

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO - ECUADOR

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

El caso de la Reserva Ecológica Cotacachi - Cayapas.

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

Rolando Claire Terán

Quito, Abril del 2001

Índice del contenido temático.

Introducción.

i - vi

Primera parte

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

Segunda Parte.

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

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

Capítulo V. Contexto Político Institucional.

5.1 Institucionalidad ambiental global.

Independiente del tema que bien puede ser el ambiental, el contexto político institucional es un resultado de las medidas tomadas por las instituciones como expresión de poder, en coyunturas definidas por relaciones sociales de poder, y que resultan de la pugna de las organizaciones por el poder.

En consecuencia, una institución ambiental independiente de su género, es decir sea o no gubernamental, estructuralmente para Little (1992:26-27) se trata de la unión específica de fuerzas económicas y sociales alrededor de una actividad económica determinada, - en este caso los recursos naturales o APs - que tiene su propia dinámica y estructura interna, además mantiene vínculos estrechos con las otras estructuras del desarrollo a nivel nacional e incluye elementos tanto del Estado, de privados y ONG's principalmente.

De este modo, los recursos naturales resultan el eje alrededor del cual se articulan intereses económicos y sociales, dando lugar a la conformación de una institucionalidad ambiental, la cual, tiene relación con las dependencias dirigidas al desarrollo y para su estructuración recurre a toda fuente de financiamiento. Es importante recalcar que dentro una agrupación institucional, generalmente sólo una institución tiene la posición hegemónica e impone las reglas determinantes.

Existe una dominancia y división inter - institucional en este rubro (como en todos), así al respecto, sobresalen las oficinas con mayor poder al mantener vínculos más estrechos con el mercado internacional, y ser capaces también, de satisfacer las exigencias del sistema mundial, o en otros términos, dominan porque consiguen y manejan más recursos. Por otra parte, referido a su estructura interna y de funcionamiento, el poder de decisión radica principalmente en su cúpula, luego el manejo propiamente en poder de la burocracia, y finalmente los supuestos beneficiarios.

En esa perspectiva, generalmente funcionan a nivel regional y no local, sobre lo cual amplía Little (1992:27), para quien, allí articulan diversos intereses en torno a una meta o actividad común. Asimismo, abarcan elementos informales que explican las diversas maneras en que las estructuras de desarrollo logran cambiar y adaptarse, a nuevas situaciones y coyunturas. Esta afirmación muestra el estrecho vínculo entre lo ambiental y lo relativo a desarrollo, este último para el autor es determinante o guía de la unión, además que la relación depende de la situación y dirección de la política nacional.

Por otra parte, una revisión esquemática de la genealogía institucional ambiental a nivel global, muestra que los 80, conocida como la década perdida, fue cuando las restricciones presupuestarias y la consiguiente reducción de los gastos gubernamentales, afectaron las partidas de consumos institucionales, dirigidos a propósitos que se consideraban con baja prioridad económica⁹⁷. Esto significa, que aún no se centró el interés político en lo relacionado a degradación ambiental, es así, que no se dispuso financiamiento económico para el área ecológica. Sino mas bien, dichas disminuciones presupuestarias afectaron directamente la capacidad de la institucionalidad ambiental, la cual esperaba un reforzamiento con nuevos recursos financieros.

En los años 90, la modificación del escenario mundial (Rio 92), provocó importantes transformaciones en la institucionalidad ambiental pública, la que se fortaleció con la creación y reforzamiento de ministerios, y radicación de la autoridad en comisiones o consejos. Pero para el autor, dicho "sistema institucional ambiental" - emergente - no pasa de ser una estructura configurada en el papel, ya que la temática sigue siendo abordada desde una institucionalidad central⁹⁸.

Lo expuesto muestra la política centralista imperante en la época, que si bien promovió la creación de ministerios básicamente, esto no tuvo un efecto o un impacto positivo inmediato sobre los recursos naturales. Concretamente, el manejo desde el nivel central del Estado, ahora institucionalizado, no cambio de los grupos de poder, es decir , los sectores

⁹⁷ Brzovic, 1989 citado por Gligo 1997:53.

⁹⁸ Idem.55

de empresarios privados - también forestales -, mantuvieron su hegemonía política sobre lo ambiental instituido por exigencia internacional.

5.2 Política Institucional Nacional sobre manejo de Areas Protegidas.

Una línea política específica, es un referente gubernativo para la institución que busca ejecutar una propuesta o política de manejo, en este caso de Areas Naturales. Es así que el INEFAN/GTZ (1995:7), sugiere como el conjunto de objetivos generales y específicos, normativas comunes y lineamientos programáticos, basados en procesos de concertación interinstitucional, que incluyen a organizaciones representativas de la sociedad, para orientar y regular el uso de áreas de conservación. Concepto oficial que difícilmente se objetiviza y menos aún se pone en práctica, por la dificultad de cumplir el requisito básico de acuerdo interinstitucional, más aún, si es el ente que define el término, el que se atribuye mayor poder y tiende a hegemonizar el proceso, consecuente con una política centralista.

Tal como ya se ha visto, las políticas de crecimiento tanto económico como social, son las que dominan en los países del Sur y suelen privilegiar el corto sobre el largo plazo, así sólo permiten generar políticas ambientales centrales de signo negativo. Estas últimas para Gligo (1997:57), requieren una decisión previa de carácter político o técnico, derivada de las políticas de desarrollo. Afirmación que incluye en forma determinante el componente del desarrollo central.

Por otra parte la política se hace visible por medio de las normas y/o leyes que se crean precisamente para exteriorizarla en cada campo, en este caso, se normativiza una política ecologista para ejecutarla siguiendo una línea política centralista. Sobre este tema describe Arrueta (1996:66), y detalla que el Estado en su ejercicio soberano sobre el territorio, constituyó un régimen de regulaciones en torno a las Areas Protegidas, además por medio del INEFAN regula el acceso, el uso, manejo de las áreas y de los recursos propios. Asimismo una descripción del sistema de normas estatales, en cuanto al área misma, y al territorio étnico o municipal, para el autor implica un juego de reglas contenidas unas dentro de otras, a modo de una espiral discontinua o *nested rules*.

Dicha caracterización de reglas superpuestas o mejor aún sería *imbricadas*, se complementa con la red de reglas administrativas que Real (1999:13) denomina como un "laberinto administrativo creado para manejar los recursos naturales del país" y juzga que esta cimienta una estructura administrativa obsoleta e ineficiente.

En conclusión, el manejo administrativo es consecuencia de la aplicabilidad y funcionalidad de las normas decretadas, y estas responden o siguen una línea política que en este caso se cuestiona y es la centralista. Pero no es la política o su referente doctrinario, que determina la viabilidad institucional, podría decirse que la política es contingente y su funcionalidad depende de la forma en que se la institucionalize, es resultado del esquema normativo que se plantea para esa línea política. De ese modo, si se pretende manejar con sistemas de "espirales" o de "laberintos", lo más probable de esa contingencia intrínseca, será el no resultar como se proyectaba.

5.3 Genealogía de la política institucional.

A objeto de lograr ubicación y seguimiento de la política institucional ambiental, desde sus inicios, se hace una cronología de las normas dictadas por parte del subsector forestal, para la reglamentación del uso y manejo de las Unidades de Conservación, se presenta las leyes y medidas oficiales que arman el andamiaje orgánico de creación y administración de áreas determinadas naturales. La temática expuesta induce a un formato más informativo.

A *grosso modo*, la política nacional de conservación concebida como responsabilidad del sector público, ha estado comprendida como componente de la política forestal y ambas pertenecientes al área de agropecuaria. Se observa en principio o génesis de la legislación vigente el Decreto N°1306 Ley de Parques Nacionales y Reservas de 1971, y el Decreto N° 818 Ley de Protección de Fauna Silvestre y de Recursos Ictiológicos de 1970 (MAG 1984:8-11). La Ley del '71 es producto de las normas legales dedicadas a la protección de

Galápagos que se generalizaron a territorio nacional, la misma considera la posibilidad de establecer Areas Reservadas y determina la creación de la RECC⁹⁹.

La Ley Forestal (Registro Civil N°64 del 24-08-1981) es la norma fundamental del subsector de Areas Protegidas, y directa o indirectamente rige la Administración Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN/GTZ 1995:36). La política nacional que rige formalmente en materia de recursos naturales se encuentra en el Plan de Desarrollo del Subsector Forestal 1980-84 (MAG 1984:11). Con lo cual, se ve que desde su creación la política sobre dichas áreas está ligada en forma dependiente al ámbito forestal, siendo que uno trata de conservar recursos naturales y el otro representa intereses empresariales de explotación de un recurso natural como es maderero. Del mismo modo, la política y la normatividad para la conservación de los recursos naturales, se halla contemplada en los planes de "manejo" y explotación de los bosques.

Por otra parte, la Subsecretaría Forestal y de Recursos Naturales Renovables (SUFOREN) del MAG, fue creada mediante Acuerdo Ministerial No.192 (02-04-1990), y es el organismo oficial responsable de cumplir con las políticas y objetivos nacionales de conservación. En el orgánico funcional de la misma, se encuentra la División de Areas Naturales y Vida Silvestre y su Reglamento General de Aplicación administra el SNAP, la flora y la fauna (Natura, 1992 A:14).

De igual modo el INEFAN (Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre), fue creado mediante Decreto N°08 (14 - 09 - 1992) en reemplazo de la Subsecretaría del SUFOREN, convirtiéndose en el organismo ejecutor de las atribuciones que al MAG le confiere la Ley Forestal, su Reglamento de Aplicación y demás disposiciones legales en relación (INEFAN/GTZ 1995:31).

⁹⁹ Ponce, A. Establecimiento de un sistema de conservación de Areas Silvestres de la república del Ecuador en *Seminario Latinoamericano sobre manejo de Parques Nacionales y reservas equivalentes*, 1979: 35. Las leyes puestas de manifiesto y este hecho son prácticamente el inicio o la emergencia oficial y formal de una política creada para Areas Naturales, puesto que también estas nacían paralelamente. Exteriorizar su línea, su ubicación, su aplicabilidad o ejecución por medio de la(s) institución(es) responsable(s) es tema del presente capítulo.

Nace con el objeto de conseguir mayor autonomía y efectividad en la gestión administrativa de las Areas Naturales Protegidas, y se constituye en el organismo ejecutor de disposiciones de la Ley Forestal que antes le confería al MAG (Bucheli 1999: 82). Acá es importante tener presente que a dicha Ley se rigen tanto el ministerio agropecuario, como el subsector forestal y por ende al subsector ambiental.

Puede verse cómo desde su emergencia bajo un denominativo o sigla, ya sea perteneciendo al SUFOREM o al INEFAN, el concepto de Unidad de Conservación viene asociado al de entidad Forestal, independientemente de converger en principios, tal como señala Bucheli (1999:33), para quien la administración de las Areas Naturales desde sus inicios, se ha desarrollado dentro del sector forestal bajo principios predominantemente productivos sobre los de conservación.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE 1992), más la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM 1993) y el mismo INEFAN son las instituciones designadas para la formulación de políticas gubernamentales en el campo ambiental (Natura 1995: 80). Consecuentemente, la Política Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre del Ecuador fue aprobada el 6 de julio de 1995 por el directorio del INEFAN, y es fruto de un proceso de diálogo de años entre sectores públicos y privados vinculados. Básicamente plantea la necesidad de encarar la suerte de las Areas Protegidas desde la perspectiva de la participación y corresponsabilidad ciudadana, y de la coordinación interinstitucional (INEFAN/GTZ 1995:5-6).

Se observa la política de apertura institucional al manejo participativo, con otros representantes de la sociedad civil, la misma que no se ejecutó en el caso de estudio, pues la administración de la RECC no dejó de ser patrimonio del organismo gubernamental, aún cuando el '95 convocaba a intervenir en el manejo incluso al sector privado.

Ahora si bien la política se trasunta en reglas/leyes, estas son manejadas o aplicadas por una institución, de modo que para Natura (1995:79), según la Ley Forestal el INEFAN es la entidad estatal encargada de conservar, proteger y administrar las Areas Protegidas,

lastimosamente la Dirección Nacional de Areas Naturales y Vida Silvestre (DINAVIS), - instancia rectora - carece del suficiente apoyo político, administrativo y económico para ejercer sus funciones. De hecho, es ahí donde se hace explícito el poder del sector forestal sobre el de recursos naturales, pues el organismo "rector" de áreas designadas bajo conservación, responde a una ley forestal, y es dependiente de dicho sector empresarial.

En este sentido, es el propio INEFAN que expone su política delimitada por la oficina forestal, así reconoce que dentro el marco de los lineamientos de la política gubernamental, compete al INEFAN, cumplir con las funciones institucionales que la Ley Forestal y las demás disposiciones pertinentes, le asignan como ente rector de la política sectorial. Además, que la política institucional forestal, se convertirá en la parte instrumental de una política forestal integral que abarca las Areas Naturales Protegidas (INEFAN/GTZ 1995:7).

Lo anterior es más evidente aún, ya que los criterios y disposiciones estructurales de dependencia y pasividad administrativa, no fueron cuestionados y menos modificados en la última (1999) manifestación oficial, de la institución ambientalista. Es así que ratifica una subordinación a la Ley Forestal, y pregona que el INEFAN como responsable directo del manejo de las Areas Naturales, se desenvuelve en el marco definido por dicha Ley y fundamenta su visión en relación a los criterios técnicos y legales vigentes (INEFAN 1999:43). Por lo expuesto, se concluye que el subsector ambiental desde su creación fue un ente totalmente dependiente del forestal, esto significa que aún cuando podía realizar y proponer una política, carecía del poder para ejecutarla; desde siempre.

En esa perspectiva, y para visibilizar la debilidad del subsector de Espacios de Conservación, se muestra cómo el MAG (1984:12) detalla que en las provincias, los Distritos Forestales son dependientes de la Dirección Agropecuaria, es así que prevalece la autoridad agrícola postergándose la forestal, la misma que administra en su jurisdicción las Areas Naturales. De tal modo que esta gradación y ubicación de jerarquías, muestra en último término y con menor poder político al subsector de Areas Protegidas, lo cual lógicamente se refleja en la distribución del presupuesto, sin que esto signifique que no tenga o no genere un ingreso económico.

Para concluir, es Bucheli (1999:83-84) quien declara que el subsector de Areas Naturales, ha generado la subsistencia administrativa y económica del sector forestal, manejándose operativa y técnicamente de manera independiente, pero siempre sujeta a la política y gestión administrativa forestal. La Jefatura de un Area Protegida administrativa y financieramente depende del Distrito Forestal Provincial encargado del aprovechamiento forestal. Por lo citado, se deduce un poder para administrar lo económico por parte del sector forestal, amparada en la legislación vigente, esto significa, la potestad de disponer los ingresos de las APs, los mismos que son generados principalmente por el ecoturismo.

Por otra parte, continuando con el recorrido del INEFAN, se constata un cambio de ente matriz o de ministerio, así pasa del de Agricultura al de Medio Ambiente, esto como resultado de la creación en 1996 del Ministerio del Medio Ambiente (MMA)¹⁰⁰ al cual, según Bucheli (1999:24), pasa el INEFAN como entidad que deja de pertenecer al sector público productivo y pasa al sector ambiental. Asimismo, dicho autor expone que en la codificación de la Constitución Política del Estado de 1997, Sección Sexta, se determinan las obligaciones del Estado respecto a la conservación del medio ambiente, y se reconoce la necesidad del establecimiento y fortalecimiento de un Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP), situación jurídica ratificada en la Constitución de 1998. Lo anterior es un hecho importante porque es la génesis del Sistema de Areas Naturales que se maneja actualmente, y además, es el propio órgano ambiental que desde su creación se hace cargo.

Información complementaria muestra que el 04 -10 - 1997, fue oficializada la creación del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y el 10 - 08 - 1999, fue conformada la Dirección de Areas Naturales, la misma que absorbió al INEFAN, y vino acompañada de lo que se denominó Ministerio de Turismo y Ambiente. Actualmente dicho ente ministerial es la entidad encargada de la hoy llamada "Gestión Ambiental", donde se considera como tema fundamental a las Unidades de Conservación. Sobre ese punto, se coincide con Borrini

¹⁰⁰ Conviene también remarcar el tiempo de vida del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), pues entra a la escena política oficial el '97 sin quitar poder al INEFAN y el '99 aparece la Dirección de Areas Naturales que en la práctica hace desaparecer al INEFAN y al MMA porque viene aparejado de la creación del Ministerio de Ambiente y Turismo (MAT) como denominativo. Hoy (2001) sólo Ministerio del Ambiente (MA).

(1997:5) quien asevera que la responsabilidad en el manejo de un Area Protegida, está asignada por completo a un organismo público, como un Departamento Ministerial.

Al respecto, el INEFAN (1999:54) sentencia que es la entidad rectora del manejo y administración del SNAP, por ser un organismo legalmente estatuido, especializado, autónomo y organizado que con participación de la población, valora y conserva los recursos naturales y culturales del país. Donde resulta llamativo el hecho de incorporar y articular el elemento o concepto cultural a sus funciones, antes sólo ambientales.

Se concluye esta reconstrucción de la política y recorrido institucional gubernamental, referido al manejo de Areas Protegidas, citando a Real *et al* (1999:13) quien asiente que la tradición administrativa nacional, determinó que los recursos naturales fueran regulados por entidades forjadas en función de las necesidades de explotación de los mismos, y no por las de un manejo sustentable.

5.4 Contexto Institucional Administrativo.

En cumplimiento a exigencias internacionales, ya sean estas presiones políticas y/o económicas, como se ha visto anteriormente, los gobiernos de turno han procurado reforzar las políticas ambientales, a través de medidas legales, técnicas, institucionales y de recursos. Pero como sugiere Gligo (1997:51), hay problemas más complejos que la mayor o menor voluntad política, o el grado de eficiencia burocrática de las estructuras ambientales.

En este sentido, conviene tener presente que al crearse los ministerios y su entorno, o la institucionalidad ambiental, se olvidó el carácter gradual con que deben aplicarse las políticas complejas, se dividió los esfuerzos y los escasos recursos entre los involucrados, además se relegó la participación de la comunidad vecina. Esto muestra, a juicio de Bustamante, el juego social en que los distintos actores promueven sus intereses tanto o no ambientales, también la selección de las prioridades, como asimismo la modalidad de la acción ambiental o legitimidad de la política ambiental ¹⁰¹.

¹⁰¹ Bustamante M.J., 1990:112-113.

Lo anterior presenta el escenario creado por las instituciones ambientales, con el Ministerio a la cabeza, es la arena de la política ambiental, donde se expone el interés de participar en la administración de los recursos naturales, acá áreas naturales bajo conservación. Describe cómo la participación forja espacios con grupos cuyas propuestas son difíciles de concertar, más aún, se remarca que la decisión de seleccionar o el poder de legitimar, la tiene siempre el ministerio ambiental. Es una visión centralista de la institucionalidad recién formada.

Por otra parte, una descripción de lo intrincado de coordinar entre entes envueltos en la administración de las áreas escogidas, proviene del INEFAN(1999:8-10-11) que describe lo complicado del uso normativo referido al gobierno de las Areas Protegidas, y para ello arguye una amplia interrelación institucional tanto hacia adentro como hacia fuera del ámbito público, así como una diversa composición de órganos institucionales. Aclara que el manejo y administración de un Area Natural es un campo de especialización complejo, con conocimientos específicos donde intervienen muchos actores que tienen que ver con el nivel institucional interno, instituciones públicas y privadas, población en general, sistema de gobierno, modelo económico y política internacional. Asimismo, considera que la actual estructura de manejo limita totalmente la autonomía para la administración, por que hoy, la gobernabilidad en las distintas funciones de uso corresponde a los diversos protagonistas, y la responsabilidad se comparte con todos los involucrados.

Este detalle de la política oficial de administración compartida, no es aplicable al caso de estudio, donde se observa delegada una total responsabilidad al ente público, pues hasta el momento sólo el INEFAN ha tenido la potestad de administrar y responsabilizarse por la RECC. Se podría decir que es una propuesta dirigida más a cuestionar que a ejecutar medidas, es mostrar la dirección para los cambios de política gubernamental ambiental, además dicha postura oficial se exteriorizó al año del decreto de descentralización nacional.

En consecuencia, y para visualizar la sobrecargada red burocrática o el "laberinto administrativo" de Byron Real, se presenta un esquema desarrollado por Bucheli (1999:85) donde es fácil imaginar las trabas y prever el tiempo requerido para un trámite, que bien puede ser potencialmente favorable a las Areas Naturales en general. Así se detalla que el

acto administrativo emitido por autoridad competente involucra a : los Jefes de Areas, Jefes Departamentales de Areas Naturales y Vida Silvestre, Director Nacional de Areas Naturales y Vida Silvestre, Director Ejecutivo del INEFAN y Director del INEFAN. Para actualizar la nomenclatura, basta cambiar la sigla repetida por la de Ministerio del Ambiente, además que el Ejecutivo es el Viceministro y el siguiente es el Ministro, respectivamente.

Este es un medio por el cual se expresa la voluntad del Estado con relación al ejercicio de la potestad pública, para administrar las Areas Protegidas. Este recorrido es una descripción del entramado administrativo, que revela cinco estamentos burocráticos sólo en el subsector de Areas Naturales, al cual deben añadirse con algún grado de relación, al representante del subsector Forestal y también del Ministerio de Agricultura.

En ese sentido, y según el seguimiento de Real *et al* (1999:12 a 14) a las oficinas públicas abocadas a la administración de Areas Naturales, estas políticamente tienen como tronco común al MAG, aunque económicamente no sean dependientes del mismo. Es decir, las agencias gubernamentales de gestión de recursos naturales, nacen del MAG y se establecen de forma autónoma, para seguir rumbos políticos e institucionales diferentes. Adicionalmente, se crearon otras entidades públicas con las cuales hay poca o ninguna coordinación de planificación, programación y ejecución de actividades. A esto se suma un aislamiento de las entidades de gestión, respecto de los organismos seccionales y mucho más de la sociedad civil.

En resumen, se aprecia la opinión que la estructura institucional acusa una fuerte carga de centralismo, dispersión administrativa y duplicación de funciones, entre otras falencias que permiten caracterizarla como obsoleta e incompetitiva. Finalmente, a modo de conclusión de este *pantallazo* institucional, se resalta la capacidad o poder político del MAG y el subsector forestal para decretar oficinas aledañas, membretadas como de recursos naturales, pero una incapacidad para articularlas por la relativa independencia económica de las mismas. Es menester añadir la falta de relación con lo local, como producto de la política centralista imperante, elementos que en conjunto, permiten verter juicios radicales negativos sobre la funcionalidad institucional tratada.

Al respecto la versión oficial y actual, trata una propuesta de desconcentración o Sistema Nacional de Unidades de Manejo y Conservación (Estrategia APs 2000:3) que básicamente propone : Crear una Gerencia Nacional de Areas Protegidas, una Unidad Regional de Conservación y una local o Sede Subregional sin soporte administrativo. Además la propuesta de Reordenamiento y Administración del SNAP, donde a más de desconcentración, se plantea incursionar en el proceso de descentralización funcional y territorial, incorporando la participación de los organismos locales y regionales en la administración de las Areas Naturales.

Desde esta perspectiva, una reconstrucción de lo expuesto, permite visualizar tres instancias jerárquicas antes de llegar el área natural específica, donde sólo las dos de mayor jerarquía cuentan con presupuesto administrativo, además, el Municipio no percibe soporte alguno al respecto y se cuestiona el manejo y la administración del SNAP. Es una desconcentración hacia el ente seccional, pero no descentralización, porque mantiene la propuesta de administración del SNAP, pues participa en forma ejecutiva. Podría ser el paso inicial en el proceso descentralizador, más este es un tema tratado y es una posibilidad considerada.

Del mismo modo, actualmente se ha creado estructuras institucionales tanto en el Gobierno central como en los organismos seccionales, para canalizar acciones que potencien la conservación de recursos naturales. Concretamente, la creación del Ministerio de Turismo y Ambiente (MAT) - resultado de medidas políticas - posibilita el fortalecimiento de las relaciones del Gobierno nacional con los distintos actores. Además el Medio Ambiente es una cartera de la Secretaría de Producción del Gobierno Nacional (Estrategia Amb. 2000:15 y 3).

Por lo manifestado, se permite una sinopsis final y actualizada, donde se observa una transformación del subsector ambiental (INEFAN) en un ente ministerial, - Ministerio del Ambiente y Turismo o MAT el 2000 y Ministerio del Ambiente o MA en enero de 2001 - y una dependencia del mismo ya no del subsector forestal, sino de una Secretaría de Producción que fue creada paralelamente y con mayor *estatus* que el Ministerio Ambiental.

5.5 El Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP).

5.5.1 Origen y Conformación del SNAP.

El Sistema Ecuatoriano de Parques Nacionales se inició en 1936 cuando la primera reserva de flora y fauna fue establecida en las islas Galápagos¹⁰². Las acciones de protección de Areas Naturales se hacen efectivas en 1959 cuando se declara como Parque Nacional las áreas no colonizadas del Archipiélago de Colón ó Galápagos¹⁰³. En 1971, la Ley de Parques Nacionales y Reservas fue promulgada con el fin de promover la conservación de áreas con valor científico o recreativo. En 1973 fue creado dentro el MAG el Departamento de Areas Naturales y Recursos Silvestres. En 1974 un estudio a nivel nacional fue encargado a la FAO para identificar áreas silvestres sobresalientes, la lista inicialmente incluía 90 áreas escogidas naturales, pero fue reducida a 29¹⁰⁴.

En 1974 entra en operación el Departamento de Parques Nacionales y Vida Silvestre de la Dirección de Desarrollo Forestal que se encarga específicamente de la administración de las Areas Protegidas¹⁰⁵. En 1976 se eligieron 29 zonas para conformar el "Sistema Ampliado de Areas Silvestres Sobresalientes". De ese modo, el SNAP propiamente, se conformó a partir de 1976 con la Estrategia Preliminar para la Conservación de la Vida Silvestre, estableciendo un Sistema Mínimo de nueve áreas y un Sistema Ampliado con 29¹⁰⁶.

La concepción del Sistema fue elaborado por Allen Putnen y se basó en dicha Estrategia Preliminar (Bucheli 1999:22). En 1979 el reglamento de la Ley de Parques Nacionales en el Acuerdo Interministerial N°322 contiene la declaración de 12 Areas Protegidas con sus respectivos límites¹⁰⁷. En 1994 el SNAP estaba integrado por 18 Unidades de Conservación¹⁰⁸. Actualmente (2000) el SNAP cuenta con 25 Unidades Naturales de Ordenamiento Territorial o UNOTs (Estrategia 2000:2).

¹⁰² USAID 1989 citado por Winter 1997: 38.

¹⁰³ Ponce, A. 1979:34.

¹⁰⁴ Idem.38-39.

¹⁰⁵ Ponce, A. La conservación de las APs en el Ecuador en *V Jornadas Ecológicas*, 1994: 15.

¹⁰⁶ INEFAN 1999:1.

¹⁰⁷ Moore, A. 1979:106-107.

5.5.2 Las Estrategias; Fases I y II.

Se conoce como "estrategias", a los documentos emitidos como propuesta oficial para la conservación de Areas Naturales Protegidas, por parte del ente gubernamental. Estas incluyen básicamente la creación y manejo de las áreas, y ambas reflejan una política de administración diferente. La primera se emite el '76 y la segunda el '89, actualmente el Ministerio del Ambiente recién creado ha publicado la Estrategia 2000 o Fase III, la misma que será tratada en punto aparte *in extenso*, por la relación de su contenido con el tema central del trabajo y por su actualidad.

En ese sentido respecto a la Estrategia Fase I, los años 70 se realizaron estudios aislados sobre fauna, flora, geografía, etc. que condujeron a elaborar en 1976 el documento "Estrategia Preliminar para la Conservación de Areas Silvestres" (Arrueta 1996:14). Fue la entonces Dirección General de Desarrollo Forestal ('84 Programa Nacional Forestal) que elaboró dicha Estrategia, y ahora el Departamento de Administración de Areas Naturales y Vida Silvestre la utiliza como base de política departamental (MAG 1984:13-14).

Es así que la Estrategia del 76 fue elaborada para poder planificar el establecimiento de un verdadero Sistema Nacional de Conservación, que busca determinar el manejo adecuado, la planificación, implementación y desarrollo de cada área. Dicho Sistema fue concebido como el medio más eficaz para la protección de las áreas silvestres sobresalientes¹⁰⁹.

Esta Fase I permitió establecer un sistema de conservación, donde los esfuerzos de organismos responsables han estado principalmente orientados a actividades de protección, y a un incipiente manejo, con limitadas disponibilidades técnicas y económicas¹¹⁰.

Sobre la Estrategia I ó del '76, Espinosa M.F. (1999 A:1) expresa que esta surgió como idea de la IUCN en 1970, la cual propuso el establecimiento de un sistema de conservación global, encaminado a representar todas las regiones geográficas y las formaciones

¹⁰⁸ Eco Ciencia 1994 citado por Natura 1995:105.

¹⁰⁹ Ponce, A. 1979: 36y39.

¹¹⁰ Ponce, A. 1994:16.