enfático el prefecto Naranjo, aunque reconoce que es necesario idear mecanismos que faciliten la participación y sobre todo la

movilización y transporte a los espacios de participación de la población rural sin que sea manipulación o relación de base clientelar.

## **8 El NMG en relación a las políticas del agua del GPT**

Hemos visto a lo largo de este capítulo los principales órganos de gobierno, mecanismos institucionales por medio de los diversos actores sociales que forman parte del NMG de la provincia de Tungurahua, sus interrelaciones y hechos que permiten que el modelo se sostenga por casi diez años. De esta manera vimos integralmente los principales trazos de institucionales de un gobierno local ciertamente diferente de las tradicionales pautas de toma de decisión (tecnocrática, verticalista o ligada a veces a pocos intereses) y de autoridad basada únicamente en la legitimidad de la representación electoral. En ello hemos analizado historia, antecedentes institucionales, actores locales y sus relaciones y el modelo institucional del NMG. Hemos visto también sus orígenes y las condiciones sociales y económicas de la provincia que han hecho posible o han formado la base social para que el NMG se sostenga políticamente y pueda hacer de la participación la forma en la que se tratan de agendar y resolver los planes de desarrollo sectoriales de la política pública provincial en el marco de sus competencias.

Entre esos planes y como fruto de la necesidades locales toma forma el Parlamento Agua como espacio de deliberación, formulación de planes y proyectos en ejes relacionados con la problemática ambiental e hídrica de Tungurahua. Lo hace recogiendo esfuerzos y demandas sociales acumuladas por tiempo atrás y presentes en relación al líquido vital.

En el siguiente capítulo veremos la dinámica participativa (sobre todo de los actores rurales) en la construcción de los principales logros del Parlamento Agua como los planes de manejo hídrico, de inventario y la el Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza. Es decir miraremos bajo los parámetros y pautas analíticas desarrolladas por Fung y Wright (GPPD), Habermas (saberes y modelos de toma de decisión) y Cazar y Maldonado (Construcción de la agenda de la política pública) el rol la participación ciudadana dentro del Parlamento Agua como instancia de definición sectorial de la política hídrica de la provincia de Tungurahua.

## **CAPITULO 4**

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ELABORACIÓN DE AGENDA Y TOMA DE DECISIÓN EN EL PARLAMENTO AGUA Y EL FONDO DE PARAMOS Y LUCHA CONTRA LA POBREZA**

#### **Introducción**

En el presente capítulo trataremos el espacio denominado como Parlamento Agua como ente de participación ciudadano parte del MNG (Nuevo Modelo de Gestión) y conexo al GPT (Gobierno Provincial de Tungurahua) en la definición de las políticas y planes de manejo provinciales del agua en Tungurahua.

En este capítulo a más de reforzar la aplicación de los principios del GPPD al objeto de análisis: el Parlamento Agua, examinaremos otras variables relacionadas al propio GPPD (desarrolladas también por Fung) como son la forma de convocar o en la que acceden los participantes, las formas de autoridad y poder y el modelo de toma de decisiones. En ellas están implícitos las variables clásicas del GPPD como el rol de los técnicos, la incidencia de la participación y la deliberación junto a la cooperación en lugar de la competencia por recursos como forma de orientación del interés de los actores en las arenas de la participación como son los talleres, las asambleas y las mesas que desarrolla el Parlamento Agua en sus reuniones y ciclos.

Para hacerlo hemos configurado esta sección en varias partes: primero presentaremos la problemática socio ambiental del agua en la provincia de Tungurahua a breves rasgos, luego haremos la revisión de la agenda, temas, proyectos y actividades del Parlamento Agua y el rol de la participación en su forma de construcción de acuerdo a las tipologías de Cazar y Maldonado, en tercer lugar veremos a los actores y su forma de inclusión junto a sus intereses presentes en este Parlamento, luego la forma de autoridad y de cooperación a su interior y la forma de tomar decisiones en el Parlamento Agua. En cuarto lugar veremos cómo juegan las variables del GPPD de Fung y Wright junto a las tipologías de saberes y toma de decisiones de Habermas en la elaboración de los planes de riego o de manejo de paramaos en el Parlamento Agua y en uno de

sus principales organismos operativos conexos: el Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza que será revisado en la última sección de este capítulo. (FPTLCP)

## **1 Problemática del agua en Tungurahua**

Tungurahua es una provincia que ha sido seca y ha tenido escases de agua a lo largo de su historia por la erosión natural de muchas de sus montañas aledañas. En ese contexto natural es donde se ha desarrollado una economía local caracterizada por la productividad artesanal, agrícola, el comercio y la industria que a más de las normales demandas sociales y humanas por el agua, ha hecho que la presión por los recursos hídricos aumente. En ese sentido por ejemplo la demanda hídrica supera en 40% a la oferta. (Gobierno Provincial de Tungurahua) La eficiencia de riego parcelario es del 42%. Pues muchos de sus canales son antiguos. Tungurahua tiene una precipitación media de 400-600 ml al año, llegando a las épocas de estiaje entre noviembre a enero a haber una fuerte demanda por cuanto los canales ven disminuidos su fluido. (AS, 2013, entrevista)

Según el prefecto Naranjo en una de sus disertaciones en mayo de 2012 afirmó que tal escasez del agua en Tungurahua ha sido histórica, pero que su gente desde tiempos del siglo XIX ha sabido luchar en su contra por medio del arduo esfuerzo de su gente por la construcción y manutención de los canales de riego. Se afirma que ese espíritu de lucha ante las adversidades de la naturaleza no solo de la escasez del agua sino de las erupciones del volcán que lleva el nombre de la provincia ha forjado en sus habitantes un halo de emprendedor, de organización y de constancia para poder vencer a la naturaleza. El propio prefecto se refiere al caso israelí para superar la sequía. (Declaraciones en discurso de prefecto Naranjo, mayo 2012) Pero las primeras acciones de cuidado y de revestimiento de los canales se los ve desde los años 90 cuando presidia el GPT la prefecta Hortensia Albán (ver anexo 2) en el marco del traspaso de las competencias de revestimiento, administración, operación y mantenimiento a las Juntas de regantes en el marco de los procesos de descentralización y privatización que imperó en el país en los años 90, concretamente en 1995 vía disposición. Así la gestión de los canales estatales presentes en la provincia de Tungurahua (detallados más adelante) pasa a manos de las juntas de regantes. (AS, 2013, entrevista) Aunque como vimos en el capítulo 2 con la legislación y el

marco de competencias dado con la Constitución de 2008 y el COOTAD o Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización esas funciones pasan a los gobiernos provinciales.

Sin embargo veamos las condiciones naturales en los que se halla configurada la provincia para entender lo problemático del agua en la provincia. Los mapas que presentamos a continuación nos ayudaran a entender mejor esta problemática.

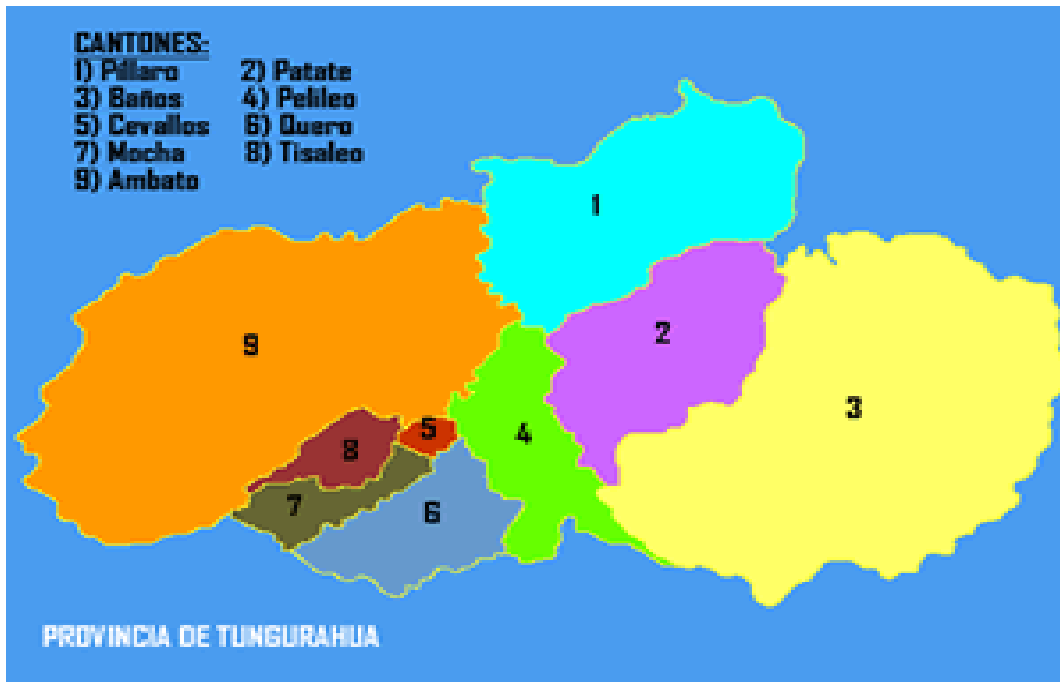
Como vemos, la ciudad de Ambato, principal núcleo poblacional de la provincia se abastece de agua por medio del río Ambato que nace desde las vertientes del Chimborazo, es decir en el suroccidente de la provincia de Tungurahua. Otro de los principales ríos que pasa por la provincia es el Cutuchi, que viene desde la vecina provincia de Cotopaxi en el norte y que entre a la provincia ya contaminado por las ciudades y pueblos, dicho río en el centro oriente de la provincia de Tungurahua se alimenta del río Ambato y al unirse ambos forman el río Pastaza, junto con el río Patate, cerca del cantón turístico de Baños, entrada a la amazonia central del Ecuador. Así nace el Pastaza, un río amazónico que tiene su desembocadura en el Perú al río Amazonas.

### **Grafico 2: Ríos y carreteras de Tungurahua**



Fuente: <http://facee.wordpress.com/noticias-para-los-articulos/page/2/>

Grafico 3: mapa político de Tungurahua



Fuente: [www.eruditos.net/mediawiki/index.php?title=Divisi%C3%B3n\\_pol%C3%ADtica\\_administrativa\\_territorial\\_de\\_Tungurahua](http://www.eruditos.net/mediawiki/index.php?title=Divisi%C3%B3n_pol%C3%ADtica_administrativa_territorial_de_Tungurahua)



El río Cutuchi viene de por sí ya contaminado desde la vecina provincia de Cotopaxi y no tiene aprovechamiento, de manera que el río que está bajo responsabilidad y usufructo de los habitantes de la provincia de Tungurahua es el Ambato. En su trayecto pasa por los cantones Mocha, Cevallos, Tisaleo, Quero y obviamente por la ciudad que le da su nombre: Ambato. En dicho trayecto el río sufre de contaminación en las partes bajas. Más desde las partes altas en un tramo de apenas 60 KM nutre a 67 canales de riego. Uno de los principales canales de riego que se nutre de él es el Huachi-Pelileo con 15000 usuarios en el centro occidente de la provincia. Pero en total se reportan 237 sistemas de riego, muchos de ellos se sobreponen y entrecruzan, de los cuales una parte de ellos se alimenta de vertientes de paramo. (JS, 2013, entrevista)

Como vemos existe una sobre presión sobre las aguas del río Ambato en la parte alta, mientras que en la baja ya sufre de contaminación, la cual es una tarea pendiente de todos los actores de la provincia y de NMG. Eso explica la histórica conflictividad y disputa por tan preciadas aguas que constituyen casi la principal fuente de recurso hídrico para la provincia. Cabe indicar que existe otro río que atraviesa el cantón Pelileo denominado Pachalnica. (JS, 2013, entrevista)

Esa escases natural por el agua se ha visto en el campo social en un desbalance entre oferta y demanda implicó no pocos conflictos y litigios que inclusive llegaron a la violencia antes del NMG. Desde mediados de siglo XX se sabe de asesinatos por el agua. (AP, 2013) Se reporta además la existencia de cerca de 20000 juicios por tenencia y propiedad, usos y permisos de concesión del agua hasta antes de que emergiera el NMG. (JS, 2013) Buena parte de ellos por la superposición de los permisos de propiedad, es decir una causalidad de conflicto por el agua señalada en el capítulo 2 de esta investigación.

Granda en su estudio sobre la problemática del agua en el Ecuador afirma que una parte los conflictos por el agua en la provincia de Tungurahua en el área rural obedeció a:

**1 Problemas de gestión en las juntas de agua** quienes hicieron un uso arbitrario de los repartos del agua ante usuarios demandantes tan elevados y a extensiones de tierra grandes por regar en las áreas rurales. En áreas rurales quienes administran y gestionan el agua son las juntas de agua. A eso se suma la politización que tuvieron sus miembros y a su desmotivación por una

pésima remuneración. (Granda, 2004) La investigación de campo se informó que las juntas de agua poseían debilidad organizativa, pugnas internas y mala administración. El elevado número de usuarios impedía la organización. (PO, 2013, entrevista)

2 Otra de las casualidades atribuido de acuerdo al estudio de Granda es la **concesión duplicada** de permisos de agua a varios usuarios que obviamente entraron en disputa. Culpa atribuible al ente otorgador de permisos y concesiones de agua a los usuarios por falta de información de campo. Dicho problema no es tan agudo en épocas de lluvia, mas no en épocas de sequía. (Granda, 2004)

3 Los **tiempos inequitativos de riego** entre localidades debido a su ubicación y el tiempo de trasportación tomado por los canales es otra de las causalidades de conflictos que se han dado en Tungurahua. Ello se daba entre las localidades de Quero y Pelileo. (Granda, 2004) Una de las formas en las que cristalizaba ese reparto inequitativo era la disposición por litros en lugar de porcentajes a más de que esta cantidad de agua llegaba a los usuario de manera irregular por el mal estado de los canales. (PO, 2013) Estos tiempos inequitativos obedecían también a la antigüedad y material obsoleto que desperdiciaba el agua en el trayecto, lo que sin dudas repercutía en la oferta hídrica de los canales de riego existentes desde tiempos remotos.

4 Se reportaron **pugnas entre zonas medias, altas y bajas** expresadas en acciones de destrucción a obras que han pretendido modernizar el canal de riego en Pelileo Alto, Pelileo Bajo, Quero Alto y Quero Bajo en la cuenca del rio Ambato, de parte de la ex INERHI en el pasado reciente al NMG, desconociendo la realidad y las demandas, usos, costumbres de las comunidades campesinas y de las juntas de riego. Todos estos actos buscaron su resolución vía judicial entre las partes. (Granda, 2004) También los comportamientos oportunistas se daban como parte de estas pugnas entre los usuarios en contextos de escasez en hechos como el madrugar para obtener el líquido a costa de otros. (MN, 2013, entrevista) Los sectores campesinos de la provincia poseen una fuerte conciencia y defensa del agua y ha sido precisamente para fines de la productividad agropecuaria la razón que ha subyacido en las disputas. (AS, 2013, entrevista)

Por si esto fuera poco cabe indicar el problema referente a la contaminación que no ocurre en las zonas altas de los páramos donde se genera el agua sino en las zonas medias y bajas, sobre todo en una provincia con presencia de industrias contaminantes como el del cuero o la contaminación de las aguas servidas de las propias ciudades y poblaciones. En ese campo sea hecho poco aun desde la introducción del NMG en el 2003. Pero allí no se detienen los problemas hídrico-ambientales de Tungurahua pues al igual que el resto de las provincias de la serranía ecuatoriana, sus paramos que son generadores naturales de agua, han sufrido deterioro por el sobrepastoreo y la expansión de la frontera agrícola hecho por las comunidades indígenas-campesinas que los habitan, quienes recurren a esta práctica por razones de subsistencia económica en condiciones de alta pobreza.

Respecto a la situación de los canales de riego de Tungurahua, al igual que buena parte del resto del país, sufría de deterioro en su infraestructura por edad. Situación que se ha ido revirtiendo con la emergencia del NMG en Tungurahua y las obras de revestimiento y tecnificación. En ese sentido la provincia ha tenido sus canales de riego en las zonas rurales de materiales que aseguraban una gran pérdida del recurso hídrico por ser de tierra o por usar técnicas de riego desperdiciantes como la de inundación. Para 2003 la eficacia de los canales era del 15%. (AS, 2013, entrevista)

De manera que esos eran los problemas más notorios respecto a la infraestructura de riego rural. Para revertir esa situación se ha trabajado en las zonas más críticas gracias al revestimiento hecho bajo mingas en calidad de contraparte de las juntas de agua, siendo el GPT el ente que otorga los recursos y materiales de construcción para llevarlo a efecto, logrando tener una oferta de agua equilibrada. (PO, 2013, entrevista) También se ha hecho bastante en construcción de embalses y mejora de las técnicas de riego. Un dato que merece la pena señalar respecto al fuerte componente agrícola para el uso del agua en la provincia es el hecho de que los nombres de los canales de riego -que son centenarios- llevan los nombres de los hacendados históricos de la provincia. (AS, 2013, entrevista)

Otro problema era el reparto a los usuarios rurales no por porcentaje sino por litro, lo era más injusto para ciertos usuarios. Dicha situación se modificó con la incorporación del sistema de reparto por porcentaje. (PO, 2013, entrevista) Pese a que se ha hecho bastante para revertir el problema de la escasez, aún falta asegurar una buena oferta del líquido vital pues se sigue

percibiendo como injusta su acceso. Sobre todo en la distribución se demanda de mayor implementación de tecnología, de mejores formas de distribución o de entubamiento para lograr más equidad en el reparto. (2, 2013, entrevista)

Buena parte de estos logros se los ha logrado gracias a la solidificación y consolidación de la organización de las juntas de regantes. Eso se ha expresado en la periodicidad de las reuniones de las juntas los últimos domingos de cada mes, en su representatividad, en su capacidad de convocatoria las mingas (empleando medidas punitivas drásticas a quien las incumpliese) (AP, 2013, entrevista) o en su capacidad de cobro a los usuarios y administración de los fondos recaudados. (PO, 2013, entrevista)

Pero persiste el problema de que muchas de ellas aun no son sustentables financieramente, pues se afirma que aproximadamente un 30% a 40% de ellas no logran serlo por malos manejos o dificultades en la administración de los fondos que las juntas recaudan a los usuarios. (2, 2013, entrevista) Vemos así que el fortalecimiento organizacional y la calidad de trabajo de las juntas de riego y de agua potable es vital para la gestión, uso y distribución del agua en zonas rurales o de poca población, lo que corrobora lo señalado al final del capítulo segundo de esta investigación.

Cabe indicar las tarifas y costos por el uso del agua en las zonas rurales de la provincia. En el cuadro que presentamos a continuación exponemos los datos recopilados.

**Tabla 16: Usos del agua, costos y cobros por unidades de tiempo**

Uso de agua	Agua potable	Agua de riego
<b>Costo por cantidad o tiempo</b>	10 m <sup>3</sup> 2 \$ USD	1 \$ USD a 1,5 \$ USD la hora
<b>Tiempo de cobro de tarifas</b>	Anual	Mensual
<b>Cobro por mantenimiento</b>	1 \$ USD para los trabajos que se necesiten. En el caso de abastecimiento de agua por vertiente, no se cobra por manutención ni por mantenimiento.	

Fuente 2. Elaboración propia

En las partes altas de paramos de la provincia ha habido un duro trabajo tanto en el cuidado de los páramos como en la ejecución de obras de infraestructura de los canales de riego y

organización de las juntas de regantes. Sin embargo el trabajo es aun faltante en las zonas medias y bajas para optimizar el uso y evitar la contaminación del agua. (PO, 2013, entrevista)

En el siguiente cuadro clasificamos los tipos de canales y los principales sistemas de riego de la provincia de Tungurahua.

**Tabla 17: Tipos y sistemas de manejo del agua en Tungurahua**

270 canales de riego e igual número de juntas de regantes rurales por cada uno de ellos en toda la provincia. Su función es el riego rural para producción.
Son canales estatales y manejados por el Gobierno central: -Ambato-Huachi-Pelileo estado – canal cogestionado con las juntas de regantes -Pochuliza -García Moreno -Rio Blanco (Patate) -Pillaro -Mocha-Quero-Ladrillos en proceso de adjudicar a la SENAGUA
220 son las juntas administradoras (entes de las comunidades y parroquias) aproximadamente de los sistemas de agua potable, conocidas por ser quienes administran el agua potable para consumo humano en las zonas rurales mediante diversas capacidades, recursos y tecnologías para su distribución.
Empresa Municipal de Agua Potable de Ambato EMAPA, encargada de dar agua y alcantarillado a la parte urbana de Ambato.

Elaboración propia, Nota: cabe señalar que los números de juntas de riego y agua potable son aproximados debido a que existen juntas no formalizadas, lo que implica un registro que refleja una parte de la realidad. (Fuente: GPT)

En los canales estatales se paga dos valores: la tarifa básica que cubre los costos de administración de los canales y otra tasa voluntaria que busca cubrir los dineros gastados por parte del Estado. Por otra parte los demás canales fijan sus tasas además de pagar la tarifa de conexión a los canales estatales cuando lo hacen. (AS, 2013, entrevista) En la tabla siguiente detallamos algunos de las tarifas cobradas en algunos de los canales más importantes de la provincia.

**Tabla 18: Cobro de tarifas de agua en los canales de riego estatales**

Canal de riego	Tiempo de cobro
----------------	-----------------

Ambato-Huachi-Pelileo	Cobro por hora
Mocha-Huachi	Cobro por hora
Mocha-Tisaleo-Cevallos	120 litros por minuto, costo 1 \$ USD

Fuente: 2. Elaboración propia

## 2 La agenda del Parlamento Agua

Hasta aquí hemos expuesto los problemas de carácter hídrico-ambiental de la provincia de Tungurahua hasta antes de la emergencia del NMG, hecho que marcó un antes y un después en la gestión y en la realidad de la provincia, mostrando el alcance de la efectividad de la política provincial de agua. La expresión de conflictos y litigios judiciales por el agua marcó la pauta de conducta que adoptaron los actores sociales para resolver los problemas locales de escasez de agua sin que el GPT previo al triunfo del Frente Cívico hiciese mayor cosa. Tampoco otro tipo actor jugó mayormente en la formulación de una política hídrica en la provincia que diese soluciones en la materia. De manera que gracias al triunfo del Frente Cívico y luego de la construcción del NMG la situación se comenzó a modificar.

Estos problemas se han traducido en agendas, planes e acciones desde el NMG y en particular del Parlamento Agua, gracias a que toda la sinergia social y las demandas largamente presentes en la provincia tuvieron en dicho Parlamento y en sus grupos de interés la posibilidad de expresar necesidades y articular demandas de manera coordinada para que los funcionarios y personal técnico del GPT pudiese procesarlos y elaborar así las Agendas Tungurahua cada año y con proyección a dos. Dicha dinámica acaece en los otros dos parlamentos. Así de acuerdo a las tipologías de Casar y Maldonado (Casar y Maldonado, 2010) para la formulación de agendas de políticas públicas, vemos que el caso del Parlamento Agua como del NMG en general obedecen a la dinámica en la que los actores de diverso tipo y con similares relaciones de poder entre sí (en la siguiente sección los examinaremos) identifican los problemas y codeciden. La propia tradición de gestión mancomunada y articulada que han poseído los actores en la provincia ayuda. De manera que hablamos de una instancia participativa amplia y plural que incluye a buena parte los actores sociales rurales en la dinámica de discusión de buena parte de los problemas y formulación de soluciones del agua en Tungurahua.

Luego de haber revisado las agendas, ejes de trabajo sectorial y acuerdos sobre políticas y proyectos que se han dado en Tungurahua en varios campos en el capítulo anterior, ahora pasaremos a ver con más detenimiento los planes y acciones que se han estipulado en el Parlamento Agua en el sector encargado del manejo del vital líquido y el medio ambiente de la provincia en general.

Muchas de las acciones que revisaremos son un balance de 10 años de trabajo del Parlamento Aguas (2003-2013) y sus grupos de interés como parte del NMG y están orientadas a acciones de mantenimiento de la oferta, lo que se traduce en actos de manutención o revestimiento, mejora y tecnificación de las múltiples redes y canales de riego, construcción de reservorios de agua, así como de acciones de preservación en zonas naturales donde se genera el agua como los páramos articulados a proyectos de lucha contra la pobreza en comunidades de altura, levantamiento y gestión de la información hídrica y geográfica, educación ambiental y capacitación a las juntas de riego. Veamos su listado con más detalle de acuerdo a los informes del GPT:

<b>Tabla 19 : obras del Grupo de interés paramos</b>
<p>1-Creacion del Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza</p> <p>2-Definicion de la estrategia para elaboracion de 8 planes de manejo e paramos con 8 organizaciones de segundo grado que benefician a 1871 familias y 17000 ha de conservacion.</p> <p>3-Capacitacion en conocimiento de paramos a 60 líderes comunitario, 60 técnicos y 40 dirigentes gracias al apoyo de GPT, GIZ, SENAGUA, Ministerio de Agricultura y Centro de Formación Ciudadana.</p> <p>4-Preservación, cuidado y reforestación de la flora nativa de las áreas de paramo para poder recuperar vertientes y asegurar la promoción natural del agua desde las zonas de altura de la provincia. Esta medida generó el retorno y multiplicación de especies animales como el lobo o el venado en los páramos.</p> <p>5-Emision de una ordenanza provincial para cuidado de los páramos en una extensión de 32000 ha con beneficio a 3600 personas de 8 organizaciones de segundo grado y de las localidades suroccidentales. Inversión de 1.500.000. Dichos planes contemplan el fortalecimiento organizativo, productivo, ambiental y son ejecutados de manera participativa con los líderes de los movimientos indígenas de Tungurahua, comunidades, promotores locales y miembros de las</p>

organizaciones de segundo grado.

6-Implementacion de programas de educación ambiental en Escuelas de Liderazgo Ambiental.

7-Sistema de monitoreo de los planes de manejo de paramos junto a 100 técnicos, dirigentes y promotores de los 10 planes.

8-Con la participación de 4 organizaciones de segundo grado se ha hecho el análisis sobre el estado de la salud de los páramos para establecer líneas de acción con el fin de conservar y proteger este ecosistema.

(Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012, 2013)

**Tabla 20: obras del Grupo de interés agua potable y riego**

1-Inventario hídrico para proyectos de riego y agua potable con participación del CESA, IEDECA, GPT, Consejo de Recursos Hídricos y del Proyecto de Manejo de Cuencas PROMACH y los usuarios rurales vinculados al riego.

2-Construcción de embalses para la ciudad de Ambato por medio de la Empresa Municipal de Agua Potable de Ambato EMAPA denominado Mula Corral para almacenar 3 millones de metros cúbicos y capacidad de riego de 6000 ha. Construcción de embalses y reservorios en otros puntos de la provincia como el de Chiquihurco con capacidad de almacenar 3,5 millones de m<sup>3</sup> de agua y beneficio a 30.000 familias ligadas a los canales del rio Ambato y a su caudal ecológico. Similar obra en el cantón Pelileo con capacidad de riego de 6000 ha.

3-Capacitación a 204 líderes de la provincia en temas de cuencas hidrográficas, tecnificación del riego, producción agroecológica y fortalecimiento organizativo.

4-Actualización de reglamentos de las 180 Juntas de Agua de la provincia (unidades más básicas que desde los páramos y tierras altas encargadas de la gestión de las fuentes naturales del agua y de las vertientes) junto a la SENAGUA.

5-Consolidar información a Unidad Hidrográfica del rio Pachanlica

9-Elaboración de estudios para cinco módulos de riego en los cantones de la provincia con monto de 1.650.000 \$USD.

10-Gestión de fondos para tecnificación de varios programas de riego en el cantón Píllaro por medio del proyecto Andahualo Poalo que beneficia a siete sectores y comunidades con una capacidad de riego de 470 ha.

11-Implementacion de Estrategia de micro finanzas para manejo sostenible y adaptación al



cambio climático para beneficiar a juntas de regantes mediante equipo tecnificado.

12-Implementación de 19 estaciones meteorológicas repartidas en toda la provincia y sus ríos.

13-En coordinación con CESA y IEDECA se han construido 500 ha con riego tecnificado en el cantón Ambato y Píllaro.

14-Se cuenta con estudios del proyecto CORICAM ALTO del cantón Ambato que beneficiará a 4 comunidades y que permitirá regar 470 ha con costo de 2.170.000 \$ USD.

15-Se cuenta con estudios del proyecto de riego Alobamba para regar una superficie de riego de 220 ha y que beneficiará a 590 familias y con una inversión de 3.180.000 \$ USD.

16-Construcción de un reservorio de 35000 m<sup>3</sup> en el sistema de riego Alobamba, con cofinanciamiento del GPT y el Municipio de Tisaleo y con un costo de 700.000 \$ USD.

17-Se cuenta con los estudios del módulo de Puñapi del cantón Patate para una área de 63 ha, inversión de 369.750 \$USD y del módulo Tunga del cantón Cevallos y Mocha con un área de 123 ha y una inversión de alrededor de 765.000 \$USD.

18-Elaboración de diagnóstico situacional sobre temas socio organizativos, administración, operación de sistemas y conservación de vertientes con 35 juntas de agua del cantón Ambato y del frente sur occidental.

19-Revestimiento de 65 km de canales principales, secundarios y terciarios de la provincia, haciendo que la eficacia en la conducción del agua sea del 80%.

20-Tecnificación de riego con el Programa de Aguas y Cuenca de Tungurahua en 14 proyectos de riego.

21-Implementación de 19 estaciones meteorológicas automáticas (14 completas y 5 pluviométricas) que darán información sobre temperatura, humedad, precipitación y velocidad de viento. Con esa información se podrá tomar decisiones en la elaboración de macro proyectos de riego, balances hídricos de cuencas, planificación de la producción agrícola y gestión hídrica en general.

22-Diseño de geo portal sobre los recursos hídricos para contar con información actualizada a nivel provincial: <http://rrnn.tungurahua.gob.ec>

23-Elaboración de estatutos unificados de 126 juntas de riego de la provincia.

24-Presentación de propuestas para la nueva ley de Aguas.

25-Con 126 juntas de riego se cuenta con el Comité de la Federación Provincial de Riego en miras de crear la Junta Provincial de regantes como directiva legalmente reconocida.

26-Elaboracion participativa del Plan Provincial de Riego para definir necesidades a corto, mediano y largo plazo.

27-Actualizacion del inventario de fuentes de agua de la provincia para riego y consumo humano junto a SENAGUA, el GPT y el Programa de Aguas y Cuencas de Tungurahua. Ello se basó además en un consenso político local con mirada estratégica de los actores.

28-Se cuenta con estudios de la represa Pampas de Salasaka a SENAGUA y SENPLADES para que el proyecto sea considerado prioritario.

29-Se cuenta con equipo técnico de trabajo que fortalecen los procesos de tecnificación de riego y proyectos agro- productivos en 10 juntas de riego con apoyo del GPT y su Dirección de Recursos Hídricos y Producción.

30-169 líderes y productores del canal de riego Mocha-Huachi, Ambato-Huachi-Pelileo y Mocha-Tisaleo-Cevallos fortalecieron los conocimientos de en tópicos como manejo de especies, promoción rural, contabilidad y computación.

31-350 líderes del canal Latacunga-Salcedo-Ambato fueron capacitados en salud humana, manejo de desechos sólidos, riego tecnificado y ambiente con la participación de 10 entidades públicas y privadas.

32-Formacion de los líderes de las juntas de agua para el desarrollo de procesos de capacitación en Gestión social del agua con la participación de 41 líderes de 15 canales de la provincia coordinado por el Centro de Formación Ciudadana.

33-El Programa de Agua y Cuencas de Tungurahua ha realizado una inversión de 26 millones de \$ USD divididos en 43% en proyectos tecnificados de riego, 31% en proyectos integrales de riego, 11% en estudios, 4% en Fondo de Paramos, 2% en red hidrometeorológica y 8% en capacitación de riego. Estos trabajos de tecnificación de riego se los hicieron de manera colectiva, generando manuales de operación y mantenimiento de los sistemas de riego modulares. Su financiamiento provino de 10% de los usuarios, 40% del GPT y 50 de la agencia de cooperación internacional KFW.

(Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012, 2013)

**Tabla 21: Obras del Grupo de interés saneamiento ambiental**

1-Se ha entregado 1551682 plantas forestales de especies como acacia, aliso, arrayan, capulí, cedro, cholán, ciprés, aromáticas, fresno, guarango, laurel, molle, nogal, pino, retama, sauce,

plantas de jardín, agroforestales puras y de ornamentación.

2-Se ha construido 80 plantas de tratamiento en la zona rural cuya cobertura alcanza el 85% a las juntas de riego y juntas parroquiales.

3-Se trabajó en programas de educación ambiental con 20 centros educativos en temas de reciclaje, forestación, diseño de jardines y cuidado de agua a 3000 estudiantes de la provincia.

4-Capacitacion en manipulación de alimentos y prácticas alimenticias a 700 personas de unidades educativas, como padres de familia, docentes, rectores, administradores y estudiantes.

5-Capacitacion ambiental a 2000 niños en temas de paramos, valores, cuencas hidrográficas, seguridad alimentaria, prácticas ambientales y bosques.

6-Gracias a la Agenda Ambiental Tungurahua se cuenta con una zonificación y análisis territorial de las áreas de conservación de paramos, desde la perspectiva del manejo integral de micro cuencas.

7-Conformacion de comité técnico del rio Pachanlica conformado por diversas entidades de varios niveles de gobierno.

8-Diagnostico de las plantas de tratamiento de los cantones sur occidentales de la provincia.

(Gobierno Provincial de Tungurahua, 2012, 2013)

El ejercicio de estas actividades lo ha hecho el GPT de manera participativa y con mecanismos de cogestión o asociación. Cabe indicar que todas estas acciones se lo han hecho en el marco de la legalidad vigente de acuerdo a lo señalado por el sistema de competencias en el COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en sus competencias para con el nivel de gobierno provincial. Inclusive antes de ello el GPT y otros gobiernos provinciales del Ecuador han manejado la competencia (aunque caótico, con mediación política y a la carta antes de la existencia del COOTAD) de riego e inclusive han hecho diversos proyectos de infraestructura para el agua.

Según Gangotena (Gangotena, 2011) hasta 2012 se tuvieron como logros de parte del Parlamento Agua además el:

La creación del Plan Maestro de Recursos Hídricos que tuvo como historial el inventario de recursos hídricos y la creación de consorcios de agua con el fin de ayudar a la tecnificación del riego parcelario y la promoción del comercio asociativo, tendiendo puentes con las organizaciones de segundo grado y con otras entidades.

Además de ello se creó la Carta Verde de Tungurahua que es un acuerdo interinstitucional, suscrito por el Prefecto, los alcaldes, autoridades de ministerios desconcentrados, representantes de las cámaras de la producción y las universidades y dirigentes sociales. El objetivo de la Carta Verde es el movilizar a las organizaciones sociales y ciudadanos de Tungurahua en torno a objetivos y normas ambientales, que tamizan el desarrollo sustentable y ambiental de la provincia. Sus ejes son: gestión integral de residuos sólidos, la gestión del agua y la educación ambiental basada en reglas y normas que ajusten la conducta institucional, empresarial y ciudadana. (Gangotena, 2011)

Bajo la dinámica deliberativa los grupos de interés del Parlamento Agua se han fijado las siguientes proyecciones al 2015:

<b>Tabla 22: Proyecciones 2015 Grupo de interés paramos</b>
1-Seguimietno y evaluación a los planes de manejo de paramos de 9 zonas y su impacto en preservación y reducción de la pobreza.
2-Determinacion de línea base de los planes de manejo de paramos
3-Perfiles de planes de manejo de paramos de Pelileo y Píllaro.
4-Difusion de la política de paramos “Ordenanza provincial del ecosistema de paramos” a nivel de organizaciones relacionadas con el manejo de paramos.
5-El Fondo de Paramos planifica la adhesión de un adherente más, un fondo de 200.000 \$ USD y un incremento del patrimonio creciente 2.000.000 y el cofinanciamiento del cuarto año de implementación de los planes de manejo de paramos impulsado desde la visión indígena y campesina.
6-Evaluacion del accionar de los 4 años del Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza y el análisis de los aspectos técnicos, administrativos, económico y de inversión.
7-Fomentar los espacios de socialización y difusión de la relevancia del ecosistema paramo.
8-Elaboracion de una propuesta dirigida al SENAGUA para realizar un análisis de los impuestos que cancelan las juntas de agua para que sean invertidas en el Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha Contra la Pobreza.

(Gobierno Provincial de Tungurahua, 2013)

<b>Tabla 23: Proyecciones 2015 del Grupo de interés agua potable y riego</b>
--

- 1-Revistimiento de 40 km de canales primarios y secundarios en las juntas de agua de la provincia.
- 2-Implementacion de riego tecnificado e las juntas de riego de Llatantomma, Lozada, San Juna Cusin, Mundug-Yamate y Samanaga que abarca una superficie de 940 ha y beneficio a 1253.
- 3-Capacitacion en las escuelas de campo por 2 años en los proyectos de riego tecnificado que implemente el Programa de Agua y Cuencas y Tungurahua.
- 4-Se cuenta diseños a nivel de parcela en los ramales norte y sur del canal de riego de Pillaro que son 6500 ha, la gestión de estos recursos se tienen previsto efectuar con el Gobierno Central.
- 5-Elaboracion de los estudios para la unificación de los canales Chiquicahua, Cunuyacu, Casimiro Pazmiño y el embalse Chiquicahua.
- 6-Se prevé la instalación de 21 estacones meteorológicas y en proceso de contratación el proyecto de Estaciones Hidrométricas.
- 7-Instalacion de 8 plantas de tratamiento de agua potable rurales para el Frente Sur Occidental de los cantones Ambato y Píllaro.
- 8-Actualización y unificación de los estatutos y reglamentos de las juntas de agua potable rurales.
- 9-Continuidad en los procesos de captación en gestión social del agua en coordinación con el Centro de Formación Ciudadana el cual está dirigido a los líderes de las juntas de agua.
- 10-Cursos de capacitación a promotores rurales, manejo y crianza de cuyes, informática y contabilidad básica con la Universidad Técnica de Ambato.
- 11-Capacitacion en manejo y administración, sistemas, contabilidad e informática a miembros de las juntas de riego.
- 12-Seguimietrno a la elaboración de estudios de la represa Abras de Chimborazo.
- 13-Gestion económica y social para la construcción del embalse Pampas de Salasaka.
- 14-Consolidacion del equipo de monitoreo para los proyectos de riego tecnificado.
- 15-Estructuracion de los comités de gestión para manejo apropiada de las cuencas y unidades hidrográfica de la provincia.
- 16-Consolidacion de la federación de regantes de la provincia de Tungurahua.
- 17-Elaboracion del Plan Provincial de Riego como instrumento para elaborar proyectos de riego.

18-Consolidacion de la propuesta Tungurahua a los articulados de la ley de aguas.

(Gobierno Provincial de Tungurahua, 2013)

**Tabla 24: Proyecciones 2015 del Grupo de interés saneamiento ambiental**

1-Se dispondrá de la Agenda Ambiental Tungurahua como instrumento de gestión interinstitucional para garantizar la sustentabilidad de los recursos provinciales.

2-Elaboracion del diseño para el Centro de Interpretación Ambiental junto al Municipio de Baños y la Universidad Tecnológica de Indoamérica.

3-Generacion de proyectos alternativos para cuidado del ambiente

4-Capacitacion ambiental por medio de las escuelas de liderazgo ambiental.

5-Identificacion de los bosques de neblina para la protección y aprovechamiento de las fuentes de agua.

(Gobierno Provincial de Tungurahua, 2013)

### 3 Actores, intereses y su forma de inclusión en el Parlamento Agua y relacionados a la política local del agua en Tungurahua

En el cuadro que presentamos a continuación veremos a actores locales de Tungurahua que están inmersos en la dinámica participativa del Parlamento Agua (y grupos de interés) y otros que no, estos últimos si bien no están presentes en dicha instancia de participación y deliberación donde se discuten los problemas y necesidades y se formulan los planes y políticas del agua, son entidades que no nacieron bajo la tutela del NMG sino que son entes foráneos presentes en el territorio aun antes de la emergencia del NMG en 2003 sean de la cooperación internacional, ONG con trayectoria larga en la zona o entes del propio gobierno central presentes por medio de sus agentes desconcentrados.

**Tabla 25: Actores, intereses y su forma de inclusión en el Parlamento Agua**

<b>Actor</b>	<b>Interés</b>	<b>Forma de inserción en el Parlamento Agua</b>
Juntas de agua o de riego 270 aproximadamente.	Entes que gestionan los canales de riego y administran la cantidad y horas de riego dado a diversas zonas rurales de la provincia.	Presentes mediante talleres y foros de análisis, debate y discusión sobre alternativas para los problemas del riego y de las juntas de la provincia.
Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua	Aportar al cuidado de la naturaleza, fortalecimiento productivo y reconocimiento de la riqueza cultural en el marco del NMG, es un ente de articulación para el trabajo mancomunado de los pueblos y comunidades indígena-campesinos.	Presenta solicitudes de proyectos relacionados al cuidado y a los planes de manejo de paramos y de productividad comunitaria y soberanía alimentaria. Se incluye en el Parlamento y en los planes de manejo de paramos mediante constituyendo organizaciones de segundo grado.
Asociaciones y comunidades indígenas	Mejorar la calidad de vida de sus comunidades (ubicadas en zonas de paramos la mayoría de ellas) mediante enfoques plurinacionales, mejora ambiental, acceso a servicios, liderazgo organizativo y lucha contra la pobreza mediante la solicitud de proyectos y programas de diverso tipo.	Agrupadas en diversas asociaciones u organizaciones de segundo grado de la provincia son quienes solicitan, demandan y deliberan sobre los proyectos de riego, tecnificación de riego, capacitación, su problemática local y plantean y dan seguimiento a proyectos productivos y

		ambientales desde los grupos de interés del Parlamento Agua.
Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza (FPTLCP)	Fideicomiso conformado por diversas entidades de la provincia, busca financiar proyectos de cuidado de los páramos y reconversión productiva de las comunidades indígenas que viven en su zona sin que ellas se vean obligadas a afectar el ecosistema paramo.	<u>No es parte del Parlamento Agua</u> aunque nació bajo la deliberación que tuvo lugar en su seno, más bien es un fideicomiso que financia planes de manejo de paramos y proyectos productivos en comunidades de altura. Sus proyectos son discutidos y presentados en el Parlamento Agua, aprobados por el Comité Técnico para los proyectos en paramo y en los planes de manejo hídrico. Rinde cuentas y es monitoreado por el Parlamento Agua.
IEDECA (Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas)	ONG ecuatoriana con mucho tiempo en la serranía que tiene como fin la capacitación, promoción de organización, transferencia de conocimientos y acompañamiento técnico a las juntas de agua de las zonas altas, medias y bajas de Tungurahua y sus tareas.	<u>No tiene relación con el Parlamento Agua pero tienen relación de cooperación con el GPT</u> en aspectos específicos, sobre todo de cooperación en el fortalecimiento y liderazgo de las juntas de agua y sus capacidades, fortalecer el dialogo y los acuerdos locales entre usuarios rurales y generación de cambio de posturas. El Programa de Manejo de Paramos ampara el trabajo de IEDECA y este coordina su trabajo con el GPT y los planes de manejo que se plantean cada año deben estar encaramados en el.
GPT	Entidad autónoma del gobierno de la provincia de Tungurahua con autoridad elegida por voto de su jurisdicción. Promueve el desarrollo integral de la provincia en el marco de las competencias dadas por la Constitución 2008 y el COOTAD.	Acompaña, da seguimiento y procesa técnicamente la deliberación sobre los problemas y en la construcción de la agenda. Respeta totalmente el espacio de participación, las ideas surgidas de él y la autonomía de las organizaciones y representantes presentes en las instancias de participación como el Parlamento Agua y sus grupos de interés.
GIZ	Agencia de cooperación al desarrollo alemana,	Apoya las ideas e iniciativas del NMG y



	<p>su campo de acción ha ido encaminada a la gestión de los recursos naturales, medio ambiente, desarrollo local, participación ciudadana y apoya a la descentralización y reforma del estado. Su presencia en Tungurahua es de larga data.</p>	<p>especialmente del Parlamento Agua en los planes de manejo de paramos, metodología, no se reporta imposición de agendas o cooptación. Colaboró en la ejecución de los programas ambientales PROMACH y GESOREN entre 2008-2013. Apoyo en la gestión de los páramos y apoyo en la optimización del riego. (AS, AG 2013, entrevistas)</p> <p><u>No es parte del Parlamento Agua</u> pero fue una de las entidades que ideó su creación junto al NMG en 2003 y ha brindado apoyo a los espacios de participación.</p>
<p>Grupos de jóvenes y de mujeres</p>	<p>Al haber enfoque de transversalidad en muchas de los programas del NMG y de sus parlamentos, los grupos de jóvenes colegiales y de mujeres están presentes vía delegados.</p>	<p>Presentes y convocados en buena medida para la capacitación y concientización ambiental, muchos de ellos hacen campañas en los páramos, también tiene lugar los niños que han sido parte de ello.</p>
<p>CESA, (Central ecuatoriana de servicios agrícolas) Fundación Pastaza y Fundación Marco (Chimborazo)</p>	<p>ONG presentes en Tungurahua desde mucho tiempo previo al NMG, se han caracterizado por su capacitación y apoyo a juntas de agua, manejo de paramos y proyectos productivos agropecuarios.</p>	<p><u>No son parte del Parlamento Agua, pero tienen relación de cooperación con el GPT</u> en aspectos específicos, sobre todo de cooperación en el fortalecimiento de las juntas de agua y sus capacidades.</p>
<p>SENAGUA Tungurahua</p>	<p>Ente rector de la política nacional del agua, está presente en todo el país mediante demarcaciones hidrográficas y subsecretarías zonales.</p>	<p><u>No es parte del Parlamento Agua pero ha dado su apoyo</u> a las juntas de agua en legalización y capacitación en técnicas de riego, socialización de la normativa vigente y funcionamiento de las juntas de riego.</p> <p>Aprueba los estatutos de las juntas de riego. Colabora en estudios de 6 embalses con el GPT y posee relación directa con él.</p> <p>Lleva el control del saneamiento ambiental, además arbitra entre las juntas de agua e caso</p>

		de que no haya acuerdos entre estas, emite sanciones, expedientes o multas a quien destruye los canales estatales. (AS, 2013, entrevista)
KFW	Entidad de cooperación europea que apoya y financia iniciativas en cuidado de recursos naturales y lucha al cambio climático, innovación y tecnologías para el desarrollo, protección de especies, lucha contra el hambre y la pobreza y mercados de carbono.	Posee acuerdo con el GPT para el Programa de Aguas y Cuencas de Tungurahua. <u>No es parte del Parlamento Agua.</u>
Sectores productivos	Gremios y actores de los diversos sectores productivos de la provincia. El sector productivo que más incide son los productores campesinos quienes muchas veces están por detrás de las juntas de riego. (AS, 2013, entrevista)	Presentes sobre todo en el grupo de interés de saneamiento ambiental.
Juntas Parroquiales y Municipios de la provincia	Competencias concurrentes con el nivel provincial y único en el caso de los municipios que son rectores de la sanidad pública, el agua potable, alcantarillado y servicio básicos.	Presentes sobre todo en el grupo de interés de saneamiento ambiental.
Juntas de agua potable. Son 220 entre las formalizadas y no formalizadas.	Entes sociales encargados de la gestión y administración del agua potable en la zonas rurales de la provincia.	Presentes por medio de convocatorias y a reuniones. Este grupo constituye un grupo de interés dentro del Parlamento.

Elaboración propia

**Nota:** El Parlamento Agua se estima que ha sido entre 600 a 1000 personas las que han participado en este espacio. (LC, 2013, entrevista)

Cada uno de los actores enunciados pese diferentes niveles de poder que los hace distintos por su trayectoria y capacidad de peso, sin embargo esto no constituye obstáculo alguno para que los frene o los trabe a la hora de concertar decisiones o planes (situación que incluye al modo de inserción de la cooperación externa). La tradición de trabajo mancomunado, la capacitación y cruce de información constante, el conocerse entre sí y las condiciones de igualdad y poder de los sujetos sociales enunciados en el capítulo anterior amortiguan de alguna manera estas diferencias a nivel de liderazgo y presencia política para incidir en las decisiones, ocurriendo lo mismo en términos simbólicos, protocolarios y discursivos (en el subcapítulo siguiente quedará asentado esta característica). Pero en términos económicos aún persiste a nivel de base y de comunidades condiciones de pobreza por parte de los grupos indígenas que viven en los páramos de la provincia.

#### **4 El Parlamento Agua. Cooperación, deliberación y toma participativa de decisiones en la política local del agua en Tungurahua.**

El Parlamento Agua es el espacio participativo donde se presentaran propuestas y se las da seguimiento y el espacio donde hay más debate y discusión. Es una instancia además de dialogo permanente para la fijación de la agendas y planes (sobre todo en los meses finales del año donde se fija participativamente el presupuesto para el año entrante). (CS, 2013, entrevista) Al ser una instancia de formulación de propuesta y discusión de problemas se puja por partidas y proyectos, también se los propone o discute la realidad de las juntas de agua y del recurso hídrico como tal. Esta participación se da desde la fase de la discusión de la política local del agua, de su planificación o elaboración de la agenda a la evaluación conjunta de todas las obras y proyectos realizados. Las agendas que se diseñan son integradas por la Dirección de Planificación del GPT junto a lo trabajado por los otros dos parlamentos y prioridades establecidas por el propio GPT. Las agendas son bianuales y se la elabora en abril antes de la asamblea general. Su eje de trabajo ha estado más centrado en la en tecnificación, mejora y levantamiento de diagnóstico del riego con las juntas de agua tanto de agua potable como de regantes, de allí que para cada uno de ellos se constituya un grupo de interés. Así el espacio participativo y de articulación creado por el Parlamento Agua ha ayudado a superar los problemas más graves que presentan los actores

sociales rurales implícitos en el riego (juntas de agua, campesinos, juntas de agua potable e indígenas) gracias a su inclusión en agendas y planes. (DE, 2013, entrevista)

El Parlamento Agua diagnostica participativamente mediante talleres o foros los problemas de las juntas de regantes de la provincia, las capacita y les brinda ayuda para que estas puedan trabajar con mayor desempeño y puedan aplicar los planes de manejo. Por ello las juntas de agua para riego poseen y han construido a lo largo de tiempo una confianza mutua y buenas relaciones entre la parte gubernamental, expresado en el GPT y el espacio social dado por las juntas. (DE, 2013, entrevista) La esfera pública por medio de ello trasciende el campo estrictamente gubernamental pues amplía su horizonte y su composición hacia estamentos y grupos del sector social. El contenido de las propuestas y de las discusiones es corroborado y actualiza a la información del GPT y de las Juntas Parroquiales, aumentando la calidad y cantidad de información que la Dirección de Recursos Hídricos RRHH del GPT posee. (CS, 2013, entrevista)

La facilidad y concurrencia con la que acuden a las convocatorias del Parlamento Agua se lo explica por su historial de trabajo previo al NMG cercano entre el personal de la Dirección de Recursos Hídricos RRHH y las juntas de agua. Pues ya desde 200-2002 se había hecho un trabajo de monitoreo, ubicación y contacto con las juntas de regantes, de agua potable rural y urbano. Ello facilitó la convocatoria inicial en 2003 para dar vida y conformar el NMG y a sus parlamentos. (CS, 2013, entrevista)

Los problemas de déficit hídrico si bien no se reporta que no se han superado, se tiende a solventarlos mediante obras y la aplicación de los planes y proyectos planteados desde el Parlamento Agua ya que estos toman su tiempo. (DE, 2013, entrevista) Sin embargo el acumulado social construido y la trayectoria recorrida por el Parlamento Agua ha sido el largo soporte que por medio de la participación ha sostenido la implantación de los planes y de los programas hídricos de Tungurahua. En ese sentido uno de los legados y a su vez las claves de cómo se han construido los logros del Parlamento Agua ha sido no solo la participación social vía representantes sino además el buscar la ganancia colectiva y que ningún actor pierda por medio de la deliberación transparente de los participantes. En relación con ello la cogestión y el que cada actor social ceda ante las necesidades del otro ha sido su rasgo, sin perder en ello la visión holística e integral de los problemas y las soluciones. Esta mirada plural e incluyente

emanada desde los espacios de participación se incorpora bajo el más estricto respecto de los técnicos y funcionarios del GPT a los planes ya agendas de desarrollo o de manejo ambiental. La investigación de campo y las fuentes consultadas así como el propio estudio de Gangotena lo demuestran (Gangotena, 2011)

El GPT ejecuta directamente las obras de construcción o repotenciación de canales, reservorios y de riego. Es decir la administración y gestión de la infraestructura del riego local así como la capacitación para su manutención es obra de el en buena medida. (DE, 2013, entrevista) Pero no deja nunca de pedir al ente social beneficiario su calidad de contraparte en la obra la cual casi siempre ha sido en la modalidad de mingas o jornadas de trabajo comunitario, ahorrando así al GPT la contratación de constructoras que queda para casos más complejos. Las juntas de riego además son capacitadas y su trabajo es permanentemente monitoreado. (CS, 2013, entrevista)

En la ejecución de muchas de los programas estipulados en las agendas se busca de parte del GPT el apoyo de las ONG como Fundación Pastaza, IEDECA, CESA o Fundación Marco brindan capacitación para los planes de manejo de paramo o de la gestión hídrica y fortalecimiento a las junta de agua en equipo y material de oficina. (DE, 2013, entrevista) Así mismo los sistemas de agua potable han sido hechos con el aporte de las ONG. (CS, 2013, entrevista)

Ha sido vital el apoyo del espacio político de la prefectura provincial que ha apostado y ha apoyado los espacios participativos, visibilizado por ejemplo en la forma en cómo se procesó la ordenanza de paramos emitida por el GPT como parte de su compromiso de política pública hacia el cuidado de los páramos. Dicha ordenanza fue fruto de la iniciativa de los indígenas y tomo tiempo en ser aprobada mientras ellos la debatían, socializaban y aportaban para su construcción. Este caso ha corroborado y reafirmado la confianza y las relaciones horizontales y cordiales entre prefecto como cabeza política del GPT y los indígenas. (AG, 2013, entrevista) Su voz y su decisión es tomada en cuenta y respetada según lo corroboran ellos mismos (HT, 2013, entrevista). La voz de los actores sociales ligados al riego es tomada en cuenta y si incorpora en la planificación. (CS, 2013, entrevista)

El ente ejecutor del GPT del sector hídrico es la Dirección de Recursos Hídricos RRHH la cual es la cabeza que da seguimiento y ejecuta buena parte de las decisiones tomadas y procesadas desde el espacio participativo encarnado en el Parlamento Agua y sus grupos de interés que son los espacios que emiten soluciones y propuestas y dan permanente seguimiento. Se reporta que el GPT y la Dirección de Recursos Hídricos RRHH aclara hasta donde se puede ejecutar lo solicitando por las juntas de agua y las demandas planteadas de acuerdo a la disposición de recursos. (CS, 2013, entrevista) Su esforzado trabajo es articulado con la propia SENAGUA en Tungurahua y con las organizaciones de segundo grado para el cuidado, monitoreo de los páramos y del agua junto con las numerosas juntas de agua para la gestión de los canales de riego. La RRHH posee buena parte de los recursos del GPT, hecho que refleja el volumen del trabajo y la importancia dada al agua en la provincia considerando su escasez. (AG, 2013, entrevista)

Por la demanda y necesidad de agua los actores sociales expresados en las juntas de riego y juntas de agua potable se posicionan y acuden al Parlamento Agua pues poseen alto grado de interés en la problemática. Son el tipo de actor social que predomina en la participación del Parlamento Agua y sus grupos de interés, no se puede desconocer tampoco la presencia de grupos de jóvenes en los campos de educación ambiental y promoción en el cuidado de paramos y de los movimientos de mujeres para asegurar siempre la permanencia de enfoques de género y también de la población rural y de los páramos en general. Su autonomía e interés así como su número los hace un actor social con poder e influencia en la provincia. (MA, 2013, entrevista) El Parlamento Agua ha sido la instancia que además busca ayuda externa para solventar las necesidades de las juntas de regantes como por ejemplo en conseguir la aspersión o financiamiento para determinadas acciones, siempre en concordancia con la Dirección de Recursos Hídricos del GPT. (MA, 2013, entrevista)

Muchos de las juntas de riego son pequeñas, con su nivel de relevancia alto en el espacio rural de Tungurahua, una prueba más de las condiciones de equidad y relaciones de poder empatadas en la provincia, pero que sin duda juegan un rol clave en la adecuada gestión del recurso hídrico de la provincia. (OP, 2013, entrevista)

Sin embargo la incidencia de la participación ciudadana no ha estado visto en cierto nivel de obras claves para la disponibilidad de agua en la provincia como son los vasos de regulación

en zonas de altura (almacenen y distribuyen con eficacia el agua) que han sido en su mayoría iniciativa del prefecto. Su ejecución empro ayudó a bajar la escasez del agua en épocas de estiaje y a dotar de una buena oferta hídrica entre todos los usuarios de las zonas rurales de ubicación media. Dichas obras se reporta que ha sido la causalidad de que haya desaparecido la conflictividad y las disputas por el recurso hídrico justamente en estas áreas pues la distribución del agua se da para todos y en todo momento del año. (MA, CS, MN 2013, entrevistas)

De acuerdo con Fung en el ejercicio de los gobiernos se deben tener en cuenta tres variables: la forma en la que los participantes se incluyen en él, la forma en la que asume el ejercicio del poder y de la autoridad y el modo de comunicación y toma de decisión que estos tienen. Para cada uno de ellos se dan según el politólogo estadounidense varios tipos o modelos en que cada uno de ellos puede desarrollarse, desde las más abiertas y permeables a la participación hasta las más tradicionales, jerárquicas y verticalistas. En el cuadro que presentamos a continuación exponemos cada una de ellas de acuerdo a las tres variables básicas para analizar un gobierno. Además presentamos con flechas hacia qué tipo o modo de operar en lo que respecta a los participantes, al ejercicio del poder y al modo de toma de decisión se acopla nuestro objeto de estudio: el Parlamento Agua del NMG. Por la naturaleza del gráfico y la precisión de su tipología hemos creído oportuno presentarlo en este capítulo donde estudiamos la participación ciudadana en la política de gestión hídrica en el GPT, mas no al NMG en su conjunto debido a la específica sectorialidad que adquieren cada uno de los Parlamentos temáticos, aunque el modelo de GPPD que aplicamos al capítulo anterior nos ayuda bastante para entender estas tres variables del NMG en general.

**Tabla 26: Cubo de la democracia aplicado al Parlamento Agua**

<b>Participantes</b>	Administración de expertos	Representantes profesionales	Profesionales interesados	↘ Presencia de interesados	Seleccionados al azar	Auto ↓ Representados	Difusión en esfera pública a todos
<b>Autoridad y poder</b>	Educación individual	Comunicación e influencia	Consultor	↘ Co- gobierno	Autoridad directa		
<b>Comunicación y modelo de decisión</b>	Experticia Técnica	Deliberación y negociación ↗	Agregación ↗	Desarrollo de preferencias	Expresar las preferencias	Mirar solo como espectador	

Elaboración propia, fuente Fung 2006

Analizando los porqués de cada uno de ellos vemos que en la variable de **participante** cabe el modelo de la autorepresentación fruto del empoderamiento que asumen los actores que participan y también el presencia de interesados debido a que los actores sociales o comunitarios expresados en las juntas de regantes son quienes por su propio interés acuden a los espacios participativos dados en el Parlamento Agua y en concreto en los grupos de interés, más aun considerando el carácter gremial corporativo que el NMG ha sostenido y ha priorizado. (LC, MA, 2013, entrevista)

Respecto a lo que tiene que ver con la forma en la que se expresa **la autoridad y el poder**, la investigación recogida ve que en el Parlamento Agua al igual que todo el esquema institucional del NMG se da el modelo de cogobierno, donde este se basa en la calidad de sus líderes y representantes sociales que se ven obligados a asumir responsabilidades y dar respuestas a sus bases en acuerdo con los planes y agendas.

Mientras que la tipología de toma de **decisiones y de comunicación** entran una mixtura del esquema de agregación de intereses y el de la deliberación y negociación. La naturaleza de debate razonado, transparente y argumentado que ocurre en los momentos y espacios de participación que se da en el Parlamento Agua ayuda a que se encaje dentro de esta tipología, pues es difícil que sea de otra manera dado la sólida trayectoria participativa que tiene el NMG en su conjunto por 10 años aproximadamente. Aunque falta la inclusión de más actores y un mayor nivel de incidencia de estos, pues ellos presionan por resultados del modelo. (LC, MA, 2013, entrevista)

Para completar el esquema de tipo de gobierno desarrollado por Fung este propone otros principios que se deben cumplir para un ejercicio alterativo y adecuado de gobierno, estos son el de legitimidad o de trabajar por el interés común, el de justicia en el sentido de ayuda para los más desfavorecidos y el de efectividad. Junto a estos hemos traído a colación los principios condicionantes del GPPD que desarrolló el propio Fung junto a su colega Wright para hacer un análisis pormenorizado y al detalle de cómo se dan estos en el NMG y en particular en el Parlamento Agua.



**Principio de legitimidad/trabajo en beneficio de todos:** se lo ve en el hecho de que la agenda local la marca el prefecto más no agentes externos con dinero como es la cooperación internacional, también se lo ve en la ausencia de grupos de poder o de presión que persigan agendas propias en beneficio propio y contrarios a los intereses de la provincia. (LC, MA, 2013, entrevista) los espacios de participación como asambleas, foros o talleres han servido para que todos los actores sociales, sobre todo las juntas de agua o indígenas legitimen el proceso participativo abierto por el Parlamento y a su vez fortalezcan sus liderazgos y en donde se han dado voz a los grupos tradicionalmente excluidos del campo. (MA, 2013, entrevista)

**Principio de justicia:** se aplica en el sentido de que la presencia de los tradicionalmente pobres y excluidos grupos indígenas, de población rural, de mujeres y de los propios regantes buscan dar respuestas a sus necesidades mediante su participación en la formulación de necesidades y en su coejecución y que poseen inequidades como la pobreza propia de zonas rurales tales como la falta de acceso a la educación o a la salud. Ejemplo de ello lo vemos en el caso del Fondo de Paramos y Lucha contra la Pobreza del acápite siguiente. Pero se reporta que la falta de recursos para el transporte y poder acudir a las reuniones donde ocurre la participación (por lo general en las instalaciones del GPT en el centro de la ciudad de Ambato) es un problema para muchos representantes que provienen del sector rural. Tanto el GPT que quiere recoger y solventar las necesidades de los actores que acuden al Parlamento como el esfuerzo de los dirigentes para presionar por ellos refleja un interés común por solucionar problemas que aquejan a la provincia y que se expresa desde las bases. Y allí hay un sentido de justicia. (LC, MA, 2013, entrevistas)

**Principio de efectividad/técnicos acompañantes más no deliberantes:** este principio está articulado al rol o papel que juegan los técnicos frente a los ciudadanos, pues se tiende a asociar a los técnicos a lo efectivo, mientras que la presencia de intereses ciudadanos en la búsqueda de la justicia y de la legitimidad de los actos del gobierno. Por ello lo hemos puesto junto al rol que deben de jugar los técnicos de acuerdo al GPPD. Como lo afirmamos en el capítulo anterior y lo confirmamos en este caso del Parlamento Agua, se da una confluencia entre saberes técnicos con los sociales provenientes de los actores que participan en el Parlamento agua, acercándose al modelo pragmático planteado por Habermas. En él los saberes de los ciudadanos ayudan y complementan la visión y el enfoque de los funcionarios y técnicos del

GPT en general y de su Dirección de recursos Hídricos en particular que cuentan con hojas de ruta para guiar el proceso técnico y el participativo. (LC, 2, MA, 2013, entrevistas)

Sin embargo en momentos, proyectos o ciertas decisiones predominan el uno o el otro. En el caso de la ejecución de obras bajo la mirada más tecnocrática se han dado proyectos como los vasos de regulación y almacenamiento de agua en las zonas de altura de la provincia de Tungurahua y la implementación de sistemas de riego por aspersión. En ese sentido el rol de IEDECA en acercar ambos saberes ha sido también muy relevante. En cambio el saber popular y campesino del regante rural se lo ve en la manutención de los canales de riego. (LC, MA, 2013, entrevistas)

Ese acercamiento de saberes ha ayudado a la consolidación de acuerdos para los macro programas y proyectos grandes estipulados en las agendas bianuales provinciales de desarrollo. Ha sido la forma en la que se ha construido la agenda de la política pública, es decir con la inclusión de todos los interesados (recordemos que esta es una de las modalidades planteadas por Cazar y Maldonado para edificar una agenda de políticas públicas). Ambos saberes confluyen en mitades iguales en donde el saber de la mayoría los técnicos del GPT aprendieron el respeto y el saber acompañar a los procesos participativos y sin dudan han aprendido del saber ciudadano expresado por medio de la parificación, la deliberación y el diálogo. (LC, MA, 2013, entrevistas)

Se reporta como atentatorio y cansino contra este logro la dinámica de los procedimientos burocráticos formales y la presión de los tiempos o del afán de ver logros lo más pronto posible de parte de los ciudadanos. Sin embargo se reporta así mismo que estos han aprendido a aguardar pues ven que hay logros en el largo plazo que les ha dado respuestas a sus necesidades y por tanto la credibilidad en los espacios brindados por los grupos de interés y del Parlamento Agua y el NMG se mantiene. (LC, MA, 2013, entrevistas)

En la investigación hecha los actores afirmaron que la toma de decisiones que ocurre en la política local hídrica se halla dentro de las características que Habermas plantea dentro del modelo pragmático. Esto es la posibilidad de intercambios mutuos y transparentes entre las partes, el dialogo horizontal, el control democrático y el debate público sobre los medios y fines que se plantean los programas de gestión del agua. Pero se reconoce así mismo la vigencia en influencia de aspectos del modelo tecnocrático en las decisiones tales como la optimización de

objetivos y la experticia en la materia hídrico-ambiental junto a los demás saberes y disciplinas asociadas a ella como la gestión financiera de las obras y programas de la política junto a la propia realidad y empoderamiento social que lo complementa.

**Participación no retórica, debate razonado:** Este variable se la puede corroborar en el tiempo recorrido en el que ha estado dado el espacio de participación expresado en el Parlamento Agua y en sus grupos de interés ha fogueado y ha brindado a sus actores no solo la confianza hacia los miembros del GPT y sus direcciones, sino además ha fortalecido las capacidades de sus dirigentes y representantes en la temática lo cual ha facilitado el acercamiento entre los saberes tecnocráticos y sociales. Hablamos de acercamientos dados entre las dos partes bajo el aval político del prefecto Naranjo, líder máximo del GPT y de su NMG. (MA, 2013, entrevistas)

Así los actores sociales (juntas de agua, indígenas y de riego en su mayoría) saben que esperar y cómo actuar y han sabido adecuar su deliberación en los talleres, foros y plenarias que ha realizado el Parlamento Agua para discutir sobre los problemas y realidades del sector hídrico de la provincia, para plantear soluciones y para dar seguimiento y observancia a dichas acciones. En ello cabe señalar además el papel desempeñado por los funcionarios del GPT (direcciones de planificación y de recursos hídricos) y cabezas del Parlamento Agua que han sabido guiar metodológicamente los espacios de participación de acuerdo a objetivos, metas y pautas establecidas previamente para cada uno de los fines que se busque impulsar dentro del ciclo de la política local del agua y siempre de acuerdo a lo estipulado en las agendas y planes de desarrollo local. Hablamos de una participación guiada y llevada a cabo con suma responsabilidad y cuidado de parte del GPT y sistematizada con orden y prolijidad.

En los espacios participativos no han estado exentos de debate y críticas, así mismo las dinámicas son bajo asambleas o talleres donde las decisiones son tomadas en consenso o en el caso de presentarse desacuerdos o temas complejos bajo la modalidad de votación. En las asambleas el procedimiento deliberativo es el parlamentario. (2, 2013, entrevista) En ese sentido cabe recordar la existencia de una Escuela de Liderazgo en el NMG en cuyos módulos de enseñanza se incluye esta temática.

Sin embargo la necesidad de soluciones inmediatas y rápidas así como los tiempos lentos de ejecución no han estado exentos de generar disputas y discusiones en los espacios

participativos, pero se afirma que han sido superados mediante la argumentación. (LC, 2013, entrevista) En esa línea se reporta que el Parlamento Agua a veces no da demanda rápida ni se reporta que dé solución a todos los requerimientos, sobre todo de las juntas de agua potable, pues ellos afirman que al participar en dicho Parlamento se quedan en el papel algunas de sus demandas. Además perciben que el Parlamento prioriza a los grupos y las acciones ligadas al riego y a los páramos más que al agua potable. Pero aun así existe la sensación de ser escuchado, de incidir en las decisiones que afectan la situación del riego. (2, 2013, entrevista)

Se reporta además que no ha dejado de existir casos individuales y puntuales de apersonas que acuden al Parlamento Agua a reivindicar o plantear casos que buscan solucionar problemas individuales. Pero se reporta que son pocos y su participación no es la preponderante o al menos no ha alterado la dinámica deliberativa y razonada del debate público. (2, LC, 2013, entrevistas)

Pero además como todo esfuerzo participativo demanda tiempo y recursos a los ciudadanos y representantes estos –más aun los de zonas rurales- demandan formas de apoyo a la transportación de sus personas a los espacios y son conscientes del tiempo que sacrifican dedicado a lo privado. A ratos hay la sensación de ser utilizado pues el proceso participativo del Parlamento Agua es rigurosamente guiado metodológicamente. (2, 2013, entrevistas)

**Delegación de responsabilidades:** para el caso de la política hídrica en Tungurahua este principio del GPPD se la ve en varias de sus características propias del modo de gestionar la política hídrica de Tungurahua. En primer lugar las vemos en el rol de las propias juntas de agua para riego y para agua potable que son actores con responsabilidad en la dotación y generación de oferta del agua en las zonas rurales. Estos actores son sociedad civil. Su función al ser de beneficio colectivo y al trabajar junto a organismos de gobierno, tanto local como central, las podemos entender teóricamente a ellas como entes de esfera pública no estatal con responsabilidades delegadas y claras de acuerdo a los postulados de la académica latinoamericana Cunill Grau citada en el capítulo primero de esta investigación.

En segundo lugar y trayendo a colación lo dicho en este principio para todo el NMG visto en el capítulo anterior vemos que para el caso concreto de la gestión de la política hídrica del GPT, este ha venido actuando delegando ciertas acciones a otros entes que le pueden ayudar

en sacar adelante los programas establecidos en las agendas. Un caso de ello es el rol delegado al trabajo a las ONG locales como el IEDECA, CESA y las Fundaciones Marco y Pastaza para dotar de conocimiento y mejorar la gestión de las Juntas de riego y aportar en los planes de manejo de paramos. El otro caso es el de la delegación de buena parte del trabajo de las obras de revestimiento de canales de riego a las comunidades y juntas de regantes las cuales ejecutan dichas obras mediante la minga o jornadas de trabajo comunitario. La investigación corroboró que estas juntas convocan mediante medidas punitivas a quienes no acuden a las mingas. (AP, 2013, entrevista) Desde la Dirección de Recursos Hídricos del GPT se confía en la minga y en delegar y buscar que el ente social beneficiario (en este caso las juntas de riego rural) colabore con algo de sí para la consecución de la obra y ese aporte por lo general ha sido la minga o la mano de obra, siendo el GPT el aportante en los materiales de construcción y en seguimiento técnico. Es una forma según se afirma de romper con el clientelismo y el paternalismo tradicional. (CS, 2013, entrevistas) Esta delegación y trabajo mancomunado con las OSG y las juntas es el instrumento puro de la política local de gestión del agua en Tungurahua.

Se acopla todo lo dicho aquí dentro de la tipología de cogobierno en lo que respecta a la forma de ejercicio de poder de acuerdo al cuadro presentado más arriba planteado por Fung.

Sin embargo la investigación palpó que la práctica de recurrir a la minga está generando cansancio en los habitantes del sector rural a más de que se afirma que debido a la migración rural-urbano la población disponible para las mingas es cada vez menor. El ser contraparte de las obras de revestimiento de canales está agotando a los actores rurales por cuanto afirman pagar impuestos. (E, 2013, entrevistas)

**Concertación y cooperación entre todos los participantes:** los espacios de participación creados por el Parlamento Agua a más de servir como instancia de seguimiento a los proyectos y de discusión sobre los problemas del agua y del ambiente de la provincia (sobre todo de los páramos) han servido como instancia donde las juntas de agua y comunidades campesinas intercambian criterios sobre su realidad, sus problemas y donde se formulan soluciones a los problemas. Es también una instancia de sugerencia y de proposición de proyectos o de obras de atención a la zona rural de la provincia. Pero dicho esto surge el problema de cómo dar solución a todas ellas, como agregarlas y formular programas y política que respondan al interés de todos. Ante esta interrogante la investigación de Gangotena

(Gangotena, 2011) afirma que la concertación sobre el problema del agua fue preliminar al NMG y que incluso la movilización en torno a su problemática fue uno de los principales ingredientes que lo dieron vida. Inclusive su estudio corroboró que el Parlamento sirvió como espacio de negociación, de diálogo y de ceder posiciones, pues sostiene que los regantes de un canal de riego específico, al incorporarse en el Parlamento Agua, se dieron cuenta de que el tema del agua y sus problemas no era solo de su propio canal, sino que se nacía en el manejo de páramos y concluía en la comercialización de sus productos agrícolas. Esta visión más amplia dio forma a la interrelación de temas y actores y su consecuente corresponsabilidad. (Gangotena, 2011) Corresponsabilidad que se expresa y cobra forma como el instrumento de ejecución de la política pública local de gestionar el agua.

Otro ejemplo de la cooperación en Tungurahua lo ha descubierto Gangotena, el cual estriba en la superación del celo histórico entre las juntas parroquiales y los canales de riego. Pues por muchos años han tenido mayor poder los canales de riego, porque afirma tienen sus reglas para gratificar o castigar a los usuarios, lo que les otorga poder de convocatoria. Este celo se ha expresado porque se señala que las juntas no ponen ojos en el problema del riego. Pero esta dificultad se ha despejado gracias a una decisión adoptada por el NMG donde el 50% del presupuesto de las juntas debe predestinarse a infraestructura de riego, quedando a juicio del Parlamento Agua el destino de esos recursos. (Gangotena, 2011)

Por ello hemos colocado la gestión de Parlamento o Agua dentro del modelo de deliberación y negociación en lo que respecta al modo de tomar de decisión de acuerdo al cuadro presentado líneas arriba y de agregación de intereses por cuando busca sumar, incluir y tomar decisiones que representen o beneficien a todos los regantes u usuarios (sobre todo rurales) implícitos en la problemática del agua en la provincia. Sus miembros hablan de que se ha dado espacio a la integración, la solidaridad y la ayuda mutua entre sus integrantes con el fin de buscar que todos ganen. (LC, 2013, entrevistas)

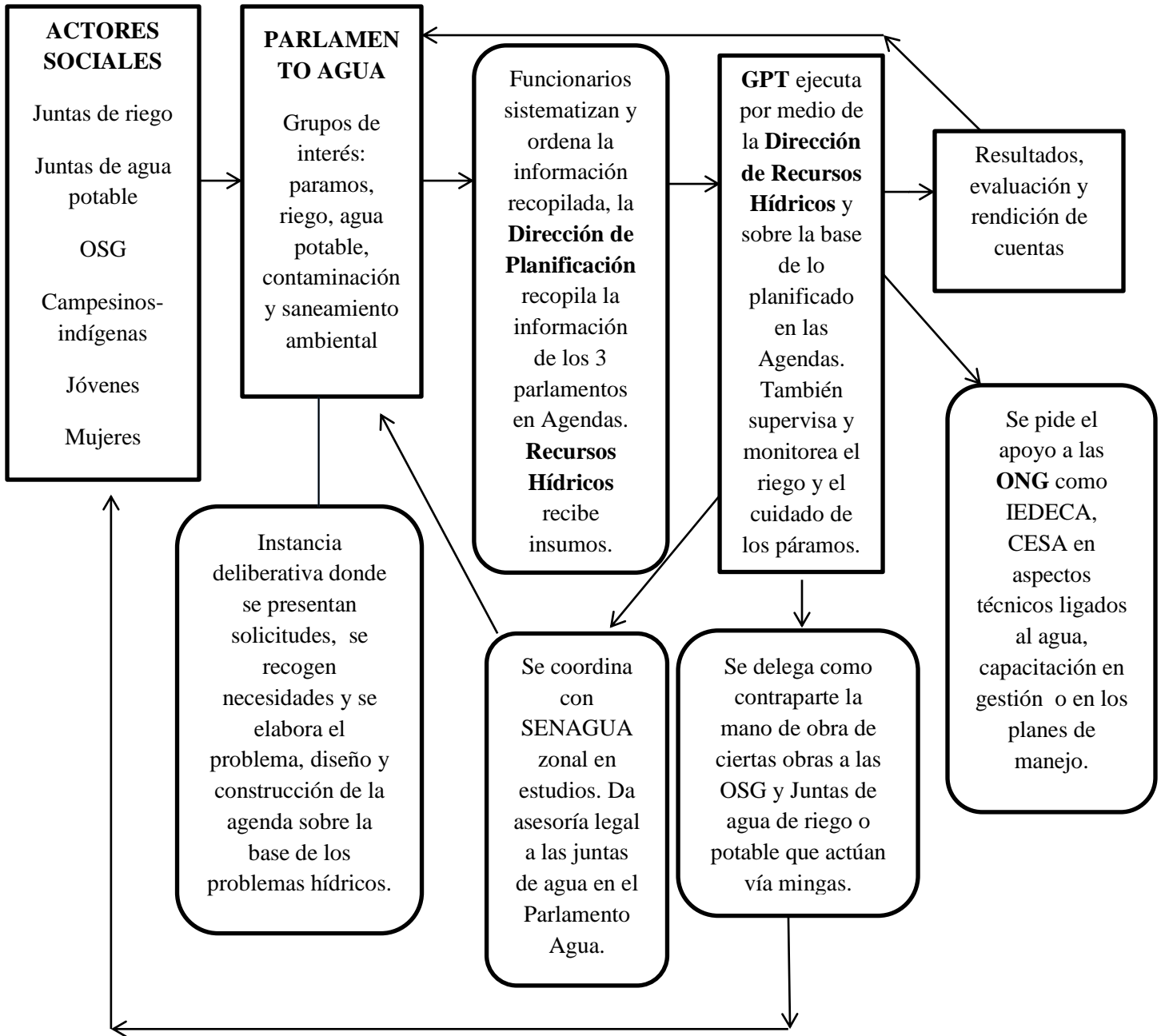
Aunque la investigación corroboró que algunos entes que colaboran con el GPT, poseen la sensación de extrañamiento del NMG y de su amplia alianza o de incluirse en sus dinámicas deliberativas, pese a que saben que colaboran con el propio GPT y su trabajo concordado. Estos ven al Parlamento Agua más como una instancia política manejada y conducida por el GPT.

Por otra parte voces críticas afirman que el Parlamento Agua ha sido una instancia de aglutinamiento de las juntas de agua y de la población rural para constituir la base política del GPT o trabajarla como soporte de la prefectura, restando espontaneidad, autonomía y criticidad a las organizaciones sociales que son parte del Parlamento Agua y del NMG en general pues hay la percepción de rigidez y conducción técnica que no da espacio a la espontaneidad o libre deliberación, fruto de las metodologías de trabajo empleadas en los talleres y asambleas que como señalamos son conducidas técnicamente por el GPT.

Además el trabajo señalan los críticos del NMG y del Parlamento Agua no genera resultados y está limitado a los límites de la gestión. Sin embargo existen resultados y trabajo hecho. Pero en general la percepción del GPT no es mala de buena parte de los actores y entes que con el trabajan, aunque al ser su colaboración con este más de carácter técnico, su mirada hacia los espacios participativos como el Parlamento Agua tienden a ser vistos más como espacios de legitimación y uso como base política.

En el diagrama que presentamos a continuación graficaremos el orden y dinámica de trabajo del Parlamento Agua, los actores que lo componen y su interrelación.

**Grafico 4: Participación ciudadana, construcción de agendas y decisiones en la política hídrica del Parlamento Agua de Tungurahua**



Elaboración propia



## **5 Participación ciudadana con poder de decisión en el Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza (FPTLCP)**

Merece la pena citar uno de los logros más importantes del NMG por medio del Parlamento Agua que se ha constituido en un ente instrumento de la política hídrica local con gran impacto e incidencia en la conservación de paramos y cuidado de las fuentes hídrica de la provincia. Dicho ente es el Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza o FPTLCP que es un fideicomiso que recibe dinero de sus aportantes o constituyentes.

Similares iniciativas en el Ecuador las hay en el FONAG o Fondo de Agua que preserva los páramos de la ciudad de Quito desde el 2000 (primera iniciativa en el Ecuador), este modelo se replicó después en el Azuay, Cañar, en Zamora con el Parque Podocarpus, en Loja con Colombo Yacuri y Chimborazo con la Reserva Faunística. (Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza, 2011)

El FPTLCP nace bajo iniciativa de los movimientos indígenas aglutinados en la Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua (representando a sus organizaciones de base) quienes por medio del Parlamento Agua en 2006 demandaron la creación de un fondo que preserve y financie planes de manejo de paramos y lucha contra la pobreza en las comunidades de altura mediante proyectos productivos. Su campo de acción es la provincia de Tungurahua, sus áreas protegidas, parte del Parque Nacional Llanganates y de la Reserva de Producción faunística de Chimborazo y la Cuenca del río Ambato. (Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza, 2011)

De esta manera en 2008 se crea dicho fondo que es un fideicomiso con el auspicio de varias entidades locales que darían sus aportes a dicho fideicomiso. Sus constituyentes y financistas son EMAPA (Empresa Municipal de Agua Potable de Ambato), la empresa de generación eléctrica hidroeléctrica Hidropastaza, el GPT, la Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua y CELEC (entidad gubernamental que gestiona la planta hidroeléctrica ubicada en el cantón Baños Hydroagoyan). (Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza, 2011) Pero dado que es de interés del FPTLCP aumentar el número de aportantes y constituyentes en 2011 se logró la inserción de otro ente empresarial público-estatal local que es la Empresa Eléctrica de Ambato. (DE, 2013, entrevista)

El FPTLCP se orienta a la gestión integrada de recursos hídricos y la implementación de 10 planes de manejo de paramos y proyectos ligados a la conservación ambiental, comunicación y educación ambiental, monitoreo de variables ambientales, apoyo a áreas protegidas y adaptación al cambio climático. La misión del FPTLCP se orienta a financiar y patrocinar planes de manejo participativo para conservar los páramos y mejorar los niveles de vida de la población para así mejorar la calidad y cantidad de las cuencas hídricas de la provincia (Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza, 2011).

EL FPTLCP es un ente que otorga financiamiento a los planes de manejo mas no es un ejecutor directo de dichos planes aunque brinda a cada uno de esos planes y proyectos que financia un permanente seguimiento técnico de parte de un equipo de monitoreo en campo, junto al GPT que también monitorea la marcha de los planes. (DE, 2013, entrevista) El rol de la ejecución de los planes de manejo de paramos y de los proyectos recae en las propias organizaciones indígena-campesinas de segundo grado beneficiarias en calidad de contrapartes quienes además son quienes solicitan y presentan los proyectos ante el Parlamento Agua. (DE, 2013, entrevista). (Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza, 2011)

El FPTLCP por medio de su financiamiento ha apoyado a 10 planes de manejo de paramos (8 impulsados desde la Unidad de los Movimientos Indígenas de Tungurahua, otro en la mancomunidad de municipios del Frente Suroccidental y otro en el Parque Nacional Llanganates que consiste en la vigilancia y monitoreo) beneficiando a 2500 familias, a 1800 personas capacitadas y a 25000 ha de paramos asegurados con la conservación y la instalación de 4 estaciones meteorológicas automáticas para monitoreo de los páramos, clima y humedad de la provincia junto a las estaciones meteorológicas en los ríos Ambato, Cutuchi y Pachanlica. Además ha apoyado 2 proyectos de conservación, 2 proyectos de educación ambiental, 2 de económico -productivos, un ambiental-productivo junto a fortalecimiento organizativo. (Revisar anexos de esta investigación) Otras medidas apoyadas incluyen la construcción de un sistema de información geográfica. (Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza, 2011). (Para ver el listado detallado de los montos financiados, proyectos y organización de segundo grado beneficiada, ver anexo 3)

Cada uno de los proyectos y planes de manejo de paramos financiados por el FPTLCP tienen los mismos dispositivos y los mismos énfasis para ser realizados en sus actividades, estos son los

componentes ambientales, los económico-productivos y los socio-organizativos. Este último escriba a la política firme del NMG de sostener su trabajo y sus políticas sobre la base de sólidas y cohesionadas organizaciones de base. Aunque se da libertad a las organizaciones proponentes y ejecutoras de esos planes y proyectos para definir en qué consisten esas actividades, excepto en lo que estriba al control de la frontera agrícola en los páramos, reconversión productiva en un 25% de los fondos dados y a la modificación paulatina de prácticas económicas que pudiesen afectar el ecosistema paramos donde se exige cumplimiento. En esa línea es esencial la reconversión productiva de esas comunidades de paramo, la cual ha estado expresada en proyectos lecheros. (DE, 2013, entrevista) En complemento a ello cada proyecto asignado a las organizaciones de segundo grado (que representan pueblos, localidades y comunas de la provincia) y a la mancomunidad del Frente sur occidental poseen sus responsables, sean estos dirigentes o las propias comunidades.

El FPTLCP y su labor no está ajeno a la supervisión, rendición de cuentas y monitoreo del Parlamento Agua como instancia de deliberación y monitoreo de las variables socioambientales e hídricas desde las comunidades, pueblos indígenas y del propio GPT. Una razón que demuestra el trabajo articulado y mancomunado entre diversas entidades de gobierno, más aun si son provinciales. Ante posibles tendencias de crecimiento de las atribuciones del FPTLCP, el Parlamento Agua logró que las redes de medición hidrometeorológica y de información geográfica pasen al GPT. La relación entre ambas instancias no ha estado exenta de disputas aunque es buena su relación. (DE, 2013, entrevista)

El FPTLCP se financia de los aportes anuales de sus constituyentes. 50.000 \$ USD se reporta que es el aporte anual de las empresas Hidropastaza e Hidroagoyan, de EMAPA otros 50.000 \$ USD, la Unidad de Movimientos Indígenas aporta con 3383 \$ USD y el GPT 300.000 \$ USD. (DE, 2013) Cuando nació en 2008 tuvo un monto inicial de 276.000 \$ USD, elevándose para 2011 en 1'068.000 \$ USD su presupuesto, con rentabilidad anual de 6% de sus inversiones, intereses que son los que financian los proyectos, más nunca el capital aportado. Su estrategia de sostenibilidad financiera se basa en que el 40% de los aportes ordinarios adopta la forma de fondo extingible y es usado para cubrir costos de implementación y el 60% restante va la figura de un fondo patrimonial que como vimos crece cada año. (Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza, 2011).

Internamente el FPTLCP está conformado por:

Junta de fideicomiso: se reúne cada 6 meses, es la instancia superior del Fondo, propone y aprueba las políticas que deberán ejecutar el Directorio, la Secretaria Técnica y la Fiduciaria.

Directorio: se reúne cada 3 veces y se encarga de las decisiones administrativas para el óptimo funcionamiento del Fondo.

Secretaria técnica: administra operativamente el Fondo y ejecuta las decisiones del directorio

Fiduciaria: asume la representación legal del fideicomiso (Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza, 2011, DE, 2013, entrevista).

Externo al FPTLCP pero relacionado a su trabajo esta el Comité Técnico cuyo rol es la observancia de que todos los proyectos planteados y ser llevados a la práctica tengan sustento técnico y estén en consonancia con los principios del NMG y con los objetivos generales de los proyectos hídrico-ambientales fijados por la provincia, es decir es el ente que los analiza y los aprueba para que el FPTLCP los ejecute. Está conformada por 1 representante de GIZ, 1 de la Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua, 1 del Parlamento Agua, 2 del GPT y 2 del FPTLCP. Esta articulado al GPT y únicamente existe para el sector de la política hídrica-ambiental de la provincia sin que un organismo así exista en los otros parlamentos. (DE, 2013, entrevista)

Dado que el FPTLCP es un fideicomiso donde los principales aportantes son las empresas eléctricas y de agua locales junto con el GPT y los beneficiarios son la Unidad de los Movimientos Indígenas de Tungurahua quienes son los que menos dinero por año aportan al fideicomiso, es interesante observar las relaciones de poder y la modalidad de toma de decisión que acaece en el seno de la Junta del Fideicomiso. En ese sentido son los indígenas que a través de la Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua tiene el poder de decisión del FPTLCP en las reuniones de la Junta, aprueban las resoluciones, los informes y son quienes presionan por la marcha o ejecución de los proyectos que financia el FPTLCP e inclusive son quienes aprobaron y seleccionaron al director técnico del FPTLCP. A fin de cuentas la razón del FPTLCP está orientada a la luchar contra la pobreza en las comunidades indígenas que habitan en los páramos y a la preservación de ese ecosistema. (DE, 2013, entrevista)

Sin embargo en las reuniones de la Junta se escuchan y se debaten los criterios vertidos por todos los constituyentes del FPTLCP y no existe una relación de mando de un constituyente sobre otro, aunque claramente es el grupo indígena el que se beneficia y hace que su voz sea escuchada con mayor peso. Así vemos como una de las preocupaciones de Fung en el GPPD relacionada con los resultados de la participación que beneficie a los grupos pobres y excluidos por medio de esta mecánica se da en el caso del FPTLCP y también el debate horizontal entre las partes que intercambian criterios, lo que hace que hablemos de un modelo pragmático de toma de decisión según la tipología de Habermas, pues vemos que en la Junta del FPTLCP la autoridad política local expresada en el GPT intercambia razones con la Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua y los demás constituyentes sobre la marcha de los planes de manejo de paramos, las resoluciones e informes que se presentan en las reuniones (espacio por excelencia donde se puede palpar la participación ciudadana de los indígenas y su poder de decisión) de la Junta.

Por tanto no es el actor indígena y de las organizaciones comunitarias de segundo grado expresadas en la Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua con las que haya que buscar alguna forma de exclusión o manipulación en su participación, peor aún de movilización basada en el mecenazgo clientelar o en la aclamación de las autoridades políticas o de las empresas de energía eléctrica presentes en la provincia, es decir en la preservación de alguna manera de verticalismo. Relaciones de poder que con cuidado alertan Fung y Wright antes de ver algún caso de GPPD. El actor social relacionado a la problemática local del agua que más bien ha demandado inclusión y atención de parte del FPTLCP son las juntas de agua, pese a que no es competencia del FPTLCP la atención a los problemas y necesidades de las juntas de riego o de la propia gestión del riego en las zonas medias o bajas de la provincia, pues para ellas han trabajado más las ONG como IEDECA y deliberan en el Parlamento Agua.

Aunque esta investigación supo de presiones e impaciencia de parte de las organizaciones sociales y de sus bases por obtener resultados rápidos, palpables e instantáneos, sobre todo en los proyectos de reconversión productiva en las zonas de paramo que financia el FPTLCP. (LC, 2013, entrevista)

Pero para revisar el prototipo de participación dada en el FPTLCP de acuerdo a las condicionalidades del GPPD, vemos que este ente subcomponente del NMG y articulado al Parlamento Agua cumple los requisitos de GPPD. Lo es por cuanto:

1 Los **técnicos y especialistas** del GPT, cooperantes foráneos y de propio FPTLCP son acompañantes mas no decidores en la implementación de los proyectos, acciones de monitoreo ambiental, capacitación ambiental y planes de manejo sugeridas y gestionadas por las organizaciones indígenas de segundo grado.

2 El hecho de las propias organizaciones sociales que representan a los comuneros de los páramos de Tungurahua sean las contrapartes y den su aporte de alguna manera a la consecución de las acciones promovidas por el FPTLCP hace que adquiera relevancia el observar la calidad de los acuerdos y la seriedad o formalidad entre las partes sea esencial. Pues ello es una forma de **delegar tareas** en función de las capacidades a las organizaciones de segundo grado. Condición clave del GPPD y que al igual que se da en escala mayor en el NMG en general se replica en una especie de micro escala en las acciones emprendidas al cuidado de los páramos de parte del FPTLCP, manteniendo siempre la relación horizontal y de respeto entre las partes en las fases de vida de los proyectos propuestos, lo que hace que no se de ninguna especie de imposición vertical o engaño entre sí.

3 Respecto a la **deliberación razonada** como forma y espíritu de presentar y defender las ideas y propuestas sobre todo de las organizaciones sociales, hay la debida claridad, razonabilidad y transparencia de parte de los representantes sociales, pues las propuestas hechas ante el Parlamento Agua o ante el FPTLCP para impulsar planes o proyectos responden siempre a las necesidades de cada comunidad y sector o localidad, además aglutinan y representan en sus propuestas la realidad de las comunidades y de la población beneficiaria y al ser procesadas y aprobadas luego de su presentación pública ante el Comité Técnico (que inclusive cuenta con representantes de los grupos indígenas) podemos afirmar que esta condición del GPPD se cumple para el FPTLC. Reafirmando además ese compromiso razonado y transparente en los espacios de rendición de cuentas que el FPTLCP tiene ante el Parlamento Agua y sus grupos de interés.

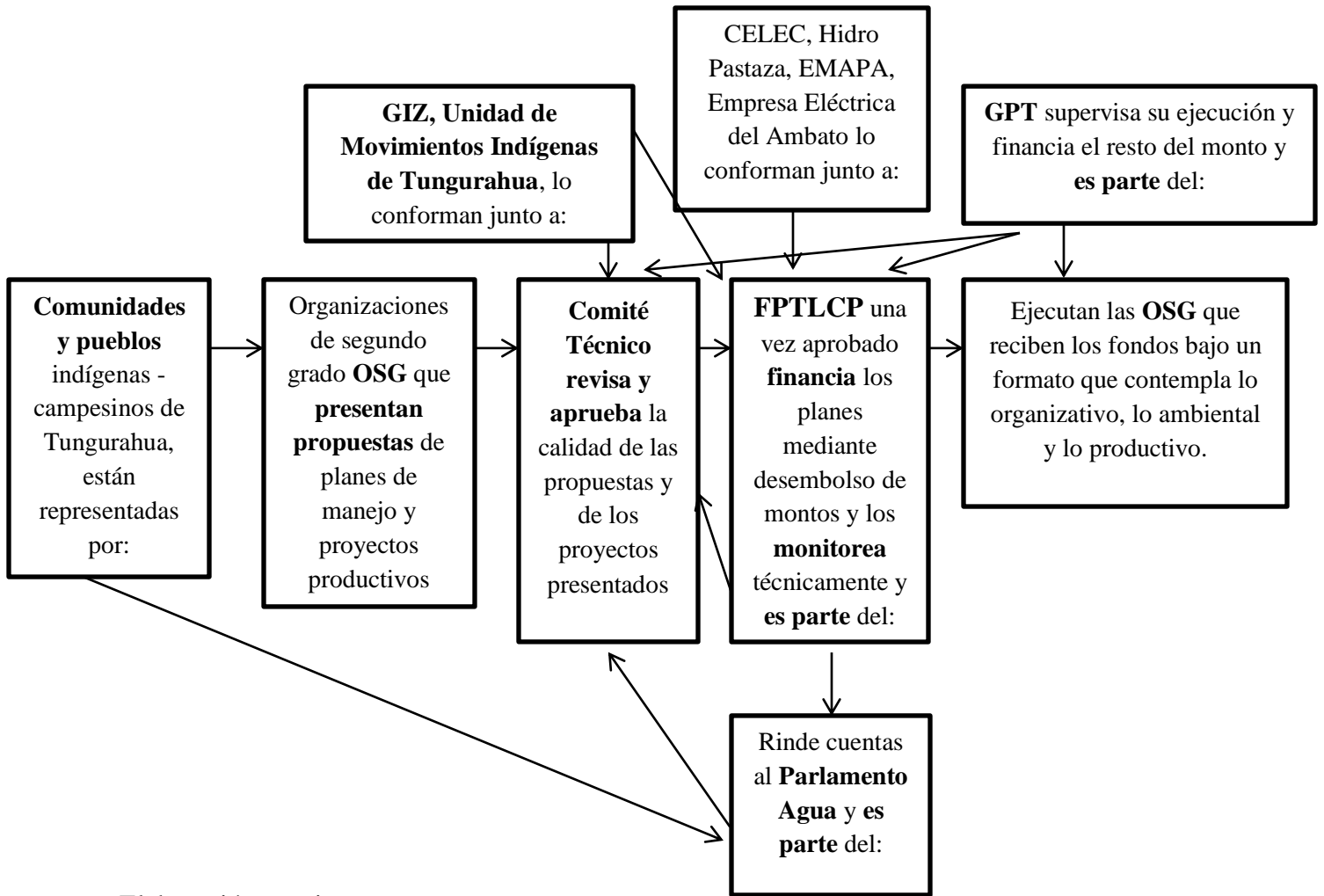
4 Finalmente en el requisito de la **cooperación entre los actores**, la realidad es clara, pues dado la trayectoria de trabajo mancomunado y articulado entre los diversos entes implícitos en los planes de manejo de paramo y del agua hace que entre ellos se cree una esfera de confianza y de un interés por el beneficio colectivo y público de parte de sus respectivos representantes. Las partes, es decir las organizaciones de segundo grado, el Comité Técnico, la cooperación

internacional, el GPT y el ente financista FPTLCP siempre están en permanente comunicación y ayuda mutua para en conjunto impulsar los planes de manejo de los páramos o las acciones de cuidado ambiental a todo momento y en sus fases.

Y como lo dijimos y analizamos en el capítulo anterior en todas estas variables del GPPD juega un papel clave el rol y la calidad del trabajo y del involucramiento de los representantes o responsables de los proyectos, es decir de los representantes de las organizaciones sociales, pues el NMG en general y en este caso en particular se apuesta por la calidad y el trabajo de representantes más que de las bases, aunque nunca ello cae en el extremo de la exclusión en los espacios público-estatales donde acaece dicha participación como son foros, asambleas, reuniones, exposiciones y talleres.

En el grafico que presentamos a continuación indicamos el modo de funcionar del FPTLCP y el rol que los diversos actores desempeñan en su funcionamiento:

**Grafico 5: Actores, procesamiento de la participación y ejecución de planes de manejo de paramos en el Fondo de Paramos y Lucha contra la Pobreza Tungurahua (FPTLCP)**



Elaboración propia



## CONCLUSIONES

Luego de haber desarrollado la presente investigación creemos pertinente la enunciación de algunas conclusiones extraídas de un proceso interesante de gestión de gobierno, plasmado en varios planos tales como la participación, las relaciones de poder locales, las interacciones e intereses de los actores del territorio que conforman la provincia de Tungurahua. También la vemos en los efectos sobre el tipo de desarrollo local y el modo de gestionar los recursos naturales y el ecosistema natural. Simplemente los hechos, trayectoria, modalidades, hitos y modos de ejercicio del gobierno del Nuevo Modelo de Gestión (NMG) desarrollado por la provincia de Tungurahua y el Gobierno Provincial de Tungurahua (GPT) constituyen caso digno de investigación y estudio, pues casos de este tipo son más la excepción a la regla común donde el verticalismo, la tecnocracia, el clientelismo, el cabildeo de grupos de presión, el burocratismo y legitimidad basada en la representatividad electoral parecen ser la pauta convencional del ejercicio de todo gobierno.

Para entender el caso del NMG de Tungurahua hemos usado como guía los principios y ejes planteados como alternativos para el ejercicio del gobierno participativo de Archong Fung y Wright (Fung, Wright, 2003) (Fung, 2006) en su GPPD o Gobierno Participativo con Poder de Decisión. Para entender los orígenes de los casos de gobiernos guiados por prácticas participativas aplicado al NMG nos hemos guiado de Welp, Schneider y Ramírez (Welp, Schneider y Ramírez, 2011). Y para entender el alcance de la participación ciudadana frente a otros actores ubicados en espacio el público-estatal (usando la tipología de Cunill Grau, 1997) - es decir hablamos del rol de los actores sociales, técnicos y políticos en la toma de decisión para la política pública hídrica provincial- hemos empleado la reflexión de Habermas (Habermas, 1999) estipulada en *Ciencia y técnica como ideología* complementándola con los aportes sobre la modalidad de construcción de agendas de políticas públicas hechas desde la ciencia política por Cazar y Maldonado. (Cazar y Maldonado, 2010)

Por ello hemos creído pertinente realización de la presente investigación que ha visto tales modos de ejercicio participativo y mancomunado del gobierno tanto en general expresados en el NMG como en su rostro o aplicación específica para la política local del agua que ha tomado la provincia en el marco de sus competencias dadas por la legislación vigente. Así la

examinación del modo de construir, aplicar y desarrollar la política provincial del agua nos lleva a entender necesariamente las formas, principios y modalidades de ejercicio del gobierno emprendidas por el GPT desde 2000-2003 encarnadas en el NMG y de cómo ese gobierno interactúa con actores no estatales de diverso tipo en su territorio. Deberán sin duda hacerse estudios sobre los otros ejes de la política provincial expresados en los campos de la producción (Parlamento Trabajo) y gente (Parlamento Gente) para tener una visión más global del alcance y modo de operar del NMG y así saber con más certidumbre el alcance del poder de decisión participativo en el modo de ejercer el gobierno. O sea del Gobierno Participativo con Poder de Decisión.

A continuación reflexionaremos sobre las conclusiones, fruto de sus componentes, extraídas de este estudio y presentadas en el orden en que se plantearon las hipótesis.

En relación a la incidencia ciudadana y a la participación representada del NMG:

**1** Luego de ver el perfil de los participantes, se nota que el grueso de la participación ciudadana que se da en el Parlamento Agua y en el NMG en general es rural, organizada, gremial y colectiva-comunitaria más que urbana que se caracteriza por ser preponderantemente individual, aunque en el sector urbano hay presencia de fueras sociales organizadas como los gremios profesionales, organizaciones barriales o de transportistas o las asociaciones estudiantiles (aglutinadas en el Parlamento Gente). Ese peso rural y organizativo del NMG lo que hace que sea desconocido por población urbana no organizada que por lo general suele ser la menor organizada.

**2** Algo de destacar del NMG, es que se ha sostenido sobre una modificación en las correlaciones de fuerza tradicionales, pues mandan y tiene poder de incidencia los campesino-indígenas. En los espacios como los parlamentos su voz es escuchada y tienen poder de veto y de decisión, sobre todo en el Fondo de Paramos y Lucha contra la Pobreza (FPTLCP). Ese poder se lo ve además en otro campo ajeno al político local como es el económico, pues en Tungurahua se da la emergencia de un actor local relacionado que no ha visto la necesidad de incluirse en el NMG que son los indígenas banqueros dueños de cooperativas de ahorro y crédito, cada vez más influyentes económicamente y con fuertes lazos y orígenes con el comercio agrícola de las cebollas. Este actor no ha visto necesario ni ha decidido abiertamente participar en la política

local de Tungurahua, aunque uno de sus miembros ha sido candidato alterno de una asambleísta del oficialista movimiento Alianza País por la provincia.

**3** Buena parte del esfuerzo participativo y mancomunado halla su explicación en las relaciones de poder horizontales y las menores distancias o brechas entre las clases y grupos sociales de la provincia. Característica señalada por otros investigadores como Ospina o Hollstein.

Sin duda las menores distancias sociales y el tamaño pequeño de la provincia ayudan a explicar la facilidad con la que grupos sociales pueden ser parte de gestiones mancomunadas a nivel local, trabajar en pos de objetivos comunes y además crear espacios donde el dialogo y la deliberación entre actores sociales se den. En ese sentido cabe recordar los antecedentes del NMG que se dieron en Tungurahua y citados en el capítulo 3 de esta investigación. Sin duda futuros estudios deberán aclarar más sobre esas condiciones sociales de relativa equidad social y como ellas facilitan o encauzan estilos de gobierno más horizontal y de mancomunidad, es decir explorar a fondo el capital social de Tungurahua.

**4** La clave que también explica los logros del NMG y de los modelos participativos para la construcción de políticas públicas reposan en la alta capacidad organizativa de las asociaciones, grupos y movimientos de Tungurahua, siendo los de la área rural los más destacados. Ello ha facilitado la inclusión de todos los actores debidamente representados en dichas organizaciones sociales compactadas. De esta manera tanto la toma de decisiones así como la legitimidad y representatividad de estas poseen mayor sustento. Pero la ventaja de la organización y de la compactación de muchas de las fuerzas sociales de Tungurahua ha ayudado a la consecución y es la clave de viabilidad de los proyectos claves como los de cuidado y gestión de los páramos expresados en los planes de manejo por citar un ejemplo digno de recalcar. Sin esa organización ni una adecuada representatividad con las bases o sin la unidad de los movimientos indígenas hubiese sido muy difícil el lograr la consecución de los logros del NMG o los propios planes de manejo de páramos y proyectos productivos contra la pobreza financiados por el Fondo de Páramos y Lucha contra la Pobreza de Tungurahua, tampoco explicaría el trabajo y los logros con el riego, el agua potable y el fortalecimiento organizativo de las juntas de agua, aunque de la mano de las ONG.

Sin embargo como lo hemos dicho, esa unidad, su voz y su trabajo son más visible en el sector rural que urbano, siendo el caso de que inclusive el NMG llega a ser desconocido por el grueso de la población urbana.

**5** Esta unidad social y poca fragmentación de los actores que forman parte de Tungurahua inclusive trasciende la formación de alguna colación política dada. La unidad de actores de Tungurahua y en concreto el NMG no discrimina a nadie ni articula su unidad en función de negociaciones o acuerdos políticos con fuerzas o partidos locales o ejerce el gobierno en función de redes locales o de grupos de apoyo concretos. En realidad la presencia de los partidos políticos en Tungurahua es secundario y no es explicativo de muchos de los logros o de la estabilidad política del NMG por 12 años, pues ha bastado con el consenso, inclusión y ejercicio de cogobierno conjunto con la mayor parte de actores sociales, organizativos e institucionales de la provincia. La figura usada para las reelecciones de Naranjo ha sido casi siempre la de apoyo en coaliciones partidarias múltiples que en realidad más que imponer línea o afiliación al prefecto han sido usadas por este y su fuerte colación local que lo apoya.

**6** Muchas de las fuentes consultadas por esta investigación corroboran y valorizan de gran manera el rol del liderazgo del prefecto Naranjo que afirman ha sabido articular y sumar esfuerzos sin esperar recompensas o retribución política. El prefecto ha liderado un gobierno que desde sus orígenes en 2000-2003 decidió que sea abiertamente diferente y que marque rupturas con el pasado y con las formas convencionales de hacer política y administración pública. Ello pese a que según lo vimos en el capítulo 3 el GPT antes de que Naranjo sea prefecto este poseía gestiones que nunca fueron pésimas, lamentables o con escándalos de corrupción. Ese afán de ruptura con el pasado se lo ve y se lo inculpa más al anterior alcalde de la ciudad de Ambato encabezada por Luis Fernando Torres.

De esta manera serían los principios del trabajo mancomunado y unido, la transparencia, la solidez técnica, la honestidad y la participación ciudadana los pilares sobre los que Naranjo ha edificado un modelo de gobierno diferente.

**7** Parte de ese liderazgo que reposa en cierta discreción y afán de no sobresalir –peor aún de manera personalista- explica según creemos la poca difusión de los logros del NMG, pues es un proceso y un modelo de gobierno desconocido como lo dijimos aun por la población urbana

de Tungurahua. Es aventurado formular hipótesis pero sin duda futuras investigaciones de carácter sociológico o que miren el capital social de la provincia nos ayuden a mirar los porqués. Quizá dada la trayectoria y fuerte tradición productiva, comercial, artesanal e industrial y ahora financiera –indígena explique por qué la población de la provincia valore y aprecie más los tiempos dedicados al trabajo y a la productividad que los destinados a la participación y empoderamiento político.

**8** Otro aspecto final a resaltar del NMG de Tungurahua es que ha sabido adecuar a la cooperación internacional con sus recursos y conocimientos. De esta manera el modelo de gobierno del MMG al dar línea y directriz de hacia dónde ir y fijar participativa y deliberadamente las agendas de desarrollo con la elaboración de diagnósticos, problemas y fijación de soluciones ha fijado guías y metas claras. Esas metas han sido las que han marcado a la cooperación internacional y al trabajo de las ONG en Tungurahua. Muchas de estos actores representan inclusive la época en la que los esfuerzos tendientes a la descentralización y la promoción del desarrollo bajo las ONG y la cooperación marcaban la pauta, es decir hablamos del anterior esquema de desarrollo vigente en el país previo a la Constitución de 2008.

Esta fijación de metas y objetivos en los planes y agendas construidas participativamente guía y es guía además el trabajo de los aparatos técnicos y a los funcionarios del GPT. Hemos visto en ese sentido el modelo pragmático de toma de decisión como el imperante en el NMG Tungurahua. Haber logrado ello es de por sí complejo, pues supuso una fase previa donde no solo los intereses de los actores sociales eran planteados de manera descoordinada y desarticulada o sin visión macro sino que además el propio cuerpo de profesionales y técnicos del GPT (calificado por fuentes consultadas como uno de los mejores consejos provinciales del Ecuador en cuanto a solvencia técnica y profesionalismo se refiere) supo adaptarse y a escuchar y procesar las demandas y criterios ciudadanos vertidos en los espacios de participación. La trayectoria de trabajo y de confianza entre técnicos y campesino, regantes e indígenas ayudó sin dudas a haber logrado a que en la toma de decisiones impere este modelo, también el trabajo mancomunado, coordinando y de cogobierno ayudó a ello.

En relación a la composición del Parlamento Agua, funcionamiento y su dialogo de saberes:

9 En el marco de sus competencias el GPT ha manejado de manera adecuada gestión del agua dentro de su territorio en el nivel desconcertado manteniendo una buena coordinación con entes desconcentrados como SENAGUA quien es el titular de los principales canales de riego de la provincia junto a las juntas de regantes que son sus administradores. La política de manejo del agua que tiene el GPT por medio de NMG y concretamente el Fondo de Paramos y Lucha contra la Pobreza y el Parlamento Agua está enmarcada en los principios, pautas, visión y ejes establecidos a nivel nacional y dados en los instrumentos que los definen como la Constitución del Ecuador 2008 y su nivel de responsabilidad de acuerdo con lo que dictamina el COOTAD o Código Orgánico Organización Territorial Autonomías y Descentralización. En ese sentido no visibilizamos niveles de conflicto o de problema con el nivel central de gobierno que no entra a la gestión de los canales medianos y pequeños e las provincias. En buena medida antes de la legislación vigente ya se otorgaba antes de 2008 a los gobiernos provinciales el manejo y gestión de las cuencas hídricas, a los canales de riego o al manejo de los ríos, arroyos, afluentes, humedales y paramos. El hecho de que por ejemplo los municipios desde mediados de siglo XX fueron los encargados de la gestión del agua potable, del saneamiento y del alcantarillado ya marcaba un claro nivel y orden de competencia entre los niveles de gobierno existente en el Ecuador.

Así el NMG ha sabido en su territorio llevar adelante una gestión participativa y mancomunada entre la mayor parte de actores de diverso tipo en su territorio la gestión y cuidado del agua, sobre todo en las zonas de altura y en su captación y distribución. Inclusive ha habido un duro trabajo de fortalecimiento organizativo y de capacitación con las numerosas juntas de agua potable y de riego presentes en la provincia.

Sin embargo es deuda del NMG de Tungurahua el cuidado del agua luego de que esta fue consumida por el hombre o por los sistemas productivos, es decir evitar la contaminación que se sigue dando en gran escala de los ríos en las zonas bajas de la provincia, sobre todo del río Ambato. No se reporta proyectos u obras de tratamiento de aguas servidas en la provincia.

Pero regresando al análisis de la gestión, hablamos de un modelo de gestión hídrica que no solo ha logrado la adecuada y necesaria coordinación entre actores técnico-burocráticos de los diferentes niveles de gobierno en la provincia sino además su adecuada inserción y apertura hacia actores no estatales como las juntas de agua, riego, organizaciones de segundo grado,

movimientos sociales y población rural, configurando así una comunión entre las esferas de lo público estatal con la de lo público no estatal. Comunión que se da por medio de la deliberación y la incidencia participativa o con poder de decisión -bajo las pautas del Gobierno Participativo con Poder de Decisión- en la construcción de las agendas o planes, elaboración de diagnósticos y discusión de los problemas hídricos de la provincia. En cuanto a la ejecución de las obras y proyectos como hemos visto es política firme del NMG el solicitar ser contraparte en un 25% aproximadamente al actor beneficiado, con lo cual se asegura la conciencia, seriedad, compromiso y corresponsabilidad de ese ente beneficiario (juntas de riego o de agua y las organizaciones de segundo grado) con la obra hecha. En ese sentido cabe recordar que el cogobierno es uno de los principios del NMG y que su lema: *Todos somos gobierno* lo resume.

**10** Finalmente si traemos a colación las causas de los problemas institucionales en la gestión del agua diagnosticada por la CEPAL en algunas de sus publicaciones y las analizamos al caso del NMG en su gestión de los recursos hídricos, vemos que sus logros en buena medida obedecen a la superación de tales problemas diagnosticados en la mayoría de las gestiones del recurso hídrico. A continuación pasamos a analizar cada una de ellas. La naturaleza propia del NMG en sus dimensiones valorativas, políticas, sociales e institucionales y del modo de trabajo del Parlamento Agua, Dirección de Recursos Hídricos y el FPTLCP en Tungurahua han hecho factible la superación de tales males comunes señalados por la CEPAL y consolidado capacidades organizativas locales fuertes para lograr un historial de logro en la gestión hídrica, veamos porque.

**Tabla 27: Gestión del agua en Tungurahua según los desafíos diagnosticados por la CEPAL para América Latina.**

<b>Causas de problemas institucionales según la CEPAL en la gestión de agua</b>	<b>Tratamiento de parte del NMG a estos problemas</b>
Desarticulación institucional	Esta situación fue superada desde el momento en que se articularon los esfuerzos de los dispersos planes de desarrollo a inicios del NMG, de la trayectoria de dialogo entre diversos actores que forman parte del NMG y

	sostenido por la coalición política social en Tungurahua que ampara al NMG.
Politización	Al estar claro el apoyo del prefecto a todo el proceso del NMG, al contar con el apoyo de Juntas Parroquiales y Municipios de la provincia y al estar incluidos varios actores sociales en la denominada Junta de Gobierno este problema no se ha presentado.
Capacidades regulatorias débiles	Tampoco se da, dado el seguimiento permanente desde el punto de vista técnico y científico de los páramos y humedales y dado el trabajo permanente y la participación de las juntas de riego y organizaciones rurales tanto del GPT por medio del Parlamento Agua, Dirección de Recursos Hídricos y del Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha Pobreza.
Inferencia del poder judicial	Si bien los conflictos por el agua en Tungurahua se trataban de solventarlos por vía judicial (llegando a haber cerca de 20.000 juicios según se reporta) la solución de los problemas de gestión, desarticulación, generación de capacidades, construcción de obras como revestimiento, tecnificación o embalses de regulación y cuidado de paramos ha aumentado la oferta hídrica, lo que ha hecho abandonar los viejos litigios legales.
Soluciones poco integrales	No se da al ser pensada la planificación y la búsqueda de soluciones de manera integral, incluyendo nuevos desafíos y miradas plurales.
Desarticulación entre los niveles locales o de cuenca y el nivel central de gobierno.	La relación con el gobierno central a nivel técnico es buena, en este caso con SENAGUA



	es clara y buena pues existe intercambio y cooperación entre sí.
Ausencia de consensos plurales, incluyentes y multisectoriales.	No se da por articulación y definición de las metas de manera participativa entre la mayor cantidad de actores y presencia de interesados en la búsqueda de soluciones.
Falta de profesionalismo y talento humano	No se ha presentado dado el profesionalismo de los funcionarios del GPT, de los dirigentes del Parlamento Agua o del Fondo de Paramos y el dialogo permanente con usuarios, regantes, campesinos e indígenas.
Inestabilidad de los funcionarios	No se ha presentado porque como dijimos, los cuadros técnicos y funcionarios del GPT permanecen en sus funciones por más de 10 años.
Ausencia de referentes y objetivos claros	La planificación participativa sostenida en los Parlamentos, el acompañamiento del GPT a ese proceso y su sistematización no hace real este problema.
Ausencia de definición de métodos en las políticas y estrategias.	La ayuda técnica dada por entes como GIZ mas el profesionalismo de los funcionarios del GPT y la calidad argumentativa de los representantes que participan en las instancias deliberativas anulan este problema.

Elaboración propia

## **ANEXOS**

### **1 GLOSARIO DE SIGLAS DE LOS ACTORES SOCIALES RURALES RELACIONADOS A RIEGO DEL NMG DE TUNGURAHUA**

#### **1.1 ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO INDIGENA-CAMPESINAS**

UNOCANT (Unión de organizaciones campesinas del noroccidente de Tungurahua)

KIPU (Pueblo Quisapincha)

UOCAIP (Unión organizaciones campesinas e indígenas de Pasa)

COCP (Corporación de organizaciones Cristóbal Pajuña)

COCAP (Corporación de organizaciones campesinas agrícolas de la zona alta de Pilahuin)

UNOPUCH (Unión de organizaciones del pueblo Chibuleo)

FECOPA (Federación de comunas de Patate)

FSO (Frente Sur occidental)

Asociación Nueva Vida de Santa Rosa

ASOPARSOQ (Asociación de Participación Quillán)

Asociación de mujeres Capillita de la Comunidad Illagua Chaupiloma

JAAPARY (Junta administradora de agua potable y alcantarillado regional Yanahurco)

FECOPA (Federación de comunas de Patate)

#### **1.2 ONG'S**

Fundación Marco

Fundación Pastaza

Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas CESA

(Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas) IEDECA

### **1.3 ENTIDADES DE GOBIERNO LOCAL**

AGOPARTUN o Asociación de Juntas Parroquiales de Tungurahua

Municipio de Ambato

Municipio de Baños

Municipio de Cevallos

Municipio de Mocha

Municipio de Patate

Municipio de Pelileo

Municipio de Píllaro

Municipio de Quero

Municipio de Tisaleo

### **1.4 COOPERANTES INTERNACIONALES**

GIZ- Alemania

CUZUDE –Suiza

KFW- Europa

### **1.5 MOVIMIENTOS INDÍGENA –CAMPELINOS DE TUNGURAHUA**

MIT (Movimiento o Indígena de Tungurahua) -filial de la CONAIE (Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador)

AIET (Asociación de indígenas Evangélicos de Tungurahua) –filial de la FEINE (Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígena Evangélica del Ecuador)

MITA (Movimiento o Indígena de Tungurahua Atocha)- filial de la FENOCIN (Federación Nacional de organizaciones Campesinas y Negras)

**2 PREFECTOS, PARTIDOS POLITICOS, SECTOR AL QUE REPRESENTA Y SUS OBRAS IMPORTANTES EN EL CONSEJO PROVINCIAL DE TUNGURAHUA 1979-2014**

<b>Prefecto/a</b>	Milton Salguero	Guido Palacios	Carlos Larrea Albán	María Hortensia Albán	Fernando Naranjo
<b>Periodos</b>	1979-1984	1984-1988	1988-1992	1992-1996-2000	2000-2004-2009-2014
<b>Partido político</b>	Liberal-Socialista	ID	ID	PSC, aunque se desafilia del PSC en 1992 por su rivalidad con el ex alcalde de Ambato L Torres	Frente Cívico (ID, Movimiento local Socialismo, PK y otros movimientos urbanos como estudiantes y obreros)
<b>Sector social del que proviene</b>	Agricultor hacendado	industrial	Empresario comerciante agrícola	Arquitecta libre ejercicio profesional	Empresario textilero y ex gerente de la Empresa Eléctrica
<b>Hitos/obras relevantes</b>	Vialidad en lugares alejados, vía Patate-Pelileo, cercano a la población, buena gestión, proyectos agropecuarios,	Construcciones escolares, cercanía a la gente, inicio de la planificación, estudios de vasos de regulación hídrica por medio del programa FOMAPRE que los financió al igual que otros estudios de los	Plan de desarrollo Provincial, construcciones escolares, protección ambiental y reforestación en el noroccidente de la provincia, 2 proyectos en regulación de cuenca alta del río Ambato, estudios de la presa Mulacorral, Chiquiurco	Apoyo a las escuelas, obras de revestimiento a algunos canales de riego. Gestión normal.	Voluntad de cambio, rechazo a la corrupción, apoyo democracia participativa y al trabajo mancomunado, nacimiento de <b>NMG</b> y sus tres parlamentos. Impulso vial, hídrico, agenda social, agenda productiva y de competitividad. Fuerte impulso a la preservación de los páramos y cuencas hídricas y al fomento productivo.

		municipios.			
<b>Constantes a las administraciones anteriores al NMG</b>	<p>1 Toma de decisiones vertical y desarticulada de otros entes sociales o de gobierno.</p> <p>2 No había un estricto marco de competencias que fijase lo que debía o no debía hacerse. Obras muy puntuales y desarticuladas.</p> <p>3 Esfuerzos por impulsar la planificación provincial y estudios para obras.</p> <p>4 gestiones calificadas dentro de lo normal, sin innovaciones o cambios positivos pero también sin escándalos o problemas administrativos o de corrupción.</p>				
<b>Constantes en todas las gestiones</b>	<p>1 Gestiones honradas.</p> <p>2 Estabilidad de funcionarios y del cuerpo burocrático del GPT</p>				

(Elaboración propia, fuente AP- GPT, 2013)

**3 ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO INDIGHENA-CAMPESINAS BENEFICIARIAS DE PROYECTOS PRODUCTIVOS Y MANEJO DE PARAMOS DE TUNGURAHUA DE PARTE DEL FPTLCP (Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza)**

<b>Organización</b>	<b>Detalle proyecto</b>	<b>Monto (estos montos no son el coto total del proyecto, es el monto aportado hasta el momento, pues también son financiados por GPT y Fundación Pastaza)</b>
COCAP (Corporación de organizaciones campesinas agrícolas de la zona alta de Pilahuin)	Plan de manejo de paramos de la zona alta de Pilahuin	52.000 USD \$
COCP (Corporación de organizaciones Cristóbal Pajuña)	Mejoramiento de la producción agropecuaria y turística, preservando el ecosistema páramos en la corporación de organizaciones Cristóbal Pajuña.	36.000 USD \$
UNOPUCH (Unión de organizaciones del pueblo Chibuleo)	Producción y conservación de los páramos, alternativas agropecuarias y fomento agroecológica en la zona media y baja de la UNOPUCH	25.000 USD \$
KIPU (Pueblo Quisapincha)	Fomento del desarrollo sostenible de las comunidades de Quisapincha preservando los recursos del suelo y agua.	25.000 USD \$
UOCAIP (Unión organizaciones campesinas e indígenas de Pasa)	Implantación de pastos en áreas productivos en 100 familias de las comunidades de cuatro esquineras, el Lirio, Pungoloma, Tilive	25.000 USD \$
Parroquia san Fernando	Fortalecer la producción agropecuaria local de los pequeños productores organizados en la parroquia san Fernando	25.000 USD \$
UNOCANT (Unión de organizaciones campesinas del noroccidente de Tungurahua)	Producción y conservación en los páramos alternativos agroproductiva en la zona UNOCANT	25.000 USD \$

Asociación Nueva Vida de Santa Rosa	Manejo de paramos de la zona de Santa Rosa	25.000 USD \$
FSO (Frente Sur occidental)	Incorporación de alternativas agroproductiva para mejora de la producción agrícola, ganadera y especies menores en la zona de amortiguamiento de los páramos de la mancomunidad del freten sur occidental de la provincia.	33.000 USD \$
ASOPARSOQ (Asociación de Participación Quillán)	Readecuación, mantenimiento y reforestación de la micro cuenca de Quillán en el paseo ecológico de Poyguio Uko.	6400 USD \$
Ambato Verde, Fundación Manos Abiertas	Capacitación, educación verde y sensibilización orientado a niños y jóvenes	2500 USD \$
Asociación de Mujeres Capillita de la Comunidad Illagua Chaupiloma	Fortalecimiento del hato doble propósito de vacas a través de la compra de ganado con aptitud lechera.	8000 USD \$
JAAPARY (Junta administradora de agua potable y alcantarillado regional Yanahurco)	Apoyo a la conservación de las fuentes hídricas, que abastecen de agua al sistema de agua potable “regional Yanahurco”	23.000 USD \$
FUNDECESSU (Fundación para el desarrollo comunitario equitativo sostenible)	Mejorar la cultura ecológica, sensibilización de problemas ambientales y preservar los recursos naturales y la biodiversidad.	600 USD \$
FECOPA (Federación de comunas de Patate)	Conservación de paramos y cuencas hídricas y proyectos productivos	40.000 USD \$

(Elaboración propia, fuente FPTLCP (Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza))

#### **4 CLASIFICACIONES POR AREA DE RIEGO DE LOS SISTEMAS HIDRICOS Y JUNTAS DE REGANTES EN TUNGURAHUA**

270 canales de riego e igual número de juntas de regantes rurales por cada uno de ellos en toda la provincia. Su función es el riego rural para producción.

Son canales estatales y manejados por el Gobierno central:

-Ambato-Huachi-Pelileo estado – canal cogestionado con las juntas de regantes

-Pochuliza

-García Moreno

-Rio Blanco (Patate)

-Pillaro

-Mocha-Quero-Ladrillos en proceso de adjudicar a la SENAGUA

220 son las juntas administradoras aproximadamente de los sistemas de agua potable, conocidas por ser quienes administran el agua potable en las zonas rurales mediante diversas capacidades, recursos y tecnologías para su distribución.

Nota: cabe señalar que los números son aproximados debido a que existen juntas no formalizadas, lo que implica un registro que refleja una parte de la realidad. (Fuente: GPT)

## **5 MIEMBROS DE LA JUNTA DE GOBIERNO –CONSEJO DE PLANIFICACION POR ORGANIZACIÓN 2010-2012**

Ing. Fernando Naranjo ----Presidente de la Junta de Gobierno y Prefecto

Ernesto Albornoz ----Vice prefecto

Alexis Sánchez ---gobernador de la provincia

Guillermo Villacresés ----presidente de AGOPARTUN o Juntas Parroquiales de Tungurahua

Fernando Callejas ----alcalde de Ambato

José Luis Freire ---alcalde de Baños

Bayardo Constante ---alcalde Cevallos

Segundo Sipriano Ocaña ---alcalde Mocha

Medardo Chilibingua ----alcalde Patate

Manuel Caizabanda ---alcalde Pelileo

Rogelio Velastegui ---alcalde Pillaro

Raúl Gavilánez ---alcalde Quero

Rodrigo Garcés ---alcalde Tisaleo

Antonio Villarán ---presidente Consorcio de Cámaras



Luis Amoroso ---Rector Universidad Técnica de Ambato

Jorge Siza ---Presidente AIET –FEINE

Manuel Ainaguano ---presidente MIT –CONAIE

Simón Jinde ---presidente MITA-FENOCIN

Cesar Tixilema ---delegado Parlamento Agua

Hugo Villegas ---delegado Parlamento Agua

Héctor Molina---delegado Parlamento Gente

Homero Rodríguez ----Parlamento Trabajo

Ignacio Vargas---Parlamento Trabajo

Lourdes Manzano ---delegada Colegios profesionales

Mario Guadalupe Peñafiel---- delegado Colegios profesionales

Carlos Ortega ---delegado Colegios profesionales

Maritza Gamboa ----delegada Comité Provincial de Mujeres

Eva Guerrero --- delegada Comité Provincial de Mujeres

Rigoberto Guamantaqui ---delegada sector barrios

Carolina López ---delegada del sector jóvenes

William Benítez ---delegado sector trasportistas

## **6 ELECCIONES PROVINCIALES EN TUNGURAGUA Y FUERZAS POLITICAS DOMINANTES 2000-2009**

<b>Año elección</b>	<b>Partidos ganadores</b>	<b>Candidato ganador</b>	<b>Porcentaje de votos del ganador</b>	<b>Candidato perdedor inmediato</b>	<b>Porcentaje de votos del perdedor inmediato</b>
2000	DP-UDC/ID/PK/. /PS-FA	Fernando Naranjo	21,7%	María Hortensia Albán – FRA/AN/MIL	17,25%
2004	ID/PK/FC-NP	Fernando Naranjo	42%	Washington Escobar -PSC	23%
2009	PAIS/ID/PD-FA	Fernando Naranjo	49,5%	José Luis	31,63%

Elaboración propia, fuente CNE

**7 HITOS Y TRAYECTORIA DEL MOVIMIENTO INDIGENA DE TUNGURAHUA**

<b>Año</b>	<b>Hito</b>
1970	Apoyo de la Iglesia Católica, racismo lacerante, impulso a la reforma agraria. Fundación del MIT (Movimiento indígena de Tungurahua)
1975	Se Funda la AIET que aglutina a los indígenas evangélicos, por cuanto ellos se sentían excluidos de los indígenas católicos.
1981	Se funda la MITA como escisión del MIT el cual se asocia a la FENOCIN, mientras que el MIT se asocia a la CONAIE.
1990	MIT, AIET y MITA se articulan, dejan de lado sus divisiones. Contexto de 500 años de resistencia a la conquista española y levantamiento nacional.
2000	Participación en el derrocamiento de los expresidentes Jamil Mahuad, antes de Bucaram.
2002	Se re articulan por un proyecto común expresado en la Agenda provincial que contiene temas de paramos, educación bilingüe, producción y comercialización.
2003	Emerge el Nuevo Modelo de Gestión NMG, en donde los indígenas son incluidos por iniciativa del prefecto Naranjo.
2005	Proceso de unidad Mushuk Yuyay
2006	Unidad y desarrollo de los movimientos indígenas y campesinos de Tungurahua. Elaboración de agenda de 5 ejes: ejes, interculturalidad, paramos, agroecología, comercialización asociativa y educación.
2008	Siguen adelante los procesos acordados y las agendas consensuadas.
2009	Participación en los planes de manejo de paramos con el Fondo de Paramos, Plurinacionalidad mediante el fortalecimiento organizativo, política de soberanía alimentaria agroecológica y programa PACAT para fomento de artesanías y turismo comunitario. Financiamiento del GPT para estos proyectos.

Elaboración propia, fuente Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua

## **GRAFICOS Y TABLAS**

### **GRAFICOS**

#### **Capítulo 3:**

Grafico 1: modelo institucional del NMG

#### **Capítulo 4:**

Grafico 2: Ríos y carreteras de Tungurahua

Grafico 3: Mapa político de Tungurahua

Grafico 4: Participación ciudadana, construcción de agendas y decisiones en la política hídrica el Parlamento Agua de Tungurahua.

Grafico 5: Actores, procesamiento de la participación y ejecución de planes de manejo de paramos en el Fondo de Paramos y Lucha contra la Pobreza Tungurahua. (FPTLCP)

### **TABLAS**

#### **Capítulo 1:**

Tabal 1: Tipos de estructuras y procesos de gobierno y toma de decisión

Tabla 2: Cuatro regímenes de gobierno y grado de poder de contrapeso

Tabla 3: Cubo de la democracia

Tabla 4: Modelos de toma de decisión

Tabla 5: Configuración de la agenda de políticas públicas y causas de su éxito según Casar y Maldonado

## **Capítulo 2:**

Tabla 6: Causas de conflictos por el agua en el Ecuador

Tabla 7: Competencias del Estado central y su autoridad relacionadas al agua de acuerdo a la Constitución 2008- artículos 313, 411 y 412

Tabla 8: Competencias de gobierno del nivel provincial relacionadas al agua de acuerdo a la Constitución 2008 –artículo 263

Tabla 9: Competencias de gobierno del nivel municipal relacionadas al agua de acuerdo a la Constitución 2008 –artículo 264

Tabla 10: Competencias de gobierno del nivel parroquial relacionadas al agua de acuerdo a la Constitución 2008 –artículo 267

## **Capítulo 3:**

Tabla 11: Trayectoria recorrida del NMG 2001-2011

Tabla 12: Parlamentos del Gobierno Provincial de Tungurahua, grupos de interés y objetos

Tabla 13: Ciclo de las políticas públicas en el NMG de Tungurahua y el rol de la participación ciudadana.

Tabla 14: Estructuras y procesos de gobierno y toma de decisión en el NMG

Tabla 15: Regímenes de gobierno y poder de contrapeso en el NMG

## **Capítulo 4:**

Tabla 16: Usos del agua, costos y cobros por unidades de tiempo

Tabla 17: Tipos y sistemas de manejo del agua en Tungurahua

Tabla 18: Cobro de tarifas de agua en los canales de riego estatales

Tabla 19: obras del Grupo de interés paramos

Tabla 20: obras del Grupo de interés agua potable y riego

Tabla 21: Obras del Grupo de interés saneamiento ambiental

Tabla 22: Proyecciones 2015 Grupo de interés paramos

Tabla 23: Proyecciones 2015 del Grupo de interés agua potable y riego

Tabla 24: Proyecciones 2015 del Grupo de interés saneamiento ambiental

Tabla 25: Actores, intereses y su forma de inclusión en el Parlamento Agua

Tabla 26: Cubo de la democracia aplicado al Parlamento Agua

### **Conclusiones**

Tabla 27: Gestión del agua en Tungurahua según los desafíos diagnosticados por la CEPAL para América Latina.

## BIBLIOGRAFIA

- Arias, Verónica y Terneus, Esteban (2012). *Análisis del marco legal e institucional para caudales ecológicos en el Ecuador*. Quito: CEDA UICN y SENAGUA.
- Ballesteros, Maureen, Brown, Ernesto, Jouravlev, Andrei, Küffner Ulrich y Zegarra Eduardo (2005). *Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas*, Santiago: CEPAL.
- Casar, Amparo y Maldonado, Claudia (2010). “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política”. En *Problemas, decisiones y soluciones Enfoques de política pública*: 207. México: FCE
- Constitución de la República del Ecuador, 2008
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 2010.
- Cunill, Grau Nuria, (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas: CLAD y Nueva Sociedad.
- Consejo Provincial de Tungurahua, Municipios de Cevallos, Mocha, Quero y Tisaleo, GTZ, Intercoperación, Emprender y CUSUDE (s/f). “Mancomunidad de Municipios, Frente sur de Tungurahua”.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi Aldo (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE, Universidad Veracruzana.
- “Decima Asamblea Gobierno Provincial de Tungurahua” disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=nrUp17tYsrQ>
- Declaraciones en discurso de prefecto de Tungurahua Fernando Naranjo, (mayo 2012)
- Dubly, Alain (2004). “La gestión del agua” En *Agua, vida y conflicto: panorama social del agua en el Ecuador*, Granda Alicia compilador: 61. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Dourojeanni, Axel y Jouravlev, Andrei (2001). *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua*, Santiago: CEPAL.
- Echeverría, Hugo (2008). *La convención Ramsar en el Ecuador: Guía sobre la conservación y uso racional de los humedales*, Quito: CEDA y Ministerio del Ambiente.

- Fondo de Paramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza, (2011) *Gestión 2009-2011, Los primeros pasos*. Demicgraphics.
- Fung, Archon y Olin Wright, Erik (2003). “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”. En *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Fung Archon y Olin Wright Erik (editores): 19. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fung, Archon y Olin Wright, Erik (2003). “El poder de contrapeso en el gobierno participativo con poder de decisión”. En *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Fung Archon y Olin Wright Erik (editores): 429. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fung, Archon (2006). “Varieties of participation in complex governance”, en *Public Administration Review*, No 66. Pg. 66-75.
- Fung, Archon (2008). “Democratizing the policy process”, En *The Oxford handbook of public policy*, Michael Moran, Martin Rein and Robert Goodin (compiladores): 669. Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, Nancy (1992). “Rethinking the public sphere: a contribution of actually existing democracy” En *Habermas and the public sphere*, Calhoun y Craig (compiladores) MIT Press, Cambridge, Mass
- Gangotena Granizo, Carmen (2011). *El MNG de Tungurahua, desde la mirada desde el control social*, Quito: FLACSO.
- Gobierno Provincial de Tungurahua (2011). *Ordenanza codificada de creación de la cámara de representación y de sistema de participación ciudadana provincial de Tungurahua*.
- Gobierno Provincial de Tungurahua (2012). *Informe de Gestión de los actores sociales, una década con participación ciudadana*, 9na Asamblea Provincial.
- Gobierno Provincial de Tungurahua (s/f). “El nuevo modelo de gestión de Tungurahua, un ejemplo innovador”.
- Gobierno Provincial de Tungurahua (2012). *Generando herramientas para la gestión ciudadana en Tungurahua, el nuevo Modelo de Gestión*.
- Gobierno Provincial de Tungurahua (2013) *Agenda Tungurahua 2013-2015*.
- González, Claudia y Bazurco, Martin (2010). “El conocimiento local en la gestión del agua en el contexto del desarrollo. Comparación de los casos Ecuador-Bolivia”. En *Modelos de gestión de agua en América Latina*, González Claudia y Poupeau Franck (compiladores): 367. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

- Granda, Alicia (2004). “Los conflictos por el agua”. En *Agua, vida y conflicto: panorama social del agua en el Ecuador*, Granda Alicia compilador: 103. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Habermas, Jurgen (1999). *Ciencia, técnica como ideología*, Madrid: Tecnos
- Hernández, Virgilio (2008). *El gobierno provincial de Tungurahua, reviviendo la democracia*, Ambato: Intercoperación.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), disponible en: [http://www.inec.gob.ec/cpv/?TB\\_iframe=true&height=450&width=800%20rel=slbox](http://www.inec.gob.ec/cpv/?TB_iframe=true&height=450&width=800%20rel=slbox)
- Mayorga, Nazarena (2002). *Plataforma única de desarrollo Tungurahua*, GTZ y H Consejo Provincial de Tungurahua.
- Neaera Abers, Rebecca (2003). “Reflexiones sobre los factores que dan lugar al Gobierno Participativo von Poder de Decisión”. En *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Fung Archon y Olin Wright Erik (editores): 337. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- “Novena Asamblea Gobierno Provincial de Tungurahua” disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=a-Zw37IRBGU>
- “Octava Asamblea Gobierno Provincial”, disponible en: [http://www.youtube.com/watch?v=u-xq\\_fkCZ9Q](http://www.youtube.com/watch?v=u-xq_fkCZ9Q)
- Olszewski, Ana (2005). “La gestión comunitaria del agua”. En *Agua para todos, gestión participativa como expresión de intereses y necesidades sociales*, Olszewski Ana, Fernández Roberto, Burmester Mónica, Fernández Laura y Aguilar Romina: 139. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ospina, Pablo (2011). *El territorio de senderos que se bifurcan: Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*, Quito: Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ospina, Pablo y Hollenstein, Patric (s/f). “Coaliciones sociales y políticas públicas en Tungurahua”
- Ramírez, Franklin (2012). “Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana”, en *Línea Sur Revista de Política exterior*, No 2. Pg. 84
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La Contrademocracia, Política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires: Manantial.



-Roth Deubel, André Noel (2009). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.

<http://www.agua.gob.ec/la-secretaria/>

-SENPLADES, (2009) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Quito.

-Schneider, Cecilia y Welp, Yanina (2011). “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur” en *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, No 40. Pg. 11

-Solanes, Javier y Jouravlev ,Andrei (2005). *Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL. CAP 2, 4

-Welp, Yanina y Ramírez, Franklin (2011). “Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina”, en *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, No 40. Pg. 21

## ENTREVISTAS

“Entrevista MA”-08-02-13

“Entrevista JT” -15-02-13

“Entrevista PO”-15-02-13

“Entrevista OP”-18-02-13

“Entrevista RL”-19-02-13

“Entrevista LC”-22-02-13

“Entrevista AG”-22-02-13

“Entrevista A1” -04-03-13

“Entrevista MM”-28-05-13

“Entrevista CV -28-05-13”

“Entrevista MA”-10-06-13

“Entrevista DE”-13-06-13

“Entrevista SD”-19-06-13

“Entrevista MN”-19-06-13

“Entrevista AP” -19-06-13

“Entrevista JS”-19-06-13

“Entrevista DE”-25-06-13

“Entrevista HT”-19-07-13

“Entrevista CS”-19-07-13

“Entrevista 2”-19-07-13

“Entrevista AS” -19-07-13