

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO - ECUADOR

La Descentralización y sus implicaciones
en el manejo de las Areas Protegidas.

El caso de la Reserva Ecológica Cotacachi - Cayapas.

Tesis para la obtención del título: *"Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Ambientales "*.

Rolando Claire Terán

Quito, Abril del 2001

Agradecimientos:

En la presente sección, deseo manifestar mi sentida gratitud en principio al profesor Msc. Freddy Rivera, por su participación como Director de Tesis, sin cuyas propuestas temáticas la presente no sería tal cual es.

Aprovecho la oportunidad para expresar mi valoración y reconocimiento, a todo el plantel docente de la FLACSO cuyo mensaje me resulta(ó) trascendental, y creo de forma creciente.

También a los señores a quienes entrevisté, quienes son, Ph. D. Gerrit Burgwall (Municipio de Cotacachi), Ing. Segundo Andrango (UNORCAC) y el Sr. Julio Montufar (comunario de la RECC). Cabe destacar al Sr. Alcalde Lic. Auqui Tituaña por permitirme trabajar en un tema que involucra a su área municipal.

Finalmente y en forma especial, a mi padre Dr. Juan Claude y a mi madre Prof. Lindaura Terán, porque el hecho de tenerlos siempre presentes, resulta mi mayor motivación.

GRACIAS

2000

2001

2002

2003

2004

Dedicatoria:

A María Fernanda Espinosa.

Índice del contenido temático.

Introducción.

i - vi

Primera parte

Capítulo I: La descentralización en el Ecuador.	pp.	4
1.1 Síntesis histórica de la política centralista de Estado y génesis de la descentralización.		
1.2 El centralismo o "la cara perversa de la concentración del poder".		5
1.3 Qué significa la descentralización?		7
1.3.1 Conceptualización de la descentralización.		
1.4 Porqué descentralizar?		11
1.5 Marco legal o legislación vigente sobre la descentralización.		13
1.5.1 Reformas a la Nueva Constitución o Nueva Carta Política.		
1.6 Propuestas sobre descentralización en el Ecuador.		16
1.6.1 Cronología de las propuestas gubernamentales.		
1.6.2 Síntesis de las propuestas relacionadas a los Municipios.		
1.6.3 Propuestas que hacen referencia directa al medio ambiente.		
1.7 "Pros" o efectos favorables del proceso descentralizador.		19
1.8 "Contras" o efectos desfavorables del proceso descentralizador.		20
1.9 El Municipio o el actor central del proceso de descentralización.		22
Capítulo II: La descentralización de las Areas Protegidas.		25
2.1 Contexto temático teórico.		25
2.2 Principios generales de la propuesta descentralizadora.		
2.3 Contexto institucional centralizado.		27
2.4 Contexto institucional y político actual de la descentralización de Areas Protegidas.		30
2.5 Actores sociales inmersos.		31
2.6 La Participación o el hecho de ejercer el poder.		33
2.7 Propuesta oficial actual sobre la descentralización de Areas Protegidas.		36

Segunda Parte.

Capítulo III: Contexto temático referido a las Areas Protegidas (APs).	41
3.1 Creación y establecimiento.	
3.2 Las Areas Protegidas en sí.	44
3.2.1 Polémica en torno a las Areas Protegidas.	
3.3 La Reserva Ecológica o una categoría de Area Protegida.	49
3.4 Contexto Global de las Areas Naturales Protegidas.	51
3.5 Contexto Nacional de las Areas Naturales Protegidas.	52
Capítulo IV: Políticas de manejo y Administración de Areas Protegidas.	54
4.1 Política Ambiental o Ecología Política.	
4.1.1 Principios de Políticas de Manejo de Areas Protegidas.	
4.2 Análisis de la Política Nacional sobre Recursos Naturales.	58
4.2.1 Nexo político de Naturaleza - Sociedad.	
4.2.2 Participación política de "lo local".	
4.2.3 Propuesta política oficial vigente.	
4.3 Política sobre manejo de Areas Naturales Protegidas.	63
4.3.1 Los asentamientos y/o poblaciones relacionados a las Areas Protegidas.	
4.4 La Administración de las Areas de Conservación.	67
4.5 Relaciones Sociales y Económicas de las Areas Naturales.	69
4.6 Programa Oficial de Economía Ambiental y alternativas propuestas.	72
Capítulo V: Contexto Político Institucional.	75
5.1 Institucionalidad ambiental global.	
5.2 Política Institucional Nacional sobre manejo de Areas Protegidas.	77
5.3 Genealogía de la política institucional.	78
5.4 Contexto Institucional Administrativo.	83
5.5 El Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP).	87
5.5.1 Origen y conformación del SNAP.	
5.5.2 Las Estrategias predecesoras o Fases I y II.	
5.5.3 La Estrategia actual o Fase III.	

5.6	Relaciones interministeriales y <i>estatus</i> particular.	92
5.7	Propuestas alternativas de Manejo de Areas Protegidas.	96
5.8	Propuestas locales de manejo descentralizado de la RECC.	99
 Capítulo VI: Contexto Jurídico e interpretaciones pertinentes.		101
6.1	Principios de legislación para Areas Naturales Protegidas.	
6.2	Crítica y Propuesta General.	103
6.3	La Ley de Gestión Ambiental.	106
6.4	La Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre.	109
6.4.1	Principios y contenido.	
6.4.2	Caracterización y enfoques críticos.	
6.5	La Ley propuesta por la Fundación Natura.	112
 <i>Tercera Parte.</i> 		
Capítulo VII: La Reserva Ecológica Cotacachi - Cayapas o la RECC.		114
7.1	La delimitación política o el trazado en el mapa y la población vinculada.	
7.2	Las características del paisaje bajo protección.	116
7.3	El Clima o el conjunto de fenómenos meteorológicos del lugar.	119
7.4	Recurso y potencial hídrico.	121
7.5	La Fauna y Flora o la comunidad biótica.	122
7.6	Situación turística ambiental de la Reserva.	124
7.7	La laguna de Cuicocha.	126
7.7.1	Situación turístico ambiental del microcosmos llamado Cuicocha.	
 Capítulo VIII: Conclusiones y Sugerencias.		131
8.1	Conclusiones generales.	
8.1.1	Conclusiones sobre las propuestas de manejo descentralizado de la RECC.	
8.2	Sugerencias.	135
	Bibliografía.	140

Intrducción.

Desde una perspectiva, se entiende una tesis como el desarrollo de la temática propuesta y este exige regirse a una forma, por esa razón, en la presente se trabaja los puntos propuestos consecuente con una lógica que exige tratar primero lo general, para aterrizar en lo específico, o partir de lo amplio y así llegar a lo concreto, es decir, ese es el molde en que se construye esta propuesta. En ese sentido, la siguientes está estructurada en tres partes fundamentales en las cuales se trata de exponer y representar esquemáticamente, una visión de la descentralización como un proceso en marcha en el Ecuador. En síntesis, se trata de desarrollar dicho proceso ubicado en el campo de los recursos naturales, específicamente de las Areas Protegidas, pero desde un punto de vista que mantiene unidos y busca exteriorizar en forma permanente, la relación entre sociedad y naturaleza.

1. Hipótesis. Existe o no una evolución del manejo de las Areas Naturales tendiente a suscribirse al proceso descentralizador oficial, esto en el ámbito de lo político, lo institucional y lo jurídico, a nivel nacional y local o en Cotacachi.

En este marco, la presente tesis busca desarrollar lo imparale y en cierto modo inevitable del proceso descentralizador, aplicado al sector de las Areas de Conservación. De igual modo, se presenta que el proceso si bien se inicia formalmente con el Decreto de Descentralización del 99, el mismo es la realización o maduración de una serie de críticas - en los ámbitos aquí fundamentales, como son el político, el institucional y el jurídico - cuyo encaminamiento casi concensuado, era precisamente el mentado proceso.

Por otro lado, la posición teórica generalizada que expresa esta tesis, es la de crítica al Centralismo como sistema caduco y en vías de extinción, de igual modo, es una exposición de propuestas que buscan la remoción y cambio del mismo por el de la Descentralización, se polemiza el sistema que se sustituye pero se busca justificar la propuesta vigente desde varios enfoques teóricos.

II. Metodología. La temática desplegada es producto de una revisión crítica del material bibliográfico considerado relevante al respecto, esto es, proveniente de ediciones públicas y de instituciones involucradas, tal como ONG's y Ministerio Ambiental, las mismas con un denominador común que es la búsqueda de polemizar el proceso descentralizador, a la par de proponer instancias para avanzar. En esta perspectiva se buscó su aplicación con un caso de estudio que es la RECC, para lo cual se tomó contacto directo con el Municipio de Cotacachi y una OSG local que es la UNORCAC, como principales interesados en "usar" la Reserva. En suma, la presente es el resultado de una revisión bibliográfica estrechamente relacionada y entrevistas personales a representantes de los entes locales involucrados.

III. Justificación. En líneas generales, la relevancia del tema radica en la actualidad y amplitud de espectro del mismo, esto significa que es uno de los de la contemporaneidad, es uno que abarca tanto el contexto global, el nacional y también el cantonal. Lo anterior es más evidente aún, cuando se observa como tema fundamental de la política nacional actual, y esto se traduce en que tanto la institucionalidad naciente como la normatividad creada, giran en torno a un principio de descentralización, es así que resulta rector de la política oficial actual. Esto no sólo por el pleno o no convencimiento del aparato estatal, sino por las presiones internacionales que se debe responder, es decir, la conveniencia de la cual no zafa ningún país del denominado tercermundo.

Desde otro punto de vista, se trata de desarrollar teóricamente el bagaje bibliográfico, o es el tratamiento de la teoría relacionada al manejo de las Areas Protegidas en una coyuntura descentralizadora. Asimismo, esto también significa, hacer posible la observación de una experiencia en ejecución, y más que todo, de una forma de llevar adelante la descentralización por un Municipio y una OSG, como parte del proceso en marcha.

IV. Resumen. La primera parte consta de dos capítulos dedicados a temas básicos o puntos esenciales, así el primero trata sobre la Descentralización en sí misma, esto es, una exposición general del proceso, con un enfoque de autores que desglosan en forma crítica lo ocurrido oficialmente dentro el ámbito nacional. Es así, que se parte de

una síntesis informativa acerca del significado y las inconveniencias del centralismo como "fase perversa" que se pretende superar, esto con una propuesta de política oficial que es tratada partiendo de su conceptualización y justificación, desde varias perspectivas.

Dicho proyecto descentralizador se hace visible cuando es emitido en forma de leyes o medidas legales, por lo cual, este capítulo contiene una revisión del espectro jurídico, el mismo que posibilita la objetivización del proceso, que de hecho se inicia al dictarse el Decreto de Descentralización. Al respecto se debe añadir que las leyes al ser manejadas o manipuladas como parte de la política, posibilitan la institucionalización y por ende la creación de instituciones, por tanto, viene implícito y paralelo el tratamiento de la institucionalidad que rodea a la descentralización, a nivel nacional y también cantonal.

En esta perspectiva se muestra una visión sintetizada de las propuestas nacionales alrededor del decreto, luego ubicadas en el espacio Municipal y también dirigidas al nicho ambiental. Asimismo, se propone una clasificación de una lista de "Pros" y de "Contras" acerca del proceso, y finalmente como punto aparte el Municipio cantonal, esto por ser considerado actor principal del proceso y constituirse su territorio el escenario del presente documento.

A continuación, en el segundo capítulo, se realiza un tratamiento del tema determinado, es decir, la descentralización de las Areas Protegidas y los actores sociales inmersos en su manejo, sumándose la dinámica que este exige dentro los cánones modernos de dirección coordinada, o directamente la Participación social. En este marco, se desarrolla las propuestas de políticas para descentralizar las Areas Naturales, asimismo, una visión de los contextos institucionales al respecto, tanto el anterior centralizado como el actual descentralizado. Esta manera de ver es complementada con la presentación de la propuesta oficial vigente, o la proposición gubernamental después de iniciado el proceso.

La segunda parte, o porción medular de la tesis, consta de cuatro capítulos que desarrollan los ámbitos temáticos estructurales del presente trabajo, estos son el contexto político, el

institucional y el jurídico. Claro está que dichos ejes temáticos van siempre asociados al campo del Area Protegida, - el mismo que será tratado en un capítulo particular - de forma tal que se describe los temas fundamentales desde varios enfoques o varias interpretaciones.

En consecuencia, el capítulo tres describe la temática relacionada al Area Natural en sí misma, o de que trata esta propuesta de diseñar una zona para ser protegida. Esto significa, justificar la creación y establecimiento de una de estas Areas de Conservación, desde el punto de vista socio político, es decir, cómo resulta posible su permanencia en el tiempo siendo un espacio polémico y arena de intereses políticos y por ende económicos, de muy diversa índole. Por otra parte, se expone una visión del contexto global y nacional de estas áreas, y se muestra que el tema central es el tratamiento del Area Protegida *per se*, el cual será objeto y objetivo de manejo político, luego fundamentará institucionalidad y también la edición de un cuerpo legal. Así resulta visible, en forma permanente, el tratamiento de los tres ejes centrales sugeridos, los mismos que se forman como fruto de la dinámica en torno a esta creación y/o construcción socio ambiental.

Desde este concepto, en el capítulo cuatro, se amplía el asunto de políticas de manejo y administración de dichas áreas, para lo cual se parte de una revisión básica tanto de nociones de política ambiental, como de principios de políticas de manejo. Asimismo, se desarrolla un análisis del espectro político nacional referido al manejo de los recursos naturales, donde se trata como punto independiente y constituyente, a la relación citada de naturaleza & sociedad, claro está desde una perspectiva política. A esta se suma una revisión de la sociedad involucrada, es decir tanto "lo local" como lo oficial, y se complementa con la propuesta central al respecto, esto es, la forma de coordinación propuesta. Conviene aclarar que dichos puntos, se refieren al tratamiento oficial de las relaciones polémicas que generan las riquezas naturales, entre los grupos sociales envueltos en su manejo, en otros términos, es una interpretación de la participación.

Con estas consideraciones de política ambiental, se incursiona en la materia referida a las políticas de manejo de las Areas Protegidas, en la cual se advierte que tratar de política es

tratar de sociedad, por lo cual, se estudia las poblaciones o asentamientos envueltos con dichas áreas. Por otra parte, se observa que la política significa propuesta de organización, lo cual refleja una búsqueda de explotación y esto requiere administración, de modo tal que la Administración de las áreas denominadas naturales es el punto siguiente. Desde esta óptica, se encuentra que toda esta dinámica genera relaciones entre los actores o relaciones socioeconómicas, y por ende exige su trato diferenciado, así como las propuestas o programas económico ambientales, tanto el oficial como los alternativos.

Luego el capítulo cinco, aborda estrictamente el contexto de política institucional, y para esto se desarrolla - siguiendo la lógica expuesta - la institucionalidad ambiental global, como una visión general. Se ingresa a la política institucional nacional como tema central del capítulo, es decir, se lo procesa en subtemas, como son la genealogía y el contexto administrativo de la institucionalidad mencionada. En esa perspectiva se amplía el estudio del Sistema de APs o SNAP, esto como un ejemplo real de organización institucionalizada de estas áreas, y a través de las propuestas oficiales de conformación y manejo del mismo, como son las Estrategias I, II y III, se busca contar con elementos para identificar cual es la trayectoria y la dirección en la evolución de la política institucional organizativa.

En este marco analítico, se propone una introspección al *estatus* del Ministerio Ambiental, en relación a otros ministerios que lo circundan, además de las formas de relacionamiento con los mismos. Asimismo, un detalle de algunas propuestas alternativas de manejo de las Areas Naturales, complementando, con una exposición sucinta de las propuestas de manejo descentralizado de la RECC, esto por parte del Municipio de Cotacachi y la UNORCAC. En este punto, se busca desarrollar las opciones que proponen las dos instituciones locales, la OSG y el órgano edil, son las alternativas existentes y que ejemplifican modelos, de proyectos descentralizadores y en fase de negociación.

El seis es la parte jurídica o cuerpo legal existente en relación siempre a estos Espacios Protegidos. Es una revisión crítica de las normativas emitidas al respecto desde la creación de las áreas, esto quiere decir expresar una línea crítica, y propuesta general sobre este

bagaje jurídico. Concretamente es una exposición, - principios y enfoques críticos - de las leyes fundamentales sobre el tema, las cuales son la Ley Ambiental y la Forestal, complementadas con las propuestas actuales al respecto, por parte del Ministerio Ambiental en la Estrategia 2000. Además de una mirada a la Ley Natura, que por ser una proposición alternativa aunque no institucionalizada, resulta importante por su trascendencia como modelo para los proyectos actuales.

En la tercera parte o sección complementaria de la tesis, se desarrolla el estudio de caso que es la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas o RECC, lo cual significa, describir las características biofísicas que justifican su denominación en el mapa como Reserva, la misma que está situada en territorio bajo jurisdicción de un Municipio, inmerso en el proceso descentralizador. Esta descripción en detalle o definición de la zona, está referida al paisaje, al clima, a los habitantes silvestres tanto animales como vegetales, y en suma, a las riquezas naturales que guarda y oferta este reducto protegido como ecosistema andino. Asimismo, los componentes visibles y tangibles hacen posible el "uso y abuso" de un área delimitado burocráticamente, esto con actividades programadas como el pregonado ecoturismo, por lo tanto se trata a parte el atractivo turístico central que es la laguna de Cuicocha. Sin embargo, viene implícita la parte social con la caracterización de los asentamientos, y grupos sociales relacionados directamente con la Reserva, esto es comunarios y particulares.

Finalmente, las conclusiones, que hacen alusión tanto en forma general como específica, principalmente a los aspectos político institucionales, tanto gubernamentales como seccionales, vinculados a propuestas de manejo descentralizado de las Areas Naturales. Es un intento de hacer visibles, y de ese modo cuestionables, las características sobresalientes y vigentes, de un proceso conflictivo pero en marcha como el descentralizador. En síntesis, se trata también de relacionar la experiencia local de la RECC, con las deducciones logradas del ámbito teórico revisado, es decir, aplicar lo observado en Cotacachi a/en los contextos estructurales del presente esfuerzo, como son el político, el institucional y el jurídico.

Capítulo I. La descentralización en el Ecuador.

1.1 Síntesis histórica de la política centralista y génesis de la descentralista.

Los años 50 con el auge de la producción y exportación del banano, el aparato estatal crece y se diversifica significativamente siguiendo una línea de modernización vigente y apoyada en la época. Así para Ojeda (2000:7) en 1954 el BID y la CEPAL concebían al Estado como motor e impulsor del desarrollo económico y social, fomentando el proceso centralizador a nivel continental como expresión de la política económica del Norte.

Continúa así el proceso denominado de modernización que resultaba dirigido, y es en la década de los 60 cuando se promueve varias reformas, concretamente cuatro: una reforma fiscal que busca centralizar el cobro de impuestos, una administrativa que busca mejorar la estructura del sector público - obligada por su crecimiento -, además de la agraria en el 64 y una para el campo industrial. Esta etapa fue caracterizada por la misma CEPAL como un intento de crecimiento "hacia adentro"¹, o podría ser más propiamente *hacia el centro*.

Se observa que la tendencia centralizadora como política de Estado en Sudamérica, estuvo prácticamente subvencionada hasta los años sesenta por agencias internacionales de asistencia técnica y de crédito, manejadas siguiendo la política exterior de Norteamérica.

Continúa el *boom* del petróleo de los años 70 que promueve un incremento de la inversión extranjera, esto trae consigo una mayor autonomía política del Estado respecto los grupos dominantes exportadores. Es decir, se produce un afianzamiento del poder gubernamental en el centro, la estructura administrativa del Gobierno se amplía y se diversifica en forma centralista, concretamente se crean nuevas dependencias públicas y privadas en base a fondos fiscales conseguidos con ingresos de la producción y exportación petrolera. Es una tendencia centralista pregonada por la Constitución de

¹ Ojeda, 2000:8-9.

1978, la misma que legitima el papel del Estado como eje de crecimiento económico y desarrollo nacional²

Llegada la década de los 80 es que se inicia o por lo menos emerge en el discurso político el tema de la modernización del Estado, es el cuestionamiento desde adentro del centralismo como ente rector de la política estatal, además es una consecuencia también del cambio de propuesta global y exigencia de remoción estatal preconizada desde el Norte.

En ese sentido, es la crisis económica desatada a partir de 1982 que incidió profundamente en el proceso de modernización estatal, esto es, en la concepción y organización del Estado. Hecho visible según Ojeda³ en el proceso de reestructuración jurídica con el debilitamiento del papel de los organismos seccionales. Finalmente al concluir los 90, las posiciones sobre la reforma del Estado tomaron un matiz adicional a raíz de la crisis financiera del 98, cuando se comienza a reconocer - oficialmente - que la política centralizadora no había alcanzado las metas para las que fue creada.

1.2 El centralismo o " la cara perversa de la concentración del poder " ⁴.

Gerrit Burgwal (1999:289) afirma que la forma centralista del Estado en la mayoría de los países del Centro y Sur América fue una herencia de España, y esta subsistió al momento de la Independencia. Lo cual es corroborado por Osvaldo Hurtado⁵ quien señala que el centralismo en Latinoamérica se remonta a la colonia, y que esta vigencia de cuatro siglos hizo que adquiriera el carácter de valor cultural.

Al respecto según Eduardo Palma, (1995: 45) el centralismo es una herencia ibérica, surgida a su vez de la concepción francesa del Estado central, en el cual los rendimientos resultan decrecientes para enfrentar los desafíos del presente. En este campo actualmente existen modelos universales o megatendencias - como la revolución tecnológica - que empujan hacia la descentralización. En síntesis, el manejo centralizado es un sistema administrativo ajeno desde siempre al tercer mundo, cuyo

² Idem: 10-11-12.

³ Idem13.

⁴ Lautaro Ojeda, 2000:1.

⁵ 1995:295-296 citado por Ojeda 2000: 24.

esquema institucional está amplia y globalmente cuestionado, y además presionado por factores políticos y económicos.

Es Fernando Carrión (1998:20-21) quien al analizar el porque de la permanencia en el tiempo del centralismo, observa que es una relación social con bases de sustentación locales y nacionales, y que se resiste al cambio como obstáculo cultural y administrativo de los actores sociales e institucionales. Esto en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que les brinda, y además, este existe porque crea clientelamente para su reproducción las bases locales que fortalecen las relaciones centro - periferia.

Luego una visión sintética de los efectos del arraigo centralista y su posible deslegitimación social, la propone Santana⁶ al afirmar que el imaginario social ecuatoriano sufre de la mistificación de una centralización que no logra legitimarse socialmente, a pesar de las instituciones y de las normas legales. Además que por el fantasma del regionalismo supuestamente separatista, las clases políticas modernizantes se hicieron congénitamente centralistas. Señala también que el cuestionamiento radical del centralismo es condición *sine qua non* de aperturas, las cuales garantizan la ampliación de la democracia y esto como consecuencia casi mecánica de las reformas dentro el proceso descentralizador.

Asimismo una concepción de escuela tradicional la sostiene Alejandro Román Armendáriz (1993:100)⁷ para quien el centralismo es un régimen político, administrativo y financiero en el cual el poder público está concentrado, de hecho o de derecho, en una organización unitaria dirigida desde la capital de la República, a la que se confía además, la atención de las necesidades de todas las regiones, provincias y cantones del país.

Pero no todos concuerdan en la necesidad de un solo punto de poder para ejecutar política centralista, así Ojeda⁸ define el centralismo, como un proceso histórico social que en sus inicios facilitó la incorporación del país a la modernidad, a través de un proceso de concentración de poder bipolar. Según dicho autor, esta estructura con poder paralelo, debilitó a los organismos seccionales, deformó la estructura democrática

⁶ 1995:141-142-143.

⁷ Ojeda, 2000:24.

y facilitó la concentración de poder de los grupos dominantes localizados en Quito y Guayaquil.

Finalmente, sobre el territorio y la ubicación del centro de poder, se sostiene que el centralismo del Estado no está determinado por la localización geográfica de la burocracia ni por el asiento del Gobierno Central. Y más bien, su carácter centralista está dado básicamente por la naturaleza de los intereses a los que ha respondido y por la correspondiente estructura del sistema político ⁹. En síntesis, no es la capital de la República que por ostentar el poder político posee también el poder económico, y resulta centro del Estado, sino, es la institucionalidad económica la que define el o los centros.

1.3 Qué significa la descentralización?

A continuación se presenta diferentes enfoques o entradas para una definición de la descentralización, esto significa partir del principio de que no existen conceptualizaciones universales o unívocas, y son los distintos puntos de vista que nos remiten a posiciones doctrinarias e ideológicas también diversas. Consecuentemente, no hay un concepto - modelo, de descentralización para América Latina, sólo son líneas generales de procesos que se siguen, o formas de comprensión particular para un objetivo continental común.

En principio para Palma (1995:47) la idea descentralizadora alude principal, aunque no únicamente, a la distribución del poder territorial o geográfico dentro un proceso. Así la descentralización es por naturaleza un sistema de competencias compartidas, en rigor, es la más alta expresión institucional y orgánica de concertación permanente.

Al punto Ojeda¹⁰ afirma que no es posible hacer generalizaciones, pues el contexto institucional, político e ideológico en que nace es muy diverso, y puede ser entendido como un instrumento del Estado para traspasar la gestión de los servicios estatales a los usuarios locales, dentro de una perspectiva desestatizante. Por otra parte, los

⁸ Idem15.

⁹ Barrera,1999:18.

¹⁰ Ojeda 2000:17-19-20.

neoliberales la encuentran como un mecanismo funcional a sus proyectos de privatización, en tanto que los "progresistas" la ven como un instrumento político de reforma del Estado por su carácter potencialmente democratizador, y al posibilitar la transferencia de competencias y recursos.

En forma general, tal como sostiene Barrera (1999:98), las propuestas e ideas sobre las formas de descentralización contemplan sobre todo reordenamientos en la cuestión fiscal, esto es, la posibilidad de autogestión de los impuestos por parte de los gobiernos locales, con transferencias directas para los municipios y otros gobiernos seccionales. Asimismo, una des-concentración de las funciones administrativas del Estado de la mano de un proyecto económico de tipo neo - liberal, que posibilite una drástica reducción del Estado.

Dichas líneas o ejes principales, son desarrollados y promovidos prácticamente por todos quienes tratan la temática, así según José Luis Coraggio¹¹ bajo el término descentralización se cobija un espectro de posiciones ideológicas que van desde el FMI, la nueva derecha, hasta representantes de la nueva izquierda. Con lo cual expone la posibilidad de poder de acción polarizada del concepto, y muestra su posible uso y aplicación en muchos espacios.

La noción polemizada es complementada por Palma (1995:47) con un tema asociado a territorio, pues la idea descentralizadora alude principal, aunque no únicamente, a la distribución del poder territorial o geográfico. Vista de este modo, la descentralización es por naturaleza un sistema de competencias compartidas, en rigor, la más alta expresión institucional y orgánica de concertación permanente. En forma sintética, esto significa la apertura de escenarios democráticos locales - como expresión de territorialidad - dentro otro nacional, en un proceso descentralizador en ejecución.

1.3.1 Conceptualización de la descentralización.

Al respecto una propuesta que parece la más completa, pues abarca los aspectos más importantes de la relación e intercambio social moderno, además con visión de justicia social de arriba hacia abajo, o de equidad estatal, le corresponde a la Ley de

Descentralización (Art. 3) que la define como la "transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva, hacia los gobiernos seccionales autónomos, a efecto de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades" (Ojeda, 2000:20).

Al cabo una propuesta relativa a un procedimiento que crea poderes populares, toca a Coraggio¹² quien afirma que la descentralización debería comprenderse como un proceso de redistribución del poder concentrado en todas sus formas, sea estatal, ideológico, económico y cultural, con esto la generación de nuevos poderes de base desde la sociedad.

Carlos Larrea¹³ incorpora - una vez definida - la dimensión territorial en la política institucional, así propone que constituye un proceso de transferencia gradual de competencias, mecanismos de toma de decisiones, y recursos económicos del Estado central hacia los gobiernos seccionales y entidades regionales. Es además un proceso que debe orientarse a partir de prioridades basadas en la insatisfacción de necesidades básicas, y también la capacidad de gestión a escala local.

Dentro esta línea y con la participación social como componente, Ojeda¹⁴ plantea que es un proceso que busca redistribuir el poder entre el Estado y la sociedad civil, abrir una oportunidad para una amplia participación de la sociedad civil en el control y fiscalización de la gestión pública. Empero añade, no es un vehículo que desintegra el Estado nacional.

Por otro lado, y para una agencia de crédito internacional estrechamente vinculada y por demás influyente en el gobierno central, como es el Banco Mundial, la descentralización debe ser un empeño práctico en hallar el equilibrio óptimo entre las funciones de los diferentes niveles del Gobierno¹⁵. Una propuesta práctica y utilitaria, es decir, capaz de

¹¹ Citado por Ojeda, 2000:18.

¹² Idem.233.

¹³ Ojeda et al,1998:98.

¹⁴ Idem 1998:72.

¹⁵ Idem 2000:146.

una adaptabilidad a un contexto global que es el área donde se desenvuelve dicho banco.

Una proposición unilateral y un tanto escéptica es la de Roberto Santana (1995:145), para quién la descentralización es una simple redistribución social de recursos del Estado, la misma que subestima la posibilidad de una reactivación del proceso de acumulación interna y de la inversión externa. Es una visión que no presenta al proceso descentralizador como la fase siguiente o la propuesta a ser seguida como la valedera, o la esperanzadora.

En busca de ubicarse en un nivel de gobierno local principiante, o desde la óptica del municipio seccional recién establecido, Ojeda¹⁶, afirma que las autoridades municipales conciben la descentralización como la transferencia de recursos económicos del gobierno central, más no de responsabilidades y atribuciones, esto es, que el gobierno central debe mantener intactas sus obligaciones de servicio con menos recursos presupuestarios.

El asunto es tratado y ampliado por Burgwal (1999:281), al señalar que descentralización es el traspaso de atribuciones y recursos de un nivel central a niveles seccionales autónomos y de estos a la sociedad civil. No sólo se trata de acercar el Estado a la población, sino principalmente de la incorporación de la población al proceso de desarrollo y de toma de decisiones. Esta propuesta supone un cambio a nivel tanto municipal como en la sociedad civil, primero por la participación social y también porque añade la noción de autonomía a los municipios locales.

Por otro lado, para Santana (1995:144) el proceso descentralizador puede ser visto como una postura estática cuando es enfocado como una oportunidad de expansión de energía de la sociedad en sus distintos escalones, y también "auto - responsabilización" de la comunidad territorializada por sus propios asuntos. En cambio una visión contrapuesta y dinámica, es la que tiende a ver el proceso como la oportunidad de reforzar el nivel local o el municipio.

¹⁶ Idem 73

Finalmente, Barrera (1999:15) desarrolla la propuesta en torno a una modificación paralela del concepto de Estado, en este sentido, sostiene que no es lo mismo pensar en una descentralización en contra del Estado, bajo el paradigma de la privatización, que una que tenga en mente un nuevo tipo de Estado policéntrico, democrático y participativo.

En síntesis, se coincide en que el tipo de descentralización preconizada, y que hoy día tiene mayor aceptación o vigencia política, está estrechamente ligado a la relación de interdependencia política del Estado actual con el Municipio cantonal, esto significa además, pertenecer a una lógica de mercado que genera una amplia variedad de relaciones sociales que implican una mayor participación de distintos sujetos sociales y con intereses diversos. Relaciones todas inmersas en un proceso descentralizador en plena ejecución.

1.4 Porqué descentralizar?

Los argumentos del porqué de la descentralización, básicamente se relacionan a falencias constatadas en el manejo político, administrativo y económico del sistema centralista que se busca reformar. Esto significa que giran en torno a tres componentes discursivos como son: el Estado centralista ha fracasado administrativamente, políticamente no alcanza a cubrir o abarcar el territorio que comprende su jurisdicción, y económicamente es corrupto y en consecuencia depredador. Estas afirmaciones serían aceptadas como verdades que no exigen ya demostración o axiomas.

Para desarrollar la respuesta primero se hace un diagnóstico del fracaso del sistema imperante y a la vez se intenta justificar la propuesta descentralizadora, esto conduce a afirmar y enumerar que: frente al agotamiento, inoperancia y descrédito del Estado centralista - paternalista, la descentralización ha aparecido como un mecanismo privilegiado de reforma que permitiría fortalecer la acción pública a nivel territorial, transferir poder político, responsabilidades y recursos a los organismos subnacionales, además involucrar y ampliar los espacios de participación democrática¹⁷. La lista

¹⁷ Ojeda, 2000: xvii-xviii.

anterior puede ser vista como una secuela de respuestas o ventajas esperadas, medibles y además observables en otros contextos latinos.

Se busca reformar o cambiar la forma del Estado centralista, esta es una propuesta que exige para Palma (1995:42), se incluya de la región y la comunidad, así, la descentralización en América Latina es un proceso prioritario de la reforma del Estado, y un rasgo significativo es su carácter y potencial democratizador, otorgándole una base social más amplia y diversificada. Es también, el vector resultante de múltiples tendencias económicas y políticas en constante ejercicio.

Al respecto, Ojeda (2000:xviii) añade que las discrepancias frente a la necesidad de reformar y modernizar el Estado, obliga a que los actores políticos y económicos protagónicos incluyan en su agenda de prioridades la reforma del Estado, en particular referente a la transferencia de competencias, atribuciones, responsabilidades y recursos económicos a las entidades subnacionales. Es decir, se prioriza las relaciones y se reconoce el papel actual determinante del municipio local, o que es lo mismo, del gobierno local.

Pero si son las agrupaciones de elite las que hegemonizan el discurso político, entonces, la propuesta descentralizadora es manejada por grupos con poder económico, que con la misma buscan mantener el orden establecido del poder político. Al punto, Barrera (1998:35-36) señala que tras el consenso discursivo de la necesidad de modernizar - privatizar - desestatizar y vincularse con fuerza al mercado globalizado, se han desarrollado enconadas pugnas entre los distintos grupos económicos en la perspectiva de captar el poder del Estado. Así visto de este modo, resulta un discurso más para arribar al poder político que para cuestionar y modificar el mismo.

Después de un año, es también Barrera (1999:17-18) quien señala las principales razones o determinantes para justificar la mentada descentralización. Estas son entre otras, la lógica "burocrática clientelar", la debacle de una institucionalidad ejecutiva y administrativa capaz de formular y ejecutar políticas de largo alcance, y la crisis de legitimidad y representación.

En otro campo, es en lo administrativo que Burgwal (1999:291-293) encuentra el justificativo, y parte de la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa que consecuentemente es un requisito para la gobernabilidad. Esto porque en el centralismo, la concentración de la administración pública se evidencia en un número muy significativo de dependencias, oficinas e instituciones centralizadas, las cuales han terminado por ser caras, ineficientes, burocráticas e incapaces. Complementa y afirma que es también una solución al problema de la burocratización, pues se convierte en una oportunidad para traspasar funciones y atribuciones a municipios, consejos provinciales y empresas privadas.

Asimismo en el campo institucional, es Sunkel¹⁸ quien refiere como el papel fundamental de la descentralización, al poder funcionar como mecanismo de descongestionamiento del Estado, y de donde se prevé que ayudará a crear nuevas entidades e instituciones, es decir, una nueva institucionalidad que permita la toma de decisiones o la gobernabilidad en los lugares donde éstos aparecen. De lo anterior se deduce y resulta, una estrategia de recomposición del Estado, de lo público, en niveles seccionales o territorios subnacionales.

Finalmente, es en el área económica que Ojeda (2000:133) encuentra la razón que dinamiza el proceso descentralizador, concretamente, es la falta de correspondencia entre lo que las provincias aportan al erario nacional y lo que reciben de éste. Esta incongruente relación resulta de la tributación de los ciudadanos a los municipios o a los consejos provinciales, y los recursos que cada provincia recibe del gobierno central. En suma, son estas diferencias las que mantienen vivo y acrecientan el interés de los gobiernos locales por ejecutar las medidas que objetivizan el proceso, o son las desigualdades las que propician los cambios.

1.5 Marco legal o legislación vigente sobre la descentralización.

Básicamente existen tres normas que conforman el cuerpo del proceso descentralizador, estas son : La Ley de Modernización del Estado (1993), la Ley de Descentralización y Participación Social (1997) y la Nueva Constitución (1998)¹⁹. El gobierno de Sixto Durán

¹⁸ 1991 citado por Barrera,1999:37.

¹⁹ Barrera, 1998:30-31.

Ballén (1992 - 1996) inicia la modernización del Estado y aprueba una serie de leyes, con la de modernización estatal permite la descentralización, la desburocratización y la racionalización administrativa, además de la privatización²⁰.

Las leyes fundamentales o cuerpo de la descentralización en principio refieren :

A) *Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado* (31-03-94), Cap. IV, sobre la descentralización y desconcentración del Estado, el punto central básicamente refiere: 1) Transferencia hacia los organismos de régimen seccional de las atribuciones propias de los organismos y dependencias del Estado, y otras entidades del sector público.

B) *Ley de Descentralización Administrativa y Financiera* (17-11-94), en principio sostiene: 1) Redistribución del 100% de los tributos establecidos en la ley de Control Tributario, del Impuesto al Valor Agregado, a los Consumos Selectivos y a la Renta. Representa alrededor del 33 al 39% de los ingresos corrientes del Estado.

En cuanto al destino de los recursos, la ley de la Descentralización Administrativa (B) es ambigua, ya que el legislador no distingue entre los órganos seccionales (Municipios y Consejos Provinciales) y las entidades del gobierno central (Ministerios)²¹.

Sobre las *normas del proceso* Barrera²² amplia e indica que la Ley del 93 determina que la descentralización "tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales". La del 97 propone entre sus finalidades, "fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública", definiéndola para fines legales como un "sistema que involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, y económica de un país". Así la segunda aparece más democrática y exterioriza la posibilidad de coordinación intersectorial, independientemente del *estatus* u organización de grupo.

²⁰ Santana, 1995:135.

²¹ Santana, 1995:138 - 139.

²² 1998:30-31y55.

Al respecto Burgwal²³ asevera que en los últimos cinco años los partidos políticos, parlamentarios y agencias gubernamentales han realizado y/o auspiciado anteproyectos y proyectos de ley. Una es la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, aprobada en 1997 - después de 14 proyectos - la cual está en vigencia hasta su adecuación a los planteamientos de la Nueva Constitución Política del Estado que fue aprobada por la Asamblea Constituyente de 1998, y otro es el proyecto relacionado con las reformas a la descentralización contenidas en la Nueva Carta Política.

Sobre la Ley de Descentralización, Ojeda (1998:77) puntualiza que los artículos 9 y 10 se refieren a la transferencia de atribuciones y responsabilidades del Gobierno Central a los organismos seccionales. También convenios con los municipios que así lo deseen, estos podrán hacerse cargo de la planificación, coordinación y evaluación de diversos programas, y además los consejos provinciales en programas de desarrollo rural integral, básicamente.

La disposición relativa al financiamiento, (art. 149, inc. C) propone: Para ser efectiva la autonomía económica, destínase el 15% del presupuesto del gobierno central en beneficio de los consejos provinciales y municipales del país, esta es la *Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales*. Ojeda²⁴ muestra que esta regula la distribución, manejo, transferencia y control de la asignación constitucional, - para esto se creó el Fondo de Descentralización - conforme al cual se distribuye el 70% para municipios y 30% para consejos provinciales. Asimismo, la norma constitucional vigente señala que la fuente del 15% son los ingresos corrientes totales, que significan alrededor del 75% del presupuesto del gobierno central.

Esta ley según Ojeda²⁵ deja intacta la estructura político administrativa del Estado, y deja en la voluntad de los organismos seccionales la transferencia de atribuciones y responsabilidades. Frente a lo cual, para Carrión (1998:25) se requiere la definición de un fondo único y transparente de redistribución de recursos, constituido a partir del 15%

²³ 1999:295-296.

²⁴ 1998:74-75.

²⁵ 2000:47.

de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado. Esto dirigido a entidades subnacionales, transferido de modo automático y en función del número de habitantes, de las necesidades básicas insatisfechas y de la eficiencia administrativa.

En síntesis, se observa que la llamada Ley del 15%, no propone y tampoco induce a la posibilidad de reorganizar el conjunto de los niveles del Estado, sean estos nacional, provincial o cantonal, porque sus prioridades no cuestionan la estructura actual.

Del mismo modo, una Reforma Constitucional es urgente para definir la estructura del Estado en cuanto a competencias y funciones de cada uno de los niveles. Ello no excluye rediseñar la Ley del 15% y la Ley de Descentralización.²⁶

1.5.1 Reformas a la Nueva Constitución o Nueva Carta Política.

Plantea cambios en la división política territorial, incorporando la creación de circunscripciones territoriales de indígenas y afroecuatorianos, (art. 224) y regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y *ambientales* (art. 238) (Ojeda, 1998:83-84; Burgwal, 1999:297).

La Nueva Carta Política dispone además que "podrán establecerse regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y *ambientales*..." (art. 238). (Ojeda, Idem). Se observa implicaciones en el ámbito administrativo, político y de distribución de recursos - también naturales -, principalmente.

Obligación de transferencia de recursos y atribuciones (art.226); importante puesto que algunos gobiernos locales todavía conciben como un proceso eminentemente de transferencia de recursos del gobierno central, más no de responsabilidades y atribuciones. Se precisa que no habrá descentralización sin la transferencia de recursos económicos suficientes para asumir nuevas responsabilidades (Burgwal, 1999:298).

1.6 Propuestas sobre descentralización en el Ecuador.

1.6.1 Cronología de las propuestas gubernamentales.

La Nueva Constitución del 79 define dos formas de descentralización: La territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo, y la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente. El año 95 como consecuencia del proceso de Reforma Constitucional del 94, se redefine el escenario, los actores y las propuestas. El Congreso Nacional constituyó una Comisión Permanente de Descentralización para procesar las propuestas de AME, INEC, partidos políticos, etc.

El 97 el Congreso y el Gobierno conformó una Comisión Nacional de Descentralización para redactar una Ley Especial de Descentralización y Desconcentración, ahí participaron más de 1000 representantes institucionales y fue retirada por oposición de la junta Cívica de Guayaquil. El BID la reconoció como la más abarcativa y técnicamente mejor elaborada²⁷.

En la Reforma Constitucional de 1998 e impulsados por la Asamblea Constituyente, se propone la necesidad de que exista un presupuesto nacional descentralizado con un fondo para el régimen autónomo, otro para la aplicación de acciones del gobierno nacional en las provincias y un tercero para las acciones centrales (Burgwal, 1999:293-295).

1.6.2 Síntesis de las propuestas relacionadas a los municipios.

1) Anteproyecto de reformas a la Ley de Régimen Municipal (SENDA 1993): La ampliación de funciones exclusivas del municipio(art.4) y la creación del Fondo de Desarrollo Municipal que se nutrirá del 50% de lo que recaude el Estado por concepto del IVA (art.40) destinado exclusivamente a la inversión. Esto en forma automática a través de la red bancaria.

2) Proyecto de Fortalecimiento Municipal (Banco Ecuatoriano de Desarrollo, BEDE): Se concreta en la redacción de una Ley General para el Régimen Seccional ecuatoriano, y una política de inversión municipal que permita satisfacer las demandas locales por servicios, y mejorar la capacidad de gestión municipal.

²⁶ Carrión,1998:9-10.

²⁷ Carrión,1998:16-17-18-19.

3) *Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal (AME, 1994)*: La posibilidad de suscribir convenios de transferencias del Gobierno Central a los seccionales, respecto a responsabilidades y facultades como actividades productivas, etc. En relación con la participación de los municipios en las rentas del Gobierno Central, el art. 198, inc.2 establece la creación del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), y les corresponde una participación anual no menor al 10% de los ingresos corrientes del gobierno central. De estos mínimo el 60% para inversión. La AME entre sus lineamientos básicos propone transformar a los municipios en agentes de recaudaciones y beneficiarios del IVA²⁸.

4) *Propuesta de la Asociación de Municipios del Ecuador (AME)*: La descentralización debe ser resultado de consulta y concertación con todos los actores del proceso y tendrá jurisdicción en las provincias, cantones y parroquias. Las competencias de los municipios son las funciones señaladas en la Ley de Régimen Municipal, básicamente refiere:

a) *Sobre el Estado*: Sugiere pasar de una lógica burocrática a una lógica empresarial de administración pública.

b) *Sobre políticas sociales*: Cada organismo seccional deberá dar cuenta anualmente a la Contraloría, así como al Estado de la realización de los proyectos.

c) *Inversión pública y privada*: No necesariamente el Municipio debe prestar servicios directamente, podrá concesionar, contratar o asociarse para ejecutar con el sector privado.

d) *Sobre los agentes de recaudación*: Los Municipios son los encargados de determinar y recaudar impuestos nacionales (IR e IVA). Constituir el "Fondo de Coparticipación Seccional" que asigne recursos con el fin de nivelar el ingreso tributario y compensar a las provincias y cantones más pobres (Barrera, 1999:64-65-66).

5) *Propuesta del Modelo de Descentralización Económica Fiscal* (Subcomisión de lo Económico y Fiscal de la Comisión para la Descentralización, Abril del 2000) : Cualquier proceso exitoso requiere indispensablemente que se ponga en marcha un sistema de recaudación de ingresos y de financiamiento de inversiones, un programa de control de gastos que

permita a los gobiernos locales alcanzar independencia administrativa y financiera (Ojeda, 2000:77).

1.6.3 Propuestas que hacen referencia directa al medio ambiente.

Estas se encuentran en los procesos de inventario de recursos naturales y zonificación agroecológica emprendidos por el MAG, a través del Programa Nacional de Regionalización Agraria (ORSTOM). Así también, algunas corrientes ambientalistas introducen cambios en el ordenamiento territorial para el mantenimiento, recuperación o uso de tecnologías adecuadas en zonas de ecosistemas frágiles (Amazonía petrolera).

Concretamente, es en el Plan de Desarrollo Económico y Social (1989 - 1992), donde se incluye la participación estratégica situacional y entra en consideración el tema ambiental. Asimismo se elabora una propuesta de ordenamiento ambiental y empieza a funcionar UNAMA. Finalmente, la Ley de Gestión Ambiental de 1999, establece que el Ministerio de Medio Ambiente deberá elaborar las estrategias nacionales de organización territorial (Barrera, 1999:185-186).

1.7 "Pros" o efectos favorables del proceso descentralizador.

En lo institucional, generan oportunidades y demandas, tanto a los Municipios como a la sociedad civil, ONG's, gremios y empresa privada entre otros. Además, plantean el reto de asumir y administrar con eficiencia muchos servicios que estaban bajo la responsabilidad de organizaciones gubernamentales dirigidas a nivel nacional y centralizada²⁹.

Al punto, un reordenamiento de las principales instituciones públicas, en sentido de ceder competencias y atribuciones a las unidades sub - nacionales, entendiendo que serán más eficientes. Resulta entonces un mecanismo apto para descomplejizar el sistema político³⁰

²⁸ Ojeda, 2000:94.

²⁹ Burgwal, 1999:57.

³⁰ Barrera, 1999:57.

Referido a lo político, Eloisa del Pino³¹, declara que una de las variables a favor, es la ayuda a la democratización porque en territorios más pequeños es más fácil participar en política, otra favorable es la mejora en la relación entre la administración y los ciudadanos. Complementando lo político, para Santana (1995:144) la concesión de ciertas autonomías territoriales debe ser vista *a priori* como una garantía de mayor democracia.

Sobre la administración descentralizada de los recursos, esta permite un empleo más apropiado de los mismos, incluso la cercanía entre el pago de tributos y la ejecución de obras desalienta la evasión. Asimismo, la cercanía a la población permite procesos de *accountability*³², o también una contabilidad visible.

En el aspecto de la organización comunitaria, lo que determina un gobierno comunal es la descentralización, es decir, el reconocimiento de competencias propias a un organismo que no está jerárquicamente subordinado a la instancia superior, y cuya autonomía real proviene de la elección popular como origen de su mandato (Palma,1995:49).

1.8 "Contras" o efectos desfavorables de la propuesta descentralizadora

En lo jurídico, el principio de descentralización no puede limitarse a describir la posición jurídica de determinado sujeto público, sino a situar en manos de aquellas autoridades autónomas una parte del ejercicio de funciones públicas, ya que la mayoría le corresponde al Estado (Ojeda, 2000:41).

En concreto el artículo 2 dice: Las instituciones seccionales podrán ampliar su esfera de acción en otras áreas a los señalados en sus leyes orgánicas, siempre que ellas no fueren de incumbencia exclusiva del gobierno central. Pero los otros artículos van en sentido de consolidar dicha "incumbencia". Así el No. 4 contradice cuando dice: El CONADE aprobará los presupuestos de las Municipalidades y otros entes seccionales, además, el gobierno central establece la ejecución de programas y proyectos de interés seccional³³.

³¹ (El Comercio, 02-07-2000) citada por Ojeda, 2000:151.

³² Barrera, 1999:29.

³³ Santana, 1995:140.

Queda expuesto cómo la descentralización se reduce a una simple "desconcentración" de funciones de los organismos centrales.

Por otro lado, para que exista descentralización se requiere que los entes que reciben competencias tengan personalidad jurídica, que sus autoridades sean elegidas democráticamente y que puedan actuar con independencia de la administración central. Si existe voluntad política, la desconcentración puede ser la vía que prepare la ulterior descentralización (Palma, 1995:47).

Asimismo, las dificultades de la clase política para llegar a acuerdos sobre objetivos estratégicos, da como resultado una legislación "a medias" que expresan más bien el objetivo principal de defender intereses particulares y neutralizar el nacional. Por lo tanto parece que no abrirán camino ni a la descentralización ni al crecimiento económico (Santana, 1995:135).

En lo administrativo, vista como "descentralización administrativa" se agota en los arreglos institucionales" - por eso culmina en el tránsito a los "gobiernos seccionales" - la participación social o no existe o queda en la sombra (Barrera, 1998:55).

En lo político, el aumento desmesurado y desordenado ("minifundización") de municipios, provoca una creciente presión de las "microoligarquías" locales por obtener mayores transferencias de recursos y genera una mayor demanda de autonomías (Ojeda, 2000:14).

En lo económico, mientras mayor es la transferencia de recursos económicos, mayor es la desmotivación en la generación y recaudación de recursos locales (Ojeda, 1998:78).

Al respecto, Santana (1995:139) distingue que los órganos de poder provincial y municipal no aparecen con una dotación específica y precisa de recursos, entonces, no se sabe la proporción de fondos para entes burocráticos y tampoco de inversión para desarrollo.

Concluyendo, Barrera (1999: 42 y 58) al observar los efectos relevantes del proceso, señala que la descentralización no ha significado una reducción de costos del gobierno

central, ni impactos positivos en términos de combate a la pobreza y redistribución de ingresos. Además, sólo sería considerada exitosa en la medida que logre desplazar de sus centros un conjunto de funciones y responsabilidades públicas hacia niveles regionales, provinciales y locales. Aquí se eluden los temas relativos a las formas de producir articulaciones políticas, sociales y económicas estables con la sociedad y la esfera mercantil privada.

1.9 El Municipio o el actor central de la descentralización.

El Municipio, entendido como un "sistema local" situado en un espacio físico determinado, es un ente organizativo, que liga orgánicamente la autoridad elegida por con la comunidad, en torno a objetivos propuestos localmente e intereses de beneficio compartido. Es una especie de contrapeso frente al aparato central del estado cuya acción en la centralización, así "implica un control normativo y estandarizado de la organización municipal",³⁴ lo cual significa una imposibilidad de planificación seccional y por ende de desarrollo en el lugar.

Vista como un escenario, la comuna es un espacio adecuado para la manifestación de las políticas, programas y proyectos de carácter específico dentro un proceso, esto es, con una característica común que es propugnar la realización de obras y la ejecución de propuestas locales, además adecuadas a las múltiples características de los componentes comunales.

Al respecto Palma señala que dentro el proceso descentralizador, el nuevo papel del municipio es decisivo y no hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal, como tampoco es posible un desarrollo regional que no esté asentado en una constelación de municipios ³⁵. Así se observa y se aplica la relación entre desarrollo local, gobierno municipal seccional y descentralización, esto como un proceso en ejecución y expansión, no como un hecho programado, definido y menos concluido.

³⁴Santana, 1995:151.

³⁵ Palma, 1995:42.

En relación a el medio ambiente y dirigido a los recursos o riquezas naturales, se ubican en territorio municipal y se consideran en parte un patrimonio público - en este caso las Areas Protegidas - respecto al cual pueden otorgarse concesiones o derechos de uso y explotación, en coordinación y acuerdo con el Municipio.

Los actores sociales envueltos en el manejo de las áreas bajo conservación, pueden converger según Bustamante en una sociedad cantonal, la cual a través del Municipio, debe retribuir y retribuirse por el uso y abuso de dicho patrimonio, mediante mecanismos que aseguren que parte de los ingresos generados se asignen a su cuidado³⁶. Esta forma de administrar corresponde a una línea descentralizadora, donde el ente municipal maneja los ingresos que genera el área correspondiente a su territorio y busca su autonomía económica.

Sobre la participación decisiva del Municipio en la administración de estas áreas escogidas,

Palma (1995:54) señala y afirma que los programas y servicios de apoyo a la creación cultural - parques naturales y/o Areas Protegidas - deberían estar bajo tuición municipal, con la contribución de los propios grupos de usuarios. Muestra la territorialidad como una consecuencia lógica en el proceso descentralizador, sugiere y enfatiza además el aspecto auto financiero, por ser este el factor determinante de la continuación del proceso.

Lo tratado se aplica al Municipio al cual pertenece la RECC o el de Cotacachi, además como actor activo de la descentralización, el cual, en su propuesta de desarrollo seccional, se enmarca dentro este enfoque, tal como expone Tituaña (1997:IV-V), y afirma que ha impulsado el proceso de planificación participativa a fin de dinamizar la actividad social, cultural y económica de todos los sectores organizados. Así resulta que el Plan de Desarrollo del Municipio (1997), es un documento de trabajo elaborado "por y para la sociedad cotacacheña, que por primera vez ha sido tomada en cuenta como sujetos activos del desarrollo social".

³⁶ 1990:122.

En síntesis, se constata que el Municipio seccional es un escenario de confrontación democrática, de propuestas e intereses de los diversos sectores sociales que componen la población local. El mismo permite además, se objetivize la participación de todo grupo interesado, y un espacio abierto es el manejo de la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas, pero ya de forma descentralizada o en vías a serlo.

Capítulo II. *Descentralización de Areas Protegidas (APs).*

"Desde el nivel central del Ministerio del Ambiente *no se puede* administrar todas las áreas del Sistema Nacional de Areas Protegidas" ³⁷.

2.1 Contexto temático teórico .

Las propuestas institucionales tanto gubernamentales como provenientes de ONG's, para administrar en forma coordinada las Areas Naturales o este subsector de la conservación, giran en torno a elementos conceptuales como son la descentralización, la desconcentración y la participación social. Esto significa, proyectos para implementar y ejecutar los conceptos citados, o concretamente, programas de descentralización institucional para el manejo de Areas Protegidas, con la participación del Municipio y otros actores sociales.

Una diferenciación básica es propuesta y utilizada por el Ministerio del Ambiente que afirma: si los actores involucrados son independientes de la administración central de Areas de Conservación (Municipios, ONGs, etc.) hablamos de *descentralización*, en cambio si son órganos jerárquicamente subordinados de la misma administración central de APs (Jefatura de Area) estamos en presencia de *desconcentración* (Estrategia APs 2000:18).

Es evidente que la descentralización se concretiza a raíz de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 1998 y se basa en la transferencia de recursos y competencias a los Municipios (Espinosa 1999:2) . De donde se observa que dicha Ley representa el inicio oficial de la política descentralizadora a nivel gubernamental, y desde esta perspectiva se la presenta como una medida dirigida a los entes municipales.

2.2 Principios generales de la propuesta descentralizadora.

Debe practicarse un esquema de descentralización a fin de poder articular la gestión de las Areas Protegidas con las acciones y los planes de desarrollo regional, de modo que sean manejadas dentro este nuevo contexto social en beneficio de la población local. Se

propone una nueva política, para que la adopción de decisiones se haga tomando en cuenta además de la opinión de las entidades nacionales, la de los órganos de administración seccional, de las entidades no gubernamentales y las comunitarias, para lo cual se requiere cambios en las estructuras legales vigentes³⁸. Sin duda es Natura la primera ONG u organización que busca justificar la conveniencia y viabilidad de la descentralización en el manejo de áreas escogidas para conservación.

Independientemente de concordar con otras posiciones en los principios generales, se observa el componente legal como el elemento fundamental en la propuesta Natura 92, posteriormente, la Fundación concretamente propone una ley el 95, como único medio de objetivar el concepto de descentralización, la misma que no fue internalizada y menos institucionalizada por el ente oficial o INEFAN, en parte por la posición de subordinación política a ser tratada³⁹.

Al respecto, según Espinosa (1994:35), el INEFAN como entidad independiente considera el manejo autónomo de recursos y presupuestos, la descentralización del manejo de Areas Protegidas, y la participación de sectores no gubernamentales en las instancias de toma de decisiones, lo cual es una intención constatable en el Registro Oficial N°27. De donde se concluye que la postura más progresista corresponde al INEFAN, y permite deducir que la política más conservadora referida a descentralización proviene del subsector forestal, que en la práctica determinaba el rumbo oficial basado en su poder institucional.

Consecuentemente, el proyecto INEFAN - GEF (95) inició el programa de manejo de Areas Naturales, incorporando *la planificación estratégica situacional* en la cual participan todos los involucrados. Es decir, deben participar en el esfuerzo los organismos regionales y seccionales, jefaturas de área, comunidades indígenas y locales, además de los propietarios particulares de tierras para asegurar la aplicación de los planes de manejo y canalizar ordenadamente los recursos (Estrategia APs 2000:14).

Esta propuesta involucra en el manejo de las Areas Protegidas prácticamente a todos los actores sociales activa o potencialmente relacionados, afectados o interesados. Además

³⁷ Estrategia de APs 2000: 18.

³⁸ Natura,1992:6-7-8.

³⁹ Dicha temática será desarrollada *in extenso* en el capítulo VI o Contexto Jurídico.

que participa a los involucrados a coordinar en casi todas las fases de planificación, excepto en la determinación de las políticas de manejo, y por otro lado, recalcar que se incluye el área administrativo contable que anteriormente no se había ni mencionado. Cabe tener presente que, es una manifestación sectorial de una política nacional descentralizadora, en ejecución.

Como sugiere Espinosa⁴⁰, descentralizar significa planificar, ejecutar y manejar localmente recursos naturales. Además que la descentralización privilegia el nivel local del Estado o el Municipio, y apoya el traspaso de recursos financieros y funciones al ente comunal, por la capacidad de administrar servicios. Esta propuesta lleva implícito el componente de jurisdicción territorial local, en este caso las Areas Protegidas se sitúan en la demarcación municipal, por lo tanto resultan bajo el gobierno seccional o de las organizaciones del lugar.

Se complementa lo tratado desde una perspectiva pragmática o realista, es decir, tal como afirman Real *et al*⁴¹; a nivel mundial se ha generado una corriente que favorece la descentralización y la participación social en los distintos gobiernos, en los organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional. Apreciación global que sí acredita consideración por la carga y presión que lleva implícita, esto significa el considerar ahora qué posición política es más conveniente o utilitaria para el Estado, consecuentemente para las instituciones públicas y también para los municipios. Concretamente, parece imposible lograr ahora soportes financieros de afuera sin propugnar la descentralización como política interna u oficial, además en ejecución.

2.3 Contexto institucional centralizado.

Es Ponce (1994:23-24) quien remarca el rol estructurador del aparato estatal, claro está, ya abierto a la participación de los demás actores sociales involucrados e interesados. Señala que de acuerdo con Natura '92, se debe compartir responsabilidades entre el Estado y la sociedad civil bajo el esquema de supervisión y control del organismo oficial, el mismo que debe ser reforzado en su capacidad de gestión institucional como parte de una reforma política e institucional. Finalmente, sobre la planificación del

⁴⁰ 1999:3-5.

⁴¹ 1999:21.

manejo de Areas Naturales, recomienda coordinar el potencial institucional del sector público, privado, comunitario y no gubernamental.

Lo expuesto por Ponce puede calificarse como una propuesta de descentralización parcial, porque cuida de mantener el poder centralizado u oficial. En los hechos se coordina el manejo de las Areas de Conservación pero quien dirige sigue siendo la entidad pública, así resulta que la administración contable será de dominio público.

Lo anterior es corroborado desde la perspectiva oficial, así el INEFAN afirma que fortalecerá su papel rector en la orientación, fomento y concertación del desarrollo sectorial, además en el monitoreo y supervisión de los recursos naturales, delegando y compartiendo ciertas funciones burocráticas ejercidas por el Estado a través del subsector forestal. Asimismo, debe buscar de aplicar los conceptos y estrategias contenidos en la Ley de Modernización del Estado, es decir, los que tienen que ver con desconcentración y descentralización, e incluir además la participación ciudadana y la de ONG's (INEFAN/GTZ 1995:11 y 34).

Esta propuesta oficial cuestiona la hegemonía y jerarquía de la estructura institucional forestal al interior del INEFAN, en la práctica esto significa buscar la descentralización del subsector ambiental. Asevera también que dicha Ley relaciona y desarrolla criterios sobre desconcentrar y la participación popular, cuatro años antes de emitirse la norma específica.

En forma análoga, Natura (1995:78) señala que en cuanto al marco institucional se refiere, no existe un organismo autónomo estatal delegado específicamente para administrar la biodiversidad, produciéndose superposición de funciones y duplicación de esfuerzos. Esta es una crítica a la estructura institucional con dominio forestal, donde la entidad creada para dirigir el manejo de las Areas Protegidas debe seguir la línea adoptada por el subsector forestal. Desde la sigla; INEFAN, viene asociado directamente el ámbito forestal con el de Areas Naturales. En conclusión, hay una entrada común en la crítica a la institucionalidad ambiental, es decir, tanto la ONG como la oficina gubernamental cuestionan la dependencia del sector de conservación respecto al de aprovechamiento forestal, y ambas el mismo año sugieren su descentralización.

Una mirada al interior del INEFAN muestra falencias típicas de entidades "copadas" institucionalmente, así se observa mecanismos de toma de decisiones centralizados y concentración administrativa. También una coordinación interinstitucional débil o inexistente, frente a esto, se sugiere que es necesario desarrollar una planificación conjunta con instituciones del Estado y reglamentar sus competencias⁴².

Desde adentro, se afirma que en el actual proceso de búsqueda de una institucionalidad más productiva, es esencial favorecer la interacción apropiada de las diversas instancias responsables de las políticas ambientales, evitando superposiciones⁴³. En resumen, ambos diagnósticos se dirigen ineludiblemente a una descentralización y desconcentración institucional, es decir, actualmente no se concibe otra vía alternativa, y el argumento dominante es la nocividad de la superposición de poderes organizados y establecidos.

La falta de interacción como consecuencia de una superposición entre las instancias públicas, por un lado resulta producto de una búsqueda de autonomía institucional, pero conlleva también una lógica de política oficial que la precede. La cual es desarrollada por Real *et al*⁴⁴, quien expone que el esquema inicial del MAG ha evolucionado hacia la individualización de sus dependencias de gestión de recursos naturales, aunque estas se mantienen adscritas.

Asimismo, la tendencia del proceso de autonomización institucional fue reproducir la estructura del Ministerio gestor, esto es, mantener una sede central que concentra el poder político administrativo, y crear delegaciones provinciales o cantonales sin poder de decisión, lo cual generó cruces operativos que devinieron en situaciones de duplicación, contradicción e imprecisión de funciones.

La estructura descrita puede ser vista como una respuesta - propuesta del centro a la presión institucional interna, en este caso del subsector ambiental al INEFAN, es decir, se establecen dependencias nuevas pero dependientes del poder central, ya que este no

⁴² INEFAN/GTZ Ibid. 1995:Informe moderador, hoja 4.

⁴³ Plan Nacional de Desarrollo Social en Políticas de protección de medio ambiente y desarrollo sostenible de los recursos naturales, 1996:11.

modifica ni comparte su poder con los recién creados, por lo cual, resulta visible ese institucionalismo gubernamental caracterizado por producir y reproducir organismos administrativos, pero sin empoderarlos políticamente ni menos financieramente. En síntesis, es una propuesta coyuntural del gobierno que no modifica el orden institucional, aún cuando este ha sido cuestionado y se busque respuestas, pues estas se mantienen dentro la política centralista oficial.

Finalmente, un extracto a modo de sentencia oficial, enfatiza que "las áreas bajo protección están aisladas y la administración está centralizada y monopolizada", así mismo, sostiene que el Gobierno Nacional identifica al regionalismo y al Estado centralizado e ineficiente, como un problema importante del país, el cual será enfrentado a través del Plan "Ecuador 2000"⁴⁵ ; en cuyos objetivos se plantea la *desconcentración* de competencias de los ministerios y la *descentralización* del Estado. (Estrategia APs 2000:2). Dichas aseveraciones resumen la política oficial vigente, la cual se desarrolla alrededor de los dos conceptos estructurales de la propuesta descentralizadora, además que asocia e introduce un tercer elemento que es el regionalismo, el mismo que básicamente plantea una mayor autonomía en general, es decir, no sólo referida al ámbito ambiental.

2.4 Contexto institucional y político actual de la descentralización de Areas Naturales.

Se viene identificando las falencias de la política imperante, seguidamente se muestra una caracterización "moderna" acorde con una política descentralizadora y donde se enfatiza la necesidad de autonomía a todo nivel. En ese sentido, Bucheli (1999: 36-84-86) propone que

la institución pública encargada de precautelar la conservación de las Areas Naturales, debe contar con una estructura basada en la desconcentración y descentralización administrativa, y también se debe buscar la autogestión de las mismas. La administración de las APs debe ser ejecutada por una entidad autónoma de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio dedicada exclusivamente al

⁴⁴ 1999:33-34-35.

⁴⁵ Este es el documento actual del Ministerio del Ambiente y por la importancia señalada, será tratado *in extenso* en el Cap. V, subtema Estrategia actual o Fase III.

cumplimiento de esa función. Señala que lo propuesto es un modelo adoptado por Costa Rica y Argentina con resultados alentadores.

Por otra parte, Espinosa (1999:10) detalla que la reestructuración o cambios en el rol del INEFAN y del Ministerio del Medio Ambiente, así como el surgimiento de propuestas para desconcentrar responsabilidades y funciones del Estado en materia ambiental, son pasos adelante de un tema prioritario en la planificación del desarrollo

Lo anterior muestra que actualmente se trabaja en ese sentido y es el propio INEFAN (1999:61) que "recomienda actualizar y clarificar el rol del INEFAN y modernizar su estructura orgánica y funcional, en especial del DINAVIS". Dicho de otro modo, se ha cuestionado a sí mismo su rol y su dependencia, que es sinónimo de disfuncionalidad del subsector ambiental, por lo visto y expuesto. Finalmente, cabe reconocer que se observa por parte de las entidades públicas responsables de los reductos protegidos, la apropiación y uso de los conceptos fundamentales, es decir, se impone el discurso descentralizador.

2.5 Actores sociales inmersos.

La creación de un Área Natural Protegida significa la delimitación de un espacio físico, un lugar que divide territorios ya establecidos, esto porque ya habían sido poblados - en el área creada o en los contornos - en consecuencia, se da lugar a la diferenciación de un escenario y de unos actores, quienes al manifestar sus intereses dan lugar a las propuestas.

Para Fabre (2000:268) el problema de lo ambiental es un escenario donde se encuentran sujetos sociales no sólo para buscar soluciones, sino también en torno a la forma de organizarse a los cambios del modo de vida, a modificar sus relaciones sociales, a participar en los espacios y toma de decisiones a partir de lo ambiental. Con lo cual se observa a un grupo de actores sociales locales, inmersos o directamente relacionados con el área en sí, además con un discurso o una propuesta que los involucra y hace parte activa de la problemática ambiental originada con la creación de una zona natural de protección.

En ese sentido, y tal como expone Góngora⁴⁶, la crisis ambiental (crisis civilizatoria) como la percepción social de dicha crisis, da lugar al desarrollo de un nuevo sujeto social en la escena política nacional. Genera formas de organización social, estilos de producción, distribución y consumo, entre otros. Al respecto, cabe tener presente que la creación y mantenimiento de Areas Protegidas, responde a una lógica de interpretación del problema ambiental y de la sociedad de la cual dependen las áreas, es decir, es una propuesta ecológica y social, por lo tanto involucra a varios y diversos actores sociales.

Los actores sociales que deben tenerse en cuenta en una política ambiental son tanto o más heterogéneos que los de otros ámbitos, resultan las autoridades, organizaciones intermedias, poder judicial y comunidades, principalmente. Estos habitan en ecosistemas y microsistemas diferentes, pertenecen a distintos estratos económicos, poseen diversos niveles de instrucción, y por ende tienen intereses igualmente dispares, además asignan importancia y urgencia también heterogénea a las cuestiones ambientales.⁴⁷ En síntesis, se observa una multiplicidad de percepciones frente al problema del medio ambiente y que tienen relación directa con los diferentes componentes de la sociedad toda.

Sobre los pobladores locales involucrados, Tomic (1992:119) asevera que los campesinos e indígenas, o aquellos que desarrollan su vida en torno al ecosistema, - también un Area Natural Protegida - deben estar informados acerca de los efectos sobre ellos de la destrucción, cuáles son sus opciones estratégicas, quienes son los agentes políticos y sociales que se alinean en cada posición, propuesta del Estado, entre otras. Por lo cual, sin este requisito puede ser irresponsable desencadenar procesos de participación.

En ese sentido y en relación a las formas organizativas propias del lugar, Rivera (1992:195) anota que si los campesinos no son esencialmente productores capitalistas y su lógica productiva no se basa estrictamente en cálculos de esta índole, es un sector no subsumido integralmente bajo dicha lógica imperante.

Lo cual muestra que la planificación de una unidad natural de protección, debe necesariamente considerar esta característica de dicho grupo social, es decir, es posible

⁴⁶ (1992) citado por Fabre, 2000:280.

⁴⁷ Bustamente, 1990:113.

una coordinación en el manejo siguiendo una línea no única o necesariamente dirigida por el factor monetario. Se puede concertar con dichos actores sociales siguiendo una propuesta autóctona o propia, además ya practicada al interior de las comunidades.

Al respecto, cabe tener presente que los agentes involucrado tienen por lo menos dos roles, uno como comunarios que desean lo mejor y otro como actores económicos que deben producir o, según sea el caso al menos sobrevivir⁴⁸. Lo anterior nos muestra que independientemente de las intenciones o incluso conciencia ambiental de los locales, no será posible sustraerse a las exigencias del mercado, es decir, al necesitar un ingreso para sobrevivir, considerar el Área Protegida como una real fuente de ingreso será algo ineludible, pero esto no le obliga a mirar su entorno natural sólo como a una empresa privada a la que hay que extraer hasta agotar.

2.6 La Participación o el hecho de ejercer el poder.

La participación es una práctica social concreta de actores también concretos situados en un contexto o coyuntura determinada. Tal como expone Barrera (1998:9 y 57), esta expresa acciones colectivas desplegadas por sujetos sociales. Además, en cada momento refleja y es parte de las relaciones cambiantes entre la sociedad y el Estado que también se modifica. Es el "sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económica social del país". De donde, esta definición puede aplicarse a la gestión de los servicios, más propiamente - en este trabajo - de recursos municipales, y puede entenderse también como una coadministración en la prestación de servicios públicos, incluyendo el manejo contable. En relación al campo político, la participación ciudadana sustituye a la participación política, esto porque la sociedad supuestamente recupera una presencia sin mediaciones y la política se materializa en las políticas, donde tiene cabida la consabida participación. Idem: 46. Lo cual significa una apertura para la manifestación política local, de grupos que al mismo tiempo limitan u obstaculizan el crecimiento de la política mayor o gran política, la cual pierde su hegemonía y debe ceder posiciones, es decir, pierde poder.

⁴⁸ Tomic, 1992:116.

Por otro lado y referido al tema de los recursos naturales, en general no existen problemas o propósitos ambientales en el que no participen agentes o actores provenientes de las diferentes organizaciones sociales, políticas o económicas, esto significa en condición de manipuladores del medio, beneficiarios de los servicios ambientales, o afectados con la creación de lo mismos. Concretamente, las Areas Naturales son un espacio de participación social que implica una dinámica económica que asegura su permanencia.

Al respecto, el Ministerio del Ambiente (Estrategia2000: 43-45) afirma que es esencial su participación, la de los municipios, ONG's, organizaciones comunitarias, propietarios y sector privado, es decir, todos los actores en los procesos de planificación, en las declaratorias y en la administración misma de las Areas de Conservación. En síntesis, reconoce una necesidad de mayores aportes de la sociedad civil en su conjunto, en todas las fases, y además como actores claves en el manejo de las áreas en cuestión.

El escenario para el encuentro de los actores involucrados en el manejo de las Unidades de Conservación, pertenece a un ámbito de la sociedad constituido por varios intereses sociales. En otras palabras, el campo de lo ambiental sería ese espacio donde se enfrentan instituciones oferentes de bienes e, interactuando, actores sociales que aceptan, desechan o recomponen lo ofrecido. Puede ser también, un campo de batalla, lleno de antagonismos en donde las particularidades de las organizaciones estructuran a un colectivo de individualidades⁴⁹.

Estas manifestaciones sectoriales representan las propuestas de los grupos mezclados con lo ambiental y específicamente con las áreas bajo reserva, es la participación social que se objetiviza con los proyectos. Visto desde otro ángulo, la participación ciudadana es fundamental tanto para legitimar los instrumentos que utilizará la sociedad para enfrentar el problema ambiental a través de la autoridad política, como para decidir y actuar directamente en el marco de las medidas que se lleven a cabo. En las propuestas debe considerarse la participación política convencional como forma legítima y difundida de participación (Tomic, 1992:116).

⁴⁹ Fabre, 2000:291.

La intervención del grupo a través de la propuesta se institucionaliza a través de las organizaciones sociales, las mismas que al representar los diversos intereses se sustentan en las mismas, es decir, las agrupaciones se fortalecen al ser representantes de las ideas manifestadas, de donde, dirigirse a la representatividad del lugar, es también tender hacia un fortalecimiento de la institución local.

En ese sentido, Bustamante (1990:114) identifica al Municipio local como sinónimo de participación popular en lo ambiental. Esto significa, que los mecanismos de participación comunitaria dependerán de las tradiciones políticas e institucionales. Es decir que en los niveles locales, es a través del Municipio que la población participa de modo más directo y así esta resulta una unidad administrativa apta para la gestión ambiental participativa

Lo expuesto se aplica al Municipio de Cotacachi al que pertenece el caso de estudio que es la RECC, y puede observarse en el "Plan de desarrollo" de 1997 que una preocupación fundamental es la participación de la población, de donde, este tema resulta pilar del discurso municipal al autotitularse como un "proceso participativo". Es la constatación de la posibilidad que oferta el Municipio, a los del lugar, para poder intervenir activamente en el campo ambiental, concretamente en el manejo de la reserva ecológica de la zona.

Así se expone que, en el proceso de modelo participativo se han creado instancias y/o espacios de participación y gestión ciudadana e institucional, integrados por representantes de los distintos pueblos del cantón. Se destaca por su relación, la Comisión Municipal de Turismo y Medio Ambiente, el cual es un espacio institucional donde los actores que habían sido excluidos de la toma de decisiones asumen un papel muy activo y protagónico (Plan, 1997:19).

Por otro lado y en forma complementaria, debe existir una promoción permanente de la organización de los grupos sociales según diversos criterios de identidad - territoriales, étnicos u otros - ya que sólo una sociedad organizada puede ejercer eficazmente la participación (Tomic, 1992:119). Es decir, el Municipio oferta el escenario y la RECC es el criterio para la formulación de la propuesta, además, las posibilidades de ingresos de la Reserva constituyen motivo determinante de agrupamiento y organización.

Finalmente, es posible una homologación de procesos comunales, esto significa, mostrar que la participación de las comunidades lugareñas en el manejo de las Areas Protegidas, no es o no viene a ser una novedad para las mismas, en el sentido de que al interior de ellas se practica la lógica comunal de aprovechamiento de recursos naturales que les rodean.

En ese sentido, Rivera (1992:198) ubicándose en la comunidad local, desarrolla el tema y afirma que la relación entre lo técnico y lo social se genera a través de procesos, como el de la existencia de recursos naturales comunales indivisibles, cuya explotación individual es imposible o económicamente inviable, tal como la gestión colectiva sobre pastos naturales. Además que estas acciones implican dependencias mutuas construidas a base de acuerdos previos.

En conclusión, resulta que la propuesta de participación local no es *a priori* y que es fruto de una homologación de experiencia comunal, o también, que se propone intervenir en el manejo del Area Protegida en base a una experiencia comunitaria ancestral, en el uso y aprovechamiento de la naturaleza que habitan antes que esta sea "oficialmente protegida".

2.7 Propuesta oficial actual sobre descentralización de Areas Naturales.

Analizar la Estrategia 2000 como la versión actual del Ministerio del Ambiente referida a la descentralización del subsector ambiental, y concretamente de las Areas Naturales, en principio justifica el porque desarrollar *in extenso* dicha propuesta. En esta, los principios con los que expone la posición institucional sobre la política descentralizadora, adoptada y decretada por el Gobierno Central, aparecen a *grosso modo* muy convincentes, actualizados y en extremo favorables. En síntesis, la Estrategia aparece o se la presenta como una respuesta a todas las interrogantes y planteamientos identificados, tanto de contextos como de participantes.

Primeramente, se explica cómo concibe dicha Estrategia el ejercicio de poder del Ministerio de Ambiente, esto por la importancia que acredita al ser una respuesta a todo el cuestionamiento revisado sobre la institución precedente o INEFAN. La cual se

identificó carente de poder e incapaz de coordinar y/o ceder funciones administrativas, a los actores involucrados en el manejo de Areas Naturales.

En ese sentido la Estrategia da a conocer que el Estado a través de la Dirección Nacional de Areas Protegidas del Ministerio del Ambiente, debe administrar en forma *desconcentrada* las áreas del "Patrimonio de APs del Estado". Este Ministerio deberá definir las políticas y normas para la administración del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP) y Sistemas Regionales de APs, además realizará la fiscalización y control del manejo de todas las áreas componentes del sistema. Dicho ministerio deberá delegar la administración total o parcial en el mediano y largo plazo de las APs bajo principios y normas de *descentralización* a otros organismos públicos o personas jurídicas (Estrategia APs 2000:17).

Sobre lo precedente, se observa que la creación de una Dirección de APs y de un Ministerio del Ambiente, es una muestra palpable de seguir con la política institucionalista que ha sido criticada desde varios puntos de vista. Primero, es el clásico sistema de anular unas y crear otras nuevas instituciones para desconcentrar, política que también fue rebatida. Asimismo, reafirma la potestad del Ministerio de decidir cómo y cuando descentralizar, es decir, el ente gubernamental define la política y además reglamenta el manejo de las APs, no participan en esta fase otros actores sociales potencialmente involucrados. De lo visto se deduce mayor poder de parte del nuevo ministerio respecto a su antecesor o al INEFAN, es decir, ya no se menciona al subsector forestal que hegemonizaba la política ambiental.

La Estrategia considera al Municipio como elemento estructurador de su política, y desarrolla su propuesta afirmando que la descentralización de la administración de Areas Protegidas hacia los municipios, puede iniciarse una vez que existan y estén funcionando los Sistemas Regionales. Se reconoce la necesidad de hacer del Municipio un centro de impulsión de políticas mucho más importantes y de transferirle mayor número de competencias, actualmente detentadas por la administración central. Los gobiernos locales deberán establecer y manejar APs en sus territorios, y en consecuencia, convertirse en la célula básica para administrar los bienes y servicios que provee el Area Natural de su jurisdicción, en beneficio de las comunidades lugareñas (Estrategia APs 2000:6 y 18).

Continúa la política de engendrar instituciones, ahora es un Sistema Regional cuya creación condiciona la coordinación con el Municipio, al cual se lo reconoce como actor principal, pero a la vez se limita sus competencias al ofertarle un "mayor número" de estas, pero no todas. Tampoco se menciona la necesidad de su participación en la elaboración de planes y reglas de manejo, o de necesitar su propuesta local. No dispone que el manejo de la economía y/o los ingresos del territorio municipal, tanto internos como externos o de la cooperación internacional, serán administrados totalmente por el Municipio local.

En conclusión, el ente local debe esperar la institucionalización del Sistema Regional pues con este vendrá la proposición oficial para coordinar el manejo del área en cuestión, pero se entiende, estará supeditado a dicho sistema y compartirá el manejo contable.

La Estrategia menciona los actores interesados en el manejo, como fuentes de información, de revisión y recopilación de conocimiento local que aporte en la construcción del plan, pero no los incluye o no se exige su presencia en la planificación misma. Concretamente, el Ministerio del Ambiente afirma que la *Estrategia 2000* promueve el diseño y la implementación del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental. Para esto reconoce y recoge la experiencia desplegada por gobiernos locales, organizaciones comunitarias, empresarios privados, ONG's e instituciones educativas (Estrategia Ambiental 2000:17).

El siguiente acápite sintetiza la visión del Ministerio del Ambiente sobre la administración descentralizada de Areas Naturales Protegidas, cómo la concibe y propone. En ese sentido, enuncia que debe haber participación de sectores gubernamentales, ONG's, propietarios de tierras, sector privado y comunidades indígenas, a fin de que factores sociales, económicos y ecológicos sean considerados. Además, el Estado ecuatoriano conserva las APs con la participación de los pobladores locales, se impulsa la tercerización en la administración y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones (Estrategia Ambiental 2000:7 y 9).

Resalta de la exposición oficial precedente, el hecho de incorporar en la lista de actores sociales a propietarios de tierras y comunidades indígenas, esta diferenciación de dos componentes de la población local es novedosa. Es una propuesta de no generalizar a "lo local" como una agrupación homogénea sin estratos sociales, lo cual conlleva un reconocimiento de la diferencia de intereses y propuestas de los residentes del cantón o sección, es decir, tanto al interior del Área de Conservación, en la zona de amortiguamiento y en el Municipio propiamente.

Por otro lado, el dirigirse a los actores involucrados como a "propietarios", lleva implícito que se reconoce a comunidades y hacendados un derecho de propiedad a la tierra que pertenece al Área Protegida, al Municipio y en última instancia al Estado. Se puede concluir afirmando que es una percepción más real y práctica de lo que significa un Área Natural, es decir, esta ya no puede ser vista sólo como naturaleza poco o nada modificada, porque existen grupos humanos que la componen y son parte estructural de la misma.

Sobre la forma de administración, propone "impulsar la tercerización" que bien puede sintetizar la concepción oficial sobre el manejo descentralizado de la Unidad de Conservación. No es un "impulso" a la autonomía administrativa por parte del Municipio u otro actor - de los muchos que menciona - es decir, se percibe una propuesta que abre las puertas a la coordinación conjuntamente al ente estatal, pero no detalla cuánto poder tendrá cada uno de los involucrados. Finalmente, tener presente que se crea el Sistema Regional para coordinar el manejo, no para delegar el mismo, de lo cual puede concluirse que dicho Sistema asumirá el rol de tercerización.

Desde una perspectiva, se puede sintetizar la propuesta de la Estrategia 2000, como una descentralización del subsector de Áreas Naturales que deja de estar a cargo de la entidad forestal, y pasa a cuenta del Ministerio del Ambiente que crea un Sistema Regional para tener espacio de poder en la administración de las áreas bajo conservación.

En conclusión, puede ser visto como un acto de descentralización cuando se dispone o se dirige las Áreas Protegidas a coordinar con los municipios y con los demás actores sociales envueltos, pero también puede verse sólo como desconcentración, cuando se

traslada las áreas a coordinar con el Sistema Regional, el mismo que es dependiente del Ministerio del Ambiente, y ambos fueron institucionalizados para así seguir inmiscuidos.