

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Programa de Estudios Socio Ambientales  
Convocatoria 2002 - 2004

**Consideraciones en torno a la gestión ambiental  
en el Cantón Baños de Agua Santa: sociedad  
civil, democracia y desarrollo sustentable**

**Rafael Mendoza Lozano**

**Director: Teodoro Bustamante**

**Lectores: Fernando García**

**Iván Narváez**

**Lima, diciembre, 2007**

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	8
METODOLOGÍA .....	13

### CAPÍTULO I.

#### MARCO TEÓRICO: EL DESARROLLO SUSTENTABLE, LA SOCIEDAD CIVIL, Y LA GESTIÓN AMBIENTAL .....

15

- 1.1 Antecedente histórico y legal
- 1.2 El desarrollo sustentable
  - 1.2.1 La gestión ambiental
- 1.3 La sociedad civil
  - 1.3.1 La esfera pública
  - 1.3.2 Participación ciudadana y democracia
  - 1.3.3 Juego de poder y consenso en lo local
  - 1.3.4 Clientelismo
  - 1.3.5 La comunicación en la esfera pública
  - 1.3.6 Capital social
    - 1.3.6.1 Redes de organizaciones e individuos
  - 1.3.7 Asociatividad
- 1.4 De la participación a la gestión ambiental
  - 1.4.1 Institucionalidad
  - 1.4.2 Ecoturismo y la gestión ambiental
- 1.5 Conclusiones

### CAPÍTULO II

#### LA SOCIEDAD CIVIL DE BAÑOS: DATOS GENERALES, ASOCIATIVIDAD, ORGANIZACIONES, Y LA ESFERA PÚBLICA .....

43

- 2.1.- Datos generales
  - 2.1.1 Diferencias sociales
  - 2.1.2 Actividad económica
  - 2.1.3 Reseña histórica
  - 2.1.4 Geografía: Parque nacionales y corredor ecológico
- 2.2- Actores sociales
  - 2.2.1 Organizaciones deportivas, sociales y religiosas
  - 2.2.2 Organizaciones productivas
  - 2.2.3 Organizaciones sindicales
  - 2.2.4 Organizaciones vinculadas al turismo y al comercio
    - 2.2.4.1 Cámara de Turismo
    - 2.2.4.2 Cámara de Comercio
  - 2.2.5 Organizaciones políticas
  - 2.2.6 Los barrios
- 2.3 La esfera pública: redes sociales, participación en organizaciones, medios de comunicación, y discursos hegemónicos.
  - 2.3.1 Redes entre las organizaciones del cantón y prácticas clientelares
    - 2.3.1.1 La zona urbana

- 2.3.1.2 La zona rural
- 2.3.2 Discursos hegemónicos: Baños cantón ecoturístico
- 2.3.3 La identidad cantonal y la participación en eventos locales y organizaciones
- 2.3.4 Medios de comunicación y espacios de diálogo
- 2.4 Conclusiones

### **CAPÍTULO III**

#### **EL MUNICIPIO DE BAÑOS Y LA GESTIÓN AMBIENTAL: PLAN ESTRATÉGICO CANTONAL DE ECOTURISMO Y AMBIENTE ..... 83**

- 3.1 El contexto institucional
  - 3.1.1 Capacidad Técnica y Liderazgo
  - 3.1.2 Percepciones y Conocimientos de la Sociedad Civil Respecto al Municipio
    - 3.1.2.1 Conocimientos de la población de las parroquias y la cabecera cantonal sobre el Municipio
    - 3.1.2.2 Percepción de los ciudadanos acerca de los servicios sociales brindados por el municipio
    - 3.1.2.3 Responsabilidades del Municipio
    - 3.1.2.4 El Municipio como institución
- 3.2 Antecedente histórico y percepción de la sociedad civil acerca del problema ambiental
- 3.3 La Gestión Ambiental en Baños
  - 3.3.1 Proceso de construcción del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente
  - 3.3.2 Resultados del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente
- 3.4 Conclusiones

### **CAPÍTULO IV**

#### **RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA GESTION AMBIENTAL: EL GRUPO DE SEGUIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL PLAN ESTRATÉGICO CANTONAL DE ECOTURISMO Y AMBIENTE ..... 105**

- 4.1 Creación del Grupo de Seguimiento
- 4.2 Definición del papel del grupo
- 4.3 Necesidades logísticas del Grupo de Seguimiento
- 4.4 Institucionalización y legitimidad: Ordenanza y Reglamento
- 4.5 Discusiones acerca de las hidroeléctricas
- 4.6 Relaciones con el Municipio
- 4.7 Estrategia comunicativa
- 4.8 Conclusiones

### **CAPÍTULO V**

#### **DISCUSIÓN GENERAL ..... 116**

- 5.1 Sociedad civil, ciudadanía y participación ciudadana
- 5.2 Clientelismo y apatía política
- 5.3 Falta de institucionalidad y capacidad técnica
- 5.4 Desarrollo Sustentable

BIBLIOGRAFÍA ..... 129

ANEXO 1 ..... 134

ANEXO 2 ..... 135

ANEXO 3 ..... 136

### **CAPÍTULO III**

#### **EL MUNICIPIO DE BAÑOS Y LA GESTIÓN AMBIENTAL: PLAN ESTRATÉGICO CANTONAL DE ECOTURISMO Y AMBIENTE**

En este capítulo vamos a explorar el contexto que permitió la formulación y aprobación del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente en el 2005. Para eso en primer lugar presentamos los problemas de institucionalidad del municipio de Baños. En segundo lugar, los antecedentes históricos ligados al tema ambiental y las percepciones respecto al medio ambiente y turismo. En tercer lugar, mostramos el desarrollo que ha tenido la gestión ambiental y que dio impulso al proceso de creación del Plan Estratégico.

Hemos visto en el capítulo I que la labor del municipio moderno exige transparencia en los asuntos públicos, además de promover espacios de debate y participación que no existen en los municipios tradicionales. Esto implica entre otras cosas el fortalecimiento institucional del municipio, de tal forma que la sociedad civil vea reflejada en la gestión sus propuestas y necesidades. Es así que la gestión ambiental exige también institucionalidad y participación ciudadana; en contraposición a la gestión tradicional que además de omitir la participación, se concentra exclusivamente en el saneamiento y ornato del cantón.

Actualmente, la formulación de planes estratégicos se viene generalizando en los municipios ecuatorianos, como lo indican Galo Ramón y Víctor Hugo Torres (2004). Es más, de acuerdo al portal en Internet del Ministerio de Turismo:

**“Se cuenta con la formulación de planes estratégicos y operativos en los 60 municipios; la creación o fortalecimiento de las Unidades Municipales Técnicas de Turismo, la formación de los consejos locales y el Programa Nacional de Dinamización Turística; además, se realizaron propuestas de la consultoría de Productos Turísticos y del Plan de Marketing internacional” (2004)**

Muchos de estos planes se han elaborado con metodologías participativas, y son intentos de empujar hacia la democracia a sociedades tradicionales<sup>27</sup>. Esto significa un gran avance con respecto a las anteriores gestiones que no tenían planes a largo plazo.

### **3.1 El contexto institucional**

La fortaleza institucional tiene que ver tanto con la capacidad ejecutiva de los cuadros del municipio, como con el liderazgo para llevar a cabo el programa propuesto, dentro de un contexto de apertura democrática, confianza y credibilidad ante los ojos de la sociedad civil.

#### ***3.1.1 Capacidad Técnica y Liderazgo***

El Municipio de Baños justamente presenta problemas de liderazgo, capacidad técnica, y credibilidad ante los ciudadanos. Es importante señalar que el alcalde y varios concejales eran concientes de estas fallas. Ellos señalaron la necesidad de desarrollar “un liderazgo para que en base a unos objetivos nos pongamos a trabajar en un proceso que nos lleve a un crecimiento integral que tenga en consideración el bien común en base a esfuerzo y participación” (Comentario de un concejal)

Como parte de esta iniciativa política impulsaron con apoyo de las ONG Ecociencia y Fundación Natura la creación de un plan de estratégico de desarrollo, y convocaron a principios del 2005 a los actores sociales del cantón y representantes de las instituciones locales para formular dicho plan. Esto desembocó en la creación del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente, que veremos con detalle mas adelante.

Sin embargo el Plan no soluciona los problemas institucionales que fueron notados por las ONG citadas que trabajaron con el Municipio de Baños durante más de un año. Especialmente se notaron los problemas de capacidad técnica de los funcionarios municipales respecto a los problemas que tenían que afrontar en temas que van desde salud, ambiente, ordenamiento territorial, apertura democrática, etc.

---

<sup>27</sup> No contamos con una evaluación de estos planes estratégicos desarrollados a lo largo de los municipios ecuatorianos, ni sabemos cuan participativos y democráticos fueron. Las intenciones no son suficientes para hacer de un proceso una experiencia verdaderamente democrática.

“También resultaron frustrantes las actitudes de algunos funcionarios municipales, quienes por una falta de comprensión respecto de intencionalidad de la colaboración del Programa, no se involucraron de manera decidida en el proceso, y minimizaron la utilidad de los productos entregados por el CBP” (Núñez y Barragán, 2006: 56)

Esto junto a desconocimiento de las leyes por parte de los funcionarios públicos y de los representantes de la sociedad civil agudiza la confusión.

“Hay un problema con la ley por lo que no se respetan las franjas, esto porque no se logra acuerdos y no se conocen y socializan las leyes, no hay acuerdo porque en el municipio se confunden sobre lo que hay que hacer, competencias confusas, la gente sigue asumiendo que desarrollo es destrucción. La organización municipal está en juego, el tema del involucramiento de la gente en la resolución de la ley. La gente tiene que ser involucrada en la comprensión de la ley”. (Comentario de un concejal)

El mismo problema de capacidad técnica se agudiza en las juntas parroquiales. Los funcionarios de las juntas tienen problemas para planificar de acuerdo al presupuesto las medidas para remediar o atenuar los principales problemas en sus localidades. Como ejemplo de esto, son los comentarios respecto a la institucionalidad de la Junta Parroquial de Río Verde:

“No puede dejar de mencionarse que, la débil capacidad y de convocatoria de este organismo seccional, junto al incipiente desarrollo socio organizativo de los/las pobladores/as, se convirtieron en condiciones limitantes en el proceso de elaboración del Plan de Manejo, enfrentándose dificultades al momento de coordinar y desarrollar los eventos previstos para tal efecto.” (Núñez y Barragán, 2006: 53)

Indudablemente la tradición de mantener ocultas las negociaciones, y el que muchas veces las relaciones personales sean un factor importante en la gestión hacen que la institucionalidad del Municipio se debilite. Una constante preocupación fueron las frecuentes acusaciones de corrupción y robo de dinero; especialmente respecto a la anterior gestión municipal: “Muchos casos de corrupción en la gestión anterior”.

Tampoco ayuda el que cada gestión municipal deba cumplir primero con las promesas o ‘compromisos’ de los grupos que apoyaron su elección. Si fueran sectores sociales no sería un gran problema, pero todo deja entrever que cada administración debe cumplir con ciertos grupos económicos –con quienes hay relaciones amicales, familiares- una vez elegido. Por eso algunas personas dicen que “el Municipio tiene buena voluntad e intenciones, pero su administración está permeada por influencias políticas y una carga alta de trabajo y ‘compromisos’”. (Ibíd: 55)

En esto el Municipio heredó la tradición dejada por las anteriores administraciones de ‘como realizar las cosas’. Un concejal refiriéndose a los problemas que tiene la actual gestión como herencia de las anteriores:

“En Baños la gente habla por envidia contra el gobierno local y finalmente no se llega a fondo de las cosas, el alcalde aclaró y se fueron, pero había resentidos, politiqueros, el alcalde pidió proyectos a los sectores opositores. En el momento se sabe que serán solo dos grupos opositores.”  
(Comentario de un concejal)

De igual forma, las ONG que apoyaron la gestión municipal se enfrentaron a estos problemas de institucionalidad, que evitaba que el Municipio haga los progresos que se esperaban de él. “Hubo momentos en que debió jugarse con una imagen desgastada de la institución, con poca credibilidad de la gente frente a las posibilidades reales del Alcalde para imprimir cambios en ese medio...” (Núñez y Barragán, 2006:55)

### ***3.1.2 Percepciones y Conocimientos de la Sociedad Civil Respecto al Municipio***

La percepción ciudadana corrobora los problemas que encontramos en la actual gestión. Aunque es importante señalar de que las percepciones de los pobladores están teñidas por la experiencia tenida con las anteriores administraciones.

Es común escuchar –especialmente en las parroquias, que los políticos se acercan únicamente cuando hay elecciones. En general se asocia la actividad política con la corrupción, por lo que hay mucha desconfianza entre la gente con respecto al Municipio.



Por eso, cuando se trata de aprobar la gestión del actual alcalde se dice que “el alcalde no es político”.

Por otro lado, en el contexto del cantón Baños, el Municipio, la principal institución estatal y encargada de regular la vida democrática, es vista como defensora de los intereses de un grupo, parcial, dominada por intereses ajenos a la necesidad de concertación. Lo cual es contrario al objetivo de un municipio moderno en donde la participación es un compromiso de diálogo, de acercamiento de diferentes actores, con el objetivo de llegar a acuerdos que representen los intereses de todos. Esto implica conocer y reconocer al “otro” como sujeto.

Para evaluar esta situación, tenemos como indicadores los datos sobre conocimientos y percepciones sobre el Municipio que recogimos en la Encuesta de de Percepción de la Población con Respecto al Accionar Municipal en el cantón Baños de Agua Santa. En general los resultados son negativos en términos de lo que se espera de un municipio democrático, en un contexto de fortaleza institucional. Pero también, los resultados obtenidos muestran que hay diferencias entre las parroquias y la ciudad, dependiendo mucho de la ubicación geográfica: la zona urbana tiene mejor percepción municipal, conoce más a sus representantes municipales, tiene mayores demandas, etc; mientras las zonas rurales tienen indicadores mas bajos respecto a lo mismo.

### *3.1.2.1 Conocimientos de la población de las parroquias y la cabecera cantonal sobre el Municipio*

Es posible ver las diferencias entre la ciudad de Baños y las parroquias en cuanto a conocimiento sobre el municipio. De acuerdo a la Encuesta de Opinión Política, la población de la ciudad de Baños conoce más acerca de las obras del municipio, más acerca de los concejales y más sobre los departamentos del municipio, que la población de las parroquias. La diferencia es notable al compararse la ciudad de Baños con las parroquias.

**Tabla 5**

<b>Conocimientos de la población sobre el Municipio</b>			
	<b>Población que señaló al menos una obra realizada por el municipio en los últimos cuatro años</b>	<b>Población que conoce el nombre de al menos un concejal</b>	<b>Población que conoce al menos el nombre de un departamento municipal</b>
Ciudad Baños	79.4 %	89.7 %	88.2 %
Parroquia Lligua	70.0 %	70.0 %	60.0 %
Parroquia Ulba	45.0 %	67.5 %	60.0 %
Parroquia Río Verde	50.0 %	50.0 %	54.5 %
Parroquia Río Negro	41.7 %	41.7 %	54.2 %
Promedio general	70.9 %	81.0 %	79.6 %

*Encuesta de Percepción de la Población con Respecto al Accionar Municipal en el cantón Baños de Agua Santa. 2005. Quito: Ecociencia*

Esto es un indicador de que el municipio establece relaciones distintas con las parroquias y la cabecera cantonal. La población de las primeras, no tienen en el mismo contacto con el Municipio que la población de la segunda. Casi nueve de cada diez pobladores de la ciudad de Baños conocen el nombre de un concejal y un departamento, en cambio como contraste solo uno de cada dos pobladores de Río Verde y Río Negro pudo nombrarlos. Además que en la ciudad de Baños cuatro de cada cinco personas tiene presente alguna obra municipal, y en las parroquias solo uno de cada dos.

Asimismo, es interesante observar que estas diferencias corresponden también a la lejanía física: Las parroquias de Ulba y Lligua se encuentran más cercas a la ciudad de Baños, y en cambio Río Verde y Río Negro están más alejados. Esto podría ser indicar que el Municipio se desentiende de los problemas de las parroquias más lejanas, y por eso las poblaciones de esas localidades no recuerdan obras municipales. A su vez como consecuencia de carecer de medios o mecanismos para dirigirse al Municipio, la población de Río Verde y Río Negro se desinteresa en conocer los departamentos municipales y a los concejales.

### *3.1.2.2 Percepción de los ciudadanos acerca de los servicios sociales brindados por el municipio*

De manera similar al cuadro anterior, hay otras diferencias en los resultados entre la ciudad y las parroquias. De acuerdo con la Encuesta de Opinión Política, 56.6 % de la población recordó algún servicio social brindado por el municipio, contra 43.4 % que no recordó ninguno. Pero, en términos muy parecidos al anterior, la población de Baños presenta un mayor nivel de respuestas positivas que los pobladores de las parroquias.

El siguiente cuadro nos ilustra como en la ciudad de Baños la gente tiene mayor recuerdo de los servicios sociales brindados por el municipio que en las parroquias.

**Tabla 6**

<b>Conocimiento de los servicios sociales brindados por el municipio</b>		
	<b>Conocen al menos un servicio social</b>	<b>No conocen ningún servicio social</b>
Baños	63.6 %	36.4 %
Lligua	40.0 %	60.0 %
Ulba	35.0 %	65.0 %
Río Verde	40.9 %	59.1 %
Río Negro	41.7 %	58.3 %
Promedio general	56.6 %	43.4 %

*Encuesta de Percepción de la Población con Respecto al Accionar Municipal en el cantón Baños de Agua Santa. 2005. Quito. Ecociencia*

Estos resultados concuerdan con las opiniones recogidas en las entrevistas, que sugerían una concentración de obras y servicios sociales del municipio en la ciudad y en menor medida en las parroquias. Se puede repetir la lectura del anterior cuadro: el municipio hace más obras sociales en la ciudad de Baños que en las parroquias, por esa razón la población rural recuerda menos servicios sociales.

Pero también como característica cantonal esta el esperar que el apoyo del Municipio a las parroquias sea de índole material. Como ejemplo, en el cantón Lligua que vive básicamente de la agricultura se quejaron de las anteriores gestiones que dieron muy poco

apoyo material (cemento, sillas, etc). Sin embargo, estaban contentos con el municipio actual debido a las donaciones de materiales de este último<sup>28</sup>.

### 3.1.2.3 Responsabilidades del Municipio

De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Percepción, la lectura de las tareas que se esperan del municipio da más luces sobre la diferencia entre los pobladores de las parroquias con los de la cabeza cantonal: mientras solo dos de cada cinco personas de la ciudad considera que una tarea del municipio es mejorar la infraestructura del cantón, dos tercios de los pobladores rurales así lo piensan. En cambio, la tarea de promover el turismo tiene el doble de respuestas en los urbanos (33.5%) que en los rurales (17.0 %).

**Tabla 7**

<b>Tareas del municipio comparando la ciudad con las parroquias</b>		
<b>Categorías usadas</b>	<b>Baños Ciudad (porcentaje)</b>	<b>Parroquias (porcentaje)</b>
1) Obras de infraestructura	41.9 %	67.9 %
2) Agua.	39.7 %	35.8 %
3) Promoción del turismo	33.5 %	17.0 %
4) Servicios sociales	5.5 %	7.5 %
5) Dar trabajo	3.3 %	0.9 %
6) Basura y ornato	33.8 %	21.7 %
7) Seguridad/ policía	3.7 %	3.8 %
8) Participación ciudadana	1.8 %	0.9 %
9) Medio ambiente.	4.0 %	0.9 %
10) Otros	13.6 %	10.4 %

*Encuesta de Percepción de la Población con Respecto al Accionar Municipal en el cantón Baños de Agua Santa. 2005. Quito: Ecociencia*

Resumiendo, en términos generales la población considera que la principal tarea del municipio es: mejorar la infraestructura, y en dentro de esto, mejorar el servicio de agua. En términos relativos, para los pobladores urbanos es también muy importante la promoción del turismo y el ornato de la ciudad; que a su vez es menos importante para los pobladores rurales. Para los pobladores de las parroquias la responsabilidad del Municipio pasa más por las obras de infraestructura. Es importante notar aquí que la participación ciudadana es solo nombrada por el 1 y 2 % de la población encuestada,

<sup>28</sup> Entrevista con el Presidente de la Junta Parroquial de Lligua, la secretaria de la Junta y concersaciones informales con dos hombres adultos de la parroquia.

como parte de las funciones del municipio. Una muestra de que la sociedad civil no exige que el municipio impulse la participación ciudadana. Aún así, en la zona urbana el pedido por mayor participación fue el doble que en las parroquias.

Es ilustrativo que en la zona urbana se muestre una mayor preocupación por el tema ambiental, el turismo, la basura y el ornato; que en las zonas rurales. La preocupación sobre los servicios potables en cambio, es similar en ambos.

### 3.1.2.4 El Municipio como institución

Como hemos visto, se ha encontrado que las organizaciones urbanas tienen mecanismos para incidir en las decisiones municipales, pero en cambio las organizaciones rurales no las tienen. En las entrevistas se mencionó con frecuencia que la gestión municipal favorece a la gente y las organizaciones de la ciudad, y que en cambio se olvidaba de la población rural. Por ejemplo, de acuerdo a las entrevistas, los lobbies de las cámaras de comercio y turismo influyen en Municipio. Estas cámaras presionan por ordenanzas y acciones favorables a sus intereses. De igual forma, en la Encuesta de Percepción de la Población el Municipio tiene mayor acercamiento con la población de la cabecera cantonal, y en menor medida con las poblaciones rurales (Tabla 5).

Sumado a lo anterior, en términos generales se observa que no hay canales de información entre el municipio y la sociedad civil. Es así que, el porcentaje de personas que no han escuchado o leído ninguna información municipal es de 50.3 %. Siendo la diferencia entre la ciudad y las parroquias irrelevante. Durante el trabajo de campo encontramos que en muchas ocasiones la población se entera de las decisiones municipales por conversaciones informales. Al menos sobre las decisiones que más importaban a la población local.

**Tabla 8**

<b>Personas que han leído o escuchado al menos una información municipal</b>		
	<b>Población de la ciudad de Baños</b>	<b>Población de la parroquias del Cantón Baños</b>
Personas que han escuchado o leído al	51.1 %	46.2 %

menos una información municipal		
Personas que no han escuchado o leído ninguna información municipal	48.9 %	53.8
	100.0 %	100.0 %

*Encuesta de Percepción de la Población con Respecto al Accionar Municipal en el cantón Baños de Agua Santa. 2005. Quito. Ecociencia*

Esta falta de medios directos entre el Municipio la sociedad civil, se hace más evidente en las parroquias alejadas, adonde la comunicación por simple conversación informal demora más en llegar o no llega.

Por otro lado, hay coincidencias importantes entre el Municipio y la sociedad civil urbana. El Municipio apoya el discurso de Baños como cantón turístico por sus bellezas naturales. Este discurso es compartido por la opinión pública urbana, como lo vimos en la tabla 7, donde el 33.5 % considera la promoción del turismo como una tarea municipal. Pero no así la rural. Siguiendo esta idea durante la anterior gestión municipal se publicó “Baños de Agua Santa. Regalo para la Tierra. Guía Oficial de Turismo”, donde se enfatiza que el desarrollo de Baños está unido a la actividad turística y a la protección de la belleza natural.

Talvez esta coincidencia de intereses, que es evidente entre el Municipio y la población urbana, explique los mejores resultados en la ciudad en la calificación del Municipio como institución de acuerdo a la Encuesta de Percepción. Los resultados fueron equilibrados en la ciudad, entre las respuestas: bueno y muy bueno tuvo el 49.6 %. Pero fueron negativos en las parroquias, donde las respuestas bueno y muy bueno alcanzaron solo el 37.1 %.

**Tabla 9**

<b>Calificación del Municipio respecto de una institución ideal</b>		
	<b>Población de la Ciudad de Baños</b>	<b>Población de las parroquias del Cantón Baños</b>
Muy buena – Buena	49.6 %	37.1 %

Regular – Mala	50.4 %	62.9 %
	100.0 %	100.0 %

*Encuesta de Percepción de la Población con Respecto al Accionar Municipal en el cantón Baños de Agua Santa. 2005. Quito: Ecociencia*

Es decir, donde hay mayores vínculos entre el municipio y la ciudadanía, hay mas obras, mayor coincidencia de intereses, y por tanto la percepción sobre la institución es mejor.

### **3.2 Antecedente histórico y percepción de la sociedad civil acerca del problema ambiental**

En Baños el tema ambiental esta unido al tema del turismo entre otras cosas porque una parte importante del flujo de gente que va al cantón lo hace para disfrutar de sus atractivos naturales. Aunque no hay que olvidar que hay también un turismo religioso vinculado a la visita de la iglesia, y otro grupo que únicamente va a la ciudad para disfrutar de las aguas termales.

Históricamente, es a partir de los años ochenta que el turismo empieza a tener un impacto significativo en la economía local y en el paisaje local. Aparecen más restaurantes y hosterías en la ciudad. Se da el primer curso para guías de turismo, y se toma conciencia del potencial ecoturístico del cantón. En la misma década, se dan los primero impactos ecológicos negativos de acuerdo a la población. Como por ejemplo, se menciona la desaparición de caminos ecológicos, y la implementación de criaderos avícolas lo cual incrementó la contaminación de los ríos Ulba y Pastaza. Además en la década del ochenta se construyó la hidroeléctrica Agoyan con la consecuente desaparición de la cascada del mismo nombre.

Para la década de los noventa, la población ya consideraba que el turismo era el eje articulador de la actividad económica del cantón. Con la creación de los parques nacionales Llanganates y Sangay, Baños se convierte en puerta de entrada a los mismos. Se construye la primera tarabita para cruzar el Río Pastaza en la parroquia de Río Verde en 1998. Sin embargo, al año siguiente en 1999 el volcán Tungurahua erupciona y la ciudad de Baños tuvo que ser evacuada, cortando temporalmente el crecimiento turístico del cantón. Este desastre natural detuvo la afluencia de turistas por un tiempo, y fue un

duro revés económico; pero por otro lado mostró que la población podía actuar conjuntamente por un objetivo común. El regreso organizado a la ciudad aún cuando el gobierno nacional se oponía al mismo se ha convertido en un hito para los pobladores.

De acuerdo a líderes de la sociedad civil, la población toma conciencia durante esos años noventa del problema ambiental, debido al impacto negativo de las obras de infraestructura como la hidroeléctrica sobre la afluencia de turistas. En 1997 se crea dentro del Municipio la Oficina de Información Turística y se crea el primer Plan Cantonal. También se evidencian los problemas de manejo de desechos y de afectaciones a la población a partir de la construcción de obras públicas en el río Pastaza.

Después del año 2000 y el retorno de la población baneña que emigró por la erupción del volcán, creció la actividad turística nacional y extranjera. En ese tiempo también aparecen las ONG ambientalistas. La ONG World Wild Fund (WWF) impulsa la creación del Corredor Ecológico Llanganates – Sangay, y otorga a Baños el calificativo de “Regalo de la Tierra”. Se dieron programas de reforestación y educación ambiental. Al mismo tiempo, la población percibió un aumento de la contaminación, mayor cantidad de basura, mayores afectaciones por obras como el túnel para la hidroeléctrica de San Francisco, la mejora de la carretera Baños – Puyo, y el deterioro de los alrededores del santuario de Baños.

Sin embargo, se hace claro también que hay diferentes posiciones y formas de concebir el problema ambiental. Se dice que en general los agricultores, quienes no se benefician del turismo, han seguido deforestando los bosques y ampliando la frontera agrícola. En Río Verde y Río Negro el avance de la deforestación esta amenazando el corredor ecológico Llanganates – Sangay. Por otro lado, los conservacionistas, muchos de los cuales vienen de otras regiones de Ecuador o son de la zona urbana, se oponen a las prácticas agrícolas que provocan mayor deforestación. Mientras tanto, por gran parte de la población el tema ambiental se reduce a identificarlo con la belleza paisajística y la capacidad de atraer al turismo, pero no necesariamente con el valor de conservar algo que no tiene atractivo turístico.



De acuerdo a la Encuesta de Percepción, en la ciudad de Baños hay preocupación por los temas de turismo y en bastante menor grado por los temas ambientales: el 33.5 % de la población urbana considera que la promoción del turismo es una de las tareas del Municipio pero solo el 4% considera que el medio ambiente también lo es. En cambio el 17% de la población rural considera que la promoción del turismo es una de las tareas del Municipio y 0.9 % considera que el medio ambiente también lo es. En otras palabras, en la población de la ciudad de Baños, uno de cada tres personas considera que el tema del turismo debe ser una tarea del Municipio; y en cambio en las parroquias menos de uno de cada cinco personas considera lo mismo.

Por otro lado, en los últimos años ha habido una intensificación del discurso municipal que vincula y promueve el turismo y el ambiente. Lo cual es compartido por los sectores vinculados al turismo. Se afirma que el turismo es la principal actividad productiva del cantón y su motor de desarrollo<sup>29</sup>. En partes de las zonas rurales el turismo es visto como una alternativa económica rentable y están adoptando esta idea de Baños Ecoturístico, aunque en la práctica siguen viviendo de la agricultura porque no han podido entrar en los circuitos de los turistas como proveedores de servicios. Hasta ahora, las operadoras urbanas monopolizan las actividades turísticas y los beneficios. De allí que en las entrevistas se señaló el recelo existente en los pobladores de Ulba y Río Verde con el Municipio, por la sensación de que este privilegia los intereses de los pobladores de Baños vinculados al turismo. En cambio en otras partes rurales, como Ligua, el turismo no es visto como una posibilidad real por el hecho de que están fuera de los circuitos que siguen los turistas.

Por otro lado, también hay voces que alertan ante esta tendencia a considerar que el turismo unido al ambiente es la panacea para los problemas de Baños, y proponen mirar también la actividad agrícola:

---

<sup>29</sup> Basta leer los folletos del departamento de Turismo del Municipio. Pero esto también salió en las entrevistas.

“La discusión de los actores se ha hecho diferencia entre la cámara de turismo y cámara de comercio y están divididos e inclinados a su tipo de actividad para su acción económica, pero deben integrarse. También existe la agricultura en una mínima parte. Deberíamos tener productos de sello verde, y el cantón Baños si podría lograrlo. También están las manualidades para oferta al turismo. La capacidad de turismo quiere decir que tanto la gente tiene la capacidad de dedicarse a otra cosa que no sea la actividad turística pero se dedica a esto por decisión no por obligación... La capacidad de respuesta ante una crisis es baja porque nadie piensa en otras opciones que no sea el turismo, pero podría ser peligroso. Ejemplo, el volcán. Cuidado con la ilusión integradora del turismo.” (Comentario en un taller de Ecociencia)

El concejal que realizó el anterior comentario, supuso que todos los pobladores de Baños están abocados al turismo, y que ven en esa actividad la única opción económica. Esto no es cierto en la medida que hay sectores rurales dedicados a la agricultura, que apoyan la construcción de las hidroeléctricas, y están desvinculados al circuito turístico. Pero, en todo caso, aún cuando puede haber sectores indiferentes al discurso de Baños ecoturístico, este es de lejos el discurso principal y que unifica a gran parte de los bañeños.

### **3.3 La Gestión Ambiental en Baños**

La gestión ambiental en Baños tiene alrededor de ocho años. Pero de acuerdo a los líderes de la sociedad civil, ha existido una escasa voluntad política para llevarla a cabo plenamente. La gestión ambiental estuvo en principio ligado a la tarea de saneamiento de los desechos, y cuidado del ornato de la ciudad. Posteriormente debido a la influencia de las ONG nacionales se ha intentado extender el concepto de gestión ambiental hasta que abarque temas de ordenamiento territorial, manejo del corredor ecológico Llanganates – Sangay, control de la deforestación, etc.

Como consecuencia de esta influencia externa, ha habido algunos cambios. Actualmente, el municipio Municipio de Baños, cuenta con un Departamento de Saneamiento Ambiental y una Unidad de Turismo y Ambiente. El primero esta encargado de administrar el agua potable, alcantarillado, manejo de los desechos, basura. Mientras que

la segunda se originó como parte del Departamento de Turismo, ya que los concejales consideraban que los temas turístico y ambiental tienen una estrecha relación desde la gestión local; y debería encargarse de los temas ambientales no circunscritos al ornato y manejo de la basura.

Sin embargo, los funcionarios del Municipio afirman que los fondos otorgados para la gestión tanto de saneamiento ambiental como de turismo y ambiente son insuficientes. De un presupuesto municipal de 4.5 millones de dólares, saneamiento ambiental tiene asignados 270 000 dólares. Lamentablemente no contamos con la cifra asignada para la Unidad de Turismo porque fue fusionada con Ambiente durante nuestra estancia en Baños y en la Municipalidad no contaban con los datos.

Al momento de la creación de la Unidad de Turismo y Ambiente, la misma no contaba con los instrumentos técnicos ni políticos para su gestión, salvo el Plan Cantonal elaborado en 1998 y los acuerdos de la Agenda Local 21 a los que el Municipio de Baños está suscrito. No habían planes de manejo para las parroquias, ni se tenía la capacidad para hacerlos. Se afirmaba que el Municipio no contaba con la capacidad para hacer zonificaciones en ellas.

Como consecuencia de estas deficiencias y con intenciones de convertir la nueva administración municipal en una de corte moderno, el Municipio firmó un convenio con las ONG Fundación Natura y Ecociencia en enero del año de 2005 para promover la realización de un Plan Estratégico a partir de una asamblea cantonal, con miras a proteger el corredor ecológico Llanganates – Sangay y establecer las medidas de protección ambiental en los siguientes diez años. No está de más decir que se difundió la noticia por los principales medios de comunicación y se mandó la invitación a un gran número de organizaciones.

### ***3.3.1 Proceso de construcción del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente***

La flamante administración municipal adoptó a fines del 2004 y principios del 2005 el proyecto de formular un Plan a largo plazo que incorpore las demandas de la sociedad civil, para lo cual convocó a los actores de la sociedad civil a varias asambleas cantonales donde se discutirían las principales necesidades, expectativas y esperanzas con respecto al Cantón. Con la ayuda de Ecociencia y Fundación Natura se realizaron cinco asambleas entre febrero y marzo del 2005, y que finalmente contaron con la participación de alrededor de 70 organizaciones. Es decir, participaron la mayoría de organizaciones de Baños.

“Primerito se les participó a la gente, se les hizo una invitación formal dirigentes y también del municipio, luego se les informó cuál era el plan que tenía el alcalde para trabajar con EcoCiencia, hubo buena respuesta porque tuvimos como 70 u 80 personas que participaron, talleres, moderadores. Hicimos algo histórico, recordamos la historia, tuvimos una visión de futuro... Lo malo, que aunque se invitó a todos no fueron todos, vieron que había tajadita para ellos se fueron, se quedaron los que verdaderamente quería participar, sin embargo se quedaron como 70.”  
(Comentarios de un Concejal)

El propio documento también enfatiza en la participación como mecanismo para la creación del Plan:

“El Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente de Baños de Agua Santa se ha construido dentro de un proceso participativo con el propósito de generar una herramienta que oriente las políticas, los proyectos y las acciones de los diversos actores involucrados en las actividades turísticas y ambientales del Cantón. Este documento contempla las líneas estratégicas para la acción y propone ideas de proyectos alineados con la visión del Cantón al año del 2015.” (Plan Estratégico, 2005)

Un limitante para la participación fue el que muchos de los invitados tuvieran también obligaciones laborales, pero aún así muchos buscaron resolver este impedimento y asistieron a la mayoría de las asambleas.

## Cuadro de participantes

<b>Organizaciones participantes en la creación del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente</b>	
<b>Municipio de Baños</b>	Alcalde
	Concejales
	Dirección de Planificación
	Jefatura de Medio Ambiente
	Dirección de Saneamiento Ambiental
	Dirección de Turismo
	Comisario Municipal
	Dirección Financiera
	Procurador Síndico Municipal
	Relacionador Público
<b>ONG Cooperantes</b>	Ecociencia
	Fundación Natura
<b>Sociedad Civil</b>	Párroco del Santuario de Baños
	Presidente y colaborador de la Fundación Colibrí
	Director de la Fundación Wanduk Yachay
	Gerente del Ecozoológico San Martín, Lligua
	Jefe de Campo de la Fundación Allicausai
	Secretario y miembros de la Cámara de Turismo
	Presidenta, Secretario, y directivo de la Cámara de Comercio
	Presidente de la Pre Fundación Éxitos del Nuevo Milenio
	Líder Comunitario de Illuchi
	Líderes Comunitarios de El Placer
	Líder Comunitario de Río Verde
	Líder de Nueva Libertad
	Líder Comunitario de Río Negro
	Líder Comunitario de Río Blanco
	Líder Comunitario de Vizcaya
	Líder Comunitario de San Pedro
	Líder de Agoyan
	Líder Comunitario de Zuña
	Líder Comunitario de La Palmera
	Delegado de la Comunidad Amazanga
	Representante del Caserío El Topo
	Presidente del Cabildo de Pondoá
	Secretario de EDECAB
	Representante de la Pre Federación de Comunidades Agrícolas Campesinas del Cantón Baños. Líder Comunitario de Río Verde Chico
	Representante de la Pre Federación de Comunidades Agrícolas Campesinas del Cantón Baños. Líder Comunitario de Runtún
	Representante de la Pre Federación de Comunidades

	Campeñas de Baños. Líder de La Merced
	Representante de la Pre Federación de Comunidades Campeñas de Baños. Líder de Chaguayaco
	Presidente de la Pre Fundación de Ecoturismo Agrológica Forestal
	Presidente de la Asociación de Guías
	Presidente de las Agencias Operadoras de Viaje
	Representantes de la Compañía Santana Tours
	Guía de turismo de la empresa Aguitur
	Propietario del Hostal La Floresta
	Investigador Científico
	Profesor y estudiantes de Turismo del Colegio Tecnológico Efraín Reyes
	Rectora del Colegio Nocturno Tungurahua
	Propietario de la entrada del Pailón del Diablo. Río Verde
	Ciudadano sin pertenencia a ninguna organización
<b>Representantes de otras organizaciones</b>	Técnico Representante del Ministerio de Ambiente
	Jefe de Recursos Humanos
	Representante del Ministerio del Ambiente
	Líder Forestal MAE
	Vicepresidente de la Junta Parroquial de Río Verde
	Director de la Reserva El Otro Lado – Río Verde
	Responsable del Parque Nacional Llanganates

*Basado en: Baños De Agua Santa. Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente. 2005.  
Ecociencia: Fundación Natura: Embajada Real de los Países Bajos: WWF.*

Al menos la mitad de los participantes eran de las zonas rurales del cantón. Muchos eran líderes comunitarios, de pueblos dedicados a la agricultura, pero que están buscando incorporarse al circuito turístico. También estaban presentes las principales organizaciones de la ciudad, la Cámara de Comercio y la Cámara de Turismo, y diversos personajes considerados como líderes de opinión.

Una de las principales discusiones giró en torno a la necesidad de incrementar la oferta turística y proteger al Cantón de daños ambientales que podrían desanimar a los turistas. Es así que también se propone –con impulso de Ecociencia- construir posteriormente un plan de manejo de la parroquia de Río Verde con el fin de proteger la biodiversidad y floresta del corredor ecológico Llanganates – Sangay.

Además, en las asambleas se hicieron talleres donde se identificaron las necesidades y prioridades de los actores sociales. Donde se agruparon a los participantes por temas, se hizo un autoanálisis de cómo estaban los temas, se plantearon objetivos de lo que se quisiera hacer, se propusieron temas por afinidad, y se propusieron proyectos que atacaran las deficiencias a nivel educativo, de saneamiento ambiental, de turismo, de zonificación, y de ordenamiento. Luego de todo eso se formuló el plan. De acuerdo a las necesidades se priorizarían los proyectos.

Este proceso permitió que los participantes se enfrentaran al hecho de que muchas veces las propuestas tienen un fin individualista o limitado a un grupo: “Algunas propuestas politiqueras eran muy personales y aparecieron intereses personales.” Pero esta experiencia, considerada única por la población, mostró que hay muchos puntos de vista e intereses en juego.

### **3.3.2 Resultados del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente**

El Plan tiene seis líneas estratégicas como prioridad para los próximos cuatro años. Estas líneas estratégicas se articulan entre sí y dan lugar a once proyectos:

#### **Cuadro de los objetivos estratégicos y proyectos**

<b>Líneas Estratégicas</b>	<b>Proyectos</b>
Educación y Comunicación Ambiental y Ecoturística	Comunicación para nuestro paraíso ecoturístico
	Currículo educativo para nuestra realidad ecológica, social y cultural
Fortalecimiento Institucional y Espacios de Participación	Capacitación a actores involucrados en organización, turismo y ambiente
	Creación de un espacio coordinador de actores ambientales y turísticos
Manejo de los Recursos Naturales Económica y Ambientalmente Sustentable	Investigación sobre uso y manejos de los recursos naturales
	Promoción de actividades económicas comunitarias y sostenibles
	Desarrollo de institucionalidad para el ambiente
Ordenamiento Ambiental y Turístico Responsable	Zonificación y ordenamiento del uso del territorio para fines turísticos y ambientales

Desarrollo Cultural	Rescate y difusión de nuestra identidad
Servicios Básicos con Enfoque Ambiental y Equidad	Dotación de agua potable y recuperación de fuentes de agua
	Manejo de desechos sólidos y líquidos

*Basado en: Baños De Agua Santa. Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente. 2005.*

*Ecociencia: Fundación Natura: Embajada Real de los Países Bajos: WWF.*

En suma, los objetivos a mediano plazo para el cantón son: difundir la conciencia ambiental (en la educación primaria y secundaria), crear canales de comunicación, capacitar a los actores involucrados en el ecoturismo y ambiente, mejorar el uso de los recursos naturales, promover actividades económicas comunitarias, desarrollar la institucionalidad de los organismos que trabajan para el ambiente, zonificar y ordenar el territorio para fines turísticos y ambientales, fortalecer la identidad bañeña, dotar de agua potable a todos, y además reconoce la necesidad de tener un espacio de coordinación de los actores involucrados con el medio ambiente y el turismo, que además fortalecería la sociedad civil del cantón. En otras palabras, se asume que el cumplimiento del Plan requiere de fortalecer la sociedad civil y de mejorar los mecanismos que la vinculan con el Municipio.

Esto se ve reflejado en la imagen idealizada que se espera tener de Baños para el 2015. En lo que respecta al medio ambiente visualizan: "... un cantón comprometido con el ambiente, que cuente con un manejo adecuado de los recursos naturales, donde la recuperación y mantenimiento de agua, de los bosques y de la biodiversidad son fundamentales." (Plan Estratégico, 2005: 9).

En cuanto a las hidroeléctricas se espera que su impacto negativo haya desaparecido, para que el ambiente natural este intacto, y se de un ordenamiento territorial del cantón.

Con respecto a los actores sociales se espera que para el 2015:

“La gente de Baños participa, decide y es proactiva. Tiene capacidades y conocimientos ambientales y turísticos, y sus profesionales aportan en todos lo ámbitos porque el sistema educativo forma personas capaces,



creativas y flexibles... Mediante sus organizaciones y tejido social, bañeros y bañeras están informados y participan en las decisiones locales.” (Ibíd.)

Es decir, se tiene la ilusión de un cantón democrático donde todos reciben los beneficios y donde todos participan, contando además con un sistema comunicativo que les permita saber de las acciones de los otros actores. Es decir, se busca transparencia en las políticas públicas y en la sociedad civil.

Respecto al turismo se espera que:

“Todos los actores del Cantón aprovechan los recursos turísticos y las comunidades participan en la gestión y recepción de beneficios. La oferta es diversificada y articula el turismo cultural, ambiental y religioso. Hay proyectos diversos como senderos y ciclovías, jardines, teleféricos, piscinas y santuarios religiosos y naturales, todo con seguridad y protección.” (Ibíd.)

En otras palabras, que los beneficios del turismo se den para todos los sectores, que antes fueron excluidos. Pero además, haciendo servicios ecoturísticos y como se ve en la siguiente cita, incluyendo a los sectores rurales dedicados a la agricultura: “La agricultura orgánica esta articulada al ambiente y al turismo. Es fuente de alimentación sustentable y sana para la gente que produce, vive y visita la zona” (Ibíd).

Con la ciudad de Baños incluida, con sus problemas de basura y desechos resuelto:

“Existe un ordenamiento territorial del Cantón para lo ambiental, lo turístico y lo referido a servicios urbanos. Se ha alcanzado una adecuada regeneración urbana y Baños es una ciudad campestre, con espacios y mobiliario acogedores para todos los tipos de turismo. El Cantón a logrado un adecuado manejo de sus desechos sólidos y líquidos y ha implementado el reúso, el reciclaje y el relleno sanitario” (Ibíd.)

Este proceso y la elaboración del Plan Estratégico dejaron a muchos dirigentes rurales satisfechos porque era la primera vez que se les incluía a tal escala. Además permitió que se escucharan las voces de diferentes sectores que antes no habían tenido la posibilidad

de interactuar entre sí. Pero aún así, poco después de las asambleas, los mismos dirigentes tenían dudas de si todo esto se llevaría a cabo.

### **3.4 Conclusiones**

En resumen el Municipio tiene problemas de institucionalidad relacionados a escasa capacidad técnica para llevar a cabo una gestión ambiental sustentable. Asimismo, la Unidad Ambiental presenta problemas de presupuesto, y el personal de administración a pesar de su buena voluntad, entienden poco del tema de los recursos naturales y cuidado de la naturaleza. Por otra parte la imagen del Municipio ante la población no ayuda en la consolidación de las instancias ambientales.

Sin embargo, el inicio de la actual administración municipal ha estado marcado por el impulso y creación del Plan Estratégico de Ecoturismo y Ambiente, con ayuda de las ONG Ecociencia y Fundación Natura, e implicó la participación de la mayoría de las organizaciones del cantón, y los objetivos del mismo se formularon participativamente. Ha habido muestras de llevar a cabo una gestión municipal moderna, creando espacios de participación y canales de información a la sociedad civil. Aunque, es evidente que la implementación del Plan es una historia muy diferente y las características de la sociedad civil condicionan –a pesar de la buena voluntad- la participación, las formas de negociación, etc.

## CAPÍTULO IV

### **RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA GESTION AMBIENTAL: EL GRUPO DE SEGUIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL PLAN ESTRATÉGICO CANTONAL DE ECOTURISMO Y AMBIENTE**

En este capítulo vamos a focalizarnos en los eventos que siguieron a la creación del Plan Estratégico en el 2005, y que implicaron la formación del Grupo de Seguimiento de la Sociedad Civil, que tenía como función velar por el cumplimiento del Plan. Durante esos meses, la consolidación del Grupo<sup>30</sup> no se logró debido a una serie de razones que expondremos adelante y que están ligados a prácticas municipales tradicionales, clienteleares, desinterés público, falta de un espacio público institucionalizado, etc.

La descripción de los primeros meses de esta relación sociedad civil y la gestión municipal, en base a la experiencia del Grupo de Seguimiento –también conocido como G 8 por el número de sus integrantes-, nos permite explorar los límites de la gestión ambiental en un municipio tradicional –aunque interesada en convertirse en una gestión moderna- y una sociedad civil acostumbrada a prácticas no democráticas.

#### **4.1 Creación del Grupo de Seguimiento**

Los participantes de las asambleas que llevaron a la construcción del Plan Estratégico decidieron crear un grupo que represente a la sociedad civil y que se encargue de vigilar el cumplimiento de las estrategias y proyectos por parte del Municipio.

También es importante señalar que el impulso para la creación del G 8 si no fue iniciativa de Ecociencia al menos contó con todo su apoyo durante las asambleas. Para la ONG Ecociencia era vital encontrar mecanismos que permitieran la participación de la sociedad civil en los temas ambientales, especialmente en el manejo de los recursos

---

<sup>30</sup> Esta parte ha sido elaborada en base a las memorias de las reuniones del Grupo de Seguimiento desde la última semana de abril hasta la primera semana de septiembre del 2005, en las cuales el autor participo. Cada una de estas reuniones, tuvo agendas definidas en donde se discutieron los objetivos del grupo, la ordenanza y reglamento del grupo, las relaciones con el municipio, y el impacto de la construcción de nuevas hidroeléctricas en el cantón.

naturales para proteger el Corredor Ecológico Llanganates - Sangay. Como parte de esto la creación del G 8 serviría como nexo entre la sociedad civil y el Municipio:

“La idea tras la constitución del G 8 es crear la demanda de la población en el cumplimiento del Plan y exigir que las decisiones que la autoridad municipal adopte en relación con los temas ambientales y turísticos respondan a dicho instrumento; una de las actuaciones ha sido la posición frente a un tema polémico como el de las hidroeléctricas para lo cual se sustentaron en la propia visión del Plan y han argumentado que ‘si Baños es ecoturístico, la población no debe permitir que sus ríos y su entorno se alteren con la construcción de este tipo de obras, sino mas bien deben servir para el desarrollo de actividades ecoturísticas y continuar siendo habitas saludables para su biodiversidad” (Núñez y Barragán, 2006: 53)

No queremos confundir al lector y llevarle a creer que creación del G 8 fue una creación desde afuera, porque sería desvirtuar todas las demandas de la población y olvidar que el Plan Estratégico con participación de las organizaciones del Cantón fue iniciativa del Municipio, y que el Grupo fue electo en asamblea.

El G 8 estaba compuesto por ocho ciudadanos, hombres y mujeres, reunidos con el objetivo de vigilar el cumplimiento del Plan, y que individualmente eran: el párroco, un profesor del Colegio Efraín Reyes, un representante de la comunidad de Río Verde, la directora del colegio nocturno de mujeres, un científico, el dueño del hotel La Floresta, un representante de la comunidad de Zuña, dirigente del barrio El Placer. A pedido del Grupo, un concejal y el director de la Unidad de Turismo y Ambiente participan de las reuniones.

La ONG Ecociencia apoyó las reuniones del Grupo, haciendo las coordinaciones logísticas, asesorando legalmente, ofreciendo posibilidades para canalizar sus demandas. Asimismo, los integrantes del Grupo ofrecían ayudas de diverso tipo de acuerdo a sus propias posibilidades. Pero también, ellos mismos señalaron que el hecho de reunirse periódicamente cada dos semanas significaba tenía un costo en sus vidas, pero que lo hacían por que habían sido elegidos por una asamblea cantonal.

## **4.2 Definición del papel del grupo**

Se decidió conjuntamente que el grupo se llamaría Grupo de Seguimiento del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente. Para llegar a esto se tuvo una discusión de dos puntos de vista distintos. De acuerdo a una parte del Grupo, era necesario que el nombre del grupo incluya los títulos “de monitoreo” o “de supervisión”, para enfatizar la labor del grupo, la cual no debía limitarse a ser un órgano de consulta sino que sus decisiones tendrían que ser acatadas por el Municipio siempre y cuando sean temas de medio ambiente y turismo.

Los otros integrantes mantuvieron la postura de que el grupo debería tener un nombre que señalara la intención de acompañar el cumplimiento del Plan sin que eso implique yuxtaponerse a las funciones municipales. De acuerdo con esta idea, propusieron el nombre de “Grupo de Seguimiento” en vez de “Grupo de Monitoreo o de Supervisión”. Esta postura prevaleció, de forma que se escogió el nombre citado.

Varios de los integrantes eran de la posición de que debía buscarse palabras “mas suaves” para vigilar el cumplimiento de las estrategias y proyectos acordados en el Plan Estratégico; porque en caso de usar términos como “supervisión” se podrían crear conflictos con el Municipio y la ruptura con el mismo.

Debe señalarse que el temor a que el Municipio ignorara al Grupo estaba muy presente en los miembros del G 8, porque de acuerdo sus experiencias de vida las decisiones municipales se toman sin tomar en consideración las opiniones de la sociedad civil. Debido a eso la mayor preocupación fue formalizar al grupo y conseguir posteriormente que se le otorguen funciones decisorias para poder presionar por el cumplimiento del Plan en caso de que el Municipio las ignorara. Caso contrario, el esfuerzo realizado podría diluirse ante la indiferencia del Municipio. En otras palabras, aún cuando reconocían que ellos fueron elegidos por una asamblea cantonal, legitimada por la presencia de la sociedad civil y el Municipio, consideraban que en última instancia las decisiones del Municipio son las decisorias. Además, en sus palabras las decisiones del Municipio podrían cambiar en cualquier momento.

### **4.3 Necesidades logísticas del Grupo de Seguimiento**

Uno de los problemas que afrontó el G 8 fue la falta de medios físicos como carencia de un local y materiales de trabajo. Aunque el primero fue proporcionado por el Municipio y los segundos por Ecociencia, ellos eran concientes de que eso les dejaba sujetos a los cambios de la administración municipal y el tiempo de trabajo de la ONG en Baños.

El párroco de Baños, miembro del G 8, ofreció un local en un edificio de propiedad de la iglesia católica. Pero en cambio no hubo certeza de donde conseguir los materiales de trabajo que cualquier institución necesita.

Esta carencia fue señalada como una debilidad ya que eventualmente podría amenazar la existencia del Grupo. Era evidente para los integrantes del G 8 de que en el futuro sería necesario contar con algún fondo para tener asegurado las necesidades logísticas, pagar a una secretaria y técnico para que permita el funcionamiento del Grupo.

“Venimos aquí dejando nuestros trabajos, nuestras obligaciones que todos aquí tenemos, para eso precisamos de un lugar, de una secretaria, adonde los baneños puedan acudir a dejar sus pedidos, proyectos, sino vamos a estar en el aire y nadie va a saber de nosotros. ¿Dónde esta el G 8? Nadie sabe, nadie les hace caso.” (Integrante del G 8)

Es así que el Grupo mostraba necesidad de formalizarse físicamente, tener un espacio, para que los ciudadanos sepan que hay una instancia.

El G 8 y un representante del Municipio señalaron la necesidad de tener una base de datos con las organizaciones del cantón, con los proyectos que se proponían, y con los estudios técnicos que se realicen para cada proyecto. Esto fue considerado sumamente importante, ya que dijeron que el Municipio tampoco contaba con estudios técnicos y que podría valerse de aquellos que el G 8 recopile. Se enfatizó que la sociedad civil necesitaba de un espacio legitimado para poder canalizar sus demandas y necesidades, y que el G 8 era el indicado por haber sido creado por la asamblea cantonal.

#### **4.4 Institucionalización y legitimidad: Ordenanza y Reglamento**

El grupo redactó un Reglamento de reglas internas y presentó un proyecto de Ordenanza para formalizar su relación con el Municipio.

El objetivo del Reglamento es regular la membresía del grupo, las reuniones, y los medios logísticos necesarios para que el G – 8 funcione. El Reglamento se elaboró y fue aprobado unánimemente. En el Reglamento se omitió indicar el tiempo de duración de los cargos, y las sanciones para los miembros que falten a las reuniones. La principal razón aducida fue que únicamente en otra asamblea cantonal podría decidirse esto, ya que el poder que ellos tienen fue dada por la misma. Para los integrantes la legitimidad del Grupo se basa en el proceso de elección que se dio en la Asamblea cantonal. Consideran que la elección a través de la Asamblea con representantes de la sociedad civil, organizaciones e instituciones locales dedicados a actividades de turismo ambiente, les dio la oportunidad de incorporar sus intereses y de representarlos. De acuerdo con sus miembros, dicha elección, define su compromiso y participación en cada reunión.

Sin embargo, el G 8 manifestó su preocupación por la actitud informal del Municipio ante sus reuniones y discusiones grupales. Aún cuando dos funcionarios del Municipio debían participar de las reuniones, con frecuencia no había ninguno de ellos. Desde su punto de vista, lo interpretaron como un problema de falta de legitimidad del G 8 ante el Municipio, aunque no con la sociedad civil. Especialmente, temían que se ignoren las resoluciones tomadas por el Grupo, debido a que el G – 8 no tenía un reconocimiento legal. Para evitar esta eventualidad, se empezó la redacción de una propuesta de ordenanza que obligue al Municipio a reconocer la existencia del Grupo, defina sus funciones y su espacio de incidencia.

La discusión en varias sesiones, giraron en torno a la elaboración de la Ordenanza y las funciones que en ella debían explicitarse. El Grupo acordó que su función principal es velar por el cumplimiento del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente. El nombre elegido fue: “Ordenanza que Reconoce al Grupo de Seguimiento del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente”.

Reproducimos las obligaciones que se le exigen al Municipio en el artículo 1, ya que sintetizan la posición del G 8:

“ Reconocer que existe un grupo de ciudadanos y ciudadanas banefios elegidos en Asamblea por la Sociedad Civil, comprometidos con los temas ambientales y de ecoturismo del cantón; que son representativos de diversos sectores con capacidad para liderar procesos de seguimiento al Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente y a otros asuntos ambientales.

Que el Municipio valore las opiniones y pedidos de este grupo e insertarlos en las políticas municipales relativas a temas ambientales y de ecoturismo.

Mantener una relación constante y formal entre el Municipio y la ciudadanía para la toma de decisiones al respecto, en los temas de turismo y ambiente.

Que el Grupo de Seguimiento participe en los debates que al interior del Concejo se realicen sobre temas relativos a los objetivos del grupo, en el marco de sus derechos de participación ciudadana.

Procurar y exigir que las políticas, proyectos y acciones (concernientes a ambiente y turismo) desarrolladas tanto por las autoridades locales como de la sociedad civil, se enmarquen en el Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente de Baños de Agua Santa.

Velar por el mantenimiento y fortalecimiento de una política municipal favorable al ambiente y ordenadora de la actividad turística en el marco de la participación ciudadana, garantizada por la Constitución, Ley de Gestión Ambiental, Ley de Acceso a la Información Pública y otras pertinentes.

Asegurar recursos económicos y logísticos para el cumplimiento de esta ordenanza.” (Ordenanza, 2005)

Es decir, el Grupo buscaba legitimar su presencia como nexo entre la sociedad civil y el Municipio; pero asegurando su independencia respecto al último. Además de esto se le exige al Municipio transparencia fiscal, comunicar sus decisiones a la sociedad civil, y participación en las reuniones del Grupo mediante un concejal y el jefe de la Unidad de Turismo y Ambiente.



La presencia de un concejal permitiría transmitir las decisiones y resoluciones tomadas en dichas reuniones, y a su vez el concejal podría dar cuenta de las labores que el Municipio está llevando a cabo. La idea principal era tener un canal de comunicación que fortalecería el diálogo entre ambas partes.

Durante las reuniones, conocimos las concepciones de los miembros acerca del ejercicio de la ciudadanía. Dedujimos que el ejercicio de la ciudadanía esta condicionado por la voluntad política de la institución estatal, en este caso el Municipio. De acuerdo a las opiniones de los integrantes del G – 8, si el Municipio ignorara las funciones del grupo, ellos no podrán asegurar su función principal, velar por el cumplimiento del Plan Estratégico de Ecoturismo y Ambiente. Decían que la legitimidad ante la sociedad civil no era suficiente para tener legitimad ante el Municipio, y para ellos en última instancia, es el Municipio quien toma las decisiones.

#### **4.5 Discusiones acerca de las hidroeléctricas**

El otro desafío del Grupo fue la posibilidad de que se empiece a construir una hidroeléctrica en Río Verde Chico y otra en El Topo. A partir de ello se pudo observar las actitudes y opiniones del El G – 8 respecto a la construcción de hidroeléctricas y el concepto que tienen del futuro de Baños. En varias reuniones se discutió los efectos negativos sobre el ambiente y el turismo que trajo la construcción de la Represa Hidroeléctrica de Agoyán. Durante una de estas reuniones, se tuvo la noticia de que la anterior gestión municipal había autorizado la construcción de la Hidroeléctrica El Topo.

Ante el conocimiento de esta nueva amenaza ambiental, el G – 8 empezó una discusión inicial que tuvo por objeto definir que se oponen a la creación de más hidroeléctricas en el cantón: *“No queremos que Baños Turístico se convierta en Baños eléctrico”*.

Dicha posición tiene su razón de ser en que la posible construcción de la hidroeléctrica el Topo y Río Verde Chico traería consigo impactos negativos sobre el medio ambiente y el

turismo. Unánimemente el G – 8 se declaró en contra de estas obras por considerarlas que atentan contra la belleza escénica, turística y natural del cantón.

A continuación el Grupo asumió algunas tareas para oponerse a nuevas obras hidroeléctricas. Para ello han realizado: inspección de los lugares afectados; difusión a la sociedad civil del problema hidroeléctrico a través de la radio La Voz del Santuario; envío de cartas al Municipio solicitando se exija a las empresas un proceso de consulta a la comunidad; y envío de cartas a las empresas hidroeléctricas solicitando el estudio de impacto ambiental.

Sin embargo, estas posiciones contrastan con las asumidas por la población de la parroquia de Río Negro, para quienes la hidroeléctrica era una obra positiva ya que daría empleo a la gente de la parroquia. Para la población de Río Negro, las ventajas turísticas que se perderían con la construcción de las hidroeléctricas no existían porque ellos no disfrutaban de las ganancias de esa actividad, aun cuando en el día hay turistas merodeando en la parroquia. De acuerdo a las entrevistas, los beneficios han sido únicamente de las operadoras turísticas ubicadas en la ciudad y de las empresas que ofrecen hospedaje, alimentación y diversión, casi todas en la ciudad.

#### **4.6 Relaciones con el Municipio**

La relación con el Municipio era ambivalente. Por un lado, había muestras de cordialidad en ambas partes y por otro lado, el Grupo se quejaba de la indiferencia del Municipio con el G – 8, y su falta de interés en los problemas ambientales relacionados con los proyectos de construcción de las hidroeléctricas.

Las siguientes actitudes municipales mantuvieron al grupo en actitud escéptica:

- La anterior administración municipal permitió la aprobación de la construcción de la Hidroeléctrica El Topo.
- La misma administración pasada ubicó la jefatura de Medio Ambiente en el Departamento de Saneamiento Ambiental. Decisión incomprensible si

consideramos que el concepto de saneamiento ambiental está incluido en el concepto más amplio de Medio Ambiente. Posteriormente se trasladó a Medio Ambiente a la Unidad de Turismo, lo cual mostró que no se tiene claro las obligaciones de una gestión ambiental.

- El Municipio actual que no se pronunciaba acerca del problema hidroeléctrico.

Sumado a esto, durante las reuniones del Grupo se pidió al jefe de la Unidad de Ambiente y al concejal representante del Municipio brindar información sobre las actividades y el presupuesto de su unidad y departamento, exponer las competencias ambientales de cada sector y explicar porque el Departamento de Ambiente fue eliminado. Sin embargo, ninguno de estos pedidos fueron atendidos. El concejal y el jefe de la Unidad eludieron responder en varias ocasiones e ignoraron las preguntas.

Por otro lado, el municipio promovió la creación del Plan Estratégico y prestó temporalmente al grupo un espacio para sus reuniones. Por eso los miembros del G – 8 tenían la certeza de que tarde o temprano, habría frutos en el Municipio y se impulsaría la gestión ambiental. Para los miembros del Grupo la aprobación de la Ordenanza era vital, porque luego de ella, legalmente el G 8 estaría asegurado.

#### **4.7 Estrategia comunicativa**

Durante las reuniones del Grupo se hizo evidente que se necesitaba de una estrategia comunicativa para dar a conocer las medidas, propuestas, debates y amenazas ambientales que eran preocupación del Municipio y el G 8.

Uno de los miembros del Grupo, el párroco, propuso que la radio “La Voz del Santuario” podría ser un medio de comunicación eficaz, lo cual fue aceptado unánimemente por los otros integrantes del G 8.

Paralelamente, Ecociencia estuvo trabajando en esos meses con el Municipio ese tema. Ecociencia organizó talleres de capacitación de gestión ambiental y desarrollo con el mismo, y en los mismos se trabajó esa necesidad. El mismo Municipio, y el Grupo, era

concientes de esta deficiencia, que tenía que ser suplida para poder generar participación ciudadana en el cantón.

De hecho, la Encuesta de Percepción mostró que la mayoría de bañeros conocía la existencia del Plan Estratégico:

**Tabla 10**

<b>Personas que saben que Baños cuenta con un Plan Estratégico de Ecoturismo y Ambiente</b>	
	<b>Porcentaje sobre el total de encuestados</b>
Si	69.0 %
No	31.0 %
	100.0 %

*Encuesta de Percepción de la Población con Respecto al Accionar Municipal en el cantón Baños de Agua Santa. 2005. Quito: Ecociencia.*

Lo interesante de estos datos es que se podría esperar que en la ciudad sería mayor el porcentaje de personas que conocen de la existencia del Plan Estratégico; pero no es así. En realidad, el 70.8 % de los pobladores de las parroquias conoce de la existencia del Plan estratégico; lo cual es ligeramente superior al 68.4 % de los pobladores de la ciudad. La única explicación que encontramos a este resultado, es que el medio de comunicación más escuchado, la radio La Voz del Santuario, fue el factor equilibrante en la difusión de la información. Permitiendo que sectores rurales, que bajo otras circunstancias como por ejemplo la ausencia de este medio de comunicación, se enteraran de la existencia del Plan.

Sin embargo, eran concientes que si bien la población conocía la existencia del Plan Estratégico, es necesario un mecanismo para que la información fluya permanentemente para que el Grupo cobre visibilidad social y promueva debates públicos de temas que conciernen el interés del cantón.

#### **4.8 Conclusiones**

El Grupo de Seguimiento fue creado a raíz de las asambleas cantonales con el fin de vigilar el cumplimiento de las líneas estratégicas y proyectos establecidos en el Plan

Estratégico. Sin embargo, en los meses siguientes a su creación, tuvo dificultades para consolidarse como el espacio que representa a la sociedad civil ante el Municipio en el tema ambiental.

Confluyeron una serie de factores. La tradición autocrática del Municipio ha impedido la creación de mecanismos institucionalizados para que las propuestas civiles tomen cuerpo en la gestión municipal. Lo cual ha provocado desconfianza ante las intenciones “reales” de la gestión municipal. El G 8 teme no ser escuchado por el Municipio y esperaba que una ordenanza oficializando su creación legitimaría al grupo ante la gestión municipal.

La principal amenaza ambiental para el G 8 viene de la posible construcción de sendas hidroeléctricas en el río Pastaza. Como grupo de la sociedad civil se propusieron comunicar a la población de estos problemas usando la radio “La Voz del Santuario”, propiedad de un miembro del grupo, el párroco. Sin embargo, tienen dudas acerca de las intenciones del Municipio ante la construcción de las hidroeléctricas en dos sentidos: falta de capacidad técnica para que el Municipio evalúe los daños, y/o indiferencia del mismo.

## CAPÍTULO V

### DISCUSIÓN GENERAL

El objetivo de esta investigación es explorar en que medida la gestión ambiental es condicionada por las características de la sociedad civil de Baños y las relaciones del mismo con el Municipio. La hipótesis de la investigación es que las diferencias en la sociedad civil, los mecanismos de participación ciudadana o la ausencia de ella, los discursos hegemónicos, los intereses de los diferentes sectores, las percepciones con respecto al Municipio, y la institucionalidad de este, van a dar forma a la gestión ambiental.

En el contexto ecuatoriano, los gobiernos locales están adoptando al menos a nivel discursivo el modelo de desarrollo sustentable apoyado por un tipo de gestión moderna que permite mecanismos de participación. Como parte de esto se implementan departamentos o unidades ambientales. Esto se observa en el Municipio de Baños de Aguas Santa, que ha buscado pasar de una gestión ambiental tradicional, centrada únicamente en el manejo de desechos y ornato público, a una gestión ambiental moderna que incorpora el desarrollo sustentable y la participación ciudadana. Esta transición es apoyada por la legislación ecuatoriana, que hace referencia a la participación ciudadana, al derecho a ser informado y a participar en reuniones que discutan los temas ambientales relevantes para la comunidad (que pueden ser obras de infraestructura, urbanizaciones, explotación de hidrocarburos, etc). El artículo 225 de la Constitución y la Ley de Gestión Ambiental son ejemplos de esta legislación.

Asimismo, el manejo responsable del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable son apoyadas por las instancias e instituciones ambientales como el Ministerio del Ambiente o la Estrategia Nacional Ambiental, organismos internacionales tales como la ONU, y organizaciones no gubernamentales como World Wild Life y Ecociencia. Las cuales promocionan la protección del ambiente junto con planes de desarrollo social.

Es importante notar que las anteriores gestiones municipales ya mostraron cierto interés en llevar cabo una gestión ambiental –aunque siempre ligada al turismo. Es así que desde fines de los años noventa hay ciertas iniciativas ambientales por parte del municipio o con apoyo del mismo; aunque es necesario indicar que esas gestiones ambientales han sido consideradas por los mismos empleados del Municipio y los ciudadanos como insuficientes y técnicamente pobres.

En ese marco, la llegada de la actual administración significó al menos un interés de cambio con respecto a las pasadas gestiones. La administración municipal mostró un genuino interés en la gestión de desarrollo sustentable, enfatizando el tema ambiental y turístico, promoviendo la participación –donde antes no la había- y siendo parte de la construcción de un plan estratégico que serviría de guía a largo plazo. Para esto contó con las colaboraciones de Ecociencia y Fundación Natura. Como vimos anteriormente, más de 70 personas participaron en la construcción del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente, representando a la mayoría de organizaciones del cantón. En las asambleas se enfatizó la necesidad de orientar la gestión ambiental a la promoción del ecoturismo. Por otro lado, la creación de un grupo de la sociedad civil, conocido como el G 8, para vigilar el cumplimiento del Plan, respondió tanto a la iniciativa del Municipio como al interés de los actores sociales por contar con un espacio que represente sus intereses.

Aún más, el Municipio de Baños es parte de Agenda 21, que es un plan de las Naciones Unidas para el desarrollo sustentable basado en la participación ciudadana y el manejo responsable de los recursos naturales.

Sin embargo, no todo lo que brilla es oro. Los meses pasados en Baños nos mostraron que habían otros factores en juego que condicionarían este proceso, debido a las características de la sociedad civil y el Municipio.

## **5.1 Sociedad civil, ciudadanía y participación ciudadana**

La actual administración abrió el espacio para la participación de la sociedad civil. Pero, es importante tener presente que 1) en el cantón la participación de los actores sociales se limitó a un mecanismo de consulta para producir el Plan Estratégico. Es decir, participaron en la convocatoria, en las discusiones de las asambleas y en la formulación de las líneas generales de desarrollo. Sin embargo, si pensamos la participación como un proceso de acompañamiento y de toma de decisiones permanente, entonces vemos con claridad que eso no existe en el cantón.

Hasta que punto esto es participación limitada, es un problema crucial para evaluar la fortaleza de la sociedad civil y la capacidad para que se pase de un municipio tradicional a uno moderno. La diferencia entre la democracia representativa y la participativa no reside en que en el primero se deleguen las funciones estatales y en el segundo el ciudadano común esté siempre presente en los debates; sino en que la democracia participativa implica un acompañamiento permanente de los actores sociales en las decisiones y políticas municipales, y la democracia representativa no. Ese es uno de los motivos por el cual esta última ha entrado en crisis, ya que no brinda los mecanismos para el seguimiento por parte de la sociedad civil de la gestión estatal.

2) En este contexto, la principal función del G 8 es vigilar el cumplimiento del Plan Estratégico, recoger las iniciativas de la sociedad civil y convertirse en el nexo con el Municipio. Eventualmente, ellos se podrían convertir en el espacio coordinador de actores ambientales y turísticos (Proyecto 5 del Plan Estratégico). Pero esto implica la existencia previa o la actual construcción de una plataforma de la sociedad civil en el que los actores sociales discutan sus intereses. El problema es que en Baños no existe esta plataforma. A esto se suman las dificultades estructurales de la sociedad baneña para crearlo: las diferencias sociales y organizativas urbano - rurales son una barrera para la articulación de estos dos polos y la formación de una sociedad civil con un proyecto común. Es así que, mientras en la ciudad hay mayor densidad de organizaciones, que a su vez están relacionadas entre sí. Las cámaras de comercio y turismo pueden agrupar a gran parte de los actores, y estas concentran a la elite cantonal además vinculada con el



Municipio. En cambio, en la zona rural, hay pocas organizaciones, ellas carecen de vínculos entre sí; y para agrandar la brecha, perciben que la zona urbana se beneficia del turismo y sus relaciones con el Municipio, dejando olvidadas a las áreas rurales. Con lo que se tiene que si bien en la ciudad los actores ambientales y turísticos pueden agruparse para desarrollar sus problemas, en la zona rural (donde, dicho sea de paso, las actividades de la población impactan directamente en el ambiente) no existe esta posibilidad.

Es más, en el tiempo que pasamos en Baños, el Municipio no promovió esta coordinación entre actores ambientales y turísticos tanto urbano como rurales. El Municipio además demostró indiferencia ante las posibilidades del G 8, y no ayudó a su consolidación. De hecho, el G 8 no tenía forma para canalizar sus demandas ante el Municipio. Con lo que se ve que la participación ciudadana en la gestión ambiental, sea por el G 8 o por participación de la mayoría de organizaciones en una eventual plataforma se vería bloqueada por falta de canales, indiferencia municipal y de la sociedad civil. A pesar de que el G – 8 fue elegido por una asamblea que supuestamente representaba la sociedad civil del cantón, no habían los mecanismos para empoderar al grupo y darle un peso, sea decisorio o consultivo. Sus propios integrantes dudaban de la capacidad para ser escuchados por el municipio. Gracias a que uno de los miembros era el sacerdote del cantón, y a que la iglesia católica es dueña de la radio mas escuchada, se confiaba en que si el municipio ignoraba las propuestas y opiniones del grupo, se hiciera público el hecho y de esta forma ejercer cierta presión sobre la administración municipal. Pero, siempre y cuando el grupo lograra que la ordenanza que legitimaba legalmente su existencia, fuese aprobada.

En ese sentido en Baños el ejercicio de la ciudadanía es una potestad otorgada por una instancia superior (la ley y/o el Municipio) pero no como un derecho. Por eso se percibe a la participación como restringida a la voluntad de quién ejerce el poder político. Si este lo desea convoca a participación, si no lo desea no hay participación. De allí que fuese tan importante para los miembros del G 8 tener una ordenanza que los institucionalizara ante la ley. La idea era que si el Municipio los seguía ignorando, al menos la ordenanza crearía una defensa inmediata contra la indiferencia del primero, y de esa forma se

construiría una legitimidad. Por eso, para el G 8 la aprobación de la Ordenanza aseguraría al Grupo una plataforma desde donde conversar con el Municipio.

Sin embargo, con esto se ve que la participación no emana de la sociedad civil, sino más bien es concesión del Municipio (que responde a los intereses de los grupos de poder que están dentro del mismo). Entonces, el problema de Baños no es que se precisen leyes nacionales que otorguen participación la sociedad civil, sino crear en esta última las instancias coordinadoras que respondan a los intereses cantonales, previa aprobación de las ordenanzas que las legitimen socialmente<sup>31</sup>.

Por otro lado, no se puede negar que hay elementos que ayudan a la creación de una sociedad civil que presione por sus derechos ciudadanos. Como por ejemplo, la radio “La Voz del Santuario” o los semanarios. Sin embargo, la pregunta es en que medida estos son producto de una coyuntura del cantón en el cual los medios de comunicación son favorables a la participación, gracias al impulso e iniciativa del actual párroco de la iglesia católica, ONG o ciudadanos comprometidos, pero que no representan a la mayoría de los actores. Esto es importante, porque de la misma forma en que ahora esos medios son críticos de las prácticas políticas tradicionales del Municipio, eventualmente también podrían también apoyar estas prácticas; ya que los medios son controlados por personas que están vinculados al Municipio y son parte de la elite banaña. Aún más, eventualmente podrían tomar partido por un sector tradicional y como medio de información inducir a la población a apoyar estas prácticas.

La presencia de las ONG nacionales ayudó a la nueva administración a promover el Plan. Pero es difícil saber hasta que punto es superficial la construcción del Plan, debido a que el Municipio en los meses siguientes volvió a sus prácticas tradicionales y sin tomar en cuenta a los actores sociales. También es difícil saber que habría pasado si el Municipio no hubiese tenido el apoyo de Ecociencia y Fundación Natura; ya que estructuralmente se

---

<sup>31</sup> Otro ejemplo de la importancia social que implica tener reconocimiento legal es el caso de la Pre Federación de Comunidades Agrícolas de Baños (Prefedecab). Para mucha gente esta organización no debía participar en las reuniones porque no tenían reconocimiento jurídico como organización de segundo grado en la zona rural. Para ser sinceros también se alegaba que no representan a nadie, pero esta afirmación iba acompañada de la aseveración de que le falta de reconocimiento legal.

muestra que no hay mecanismos de participación. Asimismo, el uso de la radio de la iglesia era circunstancial al ser el párroco miembro del grupo; si no lo hubiese sido, no hubieran tenido esa opción.

Sin embargo, es interesante notar que estas divisiones rural urbana, la falta de una plataforma que unifique a las organizaciones del cantón, y la ausencia participación de los actores en las decisiones municipales, se contrasta con el nivel de participación de la población en actividades locales. La gente participa de las obras locales, sean mingas de limpieza, abrir acequias, arreglar caminos, o preparar eventos y fiestas. De hecho, el porcentaje es muy parecido en la ciudad y en las parroquias.

Es decir, a nivel de comunidad y de barrio la población demuestra participación en sus objetivos locales. Asimismo, en momentos de crisis o por un objetivo inmediato la población de Baños es capaz de movilizarse. Como ejemplos de esto es la evacuación y regreso al cantón tras la erupción del Tungurahua, y la presión ejercida sobre las vendedoras de la puerta de la iglesia católica.

En cambio, como sociedad civil no tienen la capacidad de unir los intereses de los actores sociales, aún cuando una parte grande del cantón comparte similares intereses turísticos. Mejor dicho, un objetivo común de aumentar el turismo. La construcción del Plan Estratégico no es ejemplo de plataforma de la sociedad civil por que fue iniciativa del Municipio. Pero a pesar de ello, el Plan mostró un discurso homogéneo respecto a la visión a futuro del cantón.

Se puede decir que hay en Baños un discurso hegemónico caracterizado por considerar el turismo como el motor de desarrollo del cantón. Este discurso es compartido por gran parte del cantón, aún por lo sectores que no tienen turismo. El problema de Baños es que aún con el Municipio impulsando la participación, habría una sobre representación y mayor poder de decisión de un sector: organizaciones urbanas vinculadas al turismo y los miembros de las familias tradicionales. Mientras las parroquias de Lligua y Río Negro se verían sub representadas en la medida que tienen menos organizaciones de la sociedad

civil, menos relaciones y contactos, menos interés en el turismo. De allí que, la democracia como espacio institucional que reconoce el conflicto social y cultural, permitiendo el desarrollo de la identidad y razón de los sujetos es limitado o no existe.

Retomando la pregunta que nos hicimos. Considerando que un municipio moderno tiene una sociedad civil que acompaña permanentemente los procesos de decisiones y la administración de los recursos; encontramos que Baños esta en un proceso en el que a nivel discursivo se asume la gestión moderna: es un municipio que proclama la participación, la construcción de un Plan Estratégico con vistas a los próximos 10 años, y tiene una sociedad civil cada vez más interesada en el tema ambiental, que reclama por mayor participación en el gobierno. Pero a nivel práctico, las cosas avanzan más lentamente. No hay participación, el Municipio está desprestigiado como institución (aunque no la administración actual), y la sociedad civil no tiene un ente coordinador. La participación a nivel local se queda allí, a nivel de barrio y comunidad; y la capacidad para movilizarse en algunos momentos es algo infrecuente.

## ***5.2 Clientelismo y apatía política***

Esto nos lleva a preguntarnos ¿Por qué los actores de Baños no cuentan con ese espacio de coordinación? Por una parte, porque debido a que en la esfera privada se toman decisiones, “debajo de la mesa” o “entre gallos y media noche”, sin que la población tenga conocimiento de las verdaderas razones, la esfera pública pierde valor. En Baños muchas decisiones que conciernen los temas ambientales y turísticos no se toman en la esfera pública sino en la esfera privada. En ese sentido, se ha desplazado al espacio público, que es el espacio donde la democracia se realiza. En la esfera privada, las decisiones se toman en virtud de consideraciones amicales, familiares, o económicas, que de otra forma en un espacio democrático no se darían porque perjudican a otros sectores. Así como para Hannah Arendt, el espacio público del ágora griego fue ocultado por el espacio social del cristianismo que borró la diferencia entre público y privado, y que luego fue reemplazado por la sociedad de masas, donde los individuos no tienen capacidad de verse ni oírse entre ellos; así la esfera privada en Baños prima sobre la pública. Lo que debería ser discutido y decidido en lo público es decidido en lo privado.

Por otra parte, la generalización de las prácticas clientelares impiden que la democracia tenga sentido. Donde debería haber participación hay apatía política. Las prácticas clientelares y basadas en relaciones familiares, provocan la concentración de cargos en un grupo de personas, y la arbitrariedad en las decisiones. Las prácticas clientelares, que son intercambios duales basados en intereses utilitarios, entre un “patrón” y un “cliente”, donde uno le hace un “favor” al otro, marcan la dinámica de las relaciones en Baños. Como consecuencia se habla de casos de corrupción, mal uso de los recursos públicos, pero a pocos les importa. Más bien se generaliza algo de lo que se quejan los mismos bañeros, la apatía política. Según Kerstenetzky (2003) la apatía política es en una buena parte producto de la falta de incentivo de participar en las decisiones, y esto es justamente lo que tienen los bañeros, porque ellos creen que las decisiones se toman en virtud de otras causas: amigos, familiares, intereses privados.

Ejemplos de esta apatía política y prácticas clientelares se dieron cuando Ecociencia intentó llevar el tema ambiental a la parroquia de Río Verde, proponiendo alternativas de desarrollo que juntaran turismo y protección ambiental. Sin embargo, como se menciona en un documento (Núñez y Barragán, 2006), la población local no tenía un tejido social que las uniera, habían decisiones inesperadas que se tomaban por intereses personales, sumadas además a la desconfianza de la población y la pobre capacidad institucional de las juntas parroquiales. El resultado es que las ONG no lograron incorporar ni al Municipio ni a la Junta Parroquial en el plan de manejo del Corredor Llanganates – Sangay.

### ***5.3 Falta de institucionalidad y capacidad técnica***

Junto a los problemas de clientelismo y poca participación, están los problemas institucionales del Municipio y su poca capacidad técnica para llevar a cabo zonificaciones, planes de manejo, proyectos de conservación, etc.

El Plan Estratégico se basa en seis ejes de trabajo y once proyectos. Se espera que organizaciones externas al cantón apoyen en la construcción de estos proyectos, porque

estaba claro que el Municipio carece del personal calificado para llevarlos adelante. Hay lugares del cantón que al ser atractivos para las ONG ambientales, estas pueden brindar sus servicios. Pero surgen las preguntas sobre ¿qué pasa con las parroquias y lugares no atractivos para la conservación? y ¿quién va a evaluar las posibilidades y el manejo necesario en esas zonas?

La capacidad técnica también se vincula con la institucionalidad. En Río Verde, Ecociencia construyó un Plan de Manejo de la Parroquia, pero no pudo implementarla por la debilidad de la junta parroquial –además del débil tejido social- y la escasa colaboración municipal. Se hizo evidente que la poca colaboración entre otras cosas se debe al poco entendimiento del tema ambiental. Hay intereses que resultan opuestos cuando se intenta operacionalizar los objetivos. Para algunos concejales y miembros del Municipio, el corredor ecológico Llanganates – Sangay no es relevante. A esto se le suma la desconfianza en el Municipio por parte de los actores sociales (Núñez y Barragán, 2006). Aún más, el Plan de Río Verde fue hecho por Ecociencia, pero se hizo evidente que el Municipio no podría realizarla para las otras parroquias.

Asimismo, el interés de una parte de la sociedad civil de evitar la construcción de las hidroeléctricas no se veía acompañado de estudios técnicos que evaluaran su impacto. Al momento que dejábamos Baños, el G 8 iba a solicitar al Municipio y a la empresa encargada de construir la hidroeléctrica los estudios de impacto ambiental (que el Municipio no tenía), para luego mandar a dos miembros al lugar para que evalúen independientemente el caso. Lamentablemente no cuento con información sobre los resultados de este proceso. Pero, lo que si sabemos con certeza es que el G 8 supo que estas gestiones se podían realizar y que estaban en su derecho como representantes de la sociedad civil de hacerlo, únicamente después de que en las reuniones del Grupo el asesor legal de Ecociencia lo señalara.

Como vimos anteriormente, uno de los principales problemas es que los representantes de la sociedad civil no saben exactamente cuales son los derechos que la misma tiene. Participar, pedir información, seguir el proceso de las políticas públicas, son derechos

que el G 8 no conocía. En ese sentido la institución municipal no es el reflejo de la sociedad civil sino es un ente separado, que otorga, que permite conocer o participar, pero no están obligados a ello.

No se puede negar que los miembros del G 8 esperaban que el espacio creado por el grupo induzca a la población a mostrarse más activa proponiendo y adoptando proyectos turísticos y ambientales. Pero ellos mismos estaban atrapados por las prácticas clientelares de la relación sociedad civil – municipio, la indiferencia de ambos, la apatía política, la falta de institucionalización de un espacio de la sociedad civil, y el desconocimiento de los propios miembros de sus derechos. Todo lo cual fragilizaba su existencia como instancia veedora de la gestión ambiental y turística.

Por otro lado, la percepción que los habitantes tienen del Municipio como institución es mejor en la zona urbana que en la rural. Una explicación a esto es que el Municipio está más cerca de los pobladores ciudadanos que los habitantes de las parroquias. Los primeros recuerdan más obras municipales y conocen más acerca de la actual gestión, tal vez también porque tienen más relaciones amicales o familiares con ellos. En la ciudad el 89.7 % de los pobladores recordó al menos el nombre de un concejal, en Lligua el 70.0 %, en Ulba el 67.5 %, en Río Verde 50.0 %, y en Río Negro el 41.7 %. Es decir también, hay una relación entre distancia física y el grado de conocimiento. A más cerca físicamente se les conoce más, a más lejos como Río Verde y Río Negro se les conoce menos.

Esto nos hace pensar que la gestión municipal tiene mayor presencia en la ciudad de Baños que en las parroquias, y por esa razón la población rural recuerda menos servicios sociales, menos departamentos, menos concejales. También los ciudadanos están sobre representados en el Municipio y varios de los funcionarios municipales pertenecen a las familias conocidas como tradicionales de Baños ciudad.

Pero estas diferencias no hacen sino probar que hay un desbalance entre la zona urbana y la rural. Esto explica también el discurso municipal de “Baños Cantón ecoturístico”

compartido por los sectores vinculados al turismo, que afirma que el turismo es la principal actividad productiva del cantón y su motor de desarrollo<sup>32</sup>. No negamos que lo sea, pero si afirmamos que este discurso oculta a varios sectores del Cantón.

En cambio es muy interesante observar que la población sea rural o urbana tenga el mismo conocimiento de la existencia del Plan Estratégico. Una posible explicación es que la convocatoria y la participación en la construcción del Plan incluyó a la población rural por primera vez en esa magnitud, por lo cual este proceso esta presente en las mentes de la gente. Sin embargo, el problema sigue siendo el mismo: la participación en el Plan Estratégico no elimina las débiles relaciones entre la población de las parroquias con los sectores urbanos y el municipio, ni elimina la centralización de las decisiones municipales ni su poca popularidad en las parroquias.

#### ***5.4 Desarrollo Sustentable***

Acabamos de ver los problemas que atraviesan a la sociedad civil, al Municipio y a la gestión ambiental; y que ahora nos permiten plantear y responder la pregunta final: ¿Es posible tener una gestión ambiental sustentable en un contexto como el cantón Baños?

Desde el punto de vista de Enrique Leff o Martinez Alier, el caso de Baños no ofrece sustentabilidad porque esta basado en asumir el medio ambiente como funcional al crecimiento y explotación permanente del atractivo turístico. Lo cual si bien permite mantener los ecosistemas y riqueza biológica de las áreas vinculadas al turismo, justifica la destrucción de las que no entran en el rango de áreas protegidas. En las parroquias de Río Negro y Lligua la población está más orientada a la explotación de los recursos naturales, deforestación y agricultura depredadora, y son justamente las zonas que reciben menos beneficios del turismo, si es que algún beneficio. En la primera, la

---

<sup>32</sup> Basta leer los folletos del departamento de Turismo del Municipio. Pero esto también salió en las entrevistas. Por otro lado en los talleres organizados por Ecociencia, los participantes señalaron que la gente tiene la capacidad de dedicarse a otra cosa que no sea la actividad turística y se dedica a esto por decisión no por obligación. Pero que también, la capacidad de respuesta ante factores que disminuyan el turismo es bastante baja, “porque nadie piensa en otras opciones que no sea el turismo, pero podría ser peligroso, ejemplo el volcán... Baños y el turismo, actividad económica altamente integradora pero es necesario diversificar”.



población apoyaba la construcción de mas hidroeléctricas en desmedro del corredor ecológico Llanganates Sangay, debido a la posibilidades laborales de las obras. En el segundo, la población es indiferente absolutamente al tema ambiental porque no tienen beneficios turísticos. De hecho, es la parroquia que ya perdió sus bosques debido a la conversión de esas tierras en zonas agrícolas, y que ahora están en proceso de degradación del suelo. En Baños no se discute la racionalidad de la sustentabilidad ni el sistema económico sino que el debate se reduce a la reproducción del sistema<sup>33</sup>.

En cambio, si restringimos el concepto de sustentabilidad a dos pilares: la sociedad civil y la gestión ambiental. Entonces la primera se basa en el establecimiento de una esfera pública, la participación ciudadana y mecanismos que permitan que acceso a las decisiones municipales. En la segunda se necesitan de una institucionalidad fuerte y capacidad técnica del municipio.

Pero en Baños, por un lado las prácticas clientelares, la apatía política, las diferencias en el tejido social, los vínculos y relaciones entre organizaciones, son un freno a las posibilidades de que la participación brindaría. Por el otro lado, la gestión ambiental está limitada por la capacidad técnica del Municipio, la desconfianza de la población, y las mismas prácticas de favoritismo hacia la zona urbana, y dentro de la misma a los miembros de las familias tradicionales que acumulan capital económico y cargos en las organizaciones sociales.

Sin embargo, en este contexto, nosotros encontramos que pueden haber avances hacia una gestión ambiental sustentable en la medida que:

- Es posible ampliar la esfera pública si se crea una plataforma civil donde se discutan los temas turísticos y ambientales.

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, en los talleres organizados por Ecociencia se indica que los participantes (muchos miembros del Municipio) pensaban que las diferencia entre la cámara de turismo y cámara de comercio, deben terminar e integrarse para tener una meta común: Baños ecoturístico. “También existe la agricultura en una mínima parte. Deberíamos tener productos de sello verde, y el cantón Baños si podría lograr. También están las manualidades para ofertar al turismo”.

- Se puede crear mayor participación e interés en el tema ambiental a partir de la hegemonía del tema turístico. Sabemos que existe participación a nivel comunitario y barrial. Lo que faltan son canales para pasar de la comunidad a la coordinación entre organizaciones de segundo grado. El tema ambiental es algo que “esta moviendo a la gente”. Al menos a un sector grande de la población.
- En la medida que los medios de comunicación y los líderes de opinión tienen preocupaciones turísticas y ambientales, es posible que la sociedad civil presione por sus derechos de participación y a ser informados.
- En la medida que Baños es un cantón interesante para proyectos de conservación y ecoturismo, actores externos eventualmente jugarán un papel en los proceso arriba descritos.
- Si los sectores rurales como por ejemplo el Grupo de Agricultores Agroecológicos que agrupa a varias comunidades rurales cercanas al circuito turístico, implementan proyectos y entran al circuito turístico podemos pensar que tomarán mas peso en el juego de poderes del cantón, generando mayor equilibrio.
- En la medida que la actual y las siguientes gestiones municipales promuevan la participación y los temas ambientales, se madurará la conciencia ambiental y el derecho a participar.

Pero el que estos hechos se den o no, es algo aún difícil de prever. Muchas veces las decisiones se toman por rasgos personales. El Plan Estratégico Cantonal fue por ejemplo iniciativa de la gestión actual, la participación en el mismo resultado del interés de los líderes comunitarios y de organizaciones, y la creación del Grupo de Seguimiento una muestra del interés por formar una instancia que vigile al Municipio.