

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS POLITICOS**

**CONVOCATORIA 1999 - 2001**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLITICA**

**TITULO DE LA TESIS**

**DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACION: CONVERGENCIAS Y  
COMPLEMENTARIEDADES**

**AUTORA:**

**ELSA MARÍA CASTRO**

**FECHA DE ENTREGA**

**Mayo, 2010**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLITICOS  
CONVOCATORIA 1999 - 2001**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLITICA**

**TITULO DE LA TESIS**

**DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACION: CONVERGENCIAS Y  
COMPLEMENTARIEDADES**

**AUTORA:  
ELSA MARÍA CASTRO**

**ASESOR DE TESIS: DR. SIMON PACHANO  
LECTORES/AS: ARQ. FERNANDO CARRION MENA  
DR. JOSE BLANES**

**FECHA DE ENTREGA**

**Mayo, 2010**

## **DEDICATORIA**

Para quienes creen en la democracia y buscan mayor equidad y oportunidades para todos. Para los que sueñan que es posible un Ecuador Distinto.

## **AGRADECIMIENTO**

Gracias a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sus maestros, compañeros de aulas y amigos por su apoyo a la construcción colectiva de un pensamiento crítico sobre la Ciencia Política.

Gracias por la paciencia, tolerancia y afectos recibidos de quienes no me permiten retroceder: Doménica, Bryan, John Paul, Lorena y John, mi entrañable hijo.

Elsa María Castro

## INDICE

### Contenido

DEDICATORIA.....	3
AGRADECIMIENTO.....	3
RESUMEN.....	6
DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN: CONVERGENCIAS Y COMPLEMENTARIEDADES.....	6
CAPITULO I.....	10
LOS DESAFÍOS ACTUALES DE LA DEMOCRACIA.....	10
La democracia como un concepto amplio e inacabado. Necesidad de repensar e incentivar la vigencia de la democracia en el Ecuador frente al agotamiento de un modelo centralista.....	10
Aproximación a dos ejes de la democracia directa: Ejemplos y percepciones sobre participación e inclusión.....	18
CAPÍTULO II.....	23
LOS APORTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA DEMOCRACIA.....	23
La descentralización como un incentivo para la democracia y el cambio.....	23
Análisis de dos procesos en la década actual que nos aproximan a entender la descentralización.....	27
Los nuevos roles institucionales en la descentralización fortalecen un modelo de equidad en lo nacional y local.....	47
CAPÍTULO III.....	49
SENTIR DE LA DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL TERRITORIO.....	49
Opiniones ciudadanas sobre las inquietudes que genera la democracia y la descentralización.....	50
¿Porqué es difícil creer en la democracia y en la descentralización?¿La participación y la inclusión son incentivos para consolidar la democracia?.....	53
Análisis en el territorio: Lecciones aprendidas en Baños de Agua Santa, sobre democracia y descentralización. Necesidad de la participación e inclusión. Antes y después de la descentralización de turismo.....	58

CAPÍTULO IV .....	68
REFLEXIONES Y CONCLUSIONES.....	68
BIBLIOGRAFÍA.....	72
ANEXOS.....	76

## **RESUMEN**

### **DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN: CONVERGENCIAS Y COMPLEMENTARIEDADES**

Estudiar retrospectivamente y a la vez con actualidad la democracia en el Ecuador me permitió reconocer su multidimensionalidad y complejidad, que generan tensiones y a la vez desafíos.

El estudio que presento se registra en cuatro capítulos en donde se problematizan los retos de la democracia y se plantea la necesidad de encontrar incentivos que contribuyan a mejorar su calidad a fin de que incidan en su consolidación.

El Capítulo I marca esta búsqueda y encuentro que la democracia no está relacionada únicamente a los procesos electorales sino al bienestar de la gente, a la tolerancia, al respeto a las discrepancias, a la seguridad, al territorio, a la equidad, a la pobreza y por lo tanto necesita también adhesiones para su vigencia.

Las contribuciones conceptuales que sobre la democracia hacen Giovanni Sartori, Alain Touraine, Chantal Moufle, Simón Pachano, Fernando Carrión, Felipe Burbano de Lara, Carlos De la Torre, Luis Verdesoto, la SENPLADES, el PNUD, la Organización Mundial de Turismo, para citar algunas fuentes, me permitieron aproximarme a varias alternativas que puedan servir para la profundización de la democracia en el Ecuador.

Al hacer un acercamiento a las principales causas del deterioro de la democracia identifiqué a la exclusión y escasa participación ciudadana como elementos que inciden en este detrimento por lo que incluyo un breve análisis de las experiencias participativas de los movimientos sociales de las mujeres y los indígenas en el Ecuador que han reivindicado sus derechos y han hecho visibles sus demandas de inclusión.

En este Capítulo I, que está dedicado fundamentalmente a la democracia incorporo las prácticas organizativas que en la actualidad se registran en países como Estados Unidos, Bolivia, Venezuela e inclusive Ecuador en donde la participación ciudadana tiene expresiones nuevas que marcan diferencia con el pasado.

Las privilegiadas circunstancias que el Ecuador ha vivido en la elaboración de las Constituciones Políticas de 1998 y del 2008, así como las movilizaciones de la última década, han hecho visible la aspiración de la ciudadanía para que la democracia

sea real, para que sea palpable y sobretodo, garante de los fundamentales derechos que tenemos para vivir con dignidad y respeto.

Se reconocen los avances que existe en el articulado de las dos Constituciones mencionadas, sin embargo se anota a la fecha la debilidad institucional y la poca voluntad política para compartir responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, lo cual restringe la viabilidad de una democracia territorial.

En la búsqueda que desarrollo en este estudio encuentro que las raíces de la democracia también dependerá de cuanto la ciudadanía ejerza la democracia en su cotidianidad.

Por esta convicción creo que la descentralización se convierte en el gran explorador de nuevos paradigmas, en el proceso generador de equilibrios, de consensos y del incremento de una mayor capacidad de gestión de la sociedad en su conjunto. Por esta razón el Capítulo II aborda la ruta y los aportes encontrados en los procesos descentralizadores ecuatorianos.

Esta revisión crítica me acerca a entender que la democracia se siente y se ejerce con más fuerza en lo local y la descentralización facilita esos procesos de sentir, ejercer y defender la democracia.

Por otro lado se busca entender y explicar respecto a si la descentralización viene acompañada de integración porque se reconoce que es un riesgo el propiciar procesos que provoquen fragmentación y violencia en el país. También se mantiene la alerta de identificar si la descentralización propicia mayor equidad e inclusión.

Dentro del estudio que se realiza la temporalidad que se define, para el análisis de la descentralización, es del 2000 al 2003, aunque las principales evaluaciones y reflexiones de lo que ha ocurrido en ese período se registran a partir del 2004, 2006, 2007 y 2008.

Los análisis que el Ecuador hace en esta época tienen relación con el nuevo marco constitucional y las leyes secundarias, vinculadas a la organización territorial, la descentralización y desconcentración, por lo que se incorporan algunas reflexiones de expertos en estos temas.

Debido a que los Ministerios de Turismo y Ambiente son las entidades que trasladaron el mayor número de competencias y atribuciones a los municipios y consejos provinciales, se analizan los procesos dados y se pone énfasis en la concreción

lograda exclusivamente en turismo. Por lo nuevo del proceso se inserta un breve análisis sobre el marco jurídico vigente en el período de estudio, esto es: del 2000 al 2003.

Incluyo una revisión sobre la metodología, los instrumentos legales y técnicos que se utilizaron en los procesos de descentralización así como los mecanismos de acompañamiento y participación de las instituciones y organizaciones nacionales, regionales o locales

Se revisan y anotan los instrumentos y mecanismos para el fortalecimiento de las nuevas tareas de los gobiernos seccionales. Se constata que los avances tropiezan con el incumplimiento de los compromisos asumidos, especialmente por el gobierno central.

También se observa que no se “vacían las responsabilidades” del gobierno central y con mucha claridad se conservan las responsabilidades que deben tener los Ministerios como Autoridades Nacionales de cada sector.

El ejemplo en turismo nos permite constatar las dificultades reales de la descentralización y nacen varias interrogantes sobre la decisión y voluntad política que han acompañado a las acciones cumplidas. ¿Son realmente los procesos de descentralización incentivos para consolidar la democracia? ¿Los tropiezos habidos en la descentralización, contribuyen a replantearse los mecanismos e instrumentos utilizados para su vigencia y objetivos?

Para lograr respuestas y entender lo que se siente en el territorio, en el Capítulo III se incluyen entrevistas a informantes calificados que han sido actores importantes en los procesos de descentralización, particularmente en turismo.

En este capítulo también se registra lo que acontece en la ciudad de Baños de Agua Santa y particularmente en su Municipio que recibe la competencia de turismo, y no logra que se le entregue la competencia de ambiente. Se identifica y destaca a una ciudadanía dinámica, movilizadora, capaz de estructurar redes sociales en circunstancias adversas, que les obligaron a abandonar su ciudad. El retorno masivo y desafiante que realizan sus pobladores evidencia la defensa de sus tradiciones, cultura y actividades generadas, precisamente por el turismo y la conservación del ambiente. En las entrevistas que se realizan se valoran la democracia, los roles municipales, la



descentralización y fundamentalmente la inclusión y participación ciudadana como elementos indispensables de una nueva sociedad.

En el Capítulo IV se registran las reflexiones y conclusiones del estudio presentado. La principal reflexión se centra en los desafíos que el país tiene para mejorar la calidad de su democracia y la valoración que debe tener la descentralización como un estímulo e incentivo para fortalecer sus raíces en el territorio. Se hace referencia al proceso desarrollado en el único sector que logra la transferencia de competencias, esto es: turismo.

Se concluye con la constatación de que en el Ecuador todavía subsisten prácticas de un modelo centralista de gobierno, que restringen la inclusión y la participación ciudadana, constituyéndose así en factores limitantes de la vigencia de una democracia real.

## CAPITULO I

### LOS DESAFÍOS ACTUALES DE LA DEMOCRACIA

#### **La democracia como un concepto amplio e inacabado. Necesidad de repensar e incentivar la vigencia de la democracia en el Ecuador frente al agotamiento de un modelo centralista**

Cuando preguntamos en el Ecuador ¿qué es la democracia? las respuestas son diversas pero en todas se refleja la aspiración de que sea entendida como un sistema a través del cual podamos vivir y que sea también un eje que asegure y garantice la vigencia de los principales derechos.

Esta pregunta – que estará presente en este Capítulo- nos conduce a una aproximación y comprensión de que el concepto de la democracia siempre estará inacabado porque está íntimamente relacionado con el territorio, con la equidad, con la inclusión. No se puede prescindir de la correspondencia que también guarda con la participación así como con la pobreza, la generación de oportunidades, la calidad de vida o los procesos electorales, entre otras relaciones. La democracia es un valor por sí mismo y es indispensable evitar todo elemento que afecte su esencia.

Cuando se vuelve a preguntar qué significado vinculante tiene la democracia con la descentralización las respuestas se relacionan con los mismos elementos sustanciales de ambos conceptos y las consideran intrínsecamente unidas.

La democracia por lo tanto es la base de un nuevo modelo de desarrollo y en donde la descentralización se convierte en un motor que impulsa el cambio profundo que necesita este desafío.

Cuando Alain Touraine (1999:424-444) se pregunta ¿Qué es la democracia? nos hace mirar la variación que ha sufrido este concepto, inclusive afirma este autor que a través de los años se ha invertido su fundamento debido a que se la consideraba como la soberanía popular fortalecida por la desaparición de un régimen desprestigiado, desgastado o marcado por los privilegios, la herencia o el llamado derecho divino. Se reconoce dice, que la soberanía del pueblo y los derechos del hombre son los que realmente fundan la democracia.

Pero profundizar sobre la democracia e inclusive, partir desde su concepto etimológico más genuino nos aproxima a decir que la democracia debe entenderse como el poder al servicio de las mayorías o el sistema de gobierno en que el pueblo o la plebe ejerce la soberanía o como lo defiende Giovanni Sartori en el sentido de que la democracia es el gobierno o el poder del pueblo por ello considera que todas las democracias modernas son sin duda y en la práctica democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder.

Por lo tanto el pueblo, las mayorías, su participación e inclusión se convierten en elementos fundamentales de la democracia. Pero puede decirse también que para que la democracia funcione deberán incorporarse un conjunto de reglas que permitan profundizar en la tolerancia, en el respeto a los demás, en la inclusión de los excluidos o en la solución de los conflictos, como lo sostiene Bobbio (1989:100-103). Estas definiciones provocan el apareamiento de varias preguntas e inquietudes respecto a la democracia en el Ecuador.

Porque si el reto es apostar a la “lógica de la política” o sea al reconocimiento recíproco de los sujetos entre sí y a la constitución de un espacio en donde se diriman los conflictos y en donde también se impongan los consensos – que no deben ser entendidos por unanimidad- es necesario reconocer que nuestro país requiere profundizar en el análisis de su democracia y hallar incentivos para su vigencia y validez.

En una aproximación a lo que acontece en el Ecuador se analiza el concepto de Simón Pachano (1998: 13-15) que considera que la democracia debe tener por lo menos tres ejes fundamentales para su vigencia: contar con la capacidad de incluir a los diversos; tener acceso a mecanismos que aseguren la participación igualitaria de todos los ciudadanos y el reconocimiento de las libertades.

Con justeza se menciona que la crisis económica mundial se presenta con un escenario adverso frente a acuerdos nacionales o pactos sociales que permitan priorizar lo que es pertinente hacer en lo relativo a la democracia, por ello es menester mirar otras entradas sobre la misma y su vinculación, con la pobreza, por ejemplo, debido a que es un elemento que genera exclusión y menos participación.

El PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano del 2002 reconoce que la política es tan importante para el éxito del desarrollo como la economía y por lo tanto la reducción sostenible de la pobreza necesita simultáneamente que haya un crecimiento equitativo, pero también afirma, que es necesario que los pobres tengan poder político. Para lograrlo es necesario desarrollar estrategias firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad.

Este Informe centra sus esfuerzos en demostrar que la gobernabilidad es muy importante para el desarrollo humano y recalca que no se trata de la democracia que practica un país o un grupo de países determinados, sino más bien de un conjunto de principios y valores fundamentales que permitan que los pobres reciban poder a través de la participación y, al mismo tiempo, que se les proteja contra las acciones arbitrarias e irresponsables que les infringen en su vida los gobiernos, las empresas multinacionales y otras fuerzas,

Para este gran objetivo es indispensable contar con instituciones que generen respeto y mecanismos incluyentes de los pobres.

### **La Complejidad De La Democracia**

La crisis también nos permite percibir que el problema de la democracia no es abstracto porque tiene connotaciones sociales y son impredecibles.

La pregunta es si nuestras democracias podrán sobrevivir en las actuales condiciones económicas y sociales porque están acompañadas de desconfianza y desencanto en la ciudadanía lo cual afecta a la gobernabilidad.

Es necesario reconocer que desde hace dos décadas la democracia ha recibido críticas vinculadas con el Estado de Derecho y por lo tanto se insisten en preguntas sobre la vigencia de los procedimientos que regulan sus relaciones con la sociedad. Aunque se considera que la democracia es un concepto perfectible que sigue enriqueciéndose, en la práctica es necesario buscar e identificar incentivos que la consoliden. Como ejemplos de este enriquecimiento se observan los estudios hechos en el Ecuador respecto a lo que ha sucedido en la llamada democracia directa y en donde sus expresiones fundamentales han sido recogidas en los dos últimos textos constitucionales. Pese a ello, el uso ha sido restringido. Me refiero a la consulta popular y la revocatoria del mandato, por ejemplo y sobre lo cual varios politólogos profundizan y evidencian sus cuestionamientos ( Pachano, 2008: 149-161).

Por otro lado el mismo autor afirma que las crisis políticas y económicas en los países andinos tienen en la actualidad especificidades en cada uno de ellos pero también hay una amenaza común que puede resquebrajar las instituciones y los procesos democráticos e incluso la propia convivencia en el marco del Estado de derecho.

Cita Pachano (2007:173-188) como problemas comunes de los países de la subregión a la pobreza, la representación, representatividad y antipolítica, los outsiders y neopopulismo, la inseguridad ciudadana, la violencia y actores armados, el narcotráfico, la limitación de los derechos e inseguridad jurídica, la corrupción, la ruptura de acuerdo de élites y la política económica y actores externos.

Por lo tanto es importante reconocer que todos estos problemas están en la agenda académica y gubernamental y por ello se han recogido en las constituciones políticas de los últimos años y han merecido la preocupación de otros estudiosos de la democracia precisamente por la incidencia que éstos tienen en la calidad de la democracia o por la afectación que originan a la población.

La pobreza por ejemplo se observa que tiene consecuencias que generan inestabilidad y poca credibilidad en la democracia, sin embargo el impacto de las macro políticas y de la crisis económica es diferenciado entre los grupos, y por ello se ha identificado que es mayor el impacto en las mujeres de cualquier etnia y edad, porque en su afán de garantizar la supervivencia familiar han debido incrementar sus responsabilidades económicas y sociales aun a costa de su propio crecimiento.<sup>1</sup>

### **Democracia y Exclusión**

La Constitución del Estado (1998) ya movió la visión homogeneizante que el Estado y sus instrumentos han tenido hacia la población ecuatoriana. Hoy con la nueva Constitución (2008) se profundiza y se reconocen de mejor manera las diferencias entre grupos y las necesidades y derechos específicos de los mismos.

Por ejemplo en la Constitución de 1998 el Estado no solamente reconoce los derechos de las personas sino que también los garantiza. Esta ampliación otorgó mayor eficacia en su tratamiento porque también se contemplaron medidas que prevengan la lesión de derechos o sancionen su violación.

---

<sup>1</sup> Varios estudios afirman que particularmente en los países andinos puede hablarse de la “feminización de la pobreza” que es un fenómeno que todavía no está contabilizado ni reconocido en las estadísticas nacionales, aunque a la fecha si existe una inclusión en el debate nacional de las relaciones de género.

Esa obligación de otorgar derechos y garantías a todas las personas por igual, parte del reconocimiento de que no habrá discriminación en razón de edad, sexo, etnia, color, filiación política, estado de salud, orientación sexual o diferencia de cualquier otra índole.

Para ejemplificar miramos lo que ocurre en la democracia respecto a ser garante de la participación política con equidad y de generar igualdad de oportunidades, para hombres y mujeres.

El Estado se dice, debe promover la participación equitativa de mujeres y hombres tanto en los partidos políticos, en las direcciones e instancias de dirección y decisión en el ámbito público.

Por todo este importante marco constitucional (1998) se necesitó de la elaboración de leyes secundarias, pero también de políticas y prácticas sociales que hagan posible el cambio que necesita la vigencia de la democracia.

Al hacer referencia a estas dinámicas, Virginia Vargas<sup>2</sup> (1989) reconoce que es incuestionable la presencia de los movimientos sociales en la escena social y señala que uno de los más valiosos aportes ha sido poner en evidencia la complejidad de la dinámica social y de acción de los sujetos sociales. Con su presencia, dice, han develado el carácter multidimensional y jerárquico de las relaciones sociales y la existencia de una heterogeneidad de campos en conflicto.

Agrega que se han puesto en debate temas que no han sido valorados en su dimensión real como son los que se vinculan a la vida cotidiana y que por ende acarrea nuevos sujetos sociales y a la vez nuevos espacios de lucha que “aportan inéditas formas de acercarse a lo político” y también al quehacer de la política que en América Latina, especialmente, ha sido privativo de los partidos políticos.

Esta reflexión guarda relación con el reconocimiento que hace Dieter Nohlen<sup>3</sup> (1995) cuando afirma que la ciencia política ha desatendido la relación entre sociedad y sistemas electorales porque el enfoque clásico no abordaba las opciones y características de la sociedad que debe entenderse en la dicotomía homogeneidad - heterogeneidad a la que hace referencia Alexis De Tocqueville.

---

<sup>2</sup> Virginia Vargas como feminista que dirige la ONG Flora Tristán recoge las luchas de las mujeres en América Latina y particularmente en el Perú en donde se encuentra la sede de su organización.

<sup>3</sup> Los aportes de Nohlen han contribuido para que los países de América Latina hagan ajustes importantes en los sistemas electorales.

Estas reflexiones nos aproximan a entender al Ecuador como una sociedad heterogénea, desigual e inequitativa a la cual hay que aproximarse con propuestas innovadoras que rescaten los valores de la pluriculturalidad, multiétnica, biodiversidad que determinan la caracterización de las sociedades.

Nohlen (1995) añade que la desigualdad de la mujer también tiene que ver con factores sociales y socio psicológicos y además con factores institucionales, por ello no cree que haya restricciones para superar esas desigualdades a través de lo que ofrece el sistema electoral. Reconoce también que la sub representación de la mujer se observa en todos los países, sin importar cuál sea su sistema electoral. Cita también la expedición de leyes que legitiman esta inclusión como es el caso de Italia que estableció en 1993 que los miembros de las listas debían ser mujeres en un 50% y aparecer en orden alternado. Esta afirmación de Nohlen nos aproxima a lo que se ha denominado medidas de acción positiva<sup>4</sup>.

Se considera que el concepto de acción positiva<sup>5</sup> revoluciona las ideas concebidas, fortalece la democracia, remueve a la clase política tradicional, conmociona la cultura de emancipación en la que creen firmemente los hombres y mujeres de mentalidad abierta y progresista.

La Constitución actual instituye los Consejos de la Igualdad en donde se fusionan las instituciones que han venido trabajando por la igualdad y equidad específica (mujeres, indígenas y jóvenes) especialmente. Por la falta de marco jurídico complementario no funcionan aún por lo que se anota la preocupación expresada por los movimientos sociales, respecto a su desenvolvimiento y fortalecimiento que incidirán en la vigencia de la democracia.

---

<sup>4</sup> Las medidas de acción positiva son consideradas como instrumentos verdaderos y válidos, aceptados a nivel internacional que han coadyuvado a romper los obstáculos que existen entre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

En marzo de 1983 el gobierno noruego afirmaba que no es posible conseguir la igualdad entre el estatuto social del hombre y el de la mujer prohibiendo solamente los tratos discriminatorios porque si se quiere corregir la diferencia que hoy existe, es necesario a corto o largo plazo proporcionar ventajas en determinados campos a uno solo de los sexos.

<sup>5</sup> Desde el PSOE y principalmente desde la Secretaría de Participación de la Mujer de España se ha generado importante argumentación para las cuotas de representación.

## **Consolidar la democracia con ciudadanía**

Pero si la democracia preocupa, su consolidación es también uno de los temas que se abordan particularmente en estas dos últimas décadas en donde nuestros países salen de las dictaduras que los agobiaban. Felipe Burbano de Lara (1998) considera que la institucionalización de la democracia debe entenderse como un pacto sobre las reglas del juego político porque ambos elementos se constituyen en condiciones necesarias para una institucionalidad estable y segura. Este pensamiento recogido de Norbert Lechner configura lo que podría llamarse un "orden político", dice Burbano quién agrega que los rendimientos de la democracia vendrán del juego de un conjunto de instituciones capaces de alojar en su seno las prácticas de la constitución de ciudadanía.

Pese a la importancia de las elecciones, es necesario reconocerlas como una de las expresiones de la democracia formal que necesita perfeccionarse permanentemente mucho más si hay la constatación de una evidente desigualdad de oportunidades y la poca voluntad de reconocer las diferencias y la diversidad.

Sin embargo, como hemos citado al inicio, se afirma que la democracia es el poder del pueblo y que los procesos electorales son parte constitutiva de la democracia misma.

En el Ecuador, los sectores sociales en los últimos años han intensificado jornadas de lucha para que se consolide un sistema electoral más justo que permita una mejor representación democrática. Evidentemente las elecciones sirven para constituir cuerpos representativos y /o para delegar autoridad, inclusive la legitimidad es más clara cuando existen de por medio elecciones democráticas que afianzan liderazgos políticos y consolidan y garantizan la participación.

Sánchez Parga (1999) hace una aproximación que lo recoge Burbano de Lara, al decir por ejemplo que la igualdad ciudadana es una igualdad entre individuos y no entre grupos sociales. Por ello entonces, al no ser una igualdad entre grupos deja abierta la posibilidad de reconocer y aceptar su propia diferencia. Aún más, la diferencia es consubstancial a la igualdad. Según esto, no hay igualdad sin diferencia, y el derecho a la diferencia sería fundamental en la constitución de la ciudadanía. Aunque estos conceptos pueden y deben ser debatidos permanentemente, su mayor valoración radica en tener presente el derecho a la diferencia dentro de la democracia.



## **Democracia, Poder y Ciudadanía**

Si la democracia está vinculada a la ciudadanía y a su ejercicio, también la democracia se relaciona intrínsecamente al poder y por lo tanto construye una representación institucional a través de los sistemas electorales que son los que viabilizan el acceso al poder.

Cuando Guillermo O' Donnell<sup>6</sup> en 1996 reconoce a la democracia como una poliarquía enfatiza en que está constituida intrínsecamente por dos ejes básicos: elecciones libres y transparentes y la vigencia de libertades políticas básicas.

Evidentemente las elecciones sirven para constituir cuerpos representativos y /o para delegar autoridad, inclusive la legitimidad es más clara cuando existen de por medio elecciones democráticas que afianzan liderazgos políticos y consolidan y garantizan la participación.

Se comparte el criterio de Elizabeth Jelín<sup>7</sup> (1996:113-130) cuando afirma que en la ciudadanía habría dos ejes de debate ideológico, teórico y político: la “naturaleza de los sujetos y el contenido de los derechos “. El primero propone una revisión de la relación entre sujeto individual y los derechos colectivos y el segundo se refiere a si existen derechos universales y a dilucidar la relación entre derechos humanos, políticos, civiles, colectivos, sociales, económicos.

En el momento actual de la democracia ecuatoriana es necesario encontrar mecanismos que afiancen la ciudadanía a través del conocimiento y ejercicio de los derechos, porque ahora son más tangibles, más reales. Además han “costado muchos esfuerzos”.<sup>8</sup>

Debe reconocerse además que el concepto tradicional de ciudadanía ha sido restrictivo porque en sus prácticas excluía a millones de indígenas, jóvenes, pobres. Esta exclusión desembocó en un lento proceso de ampliación de este concepto, en función de la construcción de un determinado proyecto de sociedad.

Sin embargo, la nueva sociedad no sólo define la ciudadanía de manera más amplia sino fundamentalmente distinta, en términos de calidad de vida, dice Marco

---

<sup>6</sup> El énfasis que el autor pone sobre la vigencia de las libertades políticas y la transparencia en las elecciones es justificable en esa época de dificultades en la democracia de la región-

<sup>7</sup> La autora aporta son importantes conceptos sobre la ciudadanía, la solidaridad y la responsabilidad, que afianzan la lucha de los movimientos sociales.

<sup>8</sup> Criterios obtenidos de entrevistas sobre ciudadanía, 1998, realizadas por Elsa María Castro en Quito a Dirigentes de Organizaciones de Mujeres

Navas<sup>9</sup> (1999) quien explica que ahora el concepto de ciudadanía se desancla de los derechos políticos para vincularse por varias vías con todos los otros derechos sociales, civiles, colectivos.

La representación en todos los espacios del Estado, el afinamiento para contar con mecanismos necesarios para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es entre muchas, las estrategias que apuntalan a mejorar la ciudadanía y la democracia.

La ciudadanía sin embargo no es una “panacea” que automáticamente otorga derechos o soluciones a los problemas históricamente postergados. El movimiento social de mujeres en 1998 opinaba que debe entenderse como un proceso colectivo que exige solidaridad y múltiples voces, además de que otorga libertad y poder de decisión. Se constata también que el ejercicio pleno de la ciudadanía contribuye a superar obstáculos de marginación y exclusión e impulsa la presencia pública que ayuda al fortalecimiento organizativo, impulsa a ejercer presión –transparente y diáfana- en favor de sectores de mayor vulnerabilidad y desventaja.

### **Aproximación a dos ejes de la democracia directa: Ejemplos y percepciones sobre participación e inclusión.**

Aunque anteriormente se ha hecho referencia a la participación e inclusión política es valioso incorporar otras entradas como la que ofrece Carlos de la Torre (2003:14-18) y que hace referencia al debate político y académico de la subregión con referencia a la relación entre democracia y populismo. Se precisa que el populismo, en ese trabajo, se analiza y lo presenta como un discurso que produce una profunda polarización política en dos campos, que se enfrentan de manera antagónica y maniquea: el pueblo contra la oligarquía.

Se revisan los gobiernos actuales de Venezuela, Ecuador y Bolivia. En estos tres países el populismo se lo percibe como la presencia activa y movilizadora de enormes masas integradas por personas excluidas de todo pero que encuentran su prioridad alrededor de su presencia y ejercicio en los sistemas políticos y son validados principalmente en las elecciones.

---

<sup>9</sup> Este abogado, defensor de los derechos humanos en el Ecuador ha participado como asesor de los movimientos sociales, particularmente de los indígenas y de las mujeres.

De la Torre anota que la coincidencia que se registra no sólo se refiere al discurso de polarización y antagonismo de quienes conducen estos gobiernos, sino también a la oferta y promesa de formas de democracia directa y sin intermediarios.

Recoge De la Torre (2003: 26) la tesis de Margaret Canovas que argumenta que el populismo es un elemento muy importante y que “sus fuentes se encuentran en las tensiones al interior del corazón de la democracia”. Agrega también que el populismo busca renovar el ideal democrático – participativo y que se explicaría por las fallas de la democracia liberal en donde la llamada partidocracia ha dejado a un lado la inclusión de enormes poblaciones.

Para efecto de este documento se observan las nuevas formas de participación e inclusión que se registran tanto en Venezuela, con los círculos bolivarianos y los posteriores consejos comunales, que adquirieron el poder del manejo presupuestario de estado para servicios sociales.

Bolivia con una importante población pluricultural registra la presencia de una democracia denominada comunitaria porque incentiva a la participación y deliberación de todos los ciudadanos y exige –particularmente- a los integrantes de los ayllus aymaras y quechuas el cumplimiento de los cargos de poder y las responsabilidades, así como la rotación en los cargos.

En Ecuador luego de los derrocamientos de tres Presidentes Constitucionales<sup>10</sup> se registra la presencia de un pueblo agotado de las “vivencias democráticas” y a la vez esperanzado y vibrante que sale a las calles a expresar su rechazo a las políticas neoliberales que se le impuso. También manifiesta su anhelo de cambio, para que sus demandas sean escuchadas y por ende para que sus problemas sean atendidos.

Precisamente en este año (2009) se registra por vez primera la reelección de un Presidente que mantiene en su discurso la confrontación entre una mejor democracia y el entierro de la que pertenece al pasado, ejercida por los partidos políticos; la de la esperanza de un futuro lleno de optimismo que deje atrás la exclusión, la pobreza y la inequidad.

Pese a que en la Constitución vigente (2008) se crean instituciones destinadas a promover y articular la participación ciudadana no se percibe todavía una discusión

---

<sup>10</sup> Me refiero a los ex Presidentes Jamil Mahuad, Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez que fueron cesados por la fuerza de las movilizaciones populares registradas a nivel nacional.

abierta de las relaciones horizontales que deben tener los diferentes niveles de gobierno, los roles que cada institución debe cumplir y cuáles son los posibles caminos que pueden conducir a uno o varios contratos sociales en donde se recoja con claridad las aspiraciones y compromisos de los que hasta ahora no han sido incluidos y se genere fundamentalmente una cultura de respeto a las discrepancias.

### **Para ejemplificar sobre la democracia y la inclusión.....**

En esta mirada sobre la democracia y de lo que ocurre en la actualidad en el continente americano en particular, no se puede dejar de observar lo que ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica en donde por primera vez gana las elecciones un Presidente afro descendiente que además exhibe la práctica de un pensamiento multicultural, que lo desarrolla permanentemente en su discurso. Me refiero al Presidente Barak Obama quien en su discurso inicial de posesión en el cargo (2009) afirma que “Tras décadas de presionar por una reforma de arriba para abajo, necesitamos una agenda que facilite el avance de la democracia, la seguridad y la oportunidad de abajo para arriba”. Mi política dice, estará guiada por el principio sencillo de que lo que es bueno para los pueblos de las Américas es bueno para los Estados Unidos.

Esto significa, agrega, medir el éxito, no solo por los acuerdos que se logran entre gobiernos, sino también por el grado en que se cumplan las esperanzas del niño de las favelas de Río de Janeiro, se logre la seguridad del policía en la ciudad de México y se reduzca la distancia entre Miami y La Habana.

Por ello recalca que es importante redefinir lo que significa ser un ciudadano, con deberes y derechos para con nosotros mismos, la nación y el mundo. En conjunto con el estado se debe profundizar y construir comunidades democráticas, con derecho a una vida y hábitat digno, con alto nivel de alfabetización y trabajar para reducir la pobreza, creando fuentes de trabajo que produzcan riqueza porque con hambre, ignorancia y pobreza es difícil la participación, acota. Recalca además, que los problemas son tan graves que se requiere de cambios radicales porque las medidas y acciones de hoy día determinarán el futuro.

## **Mecanismos Para La Vigencia De La Democracia**

En la gestión de su gobierno Obama considera que la participación en un país como Estados Unidos de Norteamérica debe iniciarse con alta tecnología y creando redes ciudadanas que se conviertan en interlocutoras entre su Presidente y la gente.

Con estas redes ciudadanas que tienen la coordinación y apoyo de ONGs las personas expresan permanentemente su sentir frente a los acontecimientos que se generan desde la Casa Blanca. Un ejemplo de este nuevo concepto de participación se puede analizar con las discusiones abiertas con motivo de la más importante Reforma de Salud que el Congreso tiene en sus tareas para los próximos meses.

Es valioso recoger esta experiencia porque no involucra exclusivamente a los miembros del Partido Demócrata al que pertenece el Presidente Obama. Involucra a ciudadanos /as diferentes que llevan la discusión a la comunidad para que en los barrios, los vecindarios, los clubes, escuelas, universidades, bibliotecas se provoquen eventos de análisis que impulsan acuerdos, los mismos que se registran al igual que los disensos, para trasladarlos al Presidente y sus Asesores y a través de ellos al Congreso.<sup>11</sup>

Por otro lado, en los discursos pronunciados en favor de la restitución de la democracia en Honduras (2009) afectada por la salida de país del Presidente Manuel Zelaya se observa que todos los criterios expuestos han estado cargados de reflexiones sobre la necesidad imperiosa de defender la democracia, de no perderla y de crear condiciones para que los ciudadanos de ese país sientan que es un elemento vital para su cotidianidad. A manera de ejemplo se recoge la frase dicha por la mandataria argentina Cristina Fernández el 5 de julio del 2009 cuando afirma que “la democracia es insustituible y que se la debe construir todos los días, entre todos”.

## **Consolidar la democracia**

Habiendo valorado en este estudio la democracia desde las diferentes entradas que se registran en la actualidad, es necesario reconocer que su consolidación necesita de incentivos.

La participación de la ciudadanía a través de procesos electorales, las iniciativas provenientes de los movimientos sociales así como las expresiones de inclusión que se

---

<sup>11</sup> Este último comentario vertido por Mercy Luna, profesional residente desde hace 15 años en Estados Unidos y activa ciudadana que participa en la socialización de la reforma de salud, nos permite interiorizarnos en lo cotidiano de la gente latina que considera que la gestión del Presidente Obama genera procesos nuevos, inclusivos, modernos y necesarios de fortalecerlo.

registran a través de redes ciudadanas, comités o la llamada democracia comunitaria de Bolivia son avances significativos.

Sin embargo de lo anterior sigue siendo la democracia demandada por la ciudadanía que la considera elitista, por estar representada o ubicada en una esfera central y poco alcanzable. Su consolidación necesita y exige incentivos. Esa búsqueda nos acerca al concepto de la democracia territorial en donde la descentralización se convierte en un elemento fundamental y vinculante.

Además nos permitirá comprender la importancia de la participación e inclusión y los mecanismos que se requieren para que la democracia se fortalezca.

Siendo la descentralización el otro eje del presente estudio y que será profundizado en el Capítulo II es necesario que su concepto también sea entendido como un incentivo de fortalecimiento de la democracia.

Carrión (2008: 33-50)) cuando hace referencia al aporte de la descentralización a la democracia considera que en los actuales momentos es indispensable reconocer que la globalización exige que lo local no sea visto solo como municipal porque la “descentralización es internacional y nacional” y también es necesario contar con un Estado nacional que se convierta “en un colchón que filtre los impactos negativos del proceso de globalización en los territorios subnacionales”.

Es importante reconocer, dice, que la descentralización distribuye equilibradamente la centralidad y crea nuevas centralidades en la perspectiva del equilibrio democrático del poder, por ello es importante reconocer que el fin último de la descentralización es fortalecer la democracia, mejorar la calidad de vida de la población y ampliar el desarrollo económico para lo cual la autonomía es clave, recalca además que tanto la descentralización como la autonomía “son de integración y no de fragmentación”.

## CAPÍTULO II

### LOS APORTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA DEMOCRACIA

#### **La descentralización como un incentivo para la democracia y el cambio.**

Al hacer una revisión de la descentralización en el Ecuador<sup>12</sup> (Carrión 2007:32 - 33) señala que no hay un pensamiento único sobre el tema pero –insiste- que se debe reconocer como un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes al interior del Estado y con la finalidad de profundizar la democracia y potenciar el desarrollo.

Por otra parte opina que es necesario analizar los efectos que han producido los procesos de la descentralización hasta la fecha: primero en la institucionalidad nacional, luego en la seccional, particularmente en la municipal y finalmente en la ciudadanía o en los actores sociales vinculados a los sectores relacionados con el traslado de competencias.

Carrión (2008: 33-50) para el momento actual plantea como indispensable que la descentralización sea integral, es decir vertical como una democracia territorial porque se desarrolla en los distintos niveles subnacionales en que se organiza el Estado y horizontal porque se produce dentro de cada uno de estos niveles (nacional, provincial o cantonal).

Tampoco puede ser entendida simplemente como una transferencia de competencias, es necesario dice, abordar tres temas que no han sido suficientemente debatidos, esto es: el carácter internacional que tiene la descentralización a partir de la globalización; el rediseño de un nuevo Estado y la importancia de la plurinacionalidad en países como Ecuador, particularmente.

Coincidiendo con estos criterios la descentralización se constituye en el pilar básico de la reforma democrática del Estado y está orientada a alcanzar la estabilidad económica y social, involucrando a la sociedad civil organizada en la toma de

---

<sup>12</sup> FLACSO - Ecuador, conjuntamente con SENPLADES y el apoyo de la Cooperación Internacional, organiza en el 2006 el Seminario “Quince años de descentralización y autonomías en el Ecuador” en donde se hace un balance de lo ocurrido en el país. En el 2007 se publican las ponencias.

decisiones, afirma Darquea (1999) cuando es consultado respecto a los procesos de descentralización que se desarrollan en el Ecuador en ese año.

Se menciona con fuerza también que la descentralización es la transferencia del poder de una autoridad del Estado a una autoridad independiente del poder central, que goza de autoridad jurídica total. Significa entonces restar poder de la autoridad central y transferirla a una autoridad de competencia menos general

Uno de los defensores más notables de la descentralización en el Ecuador ha sido José Bolívar Castillo (2002: 41-46) quien afirma que descentralizar “es navegar contra corriente” y para avanzar se hace necesaria una “indoblegable voluntad política y grandes esfuerzos y sacrificios” porque en definitiva se afectarán intereses económicos dominantes de grupos metropolitanos, que volverán a poner trabas o repetirán siempre sus descalificaciones diciendo que “la descentralización es utópica”.

Vega (2008: 25-29) afirma que en este país la descentralización sin integración es un riesgo y agrega que este proceso debe ser “respetado en sus regiones, en sus culturas, sus tradiciones, sus acentos y su visión del mundo”. Estos elementos son indispensables para que tenga un enfoque de equidad aunque considera que en este país el término – equidad- esta “exiliado del diccionario”.

En representación de SENPLADES, Falconí y Muñoz (2007: 19-27)<sup>13</sup> reconocen que en el actual momento político que vive el Ecuador se ha posicionado la reforma democrática del Estado y obviamente la desconcentración, la descentralización y las autonomías son parte de un debate que debe “ser entendido no como la eliminación de la centralidad del poder estatal” sino con el espíritu que tiene la publicación que nace del Foro que se hace en el 2007 para revisar lo que ha sucedido en estos temas, es decir una distribución equitativa y democrática.

Se considera urgente que para no caer en la fragmentación y la atomización debe pensarse en “el centro” como espacio de “integración social y territorial” que tenga capacidades de reconocer las potencialidades de “cada espacio geográfico, de cada nivel de gobierno y todos los ámbitos públicos”.

---

<sup>13</sup> El Seminario Internacional “Descentralización y Reforma constitucional en la Región Andina” se realiza en agosto del 2007. El libro que recoge las ponencias actualiza lo que acontece sobre estos temas e incluye las propuestas del gobierno actual.



En el estudio realizado por el experto francés Dominique Charpantiere, (2000, )<sup>14</sup> se hacen aportes conceptuales sobre la descentralización y desconcentración turística ecuatoriana. Pone énfasis en que la desconcentración introduce y se constituye en un importante laboratorio o la primera expresión de la descentralización misma. La desconcentración, dice, tiene ventajas al reducir y aligerar los procesos administrativos porque traslada poder y responsabilidades mayores a un agente público subordinado y dependiente de un superior jerárquico de la misma administración.

Afirma también que la desconcentración produce un efecto importante en la modernización del Estado porque aliviana la carga administrativa centralizada, fortalece las instancias subordinadas y para el caso de turismo otorga calidad y agilidad en el otorgamiento de los servicios.

Este criterio incorpora la necesidad de no perder de vista en el análisis de la descentralización al proceso diferente pero paralelo y complementario de la desconcentración.

El presente estudio se relaciona fundamentalmente a la descentralización por lo que no se profundiza en el otro proceso que se menciona.

Al referirse a una de las consecuencias inmediatas de la descentralización señala Charpantiere que el primer cambio ocurre en el nivel del financiamiento. Han alcanzado tal solvencia las instituciones que recibieron la descentralización en Francia que ellas cofinancian con el 50% del presupuesto de promoción al organismo nacional, paritario de promoción del turismo de ese país.

Sin embargo, observa, que la mayor dificultad de la descentralización es la integración de las iniciativas locales a una política concertada nacional y global.

Deberá apostarse entonces a una democracia territorial en donde el enfoque se centre en el territorio y en el espacio, por lo cual, se hace necesaria la participación del gobierno central, de los gobiernos seccionales y de todas las instituciones para lograr una verdadera democratización, enfatizan coincidentemente los representantes de SENPLADES.

---

<sup>14</sup> En el Informe de Consultoría para el MINTUR (2000) se insiste en la necesidad de trabajar la desconcentración simultáneamente porque aligera el peso que tiene el centralismo.

## **Desafíos desde la descentralización**

Por lo anterior, Ecuador enfrenta grandes desafíos para consolidar la democracia y la descentralización. Ello le obliga a realizar búsquedas que siempre marquen un equilibrio entre el desarrollo y la equidad social.

Estos conceptos que el mundo discute con mayor énfasis en las dos últimas décadas nos obligan a pensar que el desarrollo debe tener un enfoque territorial de mayor armonía, pero incuestionablemente la descentralización se constituye en el explorador de nuevos paradigmas, de mayores consensos y del incremento de una capacidad de gestión de la sociedad en su conjunto y del propio Estado.

En los procesos vividos en la elaboración de las Constituciones de 1998 y 2008 la ciudadanía clamó para que se incorpore un nuevo modelo de estado que pueda satisfacer las necesidades de las “generaciones presentes sin menoscabar los derechos de las generaciones futuras”.

Por lo tanto en los dos procesos de elaboración constitucional se exigió el fortalecimiento institucional, nuevos mecanismos de articulación y organización del Estado así como instrumentos que impulsen una democracia auténtica y una mejor gobernabilidad.

Aquello de “pensar en lo global para actuar en lo local” y que en la Cumbre de la Tierra (2002) se insistió permanentemente, se debe repetir y considerar como uno de los titulares clásicos en la administración del cambio del milenio.

Existen nuevas posibilidades y enormes potencialidades en el Ecuador y es posible afirmar que a corto plazo las comunidades locales pueden configurar su desarrollo de manera más humana, más equitativa y más competitiva.

Urge por lo tanto encontrar mecanismos para trabajar en forma participativa en instrumentos legales y herramientas de planificación que hagan posible que la gestión y manejo integrado de los recursos sean realizados por los Gobiernos Locales que son las instancias más cercanas a los problemas y soluciones que se presentan en la escala local.

Ecuador por la inmensa diversidad que registra obliga también a que el ente planificador nacional incorpore elementos que le permita abordar las especificidades y

realidades únicas y excepcionales de los poblados y pobladores de la Amazonía, la franja costera, los páramos de la sierra o de la región insular.

El ex – Presidente de la República, Rodrigo Borja (2007: 19-23) considera que hasta ahora se han instrumentado reorganizaciones de “pequeña dimensión” y que hoy se asiste a una de las más importantes reorganizaciones del Estado Ecuatoriano. La opción es mayor, tanto de la descentralización administrativa como de la descentralización política. Este cambio demanda por lo menos dos condiciones, dice: La primera que se sustente en estudios técnicos y la segunda que Ecuador “cuenta con una probada abundancia de recursos humanos” para lograr eficiencia en los autogobiernos.

En la revisión que se hace de los procesos de descentralización que se han dado en el país nace la interrogante de si la negociación optativa y “uno a uno” entre el gobierno central y los gobiernos seccionales ha generado responsabilidades de una y otra parte; si se han fortalecido los conceptos de planificación en los diferentes niveles de gobierno y si ha disminuido la duplicidad de esfuerzos y recursos. Se pregunta finalmente si ¿los procesos de descentralización han sido incentivos para consolidar la democracia o si los tropiezos habidos contribuyen a replantearse este mecanismo para su vigencia y objetivos?

Como respuesta a estas interrogantes se puede afirmar que la democracia no será real sino está en el territorio y es precisamente la descentralización la que contribuye a este fin. Se reitera que se transforma en un motor que acelera la participación ciudadana, una mejor institucionalidad y redefine el modelo de gobierno.

### **Análisis de dos procesos en la década actual que nos aproximan a entender la descentralización.**

Anteriormente, el Consejo Nacional de Modernización del Estado –CONAM (2002) y hoy la Secretaría Nacional de Desarrollo SENPLADES (2007)- reconocen que en sus archivos existen registros de los diferentes procesos cumplidos por los Consejos Provinciales y Municipios que suscribieron convenios o recibieron las competencias de diversos sectores.

Particularmente el CONAM (2004) al referirse a la Descentralización en el Ecuador se pregunta ¿Cómo salir del Centro? e informa que con distintas dinámicas y consideraciones se transfirieron competencias, se elaboraron matrices consensuadas y

convenios marco con diferentes niveles de gobierno o se receptaron demandas desde los siguientes Ministerios:

CUADRO No. 1  
TRAMITES VINCULADOS A LA DESCENTRALIZACION DE  
COMPETENCIAS

ORD.	MINISTERIO / INSTITUCION CENTRAL	TRAMITE
1	AMBIENTE	<b>66 Convenios</b>
2	TURISMO	<b>60 Municipios ejercen la competencia</b>
3	BIENESTAR SOCIAL	<b>34 Convenios</b>
4	DEFENSA                      CONTRA INCENDIOS	<b>10 Municipios</b>
5	SALUD	<b>1 Municipio</b>
6	TRANSITO Y TRANSPORTE	<b>3 Municipios</b>
7	EDUCACION	<b>11 demandas</b>
8	VIALIDAD	<b>Matriz acordada</b>
9	AEREOPUERTOS	<b>2 Municipios</b>
10	SEGURIDAD SOCIAL	<b>1 demanda</b>

Fuente: CONAM, 2004.

Elaboración: Autor

Como se puede observar en el cuadro que antecede la mayor cantidad de transferencias de competencias o de suscripciones de convenios se hicieron con los municipios, tanto en turismo como en ambiente y para efectos de este estudio académico nos referiremos a los procesos cumplidos en estos dos sectores. La aproximación en este estudio lo iniciaremos con el marco constitucional y jurídico vigente para la descentralización durante el período del año 2000 hasta el 2003.

La temporalidad que se define en el análisis es del 2000 al 2003, aunque las principales evaluaciones y reflexiones de lo que ha ocurrido en ese período se registran en el 2004, 2006, 2007 y 2008.

Nos acercamos al proceso cumplido, a la metodología, a los instrumentos legales y técnicos que se utilizaron, a mecanismos como el acompañamiento y participación de las instituciones y organizaciones nacionales, regionales o locales.

Tampoco se puede prescindir de los análisis actuales que hacen relación al nuevo marco constitucional que tiene el país y a la necesidad de actualizar las correspondientes leyes secundarias, vinculadas a la descentralización y desconcentración.

### **Marco Jurídico**

En un estado social de derecho el marco constitucional en general y jurídico en particular, define la legitimidad de los procesos y marca las responsabilidades que se entregan y que se receiptan.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas<sup>15</sup> encarga la investigación y preparación de un documento que analice los criterios jurídicos y contradicciones que se presentan en los procesos de descentralización impulsados, particularmente por los municipios. Se hace una lectura crítica de la falta de uniformidad conceptual que acompaña a un modelo en construcción y se considera indispensable analizar los procesos en todos los sectores, con un ajuste a los principales lineamientos constitucionales y legales:

Propone Bedón (2004) que las principales disposiciones que regulan la descentralización se encuentren en el marco de la Constitución (1998) y por lo menos en las siguientes leyes y reglamentos que para el caso de Ecuador clarifican los procesos, definen y generan las responsabilidades y consecuencias:

- a) Constitución Política de la República. Registro Oficial No. 01 de 11 de agosto de 1998.
- b) Ley de Modernización del Estado. Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.
- c) Ley de distribución del 15% del Presupuesto del Estado.
- d) Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana.
- e) Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Registro Oficial No. 169 de 8 de octubre de 1997. (LEDYPS)

---

<sup>15</sup> La AME desde el 2000 a la fecha, enfrenta una fuerte demanda de apoyo técnico para la descentralización en varios sectores en razón de que los Municipios expresan su interés por recibir competencias para el desarrollo de su territorio.

- f) Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social. Decreto Ejecutivo No. 1581, Registro Oficial No. 389 de 18 de junio de 2001.
- g) Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal (LORLRM), Registro Oficial Suplemento No. 429, de 27 de septiembre de 2004.

### **La experiencia en Turismo**

La Asamblea Nacional de 1998 cumple el mandato de estructurar una nueva Constitución Política del Estado Ecuatoriano y desde el inicio de su gestión, opta por abrir las puertas institucionales a todos los actores sociales que exigían que sus opiniones y sus derechos sean recogidos para la construcción de un país con mayor equidad, con iguales oportunidades y con menores brechas económicas y sociales.

Con este marco legal y dinámica, la descentralización de turismo inicia su ruta en el año 1999 para lograr su afianzamiento hasta el año 2003. Se plantea distribuir el poder de decisión a los Gobiernos Seccionales y acercar la gestión turística a los distintos sectores de la sociedad y a los ciudadanos en general porque se considera que el turismo puede ser un eje de desarrollo no explorado en su multidimensionalidad. Abre el sector a la activa contribución de cada pueblo, ciudad, región o territorio hacia la equidad y la solidaridad.

Busca implantar eficiencia y equidad en el uso de los recursos en este campo. Exige inteligencias, competencias y sensibilidades acordes con la complejidad de la actividad. Se aspira, dice el Ministerio, impulsar un turismo con visión de futuro<sup>16</sup>.

La Organización Mundial de Turismo -OMT- (1999) afirma<sup>17</sup> que urge la definición de nuevos desafíos y herramientas en la planificación, desarrollo y manejo de los destinos turísticos, especialmente en la escala local.

Este pensamiento se registra como una brújula que conduce el accionar de la Ministra responsable de esa Cartera de Estado<sup>18</sup> entre 1998 y enero del 2003.

---

<sup>16</sup> El Ministerio de Turismo del Ecuador, reconoce a la Descentralización del Turismo como un proceso para el cambio y la sostenibilidad.

<sup>17</sup> La Organización Mundial de Turismo, OMT, crea en su estructura un área que aborde la sostenibilidad y realiza investigaciones y publicaciones que demuestran los nuevos enfoques que se registran en ese sector.

<sup>18</sup> La Ministra Rocío Vázquez trabaja y se apoya en los técnicos de la OMT y permanentemente genera alianzas con los países de la región y de Europa.

## **Marco Jurídico en Turismo**

La Constitución Política del Ecuador (1998) establece en su Artículo 1ro. que el Ecuador es un Estado Social de derecho y su gobierno de administración descentralizada. Puntualiza en el inciso primero del Artículo 124 que la administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada. Particularmente los Artículos 225 y 226 señalan que: El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

Agrega que el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

En virtud de la descentralización no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. Por lo tanto la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, (1997) contiene regulaciones para el proceso de transferencia de competencias, recursos, atribuciones y responsabilidades del Estado.

También la ley establece la obligación de entregar asesoramiento y asistencia técnica por parte del Estado para el logro de la descentralización y la participación social en la gestión pública.

Particularmente para la descentralización del turismo se cuenta además con la Ley de Modernización del Estado y su Reglamento Sustitutivo del Reglamento General, Ley Especial de Desarrollo Turístico (vigente al año 2001), la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Régimen Provincial.

La Ley de Régimen Municipal y la de Régimen Provincial señala que para el cumplimiento de sus fines esenciales, el municipio enmarcará su actividad en las orientaciones emanadas de los planes y políticas nacionales y regionales de desarrollo del sector turístico que adopte el Estado y que las obligaciones de los Consejos Provinciales son: “Construir, mantener y administrar caminos vecinales y carreteras en el ámbito provincial”; así como “Coordinar las gestiones de los diferentes municipios y

mancomunidades en cada provincia y dirimir las controversias entre éstos en los casos que señale la Ley”.

Dentro del proceso de descentralización del turismo, se debió tomar en cuenta la expedición del Reglamento a la Ley de Descentralización, publicado en el Registro Oficial 389 del 10 de julio del 2001 así como el Plan Nacional de Descentralización publicado también el 10 de julio del 2001 en el Registro Oficial 365.

Se pone énfasis en la existencia y cumplimiento de este marco legal no sólo porque afianza y legitima ampliamente el proceso cumplido, sino porque la descentralización tiene el carácter de irreversible.

### **Voluntad política y redistribución**

Como un elemento fundamental en el proceso se considera la voluntad política expresada por la Titular de este Ministerio quien enfatiza que sin retrocesos es urgente avanzar hacia un nuevo concepto de gestión del turismo e indica que no hay un modelo perfecto de descentralización, que lo importante es tomar la decisión e implementarla eficiente y oportunamente, para evitar propuestas que caoticen al país y que comienzan a expresarse en el año 2001<sup>19</sup>. Esta expresión de su pensamiento es recogida en sus discursos y pronunciamientos públicos durante toda su gestión.

Con claridad se reconoce que el aporte del gobierno central a este proceso es el establecimiento de políticas claras y concretas como parte de una estrategia de largo plazo. Para garantizar que estos cambios de política se puedan ejecutar y como expresión de su anhelo de cambio impulsa la expedición del Decreto No. 1424 que establece las Políticas de Estado para el Desarrollo de la Actividad Turística, así como un marco de compromisos y acciones que buscan que este sector se convierta en un eje dinamizador de la economía.

En el año 2000 logra la concreción de la transferencia de competencias del manejo del Parque Nacional Cajas al Municipio de Cuenca. El inicio del proceso (1999) estuvo bajo la responsabilidad de Yolanda Kakabatse como Ministra de Ambiente. Comentaremos este hecho al abordarlo en el análisis del proceso cumplido por el Ministerio de Ambiente.

---

<sup>19</sup> Se refiere principalmente al modelo propuesto para que sean los consejos provinciales los que entreguen competencias y recursos a los municipios de sus provincias.



## **Instrumentos y mecanismos**

Siendo necesario el respeto a todo el marco jurídico existente, operativamente se observa la existencia de instrumentos y mecanismos que complementen y faciliten la participación ciudadana y de los actores sociales, vinculados al sector, para que sus criterios sean escuchados, aceptados e incorporados a esta etapa de construcciones nuevas de este proceso.

Un instrumento de mucha importancia es el Plan Nacional de Competitividad Turística que se inicia en 1999 y contó con el apoyo de la Organización Mundial del Turismo –OMT- y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-.

Se constituye luego en el Plan Quinquenal de Turismo al que hacía referencia la Ley Especial de Desarrollo Turístico, vigente a la época. Se menciona la necesidad de construir una política a largo plazo, pues su principal característica apunta a la sostenibilidad y a la innovación y mejoramiento del turismo.

Vale destacar la metodología participativa del Plan a nivel nacional y al énfasis que se pone respecto a varios acontecimientos que inciden en el sector como la inestabilidad política, la crisis económica,<sup>20</sup> las convulsiones sociales, que no contribuyen a la imagen de un país que busca que esta actividad sea un eje de desarrollo nacional.

Hacer del Ecuador un destino de primera línea en el concierto de la oferta turística del continente, aprovechando la ventaja de su escala de país pequeño y de amplia diversidad geográfica, ecológica y cultural, es un objetivo fundamental de la gestión.

Se pone atención a la institucionalidad nacional que acompaña la descentralización a través de una Unidad Técnica que se encarga del proceso, dentro y fuera del Ministerio de Turismo. Se profundiza en la desconcentración de funciones a las Gerencias Regionales.

Simultáneamente arranca la elaboración de una nueva Ley de Turismo, Reglamentos, General y Específicos, que se constituirá en otra herramienta para la dinamización del sector en general.

---

<sup>20</sup> Es necesario recordar que el proceso de descentralización se realiza en un momento político y económico muy complicado por las devaluaciones y dolarización que generaron mucha inestabilidad e inquietud en el país, principalmente en el sector turístico que es sensible a las fluctuaciones del mercado.

## **Los actores principales de la descentralización**

Se define que este proceso es una oportunidad para consolidar al Ministerio de Turismo como Autoridad Nacional y por su función de rectoría en el sector le permitió fortalecer las capacidades de los Gobiernos Seccionales y obligar a la preparación de instrumentos, metodologías y mecanismos que lo hagan eficiente.

### **Los Gobiernos Seccionales**

En el análisis de lo que constituye la cadena de valor del turismo, se reconoce al municipio como la institución que planifica y organiza el territorio cantonal; provee de los principales servicios que necesita la población y el turismo.

Se considera valiosa la participación del nivel intermedio de gobierno que en el caso ecuatoriano lo representan los Consejos Provinciales. Se reconoció que esta participación propiciará un enfoque más amplio desde la planificación turística y particularmente en el diseño y estructuración de productos turísticos de mayor alcance así como en una mayor coordinación con los gobiernos municipales.

Pese a la suscripción de convenios con el Consorcio de Consejos Provinciales, CONCOPE, hasta diciembre del 2003 no concluye la propuesta de descentralización turística para estas instancias. Se firmaron compromisos que no llegan a implementarse.

### **Las empresas Privadas y Comunidades**

Como en ningún otro sector la empresa privada y las comunidades son muy importantes y determinantes para el desarrollo turístico. Su dinamismo e iniciativas han permitido que la planta turística del país genere iniciativas para encadenamientos productivos y empleo en otros sectores.

El sector comunitario que en la Constitución (1998) tiene un reconocimiento expreso por su valioso aporte es también el que registra un enorme crecimiento y fuerza en el turismo. Su potencialidad se vincula a la conservación y difusión de sus culturas y el apego a la naturaleza en donde viven y trabajan sus protagonistas.

Frente a este hecho el Ministerio de Turismo apoyó y auspició la creación de una Organización Nacional de Segundo Grado que es la Federación Ecuatoriana Pluricultural de Turismo Comunitario –FEPTCE-. Posteriormente la Ley de Turismo lo reconoce como integrante del Consejo Consultivo de esa Cartera de Estado.

### **Aportes técnicos que orientan el proceso**

El PNUD como organismo especializado en desarrollo de las Naciones Unidas contrata la preparación de los Documentos Básicos que orienten las discusiones, análisis y la toma de decisiones en el proceso de descentralización. Estos documentos son siete<sup>21</sup> y se refieren a los siguientes temas:

1. Experiencias de Planificación Local de Turismo.
2. Caracterización de los Municipios Seleccionados para la Primera Fase de la Descentralización del Turismo.
3. Propuesta del Modelo de Descentralización del Turismo.
4. Revisión de la Experiencia de Descentralización con el Municipio de Manta.
5. Armonización entre la Propuesta del `Municipio Turístico` y la Propuesta de Descentralización.
6. Propuesta para conformar un Mecanismo de Participación en los Municipios Descentralizados.
7. Requerimientos de Información para el Proceso de Descentralización.

Posteriormente es el Banco del Estado el que financia la implementación y el fortalecimiento municipal a través de asistencia técnica y capacitación relacionada con la competencia y las funciones que se trasladan.

Debido a que el CONAM desarrollaba un estudio sobre el “Diagnóstico de las consecuencias de la descentralización y costeo de competencias”<sup>22</sup> se organizaron talleres y diálogos con la participación del CONCOPE y el apoyo técnico de GTZ.

Se pone de manifiesto la aceptación de los actores sociales del sector hacia los municipios.

Particularmente los documentos técnicos 3, 6 y 7 se constituyen en instrumentos permanentes que acompañan todo el proceso.

---

<sup>21</sup> Las Consultoras seleccionadas son Susana Balarezo y Elsa María Castro. Se encargan además de la conducción e implementación del proceso hasta octubre 2003.

<sup>22</sup> En razón de la creciente demanda de la competencia en turismo interpuesta por los municipios, también los consejos provinciales reclamaron insertarse en el proceso. Por esta razón el CONAM inicia convoca a mesas de concertación.

## **La Ruta De La Descentralización**

Con todo el recorrido cumplido por el equipo técnico en el territorio y dentro del propio Ministerio de Turismo se aprueba una ruta que permita llegar a la concreción de la descentralización y la suscripción de los respectivos Convenios. Esta iniciativa orienta al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Formalización de la solicitud de descentralización por parte de los municipios.
- Convenio de Cooperación Interinstitucional para preparar la Descentralización.
- Cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la Constitución y las leyes pertinentes para llevar adelante la descentralización, por parte de los municipios.
- Capacitación y entrenamiento del personal municipal y ministerial que se encargará de las nuevas funciones.
- Convocatoria a la participación de los actores locales.
- Suscripción de los Convenios de Descentralización.
- Implementación de la Descentralización.
- Seguimiento, acompañamiento y Evaluación del proceso.

## **Un “Modelo” De Descentralización para Turismo**

Aunque se han realizado varias observaciones respecto a la denominación dada a la iniciativa técnica denominada "Modelo de Descentralización", es necesario reconocer que siendo nuevo el proceso, era indispensable marcar algunas hipótesis de trabajo para guiar su definición y componentes, a partir de las concepciones teóricas en torno al turismo y su sostenibilidad.

El Modelo toma referencias internacionales publicadas especialmente por la Organización Mundial de Turismo pero se sustenta en un conjunto de principios acerca de la descentralización del turismo en un país como Ecuador. Estos principios expresan múltiples relaciones entre distintos elementos que no pueden soslayarse en ningún proceso descentralizador, más aún cuando se trata del turismo, de los actores involucrados, instancias, competencias y mecanismos de organización, procesos, concepciones económicas, políticas, sociales, culturales, etc., valores personales y colectivos, diversidades en todos los ámbitos, institucionalidad, mercados, competitividad entre otros.

Se pone énfasis en la participación en forma concertada del Estado, los gobiernos seccionales, la empresa privada y la inclusión de las comunidades locales.

Es necesario anotar que además de la reactivación económica del país en el momento del proceso, fue un reto muy importante la inclusión de sectores no atendidos como las mujeres, los jóvenes o las personas con capacidades diferentes..

Se cuida que los instrumentos preparados sean debidamente socializados y de fácil manejo tanto en el Ministerio de Turismo como en los Municipios y actores locales.

### **Sobre la participación e inclusión de los Actores<sup>23</sup>**

Según la Organización Mundial de Turismo (OMT), la corriente descentralizadora y de reforzamiento de la acción del gobierno seccional que se observa en Latinoamérica contribuye a superar las limitaciones institucionales detectadas y facilitar la consecución de una mayor libertad de gestión que surja desde la base local. En este contexto, el papel de lo público ha cambiado: este sector adquiere un protagonismo esencial en la negociación con lo privado, de forma que actúa como agente de fomento de inversiones públicas, mixtas y privadas en su territorio.

Se entiende así que los municipios y los consejos provinciales no son meros observadores de la actividad turística, sino productores, dinamizadores, agentes que desarrollan y proyectan iniciativas de interrelación con los empresarios y operadores externos, a la vez que representan y coordinan las iniciativas entre ellos y con la comunidad.

Muchos abogan por un papel más decisivo de tales instancias de gobierno, en cuanto a definir una política y líneas estratégicas de desarrollo del turismo, a partir de los principios de sostenibilidad en todas sus vertientes.

Estas bases fueron el punto de partida para identificar las oportunidades y riesgos y establecer las líneas de intervención que configuran la competitividad de la actividad turística.

La participación, por lo tanto, no solo se refiere a los gobiernos sino a la activa intervención de los empresarios, los indígenas, la población local rural y urbana, las organizaciones, quienes realizan la producción material e inmaterial.

---

<sup>23</sup> Es importante reconocer que en la descentralización la participación de los actores es fundamental al igual que la inclusión por ello la participación de instituciones locales impulsan la consolidación de esta relación.

Tanto en el Documento Técnico 6 que sirve como instrumento de funcionamiento de los Consejos Locales de Turismo así como en el propio Convenio de Transferencia de Competencias se pone énfasis en la cooperación, articulación y coordinación institucional.

### **También alianzas y coordinación**

Junto a los espacios de concertación a los que se hizo referencia anteriormente los actores del sector en general consideran que los municipios cuentan con mayores facilidades para cumplir esta convocatoria en forma amplia y participativa. Se expresa que pueden conocer con más transparencia las inversiones que se hacen.

También se demanda la necesidad de establecer alianzas estratégicas con las Universidades y con el Ministerio de Educación, para impulsar programas actualizados para profesionalizar la formación de nuevos recursos humanos con conocimientos y especialidad en el desarrollo y calidad de los destinos turísticos.

### **Los Convenios de Transferencias**

Es necesario puntualizar que la Ley de Desarrollo Turístico define la competencia, atribuciones y funciones del Ministerio de Turismo y por ende las que pueden ser trasladadas a los Gobiernos Seccionales. En julio del 2001 y septiembre del 2002 un total de 60 municipios cumplen con todas las formalidades que se exigían y suscriben los convenios<sup>24</sup> que les faculta trabajar en el desarrollo y la promoción del turismo bajo los objetivos descritos anteriormente. Participan en las ceremonias el Sr. Presidente de la República, la Ministra de Turismo, los Alcaldes y Procuradores Síndicos.<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Como anexos de este estudio se adjuntan copias de dos convenios suscritos

<sup>25</sup> Los Municipios que reciben la competencia de turismo son: Quito, Guayaquil, Cuenca, Esmeraldas, Atacames, Portoviejo, Manta, Puerto López, Sucre, San Vicente, Santa Elena, La Libertad, Salinas, Playas, Durán, Samborondón, Machala, Zaruma, Santa Rosa, Huaquillas, Pasaje, Quevedo, Babahoyo, Tulcán, Espejo, Ibarra, Antonio Ante, Otavalo, Cotacachi, Rumiñahui, Santo Domingo, Cayambe, Latacunga, Pujilí, Ambato, Baños, Riobamba, Guano, Colta, Guamote, Alausí, Guaranda, Cañar, Azogues, Gualaceo, Chordeleg, Loja, Saraguro, Lago Agrio, Tena, Pastaza, Mera, Morona, Sucúa, Gualaquiza, Zamora, Francisco de Orellana, San Cristóbal, Isabela y Santa Cruz.

Cuadro No. 2			
Cantón Baños por Municipios Descentralizados			
Atribuciones que se trasladaron:	Responsabilidad		
	Municipio	Compartida Municipio - MINTUR	Se Realiza
Legislación Local del Turismo	SI		SI
Actualización del Catastro Turístico	SI		SI
Actualización del Inventario Turístico		SI	SI
Concesión, Renovación y cobro de la Licencia Unica Anual de Funcionamiento		SI	SI
Conferir Licencias para Operadores de Turismo	SI		SI
Control de calidad de planta turística local		SI	Si, sin normas técnicas de turismo
Regulación de horario de establecimientos turísticos		SI	SI
Dictar sanciones en coordinación con el Ministerio		Si	NO
Protección y supervisión de patrimonio	SI		SI a través de ordenanzas
Promoción interna del cantón	SI		SI

**Fuente: Ministerio de Turismo**

La pregunta que se plantea para efectos de este documento es si el Convenio se constituye en un contrato inicial que facilita las alianzas políticas, la participación, inclusión, concertación y coordinación para trabajar alrededor de las atribuciones trasladadas.

Se interroga además si ¿los procesos de descentralización han sido incentivos para consolidar la democracia o si los tropiezos habidos contribuyen a replantearse este mecanismo para su vigencia y objetivos?

Para responder a estas preguntas revisamos varias evaluaciones realizadas por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, CONAM, SENPLADES, GTZ, Ministerio de Ambiente entre otros.

**Actor importante y seguimiento**

El mandato que tiene para su funcionamiento la Asociación de Municipalidades del Ecuador y para ejercer la representación legal que tiene de los 219 municipios del país (2.004) y 221 a la fecha, frente a los procesos de descentralización, hace que se constituya en un actor central que busca fortalecer las capacidades institucionales municipales para responder a los retos asumidos.

En el documento que evalúa el proceso de descentralización de turismo (2006) se menciona que los Municipios que recibieron la competencia de turismo tienen diferentes niveles de afianzamiento del Modelo de Descentralización y se debe principalmente a varias razones que se sintetizan en lo siguiente:

- En 59 de los 60 municipios funcionan las Unidades Técnicas Descentralizadas de Turismo y cuentan con uno a quince funcionarios de acuerdo a la complejidad del manejo. En su gestión hacen actualización de catastros e inventarios, controlan la calidad de la oferta, asesoran dentro y fuera del municipio en sus principales funciones descentralizadas.
- El 79% de estos 60 municipios tienen Planes Estratégicos de Turismo elaborados participativamente y el 71.2% tienen Planes Operativos Anuales (2004)
- El ingreso económico proveniente de la Licencia Única Anual de Funcionamiento es poco representativa como ingreso trasladado para ejercer la competencia. Sin embargo es alta la eficiencia en el cobro.
- El Plan de Capacitación que diseñó el Ministerio de Turismo, para acompañar al proceso registra una asistencia del 46.6% de los Jefes de las Unidades Municipales, a un 50% de los cursos dados.
- Hay un crecimiento promedio del 26% de establecimientos turísticos a partir del proceso de descentralización y un aumento en el número de turistas. Particularmente en la Amazonía se crece en un 64% en razón de la diversificación de la oferta comunitaria.

La información registrada demuestra el ejercicio de la competencia, sin embargo hay otros datos que son de interés de este estudio y que se analizan para buscar una respuesta a las preguntas de participación e inclusión que genera la descentralización.

Por ejemplo al analizar el funcionamiento de las Comisiones de Turismo conformadas por los Concejales dentro de la institución municipal y con el objetivo primordial de preparar la legislación local especializada se indica que funciona en un 93%.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> En la contratación que hace la AME para que el EC. Juan Monsalve analice el avance del proceso y la recaudación de la LUAF se incluye una revisión general de todas las atribuciones trasladadas y ejercidas.



En el compromiso asumido en el Convenio y que el Modelo de Descentralización exige respecto a la participación de los actores locales consta el funcionamiento del Comité de Turismo.

Este espacio eminentemente ciudadano, dice el informe, funciona en el 54% de municipios con la competencia. Las dificultades principales se relacionan con la falta de liderazgo para la convocatoria y en la definición del quehacer cotidiano pese a que se entregó una Guía que facilita la conformación y su funcionamiento. En los municipios que si registran el funcionamiento se observa que la motivación central va alrededor de las estrategias de promoción.

Los Municipios de Quito, Cuenca y Portoviejo han definido el funcionamiento de las Unidades de Turismo como Corporación, Fundación o Empresa lo cual ha incentivado a los actores locales a integrarse a la gestión. Esta autonomía administrativa les ha posibilitado alianzas con universidades, organizaciones no gubernamentales o fundaciones que apoyan al sector.

Bedón (2004) al referirse a lo que acontece con la descentralización en turismo acota que fue un proceso ordenado pero que por el contenido de la nueva ley<sup>27</sup> sería necesario ampliar los compromisos ministeriales así como los recursos económicos que también inciden en la gestión de la competencia y las atribuciones.

Con mucho detenimiento y precisión Bedón observa las inconsistencias e inconstitucionalidades que contiene el Reglamento General de Turismo elaborado en el 2004.

En el Capítulo III de este documento recogemos opiniones de expertos, actores privados, comunitarios y autoridades que hacen referencia al proceso y particularmente a la participación e inclusión política, social y económica de los actores locales.

### **El proceso de Descentralización de Ambiente**

Pese a la información inicial de que se registran 66 convenios de delegación suscritos en el 2001 con municipios (CONAM 2004) y 23 procesos de concertación con los Consejos Provinciales (CONCOPE 2004) interesados en gestionar la competencia de ambiente, se puntualiza en las evaluaciones de avance cumplidas desde la AME (2004 y 2006) que no se concretó ninguna transferencia en forma definitiva.

---

<sup>27</sup> Tanto la Ley de Turismo actual como el Reglamento General fueron aprobados con posterioridad a la suscripción de los convenios de transferencia de competencias.

Sin embargo es necesario destacar el interés expresado por los municipios para asumir responsabilidades ambientales vinculadas al manejo de áreas protegidas, recursos forestales o control ambiental.

Con la aspiración de fortalecer las capacidades de los gobiernos seccionales en general y particularmente de los municipios y clarificar el camino a seguir frente a los procesos de descentralización que establecía el marco constitucional vigente, la titular de esa Cartera de Estado, (1999-2000) impulsó y logró el apoyo de la cooperación internacional para contar con recursos que apuntalen los nuevos procesos y que sean destinados a la modernización de la legislación complementaria, capacitación, mesas de concertación, entre otros objetivos.

Es necesario recordar que el 30 de julio de 1999 en el R.O. 245 se promulga la Ley de Gestión Ambiental y a criterio de Bedón (2004), posiblemente esta sea la primera norma jurídica sectorial expedida con posterioridad a la Constitución que entró a regir en 1998, y por lo tanto, la primera que establece referentes con respecto al mandato constitucional de descentralizar la administración del Estado.

Precisamente el Art. 5 de la indicada Ley, dice: Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales. Sin embargo, agrega Bedón, muy poco se avanza respecto del funcionamiento de este sistema, y menos aún en la diferencia jurídica y conceptual que existe entre formar un sistema y transferir competencias y funciones.

Para efectos de este estudio es necesario reconocer que en esta Ley se determina la necesidad de una articulación y coordinación permanente de los diferentes niveles de gobierno porque además de lo que dispone la Constitución deberá respetarse las regulaciones nacionales sobre las Áreas Naturales Protegidas y en el caso de que los gobiernos seccionales autónomos quieran determinar los usos del suelo, deberán obligatoriamente consultar a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica.

Además se agrega en el artículo 13 de esta Ley que tanto los municipios como los consejos provinciales, deben dictar políticas ambientales seccionales por lo que pueden ejercer acciones ambientales en general.

### **La experiencia de transferencia del manejo en Cuenca**

El Convenio de Transferencia de Competencias Ambientales con el Municipio de Cuenca (marzo, 2001) se discute con el marco legal mencionado anteriormente, se abren mesas para el análisis de su contenido, se lo retroalimenta con la participación de actores locales que claman por un cambio de conducción frente a una comprobada ineficacia del manejo de un área protegida como es el Parque Nacional Cajas.

Dos elementos importantes se hacen visibles en este proceso. El primero se relaciona con el hecho de que es precisamente esta área la que provee de agua a Cuenca y parte del Azuay y la segunda el prestigio y reconocimiento nacional logrado por la empresa cuencana municipal ETAPA que sería el soporte técnico que sustenta el traslado de competencias al Municipio.

Con diversos argumentos se ha expresado que este convenio no es de traspaso de competencias y que está enmarcada en una delegación en el manejo por lo que puede ser revertido en cualquier época.

Al final de la gestión del CONAM (2006) se realizó el Seminario Internacional sobre “Descentralización de la Administración Forestal y Modelos de Gestión Participativa en Área Protegidas”.

En este evento se revisa lo cumplido en la descentralización de Ambiente y se destacan algunas coincidencias cuando se afirma que la descentralización en este sector tiene un avance lento porque es voluntario el proceso desde los gobiernos seccionales. El CONAM precisa que hay que visualizar las soluciones en la misma talla que tienen los problemas registrados, haciendo alusión a los enormes retos que se enfrenta.

En representación del Ministerio de Ambiente y por Áreas Naturales Protegidas se expuso la experiencia del manejo del Parque Nacional Cajas.

Al reconocerse lo beneficioso que resultó el manejo -luego de la suscripción del convenio de descentralización- se detallaron los logros como el incremento de oficinas técnicas, mejores recursos humanos y económicos así como la elaboración de Planes de Manejo, de Señalización y Zonificación Turística, la formación de Guarda parques y Guías Naturistas Especializados, y fundamentalmente el mejoramiento en la dotación y

calidad del agua que está reconocida como la mejor del país. Se sanearon antiguos problemas de invasiones y se pusieron linderos en toda el área.

Se insiste en que es un Convenio de Delegación que puede revertirse<sup>28</sup> y se anota como una debilidad la poca integración del Parque al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la exclusión del Ministerio de Ambiente en la directiva de ETAPA.

Jorge Albán (2006), impulsor de la descentralización del Parque Nacional Cajas reconoce como un acierto lo hecho y expresa sus preocupaciones porque no se definen políticas de descentralización ambiental.

### **La complejidad en otros convenios**

Luego de un proceso de negociación se firman en el 2001 convenios de delegación de la gestión ambiental con 66 municipios que no logran ponerse en vigencia por la falta de recursos económicos, técnicos, tecnológicos y financieros.

En marzo 6 del año 2001 se suscribe el convenio de Promoción de Transferencia de Competencias a través del cual el Sr. Presidente de la República, 20 Prefectos, el CONAM, CONCOPE y los Ministros de Agricultura y Ganadería, Ambiente, Turismo; y, Obras Públicas y Comunicaciones se comprometen en 90 días prorrogables a definir recursos y las responsabilidades que podrían ser trasladadas desde los ministerios participantes.

El 17 de diciembre del 2001 se suscribe el Convenio Marco de Transferencia de Competencias Ambientales hacia los Gobiernos Seccionales y participan el CONAM, el Ministerio del Ambiente del Ecuador –MAE- y el CONCOPE;

A través de este instrumento se busca determinar las competencias, funciones, atribuciones y responsabilidades que se transferirán desde el Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales autónomos; y, establecer los criterios y procedimientos generales para la transferencia definitiva.

Se identificaron 22 responsabilidades ambientales a ser transferidas, de las cuales, 11 corresponden a manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres; y, 11 a calidad ambiental. No se incluye el manejo de Áreas Protegidas.

---

<sup>28</sup> En marzo del 2010 se hace la renovación del Convenio por 10 años, reconociendo los aportes generados desde el Municipio d Cuenca y su Empresa ETAPA.

### **Modelo sin sustento legal frena los esfuerzos**

Es precisamente en este último convenio en donde se incluye el criterio de unificar la demanda para proceder a la transferencia. Es decir los Consejos Provinciales deben llegar a un acuerdo con la totalidad de municipios de su provincia, y luego tendrían la obligación de transferir de manera inmediata las responsabilidades a los municipios que las solicitaren, también se menciona que serán los Consejos Provinciales los que transferirán los recursos a los municipios.

Evidentemente este “ordenamiento” para Ambiente frena la descentralización y esto se constata luego de que en el mes de julio del 2002 suscriben los prefectos y alcaldes de varias provincias, resoluciones administrativas unificadas para la demanda de competencias al Ministerio del Ambiente, que concluyeron con la suscripción de 68 convenios de descentralización sin que hasta diciembre del 2003 tengan concreción ni ejecución alguna. Los reclamos de los representantes de los gobiernos seccionales no han tenido respuestas positivas.

### **¿Desconcentrar con trampa?**

Como corolario de esta compleja trama ministerial se observa que mediante acuerdo Ministerial 073 publicado en el Registro Oficial 468 de 5 de diciembre del 2001 se desconcentraron varias funciones del Ministerio del Ambiente a distritos regionales que “no han apoyado ni facilitado el proceso de descentralización”<sup>29</sup> no solo por desconocimiento sino por la falta de recursos y de coordinación institucional.

### **¿Rectificaciones?**

La AME (2006) participa en un nuevo proceso que abre el CONAM para revisar lo que acontece en la descentralización de ambiente. Luego de un intenso recorrido por los avances y dificultades en el Ministerio de Ambiente desde el 2000, concluyen los informes entregados, que fue un acuerdo de la Mesa Nacional abordar el tema de áreas naturales protegidas en un espacio aparte y metodológicamente con determinadas condiciones. Se eliminó dicho capítulo de la matriz que se analizó con diferentes actores.

---

<sup>29</sup> La AME delega a sus expertos en ambiente para que revisen los procesos y definan estrategias para apoyar y fortalecer a los municipios. Se constata el escaso apoyo a la descentralización.

Agrega que es importante reconocer los avances de la negociación la inclusión del control forestal que no constaba en el Acuerdo 055 (2001) que inicialmente enmarcó el inicio del proceso en este sector.

Se valora la convocatoria de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y del Ministerio del Ambiente a los Municipios que suscribieron convenios durante los años 2001 y 2002.

Se planteó a los municipios la suscripción de las adendas necesarias para culminar el proceso. Dichas adendas fueron preparadas y consensuadas e incluyen la descripción de los recursos a transferir.

Se concluye también que el proceso de descentralización de competencias del Ministerio del Ambiente no contó al inicio con el soporte técnico ni el acompañamiento necesario y no existió un análisis legal y técnico de los requerimientos procedimentales que establece la ley para la transferencia de competencias.

Se anota además la poca fuerza política del Ministerio del Ambiente que tradicionalmente ha tenido una escasa disponibilidad presupuestaria lo cual genera en los gobiernos seccionales poco interés en asumir las competencias.

Considera la AME que al 2006 se ha logrado un desbloqueo por parte de los mandos medios del Ministerio cuya reticencia la justifica debido a la falta de información y a la incertidumbre que se ocasiona. Hoy dice, la transparencia en los procesos de negociación, la inclusión y participación de todos los actores ha abierto puertas de entendimiento del proceso.

Señala que por consenso general se asignaron varias tareas a la autoridad ambiental nacional, como son el catálogo de actividades sujetas a licenciamiento ambiental, definición de estrategias nacionales de reforestación, la definición del sistema nacional de control forestal y la expedición por parte del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable las directivas oficiales para la conformación del sistema descentralizado de gestión ambiental.

Pese a este valioso esfuerzo que abarcó la institucionalidad y el proceso en todo su recorrido tampoco se suscribieron las adendas y el proceso se volvió a paralizar.

Los dos casos expuestos evidencian las dificultades en la descentralización y registran también avances que por ser tiernos exigen el cumplimiento de los

compromisos establecidos por las partes a fin de que se consolide el ejercicio real de la competencia.

### **Los nuevos roles institucionales en la descentralización fortalecen un modelo de equidad en lo nacional y local.**

Con el marco jurídico vigente en el período que se analiza y concretamente en los documentos que se revisan en este capítulo, se reconoce que hay un agotamiento de un modelo que piensa y gestiona desde el centro, que no reconoce la existencia ni capacidades de los gobiernos seccionales que pueden cumplir roles de más responsabilidad que haga factible que el bienestar sea alcanzable y de disfrute más real.

Todos los tropiezos descritos en los sectores de turismo y ambiente para que se concluyan procesos, para que sean transferibles las competencias y mucho más para que sean ejercidas, provocan un agotamiento que tiene indescifrables consecuencias.

Cuando se analizan las responsabilidades ambientales que tienen los municipios se reconocen como estratégicas para el desarrollo de las ciudades, sin embargo hay funciones en el área central referentes al otorgamiento de servicios o de control de calidad ambiental que aún dependen de los Ministerios de la Vivienda o de Ambiente. ¿Por qué no están abajo, en los gobiernos locales estas competencias?, ninguna respuesta explica y en definitiva no se ha facilitado el traspaso.

En el caso de turismo se explicó anteriormente que el Modelo que sustenta el proceso de descentralización es incluyente por lo que es Imprescindible que los actores participen y que no se refieren únicamente al sector privado. Son las comunidades locales, la ciudadanía en general la que interactúa alrededor de una actividad que ha demostrado que es generadora de riqueza y principalmente de bienestar.

Para el desarrollo turístico se necesita además la participación de por lo menos doce instituciones del Estado para que se haga factible el incidir en la creación de nuevas fuentes de trabajo, en mejorar el acceso a las comunidades locales, en la formación de recursos humanos, en otorgar seguridad, conectividad, alimentos, servicios básicos, seguros entre otros.

## **La inclusión y participación locales**

Como se anota en el primer capítulo la democracia en los actuales momentos tiene una vinculación muy cercana a factores como la pobreza y la falta de oportunidades para miles de personas.

No es suficiente por lo tanto asegurar exclusivamente la participación política. Es un desafío consolidar la democracia con la generación de ingresos y con el desarrollo de estrategias hacia los menos favorecidos.

Al referirse a la participación y la inclusión, la experta en desarrollo entrevistada (Cdg.018) considera que son temas sobre los cuales se ha trabajado ya más de dos décadas en el Ecuador y en alguna medida se ha logrado la visibilidad y reconocimiento de varios sectores y actores excluidos.

Si esta inclusión social no va acompañada de una verdadera inclusión económica no es suficiente y es frágil porque empieza a aparecer solo en el discurso y hay que concretarlo en la práctica. Por otro lado dice la inclusión política que en realidad sería lo que se llamaba tradicionalmente participación, solo será posible si las dos anteriores están solventadas.

En el presente estudio se trata de evidenciar que la descentralización dinamiza la economía local y nacional, ofrece posibilidades de inserción de mujeres, jóvenes, personas con discapacidades diferentes, ciudadanos /as provenientes de comunidades rurales con culturas diversas.

La democracia y la descentralización requieren de adhesiones desde abajo para que las raíces perduren en la cultura ciudadana.



### **CAPÍTULO III**

## **SENTIR DE LA DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL TERRITORIO**

Este capítulo busca respuestas a la hipótesis sobre la que se trabaja en el presente estudio y que supone que los procesos de descentralización han generado dinámicas locales de participación ciudadana y de inclusión de sectores antes excluidos, que han contribuido al fortalecimiento y vigencia de la democracia, aunque subsistan prácticas institucionales que restringen su consolidación y vigencia en el Ecuador<sup>30</sup>.

Luego de las experiencias habidas en los últimos años se puede observar que en el Ecuador si es posible visualizar a la descentralización como un elemento que genera reconocimiento de la ciudadanía hacia los municipios, principalmente y les ubican como protagonistas del desarrollo local.

A través de actores claves que han sido parte de los procesos de descentralización de turismo y ambiente ya sea desde el sector público o desde el sector privado nos aproximaremos a entender y conocer lo que piensan sobre la democracia y la descentralización.

Al hacer una sistematización del proceso de descentralización de turismo<sup>31</sup> se recoge las opiniones de varios Alcaldes de ciudades intermedias que suscriben el Convenio de Transferencia de Competencias con el Ministerio de Turismo.

Ellos, a través de sus declaraciones, transmiten su apuesta por el cambio y el afianzamiento de la democracia, vista desde el punto de vista de la dinamización de la economía, desde la generación del bienestar para los pobladores locales, desde la apertura de espacios de participación, de concertación público – privada y desde la gobernabilidad local.

---

<sup>30</sup> Bajo esta hipótesis se construye este documento que hace una combinación teórica e incluye también entrevistas a informantes calificados que han participado en la descentralización.

<sup>31</sup> El Ministerio de Turismo (2003) con recursos del Banco del Estado contrata la sistematización que lo realiza un equipo de técnicos y especialistas.

## **Opiniones ciudadanas sobre las inquietudes que genera la democracia y la descentralización**

Para ejemplificar se rescata lo dicho por los representantes de los Municipios de Sucre (Bahía de Caráquez) y de Otavalo. Los entrevistados privilegian el turismo y valoran el aporte del ambiente por encontrarse en zonas de mucha biodiversidad y con óptima calidad de recursos naturales.

El Alcalde de Sucre (Bahía de Caráquez) informa que ese gobierno cantonal está desarrollando sus competencias sobre el turismo y recuerda que dentro del Acuerdo de Voluntades impulsada por el Ministerio de Turismo (1999 – 2000) tanto la descentralización como la desconcentración de funciones fueron ejes centrales sobre el cual giraba la propuesta. Se ofreció y se llevaron a cabo procesos, como el de capacitación del recurso humano. Podemos afirmar dice, que hay cumplimientos también en la nueva institucionalidad municipal que ha creado el Consejo Cantonal de Turismo, ha implementado la Unidad de Turismo y Ambiente con cuatro personas que manejan el proceso, debidamente preparadas para consolidar el gobierno local en Bahía de Caráquez, como instancia corresponsable del fomento y promoción de la actividad turística.

Sugiere que con la finalidad de armonizar políticas y procedimientos para evitar la duplicación de acciones, el dispendio de recursos y facilitar el desarrollo turístico es necesario el trabajo conjunto de los diversos niveles de gobierno. Reconoce que en este nuevo contexto existe un modelo participativo que hace posible dinamizar la economía local.

El Alcalde de Otavalo considera que el proceso de descentralización del Ministerio de Turismo ha sido acogido con todo interés por el Gobierno Municipal. Luego de haberse firmado el Convenio y en función de los resultados del Plan de Vida de Otavalo, el Municipio tomó la decisión de crear un espacio técnico a fin de que se dedique a planificar de manera equitativa y participativa el rumbo del Cantón dentro del tema turístico. Los actores involucrados con el turismo de manera directa e indirecta apoyaron a la definición del Plan de Desarrollo Turístico que será una guía para los próximos cinco años.

## **Grandes, medianos y pequeños municipios**

El proceso de descentralización puso al descubierto que la institucionalidad municipal en general cuenta con valiosos instrumentos como los Planes Estratégicos de Desarrollo y particularmente en los municipios descentralizados se reconoce al turismo con enormes potencialidades que con claridad incidirá en la calidad de vida de la población. Se indica también que otro objetivo estratégico de su desarrollo es el contar con una política ambiental local.

Se constató que antes de la descentralización no se habían generado discusiones sobre estas aspiraciones.

Las estadísticas del país señalaban (y sigue repitiéndose) que los principales atractivos turísticos se ubican en los territorios de los cantones que recibieron la competencia por lo que la planificación adquiere retos por su especificidad.<sup>32</sup>

Para este estudio académico, como lo señalo anteriormente, se consultó a personas cercanas a este proceso y sus respuestas también recogen el sentir ciudadano respecto a la descentralización, la participación, la institucionalidad nacional y local pero fundamentalmente la vinculación que existe con la democracia. Cuando se pregunta ¿Por qué es difícil creer en la descentralización y la democracia? Los entrevistados<sup>33</sup> en general consideran que es pertinente referirse al proceso de descentralización en general y de turismo en particular, porque el proceso que se cumplió en ambiente no tuvo la participación de la gente ni de los técnicos. Fue un proceso que llegó hasta la firma de “un convenio cuyo contenido no ha sido socializado” y tampoco ha sido implementado, afirman.

Dicen que siendo la descentralización el traslado de poder, todavía las instituciones del gobierno central no aceptan que tendrían nuevas responsabilidades y roles diferentes a los que hasta ahora han cumplido, reconocen los expertos entrevistados. El modelo de poder centralista y concentrador impuesto en el Ecuador ha sido difícil de superar, sostienen.

---

<sup>32</sup> Tanto el Plan de Competitividad Turística (1999-2000) como el Plan Nacional de Marketing (2004) y el Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible –PLANDETUR- (2008) insisten que la oferta turística del Ecuador necesita calidad, nuevos productos, vinculan cultura con naturaleza, exige concertación público – privada y comunitaria. Los municipios deben ser gestores de este desafío.

<sup>33</sup> Como anexo consta la lista de entrevistados/as. Las respuestas generales se comentan y se puntualizan las específicas.

El actual Subsecretario de Turismo (2009 – Cdg 06) señala que la descentralización se vincula intrínsecamente con la democracia y considera que el centralismo es un modelo que perdió vigencia y que en el Ecuador –particularmente- no tiene un respaldo constitucional sin embargo la responsable del fortalecimiento municipal en el Litoral desde el MINTUR (Cdg.009) afirma que, pese al importante marco constitucional, si es necesario contar con un marco jurídico complementario que norme y regule lo que debe hacer cada nivel del gobierno.

Al momento del traslado de la competencia de turismo y que ha sido anteriormente analizada en los capítulos I y II, se observó que había un marco jurídico suficiente (Bedón, 2004) por lo que se considera que ha faltado voluntad política para continuar con los compromisos asumidos por las partes. Obviamente este requisito no puede constar en ninguna norma o reglamento.

La experta en desarrollo y que también lideró la sistematización del proceso (Código 011), considera que los funcionarios de turno no han desarrollado capacidades y competencias para asumir los roles que exige la descentralización, como opción para el desarrollo y el cambio hacia una sociedad diferente. De ello se desprende una actitud y afán de no perder el sentido del poder y oponerse, hasta inconscientemente al cambio, evidenciándose lentitud en la gestión, no entrega de recursos, oposición a procesos de perfeccionamiento y capacitación, entre otros.

Todos los entrevistados consideran que los recursos han sido insuficientes por una parte pero fundamentalmente han mantenido el patrón centralista en su distribución.

Al revisar el contenido del convenio de transferencias se observa incumplimientos desde el MINTUR, aunque desde esa instancia afirma que generalmente los municipios no responden a los compromisos de justificación del gasto que se exige desde las autoridades de control.

Los Alcaldes entrevistados afirman que obligatoriamente los recursos debían fluir a los municipios porque vale recordar que en el convenio de transferencias y de acuerdo al marco legal vigente, se definía que la entrega de los recursos era simultánea a la entrega de la competencia, (Art. 226 de la Constitución) por lo tanto las partes aceptaron la entrega de los recursos económicos disponibles, los recursos tecnológicos que se necesitaban para asegurar el funcionamiento del Sistema de Información y se definieron

compromisos para asistencia técnica, acompañamiento y cofinanciamiento tanto en promoción como en las estrategias de dinamización y desarrollo turístico.

Indican también que es importante señalar que se consideró que esta forma de entrega de recursos conservaría la articulación y coordinación entre las partes.

La falta de evaluación y acompañamiento en el proceso ha hecho que se desvirtúen los objetivos planteados que reconocían además la necesidad de fortalecer los recursos humanos para que haya conocimientos y solvencia en el manejo de los recursos transferidos.

### **¿Porqué es difícil creer en la democracia y en la descentralización? ¿La participación y la inclusión son incentivos para consolidar la democracia?**

A la descentralización se la percibe como una liberación del centralismo, como un afán independentista de provincias con muchos recursos como Guayas o Manabí. Para el experto en comunicación y empresario turístico en Baños y el Puyo (Código 011) ningún proceso descentralizador se ha concretado exitosamente. Da la impresión, dice, que con la descentralización se acentuarán nuestras abundantes diferencias y rivalidades, regionales y provinciales.

El responsable de turismo del Gobierno Provincial de Santa Elena (2009 Cdg.4) opina que al proceso de descentralización le falta una “visión local de desarrollo”, para que con claridad exista la posibilidad de una participación más efectiva de los actores locales en la construcción de los procesos de cambio, sin embargo reconoce que es urgente consolidar lo hecho con las rectificaciones que se necesiten y contribuir a fortalecer la democracia en forma real.

### **¿Y los Gobiernos Locales?**

Por otra parte afirma la experta en desarrollo (Cdg 011) que los gobiernos locales, también en su estructura reproducen el modelo centralista, no logran depositar en la población local el poder para la construcción de los procesos que les compete. Se reproduce, igualmente, una gestión clientelar que beneficia a determinados sectores locales e impide cumplir las condiciones que implica la triada: democracia – participación – poder ciudadano

Este es el caso más cercano a la administración que concluyó su gestión en Salinas opina el actual Director de Turismo (2009 – Cdg.001)) quien defiende la descentralización, pero exige un acompañamiento permanente hacia las nuevas

autoridades. Considera que en este sector es indispensable reconocer que los empresarios turísticos (privados o comunitarios) cumplen un doble rol: el de ciudadanos y también el de sentirse parte del proceso como actores que dinamizan la economía local por lo que se hace necesario contar con instrumentos claros que diga “quién hace qué” en el proceso.

Agrega que la población local no ha logrado el empoderamiento como ciudadanos líderes y protagonistas y, por tanto, se constata todavía el fenómeno de la escasa participación, mucho conformismo y tolerancia ante la exclusión y discriminación de todo tipo. De ahí se explica el que se sienta “temor” de no poder asumir las competencias que genera la descentralización.

Desde el MINTUR (Cdg 009) se afirma que hay incumplimientos mutuos en las obligaciones señaladas en el Convenio de Transferencia de Competencias. El Ministerio no continuó con la asistencia técnica y capacitación prevista, por lo que la empresa privada se desvinculó de la planificación y del desarrollo del destino turístico, dedicándose únicamente a la promoción.

Los gobiernos locales han ido perdiendo el interés inicial pese a que se entregaron planes de desarrollo turístico y otros instrumentos para la gestión, opina el funcionario planificador del MINTUR Regional Norte (Cdg 012) quien considera que la descentralización es indispensable para mejorar la calidad del turismo por lo que reflexiona que es urgente abrir una mesa de concertación para abordar, entre todos los actores, el estado actual de la situación y las reales posibilidades de fortalecimiento que existe en este momento. Cita como urgente optimizar la nueva institucionalidad del MINTUR para redefinir el rol frente a un proceso de tanto avance como el que se registra en este sector.

También reconoce la importancia del sector privado y del comunitario que participan generalmente en lo que más les interesa que es la promoción pero no en el desarrollo turístico.

Sobre este tema la experta en turismo sostenible (Cdg 017) cree que es necesario mirar a los países con mayor desarrollo turístico y constatar que el turismo está centrado en el territorio por lo que son las autoridades locales las que asumen todos los deberes de gestionar el destino.

Los roles de las autoridades nacionales son claros, afirma. Son indispensables en hacer políticas, en impulsar concertaciones, en el manejo de las estadísticas, en la búsqueda de nuevos mercados, en la promoción internacional, en el logro de recursos para consolidar o innovar productos turísticos.

Como catedrático universitario y experto en turismo sostenible (Cdg 002), reconoce que la descentralización ha generado un temor mutuo entre las partes debido al desconocimiento de las realidades locales y las responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, sobre todo en el nivel central que no ha podido “conducir y fortalecer” el proceso técnicamente.

Sigue siendo un proceso que necesita apoyos para el manejo local y el desarrollo. Cuando se sincretizan con un alto contenido político, lamentablemente dejan de ser técnicas las acciones, acota. Respecto a la pregunta de si ¿La participación y la inclusión se sienten como incentivos para consolidar la democracia? se considera que tanto la descentralización como la participación tienen relación con el sentido fundamental de la democracia.

Los entrevistados dicen que más allá de los diversos criterios técnicos en torno a la descentralización, se considera que ésta debe ser entendida como la opción de cambio de la estructura del Estado a fin de recuperar y valorizar el significado de las interrelaciones del ser humano en su espacio vital, siempre en función de ejercitar con mayor autenticidad sus actos en los ámbitos económico, político, social y cultural, así como las relaciones con la naturaleza.

Como experta en desarrollo (Cdg 011) considera que tales relaciones pueden manejarse de mejor manera cuando los actores sociales construyen directamente su cotidianidad para el beneficio de todos y todas.

Por esta razón dice la democracia se siente y se ejerce y la descentralización facilita esos procesos de “sentir y ejercer”. Cuando el ser humano constata que es valorado su liderazgo y protagonismo en la toma de decisiones, en la planificación, en la realización de los procesos que construyen la comunidad, en el control de lo público, logra conciencia sobre el significado de la democracia y la defiende.

Coincidiendo con estos criterios tanto el Alcalde Baños de Agua Santa (2001 y 2009) como el experto en ambiente y turismo (Cdg 14) consideran que si es posible alcanzar el sentido de pertenencia de la ciudadanía, cuando el ejercicio de lo público es

cercano a la vida cotidiana de la gente. Comentan que en el último proceso electoral el mensaje estuvo centrado en lo cotidiano “en lo que le importaba a la gente de Baños” y por eso los ciudadanos se motivaron a ejercer su derecho al voto y ahora a reagruparse para desarrollar sus aspiraciones en “su espacio local” e incidir en la gestión municipal.

Cuando se consulta si ¿Frente al agotamiento de un modelo centralista consideran a la descentralización como un incentivo para el cambio y la democracia? ¿Por qué? Se menciona que el modelo centralista no es aplicable ni se justifica y particularmente para el desarrollo turístico porque es necesario entender que la descentralización tiene la ventaja de colocar los espacios de decisión en niveles más cercanos a la población, lo cual puede crear mecanismos de participación. Esta opinión de la consultora en temas de desarrollo y turismo (Cdg 018) se complementa al considerar también que la descentralización abrió oportunidades, y generó nuevos compromisos de las autoridades locales con su población. Estos compromisos tuvieron diferente nivel de cumplimiento según las potencialidades del territorio, pero no llegaron a topar temas de equidad en la distribución de recursos. Los esfuerzos vinieron solamente de los entes descentralizados.

Al solicitársele su criterio para que cite tres elementos que pueden incentivar a la consolidación de la democracia considera de vital importancia la rendición de cuentas; la formación de valores cívicos y la dotación de condiciones de infraestructura y servicios básicos distribuidas ampliamente, y como un derecho general.

Sobre este tema opina la experta en desarrollo (Cdg 011) que si la democracia significa que el poder se deriva del pueblo, ello supone que ese poder debe ser ejercitado y no solamente enunciado. El ejercicio del poder no se refiere solamente a los mandatarios sino a los mandantes, cuya expresión implica participación y no únicamente en el acto del voto, sino en los procesos de construcción de la vida nacional. La participación es un eje sustantivo de la democracia, tal como está consagrado en la Constitución de la República (2008) especialmente en sus Título IV, capítulos Primero y Quinto. En efecto, en el primero se reconoce y manda que los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, participen de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones y la sociedad, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.



Más aún explica esta experta que<sup>34</sup>, los principios que orientan esa participación son la igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. En el Capítulo Quinto, al crearse la Función de Transparencia y Control Social, el Ecuador inicia un proceso de consolidación de la participación ciudadana para promover e impulsar el control de los actos de interés público para que sean desarrollados con responsabilidad, transparencia y equidad, combatiendo toda forma de corrupción. De esta manera, se insiste, el poder ya no recaer en el mandatario (lo cual ha desvirtuado, en la práctica el sentido de democracia) sino en el pueblo.

Es necesario, agrega, poner el énfasis necesario en las implicaciones positivas de la triada: democracia – participación - poder ciudadano, en su interrelación e interdependencia. Cada una de tales categorías no funciona por sí sola. Las tres implican vínculo e interacción en todos los espacios en los que se movilizan los sujetos sociales para establecer la interrelación. Cita a Habermas y Pérez Lindo cuando afirman que esta interrelación es “reconocer y entender el pensamiento, los discursos, los códigos y signos para reconocer las contradicciones, aceptar los disensos y lograr los acuerdos”.

La participación facilita el proceso de estructuración de la conciencia social y las identidades. Participar es construir liderazgo y protagonismo. Cada ser humano es un protagonista de la democracia. Democracia es ejercer el poder ciudadano. Se trata de constituir a cada sujeto social en un líder provocador, motivador del cambio. Y la participación es la expresión de los liderazgos en una real democracia, concluye.

Frente a lo dicho anteriormente es necesario reconocer que la construcción de la democracia implica cambios de actitudes y comportamientos en función del buen vivir, de la vida en común -que respeta las diferencias- y por ello se hace indispensable la participación activa y crítica de cada ser humano y de los colectivos que existan en cada localidad. Mouffe (1999, p.105) al hacer referencia a la nueva ciudadanía que propone, hace reflexiones respecto a que hoy no es posible decir “aquí terminan mis deberes como ciudadano y comienza mi libertad como individuo” debido a que esas dos identidades se mantienen en una permanente tensión y no se reconcilian.

---

<sup>34</sup> Esta experta en desarrollo (Cdg 011) participó en Montecristi (2008) como Asambleísta de Pichincha (2008) en la redacción de la Constitución vigente.

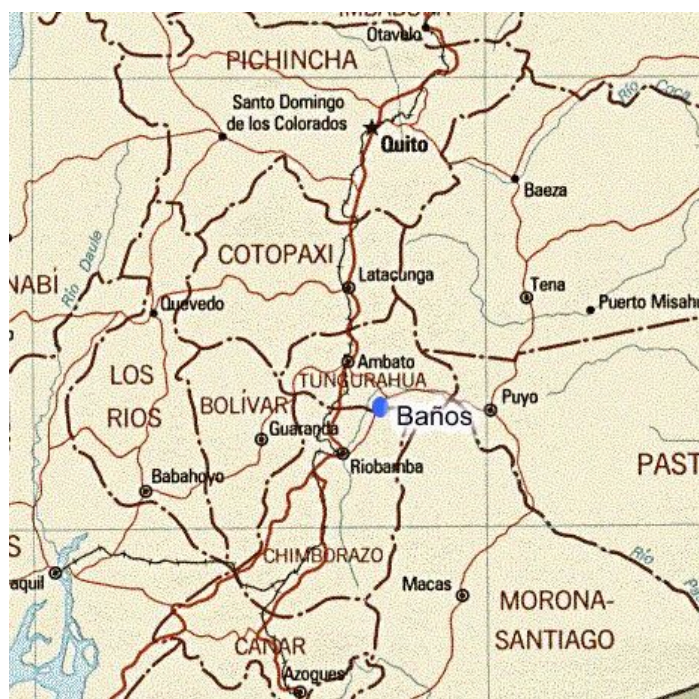
Estos conceptos nos obligan a reconocer que aquel concepto liberal de una ciudadanía basada en que todas las personas son libres e iguales por nacimiento contribuyó a reducir la ciudadanía a un referente legal que las personas tienen frente al Estado.

Vale retomar e incluir entonces los criterios citados por Sartori y Putman que ponen a la participación como elementos necesarios de la democracia y al concepto de capital social como fundamentales para generar ciudadanía, precisamente desde donde se evidencia mayor diversidad, como es el caso de Ecuador.

**Análisis en el territorio: Lecciones aprendidas en Baños de Agua Santa, sobre democracia y descentralización. Necesidad de la participación e inclusión. Antes y después de la descentralización de turismo.**



Baños de Agua Santa está ubicado a 36 Km. de la ciudad de Ambato, Capital de la provincia de Tungurahua, ubicada en el centro del país.





De acuerdo al Informe Sectorial del Consejo Provincial de Tungurahua,(2008) se revela que tras la reactivación volcánica y el retorno de la población a Baños de Agua Santa, la actividad turística, que proporciona trabajo a la mayor parte de la población , ha cambiado y es apreciable la modificación de la estructura y características de los visitantes del cantón. Mientras antes se apuntaba mayoritariamente a un turismo extranjero joven pero organizado a través de paquetes y agencias, que se complementaba con los turistas nacionales de bajo nivel de ingreso; ahora el grueso de los visitantes al cantón son los turistas nacionales de rango medio, mayoritariamente costeños, y en especial de Guayaquil; mientras los turistas extranjeros, más autónomos y de menores niveles de gasto, ocupan aún un espacio importante pero no el mayoritario.

Este solo dato genera tensiones competitivas, desconfianza y tensión interinstitucional, así como una permanente sensación de incumplimiento de acuerdos, distancias con líderes y por lo tanto, un deterioro del capital social o relacional, que dificulta aún más la búsqueda de soluciones así como la articulación y coordinación. A esto se suma la permanente inquietud generada por el mal manejo de la información sobre la actividad volcánica, que fácilmente puede “poner en el congelador” al sector por temporadas enteras.

Para lograr una explicación más detallada del significado del informe mencionado es necesario recordar que Baños de Agua Santa ocupa el cuarto lugar entre los destinos más visitados del país (MINTUR, 2003). Y por ese reconocimiento en el proceso de la descentralización turística el Ministerio del Ramo entregó la competencia en el primer grupo de municipios, es decir el 2001. También deberá recordarse la experiencia vivida por los pobladores que tuvieron que abandonar Baños por la erupción del volcán Tungurahua y el destacado esfuerzo de mantenerse unidos, cohesionados y en contacto para retornar a su ciudad, desafiando pronósticos y avisos gubernamentales.

Cuadro No. 3							
Distribucion de Establecimientos por tipo de actividad							
(Nivel Cantonal)							
CANTON	Agencia y Operación	Alojamiento	Casinos y Salas de Juego	Comida y Bebidas	Establecimientos de Recreación	Transporte	Total
Ambato	2,90%	11,00%	0,60%	31,90%	3,80%	0,10%	50,3%
Baños de Agua Santa	7,80%	19,90%		19,00%	1,40%		48,1%
Patate	0,30%	0,30%		0,00%			0,6%
Pillaro	0,00%	0,30%		0,00%			0,3%
San Pedro de Pelileo	0,10%	0,30%		0,10%	0,10%		0,6%
<b>Total</b>	<b>11%</b>	<b>32%</b>	<b>1%</b>	<b>51%</b>	<b>5%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
Fuente: Catastro Turístico, Ministerio de Turismo de Ecuador 2008.							
Elaboración: Autor.							

Recoger las lecciones aprendidas, el sentir de la democracia y la descentralización en el territorio nos lleva a dialogar con algunos actores locales.

El experto en ambiente y turismo (Cdg 014) señala que la descentralización turística fue un proceso que enriqueció la gestión institucional municipal en especial, que no estuvo exento de equívocos por la falta de concertación con la dirigencia de la empresa privada pero que contribuyó a una mayor articulación público – privada y comunitaria así como con otros actores que son claves en las cadenas de valor que genera el turismo y que deben ser entendidas para que se privilegie la actividad en los niveles, nacionales, regionales y locales.

Informa además que este proceso contribuyó a una mejor relación entre Alcaldes y Técnicos Municipales que lograron formar una Red Social de Intercambios de Conocimientos y Experiencias para fortalecer la práctica de una gestión descentralizada.

Recalca que en Baños hay empoderamiento de la ciudadanía porque viven de las actividades de turismo o sus encadenamientos También el privilegio de estar junto al Parque Nacional Sangay y al Parque Nacional Llanganates exige estrategias de mayor protección y planes de manejo adecuados que generen equilibrios entre lo urbano y lo rural, entre la oferta y la demanda. Este panorama obliga a la población a ser democrática, a escucharse, a mantenerse unida, en diálogo permanente y trabajando de la mano con el Gobierno Municipal al que se le siente más cercano y más alcanzable, opina.

Pese a esta reflexión es indispensable entender que la complejidad del sector turístico impulsa al Municipio de Baños de Agua Santa a dialogar, a convocar a una permanente participación, a tener en cuenta las potencialidades que nacen -

contradictoriamente de la presencia y atractivo que genera el Volcán Tungurahua, asimismo de la demanda que existe de segmentos de turistas que buscan bienestar en el termalismo y a la vez de personas con capacidades diferentes o de jóvenes que practican deportes de aventura o el turismo religioso que atrae a muchos creyentes.

Considera el experto que la democracia debe fortalecer la participación en forma espontánea, clara y debe servir para construir ciudadanía. El turismo es un sector amable que puede y debe contribuir a la gobernabilidad indica.

Pone de manifiesto la experiencia del Alcalde actual <sup>35</sup> que regresa a administrar el Municipio luego de un período que dice, le trajo reflexiones y mayor preocupación por aquellos temas que quedaron pendientes y que se refieren por ejemplo a la concertación y participación ciudadana.

También hace presente que los retos de la descentralización y la democracia en los municipios pequeños tiene connotaciones diferentes a los medianos y grandes que cuentan con recursos humanos y técnicos para solventar los desafíos que se presentan.

Destaca también que en la actualidad existe en Tungurahua un Consejo Provincial que ha logrado consolidar un enfoque de dinamización económica con la activa y respetuosa participación de los Municipios. Esta experiencia ha servido para que la propia Constitución recoja la experiencia de esta provincia y configure en mejor forma el rol de los gobiernos intermedios.

Observa que la desconcentración que impulsa el gobierno actual desde la SENPLADES contribuirá a la consolidación del territorio pero también genera expectativa por el funcionamiento de mancomunidades que obliga a tomar en cuenta la posición e importancia de la actividad turística, frente a las demás que se desarrollan en el territorio, y además, que los actores territoriales definan con claridad “la apuesta o modelo de desarrollo que a futuro proponen para el territorio” y por lo tanto, el papel y posición de esta actividad económica, dentro de él.

Se menciona<sup>36</sup> que en el caso de Tungurahua es claro que existe ya una especialización y dinámica económica “tradicional y profunda, frente a la cual la

---

<sup>35</sup> El actual Alcalde de Baños de Agua Santa (2009) es el representante que en el 2001 recibe la competencia de turismo, participa activamente en los procesos anteriores y posteriores a la suscripción del Convenio de Transferencia de Competencias

<sup>36</sup> En la estrategia provincial de turismo que elabora el Consejo Provincial de Tungurahua se explica con claridad las opciones económicas y potencialidades que tiene cada cantón y en su conjunto el territorio provincial.

actividad turística, aunque en ascenso, es claramente secundaria” por lo que urge contar con estrategias claras respecto a la economía de la provincia y también fortalecer las economías locales que por ejemplo en Baños seguirá siendo alrededor de un turismo sostenible.

La riqueza de la provincia de Tungurahua en lo cultural y ambiental juega un rol importante de complementariedad y vuelve a repensarse en los criterios de encadenamientos productivos que deben ser profundizados.

### **Otras opiniones**

Al formular la pregunta de si se ¿considera que las instituciones locales y ciudadanos/as de Baños de Agua Santa quieren la democracia y la descentralización? O si se ¿Piensa que en Baños se siente la participación e inclusión? Se observan diferencias en las respuestas que provienen de las personas que viven en Baños y de aquellas que lo visitan.

Por ejemplo el Presidente de la Cámara de Turismo de Baños (2009, Cdg.008) considera que siendo positiva la descentralización es necesario reconocer que las ordenanzas municipales posteriores a la entrega de la competencia facilitó el surgimiento de nuevos emprendimientos. Agrega que muchas responsabilidades han asumido y compartido la empresa y el municipio ante la falta de recursos que no han sido transferidos desde el Gobierno Central.

La participación se da en forma espontánea porque el mecanismo del Comité Cantonal de Turismo, que es parte del proceso de descentralización, no ha funcionado. Reconoce que dentro del Municipio la Comisión de Turismo, conformada por los Concejales Locales, ha sido eficiente y comprometida con el desarrollo del turismo y han abierto espacios de inclusión, de intercambio de criterios, precisamente para la elaboración de un marco legislativo local que contribuye al desarrollo y promoción del sector.

Hace referencia a la necesidad de que se conozca que Baños de Agua Santa vive del turismo. Es el eje de su economía, todos los emprendimientos se complementan entre sí. La gente fue “aprendiendo qué hacer” y como fortalecerse.

El actual Jefe de Turismo del Municipio de Baños (Cdg.010) destaca la organización de la gente en Baños. En forma espontánea ha venido haciéndolo y mucho

más después de la evacuación dispuesta por Defensa Civil a consecuencia de la erupción del Volcán Tungurahua.

Considera que hoy es un buen momento para actualizar los instrumentos que sirvieron para la descentralización de turismo. Considera que todavía se duplican los esfuerzos y recursos. No hay la articulación y coordinación nacional y local y que debería fluir con más facilidad con las instancias ministeriales. Siguen prefiriendo gestionar apoyos directamente en Quito, indica.

Por otra parte el actual Alcalde de Baños de Agua Santa (Cdg. 0013) considera que es indispensable reconocer y poner en valor las responsabilidades básicas y propias establecidas para los Municipios en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, porque éstas son necesarias para el turismo. Si quedan dudas de cómo asumir las nuevas responsabilidades se debe a la falta de trabajo conjunto entre los diferentes niveles de gobierno.

Agrega que Baños de Agua Santa tiene características “muy suyas” dentro de su población. La mayoría es “gente propia” o de la región. Han venido de Riobamba, el Puyo o Ambato pero la mayoría son de Baños. Esta es una razón importante para “querer a la tierra”, para conocerse unos a otros y para “saber dialogar” de lo que les interesa a todos.

Coincidiendo con el Presidente de la Cámara de Turismo comenta que la evacuación por la erupción del volcán les dejó varios ejemplos y recuerdos que la gente los tiene presentes siempre, por ello insiste que el sentido de la pertenencia es real así como la inclusión en la misma gestión municipal. Admite que puede darse todavía mecanismos no formales pero que el objetivo de incluirse es válido. Considera que la democracia en Baños se vive y se siente permanentemente.

Contrastando con lo anterior la Consultora en Desarrollo Turístico (Cdg.018) considera que los ciudadanos de Baños son iguales en sus aspiraciones a los ciudadanos de todo el país, aspiran a mejorar sus condiciones de vida, sin importarles si esto se produce desde la acción del gobierno central o del gobierno local, reitera.

Creo dice, que la descentralización de turismo poco o nada ha contribuido y no son el mejor ejemplo debido a los siguientes criterios:



Baños de Agua Santa recibe visitantes y peregrinos nacionales al santuario, desde que el santuario existe y que son muchos años, los viajeros nacionales conocen las bondades de las aguas termales casi igual tiempo, los turistas internacionales se informaron y empezaron a llegar desde la construcción de la central hidroeléctrica por los años 60, el Municipio recauda los ingresos de las piscinas desde su construcción que son de propiedad municipal y la población fue aprendiendo a brindar servicios turísticos obligada por la demanda y estimulada por la competencia interna.

El Municipio formuló y ejecutó su plan estratégico y de ordenamiento urbano a finales de los 90 ya desde la visión turística porque esta era su vocación económica sin duda, afirma y agrega que en el año 2000 ya existía la Dirección de Turismo, con planes, con un director que promovía acciones de mejora, lo único que no tenía era el control de los establecimientos turísticos, aunque a partir de la patente municipal ya conocía capacidades y características de los servicios.

El actual Director de Turismo del Municipio de Baños (2009, Cdg. 010) insiste que la población de Baños de Agua Santa registra altos niveles de organización pero que generalmente gira alrededor de temas concretos. Tampoco el flujo turístico ni la oferta o demanda pueden darse sin que se elaboren estudios de mercado y se manejen profesionalmente. Cada vez más el Municipio debe tener capacidades para competir con otros destinos y para conservar la potencialidad de la gente.

El ex Director de la Unidad de Turismo del Municipio de Baños y que actuaba cuando se suscribió el convenio de transferencia, reconoce que el proceso de capacitación que acompañó en la etapa inicial del proceso de descentralización, ofreció oportunidades no sólo de conocimiento para las Autoridades y los técnicos del Municipio sino también para la empresa privada que estuvo compartiendo este proceso.

Considera que la erupción del Tungurahua puso a prueba varios valores y características de la población. Fue evidente su decisión de regresar a Baños y de conservar las actividades que siempre había realizado, anhelaron mantener la imagen de la población turística amable, y pujante. Comenta que la influencia que los baneños ejercieron en los otros cantones en el periodo de su emigración obligada respecto a la mejora de servicios y de atención al cliente fue notoria. El Municipio asumió la competencia de turismo que en buena medida la ejercía, pero añadió la obligación del control de calidad para los establecimientos, análisis de mercados y temas de

facilidades como señalización turística y el impulso a la diversificación de productos que se han cumplido a partir del proceso.

El experto y empresario turístico que opera en Baños y El Puyo (Cdg 003) afirma que en el caso de Baños, se siente desde hace mucho tiempo un aire de independencia, respecto de los gobiernos centrales, por disponer de recursos propios y abundante empleo, de hecho, las autoridades locales “jamás invitan las fiestas de la ciudad, a autoridades provinciales y peor nacionales”.

Insiste en que se respira un aire de “república independiente”, pues la ciudad siempre ha sido marginada, pero por el bienestar de que goza la población, ese aislamiento ha sido reciclado en posiciones casi anarquistas.

Agrega que antes de la descentralización era necesario viajar mucho a Ambato por trámites, y muy rara vez había sanciones a los servidores turísticos. Considera que hay más facilidades pero es urgente fortalecer la gestión municipal.

El Presidente de la Cámara de Turismo de Baños, (2009 Cdg. 008) reitera que ha sido positiva la descentralización y que el espíritu emprendedor de los baneños ha hecho que se diversifique la oferta y se fortalezcan la cadena productiva generada por el turismo. Considera que es una tarea pendiente el fortalecer los espacios de concertación público – privada.

Al ser consultado un experto ambientalista (Cdg 015) que asiste técnicamente a los municipios, particularmente costeros piensa que la descentralización ha sido un proceso que fortaleció a la institucionalidad municipal pero que aún existen muchos ciudadanos e instituciones que abogan por mantener el modelo paternalista centralista, a pesar de contar con competencias e instituciones descentralizadas. Por lo general, afirma, no lideran ningún proceso local de desarrollo, de control o de vigilancia, y generalmente solicitan la participación de las entidades externas para resolver sus asuntos.

Para ejemplificar pone el caso de los Municipios de Santa Elena en donde los trámites antes de la descentralización se realizaban en la ciudad de Guayaquil, y la organización de los servidores turísticos era liderada por la Cámara acantonada en Guayaquil. Actualmente, los trámites se cumplen en las Municipalidades de Salinas, Santa Elena o La Libertad, aunque los funcionarios municipales manifiestan que los servidores turísticos siempre están quejándose y por lo general se rehúsan o se molestan

por pagar los impuestos. Esto ha originado que se haya debilitado el gremio empresarial y que en la actualidad se restrinja la participación de la gente.

Frente a esta realidad, la representante empresarial (Cdg.005) que también asiste a la Feria Internacional de Turismo 2009 en Guayaquil y que es el escenario de algunas entrevistas afirma que muchos problemas en el sector se han generado por la falta de liderazgo municipal porque además de contar con la competencia descentralizada no han podido mejorar la administración ni entregar apoyo a su propio Departamento de Turismo. Cita el caso de Salinas y considera urgente que funcione un espacio de concertación público – privada. Pone énfasis en la necesidad de que se reconozca la vocación turística de los municipios costeros. Reconoce a Baños de Agua Santa como un ejemplo de tenacidad y esfuerzo. Destaca su presencia y calidad de productos promocionales en la Feria de Turismo del Ecuador -FITE 2009.

El actual Subsecretario de Turismo (2009, Cdg. 006) considera que sigue siendo un reto pasar de la democracia representativa a una democracia participativa en donde las personas dejen de pensar en sí mismas y abran espacios para servir a los demás.

Acota que la participación tiene una connotación cultural pues en la sierra se generan procesos con más fluidez y espontáneamente a través de mingas, de organizaciones de base, eclesiales que influyen en el comportamiento de las personas.

Reconoce a Baños de Agua Santa como una ciudad, un municipio y sus pobladores como ejemplos de trabajo y anhelo por el cambio. En la costa se produce una lucha por la supervivencia diaria que genera individualismo y menos compromiso para trabajar en equipo.

## **CAPÍTULO IV**

### **REFLEXIONES Y CONCLUSIONES.**

Los objetivos planteados en el presente estudio han sido cumplidos cuando en el Capítulo I se analizan las diversas perspectivas que tiene la democracia en la actualidad y los desafíos que se identifican para su vigencia.

Se evidencia que la construcción de la democracia requiere de una dimensión teórica y conceptual que ha sido enfrentada con diversos grados de avances y de profundidad. Se cita por ejemplo que en cada uno de los países andinos –incluyendo Ecuador - se recoge esa diversidad de perspectivas en donde la democracia representativa, la participativa, los partidos políticos siguen siendo pilares fundamentales de su esencia. Esta constatación lo resume Pachano (2008: 173-188) y realmente lo demuestra en el recorrido teórico que se hace en la subregión.

Las conclusiones principales recogidas en el Seminario Internacional “30 años de democracia en América Latina, Avances y retrocesos”, organizado por la FLACSO y celebrado en Quito el 18 y 19 de noviembre del 2009 coinciden en la necesidad de fortalecer una real democracia en donde la participación y la inclusión estén relacionadas intrínsecamente.

También en el presente estudio se registra el concepto de que la democracia, como sistema político es igual a un conjunto de instituciones donde median la sociedad y el Estado y en donde se hace indispensable profundizar en los consensos. Pese a estos valiosos aportes se constata que hay riesgos que nacen de la pobreza, la exclusión y falta de ingresos, la inseguridad o la falta de acuerdos para establecer las prioridades que cada país tiene y en donde también el Ecuador está inmerso.

Se anota en este estudio que los derechos humanos y su vigencia han sido temas centrales de los foros democráticos. Las exigencias transmitidas por varias organizaciones ciudadanas han logrado una preferente ubicación en las constituciones y en Ecuador particularmente en las dos últimas expedidas en 1998 y en el 2008.

Sin embargo se destaca lo dicho por Burbano de Lara (1998) que afirma que los rendimientos de la democracia vendrán como resultado del juego de un conjunto de instituciones capaces de incorporar en su seno las prácticas de una dinámica ciudadanía.

En la actualidad hay en el Ecuador nuevas iniciativas para fortalecer la democracia a través de una nueva arquitectura institucional que atienda temas actuales como la participación ciudadana, la transparencia en las compras públicas, en el ordenamiento territorial y en los procesos de desconcentración y descentralización.

La preparación de este estudio se ha enriquecido con los análisis y aportes que se desarrollan cotidianamente durante la preparación de la legislación secundaria que se requiere para la plena vigencia de la Constitución actual (2008).

Desde el Sistema de Naciones Unidas en general y particularmente desde el PNUD se hace énfasis en que la democracia contribuye a la estabilidad política y brinda espacios o foros para los opositores; fortalece la gobernabilidad democrática y puede desencadenar un ciclo positivo de desarrollo. A medida que la libertad política amplíe oportunidades; los debates crecerán y las prioridades serán expresadas y consensuadas, se dice.

Anota además que las desigualdades en el ingreso y pobreza, provoca también desconfianza de la gente en las instituciones políticas. El acceso a la información es otro de los retos de la democracia. Este año en la CEPAL al mencionar los desafíos del desarrollo se insiste en lograr un mejor y eficiente estado pero también una ciudadanía activa y debidamente informada.

Siendo la descentralización, el otro tema central de este estudio y que se profundiza en el Capítulo II las revisiones y criterios expuestos en la actualidad sobre el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que se discute en la Asamblea Nacional, ha concentrado la atención del país, especialmente de los gobiernos seccionales autónomos porque es un cuerpo jurídico que definirá el nuevo ordenamiento territorial y operativizará la descentralización con el carácter de obligatoria y bajo los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad, integración y participación ciudadana. Esta coyuntura ha enriquecido el presente estudio.

Barrera, actual Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (2007: 175 . 204) considera necesario que prevalezca una visión nacional y afirma que el proceso de descentralización que se ha desarrollado en esta década está agotado pero que es riesgoso reemplazar con un modelo discrecional y fragmentador. También opina que la participación es un componente central de la descentralización. Si la democratización de

la sociedad es uno de los objetivos de la descentralización deben establecerse mecanismos que favorezca el proceso, enfatiza y contribuye al planteamiento central de este estudio.

Las entrevistas realizadas a personas que diariamente contribuyen a fortalecer la democracia y la descentralización nos permiten reflexionar que para que sea más real la democracia debe estar afincada en el territorio.

Las dificultades que se detallan particularmente en el Capítulo III permiten reconocer que únicamente en el Ministerio de Turismo se pudo cumplir con todas las formalidades que el marco jurídico vigente exigía a los municipios, se observa que se construyeron instrumentos, metodología y asistencia apropiada para que el traspaso de competencias se cumpla a través de convenios que tuvieron al inicio seguimiento y monitoreo apropiado.

Se concluye en que es necesario respetar este proceso que involucra a la institucionalidad de los municipios que tienen responsabilidades de ordenamiento frente a los más importantes atractivos turísticos y deben responder a los desafíos de registrar los índices de mayores carencias y pobreza.

Se documenta los avances que el proceso tuvo en cuanto a la nueva institucionalidad lograda a nivel nacional y local pero también se reconoce un lento desarrollo en cuanto a participación e inclusión, particularmente social.

Las contribuciones de Fernando Carrión (2007 y 2008) son claves para el presente estudio porque actualiza todo el recorrido que el Ecuador ha tenido en esta materia y su criterio marca el pasado y futuro respecto a la descentralización.

El pensamiento y sentir de ciudadanos y ciudadanas que expresan sus conceptos sobre la democracia y la descentralización permiten reconocer que hay avidez para que el centralismo deje de ser una práctica que obstruya los avances de la democracia en el territorio.

Hay reconocimientos ciudadanos hacia los municipios como instituciones que tienen legitimidad para contribuir a la construcción de una sociedad más justa e inclusiva.

La aproximación que se hace a la ciudad de Baños de Agua Santa nos posibilita entender varias lecciones aprendidas en el proceso de la descentralización de la competencia de turismo.

No es un tradicional análisis de caso. Se plantea como un ejercicio de comprensión de la contribución del turismo no sólo a la dinamización de la economía sino a la integración de los sectores urbanos y rurales; a que los pobres sean actores claves del desarrollo a través de la informalidad de sus pequeños negocios.

Facilita entender que la descentralización contribuyó a mejorar las alianzas público – privada y comunitaria que tuvieron beneficios inmediatos de facilitación y formación desde la nueva institucionalidad que viene en el proceso.

Aparte se explora un hecho fundamental en Baños de Agua Santa, que se refiere a la organización, inclusión, participación, tenacidad y afianzamiento a su territorio y que distingue a sus pobladores, particularmente después de la evacuación obligada por la erupción del volcán Tungurahua y el retorno que desafía todo y que destaca la orfandad que sienten los bañeros fuera de sus casas, su trabajo, sus escuelas y su vida cotidiana..

Al concluir y repensar en la democracia se considera urgente recordar que en América Latina e inclusive en el país, existen experiencias exitosas sobre la conformación de espacios de concertación y dialogo ciudadano que pueden ser linternas que guíen la ruptura del centralismo.

Con firmeza se repite que la descentralización es un elemento explorador de un nuevo modelo de Estado que genera mayor equidad, participación e inclusión en el territorio por lo que es imprescindible registrar que es un proceso irreversible y urgente y que sus efectos consolidan el Ecuador Distinto que se busca desde todas las instancias ciudadanas.

## BIBLIOGRAFÍA

AME,(2004) “Armonización Y Sistematización De Las Herramientas Jurídicas De Los Procesos Sociales Locales Para La Construcción De Gobierno Local, Políticas Públicas y Descentralización” estudio jurídico de Gustavo Bedón. No publicado.

AME, (2006), Análisis de la descentralización en turismo, estudio preparado por Juan Monsalve. No publicado.

Barrera, Augusto (2007) Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador,

Bobbio, Norberto (1989) El Futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México.

Borja, Rodrigo (2008) Descentralización y autonomía en Ecuador

Burbano de Lara, Felipe (1998) Democracia, Cultura y Gobernabilidad -los estudios políticos de los años noventa-.

Campaña Mera, Joffre (2007) Un proyecto de ley orgánica del sistema autonómico, una aproximación al buen gobierno.

Carrión Fernando (2007) (compilador) La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, FLACSO, SENPLADES.

Carrión Fernando (2007) La descentralización en el Ecuador, un tema de Estado...

Carrión, Fernando (2006) “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después”. Ponencia en el Seminario “Quince años de descentralización y autonomías en el Ecuador” diciembre del 2006 en Quito – Ecuador.

Carrión, Fernando y Villaronga Brigitta (compiladores) (2008) *Descentralizar; un derrotero a seguir*, Quito - Ecuador: Editorial Crearimagen.

Carrión, Fernando (2008) “La descentralización como geometría variable” Ponencia en el Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina”, agosto 7 y 8 del 2007 en Quito Ecuador.

Castillo, José Bolívar (2002), *Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional. El caso de la región sur del Ecuador*, Ecuador: tercera edición.

CONAM – GTZ (2005) Avances sobre la descentralización. Informe socializado en proceso de descentralización de turismo.

Constitución Política del Ecuador, 1998



Constitución Política del Ecuador, 2008

CPME- UNIFEM- (2000) Liderazgos Alternativos, Lecturas de la Campaña por los Derechos Políticos de las Mujeres. Investigadora: Castro, Elsa María. Quito – Ecuador: Editorial Graphus.

Dahl, Robert A (2003), *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires: Editorial PAIDOS.

De la Torre, Carlos (2003), Populismo Radical y Democracia en los Andes, artículo central.

De Sousa Santos, Boaventura (2004), *Reinventar la democracia, Reinventar el Estado*, Ecuador: Editorial Abya Yala – FES,

Falconí, Fander y Pabel Muñoz (2007) “En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento”. Ponencia en el Seminario “Quince años de descentralización y autonomías en el Ecuador” diciembre del 2006 en Quito – Ecuador.

García, Fernando (2007) “Gobernar desde la diversidad, reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador”. Ponencia en el Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina”, agosto 7 y 8 del 2007 en Quito Ecuador.

Jelin, Elizabeth (1998) *La construcción de la ciudadanía, entre la solidaridad y la responsabilidad*. Caracas-Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Linz, Juan (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid – España: Editorial Alianza Editorial.

Lijphart, Arend (2000), *Modelos de Democracia, Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Ministerio de Turismo del Ecuador (2001) “*Descentralización del Turismo – Un proceso para el cambio y la sostenibilidad*” Quito – Ecuador: Editorial Graphus.

Mouffe, Chantal(1999) *El Retorno de lo político.- Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Buenos Aires: Editorial Paidos.

Muñoz, Pabel (2007) “Estado regional autónomo para el Ecuador” Ponencia en el Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina”, agosto 7 y 8 del 2007 en Quito Ecuador.

Monsalve, Diego (2007) “Lecciones que deja la descentralización en el Ecuador” Ponencia en el Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina”, agosto 7 y 8 del 2007 en Quito Ecuador.

Nohlen, Dieter (1995) *Elecciones y sistemas electorales*, Caracas – Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Nohlen Dieter y Mario Fernández (1998) *El presidencialismo renovado, Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas – Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Obama, Barak, (2007) *La audacia de la esperanza*, New Cork: Vintage Books.

O’ Donnel, Guillermo (1996) *Ilusiones sobre la consolidación de la democracia*, Caracas – Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

OMT, (1999) *Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal- Edición para América Latina y El Caribe*. Madrid, España.

---- (1999) *Guía para Administraciones Locales y Desarrollo Turístico Sostenible*. Madrid, España.

Pachano, Simón (1998) *La Representación Caótica*, Quito - Ecuador: Editorial Rispergraf.

Pachano Simón (2007) *La trama de Penélope*, Quito – Ecuador: FLACSO – IDEA – NIMD

Pachano, Simón(2008) *Temas Actuales y tendencias en la Ciencia Política*, Ecuador: Ministerio de Cultura.

Paramio, Ludolfo (1989) *Tras el diluvio: la izquierda ante el fin del siglo*. España: Siglo 21 editores.

PNUD, Mella Luis (editor) (1999) *Varios Autores*. Ecuador: Los desafíos éticos del presente. Quito – Ecuador: Editorial Santillana.

---- (2002) *Informe sobre Desarrollo Humano. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*.

PSOE, Secretaría de Participación de la Mujer (1987) *Dossier de argumentación sobre cuotas de representación*. Madrid, España.

Sánchez, Parga José (1999) *Cultura Política en la Sociedad Ecuatoriana*, Quito – Ecuador: Ediciones ABYA-YALA – ILDIS.

Sartori, Giovanni (1987) *En defensa de la representación política*, Discurso en el Congreso de los Diputados de España. Documento de FLACSO.

Sartori, Giovanni, (1989) *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*.- México: Alianza Editorial.

SENPLADES, SNV, (2007) Instrumentos para la gestión turística descentralizada. Versión electrónica de difusión pública.

SENPLADES – BID - PAD– (2007) Instrumentos para la gestión ambiental descentralizada, Versión electrónica de difusión pública.

Tarrow, Sidney (1994), *El poder en movimiento*, Madrid: Alianza Editorial.

Touraine, Alain (1999), *Crítica de la modernidad*, Ensayo disponible en FLACSO.

Vargas Virginia (1989), *El aporte de la rebeldía de las mujeres*, Lima – Perú: Ediciones Flora Tristán.

Vega, Gustavo (2007) Palabras de inauguración del Seminario Internacional “Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina”. FLACSO, Quito, Ecuador.

Verdesoto, Luis (2009) Introducciones de Libros, *Quito Identidad, innovación y competitividad y Quito, Desarrollo para la gente tomo 1-* Quito – Ecuador: Editorial Continente.

## ANEXOS

Anexo No. 1

### CONVENIO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Comparecen a la celebración del presente Convenio de Descentralización y Transferencia de Competencias, por una parte, el Estado Ecuatoriano, representado por el Presidente Constitucional de la República, **Dr. Gustavo Noboa Bejarano**, y el Ministerio de Turismo, representado por su titular señora **Rocío Vázquez Alcázar**; y, por otra parte, el Ilustre Municipio de **BAÑOS DE AGUA SANTA**, representado por su Alcalde, **Lcdo. Hugo Marcelo Pineda**, y el señor **Dr. César Arroba**, en su calidad de Procurador Síndico del Municipio, quienes convienen en suscribir el presente instrumento que se registrará al tenor de las cláusulas que a continuación se detallan:

#### PRIMERA: ANTECEDENTES

La Constitución Política de la República del Ecuador, en su Artículo 226, primer inciso, establece que todas las competencias del Gobierno Central son susceptibles de ser descentralizadas, con excepción de la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y, aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente las excluyan.

La descentralización tiene el carácter de obligatoria, cuando una entidad seccional solicite la administración de una o más competencias y demuestre su capacidad técnica para asumirlas.

El Ministerio de Turismo impulsa una política moderna y democrática con la finalidad de que el turismo se convierta en un eje de la reactivación económica del país y sea una actividad en la que todos los ecuatorianos se sientan comprometidos, para lo cual ha decidido impulsar la descentralización de su gestión, mediante la entrega de competencias, atribuciones y funciones a los municipios que registran capacidades para asumir esta responsabilidad.

La Ley Especial de Desarrollo Turístico, actualmente en vigencia, dictamina en su artículo 1 literal b), que uno de sus objetivos es "Contribuir a la descentralización de la actividad turística y al desarrollo de nuevas áreas o zonas turísticas".

El artículo 46 de la misma Ley determina la obligación que toda persona natural o jurídica que desee dedicarse a la industria del turismo deberá registrarse y obtener la Licencia Única Anual de Funcionamiento en el Ministerio de Turismo.

Por su parte el Municipio tiene como función primordial el impulso del desarrollo turístico cantonal, conforme sus ordenanzas internas y las atribuciones que le confiere la Ley de Régimen Municipal, en los numerales 8 y 10, de su artículo 15.

El artículo 16 de la Ley de Régimen Municipal, indica que para el cumplimiento de sus fines esenciales, el Municipio enmarcará su actividad en las orientaciones emanadas de

los planes y políticas nacionales y regionales de desarrollo del sector turístico que adopte el Estado.

El artículo 9, literal n) de la Ley de Descentralización del Estado en forma explícita reconoce a los gobiernos locales con facultades para la gestión del turismo.

El Ministerio de Turismo, luego de la realización de varios estudios técnicos elaboró un modelo de descentralización del turismo y ha comprobado el potencial turístico de la región y la capacidad institucional para que el Municipio asuma las responsabilidades que se generan a partir de esta transferencia de competencias.

El Concejo Municipal resolvió asumir, además de las competencias asignadas por la Ley, la planificación, organización, control y promoción de la actividad turística en su cantón.

## **SEGUNDA: OBJETO**

Con los antecedentes indicados, este Convenio tiene por objeto trasladar desde el Ministerio de Turismo hacia el Municipio las atribuciones de planificar, fomentar, incentivar y facilitar la organización, funcionamiento y competitividad de la actividad turística cantonal y de los establecimientos que prestan servicios en actividades turísticas. Estas competencias son asumidas por la Municipalidad y los Órganos que se dispusieren mediante Ordenanza Municipal.

## **TERCERA: ATRIBUCIONES Y FUNCIONES QUE SE TRANSFIEREN**

Sin perjuicio de la transferencia señalada como objeto del presente convenio, la Municipalidad asumirá las siguientes atribuciones y funciones:

1. Expedir las Ordenanzas y Resoluciones de carácter local que en forma específica contribuyan al fortalecimiento y desarrollo del turismo, en base a su autonomía y consiguientemente conforme a la Constitución Política del Ecuador, Ley de Régimen Municipal, Ley Especial de Desarrollo Turístico y demás leyes aplicables.
2. La promoción turística del cantón, en coordinación con las normas y estrategias nacionales que existieren al respecto.
3. La concesión y renovación de la Licencia Única Anual de Funcionamiento, de los establecimientos turísticos localizados en su jurisdicción cantonal.

La concesión de la Licencia se efectuará previa verificación de que el establecimiento se encuentre Registrado en el Ministerio de Turismo.

4. Conferir las licencias para operadores de turismo a toda persona natural o jurídica que realice servicios turísticos, sujetándose para el efecto a la Ley Especial de Desarrollo Turístico, su Reglamento, las normas vigentes y el mecanismo expedido por el Ministerio de Turismo.



5. Regular el horario de funcionamiento de los establecimientos turísticos en el área de su jurisdicción.
6. El control y vigilancia de la calidad de las actividades y establecimientos turísticos del Cantón, que han obtenido las licencias de funcionamiento, sin que esto suponga categorización o recategorización, acción que es exclusiva y privativa del Ministerio de Turismo.
7. Dictar sanciones, en coordinación con el Ministerio de Turismo, a aquellos servicios o establecimientos turísticos que incumplieren las disposiciones de la Ley Especial de Desarrollo Turístico y normas nacionales y locales vigentes.
8. La actualización y uso adecuado de los catastros e inventarios turísticos, que se entregarán durante el proceso de capacitación y entrenamiento relacionado con estas herramientas técnicas.
9. La protección y supervisión del patrimonio, cultural, ambiental y turístico del Cantón.
10. Crear o fijar, conforme a las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal, tasas o tributos de carácter local tendientes a fortalecer la actividad turística, en base a la realización del análisis técnico y la concertación con los actores vinculados a la actividad turística.

#### **CUARTA: OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DE TURISMO**

1. Establecer las políticas nacionales y las regulaciones generales para el funcionamiento del sector turístico.
2. Elaborar las normas y reglamentos que deben ser observadas por todos los establecimientos turísticos del país, para su funcionamiento.
3. Vigilar el cumplimiento de la Ley Especial de Desarrollo Turístico y sus reglamentos, por parte del Municipio.
4. Dotar al Municipio de la información técnica necesaria para la gestión turística.
5. Entregar a la Municipalidad un equipo de computación (Computadora e impresora) y el necesario soporte tecnológico (software), que facilitará la implementación de la red interconectada y el Sistema Integrado de Información Turística.
6. Prestar asistencia técnica y capacitación sostenida y permanente al Municipio con el objeto de que perfeccione su actividad en materia turística.
7. Transferir las atribuciones y funciones relacionadas con el otorgamiento de la Licencia Anual de Funcionamiento de los establecimientos turísticos de su jurisdicción, establecido en el artículo 46 de la Ley Especial de Desarrollo Turístico y su Reglamento.

El Municipio, en base a las atribuciones que le confiere la Ley de Régimen Municipal, podrá establecer la tasa correspondiente, por concepto de otorgamiento de la Licencia Anual de Funcionamiento.

El Ministerio, como Autoridad Nacional de Turismo y responsable de la categorización de los establecimientos turísticos, dará los parámetros técnicos para el establecimiento de valores, con el objetivo de que éstos guarden relación con la categoría del establecimiento.

8. Apoyar a los proyectos de desarrollo turístico sostenible que sean presentados al Ministerio de Turismo por el Municipio, cuando formen parte de su Plan Estratégico Local y que de manera especial aquellos que involucren a grupos indígenas y campesinos.
9. El Ministerio de Turismo, de manera preferente, cofinanciará aquellas actividades promocionales de carácter local, que sean presentadas por el Municipio, de acuerdo a la programación anual de promoción turística cantonal.
10. Realizar una continúa evaluación sobre la marcha del proceso y sus avances en el tiempo.

#### QUINTA: OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO

1. Impulsar procesos de participación ciudadana tendientes a generar una conciencia y práctica colectiva para el fomento, promoción y sostenibilidad de la actividad turística, respetuosa de la cultura y el ambiente.
2. La Municipalidad se compromete a emitir las Ordenanzas pertinentes para crear o fortalecer una dependencia administrativa que se encargue de la gestión turística local, específicamente en el campo de la planificación, organización, fomento y promoción de las competencias que se delegan bajo este instrumento. Para tal efecto, esta dependencia deberá contar con personal capacitado y con infraestructura adecuada para la prestación de los servicios turísticos.
3. Estructurar o fortalecer una Comisión de Turismo en el seno del Concejo Cantonal con la participación de Concejales interesados en este tema a fin de que emitan la legislación local, que contribuya a un mejor ordenamiento y organización de la ciudad, en función de las competencias que asume.
4. Impulsar la formación del Consejo de Turismo Local, como un espacio de concertación con Universidades, empresa privada, comunidades locales, instituciones públicas y demás actores interesados en promover y fortalecer el turismo local.
5. Destinar los recursos obtenidos con la creación de la tasa por concepto de otorgamiento de la Licencia Anual de Funcionamiento, definida en el numeral 7 de la Cláusula Cuarta, al cumplimiento de los objetivos del desarrollo local del turismo, garantizando el uso apropiado de estos recursos, especialmente en las actividades antes mencionadas y que sean compatibles, complementarias y



guarden relación con los programas y políticas del Ministerio de Turismo, debidamente contemplados en el Plan Nacional de Competitividad Turística del Ecuador.

6. Asumir el liderazgo para la formulación del Plan Estratégico Participativo del Turismo Local, que posibilite la articulación con las propuestas del Plan Nacional de Competitividad que ejecuta el Ministerio de Turismo del Ecuador.
7. Garantizar la ejecución de las estrategias para el desarrollo turístico cantonal, establecidas en forma participativa en el Plan Estratégico Local, con el conjunto de actores locales.
8. Reconocer al Ministerio de Turismo como la Autoridad Nacional en la materia y rector de la política nacional de Turismo.
9. Coordinar con el Consejo Provincial para la planificación y desarrollo de productos y proyectos turísticos, a nivel provincial.
10. Coordinar con otros municipios para el desarrollo de productos o circuitos turísticos, que posibiliten la promoción conjunta y el acceso a nuevos mercados.
11. Adoptar toda la legislación vigente para el sector turístico incluyendo reglamentos generales y especiales.
12. Expresamente se prohíbe al Municipio la interpretación o modificación de la legislación nacional vigente para el sector, incluyendo los Reglamentos Generales y Especiales.
13. Crear mecanismos que garanticen la seguridad a los turistas y el respeto a sus derechos como consumidores y usuarios de los servicios, en concordancia con la normativa nacional.
14. Participar en el Sistema Integrado de Información Turística y crear centros de información turística local, de acuerdo a la política nacional.
15. Mantener una adecuada señalización turística interna del cantón e impulsar campañas de concientización ciudadana, que genere una verdadera cultura sobre el turismo y los valores del país.
16. Propiciar la estructuración de un Fondo de Promoción Cantonal o Regional, con la participación del sector privado, que deberá ser manejado a través de un Fideicomiso.
17. Precautelar el patrimonio histórico, cultural y turístico del cantón, con sujeción a las normas establecidas en la Ley.
18. Proporcionar al Ministerio de Turismo la información necesaria sobre las actividades desarrolladas y que son materia de este convenio.
19. Elaborar y/o actualizar en forma permanente el Catastro de Establecimientos Turísticos del Cantón y el Inventario de Recursos Turísticos, debiendo para el



efecto sujetarse a las metodologías y procedimientos establecidos por el Ministerio de Turismo. El catastro y el inventario deberán ser desarrollados de acuerdo con el modelo aprobado, para uso nacional, por el Ministerio de Turismo y que serán entregados durante el proceso de transferencia. La información del Catastro deberá ser remitida periódicamente al Ministerio.

20. Promover el desarrollo de productos turísticos en el ámbito cantonal, acordes con las tendencias del mercado nacional e internacional.
21. Participar en la elaboración de las estadísticas de turismo nacionales y locales, de acuerdo a las normas establecidas por el Ministerio de Turismo.

#### **SEXTA: OBLIGACIONES CONJUNTAS**

1. Establecerán conjuntamente los mecanismos necesarios para el mantenimiento del Sistema Integrado de Información Turística y para el diseño, obtención y publicación de estadísticas locales y nacionales.
2. El Ministerio de Turismo y el Municipio se comprometen a entregar mutuamente a sus funcionarios toda la información y los documentos que le fueren requeridos, así como prestar las facilidades para su trabajo.
3. Trabajar en la divulgación y aplicación del Código Mundial de Ética en Turismo, promovido por la Organización Mundial de Turismo, así como las leyes de defensa y protección del consumidor.
4. Trabajar en líneas de cooperación nacional e internacional para garantizar la sostenibilidad del turismo a nivel local y nacional.
5. Impulsar el intercambio de experiencias y hermanamiento con otros destinos turísticos que tengan similares intereses y potencialidades en el ámbito turístico.

#### **SÉPTIMA: CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TECNICA**

El Ministerio de Turismo ha elaborado y ejecuta un Plan de Capacitación que acompaña el proceso de descentralización, con el objetivo de brindar el apoyo técnico necesario para la transferencia de funciones. Para el efecto el Municipio, se compromete a dar las facilidades necesarias al personal asignado para llevar a cabo esta actividad.

#### **OCTAVA: ENCARGO**

El Municipio, que suscribe el presente Convenio de Transferencia de Competencias, encarga al Ministerio de Turismo, en su calidad de organismo ejecutor, la administración de LA PARTE PROPORCIONAL DE \$50.000 aprobada por el Banco del Estado, para financiar parcialmente la Asistencia Técnica del "Proyecto de Fortalecimiento Institucional de los Municipios para la

Descentralización del Turismo", en los términos que constan en el informe de evaluación que sirvió de base para la aprobación de la respectiva asignación, la misma que proviene del Fondo del 20% para Fortalecimiento Institucional de Municipios y Consejos Provinciales y para proyectos sociales. Ratifican además que el Ministerio de Turismo suscriba el respectivo convenio de asignación con el Banco del Estado, en representación de las 25 municipalidades asignatarias.

#### NOVENA: SUBSIDIARIEDAD

El Ministerio de Turismo coordinará con la Municipalidad, para que de manera subsidiaria y, en los casos establecidos en el Art. 20 de la Ley de Régimen Municipal, intervenir y suplir con su intervención las potestades y servicios transferidos a la Municipalidad

#### DECIMA: DE LA TRANSFERENCIA

Se entenderán plenamente transferidas al Municipio las atribuciones y funciones inherentes a la gestión de las competencias objeto de este Convenio, de acuerdo con las cláusulas precedentes y dentro del ámbito de jurisdicción del Municipio en mención, una vez que el Municipio demuestre haber cumplido las siguientes condiciones:

- Contar con la Dependencia Técnica Municipal responsable de la gestión del turismo local.
- Asignar el personal responsable de las acciones de turismo, que participe en el Plan de Capacitación que acompaña la descentralización del turismo.
- Convocar a los actores locales vinculados a las actividades turísticas con el fin de estructurar el Consejo de Turismo Local.

#### DECIMA PRIMERA:

Las comunicaciones relativas a este Convenio se cursarán oficialmente y en forma escrita.

#### DÉCIMA SEGUNDA: CESIONES

Este Convenio es obligatorio para las partes y tendrá los efectos previstos en el mismo, de ninguna manera las partes pueden ceder sus derechos y obligaciones constantes en el presente instrumento, sin el consentimiento expreso y por escrito de la otra.

#### DÉCIMA TERCERA: CONTROVERSIAS

En caso de suscitarse controversias derivadas de la ejecución de este convenio, las partes se sujetarán a la Resolución de la Comisión Nacional de Competencias.

DECIMA CUARTA: DOCUMENTOS HABILITANTES

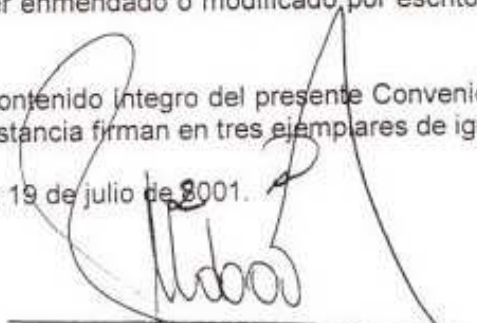
Forman parte integrante de este convenio los siguientes documentos:

- Acta de posesión del Presidente Constitucional de la República;
- Nombramiento de la Ministra de Turismo;
- Nombramiento y Acta de Posesión del Alcalde;
- Nombramiento del Procurador Síndico;
- Acta del Concejo Municipal en la que se aprueba el asumir las funciones de turismo;
- Modelo de Descentralización del Turismo.

Este Convenio podrá ser enmendado o modificado por escrito de convenir a las partes y de mutuo acuerdo.

Leído que les fuera el contenido íntegro del presente Convenio, las partes se ratifican en su contenido y para constancia firman en tres ejemplares de igual tenor y valor.

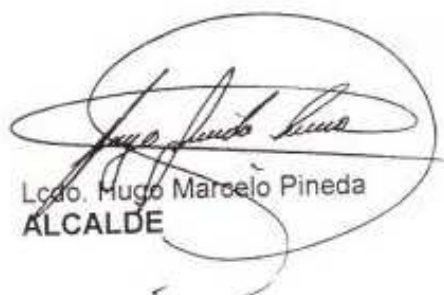
En la ciudad de Quito, a 19 de julio de 2001.



Dr. Gustavo Noboa Béjarano,  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**



Rocío Vázquez Alcázar,  
**MINISTRA DE TURISMO**



Lcdo. Hugo Marcelo Pineda  
**ALCALDE**



Dr. César Arriba  
**PROCURADOR SINDICO**

**ANEXO No.2**

**ENTREVISTADOS Y GUIA DE PREGUNTAS**

<b>Código</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO / FUNCION</b>	<b>LUGAR/FECHA</b>
Cdg 001	Behr, José	Director de Turismo Municipio de Salinas	Guayaquil, 17/09/09
Cdg 002	Cabanilla, Enrique	Consultor –Especialista en Turismo Universidad de Especialidades Turísticas - Quito	Vía correo electrónico – 04/09/09
Cdg 003	Calderón, Guido	Consultor Turismo y Ambiente – Empresario- Baños de Agua Santa	Vía correo electrónico – 04/09/09 Guayaquil, 17/09/09
Cdg 004	Camacho, Ricardo	Director de Turismo Consejo Provincial de Santa Elena	Vía correo electrónico – 22/09/09 Guayaquil, 17/09/09
Cdg 005	Cevallos, Magdalena	Empresaria Privada Salinas	Guayaquil, 17/09/09
Cdg 006	Delgado, Esteban, Arq.	Subsecretario de Turismo (2009) Quito	Guayaquil, 18/09/09
Cdg 007	Fierro, Gustavo	Director de Turismo del Municipio de Guaranda	Vía correo electrónico – 22/09/09
Cdg 008	Guevara, Angel Dr.	Presidente Cámara Turismo Baños de Agua Santa	Guayaquil, 17/09/09

Cdg 009	León. María A.	Responsable – MINTUR Fortalecimiento Municipal - Guayaquil	Vía correo electrónico – 22/09/09  Guayaquil, 17/09/09
Cdg 010	Mayorga, Enrique	Director de Turismo Municipio de Baños de Agua Santa	Guayaquil, 17/09/09
Cdg 011	Núñez, Pilar	Especialista en Desarrollo, Ex Asambleísta - Quito	Vía correo electrónico – 22/09/09
Cdg 012	Orquera, Felipe	Responsable Planificación – MINTUR Municipal - Ibarra	Guayaquil, 17/09/09
Cdg 013	Pineda, Hugo	Alcalde de Baños de Agua Santa	Guayaquil, 17/09/09  Baños – 2003 y 2009
Cdg 014	Ríos, Roberth	Consultor Ambiente y Turismo - Ambato - Baños	Guayaquil, 17/18/09/09  Baños 2003 y 2009
Cdg 015	Samaniego, Jorge	Consultor Ambiente y Turismo - Guayaquil	Vía correo electrónico – 23/09/09
Cdg 016	Santos, Herlinda	Ex Directora de Turismo del Municipio de Salinas	Vía correo electrónico – 20/09/09
Cdg 017	Veintimilla, Cinthy, MBA	Consultora –Especialista Turismo Guayaquil	Guayaquil, 17/09/09
Cdg 018	Ana Villarreal	Consultora –Especialista Turismo Quito	Vía correo electrónico – 22/09/09

**Alcaldes entrevistados después del proceso de descentralización:**

- Alcalde de Sucre (Bahía de Caráquez) – Dr. Leonardo Viteri
- Alcalde de Otavalo – Sr. Mario Conejo
- Alcalde de Baños de Agua Santa – Sr. Hugo Pineda.



**FLACSO**  
**Maestría en Ciencia Política**  
**DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN: CONVERGENCIAS Y**  
**COMPLEMENTARIDADES**  
**CUESTIONARIO:**  
**SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR**

1. ¿Considera que en el Ecuador es necesario repensar en la democracia? Cite tres elementos que pueden incentivar a la consolidación de la democracia.
2. ¿Considera que la **participación e inclusión** de todos son ejes fundamentales de la democracia?

**LOS APORTES DE LA DESCENTRALIZACION A LA DEMOCRACIA**

1. ¿Frente al agotamiento de un modelo centralista considera a la descentralización como un incentivo para el cambio y la democracia? ¿Por qué?
2. Los nuevos roles institucionales que exige la descentralización fortalecen un modelo de equidad en lo nacional y local. ¿Considera que el proceso de la descentralización en turismo y ambiente definió y cumplió estos roles?

**SENTIR DE LA DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACION EN EL TERRITORIO**

1. ¿Por qué es difícil creer en la descentralización? Cite tres inquietudes que genera la descentralización.
2. ¿Piensa que en Baños se siente la participación e inclusión? ¿Considera que las instituciones locales y los/as ciudadanos /as de Baños de Agua Santa quieren la democracia y la descentralización?
3. ¿Podría brevemente describir un antes y un después de la descentralización de turismo hacia el Municipio de Baños? Cuáles serían las lecciones aprendidas?

<p>GRACIAS POR SU COLABORACION AL ATENDER EL CUESTIONARIO QUE ANTECEDE. VALORO SUS RESPUESTAS Y POR SER UN EJERCICIO ACADÉMICO SERAN GUARDADAS CON LA PRIVACIDAD DEL CASO. (Solicito se sirva enviarme ANTES del 15 de septiembre del 2009 al correo electrónico: <a href="mailto:emcastrol@yahoo.es">emcastrol@yahoo.es</a>.)</p>
--