

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**

FLACSO - Biblioteca

Rafael Mendoza Lozano

Diciembre, 2007

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**

A Saraswati por su incansable apoyo  
A EcoCiencia por haberme dado la oportunidad de trabajar  
en la zona  
A mis amigos  
y a una inagotable fuente de inspiración,  
a Misha Tal

## 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

## SINTESIS DEL CONTENIDO

El objeto de esta tesis fue explorar en que medida la sociedad civil, las prácticas democráticas o la ausencia de las mismas, y la institución municipal, condicionan la gestión ambiental cantonal en Baños de Agua Santa. La idea principal guiando el estudio fue que las características de la sociedad civil, y la relación entre ella y el municipio, delimitan y dan forma a la gestión ambiental. Esta relación toma forma en los espacios de participación, vínculos clientelares, institucionalidad, ciudadanía, diferencias en el tejido social, concentraciones de poder. En ese sentido, la gestión ambiental como componente del desarrollo sustentable depende de lo social para que se ejecute.

Actualmente hay un fenómeno en los municipios ecuatorianos que consiste en pasar de una administración tradicional, que no enfatizaba en la participación ciudadana, y en el que la gestión ambiental se limitaba al manejo del ornato, basura, y agua; a una administración que usa el discurso del desarrollo sustentable, la participación ciudadana y una gestión mas amplia y profunda de los recursos naturales. En este estudio observamos las iniciativas de la administración municipal de Baños para pasar a este tipo de gestión moderna, que toma en cuenta lo ambiental y la participación. Esto llevó a la formulación de un Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente y la creación de una instancia de la sociedad civil para velar por el cumplimiento del mismo. Sin embargo, las características sociales y económicas del cantón, incluyendo sociedad civil y municipio, se constituyeron en barreras para una gestión de desarrollo sustentable y participativo.

Esto nos sugiere que las iniciativas en los gobiernos locales para generar políticas de desarrollo sustentable deben implicar una reconstrucción profunda del tejido social, la ciudadanía, la institucionalidad.

## INTRODUCCIÓN

Este estudio trató sobre la influencia que tienen la sociedad civil y la relación Municipio-sociedad civil en la gestión ambiental del Cantón Baños de Agua Santa. Es decir, exploramos las prácticas democráticas, la esfera pública, los mecanismos de participación ciudadana, la institucionalidad, capacidad técnica y propuestas del municipio, con la intención de conocer en que medida se puede hablar de una gestión ambiental sustentable en el cantón.

De allí que la pregunta central en la tesis es: ¿En que medida las diferentes características de la sociedad civil y el Municipio pueden delimitar la gestión ambiental del cantón Baños? Pero para responder a esta pregunta debimos considerar que por un lado la sociedad civil de Baños presenta rasgos diferentes entre las parroquias y la cabecera cantonal, con los actores sociales demandando que sus propuestas sean atendidas. Por otro lado, la gestión municipal intentó ser más progresista que las anteriores gestiones y se propuso incorporar la participación ciudadana y mejorar la gestión ambiental. Esto en un contexto en el cual el discurso dominante del cantón es el desarrollo a través de la actividad turística, impulsada en gran medida por las atracciones naturales.

Hemos observado que en general las investigaciones sobre desarrollo local enfatizan en la participación ciudadana como instrumento para mejorar la gestión ambiental. Sin embargo, no conocemos de estudios que analicen las diferencias que hay en la misma sociedad civil, y su importancia a la hora de impulsar la gestión ambiental. Dado que el acceso al poder municipal es diferenciado, y que hay grupos dentro la sociedad con intereses económicos diferentes, pensamos que los intereses ambientales pueden variar. Por lo mismo, gestión ambiental responde a esta diferenciación.

Además, se asume que el desarrollo de una gestión sustentable de los recursos naturales necesita contar con un gobierno local pro activo y una sociedad civil comprometida, porque son los actores locales quienes sufren con la degradación ambiental y muchas veces son quienes saben como solucionarlos (Martínez Alier y Roca, 2000; y UICN,



1997). Para esto se proponen metodologías participativas, que incluyen talleres, difusión de las actividades por medios de comunicación, entrevistas a los diferentes sectores de la sociedad local, reuniones con los líderes. Además se promueve la formación de departamentos de gestión ambiental dentro de cada municipio.

Sin embargo, encontramos que el énfasis en la gestión ambiental –dentro del marco del desarrollo sustentable- olvida en algunas ocasiones que la sociedad civil no es un todo homogéneo, sino que existen dinámicas particulares, con instituciones, organizaciones y asociaciones que tienen distintas motivaciones e intereses; de tal forma que su compromiso con la gestión de los recursos naturales está determinada por varios factores. El clientelismo y las prácticas de favoritismo a familiares y amigos, la concentración de poder, la falta de confianza en la institución municipal, se convierten en barreras para alcanzar un manejo sustentable de los recursos basado en el consenso social construido en un espacio público democrático y participativo.

El desafío del desarrollo local llevado a cabo por los mismos actores sociales, se convirtió en una alternativa al agotarse el modelo de desarrollo basado en el Estado centralista a fines de los años ochenta. Con ello, creció la necesidad de replantear lo local, redefinir la democracia, descentralizar los poderes y darle espacios de participación a sectores antes excluidos (Ramón y Torres, 2004: 111-112). Por eso ahora se habla de la transición desde municipios tradicionales a municipios modernos de gestión de desarrollo sustentable. Nosotros creemos que como parte de este proceso es necesario entender el contexto político local y la organización social local. Pero, hasta el momento no conocemos estudios de caso sobre el impacto de la sociedad civil -a través de sus mecanismos de negociación de intereses, vínculos con el municipio, clientelismo, etc.- en la gestión ambiental. En un foro de discusión sobre el papel de la participación en la gestión ambiental se señaló que la sociedad civil está atravesando por un periodo de transición y que esto tiene impacto en las gestiones ambientales: “Por otro lado, la creciente conflictividad ambiental a nivel urbano y rural y sus formas particulares de procesarlas con diferentes grados de participación también configuran la realidad de gestión ambiental actual” (Red Cántaro, 2001: 7)

En Baños, como en muchos municipios del Ecuador, se han generado Planes Estratégicos, que incorporan manejo sustentable de los recursos naturales, mejoras en la educación, salud, mayor empleo, mejora económica, etc. Sin embargo, las diferentes gestiones municipales han tenido dificultades para ejecutar o poner en acción estos planes. En este cantón, la actividad turística es el principal eje económico y ha impulsado el interés de la sociedad civil por la gestión ambiental. De hecho, desde hace unos años el municipio cuenta con una unidad ambiental; y en el 2005 elaboraron un Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente, desarrollado con participación de diversas organizaciones locales, creándose además un grupo de la sociedad civil para velar por el cumplimiento del Plan.

Es decir, desde el Municipio de Baños se ha buscado promover la participación. Hecho que va en concordancia con la tendencia actual de reconsiderar la democracia a nivel local y fomentar la participación política:

“La participación en la gestión política es fundamental para reconstituir el orden político democrático, es decir para construir un nuevo modelo de democracia participativa que supere la actual de tinte formal, representativa e institucional. De igual manera hay que cuestionar el hecho de que la política es concebida tradicionalmente como la lucha por el acceso al poder del Estado, excluyendo a otras actividades ciudadanas que son políticas” (Ibíd, 2001: 14)

Sin embargo, en nuestra investigación vimos que esta participación es limitada, y condicionada por las características sociales y prácticas tradicionales. Además, observamos que los intereses ambientales de los actores sociales están sujetos a condiciones socio económicas (como por ejemplo, la inserción en la actividad turística) y vínculos desiguales con el poder político cantonal; con el resultado de que estas diferencias en la misma sociedad civil condicionan la gestión ambiental.

En el caso del primer plan de desarrollo local de Baños se dice:

“Este Plan Local es de la comunidad del cantón, no sólo porque fue elaborado a partir de un diálogo permanente, sino porque después del periodo de formulación, ha quedado en la memoria de la comunidad baneña la aspiración de la sociedad en la que quiere vivir en las próximas décadas” (Ilustre Municipalidad de Baños de Agua Santa, 1996: 3)

Luego, en el mismo texto se dice que el turismo es la 1ª prioridad en estrategia de Economía local Urbana y Rural Turismo, y que el mismo es el eje articulador del desarrollo local (Ibid.). Sin embargo, nueve años después de la creación de dicho Plan las zonas rurales se quejan por la arbitrariedad del Municipio y su apoyo a los intereses de los sectores urbanos. En este estudio vimos que las zonas rurales no tienen como poner en la agenda municipal sus problemas, discutir y ejecutar sus necesidades. Así, si bien el turismo cobra más importancia para el cantón, las zonas rurales están excluidas de los beneficios del mismo. En la parte urbana del cantón es frecuente escuchar sobre la importancia del ecoturismo en el desarrollo local, y que los ingresos del mismo se distribuyan en todo el Cantón. Es decir todo lo contrario a lo que ocurre.

La información de campo para el presente estudio se recogió entre abril y septiembre del 2005 en el cantón Baños, gracias al apoyo de la ONG Ecociencia. El autor participó en la aplicación de una encuesta de percepciones, hizo entrevistas a dirigentes del cantón, contrastó respuestas de acuerdo a cada parroquia, y participó en las reuniones del Grupo de Seguimiento de la Sociedad Civil encargado de vigilar el Plan Estratégico de Turismo y Medio Ambiente.

Hemos dividido el estudio en las siguientes partes: en el capítulo uno, revisamos los conceptos teóricos que nos interesan; es decir, desarrollo sustentable, sociedad civil, democracia, participación, ciudadanía, institucionalidad, y gestión ambiental.

En el capítulo dos, analizamos la conformación de la sociedad civil de Baños tomando en cuenta las organizaciones, sindicatos, empresas turísticas y comerciales, clubes, y los vínculos que los unen, además de los vínculos de participación con el municipio. Asimismo, indagamos en las prácticas de participación ciudadana, y sus motivaciones para movilizarse en busca de objetivos comunes.

En el capítulo tres, exploramos el contexto que dio paso a la creación del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente, y la participación ciudadana en la elaboración del mismo. También vemos las percepciones e institucionalidad del Municipio de Baños.

En el capítulo cuatro, analizamos la conformación del Grupo de Seguimiento de la sociedad civil, creado en las asambleas de elaboración del Plan Estratégico. Enfatizamos en los problemas que surgieron en este Grupo y que mostraron las barreras que existen para una gestión ambiental sustentable y participativa.

Finalmente en el capítulo cinco, discutimos los resultados encontrados, junto a los conceptos expuestos en el capítulo uno; para terminar con conclusiones generales del estudio.

Esperamos así enriquecer el corpus teórico vinculado a los gobiernos locales, gestión ambiental y sociedad civil, brindando este estudio de caso de una sociedad civil en un cantón con gestión ambiental, actividad turística, características de poca participación, y concentración del poder político, social y económico en un sector.

Queremos dar gracias a la ONG Ecociencia, y a las personas que conocimos en el cantón Baños y nos proporcionaron toda la información.

## METODOLOGÍA

En esta investigación nos hemos basado por un lado en un análisis cualitativo de las entrevistas, observación de campo, fuentes secundarias, etc. Por otro lado apoyamos a la información cualitativa mediante un análisis cuantitativo basado en gran parte en una encuesta de las percepciones con respecto al municipio de Baños.

Para tener información acerca de la sociedad civil, organizaciones, tejido social, y la participación, que se presentan en el capítulo 2; básicamente usamos información de las entrevistas semi estructuradas y la información de una encuesta de percepción que la ONG Ecociencia aplicó en agosto del 2005. Tanto las entrevistas como la encuesta de percepción se aplicaron considerando la distribución de la población en la Matriz urbana del cantón, las comunidades rurales de la Matriz, y las cuatro parroquias.

La información acerca del Municipio y la gestión ambiental se recogieron con entrevistas semi estructuradas a dirigentes de organizaciones sociales y empleados del Municipio. Además usamos el material recogido durante talleres organizados por Ecociencia con los líderes de opinión y empleados municipales.

Las entrevistas también brindaron información sobre el proceso participativo que permitió culminó en el Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente. Por otro lado, mi participación en las reuniones del Grupo de Seguimiento de la Sociedad Civil, y las memorias de la misma, me dieron el material para analizar su creación y desarrollo.

La información para este estudio se recogió desde abril hasta septiembre del 2005 en el cantón Baños, por medio de las siguientes técnicas:

- 1) Entrevistas semi estructuradas a líderes de organizaciones, personal del Municipio y de las parroquias, y personas comprometidas con la sociedad civil del cantón, que pudieran dar cuenta de la organización local. Las entrevistas se realizaron en

la ciudad de Baños así como en las parroquias y zonas rurales. (Ver en Anexos los formatos de entrevista y los nombres de las personas entrevistadas)

- 2) Una encuesta de percepciones de la sociedad civil con respecto al accionar del Municipio, llevado a cabo por la ONG Ecociencia. La encuesta fue conducida por la nombrada ONG y elaborada por Carolina Chiriboga, entonces encargada del componente social del Programa de Conservación de la Biodiversidad de los Páramos y otros Ecosistemas Frágiles del Ecuador (CBP)

La muestra fue de tipo aleatoria. El grado de confianza es de 95 %. El intervalo de confianza de 4.9 %. El número de individuos encuestados fue de 378 personas. Divididos del siguiente modo: Cabecera cantonal: 272 personas. Parroquias: 106 personas: Parroquia Lligua: 20 personas, Ulba, 40 personas; Río Verde 22 personas; Río Negro 24 personas. De ellos 189 fueron mujeres y 189 hombres. Divididos por igual en la cabecera cantonal y cada parroquia. (Ver en Anexos el formato de encuesta)

El objetivo de la encuesta fue evaluar las percepciones de la población respecto al Municipio, conocimientos del mismo, obras que este realizó, medios de comunicación, y participación de la población en las organizaciones y actividades locales. Esta información es propiedad de Ecociencia.

- 3) Seguimiento y participación de las reuniones del grupo de la sociedad civil encargada del cumplimiento del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente. Durante los meses de abril a septiembre del 2005. (Ver en anexos los miembros del grupo)
- 4) Revisión de los documentos, sistematizaciones y talleres realizadas por la ONG Ecociencia.
- 5) Observaciones de campo en el cantón durante el 2005