

ONG Y ESTADO

PARTICIPACIÓN, RIVALIDAD Y COOPERACIÓN

EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

Tania Dávila Paredes

ONG Y ESTADO
PARTICIPACIÓN, RIVALIDAD Y COOPERACIÓN
EN LA GESTIÓN AMBIENTAL



FLACSO
ECUADOR



**ABYA
YALA** | UNIVERSIDAD
POLITÉCNICA
SALESIANA

Quito, 2010

ONG y Estado

Participación, rivalidad y cooperación en la gestión ambiental

Tania Dávila Paredes

1era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 2328888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Diseño,
Diagramación e
Impresión: Ediciones Abya-Yala
Quito - Ecuador

ISBN FLACSO: 978-9978-67-258-7

ISBN Abya-Yala: 978-9978-22-942-2

Impreso en Quito Ecuador, septiembre 2010

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador
Programa de Estudios Socioambientales Convocatoria 2003-2005
Tesis previa la obtención de maestría en ciencias sociales con
mención en estudios socioambientales;
Autora: Tania Dávila Paredes
Tutor: Teodoro Bustamante

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS	9
RESUMEN	11
INTRODUCCIÓN	13
RACIONALIDAD AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN, ONG, MUNICIPIOS Y GESTION AMBIENTAL	17
Antecedente histórico y legal	17
Racionalidad ambiental	20
Democracia participativa	21
La participación: discursos y oportunidades	24
Desafíos de la participación	29
Mecanismos o espacios de participación.....	30
Participación en el manejo de los recursos naturales.....	34
El papel de las ONG en el desarrollo.....	34
La participación como objetivo institucional.....	37
Los gobiernos locales: participación y municipalidad.....	40
Descentralización.....	44
Clientelismo	47
De la participación a la gestión ambiental	48
Generalidades y principios de cuencas	51

LA SUBCUENCA DEL RÍO EL ÁNGEL: ANTECEDENTES,	
DATOS GENERALES Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN	55
Ubicación de la subcuenca del río El Ángel	55
Caracterización biofísica de la subcuenca del río El Ángel	57
Características climáticas	57
Microcuencas	59
Balance hídrico.	61
Balance oferta –demanda de agua	62
Uso del agua	64
Uso del suelo	65
Zonas de vida	69
Breve caracterización biofísica de la Reserva Ecológica El Ángel (REEA)	70
Caracterización socioeconómica de la subcuenca del río El Ángel.	74
Aspectos demográficos	75
Población y empleo	75
Educación.	77
Salud	78
Servicios básicos.	48
Actores clave en la subcuenca.	81
Espacios de participación en la subcuenca	88
El Consorcio Carchi - CORCACH.	89
Espacios de participación en la Reserva Ecológica El Ángel . .	92
La propuesta del Consejo de Gestión de la Subcuenca.	104
 DE LA PARTICIPACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL, FORTALECIMIENTO	
DE GOBIERNOS LOCALES Y DESCENTRALIZACIÓN	113
Participación en la subcuenca	113
Discurso de la participación	114
Mecanismos de participación	117
Capacidad de participar	123
Oportunidades para la participación	124
Desafíos de la participación	126
Gestión ambiental de la subcuenca	128
Sinergias para la gestión ambiental de la subcuenca	129

Espacios de participación para la gestión ambiental de la subcuenca.	134
Fortalecimiento de gobiernos locales	148
Descentralización	150
CONCLUSIONES	153
NOTAS	165
BIBLIOGRAFÍA	168
ANEXO 1	175
ANEXO 2	177

LISTA DE SIGLAS

AJUPRUC	Asociación de Juntas Parroquiales de Carchi
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
ATI	Asistencia Técnica Internacional (PRODERENA)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CG	Consejo de Agua para la Cuenca del río Paute
CG REEA	Comité de Gestión de la Reserva Ecológica El Ángel
CIALs	Comités de Investigación Local
CIID	Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá
CIP	Centro Internacional de la Papa
CGRR	Corporación Grupo Randi Randi
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
CORCACH	Consortio Carchi Eco-región El Ángel
CONDESAN	Consortio para el Desarrollo Sostenible de la Eco-región Andina
ECAs	Escuelas de Campo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONAG	Fondo para la protección del agua en la hoya del Guayllabamba
FUNDAGRO	Fundación para el Desarrollo Agropecuario
GAT	Grupo Asesor Técnico de la REEA
GTP	Grupo Trabajo Páramos
ICA	Ingenieros Consultores Asociados Cía. Ltda.
INAMHI	Instituto Ecuatoriano de Meteorología e Hidrología

INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre
INIAP	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
MAE	Ministerio del Ambiente
MAGAP	Ministerio de Agricultura Ganadería Agropecuario
MANRECUR	Manejo Colaborativo y Uso Apropriado de Recursos Naturales en la Eco-región del Río El Ángel, Carchi
PCC	Proyecto Conservación Comunitaria
PRODERE- NA	Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales
PROLOCAL	Proyecto de Desarrollo Local
PPT	Proyecto Páramos Transfronterizos
REEA	Reserva Ecológica El Ángel
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINEC	Sistema Nacional de Estadísticas Educativas
TULSMA	Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente
UE	Unión Europea

RESUMEN

A primera vista la participación se la considera como algo bueno y anhelado, y es enunciada fácilmente en discursos políticos y en casi todos los componentes principales de proyectos socio-ambientales. Si nos circunscribimos a la realidad latinoamericana la valoración de la participación y su significado en sí, han variado en el tiempo, y el área en estudio no ha estado ajena a esta realidad. La subcuenca del río El Ángel, ubicada en la provincia del Carchi ha sido escenario de un interesante proceso de mutación en la dinámica de los procesos participativos en los últimos quince años, pasando desde una participación liderada por la sociedad civil, específicamente por las ONG que trabajan en la zona, hacia una participación asistida y fomentada por el Estado. En este contexto, la presente investigación analiza las oportunidades y desafíos que se han generado en el área en torno a la gestión ambiental participativa de la subcuenca.

El documento se encuentra dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo se presenta el marco teórico que guía la investigación, para lo cual primero se hace un acercamiento al concepto de la participación desde una exploración de su significado dentro de la racionalidad ambiental y la democracia participativa. Adicionalmente, se presenta un análisis tanto de la evolución de la conceptualización de la participación en sí durante las últimas décadas, como de las oportunidades, desafíos y mecanismos que se han generado para lograr su implementación. Segundo, se discute la institucionalidad de los principales actores en el

área de estudio: ONG y Municipios, y sus prácticas tanto democráticas como clientelares en el contexto de la gestión ambiental participativa. Finalmente, a través de un análisis conceptual de las generalidades y principios de cuencas hidrográficas, se explica las razones por las que el área de estudio se define como tal.

El segundo capítulo se divide en dos partes claramente diferenciadas, en primer lugar se realiza un acercamiento al contexto biofísico, y socioeconómico de la subcuenca, y en segundo lugar se presenta la evolución en los últimos quince años de los procesos participativos llevados adelante para su manejo ambiental, para lo que se realiza un análisis histórico de los principales actores en la subcuenca y de los espacios de participación creados hasta llegar a la propuesta actual de la creación de un consejo de subcuenca.

El tercer capítulo se desarrolla en base a las percepciones y experiencias que los actores clave de la subcuenca tienen en cuanto a los procesos participativos en ella generados, es decir que es aquí donde se presenta el análisis de los datos obtenidos en la investigación en campo. El análisis de la información recabada se lo aborda desde cuatro componentes principales: participación, gestión ambiental, fortalecimiento de gobiernos locales y descentralización.

Finalmente, en el cuarto capítulo se recogen las conclusiones a las que se han llegado de acuerdo al contraste entre los diferentes discursos de participación y el análisis de la información obtenida.

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema

Por mucho tiempo la participación ha aparecido como un término común con una connotación positiva, por lo que es fácil encontrarla en discursos políticos o encabezando los componentes principales de proyectos sociales y ambientales, pero vale la pena preguntarse por qué y desde dónde surge este afán de hacerlo todo participativo? En base a esta pregunta, la presente investigación analiza los distintos enfoques que se han dado a la participación dentro de la gestión ambiental, y hace un análisis de la conceptualización de la “participación” desde distintos ángulos ya que no solamente se la encuentra articulada en la gestión ambiental, sino también en la conceptualización más contemporánea de la llamada “democracia participativa”.

El tema no es nuevo, sin embargo es de suma importancia, sobretodo si se consideran los esfuerzos que son destinados en proyectos de desarrollo para fomentar la participación de los beneficiarios en la ejecución de los programas. Esta situación además de demandar tiempo y recursos económicos también crea dinámicas de interacción donde se establecen tanto relaciones de poder como de cooperación. El análisis de la retórica participativa se torna urgente para entender el desenvolvimiento de dichas dinámicas y como éstas afectan el manejo ambiental del espacio.

Entre las experiencias que tienen algún tiempo de desarrollo en procesos participativos, se encuentra la Subcuenca del Río El Ángel, en la provincia del Carchi, donde desde hace aproximadamente 15 años se viene trabajando la participación con un enfoque de desarrollo eco-regional, para el manejo ambiental de la subcuenca. Cabe señalar, que el contexto de la investigación está delineado por una interesante permutación de los procesos participativos, al pasar de un liderazgo a cargo de las ONG de la zona a un protagonismo estatal en el que se trata de iniciar y reafirmar el papel del Estado en el manejo ambiental de la zona. En este sentido, el área de estudio presenta un interesante panorama para el estudio del discurso de la participación, además de que cuenta con un enfoque ambiental importante, ya que se define como una subcuenca hidrográfica, lo que la inscribe claramente en la tendencia actual que la autoridad ambiental del país propone en cuanto a gestión ambiental.

Objetivo del estudio

El objetivo de la presente investigación es alcanzar un entendimiento de las dinámicas participativas que se han sucedido en la subcuenca del río El Ángel a fin de lograr su gestión ambiental. Para esto se hace un análisis exhaustivo de las oportunidades y los desafíos que la participación ha tenido que enfrentar, y en este sentido se indaga la capacidad de adaptación que los actores clave de la subcuenca han desarrollado frente a la evolución dinámica de los procesos participativos.

La evolución de los procesos participativos en la zona se analiza en base a dos preguntas centrales: ¿quien promueve la participación? y cuáles son los contenidos que se dan al discurso de participación? En base a estas dos preguntas se llega a establecer dos fases claramente diferenciadas en la zona de estudio, las mismas que se desarrollan en un período que abarca alrededor de 15 años, desde el auge de ONG desarrollistas en la zona (1992) hasta la ejecución de un nuevo programa de corte estatal (2007). En la primera fase la participación es promovida desde la sociedad civil, específicamente por ONG que trabajan en el área, a través de la creación del Consorcio Carchi Eco-Región El Ángel (CORCA-CH); y, en la segunda fase la participación es promovida por el Estado (gobierno central y seccionales), a través de la ejecución del Programa de Apoyo a la Descentralización del Manejo de los Recursos Naturales (PRODERENA) financiado por la Unión Europea.

Metodología

Existen varias delimitaciones de la Subcuenca del río El Ángel con pequeñas variaciones, sin embargo para la presente investigación se consideró la demarcación de la subcuenca realizada por la empresa consultora Ingenieros Consultores Asociados (ICA), ya que en la actualidad es la que están utilizando la mayoría de los gobiernos locales para su planificación y ejecución de proyectos. Según esta delimitación la Subcuenca del río El Ángel tiene un área total aproximada de 304,36km² y abarca principalmente tres cantones de la provincia del Carchi: Espejo, Bolívar y Mira. Por otro lado, el espacio temporal que se analizó durante la investigación comprende desde 1992 hasta 2008, es decir aproximadamente 15 años. Considerando las delimitaciones geográfica y temporal señaladas, el estudio tuvo dos fuentes importantes de recolección y análisis de datos.

La primera fuente, se fundamentó en la sistematización de información secundaria conformada por una bibliografía exhaustiva de los procesos y los productos llevados a cabo en la subcuenca, como por ejemplo: planes de manejo comunitarios, planes de uso del agua en la subcuenca, detalle de proyectos en ejecución y sus metodologías participativas. De igual manera, se contó con información bibliográfica secundaria adicional respecto al manejo de cuencas de manera participativa a nivel local. Adicionalmente, se trabajó con la legislación ambiental pertinente para el caso, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, lo que permitió la definición de la estructura funcional institucional, administrativa y jurídica a nivel local.

La segunda fuente, son los datos obtenidos en campo, para lo que se realizó un mapeo de los actores sociales que se interrelacionan en la subcuenca, donde se definieron sus roles y características, lo que sirvió para la identificación de los actores clave. El principal criterio que se usó para la definición de los actores clave tuvo un fuerte enfoque hacia los ejecutores de proyectos relacionados al manejo ambiental de la subcuenca, es decir hacia los principales proponentes de la participación: ONG y Estado. En este sentido, se consideró por un lado a representantes de programas estatales, municipios y juntas parroquiales y por otro a las principales ONG y consultoras que han trabajado en la zona.

En el trabajo en campo, la principal herramienta para la obtención de la información fue la entrevista semi-estructurada, la misma que varió de acuerdo a las características y roles de cada actor (ver Anexo 2). Las entrevistas se realizaron en su mayoría en el área de estudio durante los meses de Noviembre y Diciembre de 2008 (ver Anexo 1). Los resultados obtenidos fueron procesados con el programa ATLAS.ti V.5.0, y el análisis de la información se la realizó aplicando principalmente metodologías de análisis cualitativo. La información obtenida fue codificada en base a cuatro componentes principales que van de la mano con el análisis presentado en el marco teórico: participación (discurso, mecanismos, capacidades, oportunidades y desafíos), gestión ambiental (sinergias y espacios de participación para el manejo ambiental), fortalecimiento de gobiernos locales y descentralización.

RACIONALIDAD AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN, ONG, MUNICIPIOS Y GESTION AMBIENTAL

El objetivo de este capítulo es definir el marco teórico que explica la importancia de la participación en la gestión ambiental. En primer lugar se hace un acercamiento a la racionalidad ambiental y la democracia participativa, para luego analizar los discursos de participación, sus desafíos y mecanismos. Segundo, se profundiza en el rol de los diferentes actores en torno a la gestión ambiental, lo cual nos lleva a discutir la institucionalidad de los principales actores en el área de estudio: ONG y Municipios, y por lo tanto sus prácticas democráticas y clientelares. Por último se realiza una breve presentación de las generalidades y principios de cuencas. Con estas tres entradas se pretende dar luces acerca de la importancia de la participación en la gestión ambiental.

Antecedente histórico y legal

En la última década las demandas de democratización, la gestión ambiental participativa y los principios ambientales han cobrado relevancia dentro de los modelos de desarrollo, alcanzando notoriedad y legitimidad en 1992 con motivo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La discusión teórica en cuanto a la participación y luego su promulgación a través de acuerdos internacionales dieron por resultado un fuerte impulso al movimiento por la

democracia participativa vinculada al manejo del ambiente (Leff, 2004: 406).

La Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo (1992), suscripta por más de cien jefes de Estado y de Gobierno, en su Principio 10 establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda.

Es decir que, la capacidad de acción de los ciudadanos no se limita solamente al sistema de elección de sus representantes, sino que debe tener incidencia en las cuestiones públicas. De manera más específica, en el ámbito ambiental, el texto del Principio 10 de la Declaración de Río dice que:

En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan, las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

De la lectura del Principio 10 se desprende que para avanzar en el camino de una efectiva participación de la sociedad civil en la gestión pública del ambiente, se debe garantizar a la ciudadanía el acceso a la información, a los procesos de toma de decisiones y a la justicia ambiental; estos elementos configuran una suerte de modelo básico para la construcción de una gestión ambiental participativa.

En esta dirección, varios países emprendieron reformas constitucionales con énfasis en los instrumentos del manejo ambiental participativo, que abrieron canales tanto para la intervención ciudadana en la gestión pública del ambiente, así como para la transferencia de funciones y competencias gubernamentales, concediendo a las localidades un peso importante en su conducción.

Desde el Estado ecuatoriano se han presentado avances importantes en cuanto a la regulación de la participación y la gestión ambiental. En 1993 se creó la Comisión Asesora Ambiental y en 1996 el Ministerio del Ambiente. La elaboración de instrumentos de gestión como las Políticas Ambientales Básicas en 1994, el Plan Ambiental Ecuatoriano en 1996 y la Estrategia Nacional Ambiental en el 2000. En 1999 se promulgó la Ley de Gestión Ambiental, que determina en el Art. 28 que:

Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la Gestión Ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y privado.

Lo que se complementa con el Capítulo VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Ambiente (TULSMA) en cuanto tiene relación a las políticas ambientales de carácter obligatorio establecidas por el Ministerio del Ambiente. Al igual que, la Ley de Descentralización y Participación Popular de 1997, junto con el Acuerdo Ministerial 106 suscrito el 4 de septiembre de 2006, donde constan los lineamientos para definir el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.

La Constitución elaborada en 1998 incorporó los Derechos Colectivos y entre ellos los de los Pueblos Indígenas y los del Ambiente. Más específicamente el artículo 225 establece que el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales y la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. En base a estos planes y leyes se encuentran en ejecución programas y proyectos destinados a impulsar la gestión en gobiernos locales.

Actualmente, mediante consulta popular el 28 de septiembre del 2008, se aprobó la nueva Constitución propuesta por el actual gobierno y elaborada en un escenario significativo como es la Asamblea Constituyente. Uno de los mayores aportes es la elaboración de una carta magna integral que no responde a demandas fragmentadas: de un sector localizado territorialmente (regionalismo), de un ámbito institucional particular (municipalismo) o de un grupo social específico (etnia). (Carrión, 2008: 41). Sino que, consiste un instrumento normativo elaborado des-

de y para una totalidad tratando de evitar la superposición de leyes y de funciones institucionales, que por tanto tiempo ha caracterizado la legislación ecuatoriana.

En este sentido y de manera específica, parecería haberse entendido que la participación en la gestión de los recursos naturales debe asentarse en un respaldo jurídico que la promueva de manera integral, no como una concesión de las instituciones, sino como un legítimo derecho de todos los actores sociales, lo que implica una redefinición de los accesos a la información, comunicación y el refuerzo de la democratización y equidad en la toma de decisiones.

Racionalidad ambiental

A partir de la década del 70, la alternativa democrática se ha convertido en el proyecto político más ambicioso en América Latina, mientras que la crisis ambiental y los límites ecológicos del crecimiento económico se hacen manifiestos desde los años sesenta. Este complejo proceso histórico ha encontrado como respuesta una creciente demanda popular por participar en la toma de decisiones y en la gestión directa de las condiciones de existencia, dando lugar a la formación de varios movimientos sociales, entre ellos el movimiento ambiental.

El movimiento ambiental nace como una respuesta social a la destrucción ecológica y al cambio global y se sustenta, según Leff, en principios de “autonomía, autogestión y autodeterminación, con el fin de construir una sociedad basada en una democracia participativa y en una descentralización del poder, para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo” (Leff, 1986: 392)

Desde un análisis al desarrollo de la democracia y su vinculación al tema ambiental, Leff alude a la existencia de una racionalidad ambiental¹, la misma que sería entendida como:

Una categoría que aborda las relaciones entre instituciones, organizaciones, prácticas y movimientos sociales, que atraviesan el campo conflictivo de lo ambiental y afectan las formas de percepción, acceso y usufructo de los recursos naturales, así como la calidad de vida y los estilos de desarrollo de las poblaciones (Leff, 2004: 200).

Esta racionalidad ambiental surge del enfrentamiento entre la participación de la sociedad civil en la gestión de sus recursos naturales y los esquemas del crecimiento económico que cosifican la naturaleza provocando su destrucción y la concentración del poder, es en este marco en que se abre un nuevo proyecto social fundado en principios de productividad ecológica, diversidad cultural y democracia participativa. Para Leff, la democracia participativa en el manejo de los recursos naturales aparece como una “condición para alcanzar un desarrollo sustentable con equidad social, fundado en la descentralización del poder y de las fuerzas productivas” (Leff, 1986: 398)

En este contexto la participación se enuncia como pilar fundamental para un desarrollo sustentable, aludiendo implícitamente a prácticas democráticas y democratizadoras, y haciendo referencia tanto a movimientos sociales organizados, como a la inclusión de personas y/o grupos en actividades puntuales. Es decir, en las últimas tres décadas, términos como “planificación participativa”, “investigación participativa”, “proyectos de desarrollo participativos” se tornan cada vez más frecuentes en el discurso de los organismos internacionales y en el discurso oficial de las políticas públicas.

Democracia participativa

Amartya Sen, en una entrevista a un periódico japonés en 1997, señala que el acontecimiento más relevante del siglo XX es el ascenso de la democracia a nivel universal. Según Sen, a pesar de que la democracia tiene su origen en la antigua Grecia hace más de dos milenios, fue apenas en el siglo XX en que logró establecerse como la forma “normal” de gobierno a la que tiene derecho cualquier nación. Fueron varios los acontecimientos que tuvieron que pasar para lograr su instauración como sistema efectivo de gobierno, desde la firma de la “Carta Magna en 1215 hasta la universalización del sufragio en Europa y Norteamérica en el siglo XX, pasando por la revolución francesa y norteamericana del siglo XIX” (Sen, 1999:02).

Actualmente la democracia es considerada como la forma de gobierno correcta, aunque no haya consenso de su definición exacta, sin embargo citando de nuevo a Sen, se señala satisfactoriamente que:

No se debe identificar la democracia únicamente con el gobierno de la mayoría. La democracia implica exigencias complejas, que incluyen el voto y el respeto hacia los resultados de las elecciones, pero también implica la protección de las libertades, el respeto a los derechos legales y la garantía de la libre expresión y distribución de información y crítica. Incluso las elecciones pueden resultar lesivas si tienen lugar sin que los diferentes contendientes tengan la oportunidad de presentar sus programas, o sin que el electorado goce de la libertad de obtener información y de considerar los puntos de vista de los principales partidos. La democracia es un sistema exigente, y no una simple condición mecánica (el gobierno de la mayoría) tomada de forma aislada (Sen, 1999: 9-10).

Este concepto aplica tanto para la democracia representativa como para la democracia directa, ya que en ambos casos las decisiones tomadas por una mayoría son vinculantes para todos, incluyendo la minoría. En todo caso, el número total de democracias se ha triplicado en los últimos 30 años. Según la organización Freedom House (2008), existen hoy alrededor de 120 democracias, es decir, las dos terceras partes de los 193 estados del mundo. En una democracia representativa - nuestra forma de gobierno - las decisiones son tomadas por representantes electos y a su vez implementadas por funcionarios designados por los representantes para asumir algunas tareas del gobierno. De esta manera, los representantes elegidos por los ciudadanos, deciden lo que los ciudadanos deben hacer, lo que no pueden hacer y los coaccionan para que acaten esas decisiones. Este tipo de democracia supone que la mayoría - el pueblo - escogerá aquellos gobernantes que actúen en beneficio del interés de otros, de los ciudadanos, o al menos de la mayoría de ellos. Esto es lo que se quiere significar con "representación": actuar de acuerdo con los mejores intereses del público, es decir representar los intereses de la sociedad, no los suyos propios, ni los de alguna minoría a la que pueden estar vinculados o comprometidos.

Sin embargo, este esquema ideal de democracia representativa no se ha alcanzado del todo debido a varias razones, ocasionando situaciones problemáticas como el rompimiento de marcos legales a través de la movilización popular. Un claro ejemplo de lo señalado sucedió en el Ecuador, cuando el 5 de febrero de 1996 un levantamiento popular derrocó al gobierno de Abdalá Bucaram, como una respuesta al deterioro del régimen de partidos políticos y a la serie de fraudes que el gobierno

de turno venía cometiendo. A partir de entonces, durante la última década en la vida política del Ecuador, tres presidentes han sido derrocados por la “voluntad de una mayoría”, a través de procesos violatorios del marco legal vigente.

Es decir, la democracia representativa aparentemente no logra consolidarse y al contrario sufre un desgaste que tiene su raíz en la crisis de legitimidad del régimen y la falta de credibilidad y confianza de la población en autoridades e instituciones, por lo que los debates sobre la participación ciudadana en democracia, toman relevancia y se incrementa su discusión, sobretodo en sitios donde la respuesta de los gobiernos a las necesidades planteadas por los pobladores ha sido insuficiente o demasiado tardía.

Sin embargo la llamada “crisis” de la democracia representativa, también tiene un sentido positivo, y con esto quiero referirme a la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar los mecanismos de articulación política existentes y los limitados mecanismos de participación ciudadana. Desde esta perspectiva, para varios pensadores del tema la Grecia clásica ofrece un modelo ideal de democracia participativa, que hoy sería imposible de aplicar, tomando en cuenta el tamaño de las sociedades actuales. Esta es una de las razones para considerar al gobierno local como el escenario predilecto para el desenvolvimiento de experiencias de participación ciudadana.

En esta dirección, se habla de la democracia participativa a nivel local, es decir la participación adquiere un peso significativo en el ámbito local y se establece como un aspecto esencial de la ciudadanía por cuanto “afirma la autonomía de los actores ciudadanos en tanto titulares de poder y en tanto mantienen responsabilidad con la comunidad social y política de la que forman parte. La participación es el sentido originario de la democracia y es un elemento central para revitalizarla” (Ortiz, 1998: 32).

Como ya se indicó, el Ecuador es un estado basado en la democracia representativa, y como tal, durante la última década no ha sido ajeno al contexto indicado, por lo que se ha puesto énfasis en la búsqueda del perfeccionamiento de dicho régimen democrático, a través de la progresiva demanda de sectores de la población para: ser incorporados a su condición de ciudadanos – electores, al derecho a estar bien informados,

a sistemas de rendición de cuentas de los elegidos y a la libre opinión sobre asuntos de carácter público.

Estas formas de democracia participativa implican la organización de las opiniones de los ciudadanos para sugerir, recomendar e incidir sobre la autoridad en determinadas decisiones públicas, es decir, alcanzar un grado de participación tal, que sin atentar a las prácticas representativas, logre tener incidencia en las decisiones públicas. En este sentido, según Ortiz:

Es un elemento importante la generación de nuevos mecanismos de democracia participativa, la creación de nuevas instancias y formas de participación y representación que transparenten el manejo del poder y los recursos, superando las tradicionales relaciones de apropiación del poder por parte de pequeños grupos (Ortiz, 2004: 56).

Dentro de los lineamientos señalados, se hace factible la democracia participativa ambiental, en términos de la intervención de los actores en sus recursos naturales a fin de lograr un mejoramiento en su calidad de vida, a través de procesos sistemáticos de participación que perduren en el tiempo.

En esta dirección, Leff señala que la democracia ambiental participativa moviliza la intervención de la población en la toma de decisiones que afectan a sus condiciones de existencia; de esta manera, desencadena la energía y la creatividad social para generar una nueva cultura política y múltiples opciones de organización productiva (Leff, 1986: 400).

El ligero acercamiento realizado al concepto de democracia y la propuesta de una democracia ambiental participativa, muestra de por sí la complejidad a la que nos enfrentamos al hablar de democracia, no siendo este el tema central en la investigación, vamos a obviar décadas de discusión y a concentrarnos en el análisis de la evolución del concepto de la participación dentro de regímenes democráticos durante las últimas cuatro décadas.

La participación: discursos y oportunidades

A primera vista la participación aparece como un término de uso corriente con una clara connotación positiva, ya que se la considera como algo bueno y anhelado, no es difícil encontrarla en los discursos polí-

ticos recientes o encabezando los componentes principales de los proyectos sociales financiados por organismos internacionales, pero vale la pena preguntarse desde cuando surge este afán prominente de hacerlo todo participativo?

Si nos circunscribimos a la realidad latinoamericana, la que está vinculada en varios aspectos a la ecuatoriana, la valoración de la participación y su significado en sí, han variado durante los últimos cuarenta años.

En los años sesenta la participación en América Latina se planteaba como una respuesta al centralismo y estatismo soviético que en ese entonces marcaba el entorno mundial a través de la llamada guerra fría: “participar era de alguna manera reconocer la acción individual, la iniciativa privada y de este modo criticaba la idea del estado poderoso” (Briceño, 1998: 141-147). Por otro lado la participación implicaba organización de la población y de alguna manera se la consideraba una idea subversiva.

Con la crisis del comunismo y quedando atrás su lucha armada, la participación se presentó como una forma de identificación con los pobres y los grupos antes subversivos optaron por la acción popular, y desde la sociedad civil, las ONG’s específicamente, promocionaron la participación puntual y por lo tanto desconectada de la relación sociedad – estado. (Briceño, 1998: 141-147).

En las décadas de los 80 y 90 y con la llegada de los programas de ajuste a la región, la idea de participación cambió radicalmente, pasó de ser casi una mala palabra a constituir una suerte de panacea de los programas sociales. Todo el mundo empezó a hablar de participación y de la mano de las políticas neoliberales, el Estado entró en un proceso de reducción de su tamaño y por lo tanto muchas de sus actividades pasaron a ser realizadas por la sociedad civil, sin distinción entre comunidades, ONG’s o empresas privadas de servicios.

En este contexto la participación adquiere dos modalidades, a decir de Briceño. La primera que define a la participación como complemento al Estado en una suerte de ayuda en sus funciones, es decir se busca la eficiencia a través de la incorporación de los beneficiarios de los programas sociales, mientras que la segunda modalidad deviene en procesos de privatización, es decir, el discurso de participación se da en la medida

de una apropiación de responsabilidades y ejecuciones tradicionalmente estatales por parte de empresas privadas (Briceño, 1998: 141:147).

En torno a la primera modalidad señalada, un eje de reflexión distinto, en el cual coinciden varios autores críticos, es aquel en el cual la participación se considera como un componente, técnicamente necesario a las nuevas políticas sociales, que, a diferencia de las que fueron propias del Estado interventor, persiguen metas de eficiencia, de eficacia y auto sustentabilidad. Es decir, la participación se propone como un aporte “funcional” al desempeño de las políticas; así los programas de autoconstrucción se justifican, porque bajan los costos de ejecución, aumentan la cobertura y suponen su sostenibilidad. Esta visión es reforzada por Palma, para quien:

Esta concepción de participación, porque es funcional es a la vez subordinada, ya que la participación existe sólo en la medida en que aporta a iniciativas que son decididas, diseñadas y controladas por el aparato técnico burocrático, que es externo a quienes se invita a participar (Palma, 1999: 17).

Sin embargo de lo señalado, no hay que olvidar que la participación contiene cierto espíritu contestatario y crítico del poder, es decir que muchas veces la gente participa con la finalidad de ser escuchada en sus planteamientos alternos a los dominantes. Se podría decir entonces, que estamos frente a la cara política de la participación ya que se constituye en un mecanismo permanente de innovación y construcción de democracia.

En esta dirección podemos hablar de una tercera modalidad que es señalada por Palma, en la que la participación se la entiende como una “práctica” cuyo propósito es el “desarrollo de las personas que participan”, es decir, es la práctica de una acción responsable que busca modelar la realidad intencionalmente, y aquí Palma cita a Arendt:

... y que “deja huella” en la realidad según la conceptualización de “acción” que hace Hanna Arendt, pero se caracteriza porque al mismo tiempo y en el único acto, constituye en sujeto a quien impulsa esa acción; el sujeto se construye en el mismo acto en el que construye su “mundo de vida” (Palma, 1999: 17).

A este tipo de participación, Palma la denomina “sustantiva”, y sucede cuando las políticas participativas facilitan el “desarrollo personal” a través de la educación, ya que incorporan al individuo con iniciativa y responsabilidad y no en cursos pre-establecidos y controlados desde realidades diferentes (Palma, 1997: 18).

Por otro lado, a lo largo de varias décadas, los intentos por conceptualizar la *participación* han asociado esta condición con la capacidad de influir en la toma de decisiones. Desde un enfoque más político, la participación es vista como el resultado de un complejo proceso histórico, y se presenta como un hecho relacional con múltiples lineamientos, lo que la convierte en “un medio, un dispositivo social, que se practica en condiciones objetivas y subjetivas en torno a una cuestión central: las disputas de poder” (Ramon, Torres, 2004: 180). En esta dirección se ha hablado de una *participación pasiva* (que sería la inclusión en los beneficios que ofrece una política) y de *participación activa* (que sería la verdadera participación, la que abre la posibilidad de influir en las decisiones) (Palma, 1999: 19)

Con una orientación parecida, Markus Brose define que los enfoques participativos tienen la función principal de ayudar a *estructurar las disputas sobre el poder entre los actores sociales*, volviéndoles más transparentes, para contribuir a una *distribución equitativa* del poder en la toma de decisiones, movilización de recursos y emprendimiento de actividades, sea en el ámbito gubernamental, organizativo, de programas y proyectos públicos (Brose en Ramon, Torres, 2004: 180).

Varios autores concuerdan con que el principal objetivo de la participación es la reestructuración de los grados de poder a fin de lograr un aporte significativo a la democracia, caso contrario la participación se torna en un *simulacro simbólico*. En este sentido, encuentro interesante el análisis de Palma de considerar este aspecto “poco operacional”, ya que si se piensa la participación como un proceso dinámico, es decir las personas, organizaciones o grupos participan de manera continua y en múltiples formas, se puede entender mal cuando el poder se *cosifica* conceptualmente. Es decir, el autor acoge la versión de Foucault para quien:

Toda relación social comporta poder, en toda relación hay poder y contrapoder; éstos se difunden mediante infinitos mecanismos y prácticas

sociales cotidianos, los cuales al operar, producen un conjunto de relaciones fluidas y dinámicas que son siempre asimétricas. En consecuencia, el poder no se encuentra localizado ni fijado eternamente, no es propiedad de individuos, clases ni instituciones (citado en Palma, 1999: 21).

Esto significa que no se puede situar al poder en determinados y particulares espacios, como por ejemplo en el Estado o poseído por un sector específico de la sociedad, sino que existe en cada relación y en cada momento concreto entre grupos y espacios sin que esto escape de los procesos participativos.

Avanzando en la intención de entender como y donde se sucede la participación, Palma identifica dos dinámicas en las que la participación surgiría: la primera es la capacidad de participar de los individuos (actitudes, habilidades, conocimientos) y la segunda es la oportunidad de participar inscrita en el diseño de políticas (asambleas, espacios, redes) (Palma, 1999: 23).

En este sentido la participación puede desarrollarse cuando:

- a. Las capacidades de participar de los individuos se ajustan a las oportunidades que brinda la forma de funcionamiento de la política. En caso de que no se abran oportunidades a la participación se puede hablar de políticas “asistencialistas”; es decir se diagnostican sólo necesidades (no capacidades ni potencialidades) y la política asume el encargo de responder a esas carencias.
- b. Cuando las capacidades de participar de los individuos se ajustan a las oportunidades que la política propone, entonces se da paso a la ya mencionada participación funcional. Es decir, la selección de los participantes se ejecuta en función del cumplimiento de las capacidades que la política decide, diseña y gestiona, el resto no participa. En este caso las oportunidades de participar no son coherentes con las capacidades de los individuos implicados.
- c. La posibilidad de la “participación sustantiva”, a la que se refiere el autor, sucede cuando la “capacidad” de cada individuo o grupo es la base para la propuesta de la oportunidad de participar; es decir que las oportunidades de participar se “diseñan e incluyen en las políticas como respuestas, intencionadamente adecuadas y voluntariamente respetuosas, a esas capacidades que traen los grupos a los que se invita a participar” (Palma, 1999: 24).

A lo señalado, el autor añade, que cuando la gente no responde a convocatorias y no asiste a eventos participativos lo que sucede es que quienes impulsan la participación no están tomando en cuenta las condiciones subjetivas de la gente, es decir el problema que se quiere tratar no constituye una urgencia reconocida por quienes se convoca o, en su defecto, las oportunidades que se abren para la participación no corresponden a las capacidades de participar que ese sector ha desarrollado en el tiempo (Palma, 1994: 24). En una situación como la descrita, se intenta adaptar la gente a las políticas sociales, muchas veces a través de técnicas de motivación, tratando de cambiar la actitud de los individuos acorde a las propuestas que se plantean, cayendo nuevamente en la llamada “participación funcional”.

Desafíos de la participación

De una manera más específica que hasta lo aquí señalado, Kliksberg, asesor de varios organismos internacionales como la ONU y el BID, hace un análisis de tres experiencias exitosas de participación en América Latina², y llega a identificar varios obstáculos o desafíos para la implementación de la participación. Entre las principales desventajas, que enfrentaría la participación en América Latina, el autor menciona:

- a. El eficientismo cortoplazista.- la premura por la ejecución de proyectos sociales mide la eficiencia de los proyectos en términos de costo y tiempo. Dentro de este razonamiento la inclusión de componentes participativos significa costos económicos y alargamiento de plazos, lo cual es visto como un inconveniente.
- b. El clientelismo.- El discurso de participación es usado con la única finalidad de ganar adeptos temporales fácilmente manejables. Cuando el fin es descubierto por los individuos llamados a participar, la frustración es tal que sin duda afectará las buenas intenciones de futuros procesos participativos.
- c. La visión tecnócrata.- muchas veces la ejecución de procesos participativos se ve frenada por la presencia de visiones puramente tecnócratas, desde esta perspectiva unilateral la participación es vista como una pérdida de tiempo o como un simple proceso organizativo que se da en función del cumplimiento de procedimientos, manuales, normas o rutinas. En esta visión existe

claramente una subvaloración de las capacidades de participar llegando muchas veces a expresar aspectos racistas, clasistas y obviamente excluyentes (Kliksberg, 1999: 20-25).

Por otro lado, Joan Font, resalta ciertos factores generales que afectan la puesta en práctica de la participación, tales como: la disposición del individuo común a participar condicionada por su disponibilidad de tiempo, el acceso adecuado a la información, su comportamiento político y capacidad de participar, en este último concuerda con lo señalado por Palma. Esta serie de factores estarían creando una desigual distribución en la intensidad de la participación, es decir existen grupos de personas muy activas (aquellas que disponen en mayor cantidad de los factores indicados) frente a otros sectores muy pasivos (Font, 2004: 1-4).

En este sentido, es importante cuando se pone en marcha experiencias participativas tomar cuenta que las “energías participativas” de los ciudadanos son limitadas y que hay que ser respetuoso con ellas, ya que cuanto más se exija de estas energías mayor será el riesgo de que exista una participación poco representativa. Por lo tanto, cualquier esfuerzo deberá tener en consideración los límites del tiempo y la información disponible, entre otros.

Es indudable que los desafíos para lograr la participación no terminan ahí, sin embargo, los indicados constituyen un buen marco para el caso ecuatoriano. La pregunta que surgiría entonces es qué hacer para lograr una efectiva participación? Es decir, que mecanismos se pueden utilizar para incluir a los individuos en la toma de decisiones públicas? A continuación se analiza de manera resumida los principales mecanismos desarrollados hasta hoy.

Mecanismos o espacios de participación

Existe una serie de mecanismos que se han desarrollado a partir del discurso de la participación, algunos van desde el simple hecho de cumplir con un requisito, otros con el solo objetivo de informar, hasta aquellos que permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones. Para el caso se pretende hacer un acercamiento a los principales mecanismos que suponen aunque sea un mínimo grado de interacción entre ciudadanos y espacio público. Joan Font, hace una práctica síntesis al respecto:

- a. Mecanismos de consulta a las comunidades.- son procesos que tienen por objeto establecer la interlocución o diálogo entre la autoridad pública y los principales representantes de grupos o comunidades. Este es un mecanismo que ha tenido mucha acogida en el Ecuador, en vista de la organización existente sobretudo en comunidades indígenas.

El órgano ejecutor más común de este mecanismo es el Consejo o Comisión que cuenta entre sus miembros con representantes de los gobiernos locales y representantes de los grupos locales de la comunidad. El criterio de conformación de estos Consejos puede ser espacial o temático y pretende ser estable, es decir con una específica periodicidad de reuniones. Los Consejos pueden ser desde muy asamblearios e informales con agenda propia, hasta aquellos con funciones consultivas y de asesoría para las autoridades públicas locales.

- b. Mecanismos deliberativos.- este tipo de mecanismos apuestan por la capacidad de reflexión y diálogo de los ciudadanos comunes, es decir, tienen por objetivo la creación de ciudadanos informados capaces de decidir, para lo que ponen énfasis en otorgar al individuo la suficiente información y crear el entorno y el tiempo necesario para el desarrollo de sus capacidades. Dentro de este grupo el autor distingue dos tipos de métodos: uno que busca la información y deliberación ciudadana y el otro que trabaja con muestras representativas de la sociedad.

En el primer método se destacan los foros temáticos que pretenden un debate de temas profundo, incrementando la capacidad de escuchar, aprender y discernir de los ciudadanos, para lograr esto utiliza técnicas como la lluvia de ideas, grupos mixtos que incluyen ciudadanos, técnicos y políticos, entre otros. El segundo método utiliza técnicas como la aplicación de encuestas aleatorias. En resumen los mecanismos deliberativos pretenden superar los problemas de información y debate inmersos en cualquier proceso de toma de decisiones.

- c. Mecanismos de democracia directa.- el objetivo primordial de estos mecanismos es extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos, es decir que todos y cada uno puedan tomar parte en los procesos decisorios. El autor divide es-

tos mecanismos en dos grandes grupos: referéndums y asambleas (Font, 2004: 4-8).

El referéndum es el más común instrumento de democracia directa ya que es más fácil de aplicar a nivel nacional y son dirigidos por la iniciativa gubernamental. Los temas que se pueden tratar son muy variados desde debates políticos hasta temas ambientales. Los principales problemas que enfrenta este instrumento son: la falta de información para el votante, por lo tanto un alto riesgo de ser manipulado, la forma en que se definen las preguntas y temas a ser discutidos, la creación de posibles conflictos con los mecanismos de la democracia representativa que pueden debilitar los partidos políticos existentes, y la fatiga o escasa participación producto de frecuentes referéndums.

Las asambleas, como mecanismo básico de toma de decisiones, son una realidad existente pero muy minoritaria. Sus posibilidades de éxito exigen un municipio de tamaño reducido, pero además una amplia tradición de diálogo y compromiso por parte de los ciudadanos. Por otro lado, este tipo de espacios enfrentan varios problemas como largas prolongaciones en el logro de acuerdos, mayor posibilidad de confrontaciones debido al gran número de actores, el boicot o agotamiento de los temas tratados, y en este sentido, la vulnerabilidad de sus actores.

- d. Otros mecanismos.- en este grupo el autor detalla varios mecanismos menos generalizados como la participación de la ciudadanía en la evaluación al sector público, espacios de mediación, que han sido utilizados sobretodo para resolver conflictos ambientales y la planificación participativa de municipios. En este último mecanismo sobresale el caso del presupuesto participativo en la ciudad brasileña de Porto Alegre cuya metodología está siendo replicada en otras ciudades latinoamericanas. A breves rasgos el mecanismo consiste en la creación de comités barriales, que a lo largo del año aportan a la elaboración del presupuesto municipal para al final negociar con el Municipio y aprobarlo formalmente. (Font, 2004: 8-9).

Sin embargo de lo expuesto, se debe tener claro que debido a que todas estas formas de participación no son rígidas, al momento de implementarlas muchas veces se generan experiencias integradas que com-

binan varios instrumentos con una misma finalidad o como parte de un mismo proceso. Por otro lado Font añade que:

En cualquier caso, parece claro que si los espacios abiertos a la participación ciudadana no han sido mayores no ha sido por falta de oferta de instrumentos. Los recursos disponibles son abundantes, aunque sin duda muchos de ellos han sido todavía poco experimentados y escasamente analizados en profundidad (Font, 2004: 9).

El estudio que Ramón y Torres hacen a las metodologías participativas difundidas y utilizadas en nuestro país, parece coincidir con lo que Font señala en el párrafo citado. La mayoría de los mecanismos arriba señalados no han sido analizados profundamente; lo que ha permitido la proliferación de términos como técnicas, instrumentos y herramientas participativas para sin distinción referirse a los “procedimientos operativos del trabajo grupal”. Es decir, el uso periódico de las palabras, en calidad de sinónimos hace referencia a una parte de la participación y no necesariamente expresan una teoría de la participación y sus métodos. (Ramon, Torres, 2004: 182)

Esta situación hace pensar a los autores que en el campo de la metodología participativa característica del Ecuador cabe el eclecticismo³, pudiendo llegar en el mejor de los casos hasta las denominadas teorías intermedias⁴ más no a niveles de teoría, epistemología y ontología -visión representación del ser de las cosas- (Ramon, Torres, 2004: 183).

El estudio concluye que, en nuestro país existe un sinnúmero de expresiones, recurrentemente usadas, que se han vuelto estereotipos, es el caso de los términos fortalezas, debilidades, consensos y empoderamiento, que forman parte del lenguaje de la participación y que debido a un uso simple y excesivo tienden a enredarse con los métodos participativos, creando la ilusión de que para participar basta con grandes enunciados colaborativos, suficientes sillas para los asistentes y habilidad de moderación grupal (Ramon, Torres, 2004: 183-184).

Se debe tener cautela en el análisis de los procesos participativos, ya que a menudo se confunde la participación con diálogos esporádicos, reuniones o talleres ocasionales, cuando en realidad éstas son sólo unas técnicas más, que si no están articuladas y no son permanentes, en el peor de los casos, pueden servir para ocultar metodologías convencionales para políticas de cooptación.

Participación en el manejo de los recursos naturales

A lo anteriormente señalado, se debe agregar que la participación en el manejo de los recursos naturales necesita considerar además las diferentes relaciones entre sociedad y naturaleza y a la vez entre actores que manifiestan intereses, percepciones y relaciones de poder en torno al uso de los recursos naturales comprendidos en culturas y territorios determinados.

Esta perspectiva implica el entendimiento de la *racionalidad ambiental* planteada por Leff, donde dichas relaciones se desenvuelven en el ámbito conflictivo de lo ambiental y tienen impacto tanto en la percepción, acceso y uso de los recursos naturales, así como en la calidad de vida y formas de desarrollo de los pueblos (Leff, 2004: 200). Con la participación en la gestión ambiental se estaría afectando las relaciones de poder y ubicando los límites al manejo actual de los recursos y ecosistemas.

Una vez realizado este acercamiento a la conceptualización de la participación, sus oportunidades, desafíos y mecanismos, es necesario profundizar la problemática en torno a los actores promotores de la participación que se destacan en el área de estudio, esto es el accionar de las ONG y de los Municipios.

El papel de las ONG en el desarrollo

Es indudable la importancia que han adquirido las organizaciones no gubernamentales desde su proliferación en la década de los 70, vinculadas al ámbito de la lucha de la sociedad civil por la democratización. Según un estudio elaborado por Jorge León (León, 1998: 663), y citado por Bretón, el 72,5% de las ONG en el Ecuador conformadas hasta 1995, apareció entre los años 1981 y 1994 (Bretón, 2001: 240).

Este comportamiento es explicado por varios autores como resultado de la crisis de representatividad que sufrió el sistema político sumado al contexto internacional que impulsó la liberalización de las economías, la globalización y por lo tanto el desmantelamiento del Estado benefactor disminuyendo su capacidad de gestión. Para ejemplificar la

situación, la participación de las ONG en los programas financiados por el Banco Mundial pasó del 6% entre 1973 y 1988 al 30 y 50% para el período 1991-1995. (Arcos, Palomeque, 1997: 26). El Banco Mundial define a las ONG como:

Organizaciones privadas que ejercen actividades orientadas a aliviar el sufrimiento, promover el interés de los pobres, proteger el medio ambiente, proveer servicios sociales básicos o emprender acciones de desarrollo comunitario (Citado en Arcos, Palomeque, 1997).

Esta definición de carácter muy amplio se complementa con ciertas características comunes que deben cumplir las ONG: organizaciones privadas, no gubernamentales, sin fines de lucro, de asociación voluntaria y con mecanismos de autogobierno. Estos criterios permiten diferenciar las organizaciones de la sociedad civil de otras formas de organización, propias del sistema político y del económico. (Ryan, 2001: 3).

Desde la óptica de quienes miran con entusiasmo la labor de las ONG se dice que éstas juegan un rol central en la construcción de una democracia más participativa y abierta, mediante la articulación y canalización de intereses diversos, opiniones y posiciones de diferentes sectores de la sociedad civil; sin que esto signifique la representación “política – jurídica” de la ciudadanía. (Ryan, 2001: 4).

En la misma dirección, Julie Fisher manifiesta que la proliferación de las ONG incrementa las oportunidades de interacción con los gobiernos y así permite el proceso interactivo de toma de decisiones públicas y de aprendizaje, basado en la creación y la dispersión del poder, entre grupos gubernamentales y no gubernamentales, este proceso genera “una creciente autonomía individual y grupal desde abajo y una sensibilidad desde arriba” (Fisher, 1993). Otro factor positivo, es que las ONG como sector han pasado a representar la posibilidad de continuidad en políticas, programas y proyectos especialmente sociales, frente a la inestabilidad y discontinuidad de dichos procesos desde el Estado, por su carácter político y muchas veces clientelar.

Si bien es cierto, el principio fundamental de las ONG está en su función social de ayuda a los grupos más necesitados en una actitud meramente filantrópica y de independencia formal y anti-Estado⁵, la evolución histórica de su institucionalidad no refleja la lealtad a tal prin-

cipio, pues a mediados de los 80 esa imagen de ruptura con el Estado es sustituida por otra de conciliación y colaboración con los intereses públicos. Incluso los autores que se congratulan con la labor de las ONG manifiestan que debido a la crisis de financiamiento vivida en los 80 y 90s las ONG empezaron a incursionar en actividades empresariales y de venta de servicios y consultorías, olvidándose así de su definición inicial “anti-gubernamental y sin fines de lucro”.

Los críticos más acérrimos al accionar de las ONG, van más allá, Bretón, Sogge, Zadek, Petras y Bebbington (Bretón, 2001: 238-241), señalan que su proliferación a partir de los 80 está directamente vinculada a un proceso de “privatización de las políticas sociales vía externalización” de la ayuda al desarrollo por parte de los organismos internacionales a través de la financiación de proyectos, los mismos que son liderados por las organizaciones no gubernamentales. De esta manera, las ONG estarían afianzando el neoliberalismo en América Latina, ya que apoyan la dejación del Estado asumiendo responsabilidades públicas y renunciando a su autonomía al supeditarse a los criterios y condicionalidades impartidas desde las fuentes de financiamiento del norte. James Petras, denomina a este fenómeno como “neoliberalismo desde abajo”, contrapuesto al “neoliberalismo desde arriba y afuera” representado por los organismos internacionales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional (Petras citado en Bretón, 2001: 241).

Este involucramiento de las ONG como ejecutoras de proyectos productivos hace que la visión tecnócrata llegue a dominar en las ONG a partir de los años 80. Esto significó el olvido de las reivindicaciones sociales, que en un inicio eran su objetivo, como favorecer la reforma agraria, el acceso de los campesinos a la tierra, el movimiento ambiental, apoyo a movimientos sindicales y justicia social, para dedicarse a actividades más específicas de carácter productivo, sin mayor contenido social ni crítica al sistema, como apoyo técnico, capacitación, mejoras productivas, y por lo tanto el traspaso del voluntarismo a la profesionalización a través de regimenes contractuales. Lo que, para James Petras (2000) significa la transformación de la “solidaridad en colaboración y subordinación a la macroeconomía del neoliberalismo”, desviando, “la atención de los pobres de los recursos del Estado, gestionados por un

grupo privado, para dirigirla hacia su propia auto-explotación” (Citado en Bretón 2001: 242).

La participación como objetivo institucional

Es poco probable, por no decir imposible, encontrar una ONG de desarrollo, que no proclame la participación de los beneficiarios de un proyecto dentro de su misión - visión, por lo que la planeación y la estrategia de ejecución de los procesos participativos se han convertido en un rasgo institucional característico de las ONG, independientemente de que se cumplan o no. (Arcos, Palomeque, 1997: 79)

En la década de los 70, caracterizada en Latinoamérica por los regímenes dictatoriales, para las ONG, la participación se constituyó en una de las garantías imprescindibles para la construcción de una sociedad “mejor”, en la lucha de la sociedad civil por la democratización y contra el autoritarismo y la injusticia social (Martins, Heisler, 1995: 71, 77). Dejando por sentado el compromiso de las ONG en contribuir a través de la participación a la transformación de las estructuras de poder vigentes y, por lo tanto “su intención de desempeñar el papel de agentes de cambios sociales” ((Martins, Heisler, 1995: 88).

Antes de profundizar en lo que la participación significa para las ONG, debe estar clara su posición dentro de la sociedad civil, lo que a su vez dará la pauta para entender la remarcada importancia que adquiere el concepto de participación dentro de las organizaciones no gubernamentales.

En términos jurídicos y políticos, las ONG forman parte del complejo de instituciones de la sociedad civil, y como tal no son la sociedad civil ni están en capacidad de representarla. Esta sería una de las principales diferencias con el Estado, el cual debido a su carácter de representante electo tiene la capacidad de ejecutar programas y proyectos sin necesidad de establecer lazos de coordinación con las comunidades. En este sentido, las ONG están “implícita o explícitamente obligadas a negociar con las poblaciones con las que desean o intentan trabajar” lo que les “obliga” establecer procesos participativos y por ende relaciones de poder con los beneficiarios. (Arcos, Palomeque, 1997: 80).

En un análisis al desempeño de las ONG en el Ecuador, Arcos y Palomeque, encuentran dos visiones diferentes de la participación maneja-

das por dichas organizaciones. La primera con un enfoque instrumental, plantea los procesos participativos como parte de la metodología aplicada a la elaboración y ejecución de programas a fin de cumplir los requerimientos de los organismos de financiamiento; y la segunda con un enfoque político, reafirma la participación como un medio orientado a equilibrar las relaciones de poder (Arcos y Palomeque, 1997: 84).

Para el encausamiento de los procesos participativos, en ambos niveles: instrumental y político, es necesario la preexistencia de organizaciones civiles o comunitarias, según sea el caso. Esto explica en gran medida la orientación de varias ONG al desarrollo de actividades de organización, capacitación y educación, lo que generó el surgimiento de un sinnúmero de organizaciones sociales en sus áreas de influencia.

En este sentido y enfocado a las comunidades indígenas⁶, Bretón explica la proliferación de organizaciones de segundo grado, en términos de estrategia, como una respuesta a los requerimientos establecidos por un contexto externo a las comunidades, y que condiciona la preexistencia de una red de organizaciones de base para la ejecución de programas y proyectos. En vista de esto, Bretón concluye que existe “una relación directa de causa y efecto entre la presencia de ONG y la mayor o menor densidad organizativa” en determinada región (Bretón, 2001).

Lo señalado nos lleva a pensar en las relaciones de poder que se suceden entre las ONG y los beneficiarios, entre las ONG entrevistadas por Arcos y Palomeque, una declaración interesante en este sentido, habla de una “semántica de la dominación”, que “consiste en una dinámica que lleva a los beneficiarios a decir lo que los técnicos de las ONG quieren escuchar” (Arcos, Palomeque, 1997). Este fenómeno se podría explicar tanto por una débil cultura de participación en asuntos públicos en el país o tal como lo señala Bretón como una estrategia de respuesta por parte de las comunidades a fin de conseguir los proyectos ofertados.

Por otro lado, en muchos casos el uso recurrente de la participación como retórica ha dado origen a confundir la participación con procesos de contribución comunitaria asociados al colectivismo y sin mayor contenido político, generando dependencia en primer lugar y luego conflictos cuando las organizaciones maduran o son consideradas como ejecutoras directas de proyectos por parte de los gobiernos locales u organismos internacionales. En este sentido, se estaría gestando un nuevo

rol para las ONG, no de representación o intermediación frente a fuentes de financiamiento, sino de asistencia y acompañamiento técnico a las organizaciones. (Arcos, Palomeque, 1997: 90)

Adicionalmente, uno de los ideales del accionar de las ONG es ser más eficientes que el Estado y más justos que el sector privado lucrativo (Tonello, 1996: 3). Siguiendo este planteamiento, la relación entre las ONG y el Estado siempre ha estado caracterizada por la falta de confianza entre ambos actores. Sin embargo, como ya se señaló anteriormente, la posición antigubernamental y contestataria de las ONG ha sido desplazada, en varios casos, hacia una actitud colaborativa, concertada, participativa e intermediaria, en respuesta a la modernización de los Municipios y la descentralización, que crearon un espacio para la intervención de las ONG, en el cual el Estado delega responsabilidades en la ejecución de ciertos programas sociales. En este sentido, la nueva institucionalidad de las ONG, supeditada en su mayoría al financiamiento por parte del Estado, correría entre otros, los siguientes riesgos:

- convertirse en meros instrumentos de políticas públicas (Valde-rama, 2000: 31)
- un enfoque totalmente instrumental de la participación
- limitar su accionar al lobby, con la alta probabilidad de caer en relaciones clientelares.

Lo que, en el peor de los casos, ha llevado a las ONG, según Chiriboga (1995: 39), citado por Bretón (2001), a:

La ausencia de experiencias positivas de acción de fortalecimiento del sistema político, es decir de los partidos políticos, del parlamento, de formas de control ciudadano sobre los gobernantes, de la gobernabilidad, etc. Esto se considera un campo externo de las ONG, normalmente considerado de dominio de los dirigentes y de las formaciones políticas. Esta despreocupación, sin embargo, no deja de presentar inquietudes, desde el punto de vista del fortalecimiento democrático en nuestras sociedades.

Desde una visión más optimista, la relación entre el Estado y las ONG puede significar la visión de un desarrollo compartido que implique la participación y co-responsabilidad con la sociedad civil y por tanto el involucramiento de la misma a través de las ONG en el diseño

de políticas, programas y proyectos de desarrollo, donde el Estado y las ONG se convierten en socios en la lucha contra la pobreza (Arcos y Palomeque, 1997: 110).

En este sentido, hay una apuesta por parte de las ONG en cuanto a la definición de su rol de incidencia política, haciendo referencia a las acciones que influyen en las decisiones públicas a favor de intereses comunitarios, enfatizando el proceso de formulación de políticas públicas sectoriales y nacionales a fin de aportar a la llamada “democracia participativa”, desde la sociedad civil.

Los gobiernos locales: participación y municipalidad

Es importante el análisis de la conceptualización, evolución y accionar de la Municipalidad, el denominado componente “institucional” en la democracia participativa.

En las tres últimas décadas, el desenvolvimiento de las relaciones económicas, sociales y culturales en un ámbito global, ha dado paso a la gestión globalizada del ambiente, favoreciendo el debilitamiento o “desentendimiento” del estado nacional (Ortiz, 1999: 62), y tras la premisa de “pensar globalmente y actuar localmente”, se ha generado la revalorización de lo local, dando lugar a un proceso de redefinición y modernización de los gobiernos locales, en especial de la municipalidad a través de la adopción de modelos participativos y de descentralización.

Según Tocqueville, la esencia de la municipalidad constituye el pacto entre los ciudadanos, y es en base a esta afirmación que se reconoce “al ámbito local como un denso tejido de redes por las que se relacionan los actores de una localidad”. Esta visión es reafirmada en el estudio de Dahe Robert (1961), en el que se analiza como los actores presentes en la localidad de una ciudad intermedia de los EEUU establecen alianzas a través de redes de afinidad e intercambio, se interrelacionan y generan rupturas, influyendo en las decisiones del municipio. (Torres, 1999: 18).

Esta asociación de lo local a la municipalidad supone el fortalecimiento de la gestión municipal ante las nuevas demandas ciudadanas, y apuesta a la irrupción de los sectores populares, antes excluidos, al escenario municipal, problematizando su distancia con el poder local. De esta manera, se promueve una serie de cambios planificados a fin de que las administraciones municipales evolucionen y devengan en auténticos

gobiernos locales que garanticen el “empoderamiento” de los actores sociales locales en busca de su autodesarrollo.

De manera específica, el Ecuador reconoce constitucionalmente el régimen seccional autónomo integrado por las Municipalidades, los Consejos Provinciales, la Junta Parroquial Rural y aquellas instituciones que prevea la Ley para la administración de las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas. En el contexto descrito, se introducen cambios a la Ley de Régimen Municipal, el último de los intentos se concretó con la Ley Orgánica Reformatoria, publicada en el Suplemento al Registro Oficial 429 de 27 de Septiembre de 2004, la misma que apunta a fortalecer la gestión de las municipalidades en tres áreas: creación de cantones, administración municipal y tributaria (Suing, 2004: 5)

La ley define a la municipalidad como “la institución a través de la cual se ejerce el gobierno local o municipal” que goza de autonomía plena y tiene como funciones principales: la planificación del territorio, la prevención y control de la contaminación del medio ambiente dentro del cantón, el fomento de la actividad productiva y la comercialización, la seguridad, protección y convivencia ciudadanas, la planificación, organización y regulación del tránsito y transporte terrestre, entre otras (Suing, 2004: 18, 29, 30). Es importante aclarar que el Municipio es un concepto más amplio, que abarca además a la población y el territorio, por lo que no se lo debe confundir con Municipalidad.

Por otro lado, las últimas corrientes de análisis de los fenómenos sociales definen al gobierno local como el escenario o espacio en el que se concreta la participación (asambleas, comités de gestión o de desarrollo), el tejido social (integrado por organizaciones de la sociedad civil, de gremios, ONG) y la institucionalidad pública local más representativa (las municipalidades con sus órganos y autoridades incluidas) (Suing, 2004: 20).

En este ejercicio de gobierno local, es preponderante el liderazgo que la ley otorga a la municipalidad, según Suing, por su forma de integración, por el mecanismo de asignación de sus autoridades, por el conjunto de obligaciones básicas que son de su responsabilidad primordial y por su cercanía con la población (Suing, 2004:20).

En este contexto, varias municipalidades, inician procesos de planificación participativos con miras a una innovadora gestión pública local, que incorpora la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. La participación ciudadana es entendida como el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones y la gestión de la cosa pública y en este sentido se determina a los “espacios territoriales menores: municipios y parroquias,” como el mejor escenario para su ejecución, debido a la existencia de un “tejido social tangible, plenamente identificable que mantiene contacto con la institucionalidad pública casi en forma permanente” (Suing, 2004:15).

Según la legislación municipal ecuatoriana, las 221 municipalidades del Ecuador se encuentran representadas por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, que es:

Una institución de derecho público, autónoma, con patrimonio propio, creada voluntariamente en 1940 y reconocida por la Ley Orgánica Municipal en 1966. Es la portavoz de los anhelos, aspiraciones y propuestas del municipalismo ante el Gobierno Central e instituciones nacionales e internacionales que tienen relación con el gobierno local. Sus actuaciones se dirigen a solucionar y resolver las dificultades institucionales, de planificación, administrativas, financieras, etc., de sus representados.

En la última reforma a la Ley de Régimen Municipal se reconoce de manera preponderante la capacidad de la AME de brindar asistencia técnica especializada a las municipalidades que la requieran en las áreas de interés municipal, lo que constituye un reconocimiento formal de una de sus principales actividades (Suing, 2004:64).

Otro avance significativo en la legislación municipal ecuatoriana es la opción de suscribir convenios o constituir empresas en mancomunidad, con lo cual se elude eventuales conflictos de competencia de las municipalidades con su entorno inmediato, conformado por los gobiernos intermedios. Este asociacionismo funcional intermunicipal, permite a dos o más municipalidades concertar, coordinar, planificar y ejecutar determinados proyectos que cubren más de un territorio cantonal. Actualmente existen más de 20 mancomunidades constituidas, de las cuales forman parte, aproximadamente, el 40% de los municipios ecuatorianos⁷.

Por otro lado desde un enfoque crítico, se puede decir que el énfasis jurídico, que ha caracterizado la historia de la Municipalidad en el Ecuador, entraña una desvinculación entre las relaciones sociales y la normatividad vigente en cuanto al papel económico y social del Municipio. Por lo que, es necesario que la legitimidad del Estado dependa cada vez menos de la legalidad vigente y cada vez más del consenso social. Es decir, se hace necesario que la sociedad civil logre protagonismo en la municipalidad, a través de procesos participativos. Esto se puede entender cuando se revisa la ley municipal y se encuentra que ésta se constituye como uniforme para todos los municipios del país, sin considerar el tamaño de cada municipio, lo que la lleva a desenvolverse en un contexto problemático en este sentido.

Además de lo señalado, se percibe que la revalorización de lo local ha fomentado en muchas municipalidades el surgimiento de tendencias “municipalistas” y “unilaterales”, que llevadas al extremo, creen que la solución a todos los problemas está en el traspaso del poder central al local, convirtiéndose en defensores tenaces de la descentralización. Es decir, la municipalidad se convierte en el actor central, el objeto y el fin de la descentralización y llegan a sostener que con la creación de más municipios y el otorgamiento de más funciones, se obtendrá una mayor democracia y por ende un mejor desarrollo. En este sentido, se llega a considerar que la suma de municipios podrían construir un Estado (Carrión, 2003:43-44), basado en el principio de la “subsidiaridad”, donde los servicios públicos deben ser administrados siempre por el gobierno más cercano a los ciudadanos.

Esta tendencia desconoce la importancia de otros actores locales y su respectivo ámbito de poder, minimiza la importancia del gobierno intermedio homogeneizando la localidad y acumula competencias debilitando lo nacional. Sin embargo paradójicamente, según Carrión, las municipalidades en el Ecuador han demostrado poco interés por la transferencia de nuevas competencias y el fortalecimiento de la democracia local, una de las razones sería la erosión de las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. En este sentido, “la participación es aceptada solo si no está institucionalizada” bajo un enfoque que promueve el clientelismo (Carrión, 2003:44).

Este tipo de localismo, conduce a la minifundización de la política, sustituyendo el “autoritarismo central por el caciquismo local” y por lo

tanto la localización de la problemática social (Carrión, 2003:45). Para complementar este análisis crítico al localismo es necesario realizar un acercamiento a la conceptualización de la tan requerida descentralización.

Descentralización

Tal como se ha señalado, los procesos participativos en la gestión pública ambiental están directamente ligados a procesos de descentralización basados en el fortalecimiento del poder local: comunitario, parroquial y cantonal.

La mayoría de los países en vías de desarrollo están ejecutando reformas de descentralización. Al menos unos “60 países están descentralizando ciertos aspectos de la gestión de los recursos naturales” (Ribot, 2002:4). La principal justificación para implementar procesos descentralizadores es, teóricamente, la búsqueda de una mayor eficiencia y equidad en las actividades desarrollistas y el suministro de servicios, así como también la promoción de la participación local y la democracia. Lo cual es aplicable también para lograr la eficiencia y la equidad en la gestión de los recursos naturales.

Ribot define a la descentralización como:

Cualquier acto en el cual, de manera formal, el gobierno central cede poderes a actores e instituciones a niveles más bajos en una jerarquía político administrativa y territorial. La descentralización política o democrática tiene lugar cuando los poderes y recursos se transfieren a las autoridades representativas de las poblaciones locales y responsables hacia ellas. El objetivo de la descentralización democrática es aumentar la participación popular en la toma de decisiones locales, por lo tanto es una forma institucionalizada de enfoque participativo (Ribot, 2002:4).

En este sentido, Ribot manifiesta que la descentralización hace eficaz la gestión participativa de los recursos naturales basada en la comunidad (Ribot, 2002:5). En esta dirección, la descentralización se presenta como un camino para fortalecer la participación; es decir, la intervención ciudadana en la gestión pública del ambiente a través de un control social efectivo y la puesta en escena de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, el autor citado, añade que la mayoría de las actuales reformas

de descentralización se caracterizan por una insuficiente transferencia de poderes hacia las instituciones locales, bajo la estricta fiscalización del gobierno central; y por otro lado, es frecuente que estas instituciones locales no representen a las comunidades ni sean responsables ante ellas (Ribot, 2002).

Desde un enfoque más integral, la descentralización no significa, en ningún momento, la desaparición del centro, es decir el desmantelamiento del Estado central; sino que, como resalta Carrión, lo que busca es la construcción del equilibrio democrático de los poderes estatales, al interior del conjunto del Estado; más no, la creación de un antagonismo local – central. (Carrión, 2008: 35). En esta dirección, Carrión especifica que la descentralización se define como contraria a la privatización (transferencia del poder –centralidad- al mercado) y pretende la “justa relación entre: las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales (descentralización horizontal, en todos los niveles del Estado); los niveles subnacionales (descentralización vertical, que define la armonía local/nacional) y, al interior de cada nivel (descentralización paralela, que construye democracia territorial)” (Carrión, 2008: 35-36).

Siguiendo a Carrión, la descentralización buscaría el “equilibrio de la centralidad”, siguiendo tres sentidos: el acercamiento del poder a la población, la construcción de nuevos poderes y el diseño de un nuevo modelo de Estado. Respecto al primer objetivo discernido por Carrión, Ribot concuerda indicando que el objetivo de la descentralización democrática es aumentar la participación popular en la toma de decisiones locales, a lo que añade que esto se constituye en una forma institucionalizada de enfoque participativo (Ribot, 2002: 4).

En este sentido, se puede concluir que la descentralización toma en cuenta tres ámbitos claramente definidos: administrativo, económico y político, los mismos que son modificados en función de la búsqueda del equilibrio de los poderes estatales (centralidades), a través de una visión integral de descentralización horizontal, vertical y paralela. Esto nos lleva a entender a la descentralización no como un fin, sino como “un medio para mejorar la democracia, la calidad de vida y el desarrollo” (Carrión, 2008: 36).

Si se revisa la experiencia ecuatoriana en cuanto a descentralización, se observan varias falencias derivadas de un proceso caracterizado por una fuerte descentralización fiscal y el otorgamiento de competencias

mediante convenios de uno a uno y “a la carta” (según el requerimiento local), lo que no ha permitido la construcción de un nuevo modelo institucional. Es así que, el régimen seccional autónomo maneja alrededor del 34% del presupuesto nacional y sólo 7 de los 221 municipios abarcan más del 74% de los recursos. (Carrión, 2008: 45). Esto significa una reducida capacidad de gasto frente a un importante incremento en las responsabilidades asumidas, lo que genera el incumplimiento de las mismas.

Lo señalado aplica también al manejo ambiental, en lo que a las competencias ambientales se refiere, el Ministerio del Ambiente cuenta con un instrumento específico que pretende su descentralización:

- El Acuerdo Ministerial No. 106 de septiembre del 2006, mediante el cual se aprueba la matriz de competencias por niveles de gobierno, que hace viable la descentralización de las funciones y competencias en cuanto a: políticas y planificación ambiental, calidad ambiental y manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres.

En un análisis al proceso de descentralización ambiental del Ecuador, Real identifica tres obstáculos para el desarrollo de la descentralización ambiental en el país: la libre demanda de competencias a favor de los gobiernos seccionales, el uso de la normativa por ciertos grupos de presión para obtener poder político y económico y el traspaso de las responsabilidades del estado a instituciones privadas a pretexto de eficiencia y economía (Real, 1999: 93-98).

A manera de conclusión, se puede decir que el mayor error de la descentralización, es suponerla independiente del fortalecimiento del Estado central promoviendo su des-institucionalización y, en un contexto más amplio, el desconocimiento territorial de su relación con el ámbito internacional. Es decir, la descentralización debe ser vista más que como un resultado de la globalización como un instrumento de respuesta a la misma. En este sentido, Saskia Sassen, citada por Carrión sostiene que: “mientras más descentralizado es un proceso, se requiere de un fortalecimiento mayor de la centralidad o de la creación de nuevas centralidades” (Carrión, 2008: 50). Esto significa que, por un lado, el rol del gobierno local es fortalecido con el traspaso de recursos, la creación de capacidades y la maduración de sus propios actores y; por otro lado,

se construye un estado nacional capaz de sobrellevar el equilibrio de poderes en su interior.

Finalmente, no hay que olvidar que la descentralización puede conducir a conflictos, ya que implica la transferencia de poderes. Por consiguiente, se necesitan mecanismos de mediación y un fácil acceso al recurso legal, con el fin de que las poblaciones y las autoridades locales conozcan la ley y puedan actuar sobre los derechos y las obligaciones que acompañan los procesos descentralizadores.

Clientelismo

Las relaciones clientelares están profundamente arraigadas en la democracia latinoamericana, los municipios ecuatorianos se han caracterizado por la falta de mecanismos de participación y la existencia de grupos de poder local que controlan los gobiernos locales en base a manejos políticos llamados con frecuencia clientelistas. Tradicionalmente, se ha planteado que las relaciones clientelistas se basan en una forma de intercambio personal, que según Scott 1970:

Implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más status socio-económico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menos status (cliente); a su vez, éste corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general, incluidos sus servicios personales (citado en Leal y Dávila, 1991).

En este sentido, el clientelismo asegura el dominio de los sectores con mayor dinero y poder en base a la manipulación de las necesidades elementales de los sectores marginados. En un contexto clientelista, la gestión municipal en general y la ambiental en particular responden en gran medida a los intereses de estos grupos de poder, no existe una participación de la sociedad civil articulada y menos aún una influencia en la toma de decisiones.

En el clientelismo los bienes públicos no se administran según la lógica imparcial de la ley, sino que se utilizan arbitrariamente por quienes detentan el poder político, bajo una apariencia legal que impide que sean juzgados por corrupción, tal como sería en una democracia. En una sociedad dominada por prácticas clientelares existen pocos incenti-

vos para que los participantes busquen acabar con el sistema, ya que el clientelismo esta institucionalizado como patrón regular de interacciones, conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por los actores (O'Donnell, 1997).

De la participación a la gestión ambiental

La gestión ambiental se define como “el conjunto de políticas, de normas y de acciones que desarrollan las instituciones públicas, pero también las comunidades y los individuos, con relación al manejo de los recursos naturales, sean estos renovables o no renovables” (Alban, Carvajal, Domínguez, Jumbo, 2004: 18). Es decir, se refiere a las regulaciones públicas de las actividades del hombre sobre el entorno natural con el fin de proteger el patrimonio natural del país, de los asentamientos humanos y del uso de los recursos naturales de manera sostenida.

En este sentido, la gestión ambiental debe estar enmarcada dentro de la generación de políticas y del marco legal de un sistema regional y nacional, por lo tanto las reformas legales constituyen un instrumento de suma importancia. Al respecto, nuestro país se caracteriza por tener un número significativo de leyes. Sin embargo, una de las limitaciones de tratar de reglamentar todo y pensar que con esto se soluciona el problema, es lograr una consistencia entre sus partes, ya que generalmente, este instrumento de gestión ambiental se enfrenta a problemas de precedencia y prevalencia de una ley sobre la otra creando una yuxtaposición de competencias entre los diferentes gobiernos e instituciones, entorpeciendo la gestión ambiental, y permitiendo que los gobiernos eludan sus responsabilidades.

Una de las características más relevantes es la dispersión de instituciones públicas que tienen competencias ambientales. Esta circunstancia tiene una explicación en el desarrollo sectorial del estado ecuatoriano. Pero tiene incidencias muy graves por cuanto es una estructura en la cual finalmente existe una concurrencia de instituciones débiles. El efecto que esto produce, además de la dispersión, es la generación de conflictos institucionales por competencias, que crean un gran campo de ambigüedad que termina por contribuir a la disolución de las responsabilidades institucionales y a la incapacidad para responder eficientemente a las demandas sociales y legales (Alban, Carvajal, Domínguez, Jumbo, 2004: 35)

En cuanto a la participación, es necesario volver a citar el artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental, el mismo que garantiza el derecho de toda persona natural o jurídica a participar en la gestión ambiental a través de consultas, audiencias públicas, propuestas, entre otros mecanismos. A esto debemos añadir lo estipulado en el Art. 29 que indica el derecho de los ciudadanos a ser informados de manera oportuna y suficiente de cualquier actividad estatal que genere impactos ambientales. De igual manera, el Art. 12, literal f) indica que el Estado deberá “promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas para la protección del ambiente y manejo racional de los recursos naturales” (Ley de Gestión Ambiental, Artículo 28, 1999).

Por otro lado el acuerdo 106, donde el Ministerio del Ambiente establece que el proceso de transferencia de competencias del Ministerio hacia los gobiernos seccionales se enmarcará dentro de, entre otros principios: el de participación ciudadana:

Entendido como los mecanismos por los cuales se involucra activamente a todos los sectores sociales en la gestión ambiental, en pro de un desarrollo sustentable participativo y una efectiva rendición de cuentas.

De igual manera el mencionado acuerdo 106 refuerza la gestión ambiental dándole un carácter de integral, tomando en cuenta la integración de los ecosistemas existentes en los territorios por parte de las diferentes autoridades de los niveles territoriales, y de esta manera fomenta la conformación de asociaciones o mancomunidades por parte de los gobiernos locales. En este sentido hace hincapié en que:

Se promoverá la “gestión por cuencas hidrográficas” según las competencias y roles que se definan pertinentes. Este mecanismo, sin embargo, no es obligatorio. Las provincias y cantones podrán, de acuerdo con sus necesidades y su ordenamiento territorial, elegir la forma más conveniente de articulación interna para la gestión ambiental. En caso de formación de mancomunidades para el manejo de cuencas hidrográficas o territorios, éstas se considerarán como una **modalidad de gestión** para el territorio.

Estas disposiciones reflejan la obligación del Estado de proteger e incentivar los derechos ambientales de los ciudadanos, tanto individuales como colectivos, como parte indiscutible de la construcción de una

gestión ambiental democrática en la sociedad. En este sentido, ambiente, estado y sociedad civil, se constituyen en vértices importantes para la gestión ambiental desde una posición más allá que técnica o tecnológica. Esto se evidencia en la incorporación que hace el estado de la temática, así como la mayor y creciente actuación ciudadana en la problemática.

En esta dirección y de manera más específica la participación ambiental se debe viabilizar a través de diferentes aspectos:

- Participación en los procesos de consulta previa a actividades de extracción de recursos naturales, infraestructura u otras que afecten el ambiente.
- El derecho a ser informado de manera oportuna y suficiente respecto a proyectos que afecten el ambiente.
- La concesión de acción pública a personas naturales, jurídicas o grupo humano para denunciar las violaciones de las normas de medio ambiente.
- Participación en el monitoreo del cumplimiento de estudios de impacto ambiental y planes de mitigación (Alban, Carvajal, Domínguez, Jumbo, 2004).

Sin embargo, de todo el marco legal señalado, muchas veces la participación debe enfrentar la falta de respuesta de las instituciones públicas a las demandas planteadas, debido a la ausencia de una cultura de participación y de capacidades institucionales que respondan a la demanda social.

Otro componente fundamental para que la participación tenga influencia en la gestión ambiental es su legitimidad, la misma que debe estar basada en un sistema democrático que garantice: el flujo de información seria y leal a la ciudadanía, mecanismos claros para que la toma de decisiones sea respetada, definición clara y transparente de quienes participan, el reconocimiento a las personas de su facultad genuina para decidir y un sistema legítimo de autoridades, a fin de evitar que el sistema participativo se convierta en una práctica clientelar con formas sutiles de exclusión. En este sentido, la gestión ambiental debe evitar la visión instrumental de la participación y definirse como un conjunto de instrumentos y procedimientos que le permiten al ciudadano interactuar a través de espacios de participación.

Finalmente, antes de entrar en un análisis detallado de la Subcuenca del río El Ángel es necesario explicar las razones por las que el área de estudio se define como tal, es decir la importancia de delimitar geográficamente la subcuenca para fines de análisis técnico y de su manejo ambiental.

Generalidades y principios de cuencas

Técnicamente según el Banco Interamericano de Desarrollo y la Red Internacional de Organismos de Cuenca la definición de una cuenca hidrográfica puede ser determinada en base a los siguientes criterios:

- Unidad de territorio que capta la precipitación, transita el escurrimiento y la escorrentía hasta un punto de salida en el cauce principal.
- Área delimitada por una división topográfica que drena a un cauce común.
- Toda el área aguas arriba de un punto de referencia en el cauce que genera escorrentía hasta dicho punto (citado en ICA, 2008: 107).

En este sentido técnico el recurso hídrico se constituye en el eje central para el manejo de una cuenca o subcuenca, sin embargo si bien es cierto el agua puede establecerse como el recurso estratégico, no se debe olvidar que un manejo integrado de una cuenca comprende todos los recursos naturales, sociales y humanos que se constituyen dentro de la misma, así como los sectores de donde proviene y hacia donde se vierte el agua de la cuenca o subcuenca.

Siguiendo lo señalado algo muy común es que una cuenca o subcuenca forme parte de varios cantones o hasta provincias, ya que en la mayoría de los casos el área territorial delimitada políticamente no coincide con los límites de las cuencas que son unidades naturales; de ahí la importancia de la gobernabilidad a nivel político, la misma que debería facilitar el manejo ambiental de la cuenca hidrográfica. Es decir que, la creación de mancomunidades, convenios y alianzas entre gobiernos locales para el manejo adecuado de una cuenca o subcuenca son indispensables.

Al respecto Dourojeanni y Nicod 1999 señalan algunos obstáculos frecuentes que los gobiernos locales enfrentan al momento de asociarse

para manejar una cuenca o subcuenca y que coinciden con lo señalado al inicio de este capítulo cuando se habla de mancomunidades:

- La heterogeneidad de los municipios: rurales y urbanos, aguas arriba y aguas abajo, grandes y pequeños, con recursos o sin ellos, con capacidad de gestión o sin ella, localizados en el área de captación de agua o en la desembocadura del río, etc.
- El partidismo político y los cambios frecuentes de alcaldes, especialmente en el caso de municipios marcados por un estilo de administración personal.
- La rivalidad entre los municipios, así como de los municipios con otros niveles de gobierno, especialmente cuando ambos están dirigidos por partidos políticos diferentes, y la poca capacidad de gestión de los gobiernos municipales.
- Los altos costos de transacción (negociación, coordinación, implementación, fiscalización, etc.) que implica la articulación del accionar de muchos municipios heterogéneos, tanto en sus características como en sus objetivos.

En lo que se refiere a las entidades para la gestión de una cuenca o subcuenca usualmente se definen como consejos, comités, comisiones, mesas de concertación y organismos administrativos y técnicos que tienen como objetivo la gestión de la cuenca lo que incluye también la resolución de conflictos entre usuarios y pobladores del área. En este sentido, la creación de organizaciones y organismos de cuenca solo es un paso para lograr las metas de gestión integrada del ambiente, lo que implica la ejecución de una serie de procesos paralelos y continuos en el tiempo. Profundizando en el tema Dourojeanni 2007, detalla varios factores que pueden condicionar el tipo de organización en una cuenca:

- El compromiso político, la fuerza de la ley que da nacimiento a las organizaciones y organismos de cuenca y/o subcuenca y luego el apoyo y seguimiento por parte del Estado.
- La flexibilidad que se otorga en la normativa legal para que cada organización se adapte a las condiciones sociales, económicas y ambientales de cada cuenca y/o subcuenca.
- Las formas de conciliación que existen con otras normativas legales que se hayan dado al respecto (articulación entre lo nacional y

lo local y entre los sectores que intervienen en la cuenca o demarcación hidrográfica).

- El interés y los roles que existen y se hayan asignado por otras leyes a las autoridades elegidas sobre parte o sobre todo el territorio de la cuenca (regionales, provinciales, municipales u otros) en la creación de una organización de cuencas.
- La capacidad instalada o disponible de profesionales, equipos, recursos y conocimiento de la cuenca para ejercer dicho roles.
- El poder que se le otorga para cumplir con sus roles y funciones (personería jurídica, acceso a recursos financieros, capacidad de hacer cumplir las decisiones).
- La cobertura territorial y la forma como se instalan las organizaciones en el país (gradualmente o en un plazo prefijado).
- El grado, tipo y demanda existente de solución de conflictos en cada cuenca y/o subcuenca donde se instala una organización de cuencas.
- La evolución histórica de las organizaciones previamente existentes en la cuenca para la gestión de sus recursos naturales.

En base a los factores arriba señalados Dourojeanni 2007, citando a Francois Molle, propone una clasificación general de los modelos institucionales de las organizaciones y organismos de cuenca, unas con más presencia del estado y otras enfocadas a los actores locales ya sean creadas mediante ley o en base a compromisos.

Autoridades de Cuenca, Autónomas, ejecutivas y con amplias funciones de ejecución de proyectos de inversión en obras hidráulicas y otras, con mandatos extensos y que además están facultadas para regular y administrar el agua así como proveer servicios.

Consejos y Comités de Cuenca, son entidades semi-autónomas, creadas al amparo de leyes nacionales, provinciales y municipales. Su operación es conducida mayoritariamente por los actores usuarios de la cuenca pero siguen bajo el alero del estado. Sus actividades se enfocan principalmente a la ejecución de estudios y planes, y a mejorar las coordinaciones entre las entidades que participan en el consejo.

Comisiones o Mesas de Diálogo, de Coordinación o de Concertación, estas organizaciones son generalmente creadas por iniciativa de grupos locales (grupos de usuarios, asociaciones de municipios, asociaciones de

profesionales y otros). Son generalmente de carácter deliberativo, toman decisiones pero están severamente sujetas a la voluntad de cumplimiento de los acuerdos por parte de los actores que participan en las mesas. Por lo menos uno de los actores sentados en la mesa toma o debe tomar el liderazgo para garantizar su continuidad. A veces el gobierno asiste a estas organizaciones con apoyo de gerencias, agencias o secretarías técnicas dándole continuidad y apoyándolas en sus emprendimientos.

Organizaciones de Cuencas Transfronterizas, (autoridades, secretarías u otras formas de entidades bi o multinacionales), las hay que tienen períodos muy activos, cuando hay acuerdos y proyectos de inversión entre dos o más países para construir obras hidráulicas compartidas o ejecutar planes y estudios con apoyo de asistencia externa y otras que se mantienen más por una razón diplomática pero que ejecutan muy pocas acciones.

Aún cuando el estado ecuatoriano no ha establecido un tipo de organización para la gestión de cuencas, existen varios ejemplos en el país de organizaciones que han trabajado en el desarrollo de iniciativas de coordinación y ejecución de acciones participativas sobre los recursos de cuencas hidrográficas; tal es el caso de: el Comité Técnico de la cuenca del río Machángara, en la provincia del Azuay; el Comité para el manejo y desarrollo de la cuenca binacional Catamayo – Chira; el Consejo de Gestión del agua para la cuenca del río Paute (CG Paute); y el Fondo para la protección del agua en la hoya de Guayllabamba (FONAG). Cabe señalar que estas experiencias se han desarrollado de manera aislada debido a la falta de un marco legal articulador. En este punto es importante señalar que la gran mayoría de las propuestas de organizaciones de cuenca o subcuenca proponen a la participación como eje fundamental para el logro eficaz de sus objetivos en lo que al manejo ambiental se refiere.

En el caso en estudio el Consorcio Carchi (CORCACH), cuyo proceso de conformación se detallará más adelante, estuvo trabajando durante casi una década con el objetivo de lograr un manejo ambiental adecuado de la subcuenca del río El Ángel. Sin embargo, ya para el 2007 el Programa de Apoyo a la gestión Descentralizada de los Recursos Naturales (PRODERENA) llega a la subcuenca del río El Ángel con la propuesta de conformación de un Consejo de Gestión de Subcuenca, proceso que se explicará más adelante no sin antes realizar un acercamiento a la realidad biofísica y socio-económica de la subcuenca.

LA SUBCUENCA DEL RÍO EL ÁNGEL: ANTECEDENTES, DATOS GENERALES Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

El objetivo de este capítulo es el entendimiento tanto del contexto biofísico, y socioeconómico de la subcuenca del río El Ángel así como de la evolución en los últimos diez años de los espacios de participación que se han implementado para su manejo. El capítulo está dividido en tres partes. En la primera parte se realiza una descripción biofísica y socio-económica de la subcuenca del Río El Ángel. Con este acercamiento se pretende contextualizar la problemática a analizarse en la presente investigación. En la segunda parte se realiza un análisis histórico de los principales espacios de participación en la subcuenca y de las propuestas actuales al respecto. Por último, en base a esto se definen los actores clave para la presente investigación.

Ubicación de la subcuenca del río El Ángel

La subcuenca del río El Ángel forma parte del sistema hidrográfico Mira que está constituido por diez subcuencas (SWECO, 2004). Tiene un área total aproximada de 304,36km² y está localizada en la provincia del Carchi, la provincia más septentrional del territorio ecuatoriano. Debido a que la subcuenca del río El Ángel se extiende desde 1600msnm a cerca de 4800msnm y tiene una pendiente media de 18.7% su paisaje es bastante heterogéneo, mientras que la longitud del cauce principal es de 61.7km (ICA, 2008).

Las superficies que la subcuenca ocupa en cada cantón son las siguientes:

Cuadro No.1
Superficies Cantonales en relación a la Subcuenca del Río El Ángel.

Provincia	Cantón	Área Total Cantonal (Ha)	Área en la Subcuenca (Ha)
Carchi	Espejo	54396	24209
	Bolívar	35623	4038
	Mira	58596	2191
Total Superficie (Ha)		148615	30436

Fuente: ICA, 2008

Elaboración: Autora, 2009.

En vista de lo señalado la presente investigación considerará los actores clave de los tres cantones y sus interrelaciones para el manejo de la subcuenca, de igual manera la caracterización biofísica y socioeconómica del área se presentará en base a esta delimitación del área.

Caracterización biofísica de la subcuenca del río El Ángel

Antes de entrar en el análisis de los actores clave de la subcuenca y los espacios de participación, es necesario realizar un acercamiento a las variables biofísicas que caracterizan el área ya que de esta manera se entenderá mejor la conflictividad en su manejo ambiental.

Características climáticas

Para el análisis general de las condiciones climáticas de la subcuenca se establece una diferenciación entre la zona baja que se comprende entre los 1600 y 3200msnm y la zona alta que se extiende más allá de los 3200msnm.

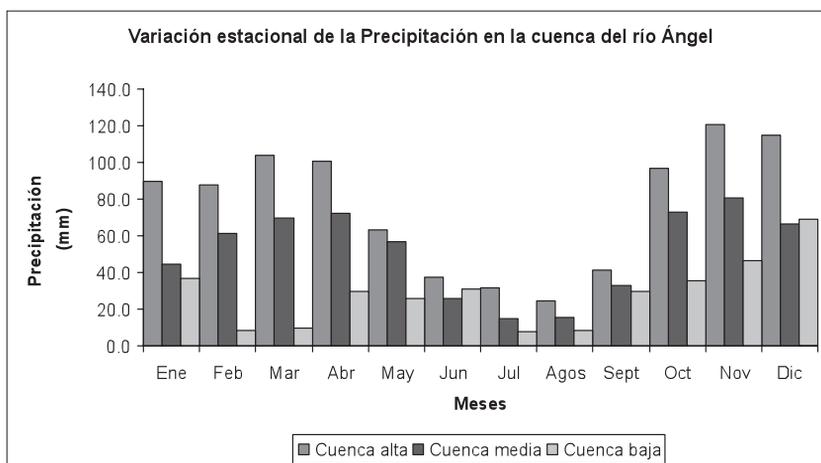
La zona baja de la subcuenca del río El Ángel pertenece globalmente a la categoría climática ecuatorial mesotérmica húmeda, es decir que tiene un clima que va de templado a cálido seco, con temperaturas medias comprendidas entre 12°C y 20°C, rara vez negativas. Los totales pluviométricos anuales en la estación El Ángel varían entre 900 y 1700mm, lo que muestra una gran variabilidad pluviométrica interanual. La estación

seca principal, de junio a septiembre, está generalmente mejor marcada que la segunda que se sitúa al fin de diciembre (Gallardo, 2007: 23).

En la zona alta las condiciones climáticas cambian y se pasa al clima ecuatorial frío de alta montaña. Las temperaturas medias anuales en esta zona son bajas de 4 a 16°C, con extremos que pueden variar entre 22°C y valores inferiores de 0°C. Las heladas, frecuentes a esta altitud, desempeñan un papel de factor limitante para la agricultura (Gallardo, 2007: 23).

En cuanto a los niveles de precipitación en la subcuenca se puede apreciar su desarrollo anual en el siguiente gráfico.

Gráfico No.1
Variación estacional de la precipitación Subcuenca del Río El Ángel.



Fuente: Gallardo 2007

Elaboración: ICA 2007

Según el gráfico el patrón espacial anual de la precipitación indica que la mayor cantidad de precipitación ocurre principalmente en la cuenca alta, una menor cantidad en la cuenca media y en menor proporción a las anteriores en la zona baja, siendo este patrón dominante en la mayoría del año (Gallardo, 2007: 23).

El patrón estacional de precipitaciones en la zona baja de la cuenca es muy diferente, pues se observa que cuando mas llueve en la cuenca

alta, es decir en los meses de febrero a abril, para la cuenca baja, la cantidad de precipitación es mínima; las cantidades de precipitación medias anuales oscilan entre los 300 a 800mm/a, lo que cataloga a esta zona como semiárida.

Microcuencas

Para la elaboración de estudios técnicos así como la planificación de actividades en la Subcuenca ha sido muy útil la subdivisión de la misma en microcuencas, sobretodo cuando de estudios hidrográficos se trata. Esta división aparece como interesante en el sentido de que varias actividades de participación se han desarrollado en base a este criterio de división de la subcuenca. De manera general, se han delimitado diez microcuencas dentro de la subcuenca del río El Ángel, tal como se puede observar en el mapa siguiente.

Cuadro No.2
Microcuencas de la Subcuenca del Río El Ángel

Código	Drenaje Principal	Área (ha)
EA-01	Río Mal Paso (cuenca alta)	3 520
EA-02	Río Mal Paso (cuenca media)	1 132
EA-03	Quebrada Chimba	1 880
EA-04	Río El Ángel (cuenca alta)	3 332
EA-05	Río Cariyacu	3 956
EA-06	Río Bobo	3 412
EA-07	Río Mal Paso (cuenca baja)	1 894
EA-08	Río El Ángel (cuenca media) AJ Q. Aperreadero	4 712
EA-09	Río El Ángel (cuenca media) DJ Q. Aperreadero	4 382
EA-10	Río El Ángel (cuenca baja)	2 216
TOTAL		30 436

Fuente: ICA, 2008: 8

Elaboración: ICA, 2008

Balance hídrico

El balance hídrico describe las entradas y salidas del sistema “ciclo hidrológico”. En términos generales, para un balance hídrico, la diferencia entre el total de ingresos y egresos del recurso agua es igual a un almacenamiento (ΔS). El balance hídrico debe configurarse para un período de observación predefinido, en función de la disponibilidad de datos (Nonner 2002 citado en Gallardo 2007: 24)⁸.

$$I - O = \Delta S$$

I = Ingresos de agua al sistema

O = Egresos de agua del sistema

El balance hídrico busca determinar todos los ingresos y egresos que intervienen en el ciclo hidrológico de una subcuenca donde:

Ingresos: Precipitación (P)

Egresos: Evapotranspiración (E_{tp})

Caudal disponible = Caudal escorrentía directa (Q_e) + Caudal base (Q_b)

Por lo tanto la ecuación de balance que se utilizó es:

$$P-(Etp) = (Qe+Qb)$$

En términos multi-anales, el resultado del balance hídrico indica que el déficit de agua, generalmente ocurre en la microcuenca EA-10, es decir el déficit se presenta en las cotas inferiores, cercanas al río Mira, como se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro No.3
Balance Hídrico Anual por Microcuenca: Subcuenca del Río El Ángel

Microcuenca	Drenaje Principal	Balance Hídrico (mm/año)	Caracterización
EA-01	Río Mal Paso (cuenca alta)	581,7	Excedentaria
EA-02	Río Mal Paso (cuenca media)	435,1	Excedentaria
EA-03	Quebrada Chimba	543,7	Excedentaria
EA-04	Río El Ángel (cuenca alta)	537,0	Excedentaria
EA-05	Río Cariyacu	545,8	Excedentaria
EA-06	Río Bobo	466,0	Excedentaria
EA-07	Río Mal Paso (cuenca baja)	549,1	Excedentaria
EA-08	Río El Ángel (cuenca media)	299,6	Excedentaria
EA-09	Río El Ángel (cuenca media)	85,0	Excedentaria
EA-10	Río El Ángel (cuenca baja)	-15,7	Deficitaria

Fuente: ICA, 2008: 9-10
Elaboración: Autora, 2009

Balance oferta –demanda de agua

El balance Oferta-Demanda de agua pretende establecer la disponibilidad del recurso hídrico en una cuenca o subcuenca mediante la diferencia entre la disponibilidad del agua y la demanda del mismo, tal como lo explica la siguiente ecuación:

$$\text{Oferta de Agua} - \text{Demanda de Agua} = \text{Disponibilidad del recurso hídrico}$$

La oferta de agua está constituida por el balance hídrico o caudal disponible, mientras que la demanda de agua fue calculada para dos instancias diferentes, es decir una para una situación actual o tiempo pre-

sente y otra para una instancia futura a largo plazo. La demanda de agua la conforma el caudal que está siendo utilizado en cada microcuenca, según información proporcionada por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) para los usos de abrevadero, doméstico, industrial y de agua potable⁹. Un resumen general de los resultados obtenidos por la consultora ICA 2007, en cuanto a la disponibilidad de agua actual y futura en la subcuenca se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro No.4
Balance Oferta - Demanda en la Subcuenca
del Río El Ángel (Valores en mm/año)

SUBCUENCA	MICROCUENCA	DRENAJE PRINCIPAL	VARIABLE*	ESCENARIO	
				ACTUAL	FUTURO
Río El Ángel	EA-01	Río Mal Paso (cuenca alta)	Oferta	582	582
			Demanda	132	108
			Oferta - Demanda	450	474
	EA-02	Río Mal Paso (cuenca media)	Oferta	435	435
			Demanda	792	1524
			Oferta - Demanda	-357	-1089
	EA-03	s/h	Oferta	544	544
			Demanda	348	648
			Oferta - Demanda	196	-104
	EA-04	Río El Ángel (cuenca alta)	Oferta	537	537
Demanda			276	684	
Oferta - Demanda			261	-147	
EA-05	s/h	Oferta	546	546	
		Demanda	204	372	
		Oferta - Demanda	342	174	
EA-06	s/h	Oferta	466	466	
		Demanda	204	1068	
		Oferta - Demanda	262	-602	
EA-07	Río El Ángel (cuenca media) AJ Q. Aperreadero	Oferta	349	349	
		Demanda	276	1488	
		Oferta - Demanda	73	-1139	
EA-08	Río Mal Paso (cuenca baja)	Oferta	300	300	
		Demanda	432	1104	
		Oferta - Demanda	-132	-804	
EA-09	Río El Ángel (cuenca media) DJ Q. Aperreadero	Oferta	95	95	
		Demanda	720	948	
		Oferta - Demanda	-625	-853	
EA-10	Río El Ángel (cuenca baja)	Oferta	-16	-16	
		Demanda	792	756	
		Oferta - Demanda	-808	-772	

* Valores en mm/año

Fuente: ICA 2008: 14

Elaboración: ICA, Gallardo 2007

Oferta - Demanda Actual, los resultados presentados en el cuadro indican un déficit en la balanza oferta-demanda de agua en las altitudes media y baja, en las microcuencas EA-10, EA-09 y EA-08; además, la microcuenca EA-02, que está en la parte alta de la subcuenca, presenta también problemas de déficit debido a que en ella existe una concesión de agua significativa para uso industrial. Para el resto de microcuencas, a pesar de que tienen una demanda considerable de agua (entre 100 a 350 mm/año), la disponibilidad u oferta cubre en ellas el requerimiento (ICA, 2008: 14).

Oferta – Demanda Futura Anual, se calculó considerando el escenario de que todas las áreas con potencial de riego fuesen regadas. De este modo, las microcuencas que presentarían mayor demanda a futuro son: EA-02 (Río Mal Paso, cuenca media), EA-07 (Río El Ángel, cuenca media, AJ Quebrada Aperreadero), EA-08 (Río Mal Paso, cuenca baja), y EA-06. Cabe aclarar que se excluyó en este análisis el área correspondiente a la Reserva Ecológica El Ángel la cual, por ser un área natural protegida, no debería tener uso agrícola en el futuro (ICA, 2008: 14).

De manera general, del cuadro en análisis se puede concluir que a futuro la mayoría de microcuencas presentaría problemas de déficit de agua, solamente las microcuencas EA-01 y EA-05, que están en la parte alta de la subcuenca, no tendrían problema. Los mayores problemas de déficit se profundizarían en las microcuencas de la parte media y baja de la subcuenca.

Uso del agua

En lo que al uso de agua en la subcuenca se refiere, los datos encontrados en los registros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) reafirman la alta presión sobre el recurso hídrico en la zona de estudio, ya que existen alrededor de 145 concesiones de agua en la subcuenca del río El Ángel, cuyo tipo de aprovechamiento se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro No.5
Concesiones de Agua en la Subcuenca del Río El Ángel

Uso	No. De Aprovechamientos	% De Aprovechamientos	No. De Beneficiarios	Superficie (ha)	Caudal (l/s)
Agua Potable	2	1	1610	0	6
Industrial	10	7	20	0	599
Doméstico	14	10	16410	0	39
Riego	119	82	1595	8470	3079
Total	145	100	19635	8470	3723

Fuente: CNRH, 2007

Elaboración: ICA, 2008: 18

Sin embargo de lo presentado en el cuadro y específicamente en lo que a riego se refiere, una preocupación generalizada en la subcuenca es que los derechos de uso de agua de riego están distribuidos de forma poco equitativa, favoreciendo a lo grandes propietarios de la tierra o a grandes floricultores de la zona. Esta situación ha restado posibilidades de desarrollo agropecuario a los pequeños y medianos productores durante años.

Uso del suelo

A nivel nacional, Carchi se caracteriza por ser una provincia eminentemente agropecuaria, la subcuenca del río El Ángel no es la excepción y los datos que se presentan a continuación lo demuestran. La mayor parte del suelo de la subcuenca se encuentra bajo uso agropecuario, sin embargo no se puede obviar la importancia del páramo El Ángel en la zona y sobretodo su condición legal de reserva ecológica, lo que hace que gran parte del suelo de la subcuenca se encuentre cubierto por vegetación natural.

Cuadro No.6
Uso del Suelo de la Subcuenca del Río El Ángel

Tipo de uso general	Tipo de uso específico	Superficie (ha)	Porcentaje (%)
Cuerpo Agua	Cuerpo de Agua Natural	19	0,06
Urbano	Urbano	161	0,53
Uso Agropecuario	Cultivos indiferenciados	6232	20,48
	Cultivos indiferenciados – Pastos plantados	3509	11,53
	Cultivos indiferenciados – Vegetación arbustiva	2153	7,07
	Cultivos de ciclo corto	1361	4,47
	Pastos plantados	1156	3,80
Subtotal Uso Agropecuario		14 411	47,94
Vegetación Natural	Páramo – Bosque Natural	6364	20,91
	Páramo	3414	11,22
	Vegetación arbustiva	597	1,96
	Pastos naturales	564	1,85
	Páramo – Vegetación arbustiva	414	1,36
Subtotal Vegetación Natural		11 353	37,3

Área erosio- nada	Cultivos de ciclo corto – Áreas erosionadas	1547	5,08
	Pastos naturales – Áreas erosionadas	1502	4,93
	Áreas erosionadas	1443	4,74
Subtotal Áreas erosionadas		4 492	14,75
Total		30 436	100

Fuente: PROMSA¹⁰, Mapa uso del suelo, escala 1:250.000 - ICA, 2008: 25.
Elaboración: Autora, 2009.

Tal como se puede observar en el cuadro el uso agropecuario del suelo alcanza aproximadamente el 48% del total de la superficie de la subcuenca, lo que incluye cultivos indiferenciados, pastos plantados y cultivos de ciclo corto. Cabe señalar que la gran mayoría de estos cultivos se los realiza en las partes media y baja de la subcuenca. La tecnología que se utiliza y el tipo de cultivo dependen en gran medida del lugar donde se realiza dicha actividad. Sin embargo, a pesar de que la parte alta de la subcuenca no es apta para agricultura debido a las fuertes heladas y la presencia de pantanos y planicies que dificultan la siembra, según Vallejo los agricultores practican formas de rotación “papas-pastos-papas”, ya que el pasto sustenta la ganadería para producción de leche, actividad antigua que se ha constituido en una de las fuentes principales de ingresos para los propietarios de la parte alta de la subcuenca (Vallejo, 1997a: 12).

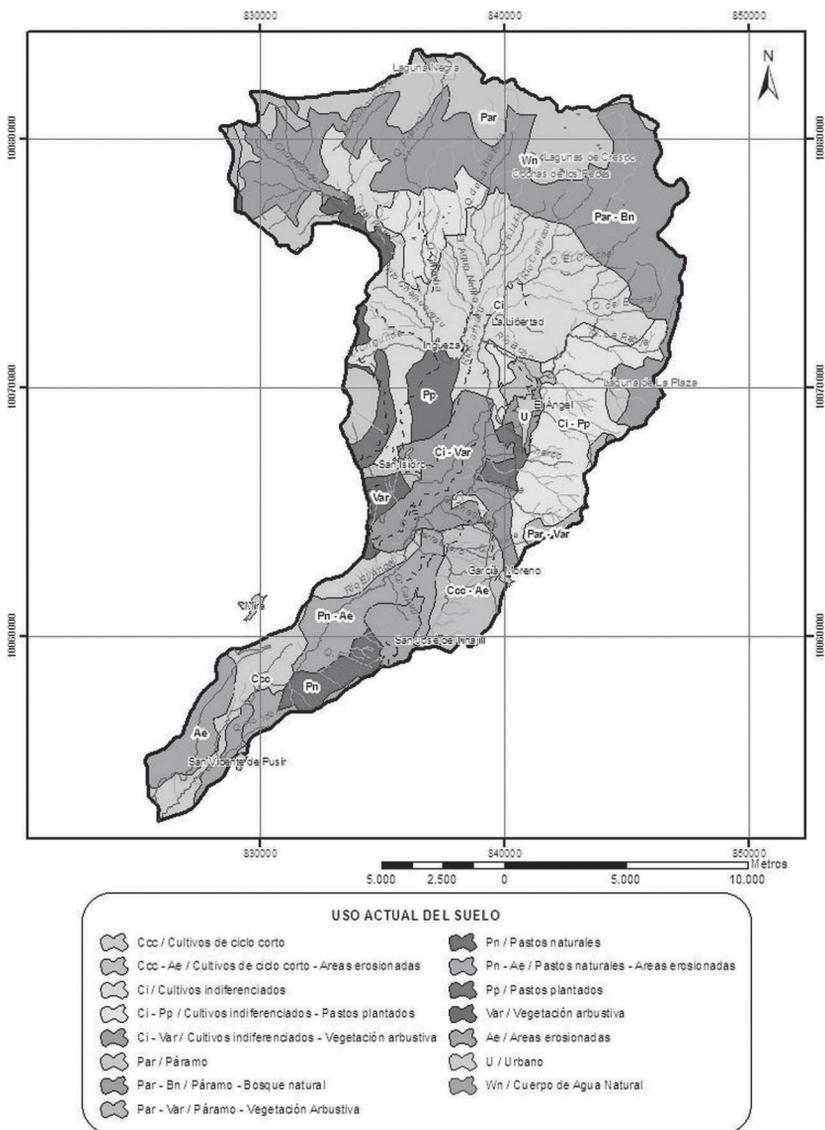
Es importante recalcar que la subcuenca cuenta con una significativa área destinada a páramo, bosque natural y pastos naturales, es así que la vegetación natural cubre aproximadamente el 38% del total de la superficie de la subcuenca. La magnitud de este dato se debe especialmente al páramo de El Ángel que se encuentra en la parte alta y conforma la Reserva Ecológica El Ángel (REEA). En cuanto a la tenencia de tierra es generalmente de 1-10 hectáreas, mientras que las propiedades mayores están en manos de las Cooperativas San Francisco, Asoc. 23 de Julio y Grupo San Luis (propiedades dentro de la REEA) y Asoc. Germán Grijalva herederas de los procesos de reforma agraria que dividieron varias haciendas entre ellas una de las más importantes “La Rinconadita” (Vallejo, 1997a: 12).

Por último las áreas erosionadas, ocupan aproximadamente el 15% de la superficie de la subcuenca, su ubicación se encuentra especialmente en la parte baja que es el área con mayor problema en cuanto a disponibilidad de agua, de clima seco y con suelos de característica

arenosa derivados de material volcánico, material ph alcalino, menos de 1% de materia orgánica y baja retención de humedad lo que les hace más propensos a procesos erosivos naturales. Estos suelos ancestralmente estaban dedicados al cultivo de coca y algodón, luego con la llegada de los españoles la caña de azúcar se convirtió en el monocultivo predominante en el área a través del complejo cañero jesuita, hasta la primera mitad del siglo XVIII (Vallejo, 1997b: 18-20). La intensificación agrícola, las exigencias climáticas y la construcción del sistema de riego demandaron gran cantidad de mano de obra, lo que devino en la introducción de esclavos (originarios de Guinea y Angola), los mismos que luego de su proceso de campesinización con las reformas agrarias de 1964 y 1973 y su posterior presión campesina se convirtieron primero en huasipungueros y luego en los 80s en pequeños propietarios de tierras cuyas extensiones variaron de $\frac{1}{2}$ a 2 hectáreas. Actualmente, los cultivos predominantes en el área son de fréjoles, hortalizas especialmente el tomate riñón, y frutales pequeños como la guayaba, aguacate y papaya, manteniéndose los cañaverales (Vallejo, 1997b: 23-28).

Para una mejor apreciación del uso del suelo en la subcuenca la consultora ICA 2008 elaboró el siguiente mapa.

Mapa No.3
 Uso Actual del Suelo en la Subcuenca del Río El Ángel



Fuente: PROMSA, Mapa de Uso del Suelo, escala 1:250.000. Elaboración: ICA, 2008: 26.

Zonas de vida

De acuerdo al diagrama de clasificación de zonas de vida de Leslie Holdridge, la subcuenca del río El Ángel cuenta con nueve zonas de vida. Según el método de Holdridge las zonas de vida consideran la región latitudinal, piso altitudinal y provincia de humedad, las mismas que en el caso en estudio van desde el Páramo Pluvial Subalpino en las partes más altas hasta el Monte Espinoso Pre-montano en las partes más bajas de la subcuenca, lo que se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 7
Zonas de Vida en la Subcuenca del Río El Ángel

Descripción	Hectáreas (ha)	Porcentaje (%)
Bosque Muy Húmedo Montano	12 967	42,60
Bosque Seco Montano Bajo	4019	13,20
Bosque Húmedo Montano – Bosque Muy Húmedo Montano	4012	13,18
Bosque Muy Húmedo Montano – Bosque Pluvial Subalpino	2925	9,61
Bosque Espinoso Pre-montano	1825	6,00
Bosque Húmedo Montano Bajo – Bosque Muy Húmedo Montano	1777	5,84
Estepa Espinosa Montano Bajo	1629	5,35
Bosque Húmedo Montano – Bosque Seco Montano Bajo	833	2,74
Bosque Pluvial Andino	269	0,88
Total	30 436	100,00

Fuente: MAG, Mapa Ecológico, escala 1:50.000.
Elaboración: ICA, 2008.

Tal como se puede observar el Bosque Muy Húmedo Montano es el predominante cubriendo una superficie de alrededor del 43% de la subcuenca, seguido por el bosque seco montano bajo y el bosque húmedo montano – bosque muy húmedo montano con el 13% de la superficie cada uno.

En este punto es esencial desatacar la importancia que el páramo de El Ángel tiene para la subcuenca, ubicado en la parte norte constituye la principal fuente abastecedora de agua para la mayoría del sistema hídrico de la subcuenca, por lo que a continuación se presenta un análisis detallado de sus características biofísicas.

Breve caracterización biofísica de la reserva ecológica El Ángel (REEA)

El páramo de El Ángel es bastante amplio y se extiende en la parte alta de la Subcuenca, ocupando una vasta superficie en la provincia del Carchi de aproximadamente 60.000has de las cuales 15.715has conforman la Reserva Ecológica de El Ángel, la misma que fue designada como tal, el 08 de Septiembre de 1992, según Acuerdo Ministerial No. 0415 y Registro Oficial No. 21 y comprende un rango de altitud que va desde los 3644 hasta los 4768msnm (Coello, 1994:33)¹¹.

Cabe señalar que la REEA tiene una ubicación muy estratégica para motivos de conservación, ya que al encontrarse en el límite norte de nuestro país puede articular tanto propuestas regionales como binacionales. Además, su ubicación en la zona alta de la cordillera occidental de los Andes hace que pertenezca al *Hotspot*¹² *Tropical Andes*, y que afecte la zona alta del *Hotspot* Tumbes-Chocó-Magdalena. Para entender mejor la importancia de este páramo, a continuación se presenta con más detalle un acercamiento a sus características biofísicas.

En cuanto a la **geomorfología** de la zona ocupada por el páramo de El Ángel, podemos identificar que se encuentra conformada como una meseta alta y húmeda, recubierta por material volcánico y re-trabajado por la glaciación por lo que es posible destacar la presencia de modelados glaciares tipo circos.¹³

Aquí se puede observar dos **pisos altitudinales**, el primero que va desde los 3.400 hasta los 4.000msnm, donde existe un dominio de pequeñas quebradas, cárcavas y lagunas que abastecen de agua a la zonas más bajas; y el segundo piso sobre los 4.000msnm, donde existen fuertes pendientes y predominan las formaciones rocosas.

Dentro de su **sistema hidrológico**, entre los principales ríos que nacen desde la reserva se pueden mencionar los siguientes: Ángel, Bobo, Grande, Chiquito, Plata, Morán, Chalguayacu, Huarmiyacu, Cariyacu, mientras que las principales quebradas son: Los Colorados, Arrazón, Chorrera, Negra, Agua Caliente, Baños, Mal Paso, Las tres Quebradas (Coello, 1994:29). Toda esta agua que proviene de sus páramos y humedales, es considerada como una importante fuente de abastecimiento y aporte para varias cuencas hidrográficas.

En cuanto a la *climatología*, la reserva presenta estaciones definidas y se caracteriza por presentar una variación diaria, basada en los cambios en la precipitación. Por otro lado hay meses más lluviosos (invierno) que otros (verano), el invierno va desde Octubre hasta Junio (mayores precipitaciones), desde inicios de Julio se generan fuertes vientos o “época de los páramos”, que dura 2 meses hasta Agosto y constituye la temporada más fría del año y desde Agosto hasta Octubre el clima se vuelve mas seco y disminuyen las precipitaciones a pesar de que se mantienen los fuertes vientos (Dávalos 1989:53).

Esta caracterización es común a la mayoría de páramos de la región, con temperaturas bajas durante la noche y relativamente altas en el día, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 8
Variación diaria de temperatura y humedad
relativa Páramo El Ángel. Altura: 3.860msnm

Fecha	Temperatura Máxima (°C)	Temperatura Mínima (°C)	Variación Diaria de Temperatura (°C)	Humedad Relativa %
Sep. 1	14	5	9	95
Sep. 2	11	6	5	95
Sep. 3	9	3	6	96
Sep. 4	16	4	12	85
Sep. 5	12	5	7	95
Sep. 6	12	6	6	95
Sep. 7	11	4	7	93

Fuente: Mena & Balslev, 1986

Elaboración: Autora

Como podemos observar en el cuadro, existen rangos amplios de variación térmica que suceden en el transcurso de 24 horas durante una semana. En el caso más extremo tenemos una diferencia que va de los 16°C en el día a 4°C en la noche, es decir una variación de 12°C. Una explicación a este fenómeno es su localización en lugares altos (sobre los 3.000msnm), por lo que la energía que llega del sol no se concentra y rebota con mayor facilidad, debido a que la capa atmosférica que cubre este ecosistema es menos gruesa que la existente en las zonas bajas como la Costa o la Amazonía, de esta manera gran parte de la energía

que ingresa vuelve a salir inmediatamente (Mena, Medina & Hofstede, 2001:8).

Según datos proporcionados por el INAMHI, obtenidos exactamente en la estación de la Reserva, se puede señalar las siguientes características climáticas: temperatura promedio anual de 11.7°C, máxima temperatura promedio anual de 23.5°C, mínima temperatura promedio anual de 2.7°C, precipitación 1.033,4mm., y humedad relativa entre 75-77% (Coello 1994:33)

En lo que a las zonas de vida se refiere, dentro de la Reserva Ecológica El Ángel, el INEFAN, identifica tres zonas de vida según la clasificación de Cañadas (1992):

- a) Bosque Húmedo Montano Bajo (bhMB), localizado en los límites de la Reserva, en los subpáramos entre los 3.000 y 3.200msnm, con una temperatura promedio anual que oscila entre 12°C y 18°C y precipitación anual en 2.000 y 3.000mm. al año.
- b) Bosque muy húmedo Montano (bmhM), que cubre casi toda la reserva y corresponde a los páramos bajos entre 3.200 y 3.600msnm, temperatura promedio entre 7°C y 12°C y precipitación anual de 1.000 a 2.000mm.
- c) Bosque Pluvial Sub Alpino (bpSA), esta zona de vida está en la parte más alta de la Reserva, sobre los 3.900msnm, temperatura promedio anual entre 3°C y 6°C y lluvias anuales de entre 1.000 y 2.000mm, se caracteriza por la presencia de gramíneas.

Por otra parte, la geología del área corresponde a depósitos volcánicos de cuaternario, formados principalmente por lavas ácidas tipo andecita y basaltos producto de la actividad volcánica del cerro Chiles (4.735msnm) que se ha depositado sobre un estrato de cenizas volcánicas finas, que consolidadas se conocen con el nombre de cangahua (Coello, 1994).

El suelo en esta región se caracteriza por ser de color oscuro, húmedo y con el horizonte superior significativamente grueso, que incluso llega a medir 2,50m, formado en su mayoría por ceniza volcánica, presentan un ph bajo (entre 4,4 y 4,6), tienen un alto contenido de materia orgánica con valores de 8,9%, lo que explica la capacidad de fijación de carbono que posee este páramo. Por poner un ejemplo, estudios realizados por Ecompar han llegado a determinar que hasta 2 metros de pro-

fundidad del suelo existe una concentración del 17% de carbono, con una densidad de 0,5kg/l, es decir que estos suelos guardan alrededor de 1.700Ton de carbono por hectárea (GTP, 1999).

Estas características hacen de El Ángel un ecosistema apetecible para el aprovechamiento del mismo por parte del ser humano, y susceptible a manipulaciones principalmente agrícolas y ganaderas.

Rara vez se puede describir un ecosistema por todas sus especies, es decir por su biodiversidad, por lo que se trabaja con grupos taxonómicos, generalmente se opta por las plantas, ya que los organismos vivos dependen de éstas, existe mas información y constituyen un punto de partida sólido para cualquier estudio básico.

En los suelos descritos y bajo las condiciones climáticas indicadas, humedad, frío intenso, alta irradiación ultravioleta debido a la delgada capa atmosférica que le cubre, baja presión atmosférica, las plantas y animales que habitan esta zona han adoptado estrategias ecológicas para aprovechar las ventajas y oportunidades que este sitio puede ofrecerles.

Considerando que nos encontramos frente a un ecosistema joven, vale la pena preguntarse si el tiempo transcurrido desde que fue afectado por las glaciaciones del pleistoceno, ha sido poco para lograr su madurez y por consiguiente su estabilidad y si es posible que existan nichos vacíos por falta de tiempo evolutivo, es decir que el “tiempo ecológico para la dispersión de algunas especies no fue suficiente antes de la alteración de este ecosistema por la intervención del hombre” (Vargas & Rivera, 1998).

Sin embargo, en el páramo de El Ángel, encontramos una riqueza florística que presenta más de 250 especies de plantas incluidos los helechos gigantes registradas entre los 3.000 y 4.000msnm, dentro de la Reserva. Podemos señalar entre las principales: plantas de roseta gigante, plantas formadoras de penacho, plantas formadoras de almohadilla, arbustos xerofíticos y arbustos enanos (Dávalos, 1989:56)

De igual manera, en lo que se refiere a la riqueza faunística, podemos encontrar especies acuáticas y terrestres que requieren de estos hábitats específicos que aún no se encuentran alterados, entre los más representativos tenemos: perdiz de páramo, pato de torrente, cóndor, guarro,

gavilán, cuscungo, colibrí café, colibrí negro, lobo de páramo, puma y venado (Coello, 1994:45).

Un ejemplo interesante de las especies florísticas mencionadas, que se desarrollan en El Ángel, es el bosque de frailejones (*Espeletia* spp.), que domina alrededor del 85% de su superficie (Coello, 1994:33). El frailejón, *Espeletia pycnophylla* ssp. *Angelensis*, puede llegar a medir hasta 5 metros, presenta una “densa vellosidad en sus hojas (pubescencia) y otras características morfológicas y fisiológicas, algunas bastantes sofisticadas, que los hacen singularmente aptos para vivir en este ecosistema” (Mena et al. 2000:9), lo que establece su carácter endémico. El frailejón es un “género endémico a los Andes del norte (desde Venezuela hasta el norte del Ecuador) y al parecer el único en el mundo” (Coello, 1994:41).

La particularidad taxonómica y en especial la belleza escénica o paisajista que nos brinda este bosque ha despertado el interés en muchos científicos y profesionales que han dedicado gran parte de su vida al estudio de esta especie e incluso ha servido de inspiración a varios visitantes de esta región, que se han visto atrapados por el encanto y la paz que se percibe, envuelta por un silencio ancestral, que solamente es interrumpido por el soplar de los fuertes vientos.

Con las características señaladas hasta ahora se puede entender de mejor manera la importancia de este ecosistema por su biodiversidad, belleza escénica y sobretodo su función principal como abastecedor de agua para toda la subcuenca. No cabe la menor duda de que todos los esfuerzos para lograr su conservación deben ser apoyados, sobretodo si consideramos la complejidad del caso debido al uso y tenencia del suelo en la reserva.

Caracterización socioeconómica de la subcuenca del río El Ángel

Adicionalmente a la caracterización biofísica de la subcuenca en estudio es necesario presentar una aproximación a la realidad socioeconómica que viven sus habitantes. La realidad socioeconómica ayudará a entender de mejor manera las formas y grados de presión que los pobladores realizan sobre los recursos naturales de la subcuenca en busca de su desarrollo y crecimiento económico.

Debido a que no existen indicadores socioeconómicos a nivel de cuencas hidrográficas la caracterización socioeconómica que se presenta a continuación se la realizó en base a los datos generados dentro de un contexto político-administrativo, por lo que se consideran datos a nivel provincial y cantonal, esto es de la provincia del Carchi y de los cantones Espejo, Mira y Bolívar.

Aspectos demográficos

Según los censos de Población y Vivienda, entre 1990 y 2001 la población de la provincia del Carchi ha crecido desde 141.482 hasta 152.939 habitantes, es decir un incremento de 11.457 personas en 11 años, a razón de 1.041 personas por año, lo cual implica una tasa anual de crecimiento provincial de 0,71% mientras que a nivel nacional fue de 2.10% (SIISE V4.5).

Tomando como referencia a la provincia del Carchi, la clasificación poblacional por sexo (al año 2001) señala que las mujeres representan el 50,4%, esto da un índice de feminidad de 101,7 mujeres por cada 100 hombres. La densidad poblacional al año 2001 en la provincia del Carchi fue de 40,4 habitantes/km², mientras que a nivel nacional fue de 47,4 habitantes/km².

Población y empleo

En cuanto a población y empleo en la provincia del Carchi, según el censo del año 2001, la tasa bruta de participación laboral es del 38%, ligeramente superior al porcentaje nacional (37,5%), esto indica el número de personas mayores de 12 años económicamente activas (PEA), expresado como porcentaje de la población total en un determinado año (SIISE v4.5).

Cuadro No.9
Composición de la PEA según Rama de Actividad Provincia del Carchi

Rama de Actividad	Porcentaje población (%)	PEA
Agricultura, caza y pesca	42,8	24.766
Servicios personales y sociales	15,3	8.869
Comercio, hoteles y restaurantes	14,5	8.378
Manufactura	6,7	3.863
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,6	3.833
Construcción	4,5	2.585
Servicios Financieros	1,9	1.116
Minas y canteras	0,3	157
Electricidad, gas y agua	0,2	118
No especificadas	7,3	4.236
Total	100	57.921

Fuente: Censo de Población, INEC, 2001 (SIISE V4.5)

Elaboración: Autora

Tal como se puede observar la población económicamente activa en la provincia del Carchi se encuentra significativamente dedicada a la agricultura, caza y pesca (42,8%), es decir se verifica el carácter agrícola característico de esta provincia norteña. Las ramas de servicios personales y sociales, y de comercio, hoteles y restaurantes se ubican en el segundo y tercer puesto respectivamente, lo que denota la vocación comercial y de servicios de la provincia ya que se encuentra en la frontera norte del país.

En cuanto a pobreza se refiere, el indicador del nivel de pobreza según necesidades básicas insatisfechas¹⁴ en Carchi alcanza el 59,6%, es decir 91,207hab de un total de 152,939hab se encuentran bajo la línea de la pobreza. Este valor provincial se encuentra por debajo del indicador a nivel nacional que es del 61,3%. De igual manera, al revisar el indicador de extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas se tiene que los valores de Carchi están en el 31,7%, es decir 48,432 de 152,939hab, lo que se ubica muy cercano al nivel nacional del 31,9%. Estas estadísticas reflejan una alta probabilidad de que exista presión sobre los recursos naturales en la zona en estudio.

Educación

Para tener una idea general de la situación del sistema educativo en la provincia del Carchi, se considera pertinente el análisis de dos índices que el Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) presenta.

El primero es el **índice multivariado de educación (IME)**, el mismo que se calcula en base a la medición de los siguientes indicadores:

- % de mayores de 15 años que saben leer y escribir (alfabetos)
- Promedio de años de escolaridad general de mayores de 24 años
- % de mayores de 24 años que tiene uno o más años de instrucción superior
- % de niños/as de 6 a 11 años matriculados en establecimientos de enseñanza
- % de niños/as de 12 a 17 años matriculados en establecimientos de educación; y
- % de personas de 18 a 24 años matriculadas en centros docentes

Para el análisis de este índice se considera que la escala con mayor valor de la distribución representa el mejor nivel educativo y el menor valor simboliza el peor nivel. En este caso, el IME nacional es de 62,1, mientras que para la provincia de Carchi es de 55,6, es decir que existen condiciones no favorables en el nivel educativo (SIISE V4.5).

El segundo es el **índice de acción educativa (IAE)**, el cual recoge varios aspectos de los servicios educativos:

- Alumnos/as por profesor/a
- Alumnos/as por plantel (preprimaria y primaria)
- Alumnos/as por aula

El IAE constituye el promedio ponderado de los indicadores anotados y se presenta en una escala de 0 a 100 donde los valores más altos significan mejores condiciones de oferta educativa, y los valores más bajos significan peores condiciones. Según datos del Ministerio de Educación y Cultura, en el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (SI-NEC), el IAE del Ecuador es de 44,1, mientras que para la provincia de Carchi muestra un valor ligeramente superior, de 48,2 (SIISE V4.5), esto significa que la provincia cuenta con un nivel aceptable de alumnos por cada profesor, aula y plantel.

Salud

Al igual que en educación, para tener una idea general de la situación de la salud en la subcuenca, se toma en cuenta el índice de oferta en salud (IOS) a nivel de la provincia de Carchi. Este indicador es una medida que considera diversas variables de la oferta de servicios de salud, en base a los siguientes indicadores:

- Médicos/as que laboran en establecimientos de salud (tasa por cada 10.000 hab.).
- Personal de salud que labora en establecimientos de salud excluyendo médicos: odontólogos/as, obstetrices, enfermeras/os; auxiliares de enfermería (tasa por cada 10.000 habitantes), y
- Establecimientos de salud sin internación (tasa por 10.000 habitantes).

El índice de oferta en salud (IOS) se presenta en una escala de 40 hasta 100, donde 100 representa la mayor oferta de servicios con relación a la población, y 40 la menor medida.

En la provincia del Carchi, el IOS alcanza un valor de 47,1, el mismo que es menor si lo comparamos con el valor nacional de 49,2. Este dato sugiere que existen deficiencias generalizadas de una adecuada oferta de los servicios de salud y personal capacitado tanto en el Carchi como a nivel nacional (SIISE V4.5).

Servicios básicos

La cobertura de servicios básicos es un aspecto clave en el manejo ambiental de una cuenca o subcuenca, por lo que para el caso de estudio se presentan datos estadísticos de la disponibilidad de estos servicios a nivel cantonal. Los servicios básicos están conformados por servicio de agua entubada, alcantarillado, eliminación de excretas y recolección de basura. En este punto es importante recalcar la diferencia entre sectores urbano y rural del área de estudio, ya que la demanda de servicios básicos es significativamente diferente entre estas dos áreas.

La situación de los tres cantones que forman parte de la subcuenca del Río El Ángel muestra realidades diferentes, en algunos casos bastante por debajo del promedio nacional, sobretodo en las áreas rurales.

Cuadro No.10
Cobertura de Servicios Básicos Subcuenca del río El Ángel

Cantón	Porcentaje (n/N) * 100	Número de viviendas con el servicio (n)	Total Viviendas (N)
Agua Entubada por Red Pública dentro de la Vivienda			
Pais	47,9		
Carchi	52,5	18986	36198
Bolívar	28,0	986	3522
Urbano	50,2	362	721
Rural	22,3	624	2801
Espejo	49,1	1622	3303
Urbano	73,0	802	1099
Rural	37,2	820	2204
Mira	34,6	1047	3024
Urbano	76,9	600	780
Rural	19,9	447	2244
Red de Alcantarillado			
Pais	48,0		
Carchi	67,4	24382	36198
Bolívar	47,9	1686	3522
Urbano	80,2	578	721
Rural	39,6	1108	2801
Espejo	70,1	2314	3303
Urbano	92,5	1017	1099
Rural	58,8	1297	2204
Mira	58,3	1763	3024
Urbano	96,7	754	780
Rural	45,0	1009	2244
Servicio de Recolección de Basura			
Pais	67,2		
Carchi	59,6	21561	36198
Bolívar	23,6	832	3522
Urbano	65,6	473	721
Rural	12,8	359	2801

Cantón	Porcentaje (n/N) * 100	Número de viviendas con el servicio (n)	Total Viviendas (N)
Espejo	64,9	2144	3303
Urbano	87,4	960	1099
Rural	53,7	1184	2204
Mira	34,5	1043	3024
Urbano	93,6	730	780
Rural	13,9	313	2244
Sistema de Eliminación de Excretas			
País	82,7		
Carchi	83,3	30152	36198
Bolívar	73,8	2600	3522
Urbano	96,7	697	721
Rural	67,9	1903	2801
Espejo	79,9	2640	3303
Urbano	97,4	1070	1099
Rural	71,2	1570	2204
Mira	72,5	2192	3024
Urbano	98,1	765	780
Rural	63,6	1427	2244

Fuente: Censo de Vivienda 2001, SISEV4.5

Elaboración: Autora

Como se puede observar la cobertura de agua entubada por red pública dentro de la vivienda y del servicio de recolección de basura es muy baja en el área rural de los tres cantones, es decir que por un lado no hay un abastecimiento suficiente de agua segura para los sectores del campo y por otro la disposición de desperdicios en la subcuenca es problemática ya que no se cuenta con sistemas de eliminación de residuos sólidos especialmente en las áreas rurales¹⁵.

De manera general, el breve análisis de estos indicadores socioeconómicos que si bien no reflejan en su totalidad la compleja realidad de la zona, nos hace pensar que entre los principales problemas de la subcuenca están la gestión del agua para consumo y riego, el manejo de los residuos, la extensión agrícola y la búsqueda de alternativas de

producción, problemas que sin duda no podrán ser resueltos sin la participación de los actores interesados y afectados.

En este sentido, se hace indispensable la identificación de los actores clave de la subcuenca, sin embargo, es claro que debido al tamaño del área de estudio, sería difícil considerar a todos los “actores”, por lo que para la presente investigación se han tomado en cuenta aquellos actores que han sido protagonistas en la creación de los llamados espacios de participación para el manejo ambiental de la subcuenca, en resumen el detalle histórico y protagónico de los mismos se presenta a continuación.

Actores clave en la subcuenca

De manera general, los procesos participativos en cuanto al manejo de la subcuenca, han sido encaminados desde 1995 por la ONG Corporación Grupo Randi Randi, especialmente a través del fortalecimiento del Consorcio Carchi Ecoregión El Ángel (CORCACH)¹⁶. Las actividades lideradas por la mencionada ONG en conjunto con varias instituciones que trabajaban en el sector, a través del Consorcio, han arrojado importantes resultados que van desde el espacio participativo en sí hasta varios documentos de carácter técnico.

Por otro lado, en Enero del 2007¹⁷, el Programa de Apoyo a la Descentralización del Manejo de los Recursos Naturales – PRODERENA, financiado por la Unión Europea, gobierno central y gobiernos seccionales, inicia sus actividades con la ejecución de 29 proyectos de carácter socio-ambiental en la provincia del Carchi, algunos de ellos en la subcuenca del río El Ángel. El programa persigue como propósito fundamental, el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones asentadas en las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas, a través del fortalecimiento de los procesos de descentralización de la gestión de los recursos naturales. La puesta en vigencia de sus casi 30 proyectos hace que actualmente el PRODERENA lidere la planificación y coordinación de la participación para el manejo de la subcuenca.

El PRODERENA, a nivel de la subcuenca, propone fortalecer la coordinación institucional y la gestión comunitaria para el manejo y conservación de los recursos naturales, a través de la creación de capacidades locales y la estructura legal conveniente que establezca los mecanismos

de concertación para la gestión ambiental, garantizando la participación comunitaria en todos los procesos (POA PRODERENA, 2006).

Uno de los objetivos específicos del PRODERENA es el fortalecimiento de los gobiernos locales para su mejor desempeño en los procesos de descentralización de la gestión ambiental. El programa coloca a los gobiernos locales en calidad de socios para la ejecución de los proyectos, y fomenta la participación ciudadana en la ejecución de los mismos. La inyección de fondos y el apoyo con equipos de oficina y vehículos han dado un mayor poder de convocatoria y coordinación a los gobiernos seccionales y locales de la zona. En la subcuenca de El Ángel, el programa está ejecutando los siguientes proyectos.

Cuadro No.11
Proyectos de Subvención financiados
por el PRODERENA Subcuenca del río El Ángel

Proyectos de Subvención	Socios Ejecutores	Presupuesto Total	Duración
Conservación y producción en las zonas de amortiguamiento de la cuenca andina El Ángel y Mira	Municipio de Espejo FEPP - Fondo Ecuatoriano Populorum Pro-gressio Municipio de Mira FUNEDS Grupo Randi Randi Corporación Jatun Sa-cha - CDC	461.607,67 euros	24 meses
Mejoramiento de la gestión de la calidad ambiental en los cantones de Mira y Espejo (Manejo de residuos sólidos).	Municipio de Mira Municipio de Espejo	340.143,22 euros	18 meses
Reforestación con plantas nativas para la protección de las micro-cuencas Chalguayacu, Cariyacu, Huarmiyacu, Colorado, Igua-Payacas y Puchue (Área de amortiguamiento de la REEA)	Junta Parroquial La Libertad Junta Parroquial de San Isidro Municipio de Espejo	62.500,00 euros	12 meses

Proyectos de Subvención	Socios Ejecutores	Presupuesto Total	Duración
Manejo, Conservación e implementación de proyectos productivos en la zona baja de la subcuenca del río El Ángel, en las parroquias de San Vicente Pusir y García Moreno	Junta Parroquial San Vicente de Pusir AJUPRUC – Asociación de Juntas Parroquiales Rurales del Carchi. Junta Parroquial García Moreno	60.748,85 euros	24 meses
Proyecto piloto para promover la separación de los desechos sólidos domiciliarios para su reciclaje en las parroquias San Isidro y La Libertad del cantón Espejo.	Junta Parroquial San Isidro Junta Parroquial de La Libertad	27.707,76 euros	12 meses
Consultoría	Ejecutor	Presupuesto	Duración
Estudio descentralizado de gestión ambiental. Fortalecimiento de gestión ambiental descentralizada en distritos regionales y oficinas técnicas. Fortalecimiento de gestión ambiental descentralizadas MAE central.	ALDIR Cía. Ltda.	198.000,00 euros	19 meses
Estudio para diseñar e introducir programas de educación ambiental. Capacitación en educación ambiental.	Corporación OIKOS	145.000,00 euros	24 meses
Estudio del Manejo Racional del Agua Subcuenca El Ángel. Capacitación para el manejo de Cuencas Andinas. Fortalecimiento del Manejo de Áreas Protegidas en Cuencas Andinas ¹⁸ Fortalecimiento de Organizaciones de Base en Cuencas Andinas.	Ingenieros Consultores Asociados Cía. Ltda.	125.000,00 euros	22 meses
Estudios para el perfeccionamiento de proyectos en el manejo de desechos sólidos, capacitación a gobiernos seccionales en el manejo de desechos sólidos	ASAMTECH Cía. Ltda.	89.700,00 euros	14 meses
Inversión Total en la Subcuenca – Proyectos PRODERENA			1.510.407,50

Fuente: www.proderena.com 12 Octubre 2009.

Elaboración: Autora

Como se puede apreciar, la zona de estudio cuenta, por un lado con un proceso participativo histórico y por otro, con un nuevo programa de significativa inversión y con enfoque también participativo en el manejo de los recursos naturales, lo que ha generado un cambio importante en las dinámicas de participación especialmente durante los tres últimos años.

Si bien es cierto que los actores o interesados-as *stakeholders* son todas las personas o agrupaciones que tienen algún interés o se benefician de los servicios ambientales de la subcuenca, para la presente investigación se tomó en cuenta solamente aquellos actores que aparecen como los promotores de los procesos participativos para el manejo de la subcuenca. A continuación se presentan los actores clave definidos para el presente estudio.

Cuadro No.12
Actores Clave de la Subcuenca del río El Ángel

Actores Clave	Objetivo	Espacio de participación propuesto para el manejo de la Subcuenca
Corporación Grupo Randi Randi	Ejecutar proyectos de conservación y desarrollo sustentable con enfoque de género, a través de financiamiento nacional e internacional, estableciendo alianzas estratégicas para facilitar procesos y acciones de investigación y asistencia técnica con comunidades y organizaciones locales, principalmente, en sitios críticos para el manejo de recursos naturales.	Consortio Carchi CORCACH Comité de Manejo de la REEA Grupo Asesor Técnico de la REEA
Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales PRODERENA	Mejorar las condiciones de vida de la población asentada en las tres provincias del Norte, Carchi, Imbabura y Esmeraldas, a través del fortalecimiento del proceso de descentralización de la gestión de los recursos naturales, lo que fundamentalmente implica una transferencia de competencias y recursos a los gobiernos provinciales y municipales.	Consejo de Gestión de la Subcuenca del río El Ángel

Actores Clave	Objetivo	Espacio de participación propuesto para el manejo de la Subcuenca
Ministerio del Ambiente El Ángel	Controlar y vigilar la REEA, mantener la infraestructura turística, administrativa, apoyar la educación ambiental y proyectos ambientales en la REEA.	Comité de Manejo de la REEA Grupo Asesor Técnico de la REEA
Gobierno Municipal de Espejo	Ejecutar el Plan de Desarrollo Económico Cantonal con participación ciudadana a fin de mejorar el nivel de vida de la población en el cantón Espejo.	Consejo de Gestión de la Subcuenca del río El Ángel
Gobierno Municipal de Mira	Buscar y promover espacios para la construcción de proyectos de interés colectivo, con participación ciudadana. En el ámbito ambiental se han definido cuatro ejes importantes: Turismo, Manejo de Cuencas, Calidad Ambiental y Bosques Tropicales.	No propone espacio de participación para el manejo de la Subcuenca pero si participa como actor clave en todos los espacios de participación propuestos.
Junta Parroquial La Libertad	Ser un ente de gestión para lograr objetivos de las comunidades, de los barrios y de la gente de la parroquia.	No propone espacio de participación para el manejo de la Subcuenca pero si participa como actor clave en todos los espacios de participación propuestos.
Junta Parroquial San Isidro	Conocer y resolver las necesidades que hay en la parroquia de acuerdo a su jurisdicción.	No propone espacio de participación para el manejo de la Subcuenca pero si participa como actor clave en todos los espacios de participación propuestos.
Ingenieros Consultores Asociados	Capacitar a los actores clave de la subcuenca acerca del Manejo de Cuencas Andinas y desarrollar una propuesta de estructura institucional para la gestión de los recursos naturales de la Subcuenca.	Consejo de Gestión de la Subcuenca del río El Ángel

Fuente: Entrevistas
Elaboración: Autora

Es en base a esta caracterización de los actores que se desarrollaron las entrevistas para el presente estudio. Por otro lado, las preguntas formuladas en las entrevistas¹⁹, giran en torno a los espacios de participación en el área de estudio, los mismos que son analizados a continuación.

Antes de entrar a analizar en detalle los espacios de participación creados en la subcuenca, a continuación se realiza una línea de tiempo de los principales acontecimientos en la zona de estudio, poniendo énfasis en aquellos que en su momento propusieron la creación de espacios de participación y que de igual manera manejaban un enfoque participativo en su ejecución.

Fácilmente se deduce que los pobladores de la subcuenca y las instituciones que en ella han trabajado se han visto inmersos en procesos participativos desde hace más de una década, y que la evolución de las formas de participación y de quienes participan no han sido ajenas al desenvolvimiento político y social a nivel nacional. Es decir de una ausencia estatal en el manejo de los recursos naturales durante inicios de los 90 se ha girado hacia una significativa presencia del Estado ya a inicios del año 2000. Sin ahondar mas en el análisis del gráfico, que se ha presentado más como un acercamiento didáctico a lo analizado en los siguientes acápite, en lo adelante se expone lo relacionado a los espacios de participación generados en la subcuenca, los mismos que en el gráfico aparecen resaltados con color celeste.

Espacios de participación en la subcuenca

A partir del discurso de la participación se han desarrollado una serie de mecanismos que van desde el simple hecho de cumplir con un requisito, otros con el solo objetivo de informar, hasta aquellos que permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones. Para el caso se pretende hacer un acercamiento a los principales mecanismos que se han desarrollado en la zona de estudio y que suponen un grado de interacción entre la sociedad civil y el espacio público.

De esta manera, se han identificado claramente cuatro espacios de participación en la subcuenca. El primero es el Consorcio Carchi COR-CACH que al momento de la investigación prácticamente ha desaparecido, pero que estuvo vigente casi diez años tratando asuntos de relevancia para el manejo ambiental de la subcuenca y que por lo tanto cuenta con un importante nivel de reconocimiento por parte de los actores clave. Segundo y tercero están el Comité de Gestión y el Grupo Asesor Técnico de la Reserva Ecológica El Ángel que si bien aún no se han conformado legalmente, han venido trabajando de manera informal y se perfilan como futuros espacios clave de participación en la gestión del área protegida. En este punto se hace también un breve análisis de la mancomunidad que en su momento se conformó para el manejo de la REEA. Por último está la propuesta del Consejo de Gestión de Subcuenca, la misma que nace a partir de la incursión del PRODERENA en la zona, pero que cuenta con una importante capacidad de participar por

parte de los actores clave debido al trabajo con enfoque de cuenca que el CORCACH desarrolló durante su existencia.

El Consorcio Carchi - CORCACH

Para entender el origen de este espacio de participación es necesario explicar el contexto en el que se desarrolló su proceso de conformación en la década de los 90s. En 1993 se crea el Consorcio para el Desarrollo Sostenible para la Ecoregión Andina CONDESAN, este ente es el resultado de una serie de reuniones convocadas por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá (CIID) a partir de 1992 con la finalidad de evaluar lo que estaba sucediendo con el desarrollo de los Andes (Ulrich, 1999:2).

El CONDESAN a su vez proponía la investigación de cuatro áreas temáticas: manejo de suelo y agua, biodiversidad de tubérculos andinos y pasturas, sistemas de producción y políticas de desarrollo. Tomando en cuenta que FUNDAGRO (Fundación para el Desarrollo Agropecuario) ya había trabajado en Carchi desde 1989 en proyectos productivos ganaderos, se eligió a la provincia del Carchi para fundar en 1994 el Consorcio Carchi Ecoregión El Ángel (CORCACH)²⁰, que constituía una alianza interinstitucional de gobiernos locales, ONG, cooperaciones internacionales y establecimientos académicos con la finalidad de emprender en procesos sostenibles de desarrollo integral en la provincia del Carchi, sobretudo en la subcuenca del río El Ángel (Ulrich, 1999:2).

Después de seis años de conformado el CORCACH, su funcionamiento se regularizó y aumentó la participación de ONG con fines de desarrollo, entre ellas se destaca Randi Randi, que pronto ganó protagonismo, primero en la parte alta de la subcuenca y luego en su totalidad. Es así como este espacio de participación que nació como una propuesta de un grupo de científicos para intercambiar los resultados de sus investigaciones llegó a convertirse en una agrupación formal de varios actores con el fin de aprender y actuar dentro de la subcuenca, convirtiéndose así en un foro de colaboración tanto para la investigación como para la resolución de conflictos al interior de la subcuenca.

En este sentido, se puede decir que el CORCACH se constituye dentro de lo que en el primer capítulo se definió como ***Comisiones o Mesas de Diálogo, de Coordinación o de Concertación***, es decir se origina

como una organización creada por iniciativa de grupos locales, en este caso específicamente por asociaciones de profesionales de ONG que trabajaban en la zona y con el apoyo de grupos locales. De esta manera esta organización se constituyó en un espacio de carácter deliberativo, de toma de decisiones sujetas a la voluntad de cumplimiento de los acuerdos por parte de los actores que participaban en las mesas. Otro aspecto importante es que al menos uno de los actores sentados en la mesa debía tomar el liderazgo para garantizar su continuidad y para el caso fue la Corporación Grupo Randi Randi apoyado por los proyectos en turno. Por otro lado, la presencia del gobierno fue intermitente.

El CORCACH decidió la ejecución de Mesas de Concertación Mensuales, generando su primer espacio de poder. Sus reuniones las realizaban el primer viernes de cada mes y los temas que se trataban en el transcurso del año eran definidos por los asistentes a la primera reunión anual. Los temas se definían de acuerdo al requerimiento de los participantes por lo que las mesas de concertación se convirtieron también en espacios de aprendizaje. El espacio estaba abierto a todos quienes quisieran participar y a pesar de no estar constituido legalmente mantuvo un promedio de 50 participantes en cada reunión²¹.

Las actividades del CORCACH fueron reforzadas con el Proyecto “Manejo Colaborativo y Uso Apropiado de Recursos Naturales en la Ecoregión del Río El Ángel, Carchi”, MANRECUR II y III²², lo que dio paso a la ejecución de una serie de talleres localizados que permitieron la elaboración de planes comunitarios en seis comunidades, dos planes parroquiales y el cumplimiento de diferentes proyectos productivos en la zona. Entre los principales planes de manejo comunitario están:

- Comuna La Libertad: Plan de Manejo Comunitario de los páramos de La Libertad (2001).
- Asociación de Trabajadores Agrícolas 23 de Julio: Plan de Manejo Participativo “Una herencia para las futuras generaciones de la Asociación de trabajadores Agrícolas 23 de Julio, parroquia La Libertad. Provincia del Carchi (2004).
- Comunidad Palo Blanco: Plan de Manejo Comunitario de los Recursos Naturales de Palo Blanco, Cantón Mira, Carchi, Ecuador (2005).

- Asociación Germán Grijalva y San Luis: Plan de Manejo Participativo de las Asociaciones Agrícolas “Germán Grijalva” y “San Luis” (2007).

Desde entonces el Consorcio ha llevado adelante procesos de cambio y madurez, arrojando importantes resultados como la implementación y el manejo de viveros forestales, formación de varias escuelas de campo (ECAs) y de 15 comités de investigación local (CIALs), apoyo en la formación de guardaparques comunitarios y un sinnúmero de documentos técnicos que revelan las características biofísicas de la subcuenca. Entre los principales logros técnicos se pueden resaltar: estudios de balance hídrico con aplicación de modelos de simulación, estudios y diseños de mejoramiento de la eficiencia de riego, elaboración de padrones de usuarios, investigación y difusión de manejo integrado de plagas, análisis de sistemas de producción con integración de enfoques de cuenca hidrográfica, género y ambiente, y apoyo en el fortalecimiento de gobierno locales. Gran parte del trabajo elaborado por la Corporación Grupo Randi Randi con el apoyo del CORCACH se resume en un CD interactivo que ha sido socializado y se encuentra a la disposición de quien quiera conocer acerca de la situación de la subcuenca, todo esto elaborado con un enfoque participativo.

El enfoque participativo que adoptó el Consorcio le permitió ir desde una serie de reuniones sobre lo que se debe hacer hasta la creación de una plataforma para presentar ideas y planes para actividades concretas, incluyendo procedimientos y formas de colaboración. Ha decir de sus representantes, algo importante se produjo cuando empezó la apropiación colectiva de los conocimientos individuales y la ampliación de los discursos con los contextos y términos novedosos de diversas investigaciones. Finalmente, algo que se presenta como un gran logro por parte de los líderes del Consorcio, es que desde inicios de 1999 se logró contar con un mayor número de participantes locales que foráneos, lo que facilitó el trabajo en grupos de interés locales.

Después de esta revisión general del trabajo desarrollado por el CORCACH es difícil entender su repentina desaparición. Sin embargo, existen varias pistas: una de ellas es la coincidencia de su debilitamiento con la intención de adquirir su estatus legal y la otra es la intervención de dos programas de desarrollo nacional en la zona, el primero PRO-LOCAL y el segundo PRODERENA. Al respecto se profundizará en el

siguiente capítulo con las versiones de los principales actores clave de la subcuenca que han sido testigos y protagonistas a la vez del cambio en la dinámica de la participación en el manejo de la subcuenca.

Cabe señalar, que actualmente la Corporación Grupo Randi Randi se encuentra ejecutando un programa de Cuencas Andinas en la Reserva Ecológica El Ángel, en el que participan técnicos con experiencia de más de 10 años de trabajo en la subcuenca y que al momento de la investigación se encontraban finalizando la actualización del plan de manejo de la reserva.

Espacios de participación en la Reserva Ecológica El Ángel

Tal como ya se mencionó la Reserva Ecológica El Ángel y por ende su gestión juega un rol muy importante dentro de la subcuenca. Cabe señalar que la reserva cuenta con un plan de manejo y su gestión o administración ha ido evolucionando desde que se consolidó como reserva (1992) hacia procesos de inclusión de sus pobladores en la gestión de la misma. En vista de lo señalado, a continuación se presenta un breve análisis del plan de manejo de la reserva y de los procesos de gestión del área protegida que han devenido en la creación de dos importantes espacios de participación tanto para la reserva como para la subcuenca en general.

Plan de Manejo de la REEA

El primer plan de manejo para la Reserva Ecológica fue elaborado por el consultor Coello y su equipo planificador bajo el Programa Nacional de Desarrollo Rural, ejecutado mediante convenio entre el Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) y el Ministerio de Bienestar Social, y fue puesto en marcha en marzo de 1994. El plan presentaba actividades para los siguientes cinco años, sin embargo tuvo una vigencia de más de diez años, extendiéndose hasta diciembre del 2006 (Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008).

El plan de manejo contaba con programas específicos para lograr un desarrollo integral de la reserva, los programas se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro No.13
Programas del Plan de Manejo de 1994 para la REEA

Programa	Logros	Financiamiento y Colaboración	Sector
Programa de Protección	Tres refugios, casa de guardiania y control de ingresos construidos	Fundación PRO-TEVS - INEFAN y Municipio de Espejo (AR3D USAID)	El Salado, el Voladero, la Libertad y San Jerónimo
Programa de Investigación y Manejo de Recursos	Documentos técnicos, pasantías, tesis, reforestación con especies nativas y viveros forestales	INEFAN, Municipio de Espejo, Ministerio del Ambiente	Comunidades aledañas a la REEA. Comunidad La Libertad
Programa de Interpretación y Educación Ambiental	Población capacitada y conciente acerca de los problemas ambientales Brigadas Ambientales (quintos cursos)	Municipio de Espejo, Municipio de Mira, Ministerio del Ambiente	Lagunas de El Voladero. Colegios El Ángel, Libertad, Carchi, Instituto Alfonso Herrera, Colegio Carlos Martínez Acosta de Mira
Programa de Recreación y Turismo	Involucramiento de las comunidades locales en el turismo comunitario. 28 guías turísticos nativos. Infraestructura básica para turismo, senderos autoguiados, áreas de camping, miradores y parqueadero.	Embajada Británica, Ministerio de Turismo, Municipio de Espejo y Universidad Católica de Ibarra	El Voladero
Programa de Eco-desarrollo Rural	Elaboración de Planes de Manejo Comunitarios. Formación de viveros forestales, manejo de desechos sólidos y control de la calidad ambiental	Asistencia Técnica – Ministerio del Ambiente	Comunas con Planes de Manejo: La Libertad, Asociación 23 de Julio, Asociación Germán Grijalva y San Luis, Comunidad de Palo Blanco y Comunidad de Chitacaspi.

Fuente: Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008.

Elaboración: Autora

Entre las principales actividades que el plan estipulaba y no se pudieron cumplir está la designación de 34 guardaparques, que incluso con el apoyo de la Corporación Grupo Randi Randi con un programa piloto de guardaparques comunitarios no se pudo cubrir. Actualmente la reserva cuenta con 10 guardaparques comunitarios de los cuales: tres son de la Comuna La Libertad, tres de la Asociación 23 de Julio, tres de la Asociación Germán Grijalva y uno de la Comuna la Esperanza, financiados por proyectos ejecutados por la Corporación Grupo Randi Randi y la Fundación Altrópico (Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008).

Otro aspecto importante que ha presentado dificultades en su desarrollo ha sido la delimitación exacta del área protegida; al respecto el Gobierno Provincial del Carchi en coordinación con el MAE está realizando la delimitación de la reserva con hitos en sus puntos estratégicos y hasta el momento ha delimitado el 40% del área. Este tema es uno de los más delicados ya que los propietarios de tierras dentro de la reserva deben limitar sus actividades a lo estipulado en el plan de manejo del área protegida, esta situación ha ocasionado varios conflictos entre el Ministerio del Ambiente y las comunidades implicadas (*Idem*).

En el 2003 el proyecto MANRECUR III ejecutado por la Corporación Grupo Randi Randi propuso la actualización del plan de manejo de la REEA, sin embargo la propuesta no se llevó a cabo ya que ese mismo año arrancó el proceso para la conformación de una mancomunidad para la administración del área protegida (Suárez & Poats, 2006). La mancomunidad conformada para la gestión y manejo de la reserva estuvo dirigida por el Consejo Provincial del Carchi y el Ministerio del Ambiente, sin embargo por diferentes razones, que se explicarán con detalle más adelante, la mancomunidad no tuvo mayor éxito.

Como consecuencia del débil trabajo que la mancomunidad llevaba a cabo, en enero del 2007 bajo el Proyecto Páramos Transfronterizos financiado por la Fundación Moore y con el apoyo de la segunda fase del proyecto Conservación Comunitaria (PCC II) financiado por la Fundación MacArthur, ambos proyectos ejecutados por la Corporación Grupo Randi Randi, se inició el proceso de actualización del plan de manejo de la Reserva Ecológica El Ángel.

Realizando un rápido análisis al proceso de actualización del plan de manejo de la REEA se encuentran certeros avances en cuanto al tema de la participación tanto en su actualización como en la futura ejecución

del plan. De esta manera, entre los criterios²³ que el proceso de actualización del plan toma en cuenta, vale resaltar los siguientes:

... *participación y equidad* según el cual la gestión de la REEA se llevará a cabo con la cooperación y la responsabilidad compartida de los diversos actores involucrados. *Gestión Intersectorial*, en la gestión de la REEA se fortalecerá la coordinación entre la Autoridad Ambiental Nacional, entidades públicas, privadas, organizaciones sociales y otros actores involucrados, con la finalidad de articular el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) con las políticas de desarrollo del país (Plan de Manejo Actualizado de la REEA, 2008).

Es decir que el plan de manejo actualizado de la REEA propone la participación en la gestión de la reserva tanto de las comunidades asentadas en ella como de las instituciones y autoridades involucradas en su manejo. De la revisión realizada al proceso de actualización del plan parecería que la intención de hacerlo participativo se ha ejecutado de buena manera, sobretodo si nos referimos a las políticas que el plan estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007-2016 destaca y que tienen que ver con la necesidad de una mayor participación de las comunidades, organizaciones y gobiernos locales en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas. De esta manera, el proceso de actualización del plan empezó con una evaluación al plan anterior y a las actividades cumplidas, luego se conformaron tres grupos de trabajo de acuerdo a tipos de actores e instituciones relacionadas con la gestión de la reserva, los que se detallan en el cuadro siguiente.

Cuadro No.14
Grupos de trabajo para actualizar el plan de manejo de la REEA

Grupo de Trabajo	Objetivo
Personal técnico del MAE involucrado con la REEA	Analizar la necesidad de personal o equipos para mejorar la gestión del área protegida
Personal técnico de ONG y gobiernos locales	Examinar los requerimientos de investigación para la REEA
Personas e instituciones relacionadas con la gestión de la REEA que no pertenecían a los grupos anteriores	Discutir la zonificación de la REEA

Fuente: Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008.

Elaboración: Autora

Según lo señalado en el plan de manejo, estos grupos de trabajo se reunieron, tanto por separado para tratar temas de interés específico como en conjunto para solventar las necesidades del proceso de elaboración del plan de manejo. Cabe resaltar que el segundo y tercer grupo participaron en el proceso de consolidación de dos espacios de participación: *el grupo asesor técnico (GAT) y el comité de gestión (CG)*, de los que se tratará con detalle más adelante.

Entre las principales herramientas que la Corporación Randi Randi utilizó para la actualización del plan se deben mencionar: Análisis de Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Planificación para la Conservación de Áreas (PCA) y planificación basada en indicadores de gestión (SCORECARD). De lo señalado, el análisis que se realizó con el Scorecard concluye algunos datos interesantes en cuanto a la participación dentro de la REEA, en un contexto en el cual el área protegida se encuentra en el nivel 3 que significa que está *“en proceso hacia la funcionalidad, pero aún no la ha alcanzado”* (PM REEA). Esto quiere decir que aún existen limitantes que impiden su gestión integrada. En cuanto a la participación los resultados del análisis efectuado por la Corporación Grupo Randi Randi se ubican entre el nivel 2 y 3, reflejando lo siguiente.

Cuadro No.15
Participación en la REEA según plan de manejo actualizado²⁴ REEA

Categoría	Valor	Resultado
Zonificación del Área de la REEA	3	Hay un proceso participativo para llegar a un acuerdo sobre las zonas de uso del suelo
Participación comunitaria en el uso de los recursos de la REEA	3	Hay iniciativas par usar los recursos de forma compatible que cuentan con la cooperación de las comunidades, personas o residentes en la zonas críticas del área del proyecto; se están documentando los resultados
Apoyo de los actores interesados y los grupos activos en la REEA	2	El personal de la REEA tienen poco apoyo de los grupos interesados, pero su oposición no impide la implementación de algunas estrategias clave en la Reserva
Comité de manejo o comité técnico asesor para la REEA	2	Se está organizando un comité de manejo o comité asesor, a partir de un análisis de los grupos de interesados en la Reserva

Fuente: Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008.
Elaboración: Autora

Los programas establecidos en el plan de manejo actualizado se detallan en el siguiente cuadro y nos dan una idea general del peso que la participación tendrá durante la futura ejecución del plan, especialmente si se observa el programa de planificación participativa.

Cuadro No.16
Programas del Plan de Manejo Actualizado REEA

Programa	Objetivo	Líneas de Acción
Programa de Administración, Control y Vigilancia	Asegurar la conservación de la biodiversidad del área mejorando la capacidad de administración, control y vigilancia de la Reserva Ecológica El Ángel	Ejecutar la zonificación propuesta para la REEA. Contar con infraestructura básica, equipos y personal capacitado necesarios para el buen funcionamiento de la REEA. Desarrollar un programa de control y vigilancia de la REEA. Actualizar la información sobre tenencia de la tierra.
Programa de Planificación Participativa	Fortalecer la participación de las personas, comunidades, gobiernos locales, ONG y otros actores en la gestión de la REEA.	Promover la participación y cooperación de las y los actores de la gestión de la REEA Relacionar los planes estratégicos locales (cantonales, parroquiales y comunitarios) con el plan de manejo la REEA
Programa de Desarrollo Comunitario y Educación Ambiental	Apoyar al desarrollo de las comunidades cercanas a la REEA y establecer la educación ambiental como eje transversal de la gestión del área	Estructurar un programa de desarrollo comunitario para la gente que tiene terrenos dentro de la REEA Ejecutar un plan de comunicación y educación ambiental
Programa de Turismo y Recreación	Promover el ecoturismo comunitario como una estrategia de involucramiento de la población local en la conservación de la REEA.	Desarrollar un programa de turismo comunitario Mejorar la gestión turística del área
Programa de Investigación, manejo de Recursos y Monitoreo Ambiental	Incrementar el conocimiento científico-técnico interdisciplinario de la diversidad biológica y cultural de la REEA y su zona de amortiguamiento.	Identificar, clasificar y distribuir las necesidades científicas y de información de la REEA Desarrollar e implementar un programa de monitoreo ambiental para la REEA

Programa de Sostenibilidad Financiera	Establecer un programa de sostenibilidad financiera acorde a la REEA que permita su manejo integral	Gestionar fondos para la ejecución del plan de manejo de la REEA Desarrollar estrategias de retribución a los servicios ecosistémicos que se generan en la REEA
---------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008

Elaboración: Autora

En lo que al programa de planificación participativa se refiere, el plan de manejo actualizado de la REEA propone las siguientes actividades específicas:

- Socialización de las actividades propuestas en el plan de manejo de la REEA.
- Fortalecimiento del comité de gestión de la REEA.
- Fomento de la participación del grupo asesor técnico de la REEA en la ejecución del plan.
- Ejecución de los planes de manejo de las comunidades que tienen tierras dentro de la reserva.
- Desarrollo e implementación de nuevos planes de manejo con comunidades y haciendas que tienen tierras dentro de la reserva, y
- Coordinación de acciones señaladas en planes parroquiales, cantonales, provinciales y regionales con las actividades del plan. (Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008).

De lo presentado se puede deducir que la participación tanto a nivel comunitario como institucional es considerada fundamental para la ejecución del plan de manejo de la REEA. Sin embargo, como ya se mencionó antes, el discurso de la participación no es nuevo y mucho menos en el área de estudio, por lo que es conveniente revisar que es lo que ha acontecido al respecto durante la última década, para lo que a continuación se presenta un análisis general de la gestión de la reserva²⁵.

La mancomunidad para la gestión de la REEA

A pesar de que el páramo El Ángel fue designado como Reserva Ecológica el 08 de Septiembre de 1992, fue recién el 2 de enero de 1994 en que se asignó al primer jefe del área, Dr. Carlos Molina, quien asumió la responsabilidad aún sin contar con una partida presupuestaria ni la

infraestructura básica necesaria. Dos meses después, en marzo del 1994 se aprueba y pone en marcha el primer plan de manejo de la REEA.

El 19 de noviembre del 2001 el Consejo Provincial del Carchi y el Ministerio del Ambiente firman un convenio para el establecimiento de una mancomunidad para la gestión y manejo de la reserva. El proceso de conformación de la mancomunidad no fue fácil, por ser uno de los primeros procesos de este tipo en el país tuvo que enfrentarse a varios mal entendidos en cuanto a quienes lo deberían conformar, cuáles serían sus funciones, como se desempeñaría e incluso a la definición técnica de en qué consistía una mancomunidad.

En un inicio las ONG de la zona y especialmente la Corporación Grupo Randi Randi que había trabajado algún tiempo en el área propusieron que la mancomunidad la conformen todos los municipios de la provincia, es decir Bolívar, Mira, Montúfar, Huaca, Tulcán y Espejo, ya que todos son beneficiarios del agua generada en los páramos de la reserva. De igual manera, la sociedad civil promulgaba la participación de los actores locales con propiedades dentro de la reserva. En este sentido el Convenio de Mancomunidad fue firmado el 15 de marzo de 2002. Sin embargo seis meses más tarde la autoridad ambiental realizó una exploración legal del concepto de mancomunidad, y definió que la sociedad civil no podía formar parte de la mancomunidad ya que sus atribuciones se enmarcaban en los gobiernos seccionales y locales, de esta manera las ONG fueron relegadas a un espacio de asesoría técnica para la mancomunidad y su participación desde entonces se dio de manera informal (Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008).

Entre las principales dificultades que la mancomunidad tuvo que enfrentar se pueden mencionar: la falta de experiencias similares a nivel nacional, la falta de capacidad técnica y financiera por parte del Ministerio del Ambiente del Ecuador, los constantes cambios políticos en la autoridad ambiental, la falta de claridad legal del concepto de mancomunidad y la disputa por el poder entre gobiernos provincial y municipales a partir de la dinámica partidista. Uno de los principales malentendidos que afectó el éxito de este espacio de gestión parecería haber sido el hecho de que la prefectura de la Provincia de Carchi estimó que la delegación de la administración y gestión de la REEA vendría con un presupuesto estimado de unos \$250,000; sin embargo, el MAE no tenía ninguna intención de delegar fondos (Poats, S., Suarez, D., 2007: 91).

Estos inconvenientes retrasaron por más de una vez la elaboración del orgánico funcional de la mancomunidad a pesar del apoyo significativo que el Municipio de Espejo dio a este proceso²⁶. Por otro lado, mientras la participación de las ONG que trabajaban en la zona se limitó, la participación de los habitantes de la reserva fue casi nula a pesar de que muchos de ellos se encontraban organizados y contaban con planes de manejo comunitario (Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008).

Esta escasa participación generó conflictos en la zona, especialmente en el año 2005 cuando el Gobierno Provincial del Carchi sin previo aviso inició un proceso de demarcación de los límites de la reserva con hitos de cemento. Esta situación provocó el malestar general de los pobladores asociado a conflictos de interés en cuanto a la propiedad de la tierra dentro de la reserva.

A pesar del contexto no favorable para una gestión eficiente que presentaba la mancomunidad por las dificultades señaladas, los proyectos de carácter técnico y con financiamiento extranjero no se paralizaron, es así que el proyecto ARD-3D (con el apoyo de USAID), obtuvo fondos para suplir algunas necesidades de la Reserva El Ángel, especialmente las relacionadas con turismo, mientras que las ONG de la zona siguieron su trabajo de manera aislada ya que no contaban con un espacio claro para su participación en la gestión del área protegida.

Es en este contexto que a principios del año 2007, varias ONG y la regional del Ministerio de Ambiente empiezan a discutir la posibilidad de la creación del Comité de Gestión y de un Grupo Asesor Técnico para Reserva El Ángel, figura estipulada en el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULSMA Art. 165), como instancias de apoyo a la administración de la reserva, ya que según señala la ley esta instancia permitiría la participación de los gobiernos provinciales y municipales, juntas parroquiales, cabildos de comunidades indígenas y campesinas; y, en general por entidades públicas y/o privadas u organizaciones sociales, legalmente reconocidas (TULSMA Art. 166).

Las dos instancias de participación toman cuerpo en la actualización del plan de manejo de la REEA, donde uno de los principales objetivos es incentivar y asegurar la participación de los y las interesadas en la gestión de la reserva en forma clara y formal. Revisando que dice al respecto el plan de manejo actualizado se encuentra que la gestión de la reserva está definida en dos escenarios: *de manejo básico* y *de manejo*

integral (Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008). Ambos escenarios buscan la eficiencia en el manejo de la subcuenca a través de la ejecución de los programas estipulados en el plan (ver cuadro No. 9) de una manera participativa. El manejo integral específicamente fomenta los principios de desarrollo sustentable y abre las posibilidades de uso y aprovechamiento de los recursos naturales a través de participación de los diferentes actores sociales de los beneficios de la conservación. En este sentido el programa de planificación participativa es considerado como clave en ambos escenarios y empieza su consolidación con la formación de dos instancias participativas: el Comité de Gestión y el Grupo Asesor Técnico para la REEA.

El Comité de Gestión de la REEA

Antes de entrar en detalle al proceso que devino en la conformación de este espacio, es importante señalar que el mismo ha sido promovido por la Corporación Grupo Randi Randi, debido en gran parte a su permanente presencia en la reserva atendiendo consultorías de carácter técnico y social. Es así que la iniciativa de conformar este espacio toma cuerpo en el plan de manejo de la REEA actualizado, según el cual justifica la creación del comité en el Libro IV, Título VI, Art. 165 del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, el mismo que señala que:

Las áreas protegidas, a excepción de las de carácter privado, podrán contar con el apoyo de un grupo organizado, denominado Comité de Gestión, que está integrado de manera voluntaria por representantes del sector público y privado, que en el ámbito tengan intereses o injerencia territorial en el área protegida (TULSMA Art. 165).

Según el Plan de Manejo Actualizado de la REEA, el proceso para la conformación de este espacio de participación empezó con reuniones informativas a todos los interesados y beneficiados de la REEA, es decir que no solamente se llegó a los cantones que forman parte de la subcuenca sino también a aquellos que indirectamente se benefician de los servicios ambientales del páramo, esto es a los cantones de Espejo, Mira, Tulcán, Bolívar, Montúfar y Huaca y con mayor énfasis en las comunidades aledañas a la reserva como son la parroquia La Libertad y la comuna La Esperanza.

La primera reunión para iniciar la conformación del Comité de Gestión se realizó en el cantón Espejo en el mes de septiembre del 2007 y de ahí en adelante se han ejecutado reuniones mensuales con todos los interesados en participar. Como ya se señaló estas actividades se han venido desarrollando de manera informal ya que al momento se está en espera de la aprobación del espacio de participación por parte del Ministerio del Ambiente (autoridad ambiental en el caso del área protegida). En este punto es importante señalar que si bien el espacio esta abierto a todos los pobladores o instituciones interesadas en el área, cada persona o institución que decida ser parte del comité tiene que entregar una carta de intención al MAE y la documentación estipulada en el TULSMA.

El Grupo Asesor Técnico de la REEA (GAT)

Al igual que el Comité de Gestión, el Grupo Asesor Técnico (GAT) está a la espera de ser aprobado por el Ministerio del Ambiente y se enmarca dentro de los requerimientos que el TULSMA presenta en cuanto al manejo de áreas protegidas, es decir que:

El GAT de un área protegida debe apoyar con acciones de capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento de los comités de gestión en coordinación con la administración del área protegida, emitir sus criterios sobre decisiones o propuestas desde los organismos públicos y privados, personas naturales y jurídicas de carácter nacional o internacional (TULSMA Art. 175-178).

A pesar de estar en igual momento que el Comité de Gestión, el Grupo Asesor Técnico (GAT) de la REEA cuenta con una mayor trayectoria, esto se debe a que las ONG que trabajan en la zona han estado en coordinación años atrás teniendo como mesa de concertación el CORCACH y su objetivo principal ha sido el manejo y resguardo de la información generada en el área de estudio. El objetivo propuesto ahora en el TULSMA no difiere mucho de lo realizado hasta hoy, ya que según estipula la ley, el GAT debe “documentar, manejar y archivar todos los informes de las investigaciones hechas en estas áreas protegidas y coordinar con el MAE cualquier actividad de investigación” (Plan de Manejo Actualizado REEA, 2008).

De una manera formal el GAT para la REEA inicia su conformación desde abril del 2007, como iniciativa del personal técnico de las diferentes ONG, el personal local del Ministerio del Ambiente y el área técnica ambiental de los gobiernos locales. Es importante señalar que la intervención de los técnicos municipales se consolida con el apoyo del PRODERENA, ya que el programa asocia a los Municipios locales para lograr la gestión del área.

De acuerdo al Plan de Manejo Actualizado de la REEA (2008), las instituciones que por ahora pertenecen al GAT de la Reserva Ecológica El Ángel son: FEPP, Corporación Grupo Randi Randi, Altrópico, FUNEDES, ECOPAR y Red MACRENA. De acuerdo al acta de compromiso firmada por estas instituciones, las mismas se comprometen a brindar asesoría técnica a la REEA de acuerdo a la especialidad de cada una. Este trabajo en conjunto ha permitido, según el Plan de Manejo Actualizado de la REEA (2008), realizar diferentes acciones, las mismas que se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro No.17
Acciones llevadas a cabo por el Grupo de Apoyo Técnico REEA

Componente	Principales instituciones que aportaron	Resultado Obtenido
Fortalecimiento del Programa de Guardaparques Comunitarios	Gobierno Provincial del Carchi FUNEDES FEPP Escuela de Formación Empresarial Monseñor Cándido Rada Corporación Grupo Randi Randi	20 personas capacitadas como guardaparques comunitarios (promotores de la conservación), 10 de ellos trabajan directamente con el MAE en la REEA
Coordinación de la actualización del plan de manejo	GAT	Plan de Manejo de la REEA actualizado (2008). Colaboración específica en: Criterios técnicos FODA Validación zonificación Programas y actividades

Estructuración del plan de contingencia y campaña de prevención de incendios	Corporación Grupo Randi Randi Cuerpo de Bomberos de Carchi Cuerpo de Bomberos de Ibarra	Plan de contingencia formulado
Fondo de retribución	GAT	En discusión

Fuente: Plan de Manejo Actualizado REEA (2008)

Elaboración: Autora

Como se puede observar las actividades realizadas por el Grupo Asesor Técnico de la reserva son exclusivamente de carácter técnico y persiguen la elaboración de documentación técnica.

La propuesta del Consejo de Gestión de la Subcuenca

A pesar que el concepto de manejo de cuenca o subcuenca ha sido estudiado y promulgado en la subcuenca del río El Ángel desde hace más de una década y que por un tiempo significativo contó con un espacio de participación a nivel de subcuenca como fue el CORCACH, el Programa de Apoyo a la gestión Descentralizada de los Recursos Naturales (PRODERENA) empieza un nuevo proceso, el mismo que pretendiendo un manejo integral de la subcuenca propone la conformación de un Consejo de Gestión de Subcuenca. Para lograr tal fin, el PRODERENA llevó a cabo un programa de capacitación en la conformación de Organismos de Cuenca, con la colaboración de Asistencia Técnica Internacional en Cuencas Andinas, en este proceso se realizaron 3 talleres sobre gestión de cuencas: “Estructura Organizativa”, “Procedimiento – Estructura del Plan de ordenamiento y manejo de la cuenca”, y “Estrategias de Sostenibilidad”.

En adición, el PRODERENA contrató a la firma Ingenieros Consultores Asociados Cía. Ltda. (ICA), a inicios del 2007, para que lleve a cabo una consultoría por dos años, la misma que estaba compuesta por cuatro fases:

- Estudio del manejo racional de los recursos hídricos en la subcuenca;
- Capacitación para el manejo de cuencas andinas;

- Fortalecimiento del manejo de áreas protegidas en cuencas andinas, y;
- Fortalecimiento de organizaciones de base asentadas en cuencas andinas (TDR ICA – PRODERENA, 2007).

Cabe señalar que para la primera fase la información existente en la subcuenca antes de empezada la consultoría podía haber solventado todos sus requerimientos. Es decir, luego de una breve revisión al sinnúmero de documentos técnicos descriptivos de la subcuenca es fácil encontrar toda la información que la fase 1 de la consultoría requería. Sin embargo se debe reconocer que mucha de la información ya existente fue actualizada.

Por otro lado, después de una breve revisión a los términos de referencia de la mencionada consultoría no es difícil implicar la falta de conexión entre las fases 1, 2, 4 y la fase 3, es decir que la fase 3 hace mención solamente a la reserva ecológica de El Ángel, la misma que paralelamente a esta consultoría estaba actualizando su plan de manejo. El error es claro y el PRODERENA se da cuenta de esto, por lo que esta tercera fase es reformulada y se la define como un proceso de seguimiento a lo elaborado en la fase 2.

Para la presente investigación la fase 2 es la que se pretende analizar ya que como resultado de la capacitación que la consultora llevó a cabo en la subcuenca, se obtuvo una *Propuesta Institucional para la Gestión de los Recursos Hídricos en la Subcuenca del Río El Ángel*. Esta propuesta institucional apunta a la creación de un Consejo de Gestión de la Subcuenca y a continuación se analiza su desarrollo.

Para la capacitación y elaboración de la propuesta institucional del Consejo de Gestión de la Subcuenca, la consultora ICA en primer lugar realizó un breve análisis institucional a través de entrevistas a los representantes de las instituciones clave en la subcuenca²⁷ y luego realizó tres talleres con los actores clave en el manejo hídrico de la subcuenca. Además, la consultora, por sugerencia del PRODERENA, contó con el apoyo de Asistencia Técnica Internacional (ATI) – PRODERENA en Cuencas Andinas, cuya segunda misión en el país coincidió con el desarrollo de la Fase 2 del contrato de ICA.

De lo revisado se puede decir que el análisis institucional que la consultora ICA realizó tuvo como objetivo conocer la capacidad téc-

nica de instituciones que administran y manejan los recursos hídricos en la subcuenca, es decir, la mayor parte de las preguntas planteadas en sus entrevistas hace mención a asuntos de carácter meramente técnico, aplicables a una empresa administradora del recurso agua, por lo que se puede concluir que la utilidad de los resultados de dicho análisis se vería limitada si se intenta abordar la capacidad de gestión y participación que los diferentes actores clave de la subcuenca puedan tener sobre sus recursos en general.

Como parte de la consultoría, ICA realizó tres talleres de capacitación a los actores clave en el manejo de los recursos hídricos de la subcuenca:

Cuadro No.18
Talleres para conformación del Consejo
de Gestión Subcuenca de río El Ángel

Taller	Objetivo	Fecha	No. Participantes
Problemática de la Subcuenca del río El Ángel – Análisis sistémico.	Analizar la problemática vinculada a la gestión y manejo de los recursos hídricos y la cuenca hidrográfica. Definir los objetivos de gestión (Situación deseada).	28 – 29 Julio 2008	25
Modelos Institucionales para la gestión del agua y de las cuencas hidrográficas.	Conocer y analizar las diferentes alternativas de organización institucional para la gestión del agua y de las cuencas hidrográficas. Definir futuros roles institucionales.	11 – 12 Agosto 2008	21
Elaboración de la propuesta institucional, estrategias a seguirse.	Analizar y discutir una propuesta de organización institucional para la subcuencas del río El Ángel, con la participación de los principales actores. Definir una Hoja de Ruta con acciones prioritarias futuras.	22 – 23 Agosto 2008	21

Fuente: ICA, 2008 (Anexo 1).

Elaboración: Autora, 2009.

En el último taller los actores clave recibieron una propuesta o “borrador” de “Acta de Conformación”²⁸ del organismo de cuenca, para que

la revisen y emitan sus comentarios o ajustes. Adicionalmente, la consultora hizo énfasis en que debido a que los talleres ya habían concluido, de acuerdo a los términos de la consultoría, sería ahora misión de los actores locales continuar impulsando el proceso de conformación del consejo de gestión de la subcuenca. En este sentido el Acta de Conformación busca lograr dos objetivos:

Dar inicio a los procesos de integración y compromisos para el desarrollo de los procesos de gestión en la subcuenca; y, tener un acuerdo mínimo con respaldos de contenido técnico para futuros acuerdos y negociaciones a nivel regional (ICA, 2008: 136)

De acuerdo a ICA, la entidad propuesta en el Acta de Conformación podría ser parte de uno de los “Organismos de Gestión del Agua”, que de acuerdo con el Decreto Presidencial 1088, del 15 de mayo del 2008, serán acreditados por la Secretaría Nacional del Agua y que, probablemente, en esta región debería corresponder al ámbito de la cuenca del río Mira²⁹ (ICA, 2008: 135).

En el acta se explica de manera general los principios básicos para una gestión integral de los recursos hídricos, los objetivos de la entidad, su ámbito de aplicación y su estructura orgánica. En resumen, la entidad a crearse se denominará “Consejo de Gestión” y estará conformada por los siguientes órganos:

Comité de Gestión, cuyo rol es de tipo político, conformado por las principales autoridades de los diferentes niveles de gobierno que tienen jurisdicción en la subcuenca. El *Comité Técnico*, que se constituirá en el grupo técnico de la entidad, ejecutor de los procesos, y la *Asamblea General del Agua*, de carácter consultivo y cuyo rol sería cumplir el espacio de veeduría y participación de los diferentes actores y usuarios de los recursos hídricos de la subcuenca (ICA, 2008: 136).

Revisando el marco teórico de organismos de cuenca presentado en el primer capítulo se deduce que el espacio propuesto por el PRODERENA para el manejo ambiental de la subcuenca se encuentra en los parámetros de los *Consejos y Comités de Cuenca*, es decir se presenta como una entidad semi-autónoma, creada al amparo de leyes nacionales, provinciales y municipales. Aún cuando su operación es conducida mayoritariamente por los actores usuarios de la cuenca sigue una lógica

de funcionamiento bajo el alero del estado y parecería que sus actividades se enfocarían principalmente en la ejecución de estudios y planes, sobretodo de carácter hidrológico con la intención de mejorar las coordinaciones entre las entidades que participan en el consejo.

Lo anterior se confirma con algunas de las premisas básicas que la consultora establece para la conformación del espacio de participación:

- Que su creación sea progresiva y liderada necesariamente por el Estado.
- Que en su conformación exista un equilibrio político de participación de los diferentes actores.
- Que previamente se logre el pleno interés, credibilidad y compromiso de los principales actores de la gestión del agua en la subcuenca.
- Que su estructuración sea flexible de manera que se articule a los cambios institucionales y legales a nivel nacional, así como a los procesos de adaptación y requerimientos propios de la región.
- Que tenga la debida autoridad y capacidad técnica para el desarrollo de sus funciones.
- Que cuente con el apoyo y/o asesoramiento de técnicos y organismos especializados a nivel nacional, regional o local.
- Que se garantice la estabilidad del proceso que desarrollará en la subcuenca y que le otorgue el blindaje y apoyo político de largo plazo (ICA, 2008: 135)

Por otro lado, es importante resaltar algunas sugerencias que los actores de la subcuenca efectuaron durante el último taller para la conformación del consejo de gestión. De un rápido análisis a estas sugerencias se deducen tres aspectos principales que causan incertidumbre entre los participantes: el liderazgo y sostenibilidad del consejo de gestión, la integralidad del manejo de la subcuenca, y el manejo de la información que el nuevo espacio genere.

En cuanto a la conformación, liderazgo y sostenibilidad los participantes sugieren que se incluya entre los miembros de la secretaría de gestión a representantes del Ministerio de Agricultura y Agropecuario, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Inclusión Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Nacional de Planificación

y de las principales ONG's con injerencia en la subcuenca. Es decir, no hay claridad en cuanto a quienes deben conformar el consejo de gestión de la subcuenca y cuales serían sus roles dentro de este espacio.

Por otro lado, el liderazgo del espacio también presenta ciertas incertidumbres, si bien los participantes del taller proponen elegir al presidente del consejo de gestión de entre los alcaldes, para un período de dos años, el representante del Municipio de Espejo propone que el alcalde de Espejo sea quien lidere la conformación del espacio de participación. Sin embargo, es el mismo representante el que hace manifiesta la preocupación por la parte política, y dice que se necesita nombrar a un coordinador muy hábil, que tenga la capacidad de relacionarse y hablar directamente con las autoridades para convencerles de la idea; además señala: “resulta algo difícil hacer las convocatorias para reunir a los diferentes actores, y aún más difícil es lograr comprometer presupuestos” (ICA, 2008: Anexo 1, Memoria Taller3: 12).

En lo que se refiere a la integralidad en el manejo de la subcuenca, la consultora ICA encargada de llevar adelante el proceso de conformación del consejo de gestión presenta una visión técnica con un fuerte enfoque en el componente agua, sin embargo los participantes en el taller parecerían muy preocupados por lograr un manejo más integral de la subcuenca considerando todos los recursos y no solo el hídrico. Esto se puede apreciar en recomendaciones dadas tales como:

- Que entre las atribuciones de la Secretaría de Gestión, en cuanto al “*Aprobar el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Subcuenca*”, se cambie este término por “*Aprobar el Plan de Gestión Integral de la Subcuenca*”.
- Que el Director Ejecutivo del Comité Técnico sea un profesional con experiencia en el manejo y gestión de recursos hídricos, *recursos naturales, y/o desarrollo local*.
- Que en las atribuciones del Comité Técnico, en cuanto a “*Diagnosticar, estudiar y proponer, ..., las mejores técnicas o buenas prácticas para el uso...*”, se cambie la palabra “*eficiente*”, por “*Competitivo*” del agua, y
- Que en las atribuciones del Comité Técnico, en cuanto a “*Conciliar los planes de desarrollo...*”, se incluyan los niveles *parroquial y nacional*. Y que dichos planes sean de recursos *naturales*, no solo

de recursos hídricos (ICA, 2008: Anexo 1, Memoria Taller3: 10-11).

Otro aspecto que es señalado por los actores de la subcuenca es su interés en lograr una adecuada difusión de la información generada en la subcuenca y de la participación ciudadana en su gestión. Esto se puede percibir en las siguientes recomendaciones:

- Que en las atribuciones del Comité Técnico se contemple “*Constituir y operar un centro completo de información y difusión de la subcuenca, de libre acceso, que permita a la población conocer el desarrollo de acciones dentro y fuera de la subcuenca*”.
- Que se añada como atribución del Comité Técnico: “*Publicar material informativo sobre las actividades de este organismo de subcuenca*”.
- Que la Asamblea General del Agua se constituya en “*un espacio de veeduría social sobre la gestión integral de los recursos naturales de la subcuenca y demás acciones que realice el Comité Técnico y la Secretaría de Gestión*” (ICA, 2008: Anexo 1, Memoria Taller3: 10-11).

Por último, realizando un breve análisis al conjunto de los espacios de participación propuestos, se observa una desarticulación entre ellos, ya que ninguno considera la existencia de los otros. Solamente los espacios de participación generados a nivel de la REEA se encuentran en coordinación y articulados. En lo que se refiere al Consejo de Gestión de Subcuenca no considera la existencia de los espacios de participación de la REEA ni tampoco las capacidades de participación que en su tiempo fueron fortalecidas por el CORCACH. Esto último se evidencia en las conclusiones que la consultora ICA presenta en su propuesta institucional del organismo de cuenca.

...la propuesta planteada debe entenderse como un primer paso dentro del proceso de cambios progresivos que se requieren para contribuir con la solución de los diferentes problemas vinculados con las intervenciones que se realizan en el agua y en los demás recursos naturales, y que por otra parte permitan crear nuevas formas de pensar y actuar de las autoridades, funcionarios públicos y privados y de la población en general, en el contexto de una nueva cultura del agua (ICA, 2008: 137).

De igual manera los espacios de participación generados en la REEA no han identificado la posibilidad de formar parte de un consejo a un mayor nivel o de establecer coordinaciones para el manejo de la subcuenca en otras instancias que no sea la suya propia.

Luego de este acercamiento a la realidad de la subcuenca en estudio, en el siguiente capítulo se presentan los resultados de la investigación de campo realizada en cuanto a la percepción y visión que los actores clave de la subcuenca manejan respecto al tema participación y a los espacios que para ésta se han generado en la subcuenca del río El Ángel.

DE LA PARTICIPACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL, FORTALECIMIENTO DE GOBIERNOS LOCALES Y DESCENTRALIZACIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar el análisis de los datos obtenidos en la investigación en campo. La principal herramienta para la obtención de la información fue la entrevista semi-estructurada. Las entrevistas se realizaron a actores clave³⁰ de la subcuenca en estudio y tienen un fuerte enfoque hacia los ejecutores de proyectos relacionados al manejo ambiental de la Subcuenca. En este sentido se consideraron por un lado a representantes de Municipios y Juntas Parroquiales y por otro a las principales ONG's, programas y consultoras que al momento están trabajando en la zona. El análisis de la información recabada se lo aborda desde cuatro componentes: participación, gestión ambiental, fortalecimiento de gobiernos locales y descentralización.

Participación en la subcuenca

Como se ha señalado en repetidas ocasiones, la participación a pesar de ser un concepto muy utilizado en estos días todavía no ha logrado un acuerdo respecto a muchas de sus categorías. Para efectos de la presente investigación, se puso énfasis en el entendimiento de la visión que los promotores de la participación manejan respecto a cinco factores claves de la participación: su discurso, los mecanismos de participación, las

capacidades de participación, las oportunidades y los desafíos para participar en la subcuenca.

Discurso de la participación

El discurso de la participación, tal como lo señalan varios autores, entraña una serie de subjetividades y tendencias diversas al momento de ser implementada. Es decir, así como puede mostrarse desde una visión progresista, que pretende el empoderamiento de la sociedad civil en su quehacer diario, también puede enmarcarse en políticas clientelares y utilitarias. Para el caso, el discurso de participación, que los actores clave de la subcuenca en estudio manejan, no es la excepción. Sin embargo, parecería haber un consenso en mirar a la participación con una connotación positiva y de involucramiento de la sociedad civil en todas las fases de un proceso.

Qué es la participación? Es bastante importante la participación, sin participación ciudadana es negativo, lo que uno trate de buscar si no hay participación ciudadana es fregado, pero si hay participación ciudadana es mejor (Presidente Junta Parroquial San Isidro, entrevista, 2008).

Es interesante la importancia que adquiere la participación en el discurso de los actores involucrados en diferentes niveles, es decir, la participación es enunciada como un aspecto clave tanto por las autoridades, los técnicos y la población común. Sin embargo, existen diferencias en el discurso manejado en diversos espacios y en diferentes tiempos, es de esto que tratan las siguientes líneas.

Mientras funcionaba el CORCACH en la zona, el discurso de la participación, enunciado por la ONG Randi Randi, puso énfasis en la construcción de una participación basada en el deseo de los pobladores de involucrarse en temas de interés común, es decir, la participación era una esfera abierta para quien estuviese interesado en participar, sin necesidad de ser representante de alguna organización, por esta razón en un inicio las reuniones eran irregulares y los temas muy diversos. En este sentido, el CORCACH se planteó no como un Consorcio de representación sino como un Consorcio de interés, ya que el objetivo, según la ONG, era establecer una plataforma de subcuenca para dar solución a variados problemas y fomentar la coordinación entre actores. De esta

manera, la participación en el CORCACH se daba de manera voluntaria con bajo presupuesto y giraba alrededor de doce reuniones cada año.

Por otro lado, según la ONG, un aspecto que limitó la capacidad de la participación para modificar relaciones de poder en su contexto, fue que la mayoría de veces el interés de participar de la gente estaba enfocado en el deseo de aprender algo nuevo, más no en la necesidad de liderar o promover proyectos para el desarrollo del área.

Actualmente, en el contexto del PRODERENA, para la consultora ICA la participación adopta el carácter de obligatoria, en especial para actores claves, siendo éstos identificados como las instituciones públicas y privadas que influyen en el desarrollo del área. Desde una óptica práctica la consultora recalca el hecho de que son los entes gubernamentales, en representación de la población, los que a la final tienen la capacidad de toma de decisiones en el área, y por lo tanto es ineludible su participación en las diferentes instancias.

La institucionalización de la participación a nivel nacional y su establecimiento como componente principal en proyectos de desarrollo a nivel internacional, hacen que quienes trabajan en proyectos de desarrollo financiados desde el exterior, tal es el caso del PRODERENA, manejen fluidamente el concepto de participación, enunciándola en cada reunión, taller o evento público. En este sentido, la definición que dan a la participación es rica en términos de fortalezas, empoderamiento, desarrollo de potencialidades, compromiso, y sobretodo en la actitud activa que el individuo que participa debería tener y que a su vez lo convierte en parte de las soluciones. Otro aspecto que surge en este punto es el reconocimiento de la posibilidad de que la participación puede ser funcional y aquí se generaliza la concepción de que la participación no es solamente el asistir y ocupar sillas vacías o constar en un registro de firmas, sino que esta vinculada directamente a la capacidad de gestionar.

Para mí la participación es el empoderamiento inicial de mis fortalezas, de mis potencialidades para la búsqueda de solución de mis necesidades. Si yo participo y soy conciente de que soy parte del desarrollo, participaré y seré comprometido. Si soy objeto para el desarrollo seré simplemente un objeto utilizado para el desarrollo (Coordinador Regional Carchi PRODERENA, entrevista, 2008).

Tal caso es confirmado en la actitud que los Gobiernos Locales, en especial las Juntas Parroquiales, han adoptado frente a la participación, participación para ellos ahora es sinónimo de gestión y su objetivo primordial es la búsqueda de soluciones, es decir que a través de la participación se procura conseguir recursos que invertir en la parroquia. Aquí, se puede notar la influencia que la nueva política del gobierno está teniendo en las Juntas Parroquiales al reconocerlas formalmente como un espacio de gobierno en la nueva Constitución, pues ahora que hay recursos, el discurso de participación y gestión se instituye en su quehacer diario.

O sea la parroquia no puede quedarse ahí donde está, debe continuar, debe seguir, y nosotros si seguimos participando vamos a seguir consiguiendo recursos para que se inviertan en nuestra parroquia y sean ejecutados también (Presidenta Junta Parroquial La Libertad, entrevista, 2008).

El discurso de participación se ha presentado de diversas maneras en la Subcuenca, desde las instituciones gubernamentales, proyectos de desarrollo y las ONG, la población ha tenido que asimilar distintos significados en distintos momentos, desde una participación abierta, espontánea hasta una participación dirigida y con un fuerte carácter de gestión. En este punto es interesante la visión que la representante de la ONG Randi Randi mantiene y denomina a la participación fomentada por el PRODERENA, como “participación comprada”, en el sentido de que la gente ahora participa porque sabe que puede recibir algo a cambio, algo que puede ir desde una camiseta hasta recursos para ejecutar proyectos en su zona.

Esta situación es reconocida por funcionarios del PRODERENA y Municipios, quienes ponen un fuerte énfasis en hablar de una participación activa, donde quien participa esta buscando una retribución o un objetivo específico. Es decir, el discurso de la participación no se ha disociado del interés en ningún momento, desde la gestión del CORCACH hasta los proyectos del PRODERENA, la gente participa porque tiene un interés, la diferencia radica en que tipo de resultado ofrecen quienes la promueven. Como se puede ver el resultado puede ir desde capacitación, reconocimiento y asignación de recursos hasta procesos de gestión.

Entonces acá hemos trillado mucho la palabra participativo, participativo, y vemos que juntar gente y tener una reunión ya es participativo, yo creo que no, no es únicamente juntar gente, es juntar voluntades, acciones, compromisos, cuando se genere eso realmente hay participación, sino es simplemente una orientación o un cumplimiento de una actividad rápidamente, yo creo que la participación en la cuenca, es buena, hay participación realmente, es decir no es el borrego que va ahí únicamente a la minga sino que sabe porque participa, entonces yo creo que se está cumpliendo el proceso (Coordinador de Seguimiento y Evaluación PRODERENA, entrevista, 2008).

En breve, el discurso de participación que se maneja en la Subcuenca está asociado a la consecución de objetivos en común y a la búsqueda de soluciones de una manera activa y comprometida, es decir participación es actuar y ser parte de un proceso y puede darse en diferentes niveles, desde adquisición de conocimientos, mingas, gestión de recursos y en diferentes espacios generados con ese propósito.

Mecanismos de participación

Existen variadas formas de participación y el uso del discurso de participación ha logrado la proliferación de las mismas. En la Subcuenca en estudio se han practicado diversas formas para hacer a los procesos “participativos” tales como talleres, reuniones informativas, asambleas, capacitaciones, e incluso la utilización de formas de organización tradicionales como es el caso de la minga. La minga es ahora reconocida por los promotores de la participación como una forma clásica de hacer a la gente participativa en la ejecución de proyectos de desarrollo a nivel comunitario.

La siguiente forma de participación que es mencionada mayoritariamente por los entrevistados son los talleres, y aquí no se logra una diferenciación clara en cuanto al tipo de taller, pues éste puede ser para obtención de información, planificación participativa, capacitación e incluso reuniones de organización de trabajo para la ejecución de proyectos. Los talleres parecerían ser la forma favorita de participación para los ejecutores de proyectos tanto ONG's, Consultoras como Gobiernos Locales. En este sentido, es interesante la valoración que los entrevistados dan al número de talleres por ellos ejecutados en la zona, es decir hay una alta apreciación positiva de que a mayor número de talleres eje-

cutados la participación será mejor y por ende se alcanzarán los resultados esperados en los proyectos. Esta situación encuentra fundamento en el planteamiento inicial de muchos proyectos de desarrollo, donde se estipula un número mínimo de talleres requeridos con el objetivo de hacer los procesos “participativos”. Otro aspecto que sale a relucir en este punto es el número de talleres a los que los pobladores han sido expuestos, es decir, si se toman en cuenta todos los talleres señalados por los ejecutores entrevistados, se podría hablar de un promedio de 7 talleres mensuales o inclusive más, dependiendo del mes. Esto se puede explicar porque la inversión que realizó el PRODERENA en la subcuenca se ejecutó solamente en el período de dos años 2005 – 2007 e incluyó un variado abanico de proyectos.

Al año hacemos bastantes talleres, al menos este año como hemos tenido los proyectos del PRODERENA si se ha hecho bastante, hablemos del año lectivo, a niveles de barrio estamos hablando por lo menos de unos 20 talleres o más (Coordinador del Área de Ambiente y Turismo, Municipio de Mira, entrevista, 2008).

Este factor de varios talleres sucediendo en un mismo período de tiempo explica una de las principales preocupaciones señaladas por los ejecutores de los proyectos, y es que los participantes varían en cada reunión, es decir las organizaciones y comunidades responden a esta avalancha de talleres con sistemas de delegación, formación de comisiones y priorización de temas de interés, lo que significa muchas veces que el mismo actor asiste a talleres de diferentes tópicos sin poder asistir al cien por ciento de talleres del mismo propósito. Obviamente este fenómeno afecta la continuidad en los procesos y el cumplimiento de los objetivos esperados. En este sentido, es interesante la percepción que el representante de una consultora expresa.

En El Ángel no se logró tampoco firmar un acuerdo para el Consejo de Subcuenca, pero luego se nombró alguien, no recuerdo, pero claro sin acuerdo, pero la idea es que en base a esa gente se lidere para otra vez seguir, porque es triste porque uno empieza a hablar a difundir y después los actores son otros y se empieza desde cero (Consultor Principal Ingenieros Consultores y Asociados – PRODERENA, entrevista, 2008).

De igual manera en la agenda del Comité de Gestión de la REEA, la situación parece no variar, es decir la gente participa en base a delegaciones y muchas veces esa dinámica afecta la continuidad de los procesos.

Esa es una de las dificultades que teníamos, que se cambian o alternan de representantes, pero eso es algo que no se puede exigir, sería lo ideal que vaya siempre la misma persona... Hubiese sido ideal que vaya siempre la misma persona a todos los talleres para que haya un hilo o una secuencia de todo. Pero la realidad de las comunidades es así entonces ellos tratan de estar presentes como comunidad o como junta con un delegado, entonces han tenido que ir alternando (Coordinadora Carchi, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Los gobiernos locales, Municipios y Juntas Parroquiales hacen hincapié en que el proceso llevado por el PRODERENA fue participativo desde su formulación, ya que ellos fueron consultados desde la selección de beneficiarios. Por otro lado, la ONG Randi Randi plantea su inconformidad al respecto pues al momento de seleccionar los ejecutores, la principal instancia de representación de la Subcuenca, el CORCACH, no fue tomada en cuenta, sino que, como se verá con detalle más adelante, el PRODERENA propulsó su desaparición. Sin embargo, ya en la ejecución de los proyectos se reconoce que las formas de participación en cuanto a métodos y metodología dependieron mucho de la visión manejada por la entidad ejecutora, el tipo de proyecto implementado y el número de beneficiarios.

Un ejemplo interesante, es la forma que adquirió la participación en la Junta Parroquial San Isidro, donde los principales participantes fueron los niños y jóvenes de la parroquia, ya que la implementación del proyecto de manejo diferenciado de residuos sólidos fue en base a talleres de capacitación dirigidos a niños y jóvenes, en convenio con la escuela y colegio de la parroquia. Los resultados fueron importantes alcanzando una respuesta óptima en el 95% de la población beneficiada (Entrevista Técnica del Proyecto de Manejo de Residuos Sólidos, PRODERENA - Junta Parroquial San Isidro).

Otro aspecto que es recalcado por los ejecutores de los proyectos es respecto al número de participantes y en este sentido parecería que mientras mayor sea el número de personas que asiste a un taller la participación sería mejor. Sin embargo, aquí vale señalar que esta situa-

ción está estrechamente ligada al concepto de representación, es decir la mayoría de ejecutores buscan la participación de gente que represente organizaciones o instituciones, que pueden ir desde Asociaciones de Padres de Familia, Asociaciones de Agricultores, Juntas de Agua, Juntas de Regantes, hasta Juntas Parroquiales, Técnicos Municipales, Consultoras y ONG que trabajen en la zona. Esto lleva a pensar que el tipo de participación propuesta en la actualidad en la Subcuenca supone una organización previa de los pobladores.

A más de las formas de participación institucionalizadas en la zona, existen eventos de carácter informativo y de visualización, en los que el PRODERENA ha puesto bastante énfasis, es decir, desde antes de empezar la ejecución del programa, la propaganda del mismo inundó la zona, generando mucha expectativa y revuelo, lo que muy fácilmente generó desilusión en varias localidades, al momento de la ejecución. Sin embargo, el PRODERENA está manejando esta situación con la implementación de diversas formas de comunicación, es decir, se ejecutan talleres exclusivamente destinados a dejar en pie la imagen del programa. En este sentido, la inquietud de una representante de la ONG es que la vinculación del programa con los gobiernos locales como ejecutores y su campaña mediática, propende a una politización del asunto y a la final son los alcaldes, presidentes de juntas parroquiales e incluso el prefecto los que serán reconocidos con los beneficios o fallas que tenga el PRODERENA.

Ya en el extremo y como se menciona al inicio, varios actores entrevistados coinciden en que algunos proyectos del PRODERENA llegaron a atestar de talleres, reuniones, comisiones, grupos de trabajo, entre otros, a los pobladores de la subcuenca.

Se quiso hacer muy participativas todas las cosas, inclusive para la compra de cosas se crearon los comités de compras y adquisiciones, de selecciones, creo que se formaron muchos grupos que confundió a la gente, que había el consejo de cuenca, el comité de gestión, los comités de selecciones, los comités de compras, entonces no sé hasta que punto podamos llamar todo eso participativo, más bien generó confusión (Coordinadora Carchi, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Sin embargo, la posición al respecto por parte de los gobiernos locales, consultoras y ONG ejecutoras es siempre positiva y hace alusión a

la motivación de la gente al momento de participar. Es decir, a pesar de que los pobladores deben invertir su tiempo en reuniones, el beneficio obtenido compensa su tiempo destinado a ese tipo de actividades y más aún cuando el beneficio consiste en algo cuantificable.

Yo creo que mucho participó la gente y ahora está muy motivada, porque recibieron proyectos productivos por parte del PRODERENA: pasturas, pastizales, trabajamos en forestación, lo que nosotros hacemos como municipio es darles las plantas, ellos hacen los huecos, mantienen las plantaciones y una de las cosas que se nota interés es de que cada vez solicitan más plantas, por eso es que la intención nuestra no es solamente entregar 300 mil como es el compromiso sino unas 500 mil plantas y gracias a eso y la motivación que le hemos dado vamos a garantizar la sostenibilidad de un vivero que tenemos como municipio (Director de Desarrollo Comunitario y Gestión Social, Municipio de Espejo, entrevista, 2008).

En esta dirección, las Juntas Parroquiales asocian la participación con la adquisición de conocimiento, esta situación se puede entender porque durante mucho tiempo la forma de participación abierta que promulgaba la ONG Randi Randi, daba la oportunidad a los pobladores de definir los temas de las reuniones y en la mayoría de los casos estaban enfocados en la adquisición de nuevos conocimientos. La percepción que las Juntas Parroquiales tienen frente al accionar de la ONG Randi Randi es mayoritariamente definida en una labor de concientización y capacitación de los pobladores en base a la generación de información y su divulgación. En este sentido, estaríamos frente a formas de participación diferentes a las que ahora se están ejecutando en la zona, teniendo las actuales más que ver con gestión que con generación de conocimiento y concientización.

Randi Randi es participativo porque bastante ha trabajado en concientización de la gente del campo, ellos hacían talleres, capacitaciones, orientaciones a la gente de cómo se debe proteger nuestra vegetación, cuidar las fuentes de agua, evitar la contaminación, todas esas cosas (Presidente Junta Parroquial San Isidro, entrevista, 2008).

En este punto es importante señalar que las formas de participación dependen del resultado que se quiera obtener y en la Subcuenca se puede hablar de Planes de Desarrollo Comunitarios, Planes de Manejo Am-

bientales, Ordenamiento Territorial, Proyectos productivos del PRODERENA y generación de instancias de representación para el manejo ambiental de la Subcuenca.

Finalmente, otra variante que influye en las formas de participar de la población, es el lugar donde se pretende implementar procesos participativos, una experiencia que sobresale es el proceso de formación de guardaparques para la Reserva Ecológica El Ángel, que resultó como una respuesta a los Planes de Manejo elaborados en las comunas asentadas en la parte sur de la reserva, La Libertad, Asociación 23 de Julio y Asociación Germán Grijalva. Este proceso fue encaminado por la ONG Randi Randi y obtuvo varias críticas en cuanto a como se manejaron las formas de participación de los pobladores asentados en la zona. La principal preocupación esta enfocada a que se generaron varios conflictos entre los pobladores, especialmente porque algunas personas que trabajaban para la ONG eran también propietarios de tierras en la Reserva, incluyendo esto a la ONG en si misma, ya que una de sus estaciones científicas está ubicada en la zona. En este sentido, surge la preocupación de hasta que punto es buena tanta participación y esto empata a un extremo con una visión tecnócrata.

Lo que yo escucho de las comunidades es que Randi Randi orienta en función a sus intereses, no sé hasta que punto sea verdad, porque también la gente quiere involucrarse demasiado, por eso es que digo que hay que ponerle freno a la participación, a lo mejor quieren influir en situaciones técnicas donde no es correcto y Randi Randi tampoco lo va a permitir, debe ser eso. Creo que Randi Randi se puso la camiseta por la REEA y la mayoría de problemas con la gente es por el límite de la REEA (Director de Desarrollo Comunitario y Gestión Social, Municipio de Espejo, entrevista, 2008).

La generación de conflictos en base a procesos participativos no es el tema en análisis en el presente estudio, en todo caso, es obvio que son procesos incluyentes entre sí. Por otro lado, un aspecto al que se pone mucho interés cuando se habla de participación es la legitimidad que las instituciones que fomenta la participación tienen, lo que se ve reflejado en su capacidad de convocatoria.

Capacidad de participar

La capacidad de participar está estrechamente relacionada con la respuesta que la población tiene frente a una convocatoria. La capacidad de convocatoria es un aspecto clave para los ejecutores al momento de generar estrategias de participación, y está muy ligada al tema de credibilidad. Es decir, la capacidad de una institución ejecutora de convocar a la población además de considerar la capacidad de la gente de participar, está también vinculada al trabajo que la misma ha desempeñado y a la medida en que sus ofrecimientos se han cumplido o no.

Los Gobiernos Locales son los identificados con la mayor capacidad de convocatoria, es por esto que la mayoría de proyectos ejecutados en la Subcuenca han tocado las puertas de los Municipios en busca de respaldo para la ejecución de sus actividades con la población, ya sean convocatorias, invitaciones a organizaciones asentadas en la zona o eventos de socialización. Sin embargo, los mismos Gobiernos Locales reconocen que más allá de ser quienes representan a la población, hablando en un sentido de democracia representativa, la capacidad de convocar es una ventaja que hay que ganársela y esto se logra con el cumplimiento de lo ofrecido. La inyección de recursos a los Gobiernos Locales a través del PRODERENA y la consecuente ejecución de sus proyectos han influido positivamente en la imagen de los mismos hacia la población.

Si bien es cierto que los gobiernos locales han ganado espacio en la agenda de las organizaciones sociales, es cierto también que su capacidad de convocatoria actual responde al trabajo que los líderes de las organizaciones realizan, es decir colocar a los dirigentes o líderes locales como aliados al momento de ejecutar un proyecto, en la gran mayoría de los casos asegura una alta capacidad de convocatoria.

El municipio tiene una gran capacidad de convocatoria, eso hay que tener en cuenta que lo hemos logrado, antes no había, antes había mucha desconfianza, y ahora se logró ganar la confianza de la gente, trabajando juntos con la gente y en ciertos casos haciéndoles participar, pero han sido muy pocos los líderes que se han involucrado, más bien escogimos los líderes y después con ellos se les explicaba las tareas que hay hacer y ellos nos ayudan a convocar, en todos los proyectos hacemos lo mismo (Director de Desarrollo Comunitario y Gestión Social, Municipio de Espejo, entrevista, 2008).

Se puede decir entonces que la combinación de la disponibilidad de recursos y el trabajo en conjunto con los líderes comunitarios ha reforzado la capacidad de convocatoria de los gobiernos locales y éstos a su vez han facilitado la labor de los ejecutores como ONG y consultoras nuevas en la zona. Esto se refleja en el asombro del consultor principal de ICA al señalar que él esperaba menos participantes en los talleres organizados por la consultora. Lo clave en este sentido es que la gran mayoría de los ejecutores de los proyectos del PRODERENA han tenido el apoyo de los gobiernos locales y éstos a su vez de los líderes comunitarios.

En este sentido el apoyo de los Municipios a las Juntas Parroquiales es altamente valorado por éstas y refuerza la gestión que vienen realizando en sus respectivas zonas. Sin embargo de lo señalado, por otro lado también está la trayectoria que la entidad tenga en la zona y este es el caso de la ONG Randi Randi, quienes señalan que su capacidad de convocatoria se ha mantenido en un promedio del 80%, es decir de cada diez personas invitadas 8 asisten a sus eventos participativos.

De manera general, la capacidad de convocatoria refleja no solamente credibilidad, sino también oportunidad, es decir mientras existan recursos en disputa y proyectos en ejecución la respuesta de la población a las convocatorias va a ser aceptable, sin que esto signifique que los problemas planteados sean los esenciales para los participantes.

Oportunidades para la participación

Enfocando el análisis en las oportunidades que se han abierto en la Subcuenca para la participación, es importante no olvidar que dichas oportunidades deben ir de la mano de las reales capacidades de participar de los individuos, y no solamente eso, sino que son las capacidades existentes la base para modelar los mecanismos de participación generados.

En esta dirección, la mayoría de personas entrevistadas señala como una oportunidad el grado de concientización de la gente en el sector. En gran parte, esta situación se debe a que la subcuenca cuenta con una larga trayectoria participativa, debido a la presencia de proyectos encaminados desde ONG ambientales y de desarrollo durante los últimos 15 años. En este contexto, los temas ambientales han sido objeto de capacitaciones, charlas e implementación, aunque desde diferentes perspec-

tivas, que van desde productivas hasta conservacionistas. Actualmente, esta situación ha favorecido la labor de muchas consultoras y ONG en el sentido de encontrar a los participantes motivados y concientes de sus principales problemas ambientales.

En este punto es interesante resaltar la actitud positiva que la gente de la zona tiene respecto a la capacitación, es decir la adquisición de nuevos conocimientos es siempre vista como una ventaja al momento de participar. En este sentido, la oportunidad que la existencia de recursos y gestión del PRODERENA, dio a ciertos representantes de viajar al exterior para conocer experiencias en cuanto al manejo de cuencas, específicamente a Chile, es señalado como una de las mayores ventajas obtenidas durante la participación.

Yo he tenido muchas experiencias acá, cosas que yo nunca en mi vida hubiese imaginado,... una experiencia fue salir de este país, a conocer otros lugares, a conocer otras experiencias, a ver si es que nosotros podemos también en parte retribuir lo conocido acá en nuestra parroquia, estamos para este tema armando un proyecto grande con el Ing. Rafael Castillo, proyecto PRODERENA del Municipio, que está relacionado al Consejo de Cuencas, prácticamente a la Cuenca de El Ángel (Presidenta de la Junta Parroquial La Libertad, entrevista, 2008)

Otro punto interesante y que es recalado por los Gobiernos Locales es que los proyectos ejecutados por el PRODERENA tienen su base en la consulta a las comunidades respecto a sus necesidades, y en esto existe cierto desacuerdo ya que para algunos actores la definición de los proyectos a ejecutarse fue clara, pero para otros generó confusión y no fue del todo participativa. Quien tiene la razón sólo se podrá reflejar en la sostenibilidad de los proyectos y ahora es muy temprano para un análisis de esas características.

Es obvio que los procesos de capacitación a los que han estado expuestos durante más de diez años los habitantes de la Subcuenca, tienen su fruto y es por esto que la capacidad de participar ha respondido eficientemente a los nuevos modelos de participación implementados. En este sentido, se estaría frente a una forma de adecuación de la población a los nuevos estándares participativos.

Por otro lado, una ventaja con la que la participación ha contado durante estos dos últimos años (2005 – 2007), es el presupuesto que se ha

destinado para su ejecución. La inyección de fondos por parte del PRODERENA es un aporte significativo para la ejecución de mecanismos de participación. Datos aproximados mencionados por los entrevistados hacen cuenta que anualmente el PRODERENA ha invertido alrededor del 10 o 15% del presupuesto total del programa, lo que significa alrededor de cien mil dólares del presupuesto total, que han sido destinados a talleres, conferencias, mingas y logística. (Coordinador del Carchi, PRODERENA).

Respecto al tema, los Gobiernos Locales, también resaltan la importancia que la asignación de mayores recursos para la participación ha tenido en estos dos últimos años (2005 – 2007). El Municipio de Espejo indica que el monto destinado a eventos participativos alcanzaría unos 50 mil dólares anuales (“exagerando”), mientras que el Municipio de Mira señala que 25 mil dólares habrían sido destinados anualmente para el mismo objetivo. (Director de Desarrollo Comunitario y Gestión Social, Municipio de Espejo y Coordinador del Área de Ambiente y Turismo, Municipio de Mira)³¹.

Desafíos de la participación

Tal como señalan varios actores, la participación debe enfrentar varios desafíos al momento de ejecutar proyectos de desarrollo, entre los principales se encuentran la búsqueda de eficiencia a corto plazo, el clientelismo y la visión tecnócrata de algunos ejecutores. La participación en la subcuenca no ha estado alejada de estos fenómenos, y esta situación se refleja en la investigación realizada en campo, sin embargo surgen otros aspectos que ha veces son ignorados, tales como la situación socio económica de los habitantes, actividades productivas diarias y falta de información.

En este punto, es interesante el hincapié que las Juntas Parroquiales hacen respecto a las actividades productivas de los pobladores y la influencia que esta situación tiene en su capacidad de participar. De igual manera, aquí cabe la modalidad de relevo que muchas organizaciones de la zona han acogido y que los ejecutores la miran como un inconveniente para la continuidad de proceso. Este señalamiento acertado, parece presentarse a este nivel especialmente porque las juntas parroquiales son los entes más cercanos a la vida cotidiana de los pobladores.

A veces usted sabe que aquí la gente es trabajadora agricultora, por esa dificultad que los vocales a veces se les convoca a una reunión y no asisten por el trabajo que tienen, usted sabe que la gente aquí es campo entonces muchas veces por esa razón no asisten (Presidente de la Junta Parroquial San Isidro, entrevista, 2008).

En este contexto, otro punto que es importante señalar es el incumplimiento de horarios o jornadas establecidas, lo que puede ocasionar el debilitamiento de la participación. Es decir, debido al elevado número de talleres que se realizaban en la subcuenca, en varias ocasiones muchos eventos se cancelaron o empezaron a destiempo y sin previo aviso. Este aspecto es resaltado por varios técnicos que trabajan en la zona como una desventaja para lograr una efectiva participación de la gente.

Por otro lado, la Junta Parroquial de La Libertad señala como un desafío la falta de recursos para implementar proyectos productivos en la zona. En este sentido, la Junta se autodefine como un ente de gestión, ya que los seguros inversionistas en la zona son los Municipios y el Gobierno Provincial. Es decir, se asume que el involucramiento de la población va a depender de una buena gestión de la Junta Parroquial hacia los Municipios y Gobierno Provincial para la obtención de recursos.

El objetivo de esta Junta es contar con un presupuesto en el que se incluya las 21 organizaciones de base que hay en la parroquia y tal como lo señala la presidenta de la Junta la estrategia es llegar “teniendo algo en la mano”. Tal situación refleja una visión hasta cierto punto clientelar de la participación, es decir la lección que está dejando el PRODERENA es que si se quiere motivar la participación de la gente, se necesita de recursos.

Desde la visión de la ONG Randi Randi, la participación enfrenta un desafío importante que es la falta de información. Desde su propia experiencia manifiesta que el PRODERENA ha duplicado una serie de actividades en la Subcuenca, generando productos que ya existían y que fueron elaborados por ejecutores anteriores al programa. Porque se dio esta situación?, es una pregunta difícil de responder, desde una visión prudente, la ONG cree que el motivo fue la falta de información al momento de formular el programa. Es decir no se invitaron a los actores clave de la subcuenca como eran en ese entonces, Randi Randi, CONDESAN y el CORCACH. Esta situación generó la duplicación de

esfuerzos debido en gran parte al desconocimiento de la organización comunitaria previa y de la existencia de varias herramientas técnicas que podían ayudar en la definición de proyectos nuevos. (Coordinadora Carchi, Corporación Grupo Randi Randi)

Por último, la visión tecnócrata que parecía haber caracterizado la intervención en épocas anteriores, durante los 80 o 90s, todavía se puede percibir en la actualidad, sobretodo si se presta atención a los discursos o conversaciones de los técnicos. No es difícil escuchar comentarios acerca de que toda transformación debe tener un liderazgo técnico aún cuando se están tratando asuntos mayormente sociales, como son el uso del agua en la subcuenca por parte de sus habitantes.

Yo creo que la convocatoria si fue grande, mas que todo que la convocatoria obedecía a un punto técnico, que yo creo que hay que empezar por ahí, estas ideas, estas transformaciones tienen que nacer con un liderazgo técnico, hay gente que dice que no, pero esa es mi visión, si uno no tiene un liderazgo técnico las cosas se caen, luego con ese liderazgo técnico hay que ir a mover el espacio político sino al político que le vende, hay que venderle ideas técnicas, entonces la participación hoy por hoy ha sido más al grupo técnico (Consultor Principal Ingenieros Consultores y Asociados – PRODERENA, entrevista, 2008).

Vista la participación desde esta perspectiva técnica, es difícil determinar si los procesos participativos han resultado en mejoras de carácter socio económico para el sector y no solamente en asuntos técnicos y esa es una de las mayores incertidumbres en todos los actores entrevistados, sobretodo cuando se hace referencia a si la calidad de vida en la subcuenca ha mejorado durante estos últimos cinco años.

Todo lo hasta aquí señalado no tendría validez si no se encuentra asociado a un objetivo final y tal como plantea la presente investigación, el objetivo es el entendimiento de la participación y su dinámica dentro de lo que llamamos gestión ambiental.

Gestión ambiental de la subcuenca

Si recordamos que la gestión ambiental se define como “el conjunto de políticas, de normas y de acciones que desarrollan las instituciones públicas, pero también las comunidades y los individuos, con relación al manejo de los recursos naturales, sean estos renovables o no renovables”

(Alban, Carvajal, Domínguez, Jumbo, 2004: 18), es necesario entonces, para entender la dinámica en el manejo ambiental de la subcuenca, hacer un análisis de la interacción de los principales actores y de sus políticas implementadas para lograr la participación en la gestión ambiental de la subcuenca. Por lo tanto, a continuación se hace un análisis de las sinergias establecidas entre los actores clave y de los espacios de participación creados para el manejo ambiental de la subcuenca.

Sinergias para la gestión ambiental de la subcuenca

Para lograr una aproximación clara a la gestión ambiental que se ha estado llevando en la subcuenca del río El Ángel, es necesario tomar en cuenta que todas las actividades realizadas a nivel local se enmarcan en una legislación ambiental nacional, la cual debido a su ambigüedad ha propendido a una concurrencia de instituciones públicas débiles y a una disolución de responsabilidades institucionales respecto al manejo ambiental.

Las sinergias establecidas para la gestión ambiental de la Subcuenca del río El Ángel, se pueden abordar desde dos perspectivas, la primera es considerando las relaciones entre los gobiernos locales y de éstos con la sociedad civil y la segunda tiene que ver con la dinámica interinstitucional en el área de estudio.

En cuanto a las relaciones entre gobiernos locales, que en el contexto político actual parecen haberse fortalecido, la que mayor atención ha merecido es la existente entre los Municipios y sus respectivas Juntas Parroquiales. Uno de los principales factores para que esto haya sido posible es el condicionamiento de asociatividad que el PRODERENA ha manejado para la adjudicación de los proyectos, por ejemplo existen en la subcuenca alrededor de tres proyectos en los cuales los Municipios aparecen como socios de las Juntas Parroquiales. Esta situación sumada al reconocimiento político que la nueva Constitución da a las Juntas Parroquiales ha hecho que sus dirigentes miren a los Municipios como socios y a la vez fuentes de financiamiento seguras a través del presupuesto compartido para la ejecución de proyectos urgentes en su jurisdicción.

La asociatividad entre estos dos gobiernos locales aparece como positiva para lograr una planificación más integral de los cantones. En gran parte debido a la importante inyección de dinero que el PRODERENA

ha hecho en la zona, la visión que las Juntas Parroquiales manejan ahora de sus respectivos municipios es buena, sin dejar de considerar claro está que su mayor fortaleza en el contexto actual es su capacidad de gestión. Las Juntas Parroquiales presentan proyectos y se muestran muy activas en su función de buscar y pelear su espacio en el presupuesto compartido municipal para ejecutar sus obras urgentes.

De las parroquias consultadas, todas señalan que la coordinación con los Municipios de Espejo y Mira es muy buena, sin embargo no dejan de señalar que como con toda institución pública a veces es necesario esperar un tiempo considerable para obtener respuesta a sus peticiones, en este sentido la presidenta de la Junta Parroquial La Libertad manifiesta:

Existe coordinación, cuando el Municipio de Espejo necesita que le apoyemos en algo nosotros les apoyamos, igual nosotros solicitamos ayuda en tal o cual cuestión el Municipio también nos apoya, pero como en cualquier caso el Municipio tiene que atender también a otras parroquias y peticiones de todo lado, entonces si demora un poquito, pero la relación es muy buena con el alcalde, con los concejales, con los directores de los departamentos, muy excelente nuestra relación (Presidenta Junta Parroquial La Libertad, entrevista, 2008).

En este sentido el presidente de la Junta Parroquial San Isidro señala que con el Municipio de Espejo mantienen muy buena coordinación, lo que les ha permitido apoyarse y sobretodo no duplicar actividades (Presidente Junta Parroquial San Isidro, entrevista, 2008).

Ya a nivel de coordinación entre Municipios el panorama varía un poco. A pesar de que uno de los objetivos del PRODERENA es el fortalecimiento de la coordinación intermunicipal y de que el Municipio de Espejo y el Municipio de Mira se encuentran trabajando en dos proyectos del PRODERENA en calidad de socios, no quiere decir que no haya discrepancias entre los dos Municipios. Por ejemplo, el representante del Municipio de Mira resalta la existencia de roces tanto a nivel administrativo como técnico con el Municipio de Espejo y, al contrario de lo esperado, señala que esto se ha hecho más notorio cuando han tenido que trabajar en conjunto para determinados proyectos como es el caso del PRODERENA.

Dentro del proyecto del PRODERENA de Cuencas Andinas, el Muni-

cipio de Espejo lidera el proyecto y para que sea operativo firmamos un Convenio de Cooperación Interinstitucional, donde cada uno de los Municipios tenía compromisos, en el caso de ellos tenían que financiar una actividad y prácticamente financiaron a medias y después decidieron invertir sus recursos ya en la parte alta, recursos que eran destinados para acá para la parte baja que es mía, entonces esas situaciones así traen roces ya a nivel técnico por el incumplimiento (Coordinador del Área de Ambiente y Turismo del Municipio de Mira, entrevista, 2008).

Esta actitud de rivalidad entre municipios se puede entender mejor si se considera que por mucho tiempo los municipios han tenido que competir por los recursos generados desde el Estado central. Esta afirmación se refleja en cierto sentido en las declaraciones del técnico de uno de los Municipios en cuestión.

Si nosotros miramos Espejo versus Mira y Bolívar, Espejo tiene una mejor economía y es porque desde la municipalidad se ha dado apertura a la intervención de microempresas, intervención de medianas empresas y ayudarles también a las grandes empresas que hay aquí especialmente florícolas, el municipio ya no les ve a las empresas grandes como las florícolas como enemigos como antes se les miraba, no ahora se les da facilidades, se les ayuda con obras de infraestructura, electrificación, agua potable (Director de Desarrollo Comunitario y Gestión Social, Municipio de Espejo, entrevista, 2008).

Respecto al segundo tema que se define como la dinámica interinstitucional en la subcuenca, se debe reconocer que existe una trayectoria de más de diez años de trabajo coordinado entre las ONG de la zona. Es por esto que una de las preocupaciones generalizadas en cuanto a la gestión ambiental de la subcuenca se sucede a partir de la relación actual entre los organismos estatales y la sociedad civil representada por las principales ONG. Las interrogantes generadas por éstas últimas van desde porque el desconocimiento por parte del PRODERENA del trabajo anterior tanto técnico como social realizado por las ONG de la zona hasta como se manejará la información generada por el programa actual.

Uno de los principales cuestionamientos es la duplicación de muchos productos técnicos en la subcuenca, en base a los nuevos contratos del PRODERENA, y en esto parecen coincidir tanto los represen-

tantes de la ONG Randi Randi como el mismo consultor principal de uno de los contratos de servicios del PRODERENA.

Si y ahí viene ICA que hizo ICA?, entró a hablar con el consorcio? A hablar con actores que tenían una larga trayectoria? NO se formalizan como una consultora para decir que tiene que hacer la cuenca... durante años hemos dicho lo que no necesita esta cuenca es un plan, lo que necesita es un espacio a reunir e ir resolviendo las cosas, qué hace un plan de cuenca? Absolutamente nada, nada, se levantó alguna información que no conocía la gente? Cero. Yo creo que es puro económico, el proyecto dice hacer esto, entonces ellos no lo van a cambiar, no importa que ya exista, es general y como quienes califican el trabajo tampoco les importa. (Directora Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Mientras que el consultor principal de la fase II del contrato de servicios ejecutado por ICA dentro del marco del PRODERENA señala:

Es evidente que hubo duplicación de trabajos, es evidente, por eso yo la tercera fase, cuando dijeron en ICA que si me gustaría dirigir, les dije no, por dos razones, primero porque no se del tema, dije yo que se del plan de manejo de la reserva, y segundo porque yo veo que hay conflictividad, o sea que va a hacer ICA porque tiene plata respecto a un plan de manejo cuando otro lo ha hecho, no, ridículo, o sea ahí como que están diciendo el que tiene la plata maneja, no, para mi quien maneja es el que tiene el conocimiento técnico, ahí debe darse el apoyo, por eso le insisto es un poco político esto, entonces ahora se le quiere ver mal a Randi Randi, yo no creo, el rol del estado es uno y el rol del sector privado es otro y en el tema del agua tienen que estar los dos (Consultor Principal Ingenieros Consultores y Asociados – PRODERENA, entrevista, 2008).

Tal como ya se indicó, la tercera fase del contrato de servicios de ICA fue reformulada justamente porque no cabía en lo absoluto la ejecución de un nuevo plan de manejo para la REEA, tal como mencionaban los términos de referencia. Otro ejemplo de la aparente falta de reconocimiento a la labor realizada anteriormente para lograr un manejo ambiental de la subcuenca, es el hecho de que la ONG Randi Randi cuenta con una propuesta de unificación de los canales de riego (uno de los principales problemas en el manejo del agua de la subcuenca), pero al momento de la investigación el proceso estaba paralizado debido a que el énfasis está en cumplir con los nuevos proyectos encaminados desde

el PRODERENA y que cuentan con fondos asignados. Al respecto el consultor principal de ICA hace una conexión con el espacio de participación propuesto e indica:

El tema de la unificación de canales de riego es un tema del organismo de cuenca, porque si usted le da ese rol a un municipio, el municipio dice no para mí el agua potable, porque esa es su función, entonces darle al ratón a cuidar el queso no es lo mejor, entonces debe manejar alguien neutro y ese es el organismo de cuenca. Yo digo que Randi Randi debería estar en el organismo de cuenca y a lo mejor el centro de informática que hemos planteado debería estar con toda esa infraestructura, con toda esa capacidad técnica de Randi Randi, pero dígame eso al gobierno ahora no llega a ningún lado (Consultor Principal Ingenieros Consultores y Asociados – PRODERENA, entrevista, 2008).

Lo señalado parecería reflejar cierta falta de coordinación entre los diversos actores de la subcuenca, y confirma la pugna de poderes que existe cuando se ven planteados los intereses tanto del Estado como de la sociedad civil. Es decir, si las ONG no se encuentran dentro de los lineamientos propuestos desde la visión estatal, el trabajo conjunto no llega a concretarse y muchas veces se duplican esfuerzos.

Por otro lado, entre los aspectos positivos de la gestión ambiental de la subcuenca y más allá de una política ambiental, se debe reconocer que se han logrado varios avances en cuanto al aspecto técnico sobretodo. Por ejemplo, la mayoría de entrevistados señalan como un importante avance para el manejo ambiental de la subcuenca el hecho de contar con una zonificación ecológica, la cual ha avanzado al 90% de la provincia y permite tener un instrumento de planificación ambiental. Al respecto, las escalas que el gobierno nacional a través de diferentes instancias ministeriales ha mantenido son escalas de 1 a 250.000, el Instituto Geográfico Militar tiene cartas topográficas de 1:50.000 mientras que la subcuenca cuenta con cartas topográficas a una escala de 1:25.000, y además con una interrelación de mapas temáticos importantes. Adicionalmente, existe la intención de incrementar la intensidad de la escala a 1:10.000 como línea de base y a 1:5.000 para mapas temáticos, tal como lo señalan los técnicos de la ONG Randi Randi, “proceso que se lo pretende llevar a cabo en coordinación con los municipios” (Coordinador

Programa de Ecología y Conservación, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Otro aspecto que es resaltado como positivo por la mayoría de entrevistados es el enfoque de cuenca que se maneja en la actualidad para tratar asuntos ambientales, en este punto es interesante la opinión de un técnico que ha trabajado en la zona por mucho tiempo.

Una cosa que se ha movido en la zona, especialmente a nivel de los técnicos, es el tema de manejo de cuenca, para nosotros meterle el asunto de cuencas era bastante complicado, pero los técnicos comenzaron a asimilar el concepto de cuenca mejor, y hasta en una reunión nos debatieron que mejor es la administración del manejo de cuenca, nosotros teníamos una propuesta de MANRECUR, pero la gente empezó ahora, no sé si por el movimiento político a base de la constitución de las cuencas y eso pero está ahí muy metido lo de las cuencas (Coordinador Programa de Ecología y Conservación, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Queda claro entonces que tan importante puede ser una política de Estado, es decir ahora que se legaliza y reconoce institucionalmente la posibilidad de crear una instancia para el manejo de la subcuenca, la gente de la zona responde de manera positiva, mientras que años atrás el concepto de manejo de cuenca, a pesar de haber sido discutido por las ONG de la zona, no tuvo mayor acogida.

De lo señalado, parecería que aún falta mucho por hacer para lograr una gestión ambiental integral de la subcuenca, sin embargo no se puede concluir al respecto sin antes haber revisado el conjunto de instrumentos y procedimientos que permitan a los actores clave participar en la llamada gestión ambiental, y hacia allá apunta el siguiente acápite.

Espacios de participación para la gestión ambiental de la subcuenca

Tal como se describió en el capítulo anterior, los principales espacios de participación que se han generado en la Subcuenca del río El Ángel en los últimos diez años son el CORCACH, la Mancomunidad para el Manejo de la Reserva Ecológica El Ángel (REEA), el Comité de Gestión de la REEA, el Grupo Asesor Técnico de la REEA y ahora la propuesta del Consejo de Gestión de la Subcuenca.

Si bien en el segundo capítulo se habla de la historia de los espacios de participación en mención, lo que ahora se pretende poner en papel es la visión que los promotores de la participación tienen respecto a estos espacios, lo que ayudará a entender la dinámica que los actores han generado en la subcuenca para facilitar espacios de participación enfocados en la gestión ambiental del espacio.

El Consorcio Carchi CORCACH

Tal como se detalló en el capítulo anterior, el Consorcio Carchi nació como una propuesta interinstitucional para generar un espacio donde por un lado los habitantes de la Subcuenca puedan presentar y resolver sus problemas ambientales y por otro los actores institucionales puedan intercambiar experiencias y unificar esfuerzos.

En este sentido es interesante analizar la visión que la ONG Randi Randi maneja al respecto. La principal inquietud que surge desde su perspectiva es porque los programas que llegaron desde el 2004, principalmente PROLOCAL y PRODERENA no consideraron al CORCACH como una organización clave en la subcuenca y muy al contrario limitaron el accionar de la misma hasta el punto de que ésta desaparezca. Para responder esta pregunta es necesario analizar un poco los hechos.

En primer lugar PROLOCAL establece que para que el CORCACH pueda ejecutar acciones en la zona necesita ser legalizado e inmediatamente implementan el proceso de elaboración de estatutos con el apoyo de un consultor. Para los dirigentes de la ONG Randi Randi este fue uno de los procesos que más debilitó la organización existente ya que en reiteradas ocasiones la gente del consorcio había demostrado su desacuerdo con la idea de constituirse en un ente legal. Es decir, la legalización del CORCACH resultó en una lucha de protagonismo dentro del mismo y se conformó como una ONG más en la zona dejando de ser un espacio de participación. Una vez lograda la legalización, PROLOCAL financió para el Consorcio un proyecto pequeño de capacitación, pero la organización no logró continuidad y tendió a desaparecer. (Directora Ejecutiva, Corporación Grupo Randi Randi).

Al ser un consorcio jurídico no tomaron en cuenta todo lo que se les venía encima, creo que no estaban preparados para ser jurídicos aún, es difícil en una comunidad designar a un responsable que participe de

cuatro a cinco días para diseñar un proyecto gratis para la nueva ONG, entonces en comunidades todavía no se podría tener este liderazgo para que pongan parte de su tiempo a diseñar propuestas para el Consorcio (Coordinadora Carchi Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Con la llegada del PRODERENA, el CORCACH se debilita aún más, sobretodo porque el énfasis del programa está en fortalecer los Gobiernos Locales y en este sentido el CORCACH queda fuera de sus expectativas de cumplimiento de contratos. Esta situación, para la Directora Ejecutiva de Randi Randi causó un gran perjuicio a la gestión ambiental de la subcuenca, sobretodo porque no se reconoció el trabajo que hasta la fecha se había realizado en la zona y esto produjo la duplicación de muchos productos técnicos y de organización. Un ejemplo claro es la designación, de la que fuese la oficina del CORCACH en el Municipio de Espejo, a los representantes del PRODERENA.

PRODERENA llega al Municipio de Espejo y lo primero que hace es decir necesitamos oficina para liderar todos los proyectos con Espejo en la zona y entonces ahí dice el municipio tomen la oficina del Consorcio entonces todo lo que fue los materiales para el consorcio se llevó la gente, mira yo durante diez años donaba libros, videos, materiales, computadores todo para el consorcio, hoy día ya no hay nada y las personas a los cuales se legalizaron esto están desaparecidas (Directora Ejecutiva Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

En esta dirección son interesantes las palabras del Coordinador de Carchi del PRODERENA, en el sentido de que:

Lo que el PRODERENA está buscando es la sostenibilidad de los procesos ambientales u otros relacionados con la gestión de los recursos naturales hacia la sostenibilidad y la sostenibilidad la van a dar las instituciones que permanezcan, a nivel de instituciones públicas o estatales (Coordinador Regional Carchi PRODERENA, entrevista, 2008).

Aquí se puede claramente notar que el discurso del nuevo programa encaja perfectamente en una misión de fortalecimiento estatal por sobre todo el resto de actores.

Sin embargo de lo señalado, es importante también considerar otros puntos de vista desde la misma ONG Randi Randi pero a diferente nivel.

Una de las limitaciones para el Consorcio es claramente señalada en el siguiente párrafo.

Al principio parecía un espacio interesante pero fui dándome cuenta que el espacio mismo lo movía la ONG y todos los fondos generábamos la misma ONG o sea terminó siendo un espacio de la ONG, para mí era un espacio más de aprendizaje de la gente que de acción, versus a los otros consorcios que tenemos ese se quedó como un espacio más de aprendizaje, la gente cuando llegaba al taller decía “venimos a aprender”; entonces ahí notabas como en el discurso de la gente el CORCACH no era un espacio de participación (Coordinador Programa de Ecología y Conservación, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008)

En este punto vale señalar que el equipo local de Randi Randi estaba conformado por gente de la localidad y éste a su vez era el encargado de coordinar las actividades del CORCACH, esto ocasionó varios desacuerdos en la población, ya que los integrantes del equipo local se constituyeron muchas veces en juez y parte al momento de la toma de decisiones. Otro aspecto que es señalado durante la entrevista es que la gente que acudía a las reuniones no tenía una visión de cuenca, es decir el nuevo concepto integral de cuenca no ganó adeptos en las comunidades y más bien catapultó al Consorcio a constituirse en un espacio de aprendizaje más que de participación. En esta dirección, el nuevo Consorcio con base legal tuvo que atravesar varios inconvenientes y cuando el PRODERENA llegó sus integrantes no tuvieron el interés de participar.

Esta situación puede explicar la visión que algunos actores tienen respecto al Consorcio, es así que, para el representante del MAE en la zona, el Consorcio Carchi se originó con el Proyecto MANRECUR y luego mientras era liderado por Randi Randi, un grupo del Consorcio decidió desligarse y conformarse como jurídico, el abandono del liderazgo por parte de Randi Randi sería la razón para que el CORCACH dejase de funcionar. (Entrevista Jefe de la REEA - MAE).

Desde el punto de vista del Municipio, la desaparición del CORCACH se debió principalmente a un cambio político en el Gobierno Local, es decir el alcalde de turno no quiso trabajar con ONG y le retiró su apoyo político siendo esa la razón para que el Consorcio y Randi Randi tuvieran que desocupar la oficina que les fue asignada en el Muni-

pio de Espejo. Sin embargo, desde el Municipio se reconoce también la pérdida de información que era manejada por el Consorcio como un aspecto negativo. Esta situación deja entrever que la nueva política gubernamental de un Estado con mayor capacidad de acción ha influido significativamente modificando la dinámica de los actores en la subcuenca. Al respecto la ONG Randi Randi parece coincidir en que la voluntad política de los alcaldes influyó en el desempeño del consorcio.

La influencia del CORCACH en políticas, dependía de la situación política y del Alcalde que se encuentra al momento, en este caso en los tres municipios, pero todo dependía de la decisión del Alcalde, de la apertura o negación del Alcalde al consorcio (Coordinadora Carchi, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Varias son las apreciaciones al respecto, sin embargo todos los actores entrevistados conocen de la existencia del CORCACH y lo vinculan con Randi Randi, muchas veces los confunden y se refieren a ambos como si fueran uno solo. Esta confusión se acentúa en las Juntas Parroquiales, donde incluso personas que asistieron a varias reuniones del Consorcio Carchi, no saben que pasó con el espacio y asumen que el mismo continúa a través de los proyectos encaminados por Randi Randi.

Uno de los aspectos más positivos del Consorcio Carchi es que llegó en muchas ocasiones a constituirse en un espacio de acuerdos, de consensos y de solución de conflictos a nivel local. Es decir la gente llevaba sus problemas al espacio y ahí lo resolvían entre ellos, sin mayor repercusión en el manejo ambiental global de la Subcuenca. En los casos de consenso la gestión llegó hasta la elaboración de cartas y manifiestos dirigidos a los Municipios, por ejemplo para establecer ordenanzas en cuanto al manejo de plaguicidas.

Del análisis realizado a este espacio de participación, queda claro que el CORCACH tuvo diferentes fases y que funcionó mientras tenía una agenda a la que responder, es decir que cuando los Municipios empezaron a tener cierta delegación sobre la gestión de los recursos naturales y se conformaron las Unidades de Gestión Ambiental, la labor del CORCACH tendió a desaparecer. Esta situación pone en manifiesto que la participación y los espacios generados para su desenvolvimiento son dinámicos, y no solamente responden a las necesidades de los participantes sino también al contexto político y social. En base a estos

criterios de continuidad y adaptabilidad, los representantes de la ONG Randi Randi señalan como positiva la experiencia del CORCACH, ya que les ha servido como insumo para trabajar en nuevos espacios participativos para la gestión ambiental de la subcuenca.

Estamos apoyando la conformación de un Comité de Gestión para la Reserva Ecológica El Ángel, ya lo hemos logrado, tenemos un acuerdo ministerial y es un poco como que se ha suplido el espacio perdido con el CORCACH con este Comité de gestión, el comité está enfocado a la zona de la REEA pero tomando en cuenta igual la zona de beneficiarios por agua, entonces estamos como Randi Randi apoyando estos procesos de participación y de gobernanza ambiental principalmente en la zona de la subcuenca (Coordinadora Carchi, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Resumiendo lo señalado la experiencia del CORCACH ha servido para perfeccionar un nuevo espacio de participación que es el Comité de Gestión de la REEA, el mismo que ya ha sido reconocido en la aprobación del Plan de Manejo Ambiental de la REEA, mediante Acuerdo Ministerial, y es el espacio que se analiza en el siguiente apartado.

El Comité de Gestión y el Grupo Asesor Técnico de la REEA

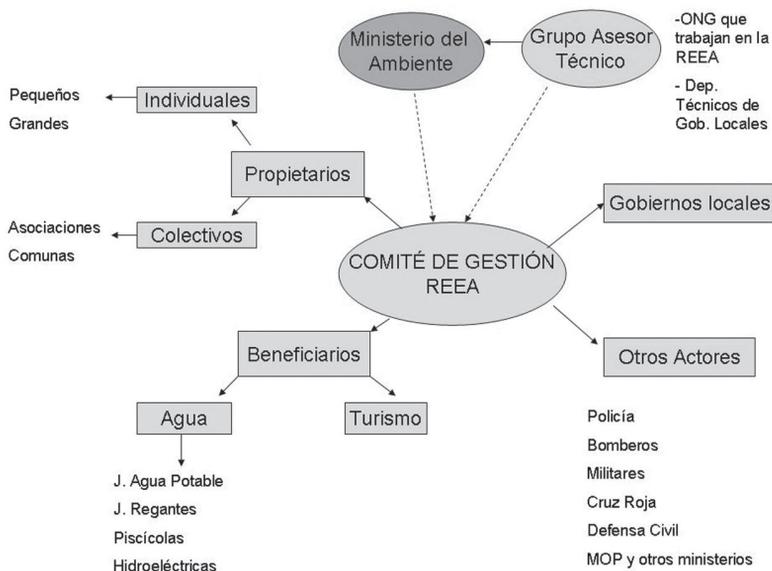
El Comité de Gestión de la REEA surge como una iniciativa de las instituciones que se encuentran trabajando en la REEA, principalmente la ONG Randi Randi en coordinación con el Ministerio del Ambiente. La propuesta de conformar este espacio de participación surgió como respuesta a dos circunstancias, la primera fue el fracaso de la mancomunidad que se había creado para el manejo de la reserva y la segunda el respaldo legal que brindó el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente, en el Libro IV, Título VI. Art. 165³². De esta manera, estratégicamente se decide invertir fondos del Proyecto Corredor de Conservación Comunitaria y PRODERENA para la actualización del Plan de Manejo de la REEA.

Tal como se señala en el apartado anterior, la experiencia que la ONG Randi Randi tuvo con la creación del CORCACH, le fue muy útil al momento de definir nuevos espacios de participación en la reserva. De esta manera, revisando las fases del CORCACH, que en un principio fue netamente institucional y después se tornó en comunitaria y tomando

en cuenta lo que permitía la legislación ambiental se decidió por la creación de dos espacios, el uno fue el Comité de Gestión de la REEA y el otro el Grupo Asesor Técnico de la REEA. El primer grupo es la parte comunitaria de veeduría y control social y el segundo está conformado por instituciones y técnicos que trabajan en la REEA y se reúnen para dar información y apoyar a nivel técnico. En este sentido, son dos espacios totalmente diferentes que trabajan hacia un mismo objetivo que es la gestión ambiental de la REEA como cabecera de la subcuenca del río El Ángel.

En el Comité de Gestión de la REEA están participando actores de toda la subcuenca, es decir participan propietarios privados y colectivos de tierras dentro de la REEA, Asociaciones Agrícolas, comunas, haciendas, Juntas Parroquiales, Municipios, Juntas de Regantes, Juntas de Agua Potable Randi Randi que participa como dueño de una propiedad cerca de la reserva más no como ONG, algunas asociaciones de promotores como APRODIC Asociación para Desarrollo del Carchi, y se espera que participen también las empresas hidroeléctricas y florícolas. Vale resaltar que como la REEA ha sido definida como la principal proveedora de agua para toda la subcuenca, también participan en el Consejo las organizaciones y gobiernos locales de la parte baja de la subcuenca, es decir de los cantones Mira y Bolívar. En este sentido los representantes de los Municipios de Mira y Espejo, así como las Juntas Parroquiales de La Libertad y San Isidro definen como muy importante su participación dentro del Comité de Gestión de la REEA.

El proceso para la conformación de este espacio empezó con una fase de socialización que incluyó a todos los actores interesados y beneficiados por la REEA, también fue importante el involucramiento del equipo de guardaparques comunitarios de la zona, quienes convocaron a la gente y transmitieron sus criterios sobre la importancia del comité de gestión para su involucramiento en el manejo del área protegida. Cada persona o institución interesadas en ser parte del comité según lo estipula el TULSMA, tiene que entregar una carta de intención al MAE y la documentación respectiva.



Fuente: Plan de Manejo actualizado de la REEA
Elaboración: Corporación Grupo Randi Randi, 2008

La principal función del Comité de Gestión de la REEA es ayudar a la ejecución del Plan de Manejo de la reserva, es decir ayudar en la búsqueda de financiamiento de los proyectos que necesitan ejecutarse en el área protegida para lograr su mantenimiento y sostenibilidad.

De igual manera, el Comité de Gestión de la REEA tiene una función veedora de los proyectos que se ejecutan dentro de la reserva. En cuanto a su operatividad, en un inicio se decidió la ejecución de reuniones mensuales hasta legalizar el espacio y elaborar el reglamento, al momento 10 organizaciones tienen legalizados sus documentos ante el MAE, ya luego cuando se hayan incluido todas las organizaciones se ha propuesto que las reuniones se hagan dos veces al año de manera obligatoria y las necesarias cuando el caso amerite. En las reuniones mensuales que se realizó con la gente interesada en ser parte del comité de gestión, se trabajó en talleres sobre la visión, misión y funciones de este espacio para la gestión del área protegida.

En lo que se refiere al Grupo Asesor Técnico (GAT), las instituciones técnicas de apoyo a la reserva podrán participar en este espacio siempre y cuando tengan fondos para hacerlo y su función es estrictamente de asesoría en aspectos técnicos. Un aspecto de suma importancia al respecto es que quien se encuentre liderando el GAT tendrá la custodia de la información de la REEA, en este sentido es interesante la visión de uno de los técnicos de la ONG Randi Randi, ya que muchas veces es preocupante la cantidad de información que se genera en ciertas localidades y cuando el proyecto termina los ejecutores se van y con ellos se llevan toda la información generada.³³

Entonces, la idea que tenemos es que el GAT se formó cada vez que se requiere, entonces puede que Randi Randi quede en la zona o venga otra ONG y ella puede hacerse cargo, pero lo que si estamos haciendo nosotros hasta este año es la custodia de toda la información de la REEA eso sí, ese apoyo si estamos dando porque no hay otras que tengan, bueno ahora tiene un poco los Municipios con apoyo del PRODERENA pero parte del GAT es que tengan esto de la custodia de la información del área protegida (Coordinador Programa de Ecología y Conservación, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

En este punto es importante señalar que si bien es cierto el PRODERENA inyectó recursos importantes a la REEA, esto generó un incremento significativo en el número de guardaparques, que pasó de 3 a 9 personas trabajando en la reserva, y aquí es interesante la apreciación del técnico de Randi Randi que trabaja en la zona, y es que hubiese sido mejor tener 3 guardaparques por seis años y no como sucedió 9 guardaparques en 2 años. Esto deriva en su principal preocupación: que va a suceder cuando los fondos del PRODERENA se acaben y se paralicen los procesos?

En este sentido, la labor del Comité de Gestión es clave, es decir la capacidad de gestión de este espacio es algo en lo que sus participantes deberán trabajar arduamente y el apoyo de instituciones con experiencia en este sentido es importante, tal es el caso de Randi Randi. Para ejemplificar la Organización de Segundo Grado APRODI, con el apoyo técnico de Randi Randi, ganó un premio de cinco mil dólares del Fondo de Pequeñas Donaciones del Banco Mundial para gobernanza ambiental. De igual manera será importante considerar aquellas instituciones

interesadas en invertir en la REEA como el Fondo Ambiental Nacional que ha mostrado interés en financiar actividades dentro del área protegida.

Plan de Manejo de la Reserva Ecológica El Ángel

El Plan de Manejo de la REEA es el único que ha contado con fondos internacionales para su elaboración en todo el país y que sin embargo fue aprobado en un tiempo relativamente corto. Es importante señalar que la participación de la ONG Randi Randi en su elaboración ha sido clave en el sentido de que se aprovecharon varios insumos con los que la ONG contaba. Tal es el caso de los Planes de Desarrollo Comunitario de tres localidades Asociación 23 de Julio, Comuna la Libertad y Asociación Agrícola Germán Grijalva.

Con la llegada del PRODERENA, a través de la conformación del GAT se logró empatar todas las ONG que trabajaban en el área protegida y se enriqueció el apoyo técnico para la elaboración del plan de manejo, ya que se suplieron necesidades de información. En este sentido la dinámica de la elaboración del plan fue un espacio donde se trabajó directamente con el Ministerio del Ambiente, el GAT y el Comité de Gestión, de esta manera se avanzó en la elaboración del plan. (Coordinador Programa de Ecología y Conservación, Corporación Grupo Randi Randi)

En este punto es interesante recordar que la consultora ICA, financiada por el PRODERENA, tenía como objetivo de su tercera fase la elaboración del Plan de Manejo de la REEA, para lo que estaba asignado un período de cuatro meses. Esta absurda situación generó el malestar en muchos de los actores que realmente estaban comprometidos en el manejo de la reserva. El PRODERENA rectificó su error y modificó el contrato para que la consultora ICA ejecutase otro tipo de actividad durante esa fase.

Retomando, el Plan de Manejo de la REEA aprobado en Septiembre del 2008, a decir de los representantes de Randi Randi, no tuvo tanta validación de la gente de la zona, ya que el Plan de un Área Protegida tiene que responder más a los intereses de la autoridad ambiental que a los de la gente que lo habita, es decir que no es un plan de desarrollo y en este sentido no incluye cosas que a los actores pueda interesarles o

no. En otras palabras, el plan no cuenta con un programa productivo y esto sucede en razón de que el MAE no tiene fondos para financiar proyectos productivos, aunque estos mitigarían ciertas amenazas del área; “pero el MAE no puede, no tiene fondos para hacer eso como lo va a hacer?” (Coordinador Programa de Ecología y Conservación, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Esta situación es corroborada por el técnico del Ministerio del Ambiente cuando señala que entre los principales problemas que enfrenta la gestión de la REEA están la falta de presupuesto y por lo tanto el incumplimiento de los presupuestos planificados dentro del plan anual de actividades. Lo señalado se refleja en el insuficiente personal designado al área: un Jefe de la REEA y dos guardaparques. Otro aspecto que es resaltado es la incertidumbre que existe en cuanto a la reestructuración de la institución, es decir se desconoce como será la asignación de funciones dentro del nuevo esquema de distribución geográfica y política. Por último, la transición política es un factor que impacta directamente en la gestión de las instituciones locales, es decir la asignación de nuevas autoridades en planta central, que la mayoría de veces genera el abandono de procesos y la inauguración de nuevas buenas intenciones que a la final desgastan bastante a la institución.

El Consejo de Gestión de la Subcuenca

Esta investigación coincide con la intención de los Gobiernos Locales encaminados por el PRODERENA de conformar un nuevo espacio de participación para el manejo de la subcuenca del río EL Ángel. En vista de esto el llamado Consejo de Gestión de la Subcuenca es mencionado por todos los entrevistados y ha generado diversas reacciones.

El tema de conformación de un Consejo de Gestión de subcuenca ha sido mencionado desde hace más de diez años en la subcuenca, cuando Randi Randi buscaba la legalización de un espacio que agrupe a todos los interesados en la gestión ambiental de la subcuenca, sin embargo ni el marco legal permitía una situación así ni los gobiernos locales estaban interesados en implementar un espacio de estas características. Esta propuesta existía, según la Directora Ejecutiva de Randi Randi, a pesar de la oposición que otras ONG de la zona mantenían respecto a conformar alianzas con el gobierno. Sin embargo, ahora que el tema se

ha institucionalizado y se fomenta desde el Estado la conformación de sociedades entre ONG y Estado, muchas ONG han optado por trabajar con los gobiernos locales.

En este sentido la dinámica de gestión varía de acuerdo a las políticas gubernamentales y a la capacidad de financiamiento del Estado. En este punto es interesante como una política pública nacional, que no nace de la localidad, puede influir en el tipo de sinergias que se establecen en una localidad, es decir la legalización de lo participativo influye en el grado de participación de las instituciones, pero queda la duda si la influencia también se da en el grado de compromiso y por lo tanto en la sustentabilidad de los procesos.

Respecto a la sostenibilidad de este tipo de espacios, otro aspecto que sale a relucir, desde la visión de la ONG Randi Randi, es hasta que punto, políticamente hablando, es viable la coordinación de todos los entes de gobierno que conformarían el Consejo de Gestión de la Subcuenca. Es decir, estarían incluidos Municipios, Juntas Parroquiales, Gobierno Provincial, MAE, entre otros y en esta dirección nuevamente, al igual que en la mancomunidad de la REEA que fracasó, se estarían enfrentando diferentes partidos representados en cada ente gubernamental. En otras palabras, el Consejo de Gestión de la Subcuenca tendría como una debilidad el hecho de que sus integrantes tienen diferente tendencia política y eso acarrearía una serie de pugnas de poder a menos que las cosas se planteen de una forma muy clara y específica, cosa que en la actualidad deja mucho que desear. (Coordinador Programa de Ecología y Conservación, Corporación Grupo Randi Randi)

Al margen de estas inquietudes, el entusiasmo con que el PRODERENA y sus consultoras asumen este tema y la posible existencia de una base legal, ha motivado un interés inusitado respecto al asunto en los gobiernos locales, especialmente en los Municipios.

Si, justamente como Consejo de Cuenca, el Municipio de Espejo esta liderando, nosotros estamos trabajando en esto en una forma muy insistente y en los próximos días ya lo vamos a lograr, porque hemos estado trabajando ya más de un año, en reuniones preliminares con las instituciones, con las personas, buscando los actores, y luego el PRODERENA nos capacitó con Asesoría Internacional ATI, viajamos hasta Cuenca, a conocer el Consejo de Cuenca del Rio Paute, ahora lo que vamos a hacer es estructurar el estatuto, inclusive la opinión del Alcalde es que

se forme un Consejo de Cuenca (Director de Desarrollo Comunitario y Gestión Social, Municipio de Espejo, entrevista, 2008).

A pesar de lo señalado, es importante resaltar que el panorama legal aún es incierto y en este sentido el consultor de ICA, encargado de fomentar la formación de este espacio, concuerda y señala que a la complejidad del tema se suma el hecho de que nada está dicho ya que el país se encuentra en una transición respecto a temas legales. Además asume que la última decisión para la conformación del Consejo de Gestión de la Subcuenca la tienen los gobiernos locales y seccionales, en este sentido el espacio respondería más a una línea política.

Esto parece reafirmarse en las declaraciones del Coordinador en Carchi para el PRODERENA cuando señala que la conformación del Consejo de Gestión de la Subcuenca tiene como finalidad el fortalecimiento de los gobiernos locales, especialmente Municipios y Juntas Parroquiales, sin embargo las comunidades también serían invitadas. Desde otra perspectiva, la creación del Consejo de Subcuenca no es más que retomar lo que se ha hecho en el transcurso de siete años atrás y talvez darle al “Municipio una tarea más para que lo haga”. La inquietud que surge ahora es si los municipios van a estar en capacidad de hacerlo? La respuesta es que solos no lo van a lograr, es decir el proceso también va a depender del resto de los actores que viven en la subcuenca.

Otro aspecto que sale a relucir nuevamente es como se va a manejar el proceso de cambio de alcaldes, cuando la experiencia ha demostrado que muchas veces se descartan planes cantonales de alcaldes anteriores porque el nuevo alcalde trae el suyo propio. En este sentido, toda la estructura y procesos adelantados con el cambio de alcalde se convierten en un proceso de borra y va de nuevo.

Ahora el proceso está inverso todo el trabajo lo quieren hacer los Municipios y se está tomando muy poco en cuenta al resto de la gente, entonces es difícil que el Municipio después presione a la gente de las comunidades para que participe en el proceso, creo que tiene que ser en las dos direcciones de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, en una sola dirección imposible (Coordinadora Carchi, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Este señalamiento es corroborado si se analiza las expresiones que el representante del Municipio de Mira tiene al respecto.

El proceso de la creación del Consejo de Cuenca ha sido interesante, pero ya a estas alturas pienso que ha decaído bastante y una opinión mía es que puede ser por que ya nos acercamos a un proceso electoral y ya no hay ese interés por participar porque ya están con la mirada en otros temas, entonces pienso que no sería prudente continuar las reuniones porque si afectan a estos procesos participativos la parte política de comicios electorales que se viene. Por otra parte, mientras existían los recursos del PRODERENA pienso que estaban marchando bien. Entonces tenemos que esperar a las nuevas administraciones que vengan (Coordinador del Área de Ambiente y Turismo, Municipio de Mira, entrevista, 2008).

De manera más específica, las actividades que se han ejecutado en la zona por parte del PRODERENA para la conformación de este espacio entre el 2005 y el 2007, incluyen:

- La ejecución del programa de capacitación en la conformación de Organismos de Cuenca, (Consejos de Cuencas), con la colaboración de Asistencia Técnica Internacional en Cuencas Andinas - PRODERENA, en este proceso se realizaron 3 talleres sobre gestión en cuencas; en el primer taller se trató la “Estructura Organizativa”, en el segundo taller el tópico discutido fue el “Procedimiento – Estructura del Plan de ordenamiento y manejo de la cuenca”, y finalmente en el tercer taller las “Estrategias de Sostenibilidad”.
- La ejecución de la Fase 2 de la Consultoría de ICA, que trata sobre la “Capacitación para el Manejo de Cuencas Andinas”, desarrolló una propuesta de estructura institucional para la gestión de la Subcuenca, coordinando acciones con la segunda misión de Asistencia Técnica Internacional en Cuencas Andinas - PRODERENA en el país. Dicha labor, según el PRODERENA se la hace en respuesta a iniciativas locales y propuestas de reforma normativa - institucional del Estado.

Como resultado de estas actividades, para la conformación del Consejo de Subcuenca, al momento de la investigación de campo levantada

se cuenta con una “Propuesta de Acta de Conformación del Consejo de Gestión de la Subcuenca del Río El Ángel”.

Fortalecimiento de gobiernos locales

Uno de los principales objetivos del PRODERENA es el fortalecimiento de los gobiernos locales, de tal manera que se creen las capacidades suficientes para lograr una descentralización de las competencias ambientales específicamente. En este sentido, el apoyo que los municipios han recibido a través del PRODERENA ha sido significativo, sin embargo de la investigación de campo realizada se obtuvieron varias versiones al respecto. Si bien es cierto que se dotaron a los municipios tanto de activos fijos como computadores, y vehículos, como de un porcentaje significativo de dinero para proyectos, algo que se debe considerar es si esto ha sido suficiente para lograr la sostenibilidad de los procesos y el cumplimiento de los grandes objetivos.

Una interrogante que surge a la mayoría de los entrevistados es que pasará cuando el PRODERENA termine su trabajo en la zona y tanto sus técnicos como los de las consultoras y ONG contratadas por éste se retiren. Es en este sentido que se manifiesta el técnico del Municipio de Espejo.

Un proyecto como tal no cambia la historia, es la actitud de las personas. Se ha fortalecido en la parte física y también en el talento humano mediante capacitaciones, pero ahora si depende de cada uno, especialmente de que las capacitaciones se apliquen y se recupere lo que el PRODERENA invirtió (Director de Desarrollo Comunitario y Gestión Social, Municipio de Espejo, entrevista, 2008).

Es interesante que la mayoría de los actores entrevistados coincida en que la sostenibilidad de los procesos mucho dependerá de la voluntad política de las futuras autoridades y de la capacidad técnica de las instituciones para manejar los productos generados en esta etapa. En esta dirección será fundamental que los municipios logren mantener un significativo número de técnicos que supla la ausencia del personal del PRODERENA. Por otro lado, el manejo de la información generada es otro aspecto preocupante, sobretodo si no se da un traspaso de conocimiento a fin de empoderar a los técnicos que se quedan en los gobiernos locales, y si no existe el presupuesto necesario para el mantenimiento de

los equipos adquiridos. Lo señalado es ejemplificado por el técnico de la ONG Randi Randi.

En Espejo, el anterior alcalde con un proyecto AR3D decidió hacer un montón de inversión en la REEA, pero el alcalde de ahora no, entonces va a depender también de la decisión política del alcalde, va a depender también si los técnicos continúan, si cambian los técnicos ambientales, entonces chao proceso PRODERENA; van a quedar las camionetas, las computadoras, la información pero todo lo demás no sé. (Coordinador Programa de Ecología y Conservación, Corporación Grupo Randi Randi, entrevista, 2008).

Desde otra perspectiva, la intervención del PRODERENA ha generado un incremento de ONG trabajando en la zona, y en consecuencia una de las principales expectativas de los actores locales de la subcuenca es que algunas de ellas decidan quedarse y dar continuidad a sus proyectos. Es por esto que la subcuenca presenta un significativo grado de intervención tal es que el Plan de Desarrollo Local de la parroquia La Libertad, elaborado con la ONG Randi Randi, al momento de la investigación se encontraba ejecutado en su mayoría por lo que se lo está actualizando.

Sin embargo, un aspecto negativo de esta avalancha de proyectos ha sido que la participación se vea afectada en cuanto a su calidad ya que muchas veces los actores no han podido asistir a todos los eventos, muchos de ellos realizados simultáneamente, lo que ha afectado el cumplimiento de los proyectos en el tiempo programado y gran parte de ellos han presentado demoras en su ejecución. Otro aspecto que ha demorado los procesos, según los representantes del PRODERENA, ha sido el hecho de que al momento de la ejecución de los mismos, las Juntas Parroquiales no contaban con una estructura administrativa formada y no tenían la experiencia suficiente para manejar fondos, por lo que en varios casos se tuvo que elaborar prórrogas o apéndices en tiempos, la mayor parte de tres, cuatro o cinco meses más para que terminen de hacer sus inversiones. Sin embargo, desde una perspectiva positiva esta oportunidad de manejar fondos para las Juntas Parroquiales ha sido clave en el mejoramiento de su estructura administrativa y contable, lo que claramente fortalece su capacidad de gestión.

En breve, si ha habido un proceso de fortalecimiento a los gobiernos locales esto no se ve todavía reflejado en cuanto a avances en el proceso de descentralización lo cual se debe a varios aspectos, los cuales se analizan a continuación.

Descentralización

Tal como se señaló en los párrafos anteriores el más grande objetivo del PRODERENA es preparar el camino a través del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para lograr una descentralización de las competencias ambientales, lo que ha generado gran expectativa en los gobiernos locales y a la vez cierto grado de preocupación por la responsabilidad asumida que esto significaría. Sin embargo, son los mismos técnicos del PRODERENA quienes indican que este objetivo es el único que no ha logrado cumplirse de acuerdo a lo planificado, y todos coinciden en que el principal impedimento ha sido el momento político de transición que se ha vivido en los últimos dos años, es decir, la nueva constitución y el proceso de elaboración de las nuevas leyes que regirán el país han sido la causa para que lo planificado sea reanalizado y adecuado a las nuevas expectativas nacionales como por ejemplo las matrices de competencias a ser descentralizadas.

Siendo la descentralización el objetivo al que apunta el PRODERENA, uno de sus más grandes contratos de servicios es con la consultora ALDIR, la cual fue contratada para elaborar un diagnóstico general de la provincia del Carchi en cuanto a la gestión de las Unidades de Gestión Ambiental de los Municipios, sus características y sobre todo las debilidades que tienen³⁴. Acompañando a esta consultoría, el PRODERENA ha trabajado en el fortalecimiento de las UGAs existentes y en la creación de nuevas líneas ambientales en los Municipios, por ejemplo el Municipio de Mira al momento se encuentra trabajando en cuatro líneas: manejo de desechos sólidos, aguas residuales, cuencas andinas, y bosques tropicales, las que a decir del coordinador del área de ambiente y turismo del municipio se han “convertido en líneas estratégicas en el área de gestión, por lo que vamos continuar con eso, y en el camino según como avancemos en este proceso estaríamos viendo que competencia pedir” (Coordinador del Área de Ambiente y Turismo, Municipio de Mira, entrevista, 2008). Es decir, tanto administrativamente como

técnicamente el Municipio de Mira se está involucrando en temas de manejo ambiental a nivel local.

El Municipio de Espejo mantiene tres ordenanzas ambientales³⁵ que se refieren a calidad ambiental, de acuerdo a la matriz de competencias registrada en el Acuerdo Ministerial No. 106 de septiembre del 2006 del Ministerio del Ambiente. En base a estas ordenanzas y con el apoyo del PRODERENA se ha logrado el fortalecimiento del área de desarrollo comunitario dotándola de un enfoque ambiental, es así que al momento de la investigación, el área señalada cuenta con 27 técnicos. Al respecto el representante del Municipio de Espejo declara que el Municipio pretende solicitar todas las competencias que el Ministerio del Ambiente pudiera ofrecerles:

Vamos a retomar el proceso de descentralización y especialmente vamos a coger todo lo que nos dice el MAE que puede descentralizarnos y desconcertar, todo vamos a coger porque tenemos el personal técnico suficiente (Director de Desarrollo Comunitario y Gestión Social, Municipio de Espejo, entrevista, 2008).

En este sentido, a pesar de que hasta ahora el Municipio de Espejo no ha mostrado un interés formal en asumir el manejo de la Reserva Ecológica El Ángel, el representante del Municipio señala enfáticamente que próximamente solicitarán que la REEA pase a administración municipal, en vista de que el MAE no ha tenido los recursos económicos suficientes para manejarla eficientemente:

Hay que buscar la forma de que el municipio se haga cargo de la REEA, porque es crítico, cada vez que hay incendios el municipio tiene que afrontar, el Ministerio del Ambiente tiene presupuesto y personal reducido por lo que no tiene la capacidad suficiente. Ahora la REEA tiene varios proyectos, pero cuando se vayan los proyectos se acaba el dinero y se acaban los guardaparques, entonces la idea es asumir en algún momento, ya que no hay fondos permanentes que permitan una estabilidad en la reserva (Director de Desarrollo Comunitario y Gestión Social, Municipio de Espejo, entrevista, 2008).

A nivel del gobierno seccional, el Gobierno Provincial del Carchi ha transformado al área de ambiente en una Dirección de Gestión Ambiental la misma que tiene tres áreas básicas: el área forestal, de biodiver-

sidad, y de calidad ambiental. Esta situación sumada a las capacidades creadas en los municipios ha generado un debate con orientación ambiental que a su vez ha despertado inquietudes y cierta motivación para llevar adelante procesos de descentralización en esta área. Sin embargo, por otro lado, vale la pena resaltar la apreciación del coordinador de seguimiento y evaluación del PRODERENA respecto a la posición del gobierno central, quien señala que “hay todavía una resistencia del estado como tal, como MAE donde todavía hay ese celo de no soltar las cosas” (Coordinador de Seguimiento y Evaluación PRODERENA, entrevista, 2008). Esto hace pensar que no se debe trabajar únicamente en los gobiernos locales sino que el gobierno central necesita también aclarar la que sería su nueva función dentro del proceso descentralizador y definir claramente las competencias a ser descentralizadas, lo cual se espera sea resuelto con la nueva legislación ambiental.

CONCLUSIONES

Discurso de la participación

A pesar de la ambigüedad a la que puede prestarse la definición de la participación en si misma, en la subcuenca estudiada parecería haber un consenso en mirar a la participación con una connotación positiva y de involucramiento de la sociedad civil, es decir que la participación es enunciada como un aspecto clave tanto por las autoridades, los técnicos y la población común.

Desde una perspectiva histórica el discurso de la participación ha tenido dos importantes fases en la subcuenca. La primera fase se sucede en el espacio promovido por la sociedad civil³⁶, el CORCACH, en el que la participación adquiere el carácter de voluntaria y se ejecuta con bajo presupuesto con la finalidad de tratar temas de interés común y adquirir nuevos conocimientos. La segunda fase, promovida desde el Estado a través del PRODERENA, le otorga el carácter de obligatoriedad a la participación, promoviendo su institucionalización al identificarla con la capacidad de gestionar recursos. Es decir, el discurso de participación se ha definido desde una participación abierta, espontánea hasta una participación dirigida y con un fuerte carácter de gestión. Es decir, estaríamos frente a formas de participación diferentes, teniendo las actuales más que ver con gestión que con generación de conocimiento y concientización.

Queda claro que la participación se genera a partir de un interés, sin embargo la diferencia radica en que tipo de resultado ofrecen quienes la promueven, y para el caso los resultados han ido desde resolución de conflictos, capacitación y programación encaminados desde las ONG hasta reconocimiento, asignación de recursos y procesos de gestión apoyados desde el Estado.

Mecanismos de participación

Respecto a los mecanismos utilizados para promover la participación, los talleres han sido el medio más utilizado para llegar a los habitantes de la zona, y que con la incursión del PRODERENA, su número se incrementó significativamente. Esta situación, afectó la calidad de la participación, es decir las organizaciones y comunidades se vieron obligadas a responder a esta avalancha de talleres con sistemas de delegación, formación de comisiones y priorización de temas de interés, lo que significó muchas veces que el mismo actor asista a talleres de diferentes tópicos sin poder asistir al cien por ciento de talleres del mismo propósito.

Obviamente este fenómeno afectó la continuidad en los procesos y el cumplimiento de los objetivos esperados, sobretodo si se considera que la mayoría de ejecutores buscaron la participación de gente que represente organizaciones o instituciones, bajo el supuesto de que en la zona existía una organización previa de los pobladores. Por otro lado, la vinculación del PRODERENA con los gobiernos locales como ejecutores y su campaña mediática, no ha evitado una politización del asunto y a la final los alcaldes, presidentes de juntas parroquiales e incluso el prefecto han sido reconocidos con los beneficios o fallas presentados por el programa.

Oportunidades para la participación

El trabajo de concientización y capacitación ambiental llevado adelante por la ONG Randi Randi durante los últimos diez años ha generado importantes *capacidades de participar* en los pobladores de la zona, y en este sentido es importante recordar que son las capacidades existentes la base para modelar mecanismos de participación. Por lo tanto, el grado de concientización ambiental generado en la subcuenca ha sido

sin duda una oportunidad para sostener los nuevos procesos participativos en pos del manejo ambiental de la subcuenca. Esta situación ha favorecido la labor de muchas consultoras y ONG en el sentido de encontrar a los participantes motivados y concientes de sus principales problemas ambientales.

La situación señalada acompañada, durante estos dos últimos años (2005 – 2007), de un significativo presupuesto (alrededor de cien mil dólares), ha apoyado de manera significativa la ejecución de diferentes mecanismos de participación tales como talleres, conferencias, mingas y logística.

La estrategia del PRODERENA de colocar a los gobiernos locales como socios en la ejecución de los proyectos ha favorecido la viabilidad de la participación, ya que los gobiernos locales cuentan con una importante capacidad de convocatoria, es por esto que la mayoría de proyectos ejecutados en la Subcuenca han tocado las puertas de los Municipios en busca de respaldo para la ejecución de sus actividades con la población. Sin embargo, la estrategia que han utilizado los gobiernos locales de trabajar con los líderes comunitarios ha sido la clave para asegurar una alta capacidad de convocatoria durante la ejecución de los proyectos, facilitando el cumplimiento de los requerimientos señalados por el componente de participación por parte de las ONG y consultoras nuevas en la zona.

Por otro lado, la visión de la participación como un objetivo institucional por parte la ONG Randi Randi durante toda su trayectoria en la subcuenca ha hecho que la entidad tenga en la zona una considerable capacidad de convocatoria manteniendo un alto porcentaje de personas que asisten a sus eventos (80%).

Desafíos de la participación

Los principales desafíos que la participación en la subcuenca ha enfrentado tienen que ver con la situación socio-económica de sus habitantes, el incumplimiento de horarios establecidos, la falta de información, y la visión tecnócrata de algunas consultoras.

Las labores agrícolas han sido un limitante en la capacidad de participar de varios pobladores sobretodo si se suma a esto la gran cantidad de talleres efectuados simultáneamente en los últimos dos años.

El incumplimiento de jornadas establecidas ha ocasionado el debilitamiento de la participación y por lo tanto de la credibilidad de varias consultoras y ONG.

La falta de información ha provocado la duplicación de una serie de actividades en la subcuenca, y lo que es más grave aún la generación de productos que ya existían y que fueron elaborados por ejecutores anteriores al PRODERENA. La explicación a esta situación no está clara; sin embargo, desde una visión prudente, se puede decir que el motivo fue la falta de información al momento de formular el programa, es decir no se invitaron a los actores clave de la subcuenca como eran en ese entonces, Randi Randi, CONDESAN y el CORCACH. Ahondando más al respecto se lamenta el hecho de que varias herramientas técnicas que podían ayudar en la definición de proyectos nuevos no fueron utilizadas.

Por último, la participación aún tiene que enfrentar rezagos de la visión tecnócrata que caracterizó a las intervenciones efectuadas durante los 80 o 90s, por ejemplo aún se manejan discursos en el sentido de que toda transformación debe tener un liderazgo técnico aún cuando se están tratando asuntos mayormente sociales, como son el uso del agua en la subcuenca por parte de sus habitantes.

Estos desafíos se pueden superar, trabajando coordinadamente y en conjunto, es decir es necesario y ventajoso que gobiernos locales, ONG, y comunidad, desarrollen estrategias de participación en espacios donde logren converger sus intereses, ya que estos espacios a la larga son los que más acciones pueden generar. El reto de lograr una gestión ambiental con sustento en la gente local debe en primera instancia promover el fortalecimiento de las capacidades locales y para el caso parecería que el trabajo se encuentra muy adelantado, por eso, es necesario seguir empujando espacios de participación, rendición de cuentas y veeduría ciudadana para el manejo ambiental de la subcuenca.

El Consorcio Carchi CORCACH

El Consorcio Carchi Eco-región El Ángel, creado en 1994, es el espacio que mayor reconocimiento mantiene en la zona, aunque al momento de la investigación ya había desaparecido. Las causas de su desaparición son diversas y no muy claras, ya que cada actor mantiene su

propia perspectiva al respecto. Sin embargo, esta claro que el Consorcio Carchi cumplió su función en el tiempo y trabajó mientras tuvo una agenda a la que responder. De lo que nació como una propuesta interinstitucional de coordinación se convirtió en un espacio de inclusión de la población de la subcuenca para adquirir nuevos conocimientos y/o resolver sus principales conflictos ambientales localizados.

El proceso de concientización ambiental llevado adelante por el Consorcio fue largo y durante su existencia no logró desarrollar en sus participantes la visión de cuenca, es decir el nuevo concepto integral de cuenca no ganó adeptos en las comunidades y más bien catapultó al Consorcio a constituirse en un espacio de aprendizaje más que de participación activa.

Por otro lado, el equipo local de Randi Randi estaba conformado por gente de la localidad y éste a su vez era el encargado de coordinar las actividades del CORCACH, esto ocasionó varios desacuerdos en la población, ya que los integrantes del equipo local se constituyeron muchas veces en juez y parte al momento de la toma de decisiones.

La legalización del Consorcio, motivada por la injerencia de un nuevo proyecto gubernamental, PROLOCAL, generó varios inconvenientes debido a la lucha de protagonismo desatada entre sus integrantes, el hecho de convertirse en una ONG más en la zona con una limitada capacidad técnica, ya que no podía contar con el apoyo de Randi Randi, debilitó la organización, y cuando el PRODERENA llegó a la zona sus integrantes no tuvieron el interés de participar.

Desde una perspectiva política, el cambio de alcalde afectó directamente la funcionalidad del Consorcio, ya que el nuevo alcalde no estuvo de acuerdo que una organización liderada por una ONG mantenga una oficina en el edificio municipal, ha esto se suma la visión de fortalecimiento de los gobiernos locales por sobre todo el resto de actores manejada por el PRODERENA, que obviamente no consideró reconocer ni dar más poder a una entidad representante de la sociedad civil, sino que apostó, tal como señalan sus principales objetivos, a un fortalecimiento de los Municipios y Juntas Parroquiales. Esta situación afectó no solamente al Consorcio sino a toda la gestión ambiental de la subcuenca ya que al no reconocerse este importante espacio tampoco se reconoció el trabajo hasta entonces realizado por el mismo, es decir el PRODERENA partió desde cero y esto devino en una duplicación de trabajos.

En otras palabras, el CORCACH habría desaparecido debido a la injerencia de nuevos proyectos en la zona, y al cambio en la dinámica participativa de los actores donde el estado toma un rol protagónico marcado en la gestión ambiental a diferencia de su participación intermitente en el pasado, especialmente a través de la conformación de las Unidades de Gestión Ambiental en los diferentes municipios.

En breve, se puede decir que la participación y los espacios generados para su desenvolvimiento son dinámicos, y no solamente responden a las necesidades de los participantes sino también al contexto político y social de la zona. Algo que no queda muy claro es el concepto de continuidad, y aquí parecería dominar la ambigüedad, que es lo que va a dar sostenibilidad a los procesos? El manejo ambiental desde los gobiernos locales sujeto al cambio político que incluye muchas veces el cambio de personal cada período de elecciones o el dirigido por las ONG de la zona que podrían partir cuando se terminen sus contratos, la respuesta parecería estar en que un manejo ambiental sostenido debe estar en manos de los pobladores de la zona; sin embargo, y este sería el caso de la zona, que pasa cuando la participación en el manejo de los recursos naturales no nace de la población sino que ha venido siendo dirigida primero por ONG's y ahora por los gobiernos locales? La expectativa optimista sería que todo este proceso liderado por dos diferentes actores en el tiempo logre una profunda concientización ambiental de los pobladores y que en el futuro sean ellos los gestores de su cambio y los principales promotores de su participación en la gestión ambiental de la subcuenca, más allá de participaciones dirigidas y encaminadas.

La Mancomunidad para la gestión de la Reserva Ecológica El Ángel

Es claro que el Consorcio no ha sido el único espacio de participación propuesto en la subcuenca, y aquí aparece otro espacio que fue gestionado como innovador, éste es la mancomunidad conformada para el manejo y gestión de la Reserva Ecológica.

Este espacio creado en el 2002, presentó inconvenientes desde su inicio, debido tanto a su carácter innovador como a desacuerdos entre sus participantes. En primera instancia se puede decir que el proceso de delegación de funciones hacia la mancomunidad para la gestión y el manejo de la REEA fue realizado a la inversa de lo que dispone la

normativa referente al tema. Es decir, la mancomunidad tenía primero que haber estado conformada previa la solicitud de transferencia de competencias, ya sea por delegación o por descentralización, y luego el MAE debía haber emitido un criterio sobre la capacidad de gestión de la entidad a la que se delega o descentraliza la competencia antes de celebrar cualquier convenio de descentralización o delegación, lo cual no fue realizado.

La mancomunidad no solo tuvo que enfrentar la falta de experiencias similares a nivel nacional, y la falta de capacidad técnica y financiera por parte del Ministerio del Ambiente del Ecuador, sino también los constantes cambios políticos en la autoridad ambiental, y la disputa por el poder entre gobiernos provincial y municipales a partir de la dinámica partidista. Esta situación devino en la constitución de un espacio débil que no logró un efectivo posicionamiento frente a la gestión de la reserva, y que actualmente mantiene una clara tendencia a su total desaparición.

El Comité de Gestión y el Grupo de Apoyo Técnico a la REEA

Como una respuesta al fracaso de la mancomunidad, y aprovechando el respaldo legal del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente; a través del Plan de Manejo Actualizado de la REEA, la ONG Randi Randi, rescata la experiencia del CORCACH e impulsa la conformación de dos espacios de participación acordes a las dos fases que vivió el CORCACH, la primera fase conformada a nivel interinstitucional con un fuerte enfoque técnico ahora es asimilada en el Grupo de Apoyo Técnico GAT para la REEA, constituido por instituciones y técnicos que se reúnen para dar información y apoyar a nivel técnico; y, la segunda fase que tiene que ver con la participación de los pobladores de la zona es equiparada al Comité de Gestión de la REEA, que se presenta como la parte comunitaria de veeduría y control social.

Retomando la inquietud respecto a la sostenibilidad de los procesos, un aspecto de suma importancia es que quien se encuentre liderando el GAT tendrá la custodia de la información de la REEA, lo que ayudará a que la información generada en el sector se encuentre siempre disponible y no corra el riesgo de desaparecer.

Sin embargo, la situación en el área protegida ha demostrado no ser ajena al común nacional, ya que entre los principales problemas que enfrenta su gestión está la falta de presupuesto lo que provoca una insuficiencia en el personal designado, y el incumplimiento de los presupuestos planificados dentro del plan anual de actividades; por otro lado, la transición política es un factor que ha impactado directamente en la gestión de las instituciones locales, es decir la asignación de nuevas autoridades en planta central muchas veces ha generado el abandono de procesos y la inauguración de nuevas buenas intenciones; y es precisamente esto lo que el Comité de Gestión y el Grupo de Apoyo Técnico de la REEA quieren evitar.

Consejo de Gestión de Subcuenca

El Consejo de Gestión para la subcuenca es el nuevo espacio de participación que se pretende establecer y que se ejecuta dentro de un contexto en el cual el panorama legal para su conformación es aún incierto. Sin embargo, el proceso que ha devenido en la elaboración de la “Propuesta de Acta de Conformación del Consejo de Gestión de la Subcuenca del Río El Ángel” ha generado mucha expectativa en la zona aún cuando al parecer quienes tienen la potestad para continuar con el proceso son los gobiernos locales. En otras palabras, el nuevo espacio propuesto respondería más a una línea política.

Lo arriba señalado advierte una situación en la que la dinámica de gestión varía de acuerdo a las políticas gubernamentales y a la capacidad de financiamiento del Estado, es decir, una política pública nacional, que no nace de la localidad, ha influido significativamente en el tipo de sinergias establecidas en la localidad, y la legalización de lo participativo ha influido directamente en el grado de participación de los gobiernos locales; sin embargo, queda la duda de si la influencia también se da en el grado de compromiso y por lo tanto en la sustentabilidad de los procesos. En breve, la inquietud que surge ahora es si los municipios van a estar en capacidad de llevar adelante este proceso? La respuesta es que solos no lo van a lograr, es decir el proceso también va a depender del resto de instituciones que trabajan en la zona, y por supuesto de la gente que vive en la subcuenca.

Volviendo a insistir en el tema de la sostenibilidad de los procesos, algo que queda en el aire con la conformación y puesta en marcha de

este espacio, es hasta que punto, políticamente hablando, es viable la coordinación de todos los entes de gobierno que conformarían el Consejo de Gestión de la Subcuenca; es decir, la convergencia de los gobiernos locales en un mismo espacio podría ocasionar enfrentamientos matizados por una dinámica partidista, donde sus integrantes con diferente tendencia política podrían degenerar en una serie de pugnas de poder, sobretodo si se considera que la normativa a regir este espacio no está clara aún.

No hay que olvidar tampoco que quienes promueven este espacio, consultoras y equipos técnicos de los gobiernos locales, aún manejan cierta visión tecnócrata en la ejecución de los procesos; sin embargo, es importante también recordar que estas actitudes han sido cuestionadas por los pobladores de la subcuenca que han asistido al proceso.

Finalmente, es preocupante la desarticulación que existe entre los espacios de participación en la subcuenca, ya que solamente hay coordinación entre los espacios al interior de la Reserva Ecológica El Ángel, es decir entre el Comité de Gestión y el Grupo de Apoyo Técnico, pero no de estos con el Consejo de Gestión de la Subcuenca.

Fortalecimiento de los gobiernos locales

Durante los últimos dos años el PRODERENA ha dotado tanto de activos fijos como de personal a los municipios, esta situación sumada a la existencia de varios proyectos de carácter ambiental han incentivado a los gobiernos locales a fortalecer sus departamentos ambientales y sus capacidades técnicas. Como resultado de lo indicado, la subcuenca se ha encontrado frente a una, ya sea reafirmación o iniciación, de la presencia estatal en el manejo ambiental de la subcuenca a través de los gobiernos locales. La campaña mediática que el programa ha llevado adelante en la zona, como la elaboración de talleres de visualización, es un ejemplo de cuan importante ha sido para el programa el posicionamiento del estado como líder y promotor de la gestión ambiental de la subcuenca.

Sin embargo, una vez más la interrogante que surge es que pasará con los procesos cuando el PRODERENA se termine. La única sugerencia al respecto es que será muy necesaria en el futuro una evaluación de toda la inversión del PRODERENA para conocer su impacto, es decir en que medida ha beneficiado o no a la zona. Una ligera impresión es que

la inversión ha sido mucha en muy poco tiempo y esto ha provocado un cúmulo de información que en algunos casos todavía no se define como utilizarla. Un ejemplo de esto es el ordenamiento territorial elaborado por una consultoría del programa y que aún no está claro si el Municipio cuenta con una copia y mucho menos si se ha definido ya su manejo, sobretodo si se considera que hasta el momento de la investigación, el país no cuenta con una política o una ley de ordenamiento territorial, lo que pone en riesgo su ejecución.

Por otro lado, la relación entre los Municipios y sus respectivas Juntas Parroquiales se ha fortalecido, debido en gran parte al condicionamiento de asociatividad que el PRODERENA ha manejado para la adjudicación de los proyectos. Esta situación sumada al reconocimiento político que la nueva constitución da a las Juntas Parroquiales ha hecho que sus dirigentes miren a los Municipios como socios y a la vez fuentes de financiamiento seguras a través del presupuesto compartido. Como resultado de esta situación, las juntas parroquiales han fortalecido su capacidad de gestión.

Por último, si ha habido un proceso de fortalecimiento a los gobiernos locales esto no se ha visto reflejado en cuanto a avances en el proceso de descentralización.

Descentralización

Al margen de que el país aún no cuenta con una ley de descentralización definida, se sabe que el principal objetivo de los procesos descentralizadores es, teóricamente, alcanzar una mayor eficiencia y equidad en las actividades de desarrollo y en el suministro de servicios, así como hacer eficaz la gestión participativa de los recursos naturales; es decir que, la descentralización debe ser vista como un camino para mejorar la participación, la calidad de vida y el desarrollo local más no como un fin en sí (Carrión, 2008: 36). Sin embargo, de lo aquí analizado se concluye que la descentralización es percibida como un objetivo final o una posible solución a varios problemas y en este sentido los municipios buscan que la descentralización no sea una carga más sino más bien una fuente de sostenimiento del mismo, lo que hace pensar que aún falta mucho por hacer en el entendimiento de la descentralización como un proceso que fortalezca las capacidades locales y el manejo ambiental participativo de la subcuenca.

Gestión ambiental de la subcuenca

Uno de los mayores logros, de todo el tiempo trabajado en la zona por las ONG y luego de la institucionalidad del tema por parte del gobierno, es el hecho de que los principales actores de la subcuenca manejan el enfoque de cuenca para tratar los asuntos ambientales. En este sentido, resalta cuan importante puede ser una política de Estado, es decir ahora que se legaliza y reconoce institucionalmente la posibilidad de crear una instancia para el manejo de la subcuenca, la gente de la zona responde de manera positiva, mientras que años atrás el concepto de manejo de cuenca, a pesar de haber sido discutido por las ONG de la zona, no tuvo mayor acogida. Esta situación, sin duda facilitará el futuro manejo ambiental de la subcuenca y las decisiones que se tomen al respecto.

Por otro lado, ya se señaló que el tiempo de inversión del PRODRENA ha sido corto en comparación con el monto invertido, a lo que una breve impresión que surge es que hubiera sido de mayor provecho si el programa se organizaba por fases y no todo de una sola vez, es decir, si todo el dinero invertido en la subcuenca (\$1.510.407,50) lo hubiesen hecho en un mayor espacio de tiempo y no solo en dos años, talvez hubiese causado más impacto a largo tiempo y apoyado de mejor manera la sostenibilidad de los procesos. Esto nos recuerda el inmediatez y la premura que han caracterizado muchas veces la inversión pública en nuestro país.

Es fácil caer en una visión proyectista y considerar que a mayor número de proyectos mejor será la calidad de vida de los pobladores de la zona intervenida, sin embargo hace falta una visión mas integral para entender si en realidad los habitantes de la subcuenca están superando sus limitaciones socio-económicas, por esto se hace indispensable, por poner un ejemplo, una evaluación de la situación actual de la subcuenca versus cinco años atrás, y entender no solamente obras físicas sino también variables intangibles como que es lo que está pasando con la migración en el sector o cual es el impacto del desarrollo de las florícolas en la zona. Vale la pena señalar que a pesar de que las florícolas, sin ser proyecto, han invertido mucho para mover la economía local, son el actor ausente de todos los procesos y en todos los espacios analizados. Un avance significativo sería incluir a tan importante actor en los espacios propuestos para la gestión de la subcuenca, sobretodo si se considera

que son fuertes inversores y a la vez consumidores de los recursos naturales que la subcuenca ofrece.

Por último, en cuanto a la participación, si bien es cierto que se han generado procesos participativos en la subcuenca, muchos de ellos documentados, es también cierto que el destino final no se ha definido todavía, es decir no hay una certidumbre de hacia donde están dirigidos todos los procesos participativos que se han ejecutado y se siguen ejecutando en la zona. En esta dirección, los logros obtenidos por este afán de participación, que han ido desde la asistencia a reuniones hasta la apropiación de lógicas de acción en la gestión de nuevas oportunidades por parte de los actores locales, se ven empañados por una nube de cuestionamientos: hacia donde vamos con el enfoque participativo?, que vendrá después de haber logrado una amplia participación?

Es cierto que el involucramiento de los actores locales ha sido preponderante, sobretodo si se considera a los gobiernos locales, es gente local la que se encuentra “participando”, pero no hay que olvidar que en gran parte este nuevo modelo participativo ha sido guiado por actores foráneos, lo que lleva a concluir que varios factores externos han definido en gran parte la dinámica social de la localidad. Vinculado a esto aparece la influencia que la variable ha tenido en las diferentes procesos, es claro que una de las mayores inquietudes que surge es que pasará con los procesos iniciados cuando asuman las nuevas autoridades gubernamentales? Cambiará el modelo participativo y tendrán los actores locales que adecuarse otra vez a nuevas modalidades de participación?

NOTAS

- 1 Racionalidad desarrollada en base a la racionalidad planteada por Webber.
- 2 Villa El Salvador en el Perú, las Ferias de Consumo Familiar en Venezuela, y el Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre, Brasil.
- 3 Se entiende por eclecticismo a la combinación de concepciones o escuelas de pensamiento dispares que adquieren carácter sistémico, esto quiere decir que la combinación se hace de modo coherente, integrando adecuadamente componentes tomados de diferentes fuentes. En la metodología participativa implica la mezcla ordenada de métodos y técnicas provenientes de diferentes disciplinas con fines operativos o instrumentales.
- 4 Teorías intermedias se designa al conjunto ordenado de conocimientos de menor alcance, esto es que no buscan explicaciones causales de los hechos o interpretaciones de la realidad, sino que basadas en éstas sirven para el diseño de estrategias de intervención en territorios delimitados y contextos definidos.
- 5 El Estado era el representante del orden que había que cambiar. En un inicio muchas ONG consideraban al hecho de negociar con el Estado como la contaminación o la identificación de determinada ONG con el gobierno de turno. (Arcos, Palomeque, 1997: 50)
- 6 El autor se refiere específicamente a las organizaciones de segundo grado indígenas surgidas en Chimborazo. Bretón, 2001: 251-252.
- 7 <http://www.ame.gov.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=9713>
- 8 Para mayor detalle de la metodología y datos utilizados puede verse Gallardo G, 2007: 23-25).
- 9 Paralelamente se calcularon los caudales utilizados para riego, para un escenario actual y potencial; en el caso de la Demanda Actual se utilizó el Mapa de Sistemas Particulares y Estatales de Riego (CNRH, 2002); en el caso de la Demanda Futura, se elaboró primero el Mapa de Suelos Potencialmente Regables, utilizando la meto-

dología USDA (1980), y se consideró cuál sería la demanda potencial o máxima en el escenario de que se utilizaran todas las áreas que tienen potencialidad para riego. Para mayor detalle ver Gallardo 2007.

- 10 Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA). Proyecto AG-TC-001: Sistemas de Información para Aplicaciones Agropecuarias en el Ordenamiento de Territorios y Manejo Integral de Cuencas. En <http://www.uazuay.edu.ec/promsa/ecuador.htm>
- 11 Es importante indicar que según la actualización del Plan de Manejo de la REEA, su extensión es de 16.541has, y abarca altitudes desde los 3.400 hasta los 4.200msnm. Al momento de la elaboración del presente estudio la actualización del Plan de Manejo de la REEA se encontraba en proceso de aprobación por parte de la autoridad ambiental respectiva MAE.
- 12 Los “*hotspots*” son aquellas regiones que contienen al menos 1.500 especies de plantas vasculares endémicas (más de 0.5% del total mundial) y conservan 30% o menos de su vegetación original (extensión de su cubierta vegetal histórica (Myers et al., 2000))
- 13 Relieves estructurales de glaciación.
- 14 El **método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**, define a un hogar como pobre cuando adolece de carencias graves en el acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo. Algunos indicadores para establecer las condiciones mencionadas son: déficit de servicio eléctrico, de agua potable, de alcantarillado, hacinamiento, analfabetismo, insuficiente escolaridad, insuficiente matrícula escolar, deficiente atención de salud y baja participación laboral. Cualquier hogar que tenga una o más de esas deficiencias se considera un hogar con necesidades básicas insatisfechas. (SIISE V4.5).
- 15 En este aspecto es necesario considerar la diferencia sustancial que existe entre la cantidad de residuos sólidos producidos en sectores rurales con los producidos en áreas urbanas, es decir la cantidad de residuos es significativamente menor y por lo tanto esta problemática de salubridad merece un tratamiento diferente y un análisis contextualizado a la realidad rural para lograr su solución sostenible.
- 16 El análisis más detallado de este espacio de participación se presenta en el siguiente acápite.
- 17 El Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador firmó el Convenio de Financiación (ALA/2001/003-235) con la Unión Europea, el 22 de enero de 2004, para la ejecución del PRODERENA, sin embargo el programa no arrancó hasta Enero del 2007. Según los actores el principal problema fue que no se cumplió con los desembolsos a tiempo.
- 18 La tercera fase fue reformulada hacia el fortalecimiento de la propuesta de conformación del consejo de gestión de subcuenca, la misma que resultó del trabajo de las dos primeras fases.
- 19 Ver Anexo No. 1
- 20 Fundadores del CORCACH: FUNDAGRO, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias INIAP, Centro Internacional de la Papa CIP, FLACSO, Centro Inter-

nacional de Agricultura Tropical, Instituto Internacional del Manejo de Riego IIMI, y Municipio de Espejo.

- 21 Según Boletines Mensuales Mesas de Concertación CORCACH. Desde Enero 2002 hasta Junio 2005.
- 22 El objetivo de MANRECUR era “mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la Subcuenca del Río El Ángel, en el marco de un desarrollo sustentable, aprovechando experiencias similares y fomentando la cooperación andina”.
- 23 El proceso de actualización se enmarca en los principios básicos establecidos en la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001-2010 (Ministerio del Ambiente 2001) y se adaptaron a la Reserva Ecológica El Ángel (PM REEA).
- 24 Resultados de la ponderación obtenida con el *Scorecard: consolidation criteria*. Valorada de 1 a 5, PCA: Planificación para la conservación de áreas, REEA: Reserva Ecológica El Ángel. Plan de Manejo Actualizado REEA, Corporación Grupo Randi Randi, 2008.
- 25 La diferenciación que se ha hecho entre la gestión de la REEA y la gestión de la subcuenca en general se debe a que han existido procesos diferentes con espacios diferentes para la participación, especialmente si se considera la condición de reserva ecológica que tiene la parte alta de la subcuenca lo que implica diferentes políticas en su manejo.
- 26 Es importante señalar que el apoyo que brindaba el Municipio de Espejo no se lo realizaba dentro del contexto de la mancomunidad sino más bien de una forma aislada, ya que la reserva siempre constituyó un área de interés para su manejo por parte del cantón Espejo
- 27 Las instituciones que ICA identificó como claves en el manejo hídrico de la subcuenca fueron: Gobierno Provincial del Carchi, Municipio de Mira, Municipio de Bolívar y la ONG Randi Randi (ICA, 2008).
- 28 Según la consultora, la propuesta se presenta como un borrador en vista del proceso de transición legal que rige al momento en el país.
- 29 Lo señalado en vista de que la subcuenca del río El Ángel forma parte de la gran cuenca binacional del río Mira.
- 30 Ver Cuadro No. 12. Actores clave de la subcuenca.
- 31 Según los técnicos entrevistados este monto aproximado incluiría lo que son “materiales informativos, divulgativos, afiches, trípticos, invitaciones a talleres, alimentación, giras de observación, giras de intercambio”.
- 32 “Las áreas protegidas, a excepción de las de carácter privado, podrán contar con el apoyo de un grupo organizado, denominado Comité de Gestión, que está integrado de manera voluntaria por representantes del sector público y privado, que en el ámbito tengan intereses o injerencia territorial en el área protegida”
- 33 Según lo estipula la ley (TULSMA Art. 175-178), el GAT tiene que documentar, manejar y archivar todos los informes de las investigaciones hechas en estas áreas protegidas y coordinar con el MAE cualquier actividad de investigación.

- 34 Al momento de la investigación aún no se contaba con el informe final de esta consultoría.
- 35 Ordenanza para regular la actividad florícola y agro-industrial en el Cantón Espejo, ordenanza que reglamenta el aseo público, manejo de basura y el cobro de tasas por este servicio, y ordenanza para la protección de la calidad ambiental en lo relativo a la contaminación por desechos no domésticos generados por fuentes fijas del Cantón Espejo.
- 36 Para el caso la sociedad civil se encuentra mayormente representada por las ONG que trabajaban en la zona.

BIBLIOGRAFÍA

- Alban Jorge, Miguel Carvajal, Jaime Domínguez y Carlos Jumbo
2004 *Gestión Pública de los Recursos Naturales*. Quito: Fraga Impresores.
- Arcos Carlos, Edison Palomeque
1997 *El mito al debate: Las ONG en el Ecuador*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- ASDI, SWECO y ORGUT
2004 *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Mira, Mataje y Carchi-Guaitara*. Informe Final.
- ASDI, SWECO y ORGUT
2004 *Diagnóstico de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Mira, Mataje y Carchi-Guaitara*. Informe Final.
- Bretón, Víctor
2001 *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos: Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*. Quito: Editorial FLASO Sede Ecuador.
- Briceño, R
1998 “El contexto político de la participación comunitaria en América Latina”. *Cuadernos de Salud Pública*, Volumen 14, Suplemento 2. Río de Janeiro.
- Carrión, Fernando
2003 *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: Editorial FLACSO. En: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfdescentralizacion.pdf>. Fecha: 15 Octubre 2008.
- Carrión, Fernando (Compilador)
2007 *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: Crear Imagen.

- Carrión, Fernando
2008 “La descentralización como geometría variable”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión. Quito: Editorial FLACSO - InWent – SENPLADES.
- Coello, Flavio
1994 *Plan de Manejo de la Reserva Ecológica El Ángel*. Quito: Ministerio de Agricultura, Subsecretaría de Desarrollo Rural.
- Dahe Robert
1961 “Who Governs New Haven”, New Haven: Yale University Press.
- Dávalos, N.
1989 “Estudio Ecológico en el Páramo El Ángel con especial relación la familia Poaceae”. Tesis previa a la obtención del título de Licenciado en Ciencias Biológicas. Quito.
- De Sousa Santos, Boaventura
2004 *Democracia y Participación: el ejemplo del presupuesto participativo*. Quito: Abya Yala.
- De Sousa Santos, Boaventura
2004 *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Quito: Abya Yala.
- Dourojeanni, A.
2007 *Modelos Institucionales para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos y de Cuencas*. CEPAL.
- Fisher, Julie
1993 *El Camino desde Río, El Desarrollo sustentable y el movimiento no gubernamental en el Tercer Mundo*. Westport, Connecticut: Praeger Publishers.
- Font Joan
2004 *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/Joan%20Font%20Urbared.doc>. Fecha: 10 Enero 2009.
- FREEDOM HOUSE
2008 “Democracia Participativa”. Disponible en: <http://democraciaparticipativa.net/mambo/mambots/editors/tinymce/content/view/542/27>. Fecha: 8 Enero 2009.
- Gallardo, Guillermo
2007 “Plan de Manejo Racional del Uso del Agua en la Subcuenca del río El Ángel”. Informe Fase I. Quito: PRODERENA.
- Grupo Trabajo Páramos GTP
1999 *El páramo como espacio de mitigación atmosférica*. Colección Páramo No. 1, Quito: Ediciones Abya Yala.

- Ingenieros Consultores Asociados ICA
2008 “Capacitación para el Manejo de Cuencas Andinas en la Subcuenca del río El Ángel”. Consultoría para el Programa de Apoyo a la gestión Descentralizada de los Recursos Naturales. Informe Fase 2. PRODERENA.
- Instituto de Promoción para la Gestión del Agua
1996 “Metodología para la elaboración de Planes Maestros de Cuencas”. Lima: IPROGA.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
2001 Censo de Población y Vivienda 2001. En Sistema Integrado de Indicadores Sociales Ecuador SIISE V4.5.
- Kliksberg, Bernardo
1999 “Seis tesis no convencionales sobre participación”. *Buenos Aires sin fronteras. Un espacio para el diálogo*. Buenos Aires.
- Leal, Francisco y Andrés Dávila
1991 *Clientelismo, El sistema político y su expresión regional*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Leff, Enrique
1986 *Ecología y Capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI Editores.
- Leff, Enrique
2004 *Racionalidad Ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI Editores.
- León, J.
1998 “Contexte social et cycle politique: les ONG en Equater”. En: *Societe, economie, politique*. París: Karthala.
- Mena Patricio, Galo Medina y Robert Hofstede
2001 *Los Páramos del Ecuador*. Proyecto Páramo. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador
2008 Plan de Manejo Actualizado Reserva Ecológica El Ángel. Quito.
- O'Donnell, Guillermo
1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Ortiz, Santiago
1998 *Participación Ciudadana, Análisis y propuestas para la reforma del Estado*. Ecuador: Universidad Andina ACJ de Ecuador.
- Ortiz, Santiago
2004 *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*, Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Palma, Diego
1999 La participación y la construcción de ciudadanía. U. ARCIS, Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Santiago

de Chile, Chile. Disponible en la World Wide Web: <http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>. Fecha: 10 Enero 2009.

- Poats Susan, David Suarez
2007 “Descentralización y gobernanza ambiental en áreas protegidas de Carchi, Ecuador”. *Revista Virtual REDESMA – CEBEM Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios*.
- Poats Susan
2001 *El Consorcio Carchi: Un ejemplo de coordinación institucional a nivel local*. Quito: MANRECUR II. FUNDAGRO.
- Poats, Susan
1998 *Hacia un desarrollo sostenible participativo en la Cuenca del Río El Ángel*. Quito: Corporación Grupo Randi Randi.
- Ramon, Galo
1999 “Introducción a las metodologías participativas”. *Comunidades y conflictos socio ambientales: experiencias y desafíos en América Latina*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Ramon Galo, Víctor Hugo Torres
2004 *El Desarrollo Local en el Ecuador, Historia, Actores y Métodos*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Real, Byron
1999 *Descentralización y participación social en la gestión de los recursos renovables*. Quito: Ediciones Abya-Yala, Quito.
- Red Cántaro
2001 “Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental”. *Memoria del Foro de Discusión Pública*. Cuenca: Red Cántaro.
- Ribot, Jesse
2002 *La Descentralización democrática de los recursos naturales: la institucionalización de la participación popular*. World Resources Institute.
- Ryan, Daniel
2001 “Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad”. En: *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*. Chile: FLACSO - Nueva Sociedad; en prensa.
- Sen, Amartya
1999 “La democracia como valor universal”. En *Jornal of Democracy*. Volumen 10. Número 3. EEUU: The Johns Hopkins University Press and National Endowment for Democracy.
- Suárez David, Susan Poats
2006 “Proceso de Gobernanza Ambiental en el Manejo Participativo de Áreas Protegidas en la provincia del Carchi, Ecuador”. *Revista electrónica Sipsosium* No 11. En: www.sur.iucn.org/ces . Septiembre 2009.
- Suing José
2004 *Las reformas a la Ley de Régimen Municipal, un apoyo a la gobernabilidad local*. Quito.

- Torres, Víctor Hugo
1999 “El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos”. En: *Grupo democracia y desarrollo local, “Ciudadanías Emergentes”*, Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Ulrich Joel
1999 *Análisis Interinstitucional del Consorcio Carchi*. Quito: Fundación CI-MAS.
- Vallejo Ivette
1997a *Etnografía, Zona Alta de la Subcuenca del Río El Ángel*. CARCHI-POP. FLACSO. Fundación Mac Arthur. Quito
- Vallejo Ivette
1997b *Etnografía, Zona Baja de la Subcuenca del Río El Ángel*. CARCHI-POP. FLACSO. Fundación Mac Arthur. Quito
- Vargas O, D. Rivera
1998 “El Páramo un ecosistema frágil”. *Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural* No. 25. Segundo Semestre. Venezuela.

ANEXO 1

Código	Cargo / Institución	Fecha Entrevista
EDR-001	Coordinador Carchi, PRODERENA	6 Noviembre 2008
EGT-002	Coordinador de Seguimiento y Evaluación PRODERENA	6 Noviembre 2008
ECA-003	Consultor Principal Ingenieros Consultores y Asociados – PRODERENA	16 Noviembre 2008
ESP-004	Directora Ejecutiva Corporación Grupo Randi Randi	12 Noviembre 2008
ETP-005	Coordinadora del Programa de Guardaparques Comunitarios de la REEA	13 Noviembre 2008
EDS-006	Coordinador Programa de Ecología y Conservación. Corporación Grupo Randi Randi.	26 Noviembre 2008
ETC-007	Coordinadora Carchi, Corporación Grupo Randi Randi.	02 Diciembre 2008
ECM-008	Jefe de la REEA, Ministerio del Ambiente	10 Diciembre 2008
EJM-009	Director de Desarrollo Comunitario y Gestión Social. Municipio de Espejo.	10 Diciembre 2008
EJG-010	Coordinador del Área de Ambiente y Turismo, Municipio de Mira.	10 Diciembre 2008
EMN-011	Presidenta Junta Parroquial La Libertad	10 Diciembre 2008
ETM-012	Coordinadora técnica del proyecto piloto del PRODERENA, manejo de desechos sólidos domiciliarios en San Isidro y La Libertad.	10 Diciembre 2008
ECM-013	Presidente Junta Parroquial San Isidro	10 Diciembre 2008
EPV-014	Vicepresidente AJUPRUC	15 Diciembre 2008

ANEXO 2

Entrevista semiestructurada para funcionarios de municipios y juntas parroquiales

1.- Generalidades

Fecha:

Nombre

Origen

Estudios

Cargo

Desde cuando trabaja en la institución

Experiencia y trabajo previo

Otras actividades económicas al momento

Descentralización

- 2.- ¿Cuáles son las áreas técnicas de mayor prioridad en el Municipio?
- 3.- ¿Cuáles son las labores de la Municipalidad respecto al ambiente? (UGA, ordenanzas ambientales)
- 4.- Cuáles son los avances en cuanto a descentralización en la Municipalidad? (áreas descentralizadas, ¿desde cuándo?, ¿competencias solicitadas?, ¿Cuáles?, ¿desde cuándo?)

Participación

- 5.- Cómo se define a la participación dentro de la Municipalidad?
- 6.- El Municipio cuenta con espacios de participación para la ciudadanía en cuanto al manejo ambiental? Cuáles? Desde cuando? Frecuencia? Lugar?, Quienes participan? Quién y cómo se elige a los participantes?
- 7.-Cuál es la capacidad de convocatoria? (porcentaje aproximado de asistentes vs invitados)
- 8.- Presupuesto anual para los eventos de participación
- 9.- Cómo puede el Municipio ser más participativo?

Municipio – ONG

- 10.- Conoce la CORCACH? Ha participado? En qué consiste? Qué opinión le merece?
- 11.- El Municipio tiene o ha tenido relación con Randi Randi? De qué tipo?
- 12.- Como funcionario del Municipio, cree que Randi Randi es participativa? ¿Porqué?

Municipio - PRODERENA

- 13.- Sabe cuántos proyectos tiene el PRODERENA en ejecución en la Subcuenca al momento? El Municipio en cuáles participa?
- 14.- El PRODERENA ha logrado el fortalecimiento de los gobiernos locales? Porque?
- 15.- El PRODERENA ha aportado a la descentralización del manejo de los recursos naturales? Porque?
- 16.- Conoce la propuesta de Consejo de Cuenca del PRODERENA? Qué opinión le merece?
- 17.- Como funcionario del Municipio, cree que los proyectos del PRODERENA son participativos? ¿Porqué?
- 18.- Ha habido cambios en el Municipio en los últimos cuatro años? Cuáles?

- 19.- En general en la Subcuenca, ha habido progresos en los últimos cuatro años? Cuáles?
- 20.- Qué es para usted la participación?

Entrevista semiestructurada para miembros de ONG

1.- Generalidades

Fecha

Nombre

Lugar de nacimiento

Estudios

Institución de trabajo

Cargo

Proyecto

Inicio proyecto

Desde cuando trabaja en la institución

Experiencia y trabajo previo

Tiempo de trabajo en la zona

Otras actividades económicas al momento

Participación

- 2.- Principales lineamientos con que trabaja la ONG, objetivos, misión - visión
- 3.- Trayectoria de la ONG en la zona (Historia CORCACH, proyectos ejecutados)
- 4.- La ONG mantiene acuerdos firmados con la sociedad civil para el manejo ambiental de la Subcuenca del río El Ángel.
- 5.- Como se define la participación dentro de la ONG?
- 6.- El trabajo de la ONG es participativo? Cuenta con espacios de participación para la ciudadanía? Cuáles? Quienes participan? Quién y cómo se elige a los participantes? Formas de participación, Frecuencia de participación (número de talleres realizados al año aproximadamente, lugar donde se realizan los talleres).

- 7.-Cuál es la capacidad de convocatoria, porcentaje aproximado de asistentes vs invitados

ONG - PRODERENA

- 8.- En cuanto al PRODERENA sabe cuantos proyectos se encuentran en ejecución en la Subcuenca al momento? La ONG participa en alguno? En cuáles? Cómo participa?
- 9.- A su criterio, el PRODERENA ha logrado el fortalecimiento de los gobiernos locales?
- 10.- Qué opinión le merece la gestión de los Municipios en el manejo de los recursos de la subcuenca?
- 11.- Conoce y/o participa en el proceso de conformación del Consejo de Cuenca en la Subcuenca liderado por ATI e ICA en el marco del PRODERENA?
- 12.- Cómo ha sido su experiencia con el PRODERENA?
- 13.- Cree que los proyectos del PRODERENA son participativos? ¿Por qué?
- 14.- Como ONG han tenido problemas para participar? Cuáles?
- 15.- En general en la Subcuenca de El Ángel, ha habido progresos? Cuáles?
- 16.- Para usted que es la participación?

Entrevista semiestructurada para ejecutores de proyectos y consultorías

Generalidades

- 1.- Datos del entrevistado
- Nombre
 - Origen
 - Estudios
 - Nombre de la consultora
 - Tiempo que pertenece a la consultora
 - Cargo o papel que desempeña
 - Tipo de contrato

- Cuál es el fin/objeto de la consultora
- Proyecto en ejecución al momento
- Experiencia y trabajo previo
- Otros proyectos que ejecuta la consultora

Consultora - PRODERENA

- 4.- Desde cuándo trabaja en la zona
- 5.- Proyectos ejecutados en la Subcuenca, proyectos en ejecución
- 6.- El proyecto ejecutado por la consultora es participativo? Quienes participaron? Quién y cómo se eligió a los participantes? Formas de participación. Número de talleres realizados durante la consultoría, lugar donde se realizaron los talleres? Frecuencia de participación.
- 7.-Cuál es la capacidad de convocatoria, porcentaje aproximado de asistentes vs invitados
- 8.- Durante la ejecución del proyecto se fomentó espacios de participación permanentes para las comunidades? Cuáles?
- 9.- Podría mencionar, según su experiencia, algunos aspectos positivos y negativos de la participación?
- 10.- Qué problemas tuvo para lograr la participación?
- 11.- Cómo ha sido su experiencia con el PRODERENA?
- 12.- ¿Cree que el PRODERENA es participativo? Porqué?

Consultora - localidad

- 13.- Qué opinión le merece la gestión de los Municipios en la subcuenca? Porque?
- 14.- Conoce la ONG Randi Randi, que sabe?, ha trabajado con ella?
- 15.- Cree que los proyectos de Randi Randi son participativos? Porqué?
- 16.- Puede mencionar los principales logros obtenidos por la consultora respecto al manejo ambiental de la subcuenca. Se cumplió con los objetivos? TDR
- 17.- En general en la Subcuenca de El Ángel, ha habido progresos? Cuáles?
- 18.- Para usted que es la participación?

Entrevista semiestructurada para funcionarios del PRODERENA

Generalidades

1.- Datos del entrevistado

- Nombre
- Origen
- Estudios
- Cargo
- Desde cuando trabaja en la institución
- Experiencia y trabajo previo
- Otras actividades económicas al momento

Participación - Programa

- 2.- Objetivo del programa, desde cuando esta trabajando en la zona
- 3.- Proyectos en la Subcuenca de El Ángel (en ejecución, terminados,, por ejecutar)
- 4.- Cuáles son las áreas técnicas de mayor prioridad en el Programa
- 5.- Enfoque de participación dentro del programa. Quienes participan? Quién y cómo se elige a los participantes? Formas de participación. Espacios de participación para la ciudadanía. Número de talleres realizados al año aproximadamente, Dónde se realizan los talleres? Frecuencia de participación.
- 6.- Cuál es la capacidad de convocatoria, porcentaje aproximado de asistentes vs invitados
- 7.- Presupuesto anual para los eventos de participación
- 8.- Aspectos positivos y negativos de la participación. Cómo puede mejorar?

Manejo Subcuenca (descentralización)

- 9.- El PRODERENA ha fortalecido a los gobiernos locales. De qué manera? Procesos de descentralización de la gestión ambiental?
- 10.- Ordenanzas ambientales generadas a partir del PRODERENA?

- 11.- Ha habido cambios en los Municipios de la Subcuenca en los últimos cuatro años? Qué tipo de cambios? (+ ó -)
- 12.- Proceso de conformación del Consejo de Cuenca.
- 13.- Se están cumpliendo los objetivos y metas planteadas? (indicadores)
- 14.- Puede mencionar los principales logros obtenidos por el programa respecto al manejo ambiental de la subcuenca
- 15.- Conoce el CORCACH, que sabe?
- 16.- Cree que la ONG Randi Randi es participativa? Porqué?
- 17.- En general en la Subcuenca de El Ángel, ha habido progresos? Cuáles?