

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2008 – 2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
SOCIOAMBIENTALES**

**LA GESTIÓN Y DISCURSO AMBIENTAL EN LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES DE LAS ISLAS SANTA CRUZ Y SAN CRISTÓBAL,
GALÁPAGOS**

LEIDY MARCELA REYES PARRA

SEPTIEMBRE DE 2011

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2008 – 2010**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
SOCIOAMBIENTALES**

**LA GESTIÓN Y DISCURSO AMBIENTAL EN LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES DE LAS ISLAS SANTA CRUZ Y SAN CRISTÓBAL,
GALÁPAGOS**

LEIDY MARCELA REYES PARRA

ASESOR: Dr. (c) TEODORO BUSTAMANTE PONCE

LECTORES: Dr. NICOLÁS CUVI

Dr. (c) IVÁN NARVÁEZ

SEPTIEMBRE DE 2011

DEDICATORIA

“Cuando me encuentro con un [ser humano], encuentro la voluntad del poder”

Friedrich Nietzsche (1844 – 1900)

Dedicado a ese ser que ha sido
guía, refugio, fuerza y ayuda
presente durante mi vida.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas las personas o instituciones que contribuyeron significativamente durante el proceso, desarrollo y realización de este trabajo investigativo.

- A mis padres (Mariela y Alfredo) y herman@s (Luis Alfredo, Sandra Milena y Yeimy Katherine) por una vez más estar apoyándome en todo momento desde la distancia.
- A Teodoro Bustamante Ponce (tutor académico) quién durante mis estudios de maestría, aportó sus conocimientos, fundamentación y recomendaciones académicas.
- A Susana Bustillos (literata) por su colaboración en la corrección de estilo y redacción de este documento.
- A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Sede Ecuador), en especial al Programa de Estudios Socioambientales, por otorgarme una beca para el desarrollo de mis estudios de maestría. Asimismo, por permitirme representarla como entidad universitaria de formación y conocimiento integral frente a la sociedad del Archipiélago de Galápagos.
- A la Fundación Charles Darwin (FCD – Sedes Santa Cruz y San Cristóbal) por apoyarme con una beca para realizar el trabajo de campo en las islas. Igualmente por incentivar este tipo de investigaciones dentro del marco institucional del archipiélago, además del buen manejo logístico que generaron.
- A los gobiernos municipales de las islas Santa Cruz y San Cristóbal por facilitar la recopilación de información, así como el desarrollo de encuestas y entrevistas con sus funcionarios/as públicos/as.
- A la familia Mayorga Estrella (Luis Gabriel, Adriana, Luis Eduardo, Alex, Giovanni, David y Esteban) por acogerme durante mi llegada a Quito y por estar pendientes de mí en todo momento.
- A tod@s mis compañer@s FLACSO de la convocatoria 2008 – 2010 (en especial a Ana Gómez, Martha Guerra, Diana Hinojosa, Camilo Mongua, Nelson Nogales, Karina Ortega y David Zaldumbide) por ser como son; por ser un grupo tan

agradable y con un potencial académico y experiencial enorme que favoreció mi acople a la misma.

- A mis compañeros del Programa de Ciencias Sociales – FCD (Carlos Montenegro y Josselin Guyot) por su amistad y sus acertados comentarios y sugerencias académicas.
- A mis compañeros de apartamento en Quito (Sergio García, María Alejandra Azuá, Otto Colpari, Jorge Cancimance, Claudia López y Ludwin Álvarez) por hacer de mi estadía en el país algo agradable y divertido.
- A tod@s mis compañer@s FCD de la casa de voluntari@s (en especial a Valeria Dután y Diego Villagómez) por ser como son; por ser un grupo agradable y con un potencial profesional y experiencial enorme que favoreció mi acople en la isla Santa Cruz.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	12
ABSTRACT	13

INTRODUCCIÓN	14
---------------------------	----

CAPÍTULO I: SINERGIA COGNOSCITIVA DE UN SER SOCIAL

Marco teórico y conceptual	18
El raciocinio integral	18
El complejo mundo del ‘Discurso’	20
<i>Ejercicio analítico de un discurso ambiental</i>	24
Relaciones de poder	27
Acción, percepción y comunicación desde lo público	29
Teoría organizacional y estratégica	31
Elementos constitutivos de la Gobernanza	33
La municipalidad en Ecuador	36
Estudios de caso nacionales	37

CAPÍTULO II: GALÁPAGOS, UN MICRO MUNDO DE CONTRADICCIONES

Metodología

Triangulación metodológica simultánea	39
--	----

Técnicas

Diagnóstico Municipal específico	40
<i>Área administrativa</i>	40
<i>Área financiera</i>	41
Discurso ambiental municipal y relaciones de poder	43
<i>Análisis de coyuntura</i>	44
<i>Mapeo de actores</i>	45
Procesamiento de datos y análisis	46

Perspectiva actual	46
Entorno histórico, físico y socioeconómico	53
Isla Santa Cruz	54
Isla San Cristóbal	55
Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales	59
<i>Misión institucional</i>	59
<i>Visión institucional</i>	59

CAPÍTULO III: CONSTRUCCIÓN, ROLES Y DESARROLLO PÚBLICO

Percepción y conocimiento de la gestión municipal	62
Ciclo administrativo	62
<i>Ámbito organizacional</i>	62
<i>Distributivo de personal</i>	66
<i>Contratación</i>	70
<i>Producción de informes / reportes / evaluaciones de trabajo</i>	73
<i>Entorno institucional</i>	73
<i>Contexto administrativo</i>	76
Ciclo financiero	84
<i>Gestión de recursos</i>	94
Proyecto IGG – Indicadores municipales mediales	96

CAPÍTULO IV: DEL DICHO AL HECHO... PUGNA DE PODERES

Percepción y viabilidad del discurso ambiental municipal	99
Fase ambiental	101
Elementos discursivos	109
<i>Santa Cruz: El ‘conejillo de indias’ ambiental</i>	113
<i>San Cristóbal: El ambiente como precepto</i>	115
Análisis crítico del discurso	118
Proyectos y programas	121
<i>Movilización de sentido en proyectos espaciales</i>	121

Percepción de las relaciones de poder municipales	
Relaciones de poder	125
Toma de decisiones – esquema	130
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFÍA	139
ANEXOS	154

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla n° 1: Población censal de los cantones Santa Cruz y San Cristóbal, provincia de Galápagos.....	53
Tabla n° 2: Finalidades y objetivos áreas de Gestión Administrativa.....	64
Tabla n° 3: Matriz de percepción – sub categoría ‘Organizacional’.....	67
Tabla n° 4: Distributivo de personal Gestión Administrativa, Financiera y UGASP – G. M. de Santa Cruz (2010).....	68
Tabla n° 5: Distributivo de personal Gestión Administrativa, Financiera y UGA – G. M. de San Cristóbal (2010).....	69
Tabla n° 6: Datos relevantes –área administrativa- de formatos de diagnóstico para los G. M. de Santa Cruz y San Cristóbal.....	71
Tabla n° 7: Datos relevantes –área de ‘ambiente’- de formatos de diagnóstico para los G. M. de Santa Cruz y San Cristóbal.....	72
Tabla n° 8: Matriz de percepción – sub categoría ‘Institucional’.....	74
Tabla n° 9: Matriz de percepción – sub categoría ‘Administrativa’.....	77
Tabla n° 10: Ingresos Municipales (años 2004 – 2009).....	85
Tabla n° 11: Egresos Municipales (años 2004 – 2009).....	86
Tabla n° 12: Tasas de crecimiento/decremento anual presupuesto codificado (%) (Años 2004 – 2008).....	89
Tabla n° 13: Porcentaje (%) de variación anual ejecución presupuestaria (%) (Años 2004 – 2008).....	90
Tabla n° 14: Desglose de egresos devengados – G. M. de San Cristóbal.....	91
Tabla n° 15: Superávit anuales (años 2004 – 2009).....	92
Tabla n° 16: Capacidad de Ahorro – CA- (años 2004 – 2009).....	93
Tabla n° 17: Datos relevantes –área financiera- de formatos de diagnóstico para el G. M. de San Cristóbal.....	95
Tabla n° 18: Indicadores municipales mediales – áreas administración y finanzas.....	98
Tabla n° 19: Informe de labores – Área de Gestión Ambiental- (G. M. de Santa Cruz y San Cristóbal).....	110
Tabla n° 20: Parámetros discursivos G. M. de Santa Cruz (Buchelli Mora,	

09/07/2010).....	122
Tabla n° 21: Características de las relaciones de poder – G. M. de Santa Cruz y San Cristóbal.....	126

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama n° 1: Forma de influencia en los grupos sociales.....	22
Diagrama n° 2: Organigrama estructural propuesto G. M. de Santa Cruz.....	55
Diagrama n° 3: Organigrama estructural propuesto G. M. de San Cristóbal.....	57
Diagrama n° 4: Proceso de toma de decisiones – mapeo de actores (a).....	131
Diagrama n° 5: Proceso de toma de decisiones – mapeo de actores (b).....	132

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico n° 1: Ejecución presupuestaria – G. M. de Santa Cruz (años 2004 – 2009).....	87
Gráfico n° 2: Ejecución presupuestaria – G. M. de San Cristóbal (años 2004 – 2009).....	89

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo n° 1: Formatos de diagnóstico municipal – área administrativa.....	154
Anexo n° 2: Indicadores – Estado de ingresos y gastos municipales.....	157
Anexo n° 3: Formato de desglose de egresos –dos últimos años- con responsable financiero.....	158
Anexo n° 4: Formatos de diagnóstico municipal – área financiera.....	159
Anexo n° 5: Preguntas entrevistas semi – estructuradas – procesos financieros...	161
Anexo n° 6: Preguntas entrevistas a miembros de organizaciones públicas y privadas.....	162
Anexo n° 7: Matriz de análisis general de la formación discursiva.....	163
Anexo n° 8: Preguntas orientadoras – relaciones de poder.....	164
Anexo n° 9: Localización del Archipiélago de Galápagos. a) Escala 1:1.250.000 (Fuente: Ministerio de Turismo), b) Escala 1:500.000 (Fuente: Ministerio de Turismo).....	165
Anexo n° 10: Simulaciones rentas para los cantones y parroquias de la Provincia de Galápagos (Fuente: El Universo, 2010).....	166
Anexo n° 11: Mapa Isla Santa Cruz (Fuente: SantaCruz.gov.ec).....	167
Anexo n° 12: Mapa Isla San Cristóbal (Fuente: Crespo <i>et al.</i> , 2007).....	168

RESUMEN

En el presente estudio, se obtuvo información cuantitativa y cualitativa relacionada con los proyectos y programas de gestión en los municipios de Santa Cruz y San Cristóbal, así como de los elementos que constituyen su discurso ambiental y práctica. De las relaciones de poder territoriales en éstos, dirigidos hacia el entorno natural y social, para el proyecto 'El poder municipal en un parque nacional'. Entre el 11 de mayo y el 11 de agosto, se elaboró un diagnóstico municipal de los componentes administrativo, financiero y ambiental, para verificar la relación de éstos con su discurso y prácticas. También se analizaron y sistematizaron los elementos discursivos municipales para revisar su grado de afinidad y relevancia. Se identificaron los intereses y estrategias comunicativas de acción y acumulación de poder que mantienen los diferentes actores en torno al discurso ambiental oficial. Igualmente, se determinó la conexión entre la parte interna y externa del ámbito municipal para ver su influencia en el entorno socioecológico de la zona.

Por último, se cooperó con la producción parcial de algunos indicadores para el Índice Geográfico de Galápagos (IGG). De esta forma, se validó la hipótesis planteada que afirmaba que la implementación de los proyectos y programas de desarrollo municipales en el archipiélago –a partir de la expedición de la *'Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos'* en el año 1998- muestran fallas de articulación con el discurso oficial y prácticas ambientales provinciales. Como conclusión se determinó que la construcción de este discurso y sus políticas –desde los dirigentes- sobre el ambiente presenta una fuerte carga ideológica, conceptual, valorativa y de pensamiento no local, es decir, de fuentes 'exteriores' que contrasta con las obras diseñadas –a niveles operativos- e implementados por los municipios. Lo anterior ha generado un fenómeno de 'desarticulación' comunicativa al interior y entre gobiernos municipales; éste se da por un lado, por la dominación y apropiación del lenguaje e instrumentos normativos estatales acomodados a intereses particulares y, por el otro, debido a la soberanía territorial externa por el (cada vez más necesario) reconocimiento y protagonismo de los municipios a diferentes escalas.

ABSTRACT

This research gathered quantitative and qualitative data on projects and programs developed by municipalities of the islands Santa Cruz and San Cristobal in the Ecuadorian Province of the Galapagos Islands. Information on the environmental management and practices was also collected. Power relations and the territories in which they express complemented the scope of the work. It was part of the project: “El poder municipal en un Parque Nacional” (Municipal Influence in a National Park). From May 11 – August 11 2010 an administrative, financial, and environmental diagnosis was conducted for both municipalities. The discourse of the city authorities was also gathered and analyzed. From this information, similarities were drawn between the two municipalities.

Specific communication and power strategies used by different actors were identified in official environmental discourse. Also, internal and external dynamics were analyzed to assess their influence in the socio-ecological context. Several indicators were generated for the Geographical Indexes of Galapagos of Foundation Charles Darwin. From this research support the claims of investigator that many of the projects and programs of municipal governments, even after the implementation of the Special Law for Conservation and Development of Galapagos (1998), exhibit a significant lack of coordination between the official discourse and actual practices with regards to environmental conservation.

It was concluded that the discourse and policies of local leaders show a strong presence of ideological, conceptual and ethical elements that come from an external social context that contrast with the activities developed and implemented at the local level by the “Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales” (Autonomous, Decentralized Municipal Government). This has resulted in miscommunications with and-between municipalities. The power dynamics and bias observed in local government discourse and growing international influence in the Islands contribute to increased complexity in managing the Galapagos Islands National Park.

INTRODUCCIÓN

‘El cura predica pero no aplica’.

Este sabio refrán pareció reflejar el sentir de un ciudadano en Puerto Ayora, cuando manifestaba que

la otra vez pusieron de presidente nacional de una ONG conservacionista a uno de los principales accionistas del grupo Peña Durini, que es una de las mayores empresas madereras del Ecuador que obviamente son los mayores consumidores de madera sacada ilegalmente de las áreas protegidas o de las zonas aledañas (Entrevista a MSGMSCz, mayo de 2010).

En este testimonio se observa que en torno a lo ambiental hay dudas sobre la consistencia y credibilidad de quienes emiten mensajes ambientales. Es así que de esta conversación surgen preguntas inquietantes como ¿Qué tanto de lo que se dice se cumple? Y en el tema ambiental, ¿Cuál es el verdadero trasfondo de las acciones de los/as convocados/as a proteger *intereses comunes*?, ¿De qué manera se ramifica el poder estatal para conservar el entorno biofísico y satisfacer bienes y servicios de la población en interacción? Y en Galápagos, ¿Qué sucede respecto a lo mencionado?

Los gobiernos municipales de Santa Cruz y San Cristóbal –como entes autónomos-, continúan forjando su responsabilidad para velar por los intereses ecológicos y socioeconómicos de las jurisdicciones que administran. Esto les lleva a inscribir su trabajo dentro del discurso del ‘buen vivir’ que dispuesto en la actual Constitución de la República del Ecuador expresa una propuesta política; con ello se vinculan a los mecanismos que legitiman al poder estatal. Parte de esta investigación se enfocó en el estudio de variables e indicadores sociales como la gobernabilidad, gestión ambiental y relaciones de poder hacia el discurso ambiental¹ de estas municipalidades. Para este fin, se buscó identificar las relaciones, tanto internas como externas, que existen entre la

¹ Fueron en estos enfoques en los que FLACSO involucró la investigación coordinada desde el Programa de Estudios Socioambientales. Para ello, en agosto de 2009, la Fundación Charles Darwin (FCD) y FLACSO firmaron un Convenio Marco de Cooperación Científica cuyo objetivo principal es ‘establecer y consolidar su cooperación en el campo de la investigación científica en las áreas política, económica, social y cultural de Galápagos para proporcionar información necesaria en beneficio de la conservación del archipiélago’.

gestión (administrativa y financiera) y los elementos discursivos de proyectos y programas ambientales.

Con el propósito de apoyar la identificación y análisis de las variables mencionadas, los objetivos específicos para este trabajo fueron:

- Elaborar un diagnóstico de los “ciclos” administrativo y financiero, y de los proyectos y programas de desarrollo ambiental implementados en los municipios que permitan constatar la coherencia entre discurso y práctica.
- Sistematizar y analizar los elementos discursivos –enunciados por los representantes municipales (alcaldes)- aplicados en las islas para revisar su grado de convergencia y relevancia.
- Caracterizar los intereses y estrategias comunicativas de acción y acumulación de poder que mantienen los diferentes actores sociales en torno al discurso ambiental oficial.
- Identificar las interrelaciones que existen entre los fundamentos discursivos y las dinámicas de desarrollo internas y externas de los gobiernos municipales para ver su influencia en el ámbito socioecológico de la zona.
- Contribuir a la producción parcial de indicadores municipales –que puedan ser incluidos en la base de datos del ‘Índice Geográfico de Galápagos’.
- Desarrollar un objetivo específico para el proyecto “El poder municipal en un parque nacional”.

La hipótesis es que el discurso oficial y prácticas ambientales municipales muestran fallas de articulación con los proyectos y programas de desarrollo implementados a partir de la expedición de la ‘*Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos*’, en el año 1998, que presenta una fuerte carga ideológica, conceptual, valorativa y de pensamiento no local, es decir, de fuentes ‘exteriores’ que contrasta con las obras diseñadas e implementadas. Lo anterior ha generado un fenómeno de ‘desarticulación’ comunicativa al interior y entre gobiernos municipales; éste se da por un lado, por la dominación y apropiación del lenguaje e instrumentos normativos estatales acomodados a intereses particulares y, por

el otro, a la soberanía territorial externa por el (cada vez más necesario) reconocimiento y protagonismo de los municipios a diferentes escalas.

Para verificar la relación del discurso y prácticas se elaboró un diagnóstico municipal de los componentes administrativo, financiero y *ambiental* –mediante información primaria (encuestas y entrevistas semi dirigidas a los/as funcionarios/as públicos/as) y secundaria (informes de gestión, ordenanzas, normatividad y manuales de procedimientos)-. También se analizaron y sistematizaron los elementos discursivos municipales a través de tres líneas (dimensión, estructura social e interpretación) para revisar el grado de afinidad y relevancia. Además, se identificaron los intereses y estrategias comunicativas de acción y acumulación de poder que mantienen los diferentes actores en torno al discurso ambiental oficial, mediante organigramas y mapeo de actores. Igualmente, se determinó la conexión entre la parte interna y externa del ámbito municipal para ver su influencia en el entorno socioecológico de la zona. Por último, se cooperó con la producción parcial de algunos indicadores para el Índice Geográfico de Galápagos (IGG). Esta investigación consta de cinco capítulos:

En el primer capítulo se desarrollan los planteamientos teóricos y conceptuales en torno al discurso, las relaciones de poder y gobernanza, los cuales se evidencian en las estructuras organizacionales públicas –entre otras-, así como en las nuevas tendencias de la teoría estratégica y el neo institucionalismo, para terminar en la evolución municipal del país; lo anterior bajo el enfoque epistemológico de varias corrientes de las ciencias sociales.

El segundo capítulo incluye la metodología y técnicas aplicadas para la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos en tres etapas, mediante instrumentos como observación directa y entrevistas semi estructuradas, para desarrollar el diagnóstico y percepciones. Igualmente, se exponen algunos antecedentes de la dinámica normativa y funcional en el Archipiélago, así como especificidades tanto para las islas Santa Cruz y San Cristóbal y sus respectivos gobiernos municipales.

El tercer capítulo ofrece los resultados alcanzados respecto a los ciclos administrativos, financieros y ambientales de cada municipalidad. También incluye algunos indicadores parciales para el proyecto 'Índice Geográfico de Galápagos'.

En el cuarto capítulo se propone un desglose analítico del discurso ambiental de cada una de las percepciones y trasfondo de las mismas, y las redes plasmadas en cuanto a la toma de decisiones, corroborando la hipótesis sugerida.

Al final del trabajo se presenta una serie de conclusiones relacionadas con los aspectos más relevantes de cada uno de los capítulos y la propuesta de algunas recomendaciones para facilitar el logro de los objetivos en posteriores estudios.

CAPÍTULO I: SINERGIA COGNOSCITIVA DE UN SER SOCIAL

Marco teórico y conceptual

A partir del siglo XIX, diferentes autores vieron la necesidad de diferenciar el conocimiento científico del común. Al profundizar en este ámbito, el hombre – entendido como un ser social que constantemente transforma su pensamiento y accionar, además de consolidar mediante los hechos ideológicos, el surgimiento de nuevos planteamientos sobre la vida social y nuevas maneras de entender la relación de su ser con el mundo- se volvió a sí mismo un objeto de estudio, buscando clarificar mediante la *explicación, comprensión e interpretación* sus interrelaciones cotidianas e influencia en contextos. En este sentido, ¿Qué tanto el ser humano sesgaría sus propias percepciones hacia su contexto particular?, y ¿Qué grado de influencia tendrían las mismas hacia la formulación de nuevas apreciaciones?

Para tal efecto, este capítulo aborda la discusión entre los diferentes tipos de conocimiento y su pertinencia, pues actualmente el debate por la validez de los mismos sigue vigente. Desde este punto, se formula un debate teórico – conceptual hacia el tema del discurso, tomando como autor referente Michel Foucault, pasando igualmente por el aporte conceptual que otros académicos han realizado a la materia. Luego, se desarrolla un enlace desde la perspectiva del individuo y su rol en la institucionalidad, explicado desde la teoría organizativa. Por último se aborda el contexto de la gobernanza, en la cual se engloba todo el contexto socio político y de gestión de las entidades - principalmente públicas- con una aproximación desde el concepto neo institucional; igualmente se explica la municipalidad ecuatoriana. Por último, se puntualiza en los estudios ecuatorianos de gestión y discurso.

El raciocinio integral

Augusto Comte afirmaba que “el verdadero conocimiento es el proporcionado por las ciencias, [rechazando] todo conocimiento que no proviniera de los hechos, especialmente el formado por elaboraciones metafísicas” (Briones, 2002a: 45). Karl Marx hizo “una distinción neta entre la realidad concreta y el pensamiento que se [proyectaba] sobre esa realidad, [es decir que] el objeto referido a la realidad que

aparece en la mente es producto del pensamiento, [siendo] la única manera de apropiarse de la realidad concreta” (Briones, 2002a: 46). De otra parte, Emile Durkheim se focalizó en estudiar los *hechos sociales*² inmatrimales. Estas acciones se convierten en “valores y normas internalizadas cuya coerción consiste en que su no cumplimiento lleva algún grado de menor a mayor sanción social” (Briones, 2002a: 48).

Más adelante, académicos como Karl Popper sugieren una *ciencia social tecnológica*³, en la cual retorna el método científico deductivo como medio y fin de la explicación de las circunstancias sociales. A partir de esta línea cuantitativa, también Paul Lazarsfeld propone la identificación de una relación entre dos variables que mostrarían valor informativo. Finalmente, esta orientación explicativa empieza a tomar otro rumbo para darle paso a un planteamiento menos ‘material’. Es así como Gaston Bachelard exhibe –bajo su *racionalismo aplicado*⁴- otra manera de encaminar los esfuerzos cognoscitivos mediante la deconstrucción y supervisión circunstancial, pasando de un conocimiento menos verdadero a un conocimiento ‘mejor elaborado’ por el investigador/a.

Poco a poco, el ser humano se constituyó en la cultura occidental como “aquello que hay que pensar y aquello que hay que saber” (Foucault, 1966). Cognoscitivamente, este autor afirma que

El hombre para las ciencias humanas es ese ser vivo que, desde el interior de la vida a la cual pertenece por completo y por la cual está atravesado todo su ser, constituye representaciones gracias a las cuales vive y a partir de las cuales posee esa extraña capacidad de poder representarse precisamente la vida (Foucault, 1966).

De esta manera, las personas son representadas como seres que funcionan con base en el interior de las formas de producción (ámbito social), dirigiendo toda su existencia y estructurando la representación de sus necesidades, de la sociedad por la cual, con la

² Son las “maneras de actuar, de pensar y de sentir que están dotadas de un poder de coerción en virtud del cual se imponen a él...” (Durkheim, 1956: 5).

³ Esta “conduciría a un estudio de las leyes generales de la vida social cuyo fin sería el de descubrir todos aquellos hechos que debería tomar en cuenta el que quisiera reformar las instituciones sociales” (Popper, 1974: 60).

⁴ Este reúne los preceptos metodológicos de la ruptura y la vigilancia epistemológica (Bourdieu *et al.*, 1975).

cual o contra la cual se satisfacen. Así, empleando el término alemán *verstehen*, el sociólogo Max Weber terminó buscando las causas que pudieron dar origen a divergencias entre el tipo ideal⁵ de un cierto suceso construido y un suceso concreto dado en el mundo real.

Haciendo referencia a la intersubjetividad en el mundo social, Alfred Schütz concluye que “todas las personas acuden a tipificar las situaciones que se dan en su experiencia diaria mediante el uso de categorías en las que colocamos a las personas, a las cosas y a nosotros mismos” (Briones, 2002b: 63). Igualmente, el hombre funciona con base en el interior del lenguaje (ámbito cultural) por el que está rodeado; así se representa, al hablar, el sentido de las palabras o de las proposiciones que enuncia y se da. Por último, en 1958, Peter Winch en su obra *The Idea of Social Science*, manifestó que

el ‘lenguaje’, las ‘ideas’ y los ‘conceptos’ no pueden separarse con nitidez de las relaciones sociales. [Así], el significado de las palabras se obtendría a partir de las reglas de comportamiento o de comunicación. Tales reglas no son de origen personal, sino que se han formado en un contexto social determinado (Briones, 2002b: 67, 68).

Es en última instancia instructiva donde el discurso aparece en escena como manifiesto simbólico de la esencia individual.

El complejo mundo del ‘Discurso’

¿Cuántos significados existen de la palabra ‘discurso’? Como término multívoco⁶, muchos autores/as y académicos han abordado una y otra vez éste, y desde distintos planos, muy pocos han logrado articular el trasfondo de la actividad discursiva, es decir, sintetizar el dilema de lo “explícito con lo implícito”. Desde la perspectiva de Richard Rorty, existen dos clases de discurso: el *normal* y el *anormal*. El primero, conforme la propuesta de Kuhn,

⁵ “Está formado por la acentuación unidimensional de uno a más puntos de vista y por la síntesis de una gran cantidad de fenómenos concretos individuales, difusos, distintos, más o menos presentes, aunque a veces ausentes, los cuales se colocan según esos puntos de vista enfatizados de manera unilateral en una construcción analítica unificada” (Weber, 1973).

⁶ Complejo de significado básico, de significados secundarios, connotaciones y referencias.

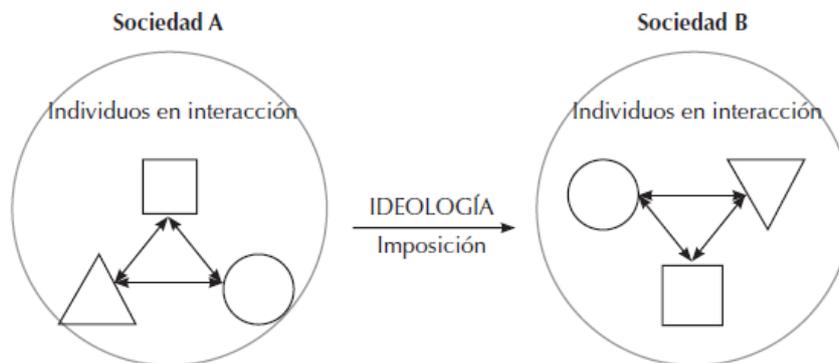
se efectúa dentro de un conjunto de convenciones con relación a lo que se tiene por aporte relevante o lo que debe tenerse en cuenta en la respuesta a una pregunta o por buen argumento en defensa de dicha respuesta o una crítica contra dicha respuesta. [El segundo] se produce cuando alguien deja de lado o ignora dichas convenciones (Ávila, 2004: 137).

La definición del concepto ‘discurso’ presenta varias connotaciones, según el grado de convergencia y relevancia que muestre cada uno de sus componentes. Según van Dijk (2008), estos son: (i) acción; (ii) contexto; (iii) poder; y (iv) ideología⁷. De esta forma, el autor señala que el discurso es “una actividad humana controlada, intencional y con un propósito” (van Dijk, 2008: 28). Por otra parte, algunos académicos mencionan que el discurso sería “el soporte de la realidad, de la subjetividad y del poder [...] estaría siempre dirigido hacia otro al ser interactivo y se regiría por unas normas concretas” (León, 2009). Otros, expresan que la intencionalidad de un discurso es “generar poderes, influir e intentar remover las bases mismas de la organización social, implantando una nueva forma de pensamiento y por consiguiente de lenguajes, que va a permitir a una estructura ubicarse de una manera diferente frente al sistema social” (Cancelado, 2008: 16).

En cuanto a la ideología, Lucien Goldmann dice que “están constituidas por los intereses y valores de las clases sociales a las cuales pertenece [una persona]” (Briones, 2002b: 66). Justamente, “son totalmente axiomáticas, tienen la capacidad de reformar un sistema de valores a nivel comunitario y de imponerlo a otros grupos que se encuentren por fuera del marco axiológico (ver diagrama n° 1)” (Cancelado, 2008: 14). Precisamente, el discurso a profundidad encierra una dinámica social cotidiana – consciente e inconsciente- de la mente humana que permite la interacción con otros, y de paso, juega un rol como instrumento “*constitutivo* [y] socialmente construido: constituye situaciones, objetos de conocimiento, identidades sociales y relaciones entre personas y grupo de personas” (Calsamiglia y Tusón, 2002: 15 – I).

⁷ Sistema de creencias ó estructuras de comunicación amplia y con fuerte repercusión a nivel social (Cancelado, 2008: 14).

Diagrama n° 1
Forma de influencia en los grupos sociales



Fuente: (Cancelado, 2008)

Foucault (1999) afirma que en todo discurso existen contradicciones que permiten acaparar la atención de sus receptores en beneficio de un interés particular: “[...] en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y terrible materialidad” (Foucault, 1999: 14).

Históricamente, el discurso fue influenciado -y sirvió como vehículo- por las diferentes corrientes o dogmas que generaron una serie de confrontaciones y divergencia de opiniones en las altas esferas sociales, llegando incluso a intervenir en el ámbito académico. A partir de esta dinámica, diversos autores fueron trabajando una y otra vez este concepto, acumulando aportes con el objetivo de esclarecer la verdadera esencia del mismo. En las últimas décadas, autores/as contemporáneos/as desarrollaron argumentos más precisos e integradores de la dinámica estructural y funcional de la formulación y expresión del discurso. Por ejemplo, Ernesto Laclau (1996: 69) en su libro ‘Emancipación y diferencia’ afirmó que “el discurso es un *significante vacío*, [es decir], un *significante sin significado*”. En otras palabras, éste sería “en sí mismo, la pura representación del ser o sistematicidad del sistema que operará como límite constitutivo del mismo en oposición negativa de la [drástica] exterioridad” (Galante,

2005: 3). Lo anterior indica que el discurso en últimas, socialmente estaría vaciado de su contenido original, dando lugar a la construcción de estructuras hegemónicas⁸.

Esta tendencia ‘doctrinaria’ hizo que la complejidad discursiva tocará niveles sociales más comunes, incursionando en panoramas aún más complejos y con mayor auge. Así, Foucault (2002) menciona que “la doctrina [...] tiende a la difusión; y es por la aprehensión en común de un solo y mismo conjunto de discursos cómo individuos, tan numerosos como se quiera imaginar, definen su dependencia recíproca” (Foucault, 2002: 12).

En este punto se vislumbran dos perspectivas para entender el mensaje del discurso –desde la fuente o el emisor- (1) el individual y; (2) el colectivo. “La doctrina efectúa una doble sumisión: la de los sujetos que hablan a los discursos, y la de los discursos al grupo, cuando menos virtual, de los individuos que hablan” (Foucault, 2002: 12). Ahora, la divulgación y transmisión de este raciocinio siempre fue mediante el aparato educativo compuesto de acuerdo a intereses e ideologías particulares con fines específicos; justamente, esta composición hizo que cada individuo construyera su propio discurso y de cierta forma, potenciara su esencia como ser y diversificara los esquemas del concepto. “Todo sistema de educación es una forma política de mantener o de modificar la adecuación de los discursos, con los saberes y los poderes que implican” (Foucault, 2002: 13). De esta manera, el discurso llega a ser subjetivo y propio de cada persona, lo cual en última instancia sirve como “sello” y símbolo de identificación, ejerciendo al mismo tiempo, una uniformización que asegura la subordinación del individuo a un colectivo.

Foucault (2002) afirma que el discurso cuestiona y ‘pone a prueba’ nuestras decisiones y pensamiento: “poner en duda nuestra voluntad de verdad; restituir al discurso su carácter de acontecimiento; levantar finalmente la soberanía del significante” (Foucault, 2002: 15). Esta condición de vulnerabilidad e impacto que obtiene el discurso hacia el alter ego, genera un ambiente de conformismo y dominio más fácil de guiar.

⁸ Son condición de posibilidad y a la vez, de imposibilidad en la sociedad.

Bourdieu en su libro titulado ‘Cosas dichas’ (1996), expresa que “en realidad, los individuos en estado aislado, silenciosos, sin palabra, que no tienen ni la capacidad ni el poder de hacerse escuchar, de hacerse oír, son colocados ante la alternativa de callarse o de ser hablados” (Bourdieu, 1996: 161). De igual manera, manifiesta que los dirigentes logran tener una capacidad de manipulación discursiva ante una comunidad ‘relegada’ y con escaso efecto reactivo, gracias al poder y estatus en el que se encuentran posicionados por los mismos. Esto demostraría que “cuanto más desposeídas son las personas, culturalmente sobre todo, más obligadas e inclinadas están a confiar en los mandatarios para tener una palabra política” (Bourdieu, 1996: 160).

En este sentido, éste complejo mundo discursivo otorga las herramientas suficientes para establecer el trasfondo ideológico y las formas de intervención diplomáticas tanto internas como externas de los gobiernos municipales hacia los funcionarios/as públicos/as y la comunidad en torno a las políticas ambientales. Justamente, la identificación de las características y propiedades discursivas que se dan en este ámbito estatal permite destacar la intencionalidad, movilización y el papel del mensaje transmitido por un aparato político y de poder, y su posterior efecto en el agente receptor.

Ejercicio analítico de un discurso ambiental

Para conocer más detalles y la verdadera carga intencional que lleva una actividad discursiva, normalmente se recurre a la estrategia de desglose analítico donde se “[entienden] las prácticas discursivas que se producen en todas las esferas de la vida social en las que el uso de la palabra –oral y escrita- forma parte de las actividades que en ellas se desarrollan (Calsamiglia y Tusón, 2002: 26 – I); de esta forma, se llegan a comprender los principios del discurso, identificando elementos tanto categóricos como tácitos. Sin embargo, esta división implícita permite entrever mecanismos de poder – individuales o colectivos- que una persona o grupo confía y representa hacia el contexto, es decir, para hacer ver y valer sus intereses.

Pues así, “[un] análisis conceptual de discurso [trataría] al conocimiento como [un] proceso en el que se producen significaciones sociales que ofrecen modos de hacer inteligible el mundo en tanto permiten observar, describir, explicar y proyectar posibilidades de realidad” (Vigara, 1999: 18). Bajo la propuesta de Foucault (2002), tomando como ejemplo el artículo titulado “*El agua, un derecho humano no un negocio*” de Alberto Acosta (2010), se busca presentar las ideas constitutivas y nociones de regularidad del análisis discursivo⁹.

Recientemente, el agua –como recurso hídrico- es motivo de controversia por su inadecuado uso y manejo en escenarios sociales, generando ciertas diferencias en cuanto al porcentaje de desigualdad que tiene, respecto a la cobertura y proporción de distribución a los beneficiados/as. Así es como el autor expresa su sentir respecto a esa ‘injusticia’ y manifiesta una posición reactiva (crítica) y propositiva ante tal hecho:

Nuevamente son los indígenas, los campesinos, los habitantes del manglar, jóvenes, ecologistas, los que defienden el interés nacional, con el recurso de la movilización y la protesta. Su acción debe impedir que se consolide la contrarrevolución legislativa auspiciada desde el propio gobierno del presidente Rafael Correa; contrarrevolución que pone en riesgo la Constitución. Poco a poco se consolida una intencionalidad perversa orientada a minimizar a través de las leyes los mayores logros constitucionales en campos sustantivos como los derechos colectivos y los Derechos de la Naturaleza (Acosta, 2010).

En este fragmento, se refleja una inquietud particular de los grupos involucrados en el propósito nacional del recurso hídrico, la cual se esconde en una declaración mal intencionada (contrarrevolución legislativa). Se asegura que, el discurso “no revela la universalidad de un sentido, [sino que] saca a relucir el juego de la rareza impuesta con un poder fundamental de afirmación” (Foucault, 2002: 20).

Profundizando un poco más en los fundamentos del discurso, inicia la descripción del *trastrocamiento*. Este concepto permite reconocer la doble intencionalidad –positiva o negativa- de lo dicho, es decir, posibilita “reconocer la fuente [...] el principio de su abundancia y de su continuidad [...] su funcionalidad a favor o en contra del autor, la disciplina y la voluntad de verdad” (Foucault, 2002: 15). En el siguiente ejemplo, se

⁹ Este ejercicio se realizó con fines netamente ilustrativos, el cual no compromete la opinión personal de la investigadora hacia el contenido completo del artículo y su respectiva intencionalidad.

observa una parte de esta intencionalidad: “Tal como sucede en estos días, cuando se discute la ley de recursos hídricos, dentro y fuera de Montecristi, asomaron quienes defendían el agua como un derecho humano fundamental y quienes actúan por sus intereses particulares” (Acosta, 2010). Así, un miembro asociado habrá manifestado – condicionado por la tendencia y normatividad de quién convocó esta reunión- sus apreciaciones a favor del objetivo común, pero a su vez, al no estar condicionado por presiones externas, puede retractarse de lo dicho anteriormente.

El siguiente principio, se denomina *discontinuidad*. Éste habilita la capacidad del discurso para ser ilimitado, continuo y silencioso por encima de algunos ‘distractores’. En el ejemplo se expresa mediante la siguiente afirmación: “En la actualidad, la ley de aguas se convertirá, paradójicamente, en el parte aguas definitivo de la llamada “revolución ciudadana”. Aquí se decantarán las posiciones. No hay alternativa al cumplimiento de la Constitución. No se puede llegar a acuerdos que atropellen la Constitución” (Acosta, 2010). En esta parte, se exhibe la tendencia discursiva del autor, ya que utiliza un tema puntual –como la ley de aguas- para revelar un asunto de mayor trasfondo como lo es el nivel de conformidad con lo estipulado en la carta magna.

La *especificidad* es el tercer principio de la estructura discursiva, la cual da paso a la tesis de ‘regularidad’. En este sentido, la continuidad y fluidez de los acontecimientos y su grado de coacción e impacto, determinan la estabilidad de la práctica. Acosta (2010) en su artículo deja entre ver algunas líneas de referencia:

Para conseguir [la desprivatización del agua], tal como acontece en la actualidad, se contó con una alta participación y movilización de la sociedad, particularmente del movimiento indígena y campesino, unido férreamente por la defensa del agua. Esa presencia y ese aporte fueron sustantivos. Sin minimizar el trabajo de muchos asambleístas, cabe resaltar que la contribución de las organizaciones de la sociedad civil comprometidas desde hace muchos años con la defensa del agua, como Ecuarunari, Conaie, Fenocein, Foro de los Recursos Hídricos, entre otras, permitió consolidar una posición vigorosa (Acosta, 2010).

El cuarto y último principio discursivo hace referencia a la *exterioridad*, es decir, la aplicación del proceso inductivo –el cual parte de lo particular a lo general-, encaminando los actos hacia las condiciones externas de posibilidad, del azar y de los

límites. En el artículo de Acosta (2010) este principio se vislumbra en la siguiente afirmación:

El reconocimiento del Estado ecuatoriano como un Estado plurinacional e intercultural no fue un hecho accidental ni poco reflexionado. Surgió de la constatación que solo en el reconocimiento de las diversidades, de la injusticia histórica con los pueblos indígenas y de nuestra procedencia diversa se puede construir un Estado incluyente (Acosta, 2010).

Retomando la precisión que todo discurso (oral o escrito) proporciona, es importante tener en cuenta que existen cuatro nociones (Foucault, 2002: 16) que le dan validez y de cierta forma lo convierten en un insumo ‘virtuoso’ que permite expresar y comprender el ‘mundo de las ideas’ tanto individuales como colectivas de las personas. Así, la *creación*, la *unidad*, la *originalidad* y la *significación* se convierten en el ‘sello de garantía’ y autenticidad para declarar al discurso como exclusivo e inimitable de todo contexto. Para el artículo antes mencionado, el autor reúne estas nociones, siendo enunciativo, acusativo y propositivo, admitiendo ser consecuente y coherente con el concepto implícito del mismo: “Para cumplir con el mandato constituyente no basta con cerrar la puerta a futuras privatizaciones. Hay que revertir TODAS las privatizaciones existentes. Eso implica la redistribución del agua que está actualmente acaparada por muy pocas personas” (Acosta, 2010).

En las municipalidades constantemente se produce información con potestad que al ser divulgada, incide fuertemente en la toma de decisiones. Más adelante se desarrollará el análisis discursivo del máximo representante de éstas instituciones públicas, donde se observará cómo su discurso direcciona, ajusta y habitúa los estilos y modos de vivir de las personas o contexto en el cual se hizo manifiesta, ya que el referente estatal siempre acompaña la connotación de obligatoriedad y autoridad influyente –con escasa o nula posibilidad de rechazo-, y el cual se debe cumplir.

Relaciones de poder

El concepto polisémico de ‘poder’ en muchas situaciones resulta ser ambiguo, ya que las circunstancias globales y/o locales en las que se da, cambian repentinamente y altera intrínsecamente el desarrollo de un proceso constitutivo; incluso, un lugar de poder

llega a variar según el discurso emitido. De esta manera, se dice que “gran parte del poder en la sociedad [es] *mental*” (van Dijk, 2008: 41). Romero (2000), presenta cuatro perspectivas para el estudio del poder; ellas son: (a) la politológica, (b) la psicológica, (c) la literaria, y (d) la moral. Para la primera línea, autores como Talcott Parsons expresan que el poder es un recurso análogo al dinero:

[El poder] hace posible el logro de metas colectivas mediante el acuerdo de los miembros de una sociedad para legitimar posiciones de liderazgo, cuyos ocupantes a su vez tienen el deber de procurar el avance de los propósitos de la comunidad en función del bienestar de todos, utilizando para ello –si es necesario- ‘sanciones negativas’ (Parsons, 1957).

Hannah Arendt en su artículo *Communicative power* manifiesta que el poder se define como “la condición misma que posibilita a un grupo de personas pensar y actuar en términos de la categoría medio – fin” (Arendt, 1986: 68), es decir, la aptitud humana de actuar en forma concertada. Por otro lado, Sánchez Cabrera (2006) afirma que el poder es “la capacidad de influir en las conductas (el poder ‘sobre’, más que el poder ‘con’) de cambiar el curso de los acontecimientos, de vencer resistencias y conseguir que la gente haga algo que de otro modo no haría” (Sánchez, 2006: 158).

Ahora bien, para que alguna persona pueda ejercer el poder, Rey (1988) dice que en principio, “se requiere que [ésta] posea determinados recursos y que cuente con la voluntad y disposición de emplearlos, la creencia por parte de otros actores [...] de que existen tales recursos, [así como] su posesión efectiva” (Rey, 1988: 128). En el plano moral, el poder continúa enlazado con la acción política; de hecho, ésta debe basarse en una coordinación (poder – moral). Foucault (1976) en su obra ‘Vigilar y castigar’ describió el modo en que las relaciones de poder se instauran en un contexto histórico, político y económico determinado. De esta forma se superaría “la subordinación del poder a la instancia económica, a la ideología y al juego de las superestructuras, lo mismo que dejar de remitir dicho poder al sujeto constituyente” (Giraldo, 2006: 107).

En referencia al contexto local, es claro que el poder junto con el discurso “frecuentemente se producen e interpretan como una parte funcional de contextos

globales” (van Dijk, 2008: 38). Para esto, Torres (1991) hace un planteamiento interesante donde manifiesta que:

Los poderes locales tienen un carácter *mítico* y *residual*; mítico porque la conciencia popular los considera un modelo de democracia basado en la participación igualitaria que se supone existió en el pasado y se desea para el futuro, y residual, porque ha perdido muchas de las competencias que las costumbres o las leyes le atribuyen (Torres, 1991: 18).

A partir de la instrumentalización del poder –desde lo jurídico o lo institucional- es que se aterriza en lo empírico hacia la capacidad tanto de imponer algo desde el Estado, como de aplicar una construcción social por parte de un colectivo dominante. Así, “la función social de las ideologías es principalmente servir de interfaz entre los intereses colectivos del grupo y las prácticas sociales individuales” (van Dijk, 2008: 53, 54).

Es evidente que los municipios manejan un entramado de relaciones de poder que condicionan y potencian la toma de decisiones, generando un orden jerárquico y categórico sobre medios y fines determinados. Esta acción moral termina influyendo el *modus operandi* mental de los/as funcionarios/as públicos/as de tal manera que crea un contexto con tendencia dominante causando muchas veces ruptura o truncamiento de estas conexiones o enlaces, y por ende, afectando la misma formulación del discurso y políticas ambientales. Entender esta dinámica conduce a una profunda reflexión respecto a la pertinencia de universalidad vs. particularidad.

Acción, percepción y comunicación desde lo público

Se ha mencionado que el individuo es parte fundamental de toda estructura organizativa, el cual “se consideraría no sólo como una entidad fisiológica que sigue instrucciones, descripciones de puestos y de tareas, sino también como una entidad que guía su acción de acuerdo a un conocimiento ubicado mentalmente” (Sisto, 2004: 58). El institucionalismo justamente surgió en su momento para responder por anomalías empíricas –p. e. preferencias individuales- que se generaban al interior de toda organización. Al evidenciar que no solamente implicaba una visión determinista, se contemplaron otras categorías de acción para reestructurar los organismos que escenifican al Estado.

Así, “el nuevo institucionalismo [argumentó] que los contextos institucionales – políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento” (Cavadias, 2001: 12). El principal entorno de incidencia común se da en el acto comunicativo, otorgado a cada persona bajo el título de ciudadano/a; éste

hace parte de la estructura social y política del Estado porque facilita la construcción y la expresión de la democracia. Como categoría legal, la comunicación es un derecho individual y social, regulada por el ordenamiento jurídico del Estado, en atención a la función pública que se le atribuye (Botero, 2006: 6).

Justamente, la efectividad de cualquier organismo estatal radica en la participación activa y retroalimentación que los funcionarios/as públicos/as realicen de sus proyectos; “la comunicación pública significa competencia y circulación de sentidos que la sociedad reconoce y tramita en su agenda, es decir, que se traduce en movilización social” (Botero, 2006: 5). A partir de esta dinámica de consenso, en la cual se establecen pautas de socialización y discusión, “las leyes y las decisiones políticas [obtienen] una justificación que sólo pueden encontrar en la fuerza de la razón, una razón que se hace manifiesta en el debate de la opinión pública” (Boladeras, 2001: 60). Dependiendo del grado de validez que se le otorgue a este proceso, una institución puede evaluar su nivel de adhesión, ya que

[Ésta] puede contribuir a mejorar el desempeño de una sociedad dada, pero también a empeorarlo ya que se pueden producir importantes sesgos económicos, sociales y políticos que afecten negativamente a otros grupos o sectores en el entorno y persistir de manera indefinida instituciones ineficientes a pesar de los esfuerzos de innovación dentro y fuera de la misma (Alaya, 1999).

No obstante, es relevante destacar que más allá de las implicaciones legales o estatales que cada entidad posea en términos espacio - temporal, no se debe hacer ‘caso omiso’ a la apertura de espacios participativos hacia una comunidad, ya que en últimas, estos son los que legitiman, le dan credibilidad y configuran un Estado. De hecho, “la particularidad de la comunicación política radica en la urgencia de que los asuntos públicos, es decir, aquellos propios del interés general, sean debatidos y sean de

dominio público de los distintos actores sociales con el interés de fortalecer los procesos democráticos a partir de la formación ciudadana” (Botero, 2006: 4).

La clave pues, está en articular los ejes que planteen “los diseños institucionales [para fijar] procedimientos, poderes, competencias y estructuras organizativas que son incentivos para inducir o bloquear determinados comportamientos de los gobernantes y la sociedad en general” (Cavadias, 2001: 16, 17). En este sentido, es necesario establecer los diferentes mecanismos que se aplican en la institucionalidad municipal, en la cual converge, no sólo la representación del grupo al mando, sino también el sentir de la comunidad a la cual personifican.

Teoría organizacional y estratégica

A lo largo de una gestión¹⁰, los grupos se han visto en la necesidad de establecer parámetros, rutas y objetivos definidos a los cuales contribuir para cumplir con obligaciones y aspiraciones, tanto personales como de terceros, en un contexto dado. De esta forma, se logra constituir una organización, entendida como “un sistema abierto en interacción dinámica con múltiples medios, que lleva adelante sus objetivos y tareas en muchos niveles y grados diversos de complejidad, evolucionando y desarrollándose a medida que la interacción con el medio ambiente determina adaptaciones internas” (Morgan, 1998: 310).

Autores clásicos en el tema como Stephen Robbins, explican que la organización es “una unidad social conscientemente coordinada, compuesta por dos o más personas, que funciona relativamente de manera continua para alcanzar una meta o un conjunto de metas comunes” (Robbins, 1997: 5). Otros mencionan que las organizaciones resultarían de “la aplicación de la racionalidad a la actividad humana” (Rodríguez, 1992: 31). Pero tal vez un concepto más práctico es el que plantea que “la organización son interacciones sociales regidas por reglas, administradas y salvaguardadas por personal específico, que garantizan que estas interacciones se orienten a resultados específicos” (Sisto, 2004: 39).

¹⁰ Concreción de diligencias conducentes al logro de un deseo cualquiera, implicando acciones para gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar.

Focalizados los esfuerzos, existen varias líneas de articulación y comprensión para este sistema: la estructural y la funcional. La primera, se clasifica en *formal* –es la planificada y escrita- e *informal* –es la que surge espontáneamente entre las personas que ocupan posiciones en la organización formal-. La segunda explica “el acto de organizar, estructurar e integrar los recursos y los órganos responsables de ellos, unos con otros” (Sisto, 2004: 33). Toda organización requiere de unas pautas para su óptimo funcionamiento –evaluado según su adaptación al medio- como actividad social; estas son: a) división del trabajo, b) puestos ordenados jerárquicamente, c) calificación técnica y, d) registro. A partir de éstas, el ser humano incorporado en una organización estaría generando “un orden lógico que regule las relaciones sociales para obtener una cada vez más alta productividad” (Sisto, 2004: 38).

Uno de los ejes centrales de toda organización es el individuo, ya que gracias a su comunicación, motivación y capacidad de toma de decisiones, hacen que la estructura organizacional se potencie y proyecte al entorno en el cual incursiona. Justamente, las organizaciones se convierten en “una jerarquía cargo – valor, donde los sujetos deben ajustarse a las funciones de cada cargo, ejecutando ‘la ciencia’ que regula las actividades propias de su puesto. El sujeto, por lo tanto queda subordinado al cumplimiento de las funciones planeadas racionalmente para cada cargo” (Sisto, 2004: 42).

La motivación para cumplir con esta propuesta estará dada por la remuneración: se rinde según remuneración (Hoppenhayn, 1985). Sin embargo, una buena remuneración no aseguraría su idoneidad para el eslabón que acompañe en la organización; incluso una “buena calidad de las relaciones humanas y [una] gestión altamente participativa no garantizan mayor productividad” (Sisto, 2004: 54). No obstante, algunos aseguran que involucrando a los individuos en los procesos participativos, se alcanzarían mayores y mejores resultados, ya que “las personas tienen la vocación interna de asumir y desear participar activamente en los procesos de toma de decisiones” (Sisto, 2004: 53). Valorando las aptitudes cognoscitivas de cada integrante, se diversificarían las alternativas y propuestas de la organización para otorgarle un factor humanístico. De cualquier forma, “toda toma de decisión aparece determinada por las características y

límites de la mente individual, así como por los compromisos adquiridos, los aprendizajes obtenidos y expectativas, ya cada decisión compromete las futuras decisiones” (Sisto, 2004: 59).

Iniciando el siglo XXI, se buscaron nuevos enfoques para el trabajo en equipo, el cual resaltarán más el rol del individuo como sujeto constructivo y en construcción. Bajo esa premisa, se establece la *estrategia*¹¹ como “un proceso basado en la interdiscursividad, en la gestión de las percepciones que se entrecruzan generando realidades complejas, donde el azar y la incertidumbre determinan factores de interpretación” (Manucci, 2007: 17). Anteriormente, el enfoque estratégico sólo estaba dirigido a fundamentar actos militares de diferentes países, sin embargo, sólo hasta mediados del siglo XX, poco a poco este concepto tuvo una reconfiguración para establecerse como un mecanismo de invención. Precisamente, “el pensamiento estratégico es inevitablemente pragmático. Depende de realidades como la geografía, la sociedad, la economía y la política, así como de aquellos factores pasajeros, que provocan situaciones y conflictos que requieren de una solución” (Paret, 1991: 15).

La estrategia –como concepto ambivalente- se debate entre dos ámbitos –en ocasiones irreconciliables- para alcanzar su objetivo de perdurabilidad; es el enlace entre lo teórico y lo empírico. Así, “toda estrategia [resulta de] un esfuerzo planeado por imprimir una dirección a una serie de hechos y situaciones, [así como] una construcción política altamente inestable que dependerá del ensamble de múltiples factores internos y externos” (Barrios, 2006: 6). Actualmente, los gobiernos locales se encuentran implementando la perspectiva de gobernanza como eje regulador, constante y estratégico de todo el aparato sistémico con el cual se trabaja y desarrollan los proyectos y programas públicos.

Elementos constitutivos de la Gobernanza

A partir de la década de los 70's, el término *gobernanza* ha sufrido transformaciones en cuanto a su estructura y significado, ya que este neologismo –en cada idioma- ha sido interpretado de diversos modos y según criterio de los investigadores que abordan el

¹¹ Concepto multidimensional.

tema. De esta manera, aún existe la eterna confusión entre los términos gobernabilidad, gobernación y *governance* (en inglés), suscitando desconcierto en su enfoque aplicativo hacia las interrelaciones humanas.

Para Antonio Camou (2001), la *governación* es la “acción y efecto de gobernar o gobernarse” –refiriéndose básicamente a las relaciones básicas de dominación política eficaces y legítimas (Camou, 2001: 18), y *governabilidad* es el “estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado / gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001: 36). En este sentido, la gobernabilidad abarcaría a la gobernación, es decir, para que exista gobernabilidad debe establecerse una buena gobernación; pero, es evidente que en última instancia, ambos términos vendrían a ser: sinónimos. Por otro lado, Luis Aguilar Villanueva (2008), afirma que las palabras gobernación y gobernanza son sinónimos, entendidos como el “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido y capacidad de dirección” (Aguilar, 2008: 90). Desde esta perspectiva, es claro que este ‘juego’ de palabras y equivalencias ha provocado controversias y de cierta forma, diferentes tácticas –positivas y/o negativas- para coordinar las acciones en un sistema político definido.

Con base en lo expuesto, la gobernanza se catalogaría en última instancia como una *estrategia* que reúne y articula acciones y/o actividades para alcanzar objetivos y/ metas puntuales de solución de conflictos, mediante mecanismos rectores tanto formales como informales. Así, “la gobernanza, que en tanto sea idónea para el contexto social específico, podrá cerrar el paso a cualquier asomo de crisis o, por lo menos, neutralizará o atenuará sus factores más destructivos socialmente” (Aguilar, 2008: 69); sus ejes de intervención encierran cuatro ámbitos a mencionar: económico (empresas), social (sociedad civil), institucional (Estado) y ético (cultura), los cuales son interactivos y dependientes entre sí. Estas condiciones de relación permiten que el concepto de gobernanza incluya dos racionalidades: objetividad y subjetividad. En efecto, “la gobernanza [englobaría] una dimensión valorativa (teleológica) y una dimensión factual (causal, técnica)” (Aguilar, 2008: 91).

En otra instancia, autores como Renate Mayntz (2000) ratifican que la gobernanza al establecer “un marco institucional normativo que delimita y regula las relaciones entre los diversos sectores sociales, públicos y privados, individuales y comunitarios, estatales y particulares”, ésta aseguraría la “good governance” en todos los ejes de acción (Mayntz, 2000). Igualmente, Aguilar Villanueva (2008) reitera que la gobernanza como “proceso estructurado institucional y técnicamente en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización del sentido, [articularía a] las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis y de la gestión” (Aguilar, 2008: 92)

Es en este punto normativo, donde justamente la *gobernanza* como un intento de regulación y ‘solución’ de problemas –interviniendo desde varios frentes-, debe tener la capacidad, competencia y suficiencia de encaminar u orientar las acciones a favor de los intereses comunes y particulares de cada sujeto en participación, legitimando y motivando a las mismas. En esta construcción y evolución de ruta directiva societal, se originan “principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y sobre la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos” (Aguilar, 2008: 92). Por lo anterior, el funcionamiento de estos intereses debe estar acorde con un fundamento altamente educativo y, de *sentido de pertenencia y conciencia* participativa, en la cual, por medio de la dialógica, se establezcan acuerdos experienciales que estén a favor de la formación integral del ser humano. De esta manera, “la *cultura de la gobernabilidad democrática* vendría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de establecer los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado” (Camou, 2001: 55).

Cada gobierno municipal presenta un conjunto sistemático de operación y regulación que le proporciona los mecanismos necesarios para el buen desarrollo de toda su gestión. Precisamente, resulta indispensable conocer la aplicación de las racionalidades y dimensiones en las cuales se enmarca el trabajo institucional, y que en

última instancia, refleja su imagen discursiva para establecer pautas que ayuden a la comprensión de la dualidad socio política interna.

La municipalidad en Ecuador

La municipalidad ecuatoriana ha sufrido diversos cambios a lo largo de la historia jurídica y estatal del país, muchos de los cuales fueron condicionados e influenciados por los grupos políticos de turno. De hecho, “los autores que han incursionado en la problemática municipal no logran desprenderse de un enfoque institucional-juridicista” (Torres, 1991: 31). Existen otras variantes que se focalizan en: a) función de constituir una ciudad en calidad de distribuidor desigual del equipamiento y, b) la versión juridicista – instrumental. Desde la época republicana, algunos de los campos de acción, finalidades y demás se mantienen vigentes, sin embargo, no se cumplen a cabalidad porque las circunstancias y motivos que la rodean son tan dominantes que muchas veces, inhabilita su propia labor.

El abogado Xavier Serrano Noboa (2009) hizo un análisis comparativo entre las diversas constituciones que se formularon en la vida republicana del país, del cual vale la pena resaltar algunos puntos: (a) desde la constitución de 1830 hasta la de 1843, sólo se constituye la figura provincial, donde se establecen los parámetros de división de territorio, funciones de los Prefectos, Gobernadores y Corregidores y la formación de los Consejos: “Art. 56.- Habrá Concejos Municipales en las capitales de provincia la Ley organizará estos Concejos designando sus atribuciones, número de sus miembros, duración de su empleo y la forma de su elección” (Serrano, 2009: 373); (b) en la constitución de 1845 es reconocida la existencia de la municipalidad y se precisa al municipio como un espacio físico determinado, y en la de 1850 se establece por primera vez un capítulo denominado ‘Del Régimen Municipal’, validando y regulando su conformación; (c) a partir de la constitución promulgada en 1945, se da una gran transformación a la funcionalidad, en cuanto a legislación, autonomía administrativa, económica y financiera, y volumen de rentas.

Así, el autor afirma que el proceso de Descentralización “abre un camino para que [las municipalidades] se conviertan en verdaderos gestores y ejecutores de la obra

pública de manera más directa y cercana a sus pobladores, sin depender del centralismo absorbente del Estado o Gobierno Central” (Serrano, 2009: 379). En línea con la dinámica actual,

En el último decenio, el desarrollo local, ha sido la respuesta de las localidades y regiones a los grandes desafíos que se les presentan, así como a la insuficiencia de los modelos tradicionales de desarrollo, a la Reforma del Estado, y la descentralización, proponiéndose salidas a la movilización del capital, a las dinámicas territoriales, nuevas formas de acumulación, nuevos enfoques de exploración del crecimiento, nuevas fuentes de empleo, valorización de recursos endógenos, entre otras (Guillezeau, 2003: 8).

Precisamente, la mayoría de las municipalidades son “consideradas como ‘maestros de obra’, ya que están planificando, ejecutando y fiscalizando obras de infraestructura que les corresponde hacer; incluso algunas se convierten en administradores de servicios municipales” (Burgwal y Cuéllar, 1999: 277). Pero esta situación no asegura que las mismas alcancen el estatus de un verdadero gobierno local donde se enlaza y proyecta el desarrollo con la democracia. Actualmente, los municipios son apoyados por la AME (Asociación de Municipalidades del Ecuador), constituida el 10 de octubre de 1941 y cuya misión es impulsar el fortalecimiento de la gestión y gobernabilidad local, a través de procesos de cooperación, asistencia, capacitación y asesoría especializada, convirtiéndose en un referente nacional e internacional de innovación y desarrollo local. Así,

El municipio se ha revalorizado, pasando de un rol pasivo, como prestador de servicios, a un rol activo, como gestor de entornos innovadores, convirtiéndose además, en EL nuevo centro de poder y decisión, esto como consecuencia de las reformas del Estado y el proceso de descentralización acontecido en casi todos los países de Latinoamérica y el Caribe (Guillezeau, 2003: 8).

De esta manera, cada gobierno municipal se compromete a velar y cumplir por los intereses tanto del Estado como de la comunidad en la cual ejercen.

Estudios de caso nacionales

En el ámbito de gestión municipal, se destaca el trabajo de Patricia Bustos (2006) titulado “Análisis de la gestión de desarrollo local del gobierno municipal del Chaco, en los últimos cinco años”, cuyo objetivo fue determinar el análisis de la gestión local del

municipio con base en los diversos aspectos económicos, sociales, administrativos, territoriales y político – institucional. Dentro de sus conclusiones, afirmó que “el gobierno municipal del Chaco es tradicional con cambios, atiende las necesidades de las comunidades de acuerdo a la disponibilidad de sus recursos y cumplen de acuerdo a los lineamientos que se tienen en el plan de desarrollo cantonal.” (Bustos, 2006: 37). Igualmente, mencionó que la capacitación institucional en los estándares para el proceso del desarrollo local en el desempeño del municipio se encuentra en un nivel bueno, lo que indica que “el municipio tiene una organización aceptable, se encuentra generando y aplicando ordenanzas en áreas importantes como ambiente, saneamiento básico y turismo; cuenta con personal técnico capacitado y genera ingresos propios” (Bustos, 2006: 38).

Por otra parte, también se encuentra el trabajo de Paola Ortega (2009) titulado “Gestión municipal en la recuperación de quebradas de la parroquia Tumbaco” cuyo objetivo fue reflejar la importancia de la gestión en la recuperación de estos cuerpos hídricos. Dentro de sus conclusiones manifestó que “la gestión y el control municipal no es suficiente para conservar las quebradas con todas sus características naturales” (Ortega, 2009: 6). Además, afirmó que “las reformas políticas institucionales [deben] comprender mayor participación ciudadana y control estatal para hacer posible una eficaz gestión municipal ambiental” (Ortega, 2009: 7).

En cuanto al tema de discurso ambiental, han sido pocos los trabajos específicos. Sin embargo, se destaca estudios relacionados como el de Tania Dávila (2010) titulado “Oportunidades y desafíos de la participación en la gestión ambiental de la subcuenca del río El Ángel, provincia del Carchi” cuyo objetivo fue alcanzar un entendimiento de las dinámicas participativas que han sucedido en la subcuenca a fin de lograr su gestión ambiental. Entre sus conclusiones manifestó que “el discurso de participación se ha definido desde una participación abierta y espontánea, hasta una participación dirigida y con un fuerte carácter de gestión” (Dávila, 2010: 132). De esta manera, la pertinencia del presente estudio radicó en establecer una conexión conceptual y práctica entre los enfoques político – administrativos y socioambientales de un área tan única como el archipiélago de Galápagos.

CAPÍTULO II: GALÁPAGOS, UN MICRO MUNDO DE CONTRADICCIONES

Metodología

Triangulación metodológica simultánea

La triangulación es la metodología que hace uso de diversos métodos para el acceso a la realidad, realimentándose entre sí a lo largo de todo el proceso, en una labor de ida y vuelta en la construcción de datos y en la elaboración de los conceptos. De los cuatro tipos de triangulación, se escogió la metodológica entre métodos (Denzin, 1989), ésta combina dos o más estrategias de investigación diferentes en el estudio de una misma unidad empírica o varias; específicamente se utilizó la triangulación simultánea que permite usar los métodos cualitativos y cuantitativos al mismo tiempo.

Técnicas

El estudio se llevó a cabo en las dos islas de mayor población. La fase de campo tomó un total de 90 días comprendidos entre el 11 de mayo y el 11 de agosto de 2010; la recopilación de información primaria y secundaria en cada gobierno municipal se realizó de la siguiente forma:

- Gobierno municipal de Santa Cruz (Puerto Ayora), cantón de Santa Cruz / (2 meses: del 11 de mayo al 10 de julio).
- Gobierno municipal de San Cristóbal (Puerto Baquerizo Moreno), cantón de San Cristóbal / (1 mes: del 11 de julio al 11 de agosto).

Para el levantamiento de la información en las zonas consideradas en el estudio se contó con la colaboración de los directores y coordinadores de las sedes de la FCD, quienes establecieron el primer contacto con los dirigentes municipales para establecer las personas pertinentes para dialogar. Respecto al análisis normativo nacional y municipal (Provincia de Galápagos), se buscó evaluar su grado de cumplimiento.

Diagnóstico Municipal específico

El Diagnóstico Municipal “constituye una herramienta sencilla y de gran utilidad para conocer la situación actual de la organización y los problemas que impiden su crecimiento, sobrevivencia o desarrollo (Romagnoli, 2007: 9) en sus diferentes áreas: administración, producción, recursos humanos y recursos financieros” (Polo, 2006: 41), entre otros; igualmente, éste “permite conocer en forma detallada en qué condiciones funciona cada área y si se aplican o no procedimientos técnicos” (Polo, 2006: 41). Para elaborar esta valoración, se tuvo en cuenta dos áreas: administrativa y financiera.

Área administrativa

El diagnóstico administrativo de un municipio se orienta a la verificación del desarrollo y cumplimiento de todos aquellos elementos o factores que inciden en la capacidad de gestión municipal, es decir, intenta evaluar la situación presente de la realidad organizacional de los municipios e identificar los problemas o factores críticos que están afectando su desempeño eficiente (Municipio de Paratebuena, 2007: 9). En este sentido, la realidad administrativa municipal se abordó desde un enfoque de procesos, agrupándolos en tres categorías básicas:

- Procesos Gerenciales: Son aquellos que aseguran la dirección del municipio y facilitan la toma de decisiones y, de otro lado, garantizan una operación eficiente y eficaz, mediante oportunas acciones de planeación, lo mismo que la evaluación y control que facilitan el ajuste de las operaciones.
- Procesos Transversales: Soportan la labor gerencial y deben ser ejecutados o puestos en práctica por toda la administración en sus distintas instancias y entre los cuales se encuentran la planeación, la dimensión jurídica, el control, las comunicaciones y la información.
- Procesos de Apoyo: También denominados de ‘medio’ o ‘soporte’, son los que facilitan el logro de los objetivos misionales, tales como la gestión de los recursos humanos, físicos, tecnológicos, entre otros.

Desde la perspectiva administrativa municipal, este análisis se abordó desde tres grandes tópicos:

Aspectos institucionales:

En este punto, se procuró determinar si la capacidad instalada de cada municipio le permite o no asumir de manera eficiente y eficaz las competencias que le asignan la Constitución y la ley a estas entidades territoriales. Así mismo, se analizaron las relaciones de la administración con otros actores de la vida municipal como son el Gobierno Provincial de Galápagos, el Concejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos y la comunidad.

Aspectos organizacionales:

En este aspecto el análisis abordó temas relacionados con la estructura orgánica, el proceso administrativo y los manuales de procesos y procedimientos.

Aspectos administrativos:

Se analizaron temas como administración de personal, de patrimonio, de informática, administración documental, proceso de contratación, asesoría jurídica, sistemas de control interno y desarrollo administrativo, entre otros.

La recolección de información para el diagnóstico administrativo se obtuvo a través de variados mecanismos:

- Visita de investigación de campo en cada municipio.
- Recolección documental de las normas legales y técnicas vigentes.
- Formatos de diagnóstico con funcionarios de cada dependencia del sector administrativo (ver anexo n° 1).
- Entrevistas semi estructuradas con responsables de la administración municipal, entre ellos el Alcalde y jefes y/o directores de secciones.

Área financiera

El desarrollo del diagnóstico financiero de cada municipio tomó como base el ámbito presupuestario. La información fue suministrada por las administraciones municipales y cuando esta no estaba disponible en las alcaldías, se procedió a consultar los archivos

del Ministerio de Finanzas del Ecuador como fuente secundaria. En cuanto al estado de ingresos y egresos municipales, se analizó detenidamente la evolución de los ingresos y gastos producidos dentro de los últimos seis (6) años (2004 – 2009) y con base a estos, se realizaron los cálculos correspondientes, para determinar los superávits primarios de cada año, los resultados presupuestales y la capacidad de ahorro y determinar el potencial financiero de cada ente territorial (ver anexo n° 2).

Así mismo, se analizó la capacidad operativa del área financiera del municipio para conocer el real potencial humano y técnico que tienen las municipalidades, como entes rectores que fijan las pautas y políticas de desarrollo financiero sostenible del gobierno municipal. Por último, se evaluó la interacción de la administración con la comunidad a través del proceso de rendición de cuentas, como política forjadora de confianza alrededor de su gobernante que refuerce la gobernabilidad frente a la gestión municipal. La recolección de información para el diagnóstico financiero se obtuvo a través de variados mecanismos:

- Visita en investigación de campo en cada municipio.
- Recolección documental de las normas legales y técnicas vigentes.
- Recolección documental de libros contables vigentes (presupuestos).
- Formato de desglose de egresos –dos últimos años- con responsable financiero (ver anexo n° 3).
- Formatos de diagnóstico con funcionarios de cada dependencia del sector financiero (ver anexo n° 4).
- Entrevistas semi estructuradas con responsables de la gestión financiera municipal, entre ellos el tesorero, analistas y otros funcionarios (ver anexo n° 5).

Finalmente, con toda la información recolectada y con el análisis realizado, se propuso algunos indicadores parciales para el ‘Índice Geográfico de Galápagos’ que permitan establecer un panorama y alternativas de mejoramiento, así como de eficiencia y eficacia de la gestión municipal en torno a la comunidad.

Discurso ambiental municipal y relaciones de poder

Las personas que interactúan en el tema ambiental son numerosas, y pueden incluir sus propias percepciones, por esta razón la investigadora seleccionó a quienes consideró más idóneas y tienen relación directa e indirecta con la institucionalidad ambiental así: a dirigentes de las municipalidades de Santa Cruz y de San Cristóbal, jefes departamentales, y/o de secciones que estructuran los municipios y que son los portavoces del discurso ambiental oficial y de las relaciones de poder internos y externos en sus respectivos centros de trabajo. Con su ayuda se pudo entrevistar también a personal dirigente, a personas bien informadas y claves, conocedoras de la dinámica discursiva presente en esta área de estudio. De esta manera se obtuvo resultados rápidos para el posterior análisis del discurso ambiental.

Por último, en el afán de reconstruir y entender la dinámica socio ecológica existente alrededor del tema ambiental, se recopiló información secundaria actualizada (videos institucionales) proveniente de las organizaciones sociales y educativas presentes en cada isla. Las principales variables consideradas para el estudio fueron:

- Socio-demográficas: nombre, género, edad, lugar de nacimiento, lugar de residencia, identidad étnica.
- De educación: profesión, ocupación.
- Económico – productivas: actividad laboral, tiempo y magnitud del trabajo.

El análisis discursivo de los informantes clave, consistió básicamente en un análisis de contenido de los discursos oficiales, entendido como “un conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones” (Pourtois, 1992). Su “unidad básica es el *enunciado* entendido como el producto concreto y tangible de un proceso de *enunciación* realizado por un *enunciador* y destinado a un *enunciatario*” (Calsamiglia y Tusón, 2002: 17 – I). Se intentó comprender las comunicaciones, más allá de sus significaciones, bajo criterios lógicos. Los pasos seguidos para el análisis fueron:

- Recolección de información.

- Análisis categorial: Corresponde a un análisis descriptivo que desglosa la comunicación en categorías que responden a reglas precisas de homogeneidad, exhaustividad y exclusividad. Este tipo de trabajo requiere delimitar unidades de codificación o de registro según los objetivos de estudio.
- Análisis del enunciado: Asumiendo que el sentido se elabora en el momento de producción del discurso, este proceso analiza las ideologías sociales, así como las incoherencias, contradicciones, defensas y racionalizaciones inherentes a los conflictos, deseos y ambivalencias del sujeto.
- La inferencia: Se infiere conocimientos referidos a las condiciones con la ayuda de indicadores, los mismos que son de orden semántico y/o lingüístico.
- Análisis cualitativo contextual: Examina el significado de las palabras y los hechos para reconstruir el sentido de las frases y después de los párrafos. Para ellos se tiene en cuenta el contexto sociocultural y los datos personales del informador.

Las categorías que se interpretaron en los discursos extraídos de las entrevistas semi – estructuradas se detallan a continuación: (i) valores; (ii) creencias; (iii) intereses personales y de grupo; y (iv) conocimiento especializado. También se presentan las matrices de sistematización. Igualmente, los discursos fueron analizados según a quienes va dirigido de acuerdo a su contenido: (a) político; (b) técnico y; (c) pobladores.

El estudio dio mucha importancia a la variable *organizacional* (análisis de entramado de organizaciones existentes en cada zona, así como su nivel de influencia en las decisiones que se toman en cada colectividad y el tipo de incidencia que tienen en la construcción y aplicación del discurso ambiental), a fin de determinar posibles pautas para futuras intervenciones. Con este tipo de análisis se procuró describir el entramado organizacional existente en el discurso ambiental, y evaluar su poder para influir las decisiones de la colectividad (alto, medio o bajo) y el tipo de incidencia que tienen sobre la población (positiva o negativa).

Análisis de coyuntura

El análisis de coyuntura “se concentra en el estudio de los actores sociales y sus relaciones en un momento dado. Para tener una visión completa de los actores y la

forma en que se relacionan, es necesario partir de una visión del conjunto de la realidad social” (Bermúdez, 2008: 1). Con éste análisis se interpretó el poder de los diversos actores sociales, para interactuar en un proyecto social como es la elaboración del discurso ambiental; especialmente se enfatizó en “la correlación de fuerzas de los actores sociales, suponiendo que esto determinará las tendencias, las acciones y los escenarios posibles en la realidad actual y futura” (Bermúdez, 2008: 1).

Para realizar el análisis de coyuntura se tomó como referencia el método ‘Marx’, ya que “se pretende resolver la dicotomía sujeto – objeto, pues la realidad no es ajena a [individuos o clases en constante contradicción o pugna] que la analizan o estudian” [...] Éste implica como requisito previo un análisis [estructural compuesto de tres rasgos]” (Sánchez *et al.*, 2007: 18, 20).

- Formación ideológica o cultural: Son las formas de representar el mundo, y los medios para producir y transmitir información, por ejemplo, el poder, la fuerza, la hegemonía y/o la dominación.
- Formación política: Son las formas en que se organizan las colectividades, la sociedad civil y el gobierno.
- Formación económica: Son los modos de producción, en especial el predominante. Lo que se produce y la forma en que se produce.

Los instrumentos utilizados para este tema fueron:

- Entrevistas semi – estructuradas a funcionarios municipales.
- Entrevistas a miembros de organizaciones privadas (ver anexo n° 6).
- Matriz de análisis de discurso para alcaldes (ver anexo n° 7).

Mapeo de actores

Otra de las áreas temáticas fundamentales del estudio fue el análisis de las relaciones de poder hacia el discurso ambiental municipal. El hecho de incorporar estos vínculos respondió a la necesidad de comprender el sentido de ciertas actitudes relacionadas con

el ambiente en el Archipiélago para, a partir de esta comprensión, tener la posibilidad de proponer estrategias que modifiquen el sentido mismo de los comportamientos.

El mapeo permitió “visualizar juntos, en un solo esquema, a los poderes centrales en [el discurso ambiental], su poder y sus aliados (actores secundarios), además de representarse las alianzas con las que cuentan en la elaboración y proclamación de [este discurso en el presente]” (Bermúdez, 2008: 4). Se utilizaron círculos para representar a los actores, líneas continuas o dobles para representar alianzas, líneas quebradas para relaciones conflictivas y, flechas para mostrar la dirección de una acción. Inicialmente, se establecieron los actores protagónicos del discurso. Se plasmaron los actores principales, los secundarios y las relaciones que se dan entre ellos. El tamaño de los círculos dieron idea de las dimensiones de los actores y las líneas que los unen o separan mostró una idea de las relaciones. Para la elaboración del mapa, se partió del punto de vista de cada actor implicado, teniendo en cuenta las preguntas orientadoras que constan en el anexo 8.

Posteriormente, se validó la información recopilada y procesada con cada una de las personas implicadas en el mismo esquema con el fin de corroborar la veracidad de la información y su pertinencia.

Procesamiento de datos y análisis

Se indagaron tres categorías de análisis: (a) percepción y conocimiento de la gestión municipal; (b) percepción y viabilidad del discurso ambiental; (c) percepción de las relaciones de poder.

Perspectiva actual

El archipiélago se encuentra ubicado en el Ecuador geográfico del Océano Pacífico a unos 1 000 km al oeste del continente sudamericano. Está formado por 233 unidades terrestres emergidas incluyendo islas, islotes y rocas, con un total de 7 995,4 km² de superficie (ver anexo n° 9). Cinco de las islas (Isabela, Santa Cruz, Fernandina, Santiago y San Cristóbal) representan el 93,2% de la superficie total del mismo (López, 2008: 14 – 16). “Desde que se constituyó en 1959 el Parque Nacional Galápagos

(PNG), el 97% de la provincia de Galápagos es área protegida quedando el 3% restante para las áreas pobladas [y de cultivos] (López, 2008: 21)”. Este parque goza de un prestigio relacionado con la biodiversidad y la conservación de hábitats únicos en el mundo. No obstante, los esfuerzos que se hicieron antes del año 2007 para mantener las islas en la categoría de Patrimonio Natural de la Humanidad, no fueron suficientes para evitar que Galápagos fuera incluido en la lista de patrimonios en peligro.

Recientemente el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO en un comunicado las excluyó de ésta lista, argumentando que “es importante reconocer el esfuerzo realizado por el gobierno ecuatoriano para proteger y preservar ese patrimonio” (Los Andes on line, 2010). Sin embargo, Tim Badman –jefe del Programa de Patrimonio Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) manifestó que “las amenazas del turismo, invasión de especies y excesiva pesca todavía existen. Reconocemos las iniciativas de las autoridades y que ha habido progreso, pero nos gustaría ver el trabajo completado” (Badman, 2010).

El tema de la conservación de Galápagos está en manos de la administración pública, encabezada por el Consejo de Gobierno del Régimen Especial Galápagos (Ex INGALA) y varias organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales; todas ellas han trabajado permanentemente en la implementación de políticas relacionadas con la materia. No obstante, la acelerada movilidad producida por la intensificación del flujo humano del continente hacia las islas –debido, entre otras cosas, a la migración y al turismo–, ponen en entredicho la efectividad tanto de la administración como de las políticas implementadas hasta hoy.

En el año de 1973, “Guillermo Rodríguez Lara [accedió] a crear la provincia y los tres municipios [(Santa Cruz, San Cristóbal e Isabela), no siendo] la primera vez que se declaraba oficialmente la nueva circunscripción territorial. Otros intentos anteriores fracasaron por falta de medios¹²” (Ospina, 2006a: 33). De esta manera, el archipiélago –

¹² En 1861, el Congreso convirtió a Galápagos en provincia, con una legislación especial, un gobernador y una pequeña guarnición que no tuvo éxito. En 1883, la Convención Nacional eliminó la provincia de papel y volvió a anexarla a Guayas como ‘territorio insular’, dotada de una legislación especial que sería aprobada en 1885 (Latorre, 1999: 128, 157).

desde el año en mención- sufrió un cambio político trascendental (la provincialización) que le dio un giro completo a su forma de administración, y por ende, a sus objetivos, planes y metas –tanto directas como indirectas- en todos los aspectos. A partir de esta transformación, la sociedad galapagueña en las últimas décadas vivencia la imposición de configuraciones de ‘encuadramiento’ y marcos administrativos locales idénticos a los establecidos en el continente.

Esta situación se ha relacionado con un problema de voluntad del Estado, la cual fijó un modelo de desarrollo –ligado a tres vectores de migración (Estado, redes o iniciativas individuales)- que generó estratificación y diferenciación social relevante. Precisamente, este vector estatal, donde los funcionarios y colonos arriban al archipiélago gracias al apoyo del Estado, es el que ha determinado una tensión y conflicto de poder entre los ‘foráneos’ y los ‘nativos’.

El historiador Pablo Ospina en su trabajo titulado *Galápagos, naturaleza y sociedad* (2006), define la condición estatal en la dinámica actual de las islas de la siguiente forma: “El Estado es un actor o una serie de actores corporativos. Un conjunto de instituciones y un cuerpo más o menos amplio de funcionarios. [Sus] instituciones cobran vida propia, [definiéndose] en función de intereses particulares y de una lógica de acción que tiene autonomía variable” (Ospina, 2006c: 124).

Así, las relaciones de poder que se evidencian muestran un alto grado de complejidad, ya que “a menudo se resuelven los conflictos atendiendo a los intereses de pequeñas elites y esto rara vez conduce a lograr una mejor calidad de vida para los sectores menos favorecidos de la sociedad” (Oviedo, s/f). Algunas experiencias en Galápagos –p. e. sector pesquero- han mostrado una “dualidad jurídica¹³ entre [instituciones] y la provincia, y la subsecuente tensión entre el gobierno nacional y las aspiraciones de la población local de tomar sus propias decisiones” (Oviedo, s/f); esta coyuntura posiblemente no es ajena para la construcción discursiva en el ámbito ambiental.

¹³ En Derecho, hace referencia a la relación de respetos o posiciones reiteradas.

En el nivel normativo, a los gobiernos municipales de Santa Cruz y San Cristóbal, de acuerdo con el artículo n° 119 de la Constitución Política de 1998¹⁴, les correspondió como instituciones del Estado “coordinar sus acciones para la consecución del bien común” (Constitución Política del Ecuador -*Art. 119* -, 1998: 29). Para el logro de esta meta, estos organismos estatales operaron como instituciones autónomas encargadas de lograr los máximos niveles posibles en materia de satisfacción de los servicios sociales y de calidad de vida de los habitantes del municipio. En consecuencia, los municipios asumieron la aplicación y desarrollo de un conjunto de procesos y funciones que corresponden a las etapas o fases del denominado “ciclo administrativo”, como son la planeación, organización, dirección, ejecución, evaluación y control, las cuales ejecutadas eficientemente aseguran en parte el éxito de la gestión adelantada.

Recientemente, la Asamblea Nacional promulgó el Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el cual se afirma –entre otras cosas– que:

La Provincia de Galápagos constituye un régimen especial de gobierno en razón de sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad; su territorio será administrado por un Consejo de Gobierno, en la forma prevista en la Constitución, éste Código y la ley que regule el régimen especial de Galápagos.

Con el fin de asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones del Consejo de Gobierno se garantizarán la participación ciudadana y el control social en los términos previstos en la Constitución y la ley.

Las mismas prohibiciones serán aplicables a quienes ejerzan estas funciones en reemplazo del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado (COOTAD -*Art. 103* -, 2010: 51).

Ahora bien; según la modificación del artículo 196 del COOTAD, a partir del año 2011,

cada uno de los gobiernos autónomos de Galápagos tendrá un incremento del 100% en cada uno de los valores que resulten de la aplicación de los criterios constitucionales, que se deducirá del monto global a ser entregado a los gobiernos autónomos descentralizados [–como los gobiernos municipales–] (El Universo, 2010).

¹⁴ Se tomó en cuenta la Constitución Política de 1998 ya que ésta sirvió como base y marco para la formulación de la Ley de Régimen Especial del Archipiélago promulgada en el mismo año.

El principal argumento para la aprobación de esta medida fue la condición geográfica de ‘lejanía’ que presenta el archipiélago respecto a la ‘conglomeración’ en continente de los demás municipios nacionales (El Universo, 2010). Justamente, el asambleísta Ángel Vilema hizo una proyección de los presupuestos actuales y futuros, manifestando que los tres cantones y las cinco parroquias de la provincia estarían recibiendo valores –en dólares- duplicados (ver anexo n° 10) para su gestión y ejecución de proyectos de desarrollo sustentable.

De esta forma, los gobiernos municipales tendrán más rubros que, si bien son asignados a las áreas respectivas, deben ser focalizados a cubrir totalmente las prioridades reales de la comunidad, buscando esa –tan anhelada- ‘armonía’ entre el mundo biofísico y el impacto humano; precisamente “el aumento del presupuesto para acciones amplía la capacidad de influencia social y política de [cualquier] sector por la ampliación de su esfera de actividades y de la posibilidad de financiar proyectos o intervenciones específicas” (Ospina, 2006b: 112).

Por otro lado, el archipiélago se encuentra guiado por la Ley de Régimen para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos (1998), en la cual se establece que:

Es política del Estado ecuatoriano, proteger y conservar los ecosistemas terrestres y marinos de la provincia de Galápagos, su excepcional diversidad biológica y la integridad y funcionalidad de los particulares procesos ecológicos y evolutivos para el beneficio de la humanidad, las poblaciones locales, la ciencia y la educación (INGALA, 1999: 1).

Este postulado se convierte en el núcleo orientador y rector del discurso ambiental institucional para las islas, articulando una base espacial (o zonal) para objetivos socioambientales. Así, “las zonas terrestres y marinas y los asentamientos humanos de la provincia de Galápagos están interconectados, de tal forma que su conservación y desarrollo sustentable depende del manejo ambiental de los tres componentes” (INGALA, 1999: 1).

Autores como Guribye (2000, cap. 5) constatan la influencia de un discurso ambientalista moderno impulsado básicamente por la Estación Científica Charles Darwin y el Parque Nacional Galápagos. Éste presenta elementos valorativos y de creencia muy centrado a intereses particulares, ya que “para una comunidad de origen ecuatoriano continental y nativa, [por ejemplo], la conservación no es una práctica diaria que resuelva sus problemas sino un discurso que juega con símbolos, cuyo contenido no responde a las necesidades locales sino a necesidades foráneas de desarrollo sustentable y globalización” (Ahassi, 2007: 204). Igualmente, otras instituciones han potenciado este discurso conservacionista, argumentando que “gran parte de la biodiversidad del planeta está localizada en áreas de pobreza extrema, lo que constituye uno de los factores que incrementa considerablemente el riesgo de pérdida de la riqueza biológica [y por ende, resulta prioritaria la conservación]” (Roe, 2004: 2).

Grandes organizaciones en esta materia han adoptado diferentes metodologías que se basan en criterios biológicos muy similares. Por ejemplo, Conservación Internacional (CI) decidió adoptar el esquema de *hotspots*¹⁵; World Wildlife Fund (WWF) desarrolló un sistema llamado *Global 200 Ecoregions* y The Nature Conservancy (TNC) usa la metodología de “ecosistemas”, cuyo denominador común son los criterios de riqueza de diversidad biológica o endemismo (Salcedo, 2008: 15).

Justamente, la UICN como red ambiental que “asegura que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sostenible” (UICN, 2010) finalmente influencia, alienta, ayuda e impulsa todas las iniciativas ‘a favor de natura’ de estas instituciones; lo mismo sucede con la UNESCO que auspició la creación del primer Parque Nacional en territorio ecuatoriano en 1959, bajo su emblema de “la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y el diálogo intercultural mediante la educación, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información” (UNESCO, 2010: 3). Por otra parte, la academia –p. e. el Galapagos Science Center (GSC)- realiza esfuerzos para enlazar el conocimiento en ciencias naturales y sociales, “promoviendo la conservación de los frágiles ecosistemas de las islas y el desarrollo de las poblaciones que las habitan a través del desarrollo científico e intelectual” (GSC, 2010).

¹⁵ Áreas que presentan concentraciones excepcionales de especies endémicas y experimentan una grave pérdida de su hábitat (Salcedo, 2008: 15).

En este sentido, Diego Quiroga (s/f) explica la forma de interacción que desarrollan los diferentes actores hacia el imaginario global del archipiélago como ‘laboratorio natural’. De un lado,

está la visión establecida por científicos y evolucionistas de Galápagos y los organismos que allí habitan. Un imaginario que se populariza como resultado de la expansión de la industria del turismo y de la masificación de las ideas de la ciencia y la conservación. Contrastando con estos imaginarios globales, las personas que viven en Galápagos conciben las islas de una manera distinta y cuestionan muchas de estas ideas y valoraciones basadas en una lógica campesina y una concepción local de lo que es práctico y funcional (Quiroga, s/f).

Por lo anterior, es evidente “una ruptura profunda, a la vez simbólica y material, entre el ‘mundo natural’ y el ‘mundo social’” (Ospina, 2003: 112). No obstante, los habitantes locales –según Guribye (2000, cap. 7)- gestaron un discurso de oposición en el cual, ellos se encuentran inmersos y a favor de una “visión de los animales y la gente como una esencial y, tal vez necesaria unidad [de igualdad]” frente a la estructura consolidada del emblemático discurso conservacionista moderno imprescindible para vivir. Respecto al tema, la intervención estatal –representada en la municipalidad- ha sido muy escasa en la construcción de dichos discursos.

Una de las críticas más importantes a la gestión de las islas –según Grenier (2007)- es que se las ha visto solo como un reducto natural y no también social. A partir de la declaratoria de Galápagos como parque en peligro, cada vez hay más científicos que las definen como un sistema socio ecológico (Grenier, 2007), buscando implementar una visión interdisciplinaria para hallar solución al problema que enfrentan las islas. Así, se plantean áreas que articulan las relaciones localizadas entre las sociedades y el territorio, visualizándose en tres ámbitos: (1) ambiental, (2) medial y, (3) espacial. Éste sistema no es el único que enlaza dichas relaciones, sin embargo, es uno de los más representativos del impacto humano sobre el entorno y del cual existe poca información, convirtiéndose en eje fundamental para analizar las variables sociales dentro de la problemática socioambiental de Galápagos.

La fundación Charles Darwin señala que el archipiélago se ha convertido en un ecosistema antropogénico¹⁶ y que en ese sentido las actividades y actitudes humanas afectan de forma acelerada al equilibrio natural de las islas. Esto se puede demostrar observando a las islas, islotes y rocas del archipiélago no habitadas que conservan casi intacto su estado natural, mientras que las islas más pobladas están cada vez más alteradas. Desde el año 1950¹⁷ -y durante los periodos censales siguientes¹⁸- la población de las islas Santa Cruz y San Cristóbal (ver tabla n° 1) presentaron una tasa promedio de crecimiento poblacional histórico de 8,09% y 3,89% respectivamente, el cual evidenció un ‘descontrolado’ aumento de los habitantes por unidad de área en Santa Cruz.

Tabla n° 1
Población censal de los cantones Santa Cruz y San Cristóbal, provincia de Galápagos

Cantón	Variable	Años					
		1950	1962	1974	1982	1990	2001
Santa Cruz	Hombres	112	319	910	1 829	3 018	6 255
	Mujeres	103	268	700	1 325	2 300	5 133
	Total	215	588	1 609	3 154	5 318	11 388
San Cristóbal	Hombres	428	660	1 017	1 357	2 008	3 041
	Mujeres	373	533	760	964	1 605	2 592
	Total	801	1 192	1 777	2 321	3 613	5 633

Fuente: INEC

Entorno histórico, físico y socioeconómico

Desde el siglo XIX, el archipiélago sostuvo un contexto de asentamientos fluctuantes. Los grupos que arribaban a las islas no permanecían mucho tiempo allí, pues las difíciles condiciones biofísicas de esta zona, impedía consolidar comunidades humanas. El primer registro oficial data para los años 1905 – 1906, cuando un grupo de científicos de la Academia de Ciencias de California llegó a Galápagos en una expedición que tuvo por objetivo, la colecta de cerca de 4 000 especímenes de reptiles (Torres, 2011). Desde

¹⁶ Sistema de origen humano o derivado de una actividad de las personas.

¹⁷ Octavo censo poblacional en el Ecuador.

¹⁸ Años 1982, 1990 y 2001. Para los años 1962 y 1974 los valores censales se obtuvieron mediante regresión lineal.

entonces, se concibió la idea a nivel mundial de instalarse permanentemente en las islas que ofrecieran los mejores y abundantes recursos naturales.

Isla Santa Cruz

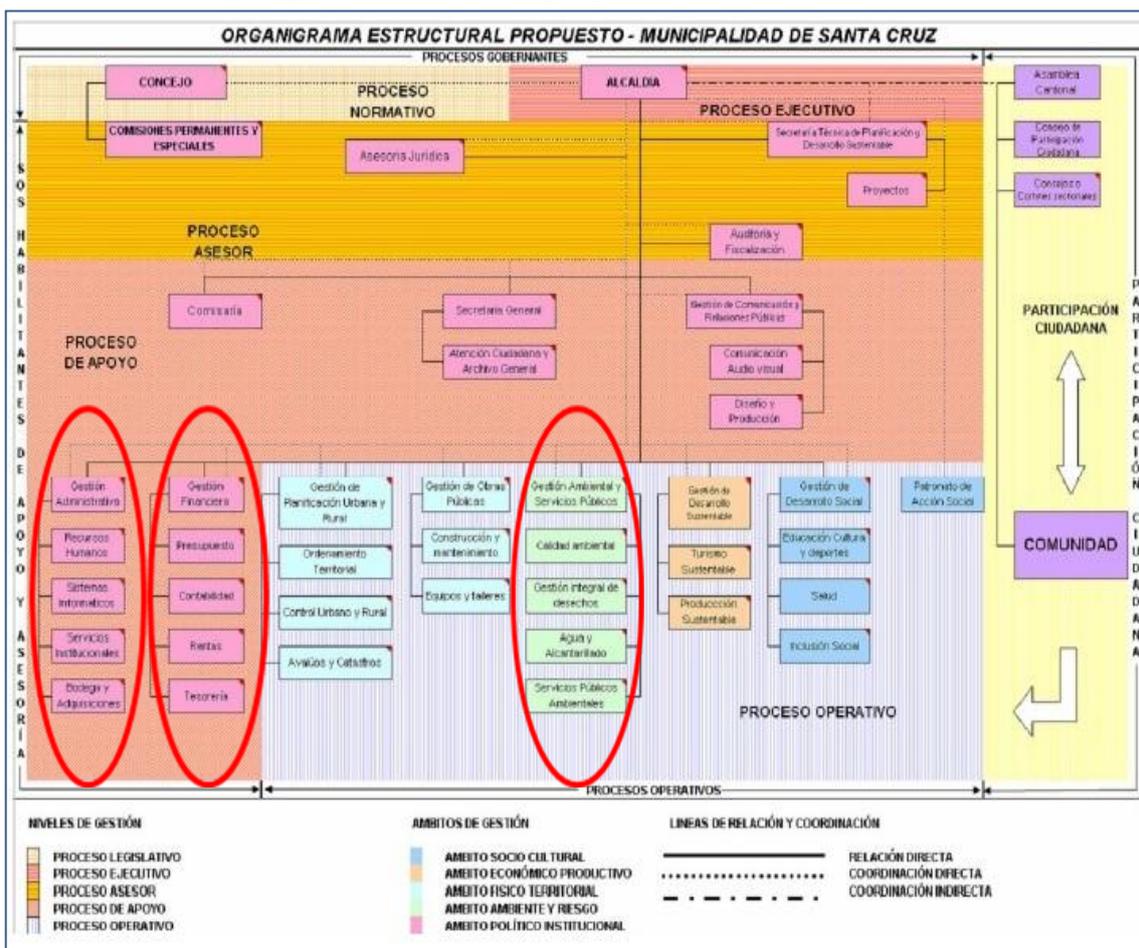
Históricamente, Santa Cruz (ver anexo n° 11) fue colonizada a finales de 1920 por un grupo de noruegos que se dedicaban a enlatar pescado. Después de algún tiempo, una minoría se radicó en la parte alta, cambiando su actividad de subsistencia por la agricultura. Durante la segunda guerra mundial, los norteamericanos construyeron una base aérea en Baltra –pequeña isla situada hacia el norte de Santa Cruz- que se constituyó en un punto de vigilancia estratégico para el canal de Panamá. Esta isla fue devuelta al Ecuador una vez que la guerra terminó en 1945. Actualmente, Baltra continúa siendo una base militar manejada por la Marina y la Fuerza Aérea Ecuatoriana y, sede del principal aeropuerto del archipiélago.

El Municipio de Santa Cruz tiene una extensión de 985,55 km² de los cuales 1,7 km² aproximadamente corresponde a la zona urbana; ocupa el segundo lugar en extensión en el archipiélago. Su clima es árido – muy seco (en los bordes litorales), pasando poco a poco a semi húmedo – húmedo (a medida que aumenta la altura); con una media anual de temperatura de 22°C en la localidad de Bellavista –parte alta- y de 23°C en Puerto Ayora –parte baja- (FCD, período 2001 – 2006). Limita por el norte con la isla Baltra; por el sur con la isla Floreana; por el oriente con la isla San Cristóbal y por el occidente con la isla Pinzón. Cuenta con la localidad de Bellavista –parroquias de Santa Rosa y Puerto Ayora (urbana)- y área rural o periférica.

La población de acuerdo con el censo de 2001 era de 11 388 habitantes (INEC, 2001), de los cuales 9 582 moraban en la cabecera municipal, es decir, el 84,1% son residentes urbanos; y 1 806 en la zona rural. La principal actividad económica es el turismo, seguida de la agricultura y se tiene como una gran perspectiva de futuro el comercio. La cantonización de la isla se realizó el 28 de febrero de 1973 con registro oficial n° 256 y código INEC del año 2003. Su actual Alcalde es el señor Leopoldo Salomón Buchelli Mora, el cual fue reelecto para dos periodos comprendidos entre los

años 2005 – 2014. El organigrama estructural (ver diagrama n° 2) del gobierno municipal consta de cinco niveles y ámbitos de gestión.

Diagrama n° 2
Organigrama estructural propuesto G. M. de Santa Cruz



Isla San Cristóbal

El primer colonizador de la isla San Cristóbal fue Manuel J. Cobos, un ecuatoriano nacido en Cuenca, quién llegó a la isla en 1879 a bordo de dos embarcaciones provenientes de México. Cuando desembarca a Bahía Naufragio, él junto con 10 hombres instaura un ingenio azucarero denominado la ‘Hacienda El Progreso’, empresa que por 25 años (1874 – 1904) se convirtió en el motor económico de la isla (Latorre, 1991).

El municipio de San Cristóbal (ver anexo n° 12) tiene una extensión de 557,09 km² de los cuales 7,336 km² corresponden al área urbana; ocupa el cuarto lugar en extensión en el archipiélago. Su clima es árido, con dos estaciones distintas: una estación calurosa (enero – abril) y una estación fresca (mayo – diciembre) (López, 2008: 17); con una media anual de temperatura de 21°C en el Cerro Grande –parte alta- y de 24°C en Puerto Baquerizo Moreno –parte baja- (INAMHI, período 2001 – 2006). Limita por el norte con el océano pacífico; por el sur con la isla Española; por el oriente con el océano pacífico y por el occidente con la isla Santa Fe.

El Cantón San Cristóbal está conformado por las islas Floreana, Española, San Cristóbal, Santa Fe y Genovesa, sin embargo, el ámbito de la jurisdicción municipal abarca únicamente los asentamientos humanos de dos islas (Floreana y San Cristóbal), pues las tres islas restantes se hallan deshabitadas y constituyen áreas naturales manejadas por el Servicio Parque Nacional Galápagos. La cabecera cantonal es la ciudad de Puerto Baquerizo Moreno y se halla en San Cristóbal. Ésta también constituye la Capital de la provincia de Galápagos (Crespo *et al.*, 2007: 6).

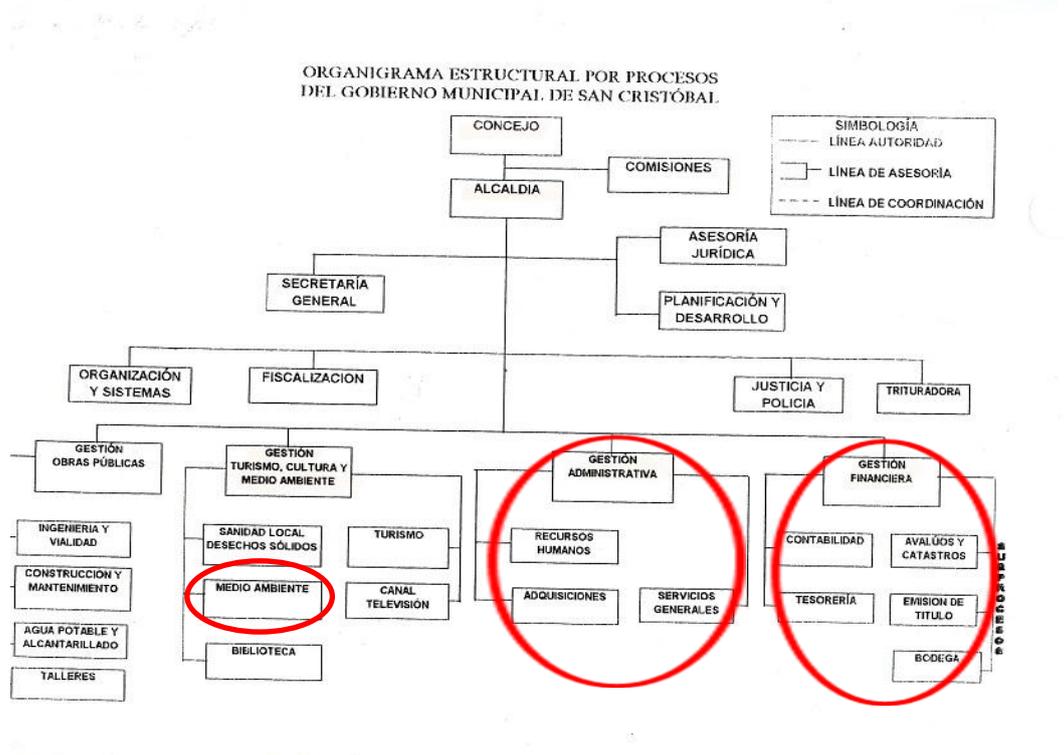
La población de acuerdo con el censo de 2001 es de 5 633 habitantes (INEC, 2001), de los cuales 4 908 moran en la cabecera municipal, es decir, el 87% son residentes urbanos; y 725 en el resto del municipio. La principal actividad económica es la pesca, seguida del turismo y se tiene como una gran perspectiva de futuro la agricultura.

La cantonización de la isla San Cristóbal se realizó el 28 de febrero de 1973 con registro oficial n° 256 y código INEC del año 2001. Su actual Alcalde es el abogado Pedro Zapata Rumipamba, el cual fue reelecto para dos periodos comprendidos entre los años 2005 – 2014. El organigrama estructural (ver diagrama n° 3) del gobierno municipal consta de cuatro niveles de gestión.

Con base en lo expuesto, se observa que en términos organizativos, los dos gobiernos municipales, el de San Cristóbal y el de Santa Cruz exponen una estructura jerárquica (o departamentalización funcional), en la que se da una separación del trabajo con base a pasos, procesos o actividades direccionadas a un determinado resultado. A pesar de que esta estructura orgánica funcional este parcialmente implementada, es importante destacar la distribución planteada por la Municipalidad de Santa Cruz, en la

que se desglosa el proceso gobernante en diversas agrupaciones constituidas hacia fines específicos y en los cuales, el rol ciudadano está inmerso en todos sus ejes de acción.

Diagrama n° 3
Organigrama estructural propuesto G. M. de San Cristóbal



El hecho de presentar un esquema de esta manera, genera una búsqueda de *sentido de pertenencia*, haciendo que la comunidad confíe que tiene incursión directa para cualquier tipo de gestión desarrollada por la entidad.

De acuerdo a lo estipulado en la ordenanza que regula la organización social para la participación ciudadana (2005) del cantón de Santa Cruz, la participación social sería coherente con su definición: “intervención de los vecinos del Cantón, en las decisiones, resoluciones y acciones, para la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente en la vida comunitaria; a través de los diferentes espacios de consulta y control respecto a la Municipalidad” (Art. 1 -, 2005: 1).

En segunda instancia, el *Consejo de Participación Ciudadana* es quien torna operacionales las decisiones de la Asamblea Cantonal –máxima instancia de participación ciudadana- y a su vez reúne a los principales voceros/as de los diferentes niveles de organización social (comités o consejos sectoriales, parroquias rurales y barrios). Éste consejo “se reunirá, ordinariamente, una vez cada dos meses, y con carácter extraordinario, convocado por su Presidente o cuando lo solicite un tercio de sus miembros” (*Art. 14 -*, 2005: 5). Bajo esta norma, la realidad mostraría que la voluntad de los ciudadanos/as (actores) se transforma en pasiva, limitada y sometida por la intención activa de sujetos con autoridad y liderazgo. Siendo esto posible, por medio del sistema de gestión participativa donde pasa una opinión o idea ciudadana de manera extensa, sin asegurar su diligencia y éxito en los últimos espacios. Lo anterior se ejemplifica en el incipiente mecanismo de participación de éstos cantones (red ciudadana), ya que la municipalidad aún se encuentra estructurando la plataforma que permita articular y sistematizar los esfuerzos de la ciudadanía para la promoción de acciones conjuntas.

En el municipio de San Cristóbal, la situación resulta diferente ya que –bajo un esquema sencillo- claramente se definen las posiciones y el rango de dominio de las mismas. Aunque el componente participativo de la ciudadanía no esté explícito en el diagrama, tampoco indica que no se tenga en cuenta para los procesos de gestión internos. No obstante, la inconformidad de los funcionarios/as por los organigramas funcionales anteriores continua latente, por lo que es prioritario seguir trabajando en esta construcción y adaptación: “estamos trabajando en reformar tanto el orgánico funcional como el manual de procesos de cada dirección con su personal para modernizar y enriquecer la capacidad operativa” (RRGMSCr, julio de 2010).

Buscando modificar las dimensiones valorativas y prácticas del sistema político, estos gobiernos han construido y diseñado una relación estratégica que les permite superar y neutralizar las crisis institucionales, socioeconómicas, éticas y normativas. De hecho, es en el aspecto normativo vigente, donde ambos gobiernos municipales (Santa Cruz y San Cristóbal) se encuentran amparados y acoplados; por ejemplo, la misión y visión institucional de la municipalidad de San Cristóbal evidencia la línea normativa

promulgada por el Estado que configura un concepto desarrollista de ‘calidad de vida’. Dependiendo de la suficiencia y competencia que se le otorgue a la regulación de la nueva gobernabilidad, los objetivos que persigue serán acordes con esa cultura y conciencia participativa que enlaza lo particular con lo global.

Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

De acuerdo al artículo n° 53 del COOTAD, los gobiernos municipales “son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, integradas por las funciones ejecutivas, legislación y fiscalización y de participación ciudadana, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden” (COOTAD -Art. 53 -, 2010: 29). A continuación destaco la primera imagen o presentación que tiene cada gobierno municipal hacia su territorio.

Misión institucional

La misión institucional de los municipios es:

Planear, implementar y sostener las acciones del desarrollo (sustentable*)¹⁹ del Gobierno local, [al igual que] dinamizar los proyectos (de obras y servicios**) ²⁰ con calidad y oportunidad, que aseguren el desarrollo social, económico (y ambiental*) de la población, con la participación directa y efectiva de los diferentes actores sociales y dentro de un marco de (conservación ambiental*), transparencia y ética institucional, además de contar con el uso óptimo de los recursos humanos altamente comprometidos, capacitados y motivados; (y preservar para las futuras generaciones este Patrimonio Natural de la Humanidad al que pertenece el Cantón Santa Cruz*).

Visión institucional

La visión institucional de los municipios es:

El Gobierno Local (para los próximos cinco años*), se constituirá en un ejemplo del desarrollo (de la región insular*) y contará con una organización interna, altamente eficiente, que (garantice* / gerencia**) productos y servicios compatibles con la (conservación natural*) demanda de la sociedad, además será capaz de asumir los nuevos papeles vinculados con el desarrollo (sustentable*), con identidad cultural y de género, descentralizado y optimizado los recursos (para así asegurar la calidad de vida de la población y la protección de su patrimonio natural*) (Gobierno Municipal de San Cristóbal, 2010).

¹⁹ Variación para el Gobierno Municipal de Santa Cruz (2010).

²⁰ Variación para el Gobierno Municipal de San Cristóbal (2010).

Tanto la misión como visión del municipio de Santa Cruz incluyen los temas de conservación y desarrollo sustentable²¹ (hasta la fecha, este es el único gobierno municipal del país que realizó esta modificación). Probablemente, éstas surgieron de la necesidad de darle un ‘nuevo aire’ a la labor de una entidad que siempre ha estado destinada a cumplir labores operativas – administrativas designadas indirectamente por el gobierno central, para captar la atención de su principal receptor: la comunidad. Incluso, este planteamiento tuvo que ser promovido gracias al gran auge naturalista que Galápagos adquirió a nivel mundial durante la última década –por su condición de Patrimonio Natural.

La comunidad espera que los directivos del municipio sean honestos y que su visión y misión no queden como frases anexas que no se cumplirán, desea el éxito de su planificación, a pesar de que convergen fuertes y variados intereses particulares tanto económicos –p. e. turismo- como cognoscitivos –p. e. presencia y acción de ONG- puesto que al parecer, la conformación estructural interna de la Unidad de Gestión Ambiental y Servicios Públicos de ésta municipalidad no fue ajena a esta circunstancia, pues:

Creamos la dirección de ambiente con cuatro departamentos... qué tienen más un enfoque estratégico más que administrativo... Por ejemplo, agua y alcantarillado debería estar en una dirección de obras públicas o ser de una empresa pública; lo mismo para residuos sólidos... Pero, [la intención de ubicarlas acá] es para captar donantes, para captar dinero, pues es mucho más fácil que se los den a una dirección de ambiente que está en más contacto con las fundaciones (Entrevista a MSGMSCz, mayo de 2010).

Ahora, surge el cuestionamiento y la duda de saber si realmente este Municipio es consciente de la magnitud y alcance de su enunciado y si realmente toda la municipalidad asume y está en función de esos acápites. Según el ponderado de las encuestas realizadas en este gobierno municipal, todos/as manifestaron comprender el contenido de la misión y visión institucional, sin embargo, cuando algunos son indagados a profundidad –especialmente en los temas mencionados anteriormente-, relució el desconocimiento de ciertas dependencias que opacan el efecto y resultados de

²¹ “Construcción discursiva: la utilización de palabras para conformar un sentido particular del futuro” (Brand, 2005: 502).

la apreciación inicial: “muchos servidores que están en las áreas vulnerables como son la financiera desconocen las normativas [y enfoques] actuales sobre las que ejerce este gobierno, y eso les impide a ellos actuar de manera eficiente porque se enfrascan en la costumbre, y la costumbre para ellos es hecha ley” (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).

Bajo esta contradicción, resulta peculiar esta *ingeniosa* forma política de incorporar el ambiente, ya que si internamente no existe una completa apropiación del concepto – por parte de los funcionarios/as- ni se está sintonizado con el mismo; además de no hablar el mismo lenguaje, es difícil obtener y reflejar desenlaces acordes con lo trazado; no obstante, es atractiva la firme intención de esta municipalidad en darle un giro completo a su accionar y conseguir la participación ciudadana, sin llegar a demeritar este esfuerzo.

Por otra parte, el Municipio de San Cristóbal, muestra y mantiene en su misión y visión municipal la línea normativa promulgada por el Estado, que a simple vista constata la tendencia administrativa general, configurando así un concepto desarrollista de calidad *de vida*. Lo anterior no resulta ni bueno ni malo; simplemente evidencia un objetivo político en función de intereses comunitarios. En referencia al hecho de no mencionar directamente el tema ambiental, es probable que exista un manejo cauteloso de la dimensión real y limitaciones de la misma institución hacia las acciones en este aspecto; justamente, esta situación responde a las posturas de los funcionarios/as cuando son indagados en este asunto. Sin embargo, esto no implica que la municipalidad esté desligada de la dinámica y furor conservacionista, sino que su accionar está dirigido y concentrado en otras labores, dejando entrever cierta ‘equidad de importancia’ en la relevancia y orden de significación de las dependencias.

CAPÍTULO III: CONSTRUCCIÓN, ROLES Y DESARROLLO PÚBLICO

Percepción y conocimiento de la gestión municipal

En el año 2001, la Fundación Natura en su Informe Galápagos 2001 – 2002 publicó los resultados de la quinta medición anual del Proyecto de Monitoreo, que evaluó con los entrevistados –entre otros aspectos- la imagen positiva de algunas instituciones insulares en términos de credibilidad, cumplimiento de sus funciones, honestidad, preocupación por la comunidad y uso de los recursos. Como se evidenció en la medición anterior, “los municipios obtuvieron la más alta calificación con un valor [importante de (33%)²². Incluso, entre los años 1997 y 2000], únicamente los municipios [denotaron] una relativa estabilidad, con un puntaje bajo [(1997: **0,27**; 1998: **0,27**; 1999: **0,27**; 2000: **0,35**)]” (Fundación Natura, 2002: 57), convirtiéndose en una entidad ‘ambigua’ en términos de acciones y efectos socio – económicos relevantes.

Ciclo administrativo

El breve diagnóstico de los municipios de Santa Cruz y San Cristóbal tuvo como propósito establecer la capacidad de éstos para asumir algunas competencias que le han sido atribuidas constitucional y legalmente, en un marco de descentralización y logro de resultados, a fin de mejorar la prestación de los servicios a que tiene derecho la comunidad.

Ámbito organizacional

La base legal de la estructura orgánica para las municipalidades está regida por los siguientes estatutos promulgados:

- Constitución de la República del Ecuador (2008): *Art. 238*.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal, codificación (diciembre de 2005): *Art. 16, 63, 156, 157, 160 y 161*.

Se detectó un fenómeno que favorece actualmente el quehacer municipal: gracias a la promulgación de la *Constitución de la República del Ecuador 2008 (Art. 264)* que

²² En porcentajes ponderados según la población de cada isla (respuestas múltiples). Fundación Natura (2001).

enlazó y amplió las competencias propuestas para las municipalidades –tanto en esta Carta Magna como en la Ley Especial que rige a la provincia de Galápagos-, los gobiernos municipales adscritos en esta zona se encuentran acoplados a lo dispuesto por la normatividad vigente. Precisamente, en las visitas de campo se comprobó que cada dependencia muestra una buena aceptación y cumplimiento a lo estipulado, afirmando una delgada pero constante conexión hacia los “principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir” (Constitución de la República del Ecuador -Art. 258 -, 2008: 126). En otra perspectiva, la gestión municipal en las dos islas trabajadas presenta matices paralelos en algunos aspectos.

Institucionalmente, las áreas de gestión utilizan la definición de ‘Proceso’²³ en el que se ha incorporado el tan conocido concepto de ‘Medio Ambiente’ –focalizado principalmente en la obtención de servicios y productos finales como respuesta a las demandas de los/as ciudadanos/as-, pero ¿Cuál es el significado real del medio ambiente en este término? De acuerdo a su interpretación, éste se reduce a elementos biofísicos que adquieren una estimación tangible en la comunidad. Además, la articulación (relaciones) escrita derivada del componente social (“agregando valor”) es confusa, lo que en últimas, lleva a transformar toda una conceptualización de sistema en un método vano. Anotando que la definición de ‘Sub proceso’ quedó en el tintero pero asumiendo que éste implica actividades más precisas ligadas al conjunto, más adelante se exponen algunas configuraciones desarrolladas en cada municipalidad respecto a la organización. En la tabla n° 2 se presentan las finalidades y objetivos establecidos de cada dependencia administrativa para los dos municipios.

Se observa que los niveles de organización y división de trabajo están dados por la jerarquización de procesos y subprocesos, los cuales reflejan el grado de incidencia de facultades en el quehacer administrativo; un ejemplo es el sector de Recursos Humanos, donde se clasifica como proceso en el gobierno municipal de Santa Cruz, y en la municipalidad de San Cristóbal como sub proceso. Para éste último, también existe un subproceso (Organización y Sistemas) cuya finalidad es enlazar dos actividades

²³ Entendido como un conjunto de actividades dinámicamente interrelacionadas, que toman insumos del medio ambiente, agregando valor para transformar en servicios y productos finales a ser entregados a los ciudadanos como respuesta a sus demandas (Ordenanza G. M. de Santa Cruz, 2007).

Tabla n° 2

Finalidades y objetivos áreas de Gestión Administrativa

		Gobierno municipal de Santa Cruz	Gobierno municipal de San Cristóbal
Proceso	Administrativo	<p>* Finalidad: Formulación de planes, programas y procedimientos administrativos para garantizar la optimización y el cumplimiento de los servicios municipales y brindar asistencia técnica y administrativa a los diferentes procesos y subprocesos.</p> <p>* Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la calidad de los procedimientos administrativos. - Programar y dirigir la organización administrativa. - Participar con R. H. en los análisis y recomendaciones de acciones. 	<p>* Finalidad: Formular e implementar <u>procesos de trabajo</u> conducentes a la racionalización administrativa; procedimientos y manuales de trabajo y el desarrollo organizacional del Gobierno Municipal, optimizando los recursos humanos, internos de la Municipalidad; y brindar asistencia técnica administrativa a los diferentes procesos y sub procesos para garantizar su <u>operatividad</u>.</p> <p>* Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programar y dirigir la organización administrativa. - Racionalizar los recursos humanos. - Administrar los subsistemas de administración de R. H.
		<p>* Finalidad: Dinamiza y armoniza las actividades de recursos humanos, tendientes a conseguir el cumplimiento óptimo y oportuno de los productos y servicios frente a las demandas de los clientes internos y externos, dentro de un ambiente de trabajo grato y estimulante, que busque paralelamente el bienestar y desarrollo personal y profesional de los integrantes.</p> <p>* Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consolidar, reforzar y brindar asistencia técnica. - Administrar eficientemente las diferentes acciones del personal. - Planear, formular y ejecutar planes y proyectos, y sistemas técnicos. - Determinar y orientar políticas y actividades de trabajo para los diferentes equipos de Gestión. 	<p>-----</p>
Subproceso	Recursos Humanos	<p>-----</p>	<p>* Finalidad: Determinar las políticas, actividades y orientación de trabajo para los diferentes equipos de gestión y relativos a los subsistemas de recursos humanos.</p> <p>* Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Administrar el subsistema de <u>reclutamiento</u> y selección de personal. - Administrar y mantener el subsistema de diseño de puestos y evaluación de desempeño. - Realizar y mantener estudios de escalafón, escalas de remuneraciones, y elaboración de <u>planes de incentivos</u> y estímulos, morales y pecuniarios. - Planificar y realizar el desarrollo de la capacitación para el personal Municipal. - Realizar y mantener actualizado el banco de datos; sistema de información y auditoría de recursos humanos. - Administrar y controlar las diferentes acciones de personal. - Administrar según lo establecido por la ley el régimen disciplinario.

	Sistemas Informáticos / Organización y Sistemas	<p>* Finalidad: Brinda apoyo técnico de calidad, en la automatización de la información de los sistemas de trabajo para la optimización de los servicios.</p> <p>* Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Determinar factibilidad técnica, operacional y económica de nuevos sistemas de operación. - Supervisar y brindar adiestramiento técnico y de calidad. - Evaluar periódicamente la eficiencia y eficacia. 	<p>* Finalidad: Analizar la estructura orgánica funcional por procesos de la Municipalidad, para efectos de las recomendaciones técnicas a corto, mediano y largo plazo.</p> <p>* Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Controlar y evaluar los sistemas técnicos administrativos financieros e informáticos. - Diseñar nuevos sistemas en red. - Preparar, planificar y asistir a todos los procesos y subprocesos. - Dar soporte a usuarios en la utilización de herramientas informáticas. - Mantener y configurar el sistema computacional.
	Adquisiciones	<p>* Finalidad: Es responsable sobre la adquisición adecuada de bienes, materiales, repuestos e insumos que requieren los diferentes procesos y subprocesos en base a la normatividad establecida en la Municipalidad y participa en el establecimiento de políticas claras con proveedores para aprovechar las mejores condiciones de calidad y precios que ofrezca el mercado.</p>	<p>* Finalidad: Ejecutar los procesos de adquisiciones conforme a la reglamentación interna y organizar el trabajo por medios computarizados.</p> <p>* Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitar en el mercado ofertas de bienes, materiales, insumos y repuestos. - Formular el plan anual de adquisiciones en coordinación con las dependencias.
	Bodega	<p>* Finalidad: Es responsable de un manejo técnico adecuado mediante sistemas y procesos de almacenamiento, custodia y distribución de materiales, repuestos e insumos, administrando sistemas automatizados de control.</p>	<p>* Finalidad: Dirigir y supervisar las labores de recepción, almacenamiento y distribución de materiales, insumos, combustibles, lubricantes, equipos y repuestos; y establecer manuales de procedimientos e instructivos para su administración; para cuyo efecto diseñará las acciones para su clasificación, identificación, codificación y ubicación de los materiales para la conformación de stocks, mínimos y máximos; y establecerá los inventarios periódicos indispensables.</p> <p>* Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Supervisar la entrega de materiales y bienes en los plazos previstos. - Administrar el uso y destino de los vehículos.
	Servicios Generales	<p>* Finalidad: Organización, suministro y control de los servicios de mantenimiento de equipos, bienes muebles e instalaciones; así como los sistemas de seguridad y vigilancia.</p> <p>* Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mantener un adecuado control de las instalaciones físicas. - Controlar los escenarios institucionales. - Mantener actualizado un sistema de registro de todos los programas. 	<p>* Finalidad: Programar y administrar los servicios de mantenimiento del edificio municipal y demás instalaciones, así como de los bienes, equipos y sus respectivos seguros; y finalmente el presupuesto control y reposición de material y equipos básicos para la operatividad del trabajo, en coordinación con Bodega y Adquisiciones.</p> <p>* Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organizar tareas de diferentes servicios internos. - Organizar y dirigir la administración del servicio público. - Administrar la venta de material pétreo en coordinación con Tesorería.

Fuente: Gobierno municipal de Santa Cruz (2010); Gobierno municipal de San Cristóbal (2010).

aparentemente disparejas –como lo son la planificación de la estructura y funcionalidad municipal y, la asistencia técnica informática.

Es importante resaltar uno de los objetivos específicos para el subproceso de Servicios Generales del municipio de San Cristóbal, es la venta de material pétreo; en el gobierno municipal de Santa Cruz las actividades se focalizan en la logística de eventos y mantenimiento de infraestructura. Respecto a los manuales de procesos y procedimientos, en ambos municipios no se encuentran establecidos formalmente, razón por la cual únicamente se tiene en cuenta las ordenanzas promulgadas para cada sector. Lo anterior es corroborado por algunos funcionarios/as entrevistados/as en cada gobierno municipal (ver tabla n° 3).

Distributivo de personal

El recurso humano administrativo de la municipalidad de San Cristóbal lo conforma 61 funcionarios/as públicos/as; el municipio de Santa Cruz cuenta con 97. De éstos últimos, hay 11 funcionarios/as para el área administrativa, 19 en el área financiera y 13 en la UGASP²⁴ (ver tabla n° 4). Del total de personal mencionado, sólo fueron autorizados para responder a las encuestas seis (6) funcionarios/as tanto del área administrativa como del UGASP. Por otra parte, el gobierno municipal de San Cristóbal cuenta con 11 funcionarios/as en el área administrativa, 13 para el área financiera y 5 en la UGA (ver tabla n° 5). Todo el personal fue autorizado formalmente para ser encuestado.

²⁴ Para el gobierno municipal de Santa Cruz se denomina ‘Unidad de Gestión Ambiental y Servicios Públicos (UGASP)’; para la municipalidad de San Cristóbal se denomina ‘Unidad de Gestión Ambiental (UGA)’.

Tabla n° 3

Matriz de percepción – sub categoría ‘Organizacional’

Preguntas relacionadas	Gobierno municipal de Santa Cruz	Gobierno municipal de San Cristóbal
¿De qué manera se desglosa la estructura orgánica del gobierno municipal?	La estructura orgánica funcional no se encuentra implementada y actualmente está en reforma:	
	<p>"Se estableció un organigrama por procesos, pero quedamos pendientes en realizar un implementación" (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).</p> <p>"Yo preferiría que el municipio tenga un orgánico por procesos, pero de aquí a que llegase a pasar eso... no estamos muy lejos de que eso suceda" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>"Estamos trabajando con un orgánico funcional anterior que sí nos da resultado; ósea cada persona sabe en el puesto que está y qué actividades desarrollar para cada uno" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).</p> <p>"En estos momentos estamos en la elaboración del nuevo orgánico funcional... el orgánico estructural haciendo algunas definiciones de orden estructural mismo a fin de que se optimice el funcionamiento de la entidad" (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).</p>
	<p>- Existe inconformidad por los organigramas funcionales anteriores:</p> <p>"De acuerdo ya a las nuevas exigencias administrativas, ya esos organigramas funcionales lineales están obsoletos" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>- Existe cierto grado de compromiso con la institución:</p>
	<p>- Existe apertura a nuevas propuestas para indicadores de evaluación de resultados:</p> <p>"Cómo medir el rendimiento de su departamento, cómo medir el rendimiento de un asistente no solamente en función de lo que hace sino de lo que sabe" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>"Cada una de las personas que formamos parte del municipio estamos comprometidos con toda la gestión que hace la institución" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).</p>
¿Cree usted que el manual interno de procesos y procedimientos implementado es pertinente a la dinámica actual del gobierno municipal? ¿Por qué?	<p>- Aquí se asumen otras normas en reemplazo del manual (que no tienen):</p> <p>"Hay normas estándares emitidas por la Contraloría General del Estado, la Procuraduría y entidades netamente reguladoras; eso es lo que tenemos... Como nosotros tenemos ese vacío, adaptamos... nos acogemos a esas normas" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>- Aquí se acatan los conductos regulares para ajustar el manual:</p> <p>"Habrá que hacerlos... los cambios [...] necesariamente tienen que estar a sometimiento del Consejo Municipal para su aprobación" (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de entrevistas semi estructuradas (2010).

Tabla n° 4

Distributivo de personal Gestión Administrativa, Financiera y UGASP – G. M. de Santa Cruz (2010)

Gestión Administrativa				
n°	Equipo(s) Integrante(s)	Cargo	Ocupación por género	Grado profesional
1	Proceso Administrativo	Director (encargado)	Masculino	X
2		Asistente de Dirección	Femenino	X
3	Proceso Gestión Recursos Humanos	Jefe	Femenino	Sin dato
4		Asistente	Femenino	X
5	Subproceso Gestión Sistemas Informáticos	Analista	Femenino	X
6		Asistente	Masculino	---
7	Subproceso Gestión Servicios Institucionales	Auxiliar de Servicios Municipales	Femenino	Sin dato
8		Auxiliar de Servicios Municipales	Masculino	Sin dato
9	Subproceso Gestión de Adquisiciones	Profesional	Masculino	Sin dato
10	Subproceso Gestión de Bodega	Guardalmacén	Masculino	Sin dato
11		Asistente de Bodega	Femenino	Sin dato
Gestión Financiera*				
n°	Equipo(s) Integrante(s)	Cargo	Ocupación por género	Grado profesional
1	Proceso de Gestión Financiera	Director	Masculino	Sin dato
2		Asistente	Femenino	Sin dato
3	Subproceso de Presupuesto	Analista	Vacante	Sin dato
4	Subproceso de Contabilidad	Jefe	Femenino	Sin dato
5		Asistente	Femenino	Sin dato
6		Auxiliar	Femenino	Sin dato
7	Subproceso de Rentas	Jefe	Femenino	Sin dato
8		Asistente	Femenino	Sin dato
9		Inspector	Masculino	Sin dato
10		Promotor	Vacante	Sin dato
11		Tesorero	Masculino	Sin dato
12	Subproceso de Tesorería	Asistente	Femenino	Sin dato
13		Recaudador Jefe	Femenino	Sin dato
14		Recaudadora	Femenino	Sin dato
15		Recaudador	Masculino	Sin dato
16		Recaudador	Masculino	Sin dato
17		Recaudador	Masculino	Sin dato
18		Capitán	Masculino	Sin dato
19	Marinero	Masculino	Sin dato	
Gestión Ambiental y Servicios Públicos				
n°	Equipo(s) Integrante(s)	Cargo	Ocupación por género	Grado profesional

1	Proceso Ambiental y Servicios Públicos	Director	Masculino	X
2		Secretaría de Dirección	Femenino	X
3	Subproceso de Calidad Ambiental	Profesional	Masculino	X
4		Profesional de Control Integral de Manejo de Especies Introducidas	Masculino	X
5		Inspectora 1	Femenino	---
6		Inspector 2	Masculino	Sin dato
7	Subproceso de Manejo Integral de Desechos	Profesional	Masculino	X
8		Voluntaria**	Femenino	Sin dato
9	Subproceso de Agua y Alcantarillado	Profesional	Masculino	Sin dato
10		Técnico	Masculino	Sin dato
11		Asistente	Femenino	Sin dato
12	Subproceso de Servicios Públicos Ambientales	Administrador	Masculino	Sin dato
13		Asistente Técnico	Masculino	Sin dato

Fuente: Gobierno municipal de Santa Cruz (2010).

* Área sin autorización formal para encuestar y entrevistar a sus funcionarios/as

**Convenio interinstitucional Agencia de Cooperación Internacional del Japón – JICA

Tabla n° 5

Distributivo de personal Gestión Administrativa, Financiera y UGA – G. M. de San Cristóbal (2010)

Gestión Administrativa				
n°	Equipo(s) Integrante(s)	Cargo	Ocupación por género	Grado profesional
1	Proceso Gestión Administrativa	Director Administrativo	Masculino	X
2		Asistente Administrativa	Femenino	---
3		Auxiliar Administrativa	Femenino	---
4	Subproceso de Recursos Humanos	Analista - Jefe	Masculino	---
5		Asistente Administrativa	Femenino	X
6	Subproceso de Adquisiciones	Proveedor	Masculino	---
7	Subproceso de Servicios Generales	Auxiliar	Femenino	---
8		Auxiliar	Femenino	---
9		Auxiliar	Femenino	Sin dato
10	Subproceso de Bodega	Guardalmacén	Masculino	---
11		Asistente Administrativo	Masculino	Sin dato
Gestión Financiera				
n°	Equipo(s) Integrante(s)	Cargo	Ocupación por género	Grado profesional
1	Proceso de Gestión Financiera	Director Financiero	Masculino	X
2		Asistente Administrativa	Femenino	X

3	Subproceso de Contabilidad General	Contadora General	Femenino	---
4		Contadora	Femenino	Sin dato
5		Auxiliar	Masculino	---
6	Subproceso de Tesorería	Tesorero	Masculino	X
7		Recaudador	Masculino	X
8		Recaudador	Masculino	---
9	Subproceso de Emisión de Títulos	Liquid. De Imp., Trib y Tasas	Femenino	Sin dato
10		Asistente Administrativo	Masculino	X
11	Subproceso de Avalúos y Catastros	Jefe	Masculino	X
12		Asistente Técnico	Masculino	---
13		Asistente Administrativa	Femenino	---
Unidad de Gestión Ambiental				
n°	Equipo(s) Integrante(s)	Cargo	Ocupación por género	Grado profesional
1	Subproceso de Medio Ambiente	Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental	Femenino	X
2		Asistente Administrativa	Femenino	X
3		Técnico	Masculino	X
4		Inspector	Masculino	---
5		Inspectora	Femenino	---

Fuente: Gobierno municipal de San Cristóbal (2010).

En las tablas n° 6 y 7 se presentan los resultados más relevantes del formato de diagnóstico ejecutado en el área administrativa y de ambiente.

Contratación

El proceso de contratación está reglamentado por la ‘Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP)’ decretada el 4 de agosto de 2008. En esta, se especifican algunos parámetros de regulación para los procedimientos de contratación de adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios incluidos los de consultoría que realicen entre otros, las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo; precisamente “el SNCP [regula] el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planteamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes” (SNCP -Art. 7 -, 2008: 6).

Tabla n° 6

Datos relevantes –área administrativa- de formatos de diagnóstico para los G. M. de Santa Cruz y San Cristóbal

Ítem		Gobierno municipal de Santa Cruz	Gobierno municipal de San Cristóbal
Formatos de diagnóstico			
n° personas (total muestra)		6 / 11	10 / 11
Datos relevantes	Administración	Todos afirman que tienen fácil acceso a la gerencia municipal (6). La mayoría mencionan conocer la misión y visión municipal y que se aplica satisfactoriamente (5). Igualmente dicen no presentarse subordinaciones o mezclas indeseables entre las diferentes funciones del municipio (4). Sin embargo se manifiesta que no se dispone de un sistema base para la toma de decisiones (4). Una sola persona no respondió completamente esta sección, la cual se clasificó en la categoría de NS / NR.	La mayoría mencionan conocer la misión y visión municipal y que se aplica satisfactoriamente; de igual forma, conocen cuales son los objetivos que se ha fijado el municipio para este año (7). También ellos/as tienen pleno conocimiento de sus funciones y de la de los demás (8). Algunos/as son conscientes de que no hay manuales de organización y organigramas actualizados (4). Por otro lado, manifiestan que tienen fácil acceso a la gerencia municipal (6). Una sola persona no respondió completamente esta sección, la cual se clasificó en la categoría de NS / NR.
	Proyectos y Servicios	La mayoría afirmaron que el municipio no posee un sistema de recepción de quejas al alcance de los ciudadanos/as ni que realiza mediciones sobre la satisfacción a los mismos/as (5,5). Estos funcionarios/as tampoco conocen los mecanismos regulares que utiliza el municipio para implementar sus productos y/o servicios en corto plazo (5). Sin embargo, aseguran que el municipio lleva registros sobre los proyectos realizados por zonas, productos y por ciudadanos/as y que la entidad garantiza sus proyectos y/o servicios por cualquier defecto cualitativo (5, 5).	La mayoría manifiestan que el municipio posee un sistema que permite resolver inmediatamente los reclamos de los ciudadanos/as y que tiene criterios establecidos para la publicidad de sus proyectos y/o servicios, aplicándose satisfactoriamente (6,6). También afirman que la entidad posee nuevos proyectos y/o servicios en desarrollo (7), contrastando con el escaso entrenamiento periódico hacia los funcionarios/as públicos/as para mejorar su eficiencia (6). Por último, no hay claridad respecto al porcentaje de participación del municipio en los proyectos y/o servicios con relación a otras organizaciones o instituciones (5).
	Recursos Humanos	Todos/as afirmaron que el sistema de remuneración en la entidad es bueno comparado con otras instituciones u organizaciones de la localidad (6). La mayoría expresan que existe un clima laboral agradable y que se aplica satisfactoriamente. Sin embargo, algunos/as manifiestan que el municipio no posee un sistema de incentivos o estímulos hacia los funcionarios/as (4, 4) y estos/as no conocen en qué porcentaje está la rotación de los mismos/as (5).	La mayoría dice que los diferentes cargos del municipio poseen descripción detallada por escrito y que ésta es conocida plenamente por los funcionarios/as públicos/as, aplicándose satisfactoriamente (6). Por otro lado, gran parte de los/as encuestados/as manifiestan que la entidad no posee datos para considerar si su personal administrativo en general se encuentra bien remunerado (7) y tampoco conocen en qué porcentaje está la rotación del mismo (8).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de encuestas (2010).

Tabla n° 7

Datos relevantes –área de ‘ambiente’- de formatos de diagnóstico para los G. M. de Santa Cruz y San Cristóbal

Ítem		Gobierno municipal de Santa Cruz	Gobierno municipal de San Cristóbal
Formatos de diagnóstico			
n° personas (total muestra)		6 / 13	5 / 5
Datos relevantes	Administración	La mayoría manifiesta que el municipio tiene manuales de organización y organigramas actualizados, los cuales se aplican satisfactoriamente (4). Por otro lado, todos afirmaron tener fácil acceso a la gerencia municipal (5).	Todos afirmaron tener fácil acceso a la gerencia municipal u oficina del Alcalde (5).
	Proyectos y Servicios	Todos los encuestados afirman conocer la distribución geográfica de los/as ciudadanos/as, e incluso a los mismos de forma relevante (5, 5). También, que la entidad posee nuevos proyectos y/o servicios en desarrollo y que ha socializado y medido los resultados de los proyectos (5,5). La mayoría dice que el municipio aplica criterios bien definidos para la elaboración de indicadores (3).	Todos mencionan que el municipio lleva registros sobre los proyectos realizados por zonas, productos y por ciudadanos/as, así como nuevos proyectos y/o servicios en desarrollo (5,5). Por otra parte, algunos/as dicen que no conocen acerca de los plazos de cumplimiento que tiene la entidad hacia los ciudadanos/as (3).
	Recursos Humanos	La mayoría expresaron que los diferentes cargos en el municipio poseen descripción detallada por escrito, al igual que cada uno de estos tienen establecidos los requisitos de experiencia, educación, instrucción, condiciones de trabajo, responsabilidades, etc., aplicándose satisfactoriamente (4, 4). En otro sentido, todos afirman que el sistema de remuneración municipal es bueno en comparación con otras entidades de la localidad (5).	La mayoría afirma que el municipio no posee datos para saber si sus funcionarios/as se encuentran bien remunerados respecto a otras entidades (4); igualmente, dicen que no conocen en qué porcentaje está la rotación de los mismos/as (5).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de encuestas (2010).

En las municipalidades existe cierto nivel de desconocimiento respecto a la aplicación de esta ley en todas sus formas. No obstante, se manifiesta cierta conformidad respecto al mismo en el municipio de Santa Cruz: “[es] bueno porque ha sido un poquito engorroso porque el ministerio de relaciones laborales te hace llenar una serie de requisitos” (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010). Además, expresan que “es una herramienta excelente para transparentar los procesos [...] es una manera de agilizar los trámites” (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010). En el gobierno municipal de San Cristóbal, la calidad del proceso de contratación es relativa, ya que “depende del tipo de contratación [...] inclusive, se cree] que el municipio es hasta el momento, el mayor generador de cargos en el cantón y de puestos de trabajo” (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010), por lo cual la comunidad debe agradecer este tipo de oportunidades mediante la retribución indirecta de un manifiesto de ‘buena imagen municipal’ hacia el exterior.

Producción de informes / reportes / evaluaciones de trabajo

Tanto en las dependencias internas consultadas de las municipalidades de Santa Cruz y San Cristóbal, manifestaron que la presentación de informes es directa ante el alcalde o director(a) de área, pero no se estipuló el número y la periodicidad exacta de los mismos. Igualmente, no se encuentra designada una persona específica que se encargue de integrar los informes y generar su disponibilidad para otras instancias o áreas. Los Concejos Municipales tan solo intervienen en esta producción cuando existe un requerimiento puntual en el que necesariamente deban participar.

Entorno institucional

El Art. 13 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal –LORM (codificada), menciona que todos los municipios están obligados a ejercer la regulación y control de las obras o servicios, “a fin de garantizar su eficiencia, eficacia y oportunidad [...]” (LORM -Art. 13 -, 2005: 5). En la tabla n° 8 se muestran las principales percepciones de funcionarios/as administrativos/as hacia la eficacia y eficiencia de la municipalidad, así como la relación de esta con otras instancias.

Tabla n° 8

Matriz de percepción – sub categoría ‘Institucional’

Preguntas relacionadas	Gobierno municipal de Santa Cruz	Gobierno municipal de San Cristóbal
<p>¿Cómo calificaría (excelente, buena, regular, deficiente) la relación del municipio con: a) el Concejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos; y b) la comunidad? ¿Por qué?</p>	<p>Ambas municipalidades afirman tener muy buenas relaciones con el Concejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos:</p>	
	<p>"Si es buena la relación" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>"La relación con el Concejo de Gobierno es excelente porque, ósea se han firmado ya dos convenios de aporte" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).</p>
	<p>Dicen tener buenas relaciones con la comunidad aunque falta mucho por mejorar:</p>	
	<p>"Es buena porque tú puedes medir el nivel de aceptación que tiene más que nadie la autoridad municipal, entonces más o menos tú relacionas cómo se lleva en si el municipio o qué perspectiva tiene la gente del municipio" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>"La relación con la comunidad indudablemente que es buena porque la comunidad ve con buenos ojos el desarrollo que va sintiendo San Cristóbal" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).</p>
	<p>"[El] grado de aceptación no siempre será cien por ciento, pero yo diría que un 80 ó 90%" (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>"La relación con la comunidad es bastante buena por la relación de tipo político, la relación de tipo [administrativo], de la forma de administración que lleva el Alcalde entonces lo cual muestra satisfacción a un gran porcentaje de la ciudadanía" (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).</p>
	<p>- Existe conciencia de la labor que debe cumplir el gobierno municipal velando siempre por los intereses de la comunidad:</p> <p>"... siempre el hecho de ser una organización prestadora de servicios..." (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).</p> <p>- El manejo de relaciones diplomáticas es evidente en el municipio de Santa Cruz:</p> <p>"El Concejo de Gobierno como tal es una figura nueva [y] todavía está trabajándose en su estructura [y] la designación de su administrador; en esto el alcalde es una persona políticamente bien llevada [...] con todo el entorno" (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>-----</p>

<p>De acuerdo a su experiencia ¿Cree usted que la capacidad del municipio para asumir las competencias de la Constitución y la Ley Especial para la Provincia de Galápagos es eficiente y eficaz? ¿Por qué?</p>	<p>- Aquí se afirma que los funcionarios/as son eficaces pero no eficientes:</p> <p>"No, no es eficiente... porque cierto número de funcionarios aún no se ha comprometido con la lectura de la Constitución y la Ley Especial para Galápagos" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).</p> <p>"Hay personas que [...], dejan de ser eficientes pero pueden ser eficaces porque hay un superior que les dice 'haga esto' 'lo quiero para ya'" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).</p> <p>"Creo que se puede ser eficiente siempre y cuando se haga una capacitación previa" (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>- Aquí la eficiencia se refleja en las obras y proyectos municipales:</p> <p>"La eficiencia al momento se puede observar y entender que es altamente eficiente, en razón de que la política de nuestro alcalde es la de llevar adelante sus proyectos de obras en base a la construcción y el sistema de elaborar el mismo municipio sus proyectos y construir..." (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).</p> <p>"Realmente la eficiencia de un municipio [viene] como éste que proyecta sus obras y lo administra directamente..." (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).</p>
---	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en datos de entrevistas semi estructuradas (2010).

El desarrollo administrativo en el municipio de Santa Cruz va muy de la mano con el término de proceso, ya que se enmarca en la optimización y cumplimiento de los servicios municipales –revelando una restricción operativa- planeados y supervisados. Pero esta forma de abordaje hace que capacidades como la eficiencia se vea truncada y originen fallas en el mismo proceso; esto se confirmó con los/as funcionarios/as entrevistados/as. Contrariamente, el gobierno municipal de San Cristóbal en este sentido, va más allá del procedimiento formal y establece procesos de trabajo con base en una racionalización administrativa, es decir, adecuando los medios (órganos y cargos) para los fines que se desean alcanzar. Así, mientras en este municipio los recursos están en función de las metas (*eficiencia*), en la municipalidad de Santa Cruz las finalidades justifican los medios (*eficaz*) y, aunque por las dos rutas se obtengan resultados favorables, a largo plazo la viabilidad y subsistencia de las mismas estará condicionada por la adaptación de la idoneidad e inteligencia cognoscitiva, pues una administración es mucho más que la suma de sus medios económicos y organizacionales.

Contexto administrativo

Puntualmente, el sector administrativo tiene el compromiso de regular una parte decisiva del poder ejecutivo; de su funcionamiento y coordinación interna depende el real efecto positivo que se refleje externamente. En la tabla n° 9 se recogen las diferentes impresiones sobre relaciones inter dependencias y la coherencia de actividades ejecutadas. Categóricamente, la dependencia de Recursos Humanos en estos municipios se encuentra en diferentes niveles y por ende, difiere su especificidad.

En el gobierno municipal de Santa Cruz se halla una fuerte motivación por alcanzar la armonía y bienestar en las relaciones laborales de sus funcionarios/as, interiorizando de esta manera una moderna noción de impacto positivo funcional –un capital humano percibido como conciencia e innovación- al que conlleva la integridad moral y personal de los mismos. Por otra parte, en la municipalidad de San Cristóbal, el personal administrativo es contemplado como fuerza de trabajo²⁵ que necesariamente tiene conexión con el rendimiento –e incluso con un conjunto de la formación social-.

²⁵ Concepción marxista referida a procedimientos laborales, entre otros.

Tabla n° 9

Matriz de percepción – sub categoría ‘Administrativa’

Preguntas relacionadas	Gobierno municipal de Santa Cruz	Gobierno municipal de San Cristóbal
¿Qué opina del desarrollo administrativo interno en la entidad?	<p>- Aquí, las figuras de autoridad o liderazgo son débiles; no hay buena apertura al cambio:</p> <p>"Faltaría un poco de ejercer un poder coercitivo por parte de las autoridades en ciertas dependencias o departamentos" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).</p> <p>"En este tipo de instituciones lo que hace la autoridad es adaptarse al medio, no que el medio se adapte a ellos para como poder salir adelante" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>- La 'actividad continua', la 'presión' y la 'hoja de ruta' son las claves en el G. M. de San Cristóbal para tener un rendimiento ejemplar:</p> <p>"Con la cantidad de trabajo que se ha generado, a uno le obliga concentrarse más, aplicarse más, y conocer y aprender [...] aquí se trabaja a presión, y estamos acostumbrados a eso, entonces se produce más" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).</p> <p>"El sistema implementado del manejo de hoja de ruta, donde es fácil detectar en qué estado se encuentra tal o cual trámite, entonces eso facilita y dinamiza" (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).</p>
¿Cómo calificaría (excelente, buena, regular, deficiente) la administración de la dependencia de Asesoría Jurídica? ¿Por qué?	La relación con el área de asesoría jurídica presenta una alta calificación, gracias a la comunicación directa y mancomunada con sus funcionarios/as:	
	"La relación laboral es muy buena" (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).	"Es excelente la relación" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).
¿Cómo calificaría (excelente, buena, regular, deficiente) la administración de las dependencias (a) Recursos Humanos, (b) Sistemas informáticos, (c) Servicios Institucionales, (d) Adquisiciones, e) Bodega? ¿Por qué?	La administración de (a) resulta complicada, ya que se revelan inconformidades y conflictos:	
	"Me atrevería a decir que es regular porque no contamos con los instrumentos necesarios para tener un buen talento humano [...] y eso es lo que evita ciertas políticas en cuanto al desarrollo del talento" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).	"Han habido caso en los cuales no se ha podido cumplir al ciento por ciento [...] por la magnitud de la información que se procesa" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).
	"Falta implementar muchas cosas [...] hay un montón de cosas en términos de capacitación que hay que hacer, pero a veces no nos damos el tiempo" (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).	"Indudablemente hay conflictos que hay que saber resolverlos" (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).
	La administración de (b) no se ajusta a los requerimientos estipulados por la ley y presenta un nivel de atraso considerable:	
	"El mismo hecho de no tener personas con conocimientos apropiados, especializados en materia, no permite tener buen desempeño en esa área" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010).	"Tenemos deficiencias en el sentido de que ahora, por ejemplo en cuestión de la informática misma a implementar" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).
	"Falla también..." (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).	
En el área de adquisiciones, ambos municipios han tenido problemas para manejar el nuevo procedimiento estatal:		

	<p>"A veces nos retrasamos un poco" (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).</p> <p>- Aquí, si no es por requerimientos externos, la dependencia (b) no se habilitaría adecuadamente:</p> <p>"Es un área que hasta ahora tenemos dos personas, porque tenemos una emergencia de entregar una información" (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).</p> <p>- Respecto a la conexión inter dependencias, el gobierno municipal de Santa Cruz expresa su problema:</p> <p>"Tenemos un inconveniente por la lejanía, la distancias que hay entre ciertas oficinas: tenemos unas oficinas en el terminal terrestre, oficinas en el hospital, oficinas por allá..." (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).</p> <p>- Por falta de personal idóneo, la dependencia (c) está vacante en el G. M. de Santa Cruz:</p> <p>"No ha funcionado bien desde que se implementó" (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).</p>	<p>"El sistema actual es el que nos complica un poco, [por eso optamos] por usar el sistema anterior" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).</p> <p>- Los parámetros normativos para (a) son eje central de todas las actividades en esta dependencia:</p> <p>"Nosotros aplicamos lo que determina básicamente la ley de régimen municipal, aplicamos lo que dice la ley de servicios y carga administrativa y el código del trabajo" (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).</p> <p>- El área (b) parece que seguirá relegada en términos de presupuesto:</p> <p>"Por asuntos de orden presupuestarios, se implementará a partir del próximo año en el mejor de los casos" (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).</p>
<p>¿Considera usted que los procesos administrativos internos son coherentes y consecuentes con los fines últimos de la municipalidad?</p>	<p style="text-align: center;"><u>Se evidencia un consenso en cuanto a la relación causa - efecto de las actividades diariamente ejecutadas:</u></p> <p>"Yo diría que sí, nos falta más bien reglamentarlo un poco, dejarlo en blanco y negro... porque a veces nos dejamos llevar por la costumbre y así se hacía y..." (Entrevista a GSGMSCz, junio de 2010).</p> <p style="text-align: center;">-----</p>	<p>"Si es que no estuviéramos conscientes, no se lograrían los objetivos, entonces actualmente todo lo que se ha proyectado hacer se está cumpliendo" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).</p> <p>"Sí bastante, ósea... no hay demasiados conflictos" (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).</p> <p>-El seguir un patrón de ejemplo resulta positivo como incentivo en la labor de los demás funcionarios/as:</p> <p>"Es el timbre de jerarquía que demuestre el administrador, en este caso el Alcalde" (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de entrevistas semi estructuradas (2010).

Bajo estas circunstancias, la pregunta en términos de gestión sería ¿Cuál es el mecanismo más seguro para conseguir buenos resultados a largo plazo en la connotación municipal? Seguramente, éste dependerá del ajuste y estilo implementado de cultura, costumbres, valores y, situaciones tanto sociales como económicas que condicionen así, el modo de pensar y actuar (compromiso hacia la entidad) de los funcionarios/as.

En otros subprocesos como el de Sistemas Informáticos / Organización y Sistemas, cada municipio se encuentra acondicionando sus herramientas informáticas a la vanguardia mundial; la capacitación en éstas ha sido paulatina mientras se realizan mejoras que proporcionen una impecable utilidad a todos sus usuarios/as. El gobierno municipal de Santa Cruz es el único de la provincia que ha avanzado satisfactoriamente en esta renovación, ofreciendo accesibilidad parcial a su información institucional actual –mediante la creación de su página web- y asegurando un apoyo técnico interno de calidad. En la municipalidad de San Cristóbal se debe resaltar la acción especial de esta área en realizar un juicioso seguimiento al oportuno funcionamiento de cada subproceso, velando de esta forma por el éxito y retroalimentación de cada actividad ejecutada. Es evidente que para afianzar el desarrollo de esta dependencia en ambas municipalidades, una solución paradójica es que se asesoren entre sí, y por qué no, si finalmente los dos municipios quieren (o supuestamente *tienen*) intereses administrativos comunes que apunten al fortalecimiento y transparencia informativa, y más en el contexto galapagueño.

En el subproceso de Servicios Generales, la situación contrasta: mientras en el gobierno municipal de Santa Cruz están vacantes los cargos asignados para tal fin, en la municipalidad de San Cristóbal las funciones presentan un alto grado de especificidad que son desarrolladas a cabalidad por las funcionarias designadas. ¿Qué tanto afectan las vacantes a una gestión administrativa? Desde el enfoque sistémico –donde un conjunto inter dependiente de elementos constituyen el todo unificado y en consecuencia, acciones que afectan a un elemento causan reacciones en los otros-, el grado de incidencia ante la ausencia de personal es elevado y negativo, pues la necesidad de suplir este vacío lleva a sobrecargar las actividades de otros

funcionarios/as, alterando notablemente el desempeño de los mismos en su competencia real. Más allá de las justificaciones, es importante sostener todos los componentes de la estructura organizacional, ya que la planificación y el control administrativo darán el equilibrio pertinente en la distribución de autoridad y responsabilidad dentro del gobierno municipal.

Es de suma importancia al interior de cualquier organización pública tener un modelo de operación por procesos, el que tiene como propósito favorecer el cumplimiento de ciertos principios directrices. A través de los manuales de procesos y procedimientos se recopilan las normas (reglamento, condiciones, normas, sanciones, estamentos y políticas) que permiten el correcto funcionamiento y gestión institucional. El municipio de Santa Cruz al no tener definido dicho documento, asume otras normas rectoras que están diseñadas para escalas más generales –p. e. *Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa*-; igualmente sucede en el gobierno municipal de San Cristóbal que aún se encuentra en reestructuración administrativa. Sin embargo, es claro que en una entidad donde no se aplique correctamente el uso de estos manuales, surgen inconvenientes como confusión de responsabilidades y un no control eficaz de actividades. En este último aspecto, se destaca la intencionalidad de algunos funcionarios/as de la municipalidad de Santa Cruz por tener apertura a nuevas propuestas –p. e. indicadores evaluativos de resultados- que facilitarían la toma de correctivos ante una falla y evitando a la vez, cambiar todo un proceso.

Retomando algunas percepciones de los funcionarios/as de los municipios, es necesario resaltar algunos asuntos respecto a la gerencia municipal, capacitaciones, incentivos y remuneraciones. En las municipalidades, el alcalde adquiere la responsabilidad –entre otras- del planeamiento, organización y dirección de los servicios municipales y actividades internas de las mismas. En este sentido, se confirmó que en cada gobierno municipal la comunicación y relaciones gestadas entre éste y sus funcionarios/as son buenas y pertinentes, pues la mayoría respalda las acciones comunicativas formales emitidas por el proceso gobernante. Empero, surge la inquietud de averiguar si este apoyo es verdaderamente espontáneo o estará condicionado por otro tipo de coyunturas –p. e. tendencia ideológica, favores políticos, beneficio económico,

etc.-. De una u otra forma, es fundamental establecer estrategias comunicativas y mantener un diálogo fluido y sin obstáculos que permitan la libre expresión en pro de la buena gestión municipal.

- Respuestas misionales

“Si alguien cree que la capacitación es cara, que pruebe con la ignorancia que es gratis...” (Anónimo, s/f).

La capacitación sigue siendo un tema controvertido y que ha creado dilemas –por motivos presupuestarios- al interior de muchas organizaciones. En la Municipalidad de Santa Cruz la percepción de sus funcionarios/as expresa satisfacción y conformidad por las capacitaciones desarrolladas a lo largo del último período; situación contraria a lo percibido en el Municipio de San Cristóbal donde manifiestan que una serie de capacitaciones ayudarían a enriquecer la dinámica interna administrativa. Ahora bien, ¿Vale la pena capacitar? En otras palabras, ¿Es preferible invertir en actividades de formación y entrenamiento para el recurso humano o mejor buscar personas que se adecuen completamente al perfil de un cargo específico? En términos de costo – beneficio, resulta más rentable invertir en la capacitación, pues los funcionarios/as ya vinculados/as le dan a la institución un valor agregado y un carácter fiable en los procesos y acciones desarrolladas. Actualmente con el incremento proyectado para los próximos años, el presupuesto ya no sería una excusa en los dos gobiernos municipales, por lo que la capacitación –junto con el desarrollo- se convierte en imprescindibles. Justamente, no hay que atarse a una coyuntura y preferiblemente, apelar a un criterio de sentido común y trabajar con base a prioridades y necesidades existentes, aplicando la mayor objetividad posible.

En toda estructura organizacional es fundamental definir lineamientos específicos para el desarrollo de un control interno que, unifique criterios y procedimientos para concretar los informes de actividades que den fe de la apropiada gestión administrativa. Para las dos municipalidades analizadas, no hay una clara ni exigente herramienta que permita ver la evolución de los procesos en sus respectivas dimensiones. De este modo, es inevitable que se dé una ruptura entre los responsables de los procesos evaluados con

los directores(as) de la dependencia o área, cortando de esta forma con la socialización y retroalimentación de la información recopilada, así como la ruta para llegar a un consenso sobre determinadas acciones de mejoramiento.

Normalmente, los objetivos organizacionales son utilizados por los directores financieros como criterio de decisión en la gestión financiera. En el Municipio de San Cristóbal, las decisiones son aplicadas de acuerdo a las prioridades que establezca su máxima autoridad. Igualmente, existe una planificación cuidadosa del presupuesto de egresos aprobados, respetando de principio a fin cada una de sus etapas (desde la autorización del gasto hasta el pago material), dejando entrever el buen desempeño de esta área municipal. De otra parte, aparece el tema de los incentivos laborales que elevan los niveles de producción en cualquier entidad, mejorando los estándares de desempeño laboral. Se conoce que si una institución no promueve este tipo de estímulos, las personas con talentos mejor capacitados y aún amantes de su trabajo, buscarán otras opciones.

Para el gobierno municipal de San Cristóbal, esta circunstancia no representa problema alguno, pues dentro de su presupuesto contempla y realiza incentivos económicos –aprobados en el Consejo Municipal- que reconfortan a los funcionarios/as que laboran allí. En la municipalidad de Santa Cruz, los incentivos no resultan ‘palpables’ o al alcance de sus funcionarios/as; así lo expresan sus funcionarios/as argumentando que, actualmente las prioridades en la municipalidad confluyen a proyectos de gran magnitud que al consolidarlos, de cierta manera generan la retribución simbólica de un incentivo. Lo anterior resulta interesante, ya que implícitamente se ve que existe solidaridad con la compleja proyección municipal, pero es muy probable que esta actitud no se mantenga a largo plazo, por lo que se hace necesario entrar a reevaluar esta figura.

De la mano, se articula un aspecto esencial como lo es la remuneración salarial. Por definición, los salarios son la prestación correlativa a la actividad que realiza un trabajador. Igualmente, éste tiene una función socioeconómica fundamental, pues constituye la principal fuente –y a veces única- de subsistencia para el trabajador y su

familia. La percepción de los funcionarios/as del municipio de Santa Cruz ante esta compensación es positiva, pues manifiestan que se encuentran a gusto y conformes con lo que reciben; en el gobierno municipal de San Cristóbal, la situación es similar ya que expresan que esta remuneración satisface plenamente sus necesidades económicas, aunque no aseguran con certeza si están ubicados en una escala retributiva acorde respecto a otras entidades públicas gubernamentales. Algunas académicas afirman que “la compensación financiera no es una cuestión de ubicación para un puesto de trabajo, sino en pro y en función del individuo que lo realiza [... Así mismo, se plantea que la remuneración debe estar] de acuerdo al talento humano y no por las funciones realizadas” (García, 2005: 184, 187).

Justamente, si la meta de estas municipalidades es fortalecer la calidad de sus servicios y recurso humano, no sobra tener en cuenta esta sugerencia que complementarí­a la infraestructura organizacional.

Para terminar, se aborda la relación de las municipalidades con la comunidad. Algunos funcionarios/as encuestados del municipio de Santa Cruz aseguran que éste no cuenta con un sistema de recepción de quejas y/o sugerencias para los ciudadanos/as, ni tampoco con la existencia de datos o mediciones sobre el grado de satisfacción de la comunidad por su oferta de servicios. Sin embargo, las directivas de las dependencias creen que esto no es relevante, ya que dan por hecho de que si la comunidad no ha protestado hacia la institución, entonces las cosas marchan bien; pero este argumento se muestra insuficiente para una experiencia de gestión exitosa, repitiendo así, patrones configurados en otros contextos. Un ejemplo es el estudio realizado en Chile por Torres Ávila (2004), en el cual concluye de forma preliminar que “las [municipalidades] y sus [funcionarios/as] cuando consideran las necesidades, opiniones y valoraciones de la población que sirven, lo hacen desde un enfoque de calidad de servicio o de satisfacción del usuario o cliente y no desde el punto de vista de desarrollo de la ciudadanía” (Torres, 2004: 1).

Aunque la responsabilidad situacional no es completamente de los municipios, pues al parecer “las personas no se interesan en fortalecer su participación sino va

relacionada con una mejora en la calidad del servicio y/o creación de nuevas fuentes de recursos [ofertados... Pero] al mismo tiempo, esa experiencia de mayor satisfacción usuaria, alimenta el deseo de la comunidad en un actuar ciudadano más directo” (Torres, 2004: 1). En resumidas cuentas, este planteamiento reflejaría la situación que se vive actualmente –tanto en el gobierno municipal de Santa Cruz como en el de San Cristóbal (a pesar de que allí, su sistema de recepción y procesamiento de inconformidades comunitarias es eficiente)-, por lo que es prioritario reestructurar uno o varios mecanismos –p. e. políticas públicas- que dinamicen la participación ciudadana en la gestión municipal.

Ciclo financiero

Las municipalidades tienen la obligación de administrar adecuadamente los recursos monetarios de la comunidad donde tienen eje de acción. Ésta labor se ve reflejada en funciones de inversión, financiamiento y toma de decisiones de sus dividendos. Dentro de este tipo de manejo, se encuentra –entre otros- el plan financiero o presupuesto que sirve como estimación y control sobre operaciones futuras. Justamente, la *ejecución presupuestaria* para estos organismos seccionales autónomos “comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo” (Ministerio de Finanzas, 2010a: 25). En las tablas n° 10 y 11, se presentan los ingresos – egresos de los gobiernos municipales durante los últimos seis años, los cuales muestran las siguientes especificaciones:

- × P. inicial: Es el presupuesto aprobado por el Honorable Congreso Nacional.
- × P. codificado: Es el que incorpora las modificaciones presupuestarias realizadas durante la ejecución.
- × P. comprometido: Es el crédito disponible para ejecutar.
- × P. devengado: Es el que se ejecuta.
- × Saldo por devengar: Es la diferencia entre el presupuesto codificado y el presupuesto devengado.

Tabla n° 10
Ingresos Municipales (años 2004 – 2009)²⁶

Ingresos Municipales (en dólares)										
Año	Inicial		Codificado		Comprometido		Devengado		Saldo por devengar	
										
2004	3 284 688,86	1 507 117,13	4 447 877,35	2 092 140,63	0,00	0,00	3 181 102,42	2 204 162,68	1 266 774,93	-112 021,65
2005	3 010 857,90	1 692 320,77	4 886 286,40	1 938 467,65	0,00	0,00	3 842 252,73	2 836 341,14	1 044 033,67	-897 873,49
2006	5 271 560,00	3 716 572,37	5 904 802,13	4 660 293,69	0,00	0,00	5 136 790,92	4 119 995,23	768 011,21	540 298,46
2007	5 387 348,23	2 515 059,08	5 714 776,47	3 062 404,70	0,00	0,00	5 106 818,08	2 876 931,36	607 958,39	185 473,34
2008	6 533 510,85	2 490 211,40	8 733 880,70	5 088 376,90	0,00	0,00	7 155 350,37	5 912 788,81	1 578 530,33	-824 411,91
2009	10 510 127,23	5 505 129,29	10 562 603,34	5 969 629,29	0,00	0,00	3 639 482,72	1 749 848,56	6 923 120,62	4 219 780,73

Fuente: Ministerio de Finanzas (2009) .

²⁶ Para el año 2009, las fechas de corte son: a) Gobierno municipal de Santa Cruz: 31 de mayo; b) Gobierno municipal de San Cristóbal: 30 de junio.

Tabla n° 11
Egresos Municipales (años 2004 – 2009)

Egresos Municipales (en dólares)										
Año	Inicial		Codificado		Comprometido		Devengado		Saldo por devengar	
										
2004	3 284 688,86	1 507 117,13	4 447 877,35	2 092 140,63	3 429 961,67	1 916 320,42	3 429 961,67	1 916 320,42	1 017 915,68	175 820,21
2005	3 010 857,90	1 692 320,77	4 886 286,40	1 938 467,65	3 491 635,51	1 741 740,83	3 491 635,51	1 741 740,83	1 394 650,89	196 726,82
2006	5 271 560,00	3 716 572,37	5 904 802,13	4 660 293,69	4 751 437,47	4 110 522,96	4 751 437,47	4 110 522,96	1 153 364,66	549 770,73
2007	5 387 348,23	2 515 059,08	5 714 776,47	3 062 404,70	4 067 340,25	2 678 048,22	4 067 340,25	2 678 048,22	1 647 436,22	384 356,48
2008	6 533 510,85	2 490 211,40	8 733 880,70	5 088 376,90	6 293 702,88	3 863 387,23	6 293 702,88	3 863 387,23	2 440 177,82	1 224 989,67
2009	10 510 127,23	5 505 129,29	10 562 603,34	5 969 629,29	2 922 294,14	3 108 509,77	2 922 294,14	3 108 509,77	7 640 309,20	2 861 119,52

Fuente: Ministerio de Finanzas (2009).

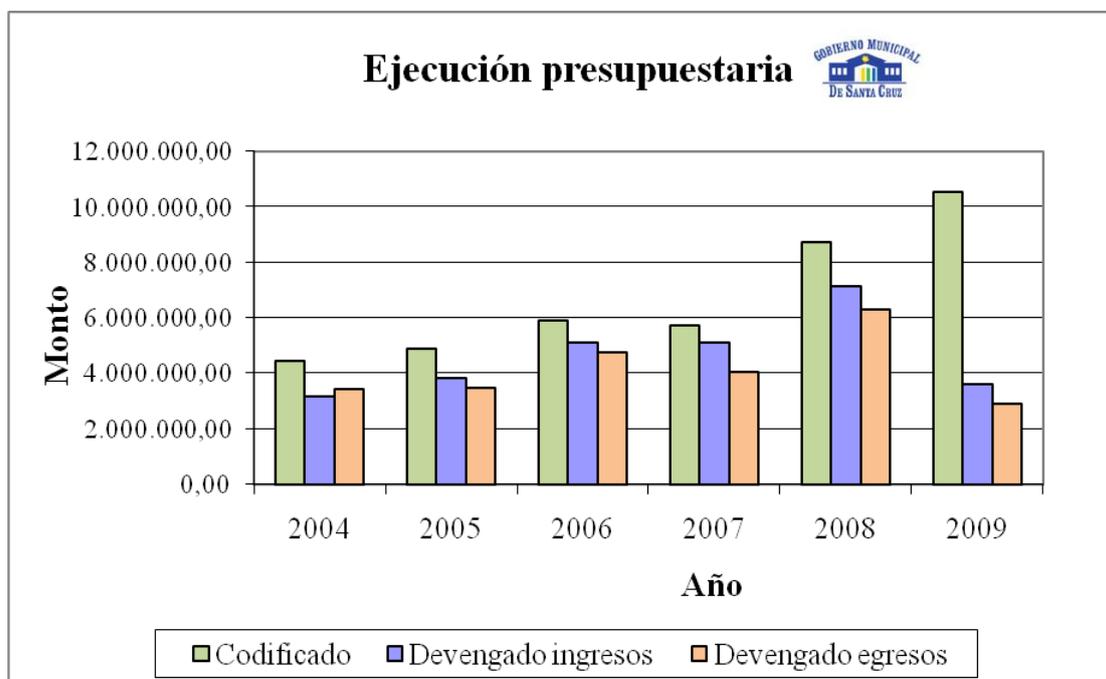
Es importante destacar que el presupuesto municipal se considera

un acto del gobierno municipal que contiene el plan anual operativo preparado en conformidad a los planes de mediano y largo plazo, que indica el origen y monto de los recursos que se espera recaudar y el costo de las funciones, programadas y sub programadas de la municipalidad, expresados en términos de los resultados que se pretende alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos (LORM -Art. 484 -, 2005: 94).

Observando los datos a simple vista, se constata la diferencia marcada entre los presupuestos iniciales y codificados para ambos municipios. A pesar de que el presupuesto asignado es proporcional a las condiciones y circunstancias de los mismos, el gobierno municipal de San Cristóbal exhibe –para los años 2004, 2005 y 2008- un óptimo y moderado manejo de sus proyectos, obras y servicios, así como de sus resultados monetarios, reflejados en los valores negativos ubicados en la columna de ‘saldo por devengar’. El gráfico n° 1 presenta el comportamiento general de la ejecución presupuestaria en la municipalidad de Santa Cruz respecto al presupuesto real.

Gráfico n° 1

Ejecución presupuestaria – G. M. de Santa Cruz (años 2004 – 2009)



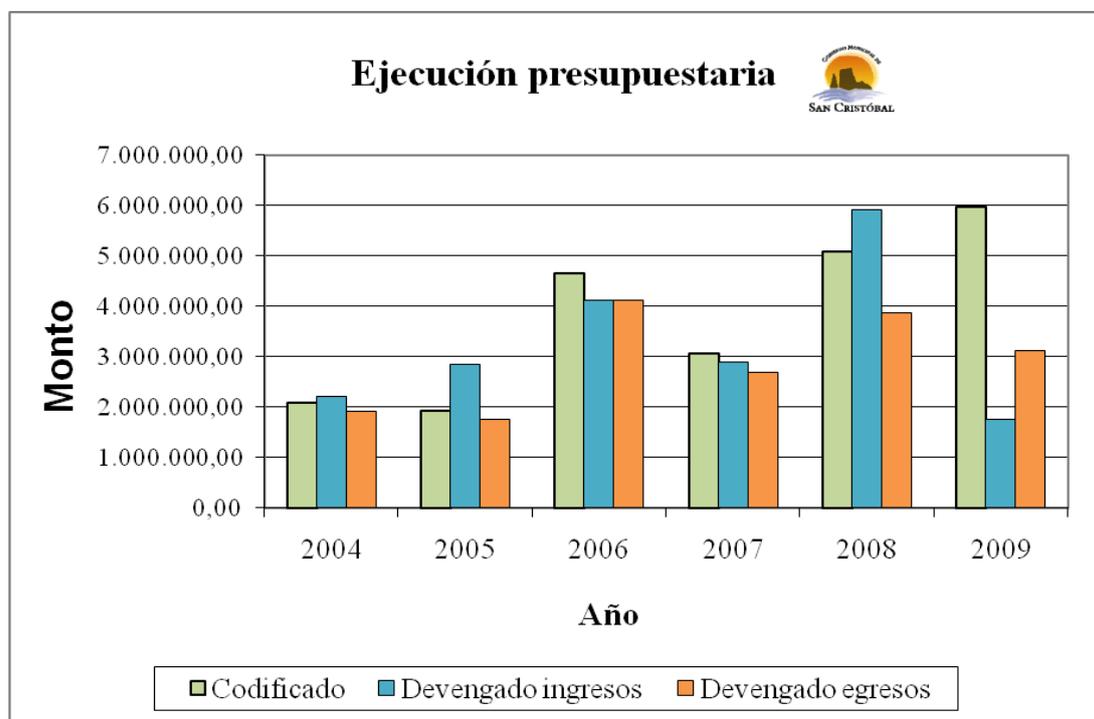
Aquí se observa que el valor estimado del codificado muestra una tendencia de aumento constante, presentando su total más alto (\$10 562 603,34) en el año 2009, lo cual explicaría tanto la intención de proyección en obras y servicios como la previsión de eventos fortuitos que asumiría el municipio en un determinado momento.

Sin embargo –para el mismo año-, esta pauta contrasta con el escaso monto de ingresos recolectados (\$3 639 482,72) –principalmente por la recaudación de impuestos-, lo cual posiblemente evidencia una mala planificación en cuanto a estrategias de incentivos por parte del área financiera municipal, para que la comunidad realice sus aportes a tiempo, y de esta forma, evitar acumular déficit monetario; lo anterior deberá ser corroborado con el dato final registrado a diciembre del año 2009. Es importante señalar lo sucedido para el año 2004, donde los gastos devengados (\$3 429 961,67) fueron superiores a los ingresos ejecutados (\$3 181 102,42), reflejando así algún tipo de anormalidad en la asignación de recursos para fines específicos; por ejemplo, si comparamos lo ocurrido en la Municipalidad de Guayaquil (2004) para el mismo año, se denota que el total de egresos realizados (\$217 173 216,70) no supera el monto de los ingresos efectuados (\$297 770 217,69).

A la vez, el gráfico n° 2 presenta el comportamiento general de la ejecución presupuestaria en el municipio de San Cristóbal respecto al presupuesto real. Aquí se observa que el valor estimado del codificado fluctúa regularmente, presentando uno de sus totales más altos (\$5 088 376,90) en el año 2008. Para el mismo año, los ingresos recolectados (\$5 912 788,81) –principalmente por la recaudación de impuestos- fueron mayores que los gastos devengados (\$3 863 387,23). No obstante, como esta situación no llega a ser generalizada, se puede afirmar que el área financiera tiene unas favorables estrategias de incentivos hacia la comunidad, lo cual se plasma en los valores totales de ingresos devengados. Es importante destacar lo sucedido en el año 2006, donde el gasto devengado (\$4 110 522,96) reflejó un monto similar al ingreso recibido (\$4 119 995,23); esto evidencia una buena proyección y ‘equilibrio’ en la planificación anual de lo recogido y lo invertido, y por ende, una gestión ‘ejemplar’.

Gráfico n° 2

Ejecución presupuestaria – G. M. de San Cristóbal (años 2004 – 2009)



De otra parte, la tabla n° 12 muestra las tasas de crecimiento anual presupuestal – entre los años 2004 y 2008- para cada gobierno municipal. En el de Santa Cruz se observa que el crecimiento en el rango de 2005 – 2006 pasó de 20,84% a un decremento de -3,21 que disminuyó considerablemente en el intervalo 2007 – 2008 a 52,83%. Este contexto hace ver que la municipalidad se encuentre en una situación financiera fluctuante.

Tabla n° 12

Tasas de crecimiento/decremento anual presupuesto codificado (%) (Años 2004 – 2008)

Año	Gobierno Municipal de Santa Cruz	G. M. de San Cristóbal
2004 - 2005	9,85	-7,35
2005 - 2006	20,84	140,41
2006 - 2007	-3,21	-34,29
2007 - 2008	52,83	66,16

Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos (2010).

Para el caso del gobierno municipal de San Cristóbal, en el rango de 2005 – 2006 pasó de un decremento del -7,35% a un crecimiento elevado de 140,41%, el cual descendió notablemente a otro decremento de -34,29%. De esta forma, se evidencia que el municipio de San Cristóbal presenta picos presupuestarios muy marcados que posiblemente buscan un punto de estabilización o compensación. Puntualmente, para esta municipalidad, estos cambios tan drásticos (especialmente en el rango de 2005 – 2006) se deben a un aumento considerable en la óptima recaudación de impuestos, principalmente de ‘Patentes comerciales industriales y de servicios -12 meses’ (\$20 000,00 – \$51 800,00), así como de oferta de servicios: a) Servicio de camales (\$25,00 – \$1 498,67); b) Otras ventas de productos y materiales (\$10 240,00 - \$69 546,50); y de incumplimientos a la norma: c) Infracciones Ordenanzas Municipales (\$25,00 – \$2 000,00); d) Incumplimientos de contratos (\$50,00 – \$2 000,00). Igualmente, se encuentran aportes adicionales de ‘Fondos de Gobierno Central’ por un monto de \$607 331,66. Retomando la ejecución presupuestaria de ambos gobiernos municipales, en la tabla n° 13 se presenta el incremento de los ingresos / egresos devengados entre los años 2004 – 2008.

Tabla n° 13

Porcentaje (%) de variación anual ejecución presupuestaria (Años 2004 – 2008)

		Años				
		2004 - 2005	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008	Promedio
	Ingresos Devengados	20,78	33,69	-0,58	40,11	23,5
	Egresos Devengados	1,80	33,08	-14,40	54,74	18,81
	Ingresos Devengados	28,68	45,26	-30,17	105,52	37,32
	Egresos Devengados	-9,11	136,00	-34,85	44,26	34,07

Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos (2010).

En términos generales, para la municipalidad de Santa Cruz los ingresos totales crecieron en promedio 23,5%; en el municipio de San Cristóbal los ingresos obtuvieron un promedio superior de 37,32%, con una variación altamente significativa (105,32%) en el rango 2007 – 2008. Igualmente, el promedio de egresos para el gobierno municipal de Santa Cruz (18,81%) fue mayor que el estipulado para la municipalidad de

San Cristóbal (34,07%). Lo anterior indica que este último presenta un mayor y mejor uso de sus recursos. Es de resaltar lo sucedido en el intervalo 2006 – 2007, el cual muestra un decremento considerable tanto para ingresos como para gastos devengados; esto podría evidenciar que en ciertos momentos de esta ejecución, el sistema de programación que se utiliza no se acomoda a la realidad financiera y económica de las municipalidades.

Revisando más detalladamente el desglose de egresos devengados (ver tabla n° 14) por el municipio de San Cristóbal, se observa que los gastos en 2008 se han focalizado principalmente al ámbito operativo de personal (\$1 861 334,07) es decir, sueldos, viáticos, honorarios y diversas contra prestaciones que se les paga a sus funcionarios/as por sus servicios personales, así como a los bienes y servicios propios de la municipalidad.

Tabla n° 14
Desglose de egresos devengados – G. M. de San Cristóbal

Egresos Devengados					
n°	Categoría	Sub categorías	Ítem	Año	
				2008	(%)
1	De operación	Personal		1 861 334,07	48,18
		Bienes y servicios	Propios	1 218 375,16	31,54
			Servicios a la comunidad	155 998,12	4,04
2	De transferencia*	Sector privado	Personas naturales	3 988,52	0,10
			Instituciones	20 007,32	0,52
			Otros	83 209,04	2,15
		Sector público		81 871,38	2,12
3	De inversión**	Real		238 993,08	6,19
		Financiera		6 737,95	0,17
4	Otros			195 965,37	5,07
Total				3 863 387,23	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos (2010).

* Son aportes donde no hay una prestación en bienes o servicios de quienes la reciben.

** Son los bienes físicos que aumentan el patrimonio urbano comunal.

Es interesante ver que el 48,18% -es decir aproximadamente la mitad del presupuesto- de los egresos devengados son destinados al recurso humano del gobierno municipal, lo cual evidencia una remuneración económica muy buena así como un nivel alto de prestaciones sociales. No obstante, éste sigue haciendo esfuerzos en gastos de inversión. A la vez, utilizando los datos poblacionales para el año 2008 (6 430 habitantes) –obtenidos por regresión lineal-, se puede establecer que el presupuesto destinado a cada habitante sería aproximadamente de 2,22% del total.

Normalmente al final del ejercicio fiscal, los gobiernos municipales deben cerrar las cuentas de ingresos y egresos de gestión, utilizando una contra cuenta denominada ‘Resultado del Ejercicio Vigente’ (Ministerio de Finanzas, 2010b: 44, 45). Así, para la liquidación del presupuesto, el Art. 530 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal – LORM (codificada), afirma que “el cierre de las cuentas y la clausura definitiva del presupuesto se efectuará al 31 de diciembre de cada año. Los ingresos que se recauden con posterioridad a esa fecha se acreditarán en el presupuesto vigente a la fecha en que se perciban, aún cuando hayan sido considerados en el presupuesto anterior” (LORM - Art. 530 -, 2005: 102). Evaluando el superávit²⁷ anual (ver tabla n° 15) de cada gobierno municipal, encontramos que para el año 2004, la municipalidad de Santa Cruz presentó un déficit moderado que fue superado en los siguientes años; contrario a lo sucedido en el municipio de San Cristóbal donde se mantuvieron los superávit, siendo considerable el del año 2008.

Tabla n° 15

Superávit anuales (años 2004 – 2009)

Año		
2004	-248 859,25	287 842,26
2005	350 617,22	1 094 600,31
2006	385 353,45	9 472,27
2007	1 039 477,83	198 883,14
2008	861 647,49	2 049 401,58
2009	717 188,58	-1 358 661,21

Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos (2010).

²⁷ Indica que las rentas efectivas fueron mayores que los gastos devengados. En el caso inverso (valor negativo) habrá déficit.

Teniendo en cuenta el *Art. 532*, entonces,

La dirección financiera procederá a la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior, hasta el 31 de enero, y a la determinación de los siguientes resultados:

1. El déficit o superávit financiero, es decir, la relación de sus activos y pasivos corrientes y a largo plazo. Si los recursos fueren mayores que las obligaciones, habrá superávit y en el caso inverso, déficit.

Si existiere déficit financiero a corto plazo que es el resultante de la relación de sus activos y pasivos corrientes, el alcalde, bajo su responsabilidad y de inmediato, regulará, para cubrir el déficit, la partida "Deudas Pendientes de Ejercicios Anteriores" con trasposos de créditos, de acuerdo con los procedimientos señalados en los Arts. 523 y 524, según el caso [...]

La dirección financiera entregará al alcalde la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior (LORM -*Art. 532* -, 2005: 102).

La tabla n° 16 exhibe la capacidad de ahorro (CA)²⁸ de cada municipio.

Tabla n° 16
Capacidad de Ahorro – CA- (años 2004 – 2009)

Año		
2004	-0,08	0,08
2005	0,09	0,31
2006	0,08	0,00
2007	0,20	0,05
2008	0,12	0,33
2009	0,20	-0,46

Fuente: Elaboración propia con base en datos estadísticos (2010).

Se observa que el máximo valor para el gobierno municipal de Santa Cruz es de 0,20 –alcanzado en el año 2007-; para la municipalidad de San Cristóbal su máximo (0,33) se alcanzó en el año 2008. Al relacionar este procedimiento con el equilibrio presupuestal obtenido para cada municipio, surgen dos escenarios: 1) que el superávit pueda destinarse a la financiación de las inversiones ó al reembolso de la deuda pública, y 2) que obligatoriamente se destinen ingresos por operaciones de capital para cubrir el

²⁸ Se refiere a la sostenibilidad del gasto en tanto mide la capacidad del gobierno municipal para generar excedentes que los soporten.

déficit, revelando un desequilibrio significativo. Como los valores para el gobierno municipal de Santa Cruz son tan bajos, es probable que se encuentre en el segundo escenario, y la municipalidad de San Cristóbal esté entrando al mismo.

Ahora bien, para el manejo de la deuda -capacidad que tiene cada municipio para garantizar el pago de la deuda con sus propios ingresos- que se tenga y de la mano con lo planteado anteriormente, el *Art. 531* menciona que “las obligaciones correspondientes a servicios o bienes legalmente recibidos antes del cierre del ejercicio financiero, conservarán su validez en el próximo año presupuestario, debiendo imputarse a la partida de deudas pendientes de ejercicios anteriores, del nuevo presupuesto” (*LORM - Art. 531 -*, 2005: 102). Precisamente sería importante establecer el monto estimado para cada gobierno municipal y así ver si el ahorro corriente también es destinado a este fin.

Gestión de recursos

Para la municipalidad de San Cristóbal, la ejecución de su presupuesto anual se articula con lo obtenido por la institución: “[como] entidad autónoma, de los pocos recursos que recibe del Estado, depende también bastante de lo que genere con autogestión” (Entrevista a HREGMSCr, julio de 2010), por lo que sus ejes de acción en varios aspectos se limita: “nosotros mantenemos un reducido recurso que lo que nos permite es mantener no más los servicios públicos y mantener el funcionamiento de la institución más que para eso” (Entrevista a HREGMSCr, julio de 2010).

Este comportamiento de manejo presupuestario tradicional hace que la municipalidad tenga puntos críticos que afectan directamente a los beneficiarios –en este caso la comunidad- en su calidad de vida; justamente “... siempre necesitamos más recursos para generar muchas más obras que necesita la comunidad, más que todo en las áreas más vulnerables” (Entrevista a WGGMSCr, julio de 2010). No obstante, la capacidad financiera de este municipio resulta muy eficiente ya que “de lo planificado, el 50% hemos devengado; en cuanto a ingresos, hemos superado la capacidad de recaudación y proyecciones de ingresos, un promedio de 60 ó 62% -algo así” (Entrevista a HREGMSCr, julio de 2010). La tabla n° 17 refleja el grado de

transparencia y conocimiento de algunos funcionarios/as hacia la administración interna de los recursos.

Tabla n° 17

Datos relevantes –área financiera- de formatos de diagnóstico para el G. M. de San Cristóbal

Ítem		G. M. Santa Cruz	G. M. San Cristóbal
Formato de diagnóstico			
n° personas (total muestra)		0 / 17	12 / 13
Datos relevantes	Financiero	-----	La mayoría afirma que el municipio posee políticas de financiamiento con respecto a inversiones, compras y créditos (9). De igual manera, manifiestan que la información actualizada es tomada en cuenta para la planificación del presupuesto incluyendo datos estadísticos de años anteriores, además de manejar un fondo de caja menor que se encuentra reglamentado (9,9).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de encuestas (2010).

Elaborando un paralelo, se expresa que:

Santa Cruz es la institución que menos problemas tiene en cuanto a sus fuentes de financiamiento y recursos. Ellos tienen más de un millón de dólares de ingresos de autogestión y cubren casi más o menos el 50 ó 60% de su masa salarial... los recursos que le asigna el Estado son casi un 50% más del nuestro y los ingresos del turismo, de igual manera es un 30% más que el nuestro; sin embargo, ellos tienen mayor cantidad de problemas sociales, turísticos, de infraestructura y de servicios públicos. En cambio, nosotros tenemos y hemos manejado esa capacidad para hacer inversiones sociales (Entrevista a HREGMSCr, julio de 2010).

Por último, los mecanismos para la rendición de cuentas en los municipios mencionados presentan similares características, aunque para el gobierno municipal de Santa Cruz no fue posible corroborarlos. Actualmente, en la municipalidad de San Cristóbal se recurre a la difusión de información por audiovisuales. Antes, la situación era distinta ya que “[se realizaba] cada mes o cada 15 días... salíamos por la radio nosotros a dar información [...] cada área y cada dirección hablaba sobre lo que está a cargo, en este caso (Entrevista a HREGMSCr, julio de 2010). Internamente para el área de Gestión Financiera, la rendición de cuentas está supervisada por la Contraloría General del Estado, “siempre nos están auditando periódicamente”. De todas formas, en San Cristóbal “el alcalde hace [rendición de cuentas] mensualmente y como tenemos un medio de comunicación, también de igual manera nos hacen reportajes para mantener a

la comunidad informada de en lo que vamos a actuar como institución y en lo que hemos hecho también” (Entrevista a HREGMSCr, julio de 2010).

Proyecto IGG – Indicadores municipales mediales

Para el año 2009, la Fundación Charles Darwin aprobó en su Plan Operativo Anual (POA) el desarrollo del proyecto ‘Índice Geográfico de Galápagos’ formulado por el geógrafo Christophe Grenier. Éste índice es un instrumento cuyo objetivo es abarcar diferentes tipos de impactos de las principales actividades y actitudes humanas en todo el archipiélago mediante su medición, análisis y monitoreo (Grenier, 2009: 3). “El hecho de que el enfoque de este proyecto sea geográfico significa que las informaciones económicas, sociales, políticas, culturales o biológicas expresadas por los distintos indicadores que componen el índice están expuestas según una lógica geográfica que, relaciona tres tipos de impactos: ambientales, espaciales y mediales” (Grenier, 2009: 3).

Su importancia radica en ser una guía para quienes toman las decisiones con precisión, buscando favorecer tanto a la situación de conservación de biodiversidad de las islas, como el nivel de sustentabilidad de la sociedad galapagueña (Grenier, 2009: 4). Las bases en las cuales se soporta la contextualización geográfica de éste proyecto son: a) la localización y sus dos componentes: posición y situación de los fenómenos estudiados y, b) las huellas humanas localizadas entre las sociedades y la Tierra, reflejadas en la naturaleza (impacto ambiental), en las actividades y actitudes sobre el espacio (impacto espacial) y, en las relaciones entre la sociedad o actores sociales y el entorno (impacto medial) (Grenier, 2009: 5-6).

El presente estudio se focalizó en la huella medial, ya que es una “actividad que modifica la actitud o la relación de un grupo social hacia su entorno: lo usa y lo ve de manera diferente” (Grenier, 2009: 7); justamente, los gobiernos municipales –entre otras entidades- ejemplifican esta clase de modificaciones. Como unidades políticas, éstos permiten diseñar, ejercer y evaluar directamente la participación ciudadana, para alcanzar resultados de efectividad y expansión de los derechos políticos, civiles y sociales. Uno de los instrumentos para desarrollar estos procesos y que posibilita la medición en un momento determinado son los indicadores: éstos “proporcionan a lo

largo del tiempo información sobre los avances en los procesos municipales, pudiendo dar a conocer dichos avances a la población” (FEMICA / BID, 2008: 3). Para los municipios de Santa Cruz y San Cristóbal se establecieron seis (6) indicadores (ver tabla n° 18), clasificados en dos áreas, los cuales deben ser articulados posteriormente con los otros tipos de impactos para determinar la huella geográfica municipal.

Tabla n° 18
Indicadores municipales mediales²⁹ – áreas administración y finanzas

Área	Sub área	Indicador	Unidad de medida	Rango	Fórmula
Administración	Recursos Humanos	Participación (femenina ó masculina) de personal municipal por proceso	Porcentaje (%)	0, 100	$\frac{((n^\circ \text{ Funcionarios(as) (hombres ó mujeres) por proceso})}{\text{Total funcionarios(as) (hombres ó mujeres) municipales)}} * 100$
		Nivel de profesionalización del personal municipal	Porcentaje (%)	0, 100	$\frac{(n^\circ \text{ Funcionarios(as) profesionales por proceso})}{\text{Total funcionarios(as) municipales}} * 100$
		Tamaño del sector público municipal	Porcentaje (%)	0, 100	$\frac{(\text{Empleo municipal por cada 100 habitantes})}{\text{Total población municipal estimada para el año}} * 100$
Finanzas	Ingresos Municipales	Disponibilidad presupuestaria municipal por habitante	USD (\$)	0, infinito	$\frac{(\text{Ingresos totales municipales})}{\text{Total población municipal estimada para el año}}$
	Gastos Municipales	Egresos en bienes y servicios de consumo	USD (\$)	0, infinito	$(\text{Total bienes y servicios propios} + \text{total servicios a la comunidad})$
		Porcentaje de la inversión en los egresos totales	Porcentaje (%)	0, 100	$\frac{((\text{Inversión real} + \text{inversión financiera}))}{\text{Egresos totales municipales}} * 100$

Fuente: Elaboración propia con base en datos de información secundaria (2010).

²⁹ “Relaciones entre la sociedad (o los actores sociales) y el entorno” (Grenier, 2009: 6).

CAPÍTULO IV: DEL DICHO AL HECHO... PUGNA DE PODERES

Percepción y viabilidad del discurso ambiental municipal

La idea de *ambiente* fue abordada en las últimas décadas por diversas corrientes epistemológicas, que dejaron en claro la posición de ser un concepto de análisis, más allá de sus múltiples significados. Sus concepciones han variado con el tiempo hacia la argumentación de una noción más integral, global y relacional. Autores como Lisio (1995) afirman que éste es un tema transdisciplinar³⁰; ambiente como “sinónimo de totalidad, ya que engloba en su concepción todas las formas de existencia que puede concebir la mente humana”. En su forma primaria, el ambiente reuniría “la totalidad de medios, elementos o componentes entre los que se establecen relaciones ecológicas, geográficas y abióticas, conteniéndolas y permitiendo flujos a su través” (García-Abad, 2006: 8). Para el siguiente análisis se tomó como base la definición de ambiente dada por Serrano y Fernández (2007), la cual menciona que éste es

un sistema complejo y dinámico de interrelaciones ecológicas, socioeconómicas y culturales, que evoluciona a través del proceso histórico de la sociedad, abarca la naturaleza, la sociedad, el patrimonio histórico-cultural, lo creado por la humanidad, la propia humanidad, y como elemento de gran importancia las relaciones sociales y la cultura (Serrano y Fernández, 2007: 3).

Ahora bien, si esta configuración se expresa a partir de un discurso, que como dice Bueno (1978: 75) es aquello “destinado a ‘cubrir’ todo cuanto interviene en los procesos conducentes a la verdad, en tanto que *probada, argumentada o construida*”, entonces se podría explorar el terreno en el cual diversos emisores del mismo, pretenden acceder y adueñarse del verdadero referido a la totalidad de relaciones y globalidad denominada ‘ambiente’. De esta manera, se evidencia que el discurso ambiental tenga un enorme peso político.

³⁰ “Conocimiento superior emergente, fruto de un movimiento dialéctico de retro y pro-alimentación del pensamiento, que nos permite cruzar los linderos de diferentes áreas del conocimiento disciplinar y crear imágenes de la realidad más completas, más integradas y, por consiguiente, también más verdaderas” (Martínez, 2007).

Esto es asumido de diversas maneras por cada persona. Así, un funcionario de Puerto Baquerizo Moreno me explicó que el ambiente en su ciudad tenía un eje básico: los seres vivos; “ambiente sobre todo lo que nos rodea en un entorno... desde todo lo que son partes de un área, todos los seres que conforman un área, un ambiente, un entorno alrededor de diferentes formas de vida” (Entrevista a SLGMSCr, agosto de 2010). Esta descripción parece combinar la experiencia cotidiana de interactuar con seres vivos, con la persistencia del discurso ambiental internacional. Al parecer los individuos y grupos (y sus representantes), a través de la gestión local pública, se relacionan con los razonamientos y juicios propios de una mundialización. Sin embargo, como lo anota Palma (2006),

muchas veces a nivel municipal existen también dificultades para la expedita implementación [de algunos] proyectos de desarrollo [a favor de su área de jurisdicción], los cuales pueden estar eventualmente inadecuadamente diseñados, incompletos o simplemente no existir, afectando incluso plataformas imprescindibles como el propio ordenamiento territorial (Palma, 2006: 3).

Entre tanto, los responsables de la gestión práctica se encuentran en el eterno dilema de compatibilizar sus intereses personales con los intereses colectivos. Justamente, como lo plantea Ariel Fazio (2004), “al estar moviéndonos en el plano de la acción, debe haber una *intención* de inmovilizar (las relaciones), una ‘voluntad de’”. Actualmente,

La transición del mundo rural a la vida urbana se realiza a ritmos que rebasan la capacidad de las sociedades para regular y planificar estos cambios. Surgen así problemas de orden jurídico o institucional relacionados con la tenencia de la tierra, problemas económicos para financiar la creciente demanda de servicios, además de conflictos ambientales debidos a la contaminación del agua, suelo y aire, erosión del suelo y deforestación, entre otros (Andrade y Ortiz, 2006: 258).

La construcción del sentido ambiental en las islas ha sido determinada por la opinión de todos/as las instancias cognoscitivas (regionales, nacionales e internacionales) que durante décadas –entre otras cosas-, disertan sobre la excelente o deficiente gestión ambiental municipal, polarizando indirecta e intencionalmente las posiciones de la ciudadanía.

Fase ambiental

De acuerdo a las percepciones obtenidas en cada municipio respecto al concepto de discurso ambiental, se encontraron elementos de discusión interesantes que se presentan a continuación.

Hablando un poco del origen y residencia de los/as funcionarios/as públicos/as en las islas, se observó que todos llevan por lo menos diez años habitando las mismas: "aquí en Santa Cruz ya vivo 10 años" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010). En el gobierno municipal de San Cristóbal, la mayoría de sus funcionarios/as nació en esta isla: "nací acá en Cristóbal" (Entrevista a JMGMSCr, agosto de 2010) y por ende, tuvieron prelación para ocupar sus respectivos cargos. De otro lado, un gran porcentaje de los funcionarios/as de cada municipalidad realizó sus estudios profesionales fuera del archipiélago: "estuve en el continente viviendo cinco años hace diez años por mis estudios " (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010).

En cuanto a la trayectoria laboral en la institución, el tiempo de permanencia en el municipio es de tres años aprox. para cada funcionario/a, tanto para Santa Cruz ("hace tres años" (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010) como para San Cristóbal "aproximadamente 3 años" (Entrevista a SLGMSCr, agosto de 2010). Respecto a la apreciación que tuvieron los entrevistados en cuanto al concepto de discurso ambiental, en los dos gobiernos municipales concordaron que éste es el 'producto' de diferentes circunstancias. Así, para el caso de San Cristóbal, "es la información... referente obviamente a estudios ambientales, información ambiental..." (Entrevista a SLGMSCr, agosto de 2010).

Igualmente, afirmaron que esta clase de discurso se refleja en insumos políticos implementados para fines conservacionistas y sociales. Justamente, el discurso "[es] todo repertorio, ponencia pero enfocado hacia aspectos ambientales dirigidos hacia la conservación, dependiendo de qué punto de vista tenga" (Entrevista a JMGMSCr, agosto de 2010). En la municipalidad de Santa Cruz manifestaron que "es la expresión como producto de un análisis de políticas previamente elaboradas, consensuadas que permitan prevenir, que permitan conservar, que permitan mitigar lo relacionado con el

ambiente” (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010). Lo anterior deja entrever que el planteamiento discursivo en las dos entidades está asociado a una actividad controlada, intencional y con un propósito que responde a la ideología inicial de un mínimo colectivo, por ejemplo, el consejo municipal en primera instancia y, las unidades de gestión ambiental en segundo nivel.

En términos de perspectiva, ambos municipios opinaron que el discurso presenta un enfoque humanista. Justamente, “sería la forma... que tienen las personas o las instituciones probablemente para definir su accionar en la parte ambiental [...] En el caso de las personas, el discurso vendría a ser sus valores” (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010); además, “debe estar en todos los actos de los ciudadanos” (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010). En este sentido, el discurso se convierte en un instrumento que suscita roles constitutivos, pues “no se accede directamente a la realidad sino a través del conocimiento, y el conocimiento trafica con representaciones” (ISD, 2009: 1) y que en contexto, son socialmente construidos, ya que “no somos sólo naturaleza, sino que somos lo que decimos que somos” (ISD, 2009: 3).

Igualmente, se identificaron otras percepciones en el gobierno municipal de Santa Cruz en las que se manifestó que el discurso ambiental era algo ‘no tangible’, ya que “está basado simplemente en expectativas de recursos naturales que esperas tenerlos a largo plazo si es que mantienes el recurso como tal, si es que lo conservas” (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010). En este punto, se ejemplifica una de las características típicas de todo discurso –bajo el concepto de León (2009)-, como es la categoría de soporte a una realidad, de una subjetividad y de un poder, pues se focalizan los esfuerzos por difundir emblemas y acciones de protección (subjetividad) hacia un contexto (realidad), pero a la vez, se busca y desarrolla otra intencionalidad utilitaria (poder) hacia el mismo.

También en esta municipalidad afirmaron que esta clase de discurso se puede interpretar como la ‘dualidad comunicativa’, ya que “es un discurso que tiene un poco de verdad y un poco de mentira...” (Entrevista a MSGMSCz, mayo de 2010); incluso es “[algo] que solamente habla en teoría y no en la práctica” (Entrevista a GSGMSCz,

junio de 2010). Aquí se logra percibir una dinámica discursiva inherente de tipo consciente – inconsciente, pues en la intencionalidad del hecho, finalmente termina expresándose la intencionalidad del pensamiento y viceversa. Con esto, el discurso nuevamente incurre en el dilema de lo explícito – implícito, es decir, de lo que es y/o verdaderamente llega a ser. En el municipio de San Cristóbal se dijo que el discurso ambiental es un componente clave de lo laboral, "que en todo trabajo que uno haga debe de tener un componente ambiental" (Entrevista a RRGMSCr, julio de 2010).

Respecto a la pregunta de qué elementos consideraban que componen el discurso ambiental municipal, las opiniones se centraron en aspectos como: a) el principal elemento en las dos municipalidades es el ser humano, como eje central de la relación causa – efecto: "necesitas tener claro el recurso humano tanto el personal técnico como el personal operativo" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010); b) los elementos se encuentran inmersos en los proyectos y programas municipales: "primero hay que tener claro qué políticas vamos a seguir, después los proyectos que queremos implementar y obviamente para implementar cualquier proyecto cualquier programa no lo puedes hacer sin el recurso humano, sin las personas" (Entrevista a XSGMSC, mayo de 2010) es decir, "todo lo que concierne alrededor de los valores como proyectos ó como realidades que conforman una actividad o conforman un proyecto" (Entrevista a SLGMSCr, agosto de 2010) y; c) éstos se hacen manifiestos en sectores educativos "la parte educativa como parte del discurso ambiental... el otro podría ser fiestas a obras de cultura" (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010) y sociales, "la parte social principalmente [...] otro sería la calidad de vida de [los] habitantes" (Entrevista a JMGMSCr, agosto de 2010).

En referencia a los alcances de la aplicación que este discurso ambiental tiene en la comunidad, ambos gobiernos municipales coincidieron en que el efecto esperado es impulsar un grado de conciencia hacia la protección del ambiente. Así, "la gente ha entrado en una parte de concienciación" (Entrevista a XZGMSCz, junio de 2010) y también "se ha creado la conciencia en el ciudadano, especialmente en el habitante permanente de Galápagos" (Entrevista a JTGMSCr, julio de 2010). De esta forma, se busca direccionar los intereses y valores propios y construidos que presentan las clases

sociales de los habitantes, apuntando hacia un propósito –frecuentemente no consensuado- como lo es el cuidado y preservación natural del territorio. Puntualmente, en la municipalidad de Santa Cruz, los alcances del discurso aún no se miden: "no hemos hecho una encuesta como tal en la población... para medir cual sería nuestro alcance" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010). Igualmente, estos alcances dependen de la corriente ideológica en la cual se encuentren; por esto, se concluye que

en Galápagos existen dos corrientes muy fuertes de lo que significa ambientalmente como parte del discurso: unos lo consideran como beneficioso, responsable, equilibrado; pero otro sector de la población, su discurso ambiental lo puede considerar como exagerado, como limitante de determinado sector de desarrollo (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010).

En este sentido, el discurso ambiental de Galápagos se puede definir como un ‘significante vacío’ (Laclau, 1996), ya que envía mensajes contradictorios para satisfacer a las dos grandes líneas de pensamiento, manteniendo así la unidad de esta tendencia. El contexto y acción discursiva se convierte en un nicho de tensiones que gesta contradicciones que permiten acaparar la atención en beneficio particular, y donde en últimas, la colectividad resulta negativamente afectada. En el municipio de San Cristóbal, los alcances se reflejan en acciones puntuales: "cubrir y darle mayor prioridad a las zonas rurales" (Entrevista a JMGMSCr, agosto de 2010) y "[en] proyectos como conservación de ecosistemas, conservación de ciertas áreas y protección de algunos recursos animales" (Entrevista a SLGMSCr, agosto de 2010).

En relación con la forma en que los actores y sus actividades frente al discurso ambiental afectan al municipio, ambos gobiernos municipales coincidieron en que mediante la reciprocidad éstos intervienen en la gestión: "se ha visto que hay receptividad de parte de la población y colaboración" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010). Incluso se atreven a decir que "es positivo por los indicadores cualitativos y/o cuantitativos que podemos obtener" (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010). De esta manera, "a partir de la población -que conoce de sus necesidades, conoce de sus responsabilidades, conoce de sus obligaciones-, es de dónde se pueden establecer necesidades" (Entrevista a SLGMSCr, agosto de 2010). Sin embargo, como no se tienen resultados cuantitativos ni cualitativos con validez de los criterios y juicios de la

comunidad, entonces ha surgido un fenómeno denominado ‘la voz del silencio’, en el cual cada persona calla o es hablada por un tercero, y en este caso, los terceros son los gobiernos autónomos locales como vocero y figura de autoridad estatal.

Históricamente, el discurso ambiental municipal en las dos islas se institucionalizó justo con la creación de las unidades ambientales³¹. Sin embargo, algunas de las percepciones mostró desconocimiento en este sentido, pues se expresó que "de lo poco que sé... el tema ambiental viene desarrollándose yo creo que hace más de dos años, porque igual, eso surge con la creación de esta unidad" (Entrevista a JMGMSCr, agosto de 2010). En la municipalidad de Santa Cruz, este discurso se originó desde varias fuentes y dependiendo el tema, por ejemplo, hace mucho se le dio línea a una iniciativa académica para la implementación de programas ecológicos ‘insignia’, ya que "con todo el tema del reciclaje y del manejo de desechos sólidos, [éste comenzó] como una iniciativa de algunos estudiantes con profesores en los centros educativos" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010). Además, "[en temas de agua y alcantarillado, y de especies introducidas]... Bueno, yo creo que ahí en cambio, el discurso nació un poco de la necesidad de la gente" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010).

Por otra parte, en el municipio de San Cristóbal se manifestó que el discurso se ajusta según el enfoque político de la autoridad a cargo de la entidad:

las políticas ambientales han tenido mucho que ver con quién es la autoridad que está a cargo [...] el discurso es producto de un recogimiento, de ideas y opiniones parcializadas [...] los unos anti y los otros a favor de, entonces con quién él perciba ó ellos perciban que tendrán garantizados un nivel de apoyo probablemente entonces decidirán a su discurso por uno de los dos criterios: conservacionista ó desarrollista (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010).

Aquí, una vez más se refleja la manipulación discursiva por parte de los dirigentes para parcializar, encausar y construir en momento dado, estructuras dominantes ambientales como soporte de un aparato político predominante que busca sobresalir y competir a nivel internacional. Respecto a las políticas que inciden en la formulación del discurso ambiental, los gobiernos municipales concordaron en que existe una escala política que

³¹ "[Desde la] Unidad de Higiene Ambiental que era antes" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010).

lo orienta, pues se cree que "la política nacional trata de que esté alineada a nuestra política cantonal" (Entrevista a SLGMSCr, agosto de 2010). Además,

Aquí la ley distal que nos rige es la ley especial; [ésta es] el accionar en la parte ambiental [...] ya un poco más arriba tenemos la ley de gestión ambiental [...] el sistema único de manejo ambiental también... el texto unificado de legislación ambiental secundario... ósea son todas esas leyes que hemos adoptado [...] un poco más dentro de lo general a lo específico, pues las ordenanzas municipales, que digamos es el instrumento a nivel local, a nivel cantonal para implementar ciertas partes (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010).

En cuanto a la disponibilidad de conocimiento actualizado que apoya al discurso, en la municipalidad de Santa Cruz disponen de una base cognoscitiva reciente, argumentando que "tradicionalmente en Galápagos se estudiaron mucho las áreas protegidas, las áreas naturales protegidas, pero no se ha trabajado mucho ni el aspecto ambiental, el tema ambiental en las zonas urbanas [...] hay que levantar mucha información" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010). Igualmente, no siguen parámetros de otras instituciones por la diversidad de enfoques ya que "día a día existen nuevos datos de investigaciones lo que conlleva a veces a un problema de pilares teóricos para poder tomar decisiones" (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010). En el municipio de San Cristóbal, el apoyo se estableció de experiencias positivas en otras partes, principalmente externas: "[las] experiencias de resultados de otros proyectos –ya sean nacionales o internacionales-cantonales son la partida para ciertos proyectos" (Entrevista a SLGMSCr, agosto de 2010).

En relación a la influencia y aporte del área financiera hacia el discurso, en el gobierno municipal de Santa Cruz ésta se limita más a la parte administrativa de la dependencia ambiental, pues "la parte financiera es más una herramienta que nos sirve a nosotros para el tema del manejo financiero de nuestra unidad o de nuestra dirección" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010). Para la municipalidad de San Cristóbal, ésta área recibe los rubros provenientes de la Unidad de Gestión Ambiental: "nosotros como Unidad estamos generando recursos para Financiero" (Entrevista a JMGMSCr, agosto de 2010).

En otra instancia, las características preliminares de los grupos focales a los cuales va dirigido el discurso dependen de los intereses particulares de cada municipio; así en el de Santa Cruz, "dependiendo de nuestras necesidades, se dirige un poco a la población, pero en general sí el discurso tiene que ser con toda la población, entonces tratamos de englobar el discurso en general hacia todos los niveles de la población" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010). Justamente, "depende del diagnóstico del problema identificado" (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010). No obstante, en el gobierno municipal de San Cristóbal el discurso es uniforme para la comunidad, pues "es un trabajo que se lo hace de una manera bien diseñada con muchas reuniones internas y luego si se lo hace conocer a la población para que pueda dar sus puntos de vista" (Entrevista a SLGMSCr, agosto de 2010).

Lo anterior evidencia que la formulación de cada uno de los discursos municipales busque generar poderes, influir e intentar remover las bases mismas de la organización social en constante tensión, pues al unificar las tendencias se modifican pausadamente los patrones comportamentales y de inter relación en las personas a favor de una política conservacionista y parcialmente desarrollista; además, se estimula un sentido de pertenencia y apropiación del territorio en el que, a través de los usos discursivos, "las identidades sociales de las personas –complejas, variadas e incluso contradictorias- se construyen, se mantienen y se cambian" (Calsamiglia Blancafort & Tusón Valls, 2002: 16 – I).

En cuanto a la implementación de discursos sustitutos y/o complementarios que inciden para la formulación del discurso ambiental, las dos municipalidades coinciden en que no existen mecanismos que lo afecten. Así, "no hay ninguna sobre posición de tareas o de negativas que le impidan en estos momentos al municipio desarrollar sus proyectos o sus propuestas en relación al beneficio de la comunidad" (Entrevista a JMGMSCr, agosto de 2010)... "No necesariamente, [ya que] es producto de análisis de nuestra realidad" (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010). Por último, las características que diferencia el discurso ambiental de cada municipio se desconocen, pues algunos entrevistados/as afirmaron que no ha habido comunicación ni divulgación inter municipal al respecto: "no conozco mucho del discurso ambiental de San

Cristóbal" (Entrevista a XSGMSCz, mayo de 2010) y "desconozco el de Santa Cruz, no podría decirte" (Entrevista a JMGMSCr, agosto de 2010).

Finalmente, para el gobierno municipal de Santa Cruz, su discurso se configura en el concepto conservacionista con algunos elementos de las nociones desarrollista y de sostenibilidad, pues "el discurso ambiental de [acá] tiene que ver con un poquito de responsabilidad ambiental, como parte de una responsabilidad para con la naturaleza como para la sociedad" (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010). Para el municipio de San Cristóbal, su discurso ambiental se estructura netamente en el ámbito conservacionista.

La gestión ambiental municipal de Santa Cruz visualizada desde entidades externas (como ONG ambientalistas) es muy limitada, ya que muchas veces hay un completo desconocimiento y falta de interés por articular procesos que podrían retroalimentar y fortalecer procesos constitutivos en términos socioambientales; de esta forma algunos argumentan que "el gobierno municipal entra como en otras capas mucho más administrativas que digamos implica desligarse un poquito del discurso netamente ambientalista" (Entrevista a PFLEPI, junio de 2010). Lo mencionado se fundamenta en el hecho de que, en cuanto a las políticas ambientales

Los municipios del país constituyen la célula indispensable en la materialización de los programas, planes y acciones a emprenderse con miras a lograr el paradigma de la sustentabilidad, que en ámbito internacional se ha propuesto. Son los municipios los que directamente conocen su vocación natural, están más cerca de sus problemas y quienes pueden proponer las estrategias y las acciones para resolverlos en atención a sus recursos económicos y humanos (García, 2006).

Por esta razón, esta gestión ambiental se ve afectada y –de cierta forma- relegada por la tradicional visión conservacionista: "cuando tú tienes tantos referentes de tanto peso en un lugar tan pequeño como Galápagos en cuanto a actividades que trabajan en pro de la conservación, pues finalmente es ahí donde te quieres enfocar" (Entrevista a PFLEPI, junio de 2010).

Para concluir, se puede decir que en cada municipalidad funcionan diferentes mecanismos para la formulación y promulgación del discurso ambiental con bases políticas y normativas contundentes. Bajo la propuesta de Kuhn, por un lado, el municipio de Santa Cruz presenta un discurso ‘normal’, ya que se han dado a la tarea de gestar una serie de discusiones y convenciones –ecológicas, sociales y educativas– pertinentes para responder a la gran pregunta: ¿Cuál es la perspectiva ambiental que debe identificar al municipio de Santa Cruz? Por otro lado, el gobierno municipal de San Cristóbal exhibe un tipo de discurso ‘anormal’, pues aún se encuentra distante de los debates y acuerdos conceptuales para formular el enfoque ‘ideal’ de ambiente, y continúa aferrado al contexto normativo. En ambas localidades, es evidente la escasa participación activa de la comunidad en la enunciación de este discurso, por lo que sigue considerándose un insumo socialmente vaciado. De una u otra forma, estos municipios a través de sus respectivos discursos ambientales le han otorgado un sello simbólico que cuestiona y pone a prueba a sus territorios y población, el cual los identifica externamente.

Elementos discursivos

En la LORM (codificada), se afirma que “el alcalde es el representante legal de la municipalidad y responsable de la administración municipal” (LORM -Art. 26-, 2005: 9). Igualmente, éste tiene el deber –entre otros– de “suscribir las comunicaciones de la corporación” (LORM -Art. 69-, 2005: 19). Así, en momentos de interlocución directa con los representantes legales (alcaldes) de cada gobierno municipal se evidenciaron algunas estructuras discursivas que según Bouza (2001: 5), “responden a unas intenciones comunicativas específicas”. A partir de la inferencia desarrollada, mediante el análisis de discurso se establecieron los siguientes parámetros (ver tabla n° 19) para el representante del municipio de Santa Cruz.

Retomando los principios de regularidad de discurso de Foucault, se tomó como referencia la introducción del ‘Informe Final de Gestión Municipal 2009’ del gobierno municipal de Santa Cruz para ejemplificarlos. Esta clase de informes son un componente muy importante para la municipalidad, pues en este se detallan todos y

cada uno de los avances y logros –sean estos positivos o negativos- ocurridos en todas las dependencias durante el año vigente.

Tabla n° 19
Parámetros discursivos G. M. de Santa Cruz (Buchelli, 09/07/2010)

Eje	Componente	Representación
Dimensión	Categorial	- Ej.: Percepción de territorio: “Ésta isla tiene a su favor un aspecto: presenta la mejor <u>ubicación estratégica</u> ”.
	Del enunciado	- Ej.: Proyección – modelo de desarrollo socioeconómico: “El modelo es de ‘ <u>Eco ciudad</u> ’... de ‘ <u>Eco cantón</u> ’”
	Inferencia	- Ej.: Percepción bienestar – comunidad: “El estar acá implica hacer un <u>sacrificio</u> ... por el <u>privilegio</u> de vivir en Galápagos”.
	Cualitativo - contextual	- Ej.: Definición de ‘ambiente’: “El ambiente en Santa Cruz [es] <u>armónico</u> a la <u>naturaleza</u> de Galápagos”.
Estructura social	Ideológica o cultural	- Ej.: Construcción de <u>gestión</u> y actividades ambientales: El tema ambiental fue asumido como <u>corresponsabilidad</u> a partir del año 2008 [...] En mandatos anteriores, este tema era <u>voluntario</u> ”. “La urbanización El Mirador <u>consolida</u> como la última alternativa de expansión urbana para el municipio”.
	Política	- Alianza Democracia Popular – Sociedad Patriótica.
	Económica	- ‘Progresista’.
Interpretación	Valores	- Con ‘apertura’, solidario.
	Creencias	- Ej.: Base conceptual municipal: “Los municipios son sostenibles – catalogadas como las ‘ <u>trincheras de la politiquería</u> ’- pero muy difícilmente podrían llegar a ser sustentables, es decir, ecológicamente viables”.
	Intereses personales y de grupo	- Ej.: Sentido ‘colectivo’: “mientras protejamos y cuidemos el entorno, el <u>beneficio</u> será para todos”; “hay que cerrar el <u>círculo de migración</u> para evitar la expansión de la población”.
	Conocimiento especializado	- Ej.: Diferenciación de conceptos: <u>Sostenibilidad</u> y <u>Sustentabilidad</u> .

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la entrevista semi estructurada e información secundaria (2010).

De esta forma, el alcalde expresa su sentir respecto a este documento manifestando una actitud de compromiso con la comunidad: “Selecto público aquí presente, es para mí una obligación más la de dar a ustedes el informe de labores de mi gestión municipal en lo que respecta al año 2009” (Buchelli, 2009). En esta frase, se evidencia la forma en que un deber ciudadano se convierte en la exposición del propósito normativo –como la rendición de cuentas-, el cual se oculta en una declaración tautológica; así, la dualidad de la universalidad y particularidad se hace visible, pues a partir de un sentido, reluce el trasfondo de toda una dinámica discursiva.

Respecto al fundamento del ‘trastocamiento’, en el siguiente acápite se observa claramente la doble intencionalidad positiva de lo dicho ya que se reconoce la

funcionalidad a favor del alcalde, la disciplina y la voluntad de verdad: “Hay obras que están a la vista, y hay muchas que no se ven, pero los resultados son satisfactorios, en salud, en educación, en saneamiento ambiental, en la protección de los más desprotegidos, nuestros ancianos, niñas y niños, mujeres y hombres” (Buchelli, 2009). No obstante, es importante resaltar que en la parte que dice “y hay muchas [obras] que no se ven” no indica necesariamente que éstas sean intangibles, pues también se da la posibilidad de que estas obras planificadas no se hayan realizado o ejecutado, por lo que se estaría mostrando también una intencionalidad negativa al querer encubrir un incumplimiento administrativo.

En cuanto al principio de ‘discontinuidad’, éste se percibe en el siguiente fragmento: “enmarcados en la visión de establecer en la provincia una institución con programas sostenibles que ofrezcan los mejores servicios a la comunidad de Santa Cruz” (Buchelli, 2009). Justamente, la tendencia discursiva del alcalde al utilizar el tema de servicios hacia la comunidad sirve para revelar un asunto de mayor trasfondo como lo es el desarrollo sostenible y sus implicaciones en el contexto, principalmente nacional. En relación al fundamento de ‘especificidad’, a continuación se presentan unas líneas de referencia: “es una tarea que hemos emprendido decididamente éste año, respaldado de un concejo y de todo el personal municipal, comprometidos en servir a nuestro cantón, la tarea no es fácil...” (Buchelli, 2009). Aquí, la continuidad y fluidez de las acciones socio ambientales, políticas y culturales, y su incidencia en la comunidad, definen la consistencia de las mismas.

Para el último principio de ‘exterioridad’, en el cual se parte de lo específico a lo general, se evidencia lo siguiente: “se requieren muchos recursos económicos, humanos, tecnología, decisión política, buena actitud para los cambios, pero siempre pensando en el beneficio, porvenir, progreso de ustedes y de sus hijos” (Buchelli, 2009). Precisamente, encausando adecuadamente los recursos en mención hacia las condiciones de posibilidad, azar y de límites, se lograría el objetivo final: calidad de vida y bienestar. En este sentido, es importante resaltar cómo interactúan los usos de la palabra oral y escrita de forma tal, que se logra una completa coherencia entre los elementos categóricos y tácitos del discurso manifiesto.

Para efectos del análisis discursivo comparativo y teniendo en cuenta el planteamiento metodológico inicial, la opinión del alcalde del gobierno municipal de San Cristóbal era de primera importancia. Sin embargo, no fue posible entrevistarlos por motivos de agenda laboral; además, se percibió un escaso interés hacia el tema de esta investigación por parte del mismo. Para compensar esta falencia, se tomó en cuenta las percepciones de la entrevista a la directora de la UGA, aunque éstas no se exhiban directamente en esta sección.

Desde una visión macro, el discurso ambiental de los gobiernos municipales aplicado en las islas de Santa Cruz y San Cristóbal debe remontarse al fluctuante proceso histórico de asentamientos –según Idrovo (2005)- ocurrido en las mismas; a partir de su evolución se comprenden mejor los resultados presentes y su proyección a futuro. A pesar de que el archipiélago es considerado como un ícono en temas ambientales, no es ajeno a las circunstancias adversas mencionadas antes. Es así como las significaciones sociales que se construyen en torno al mismo, establecen diversos escenarios y posibilidades de una realidad ambiental que en última instancia, divagan y no se ajustan ni articulan a un objetivo colectivo general, como el desarrollo sustentable. Dentro de la articulación entre la gestión ambiental y los gobiernos locales, Brand (2005) aseguró que

El ambiente únicamente *se vuelve* importante en tanto se construyen ahí valores que lo extraen del reino de las ciencias naturales para dotarlo de sentido social, [siendo una] competencia [basada] en construcciones discursivas y representaciones espaciales enmarcadas en un ‘proyecto de ciudad’³² (Brand, 2005: 501).

Partiendo de este postulado, a continuación se presentan los *modos discursivos*³³ que se detectaron en cada municipalidad con base a los documentos y entrevistas realizadas a los funcionarios/as respectivos.

³² Es el que incorpora y moviliza sentidos ambientales en función de su agenda integral de desarrollo y los desafíos de legitimidad y gobernabilidad.

³³ Son los recursos lingüísticos, conceptuales y argumentales empleados para construir un sentido particular sobre el ambiente.

Santa Cruz: El 'conejiillo de indias' ambiental

Consciente de la diversidad de enfoques hacia el tema y evitando seguir parámetros en constante debate, la Unidad de Gestión Ambiental y Servicios Públicos³⁴ (constituida en el 2007) inicia un proceso de depuración, aislamiento y reconstrucción conceptual hacia las perspectivas ambientales.

Bajo la administración del alcalde Leopoldo Buchelli (ex guía naturalista de Galápagos, empresario turístico y ex concejal del cantón) y de acuerdo a su singular enfoque político³⁵ (posición bipartidista de las fuerzas Alianza Democracia Popular y Sociedad Patriótica)-, se adhiere a una propuesta orientada a establecer nuevas relaciones entre el gobierno municipal y la comunidad especialmente entre los mismos ciudadanos/as-, buscando el protagonismo de la sociedad civil y el desarrollo humano integral. En este sentido, forma el contexto imprescindible para entender el ambiente de Santa Cruz como el espacio donde los ciudadanos/as puedan aprender a ser condescendientes³⁶.

Al delegar la política ambiental a su unidad, ésta afianza la perspectiva socio ambiental con un fuerte arraigo hacia la ley y la educación ambiental. Legitimándose más en el nuevo clima político e ideológico vigente, sus proyectos y programas se caracterizan por una conciencia 'progresista'. Su alineamiento con el proyecto *Revolución Ciudadana* del presidente Rafael Correa, su apoyo a una nueva forma de convivencia ciudadana (hacia el *sumak kawsay*) y su impulso a innovadoras estrategias de bienestar ó calidad de vida ciudadana; son algunos ejemplos de este enfoque con tinte facilitador. Aunque al principio fue insuficiente la articulación entre esta orientación y las funciones heredada por la Ley de Régimen Especial ya que operaban con lógicas distintas (una apelando al proceso pedagógico y la otra operando con base a un régimen jurídico administrativo), hoy en día el vínculo es mucho más estable:

Un trabajador de una entidad conservacionista cómo le puede decir a un agricultor –que tiene 100m² de terreno y vive junto a una zona de amortiguamiento de una área protegida- que no cultive, cuando para él su única fuente de alimentación y de ingresos depende de esto [...] Entonces, la ley sí ayuda a restringir pero el más

³⁴ Antes existía la Unidad de Higiene Ambiental encargada básicamente de la recolección de basuras.

³⁵ De connotación que no necesariamente expresan una ideología, sino que tratan de proyectar un discurso o imagen para intereses particulares.

³⁶ Tendencia a adaptarse al gusto y voluntad de alguien o algo.

pilas, siempre se saldrá con la suya y eso da rabia [...] La idea es hacer ciertas cosas para ser como tiene que ser el habitante de Galápagos, una persona muy respetuosa con la naturaleza, muy respetuosa... y no tiene que ser porque hay una regla o porque hay una ley; tiene que ser por convicción (Entrevista a MSGMSCz, mayo del 2010).

A su vez, la articulación prioriza los elementos naturales como modeladores potenciales del municipio, no sólo en el sentido espacial sino también en el orden ético (prácticas amigables hacia natura) y económico, denotando una perspectiva a largo plazo de desarrollo sustentable, una convivencia entre el hombre y la naturaleza, un territorio libre de conflictos socioambientales:

[En los próximos diez años] Santa Cruz buscará un modelo de ‘Eco ciudad’... de ‘Eco cantón’, en donde se refuercen las prácticas ambientales, haya cero combustibles fósiles y se implementen las fuentes de energías alternativas... tener agua potable y alcantarillado... Igualmente, hay que cerrar el círculo de migración para evitar la expansión de la población (Entrevista a Bucchelli Mora GMSCz, julio de 2010).

En la administración del alcalde Buchelli, el desarrollo sostenible se vuelve un sustrato de su plan de desarrollo estratégico, mientras que la construcción de sentido en el ambiente, su potencial de adaptación, se realiza discursivamente y mediante la gestión ambiental. La estrategia de gestión formulada por la autoridad ambiental, la UGASP, retoma los principios normativos³⁷ y participativos y, los articula al proyecto de ‘bio’ desarrollismo.

Para los Lineamientos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental –marco de referencia de la unidad, la estrategia de investigación sirve “como principio de interpretación y toma de decisiones adecuadas sobre la orientación que prioriza lo ambiental como recursos o capital natural” (Guía técnica de Gestión Ambiental, 2007: 69); la estrategia de educación

³⁷ “La gestión ambiental nacional y local se enmarcará dentro del desarrollo sustentable, asumido este, como el mejoramiento de la calidad de vida humana dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas; que implican la satisfacción de las necesidades actuales, sin comprometer la satisfacción de las necesidades futuras de las futuras generaciones. Así como una dimensión clave para el desarrollo económico territorial, donde el capital natural es un elemento que toma cada vez más relevancia a nivel internacional en la construcción de territorios competitivos” (Guía técnica de Gestión Ambiental, 2007: 68).

asume el *enfoque de ecosistemas*³⁸, buscando reconocer la complejidad, discontinuidades, incertidumbres de los sistemas biológicos y culturales sobre los que actúa la gestión, [a la vez de que] contenga elementos de ‘aprender haciendo’ o retroalimentación de investigación (Guía técnica de Gestión Ambiental, 2007: 69).

La estrategia de descentralización se posiciona “como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y sub sistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales” (Guía técnica de Gestión Ambiental, 2007: 70) y; la estrategia de control y vigilancia estará amparada en la existencia de una ordenanza que sustente las acciones de los funcionarios/as municipales a cargo del control.

Es importante señalar que el acercamiento hacia diversas nociones cognitivas del ambiente que siempre ha caracterizado a Santa Cruz se mantiene y está inserto parcialmente en el proyecto de municipio al proporcionar un sustrato u orden adicional de adaptación, proveniente de las creencias de sus residentes y ONG ambientalistas. El discurso eco desarrollista se articula alrededor de la capacidad y disposición adaptativa de los habitantes de Santa Cruz, de esta manera, y con base en la información recopilada al interior de la UGASP y con el alcalde, se plantea que el enfoque ambiental municipal sirve como un trasfondo para el acontecer de la vida social. Ejerce normas de conducta fundamentadas en el orden natural (ecosistémico) y económico, que tienen que ver además con la ley y la ética; al tiempo que sirve de campo científico ‘neutro’ para resolver algunas tergiversaciones entre y dentro de aquellas. Últimamente, la ‘legalidad’ del ambiente (el enfoque ecosistémico) proporciona una base de apoyo al estilo de vida progresista y sus relaciones con los ciudadanos/as.

San Cristóbal: El ambiente como precepto

En la parroquia de Puerto Baquerizo Moreno resulta difícil diferenciar el sentido social del ambiente, y aunque hubo una conexión inicial en la isla durante el posicionamiento de la Hacienda El Progreso (en 1889), su enfoque fue principalmente agrícola. Ésta dejó pocas huellas en la ciudad, y tal vez su legado más significativo fue su preocupación centrada en los bienes y servicios ambientales. Así, el ambiente se situó en el discurso

³⁸ “Estrategia para manejo integrado de suelo, agua y, en general, recursos bióticos y abióticos que promueven su conservación y uso sostenible de forma equitativa” (Guía técnica de Gestión Ambiental, 2007: 69).

histórico de la isla, y en ese contexto, la prioridad fue la de reconocer las relaciones de la ciudad tanto de la agro industria como del título de ‘capital provincial’.

Bajo la administración del alcalde Pedro Zapata (abogado), se establece el mecanismo normativo como principal fuente cognoscitiva ambiental, que establece la necesidad de límites y restricciones, normas y sanciones hacia el comportamiento ciudadano en relación con el ambiente. Igualmente, este instrumento se compensa con el impulso y proyección de un modelo urbanístico y práctico en algunos lugares, en el que se realizaron grandes transformaciones arquitectónicas y espaciales, por ejemplo el ‘eco malecón’.

En el año 2006, con la expedición de la ‘Ordenanza de creación orgánica de la Unidad de Gestión Ambiental y del establecimiento del proceso ambiental en el gobierno municipal de Cantón San Cristóbal’, le delegan la “ejecución de los grandes proyectos y procesos de gestión socio ambiental”. Según sus funciones, la estrategia de gestión de la UGA se articula desde lo técnico – operativo la cual “constituye toda actividad, de cualquier naturaleza, relacionada con la prevención y control de la contaminación ambiental y uso, manejo y administración de los recursos naturales renovables y no renovables; y en general, con el desarrollo sustentable” (Ordenanza UGA San Cristóbal –Art. 4 -, 2006).

Precisamente, la planificación de la gestión municipal exhibe una tendencia creciente de autoritarismo técnico y normativo, la misma que emplea “las Políticas Nacionales, el Plan Ambiental Nacional, la Planificación Regional, el Plan Cantonal Municipal, la Planificación de las Áreas Naturales del Estado y el diagnóstico ambiental del cantón” (Ordenanza UGA San Cristóbal –Art. 7 -, 2006), para convertir al ambiente en una área de conocimiento sistemático, y por lo tanto como un propósito exigente y potencialmente excluyente, no sólo para los ciudadanos/as sino también para la administración de la isla. El énfasis en esta clase de conocimiento conlleva a la necesidad y predisposición de utilizar lenguaje técnico, cuantificación y descripción estadística:

El área urbana de lo que es Puerto Baquerizo Moreno ya está casi en un 90% cubierta sus necesidades en el tema de saneamiento, entonces tenemos un 100% -

por así decirlo- de cobertura de residuos, se abastece con agua dulce; en el tema de alcantarillado también está en un 65% aproximadamente, entonces [...] ya se cumple el 100% de satisfacer las necesidades de la comunidad urbana (Entrevista a JMGMSCr, agosto de 2010).

Estos datos pueden delimitar o dimensionar el problema, pero sin ningún intento claro de asociar el ambiente con valores o significados que vayan más allá de una fría presentación de los hechos. Y no es que los datos sean irrelevantes, sino que muestran una dependencia exagerada en ellos para describir los fenómenos ambientales y una carencia de sentido social, que paradójicamente aparece inmerso en otra gran noción que promueve un bienestar teóricamente inalcanzable e indeterminado: "... para lograr una calidad de vida superior al residente insular" (Ordenanza UGA San Cristóbal –Art. 6 -, 2006).

Con ello, el campo de instituciones especializadas e imposiciones reglamentarias se enuncia en un discurso ambiental reflexivo, es decir que expresa la acción realizada y recibida al mismo tiempo por la entidad. Anticipándose siempre al principio de precaución³⁹, la UGA realiza su gestión de 'Participación Ciudadana' mediante la socialización de sus proyectos y programas que van a ejecutar para evitar inconformidades o reacciones adversas por parte de la comunidad:

Cuando el municipio se plantea algún proyecto que va a beneficiar a la población lo que hace en primera instancia es desarrollar el proyecto o la propuesta, se la presenta a la comunidad; acoge los comentarios, sugerencias, convoca a los grupos clave que en primera instancia sabemos que tendrían algún inconveniente de no aceptar la propuesta, se la sociabiliza y luego se ejecutan y no hay ningún problema (Entrevista a JMGMSCr, agosto de 2010).

El componente educativo está correlacionado con el enfoque conservacionista a través de la concienciación ambiental que promulga la ordenanza. Así, "nuestro alcance en este sub proceso se materializa en la conservación de ecosistemas, conservación de ciertas áreas y protección de algunos recursos animales..." (Entrevista a SLGMSCr, agosto de 2010). De esta manera, el ambiente se configura en gran medida hacia el

³⁹ Que esencialmente afirma que la sociedad no puede esperar hasta que se conozcan todas las respuestas, antes de tomar medidas que protejan la salud humana o el medio ambiente de un daño potencial.

modo discursivo normativo, al tiempo que sirve como base para un modelo ‘eco’ urbanístico.

Análisis crítico del discurso

De acuerdo al desglose discursivo descriptivo realizado para cada municipio, a continuación se presenta el análisis crítico abordando siete ejes temáticos (conservacionismo ambiental, ecologismo, educación ambiental, antropocentrismo, sexismo, clasismo y regionalismo), entendiendo que históricamente el archipiélago tuvo una fuerte influencia europea (y la cual sigue teniendo), y que la creación de los municipios es relativamente reciente.

El movimiento conservacionista se fundamenta en el concepto de áreas protegidas, las cuales se definen como "un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados" (Dudley, 2008: 2). Desde esta línea, todas las acciones que se ejerzan dentro de estos territorios deben acoplarse a este marco normativo de manejo especial. Los gobiernos municipales no escapan a esta realidad, y por ende sus enfoques y propuestas ambientales siempre tendrán el sello proteccionista en el cual, se prioricen constantemente los procesos ecológicos. Esta situación se entiende en parte, porque el archipiélago es un ecosistema a su vez particular y vulnerable –por ejemplo, la escasa existencia de fuentes de agua dulce-, que la posibilidad de soportar una presión de actividad antrópica muy fuerte, implicaría la total transformación e inminente pérdida del ecosistema natural. Además, el hecho de encontrarse distante y aislado geográficamente de otros espacios en conexión, siempre le otorgará una facultad implícita de preservación, es decir, de ‘no tocar’. Por esto, las municipalidades al ser conscientes de estas circunstancias, lógicamente son consecuentes al apoyar este tipo de soporte cognoscitivo de forma tolerante (en Santa Cruz) y reglamentario (en San Cristóbal).

De acuerdo con la dinámica social que cotidianamente se gesta en las islas, poco a poco se impuso una tendencia ideológica denominada ecologismo. Bajo la idea que

afirma que la humanidad es parte de la naturaleza y no aislada de la misma, éste movimiento incursionó en el archipiélago de tal forma, que cambió modos y perspectivas de vida, hasta el punto de convertirlos/as en activistas radicales. Su postura y oposición hacia la manera convencional o capitalista en que el sistema estatal planifica las políticas ambientales y sus implicaciones socioambientales, incidieron fuertemente en la gestión ambiental municipal. Lo anterior en su momento, suscitó un contexto de tensión e intimidación hacia los municipios hasta el punto de verse en la necesidad de conciliar y adoptar parcialmente algunas de esas propuestas. Es así como en los dos gobiernos municipales, la sección de ambiente recogió la noción de ‘usos para autoconsumo’ (pesca y captura) para darle un cimiento más a sus respectivos discursos y de esta forma, tranquilizar a la oposición. No obstante, la crítica por parte de las ONG hacia las entidades persiste, pues en términos de transformación del paisaje, el cambio ha sido drástico –ya que la estética tradicional de las áreas naturales sigue perdiéndose-.

En este sentido, las municipalidades buscaron el modo para justificar sus obras y justamente realizar la transición entre la concepción natural y antrópica; así llegaron al campo de la educación ambiental. Su principal objetivo: generar una conciencia pertinente hacia los problemas ambientales causados por el ser humano. Precisamente, desde este mecanismo pedagógico los municipios encausaron la mayoría de sus esfuerzos para crear poco a poco una cultura ‘ecológica’, la cual sea ‘amigable’ con el ambiente, y en donde los procesos productivos sean ‘limpios’ y a la vez, se utilicen adecuadamente y –de cierta forma- restrictivamente los recursos naturales. El procedimiento para cumplir tal fin fue diferente en cada municipio. Así, para el gobierno municipal de Santa Cruz el procedimiento tiene una perspectiva más descriptiva, buscando empalmar lo teórico con lo experiencial. En cambio, para la municipalidad de San Cristóbal, el proceso pedagógico es más normativo, es decir, centrado en lo teórico y a partir de esto, lograr orientar los hechos. Es desde este punto, que ambos municipios se dividen y comienzan a construir su propia línea discursiva.

Una de las rutas elegidas por los municipios para consolidar esta conciencia ambiental y neutralizar las discrepancias entre los intereses colectivos e individuales de

la comunidad, fue la del antropocentrismo. Desde el plano ético, los gobiernos municipales se encargaron de difundir la idea de que el ambiente únicamente presenta valor cuando las personas tienen un interés en su conservación, porque resulta útil para una calidad de vida y bienestar, y de esta manera, también proteger la existencia e integridad personal. Lo anterior fue asumido por diferentes ejes comunitarios que replicando el ejemplo que otros/as exhibían, impulsaron el accionar ambiental municipal.

A la par, los nexos municipales hacia el gobierno central se fortalecieron cada vez más, y aplicando lo establecido por la Constitución Política, el planteamiento discursivo ambiental se enmarcó en el tema de igualdad: “Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades” (Constitución de la República del Ecuador -*Preámbulo*-, 2008: 1). De esta manera, el discurso municipal se convirtió en accesible para todos/as, sin distinción de clase ni sexismo entre nacionales y extranjeros, pues la Constitución es clara al manifestar que “todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador -*Art. 6*-, 2008: 3) y “las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador -*Art. 9*-, 2008: 3).

Ahora bien, a pesar de esta conciencia nacionalista y soberana, las municipalidades emprendieron proyectos con rasgos regionalistas, donde con instrumentos conceptuales, se buscó darle identidad y sentido de apropiación al discurso ambiental, argumentando y defendiendo la inherencia del archipiélago en aspectos biofísicos, sociales y culturales. Así, los aparatos políticos en cada municipio desarrollaron varios frentes de acción que incluyeron: 1) la adecuación de la acción estatal central a las necesidades locales; 2) un mayor acercamiento interactivo entre los ciudadanos y la gestión municipal; 3) la promoción de una identidad propia y; 4) una justa redistribución de la renta nacional para mejorar las condiciones de vida. Así, las áreas de gestión ambiental –con base en los planes de desarrollo regional-, no fueron ajenas a este legado y por ende, afianzaron su localismo y carácter público.

Por último, los gobiernos municipales han unificado los mismos preceptos, propuestas y programas en los cuales se enmarca toda su gestión ambiental. No obstante, la diferencia entre cada uno radica en la metodología que utilizan para implementar las actividades discursivas. Igualmente, se percibe una perspectiva de ‘imparcialidad’ la cual resulta mediática por todos los intereses que confluyen a los mismos; además, resulta importante destacar la intención que cada municipio tiene para ser más autónomos a la hora de configurar la categoría ambiental pública.

Proyectos y programas

Para las municipalidades, la prioridad en sus proyectos o programas se focaliza en la cobertura de servicios básicos y conciencia ambiental, buscando mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En la tabla n° 20 se presentan los planes ambientales de los municipios de Santa Cruz y San Cristóbal (año 2009) que están en vigencia.

Movilización de sentido en proyectos especiales

En general, el ambiente en cada gobierno municipal y su respectiva área de jurisdicción se concibe de acuerdo a las respuestas dirigidas a un conjunto de problemas urbanos que están condicionadas por la forma en que cada ciudad se interpreta a sí misma, es decir, conforme las coyunturas socioeconómicas y las tradiciones político – culturales. Hablando de resultados tangibles, se escogió un proyecto ‘bandera’ de cada gobierno municipal para reflejarlos en el discurso revelado anteriormente. En la parroquia de Puerto Ayora fue seleccionado el ambicioso diseño de la urbanización ‘El Mirador’:

Ubicada en el Km 1 de la carretera a Bellavista, es un desarrollo urbanístico municipal proyectado bajo la concepción de interés social [...] El objetivo primordial es el de dotar un terreno urbano para vivienda a 1 130 familias residentes permanentes de la parroquia, que carecen de ella, considerando la importancia de las áreas verdes de parques, [así como] el diseño vial, con espacios abiertos, vías amplias, áreas verdes, áreas para equipamientos como son: dispensario médico, jardín de infantes, iglesia, parques, etc. (Informe de Gestión, 2009).

Tabla n° 20

Informe de labores – Área de Gestión Ambiental- (G. M. de Santa Cruz y San Cristóbal)

Gobierno Municipal de Santa Cruz			
Área	Actividad(es)	Monto (USD)	Resultados
Gestión Integral de Residuos Sólidos	- Recolección diferenciada de residuos sólidos.	---	- 591 toneladas anuales
	- Proyecto Baltra II: 'Fortalecimiento del Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Cantón Santa Cruz'.	224 874,00	- (a) Contrato Coordinador del proyecto; (b) adquisición mini cargadora Caterpillar; (c) consultoría para diseños definitivos y EIA's.
	- Convenio de cooperación / empresa RECYNTER S. A.	---	- Compactadora para reciclaje (donación).
	- Convenio de cooperación / ASOHTUR.	---	- Talleres: 'Utilización y aprovechamiento de materiales reciclables Parque Ambiental Fabricio Valverde.
	- Convenio de cooperación / empresa Cervecería Nacional. - Convenio de cooperación / WWF y TOYOTA.	328 000,00	- 45 Estaciones de Reciclaje (donación). - (a) Campaña de educación ambiental; (b) máquina compostera mecánica; (c) apoyo técnico -financiamiento Director del área; (d) diagnóstico y propuesta 'Manejo de desechos peligrosos'; (e) estudios de factibilidad, diseños definitivos y EIA's proyecto 'Relleno Sanitario de Santa Cruz'.
	- Recolección - zona rural. - Adquisición de tachos.	---	- Vía al Camote y Aguacatal. - 353 tachos ingleses y 39 hércules.
Gestión en Calidad Ambiental	- Componente 1: Educación, comunicación y participación	---	- (a) Capacitación /1.149 residentes temporales - Manejo de Desechos Sólidos; (b) monitoreo / 2.700 casas - Manejo de Desechos Sólidos; (c) capacitación / 500 hogares - Reciclaje; (d) capacitación / 616 estudiantes - Manejo de Desechos Sólidos; (e) capacitación Isla Baltra / 115 personas - Manejo de Desechos Sólidos.
	- Componente 2: Prevención de contaminación	---	- (a) Creación ordenanza 'Uso y regulación de zonas de protección de fuentes de captación de agua para el consumo humano.
	* Convenio de cooperación inter - institucional / COMAGA	---	- Asesoramiento técnico 'Manejo adecuado de desechos biopeligrosos' (incluyendo gestión y eliminación).
	- Fundación Natura	---	- (a) Evaluación / 34 centros de atención médica y expendio de medicamentos - Manejo de materiales biopeligrosos; (b) monitoreos sectoriales / 220 (zona comercial, residencial y urbana) - Clasificación de desechos sólidos; (c) monitoreos / 67 embarcaciones - Clasificación de desechos sólidos; (d) monitoreos / 54 (diversión nocturna, barras, bares y billares)
	- Componente 3: Control de la contaminación	---	- Ruido; (e) Monitoreos / 2 (Parque Fabricio Valverde) - Análisis de emisiones incinerador de desechos biopeligrosos.
	* Convenio de cooperación / CORPAIRE	---	- Revisión de 520 vehículos - Plan piloto.

Gestión en Agua y Alcantarillado	-----	1 495 000,00	- (a) Construcción de pantanos secos artificiales / Camal Municipal y COPROPAG; (b) construcción de pantanos secos artificiales / Parque Artesanal; (c) construcción segunda etapa de la Red de Alcantarillado / Zona carpinteros navales; (d) dotación de agua / Sector El Monte; (e) proyecto 'Línea de impulsión de la grieta La Camiseta'; (f) cambio de redes de agua / Calle Petrel; (g) cambio de redes de agua / Calle General Rodríguez Lara; (h) construcción pozos para drenaje aguas lluvias.
Gestión de Servicios Públicos	-----	169 000,00	- (a) Mantenimiento permanente / Malecones San Francisco y Pelikan Bay; (b) Mantenimiento correctivo instalaciones y estructuras / Parque San Francisco y Pelikan Bay; (c) Mantenimiento preventivo y correctivo / Mercado Municipal; (d) Mantenimiento preventivo / Camal Municipal; (e) Mantenimiento, mejoramiento e implantación de áreas e infraestructura pública; (f) mantenimiento correctivo / sistemas eléctricos, mecánica industrial y carpintería naval.
Licencia ambiental y proyectos	- Licencias ambientales / Ministerio de Ambiente - PNG.	---	- Proyecto 'La Camiseta' (Resolución n° 283 - 16/09/2009). - Proyecto 'Relleno Sanitario de Santa Cruz'. - Proyecto 'Alcantarillado Sanitario para Puerto Ayora' (en trámite).
Gobierno Municipal de San Cristóbal			
Área	Actividad(es)	Monto (USD)	Resultados
UGA	- Consultoría de Relleno Sanitario. - Consultoría Parque Artesanal	41 151,50 53 834,77	- Segunda fase aprobada. - Primera fase aprobada.

Fuente: Gobierno municipal de Santa Cruz (2010); Gobierno municipal de San Cristóbal (2010).

Para que un discurso se consolide, según las nociones que plantea Foucault, en esta propuesta se evidencia la articulación del deseo de cambio o ‘modernización’ ecocitadino con el complaciente sentido sociopolítico del aparato municipal:

[En mutuo] acuerdo con el Parque Nacional, éste entregó al municipio un terreno en permuta, [el cual fue acondicionado...]. Tiene espacios frontales para implementar el tema de la jardinería, en los cuales se siembren plantas endémicas; y otras prácticas ambientales en términos de ventilación y energía (Entrevista a Bucchelli Mora GMSCz, julio de 2010).

Asimismo, se demuestra la fuerte influencia de los convenios inter institucionales para potenciar este y otros proyectos y/o programas que, posteriormente serán los protagonistas ó ‘conejillos de indias’ en el proceso ambiental:

Se estableció un convenio con el vivero del Parque Nacional, en el cual ellos se comprometen a proporcionar 2 000 plantas. Por otro lado, pensando en un sistema de captación de agua, se hizo un compromiso verbal con el Ministerio de Desarrollo Urbano –que a la vez está apoyado por la WWF [esta organización le ha colaborado al G. M. en varias ocasiones]- para la implementación del mismo (Entrevista a Bucchelli Mora GMSCz, julio de 2010).

Y qué mejor que en las propias palabras del alcalde, reafirmar una vez más el modo discursivo municipal: “Con este proyecto se consolida un modelo de urbanización memorable enfocada hacia el desarrollo y el ambiente... dispuesta ser juzgada” (Entrevista a Bucchelli Mora GMSCz, julio de 2010).

Por otra parte, se encuentra el tan nombrado programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos del cantón San Cristóbal que según lo estipulado en su ordenanza (*Art. 1*), debe velar por la regulación de: (a) la generación de residuos sólidos y su clasificación, (b) limpieza de la vía pública y las playas, (c) prevención del estado de suciedad en el Municipio, (d) recogida –entre otros- de residuos sólidos urbanos, tóxicos y bio peligrosos, (e) gestión, control e inspección de los sistemas y equipamientos destinados al tratamiento, aprovechamiento, depósito, eliminación y transporte al continente y, (f) cierre, clausura y acciones de mitigación de impactos negativos.

Todo un portafolio de servicios para los habitantes que, a la vez, deben compensar con su obligación ciudadana de mantener limpio su entorno y ser consecuentes con los preceptos de la ordenanza. Un modo discursivo donde se aplica un principio jurídico de conciencia que –basado en sus tres elementos (conocimiento, grupos focales y vigilancia)-, garantice los niveles adecuados de calidad de vida a la población.

Para concluir, se puede decir que el gobierno municipal de Santa Cruz presenta un discurso con elementos de creación, unidad y significación, ya que se ha dado a la tarea de construir con base en otras perspectivas un legado innovador que potencie y le dé nivel competitivo en cuanto a experiencia ambiental. Por su parte, la municipalidad de San Cristóbal presenta un discurso de unidad y significación, ya que su vínculo netamente normativo y con estándares preestablecidos, inhiben un poco la tarea de invención. No obstante, es importante destacar que ambos municipios siguen trabajando en el desarrollo de un discurso original y que sea competitivo y reconocido a nivel nacional e internacional.

Percepción de las relaciones de poder municipales

Relaciones de poder

Las relaciones de poder generalmente se conciben como un concepto ambiguo, que se enmarca en el contexto social de cada individuo. Dependiendo de las circunstancias en las que se encuentren las personas, estas interacciones impulsan la capacidad de coacción hacia un objetivo particular. Normalmente, el funcionamiento de las instituciones públicas develan las relaciones de poder entre sus funcionarios/as (alcalde – sub alternos) y los intereses particulares y ocultos existentes en el manejo administrativo.

El poder municipal de cada gobierno se ha reflejado durante los últimos años en las políticas implementadas de cada dependencia, mediante tendencias ideológicas partidistas –direccionadas por su representante legal-. En la tabla n° 21 se presentan las características constatadas en las áreas estudiadas de cada municipalidad.

Tabla n° 21

Características de las relaciones de poder – G. M. de Santa Cruz y San Cristóbal

Características (Poder)	G. M. de Santa Cruz	G. M. de San Cristóbal
Perspectiva	<p><u>Posmoderna</u></p> <p>* Enfoque bibliográfico: - Ceballos (1994). - Clegg (1989: 155). - Maquiavelo (2001). - Soria (2004). - Foucault (1976).</p> <p>* Tipo de poder: Soberano</p>	<p><u>Crítica</u></p> <p>* Enfoque bibliográfico: - Croizer y Friedberg (1990: 46 – 48). - Galbraith (1986: 11, 19). - Weber (1969).</p> <p>* Tipo de poder: Compensatorio</p>
Tipología (autoridad)	<p><u>Legal</u></p> <p>* Enfoque bibliográfico: - Weber (1969).</p>	<p><u>Tradicional</u></p> <p>* Enfoque bibliográfico: - Robbins (1996: 202 – 222). - Weber (1969).</p>
Fuentes	<p>1. <u>Características personales.</u> 2. <u>Habilidades.</u></p> <p>* Enfoque bibliográfico: - Bacharac y Lawler (1980).</p>	<p>1. <u>Puesto o posición en la estructura.</u> 2. <u>Habilidades.</u></p> <p>* Enfoque bibliográfico: - Bacharac y Lawler (1980).</p>
Formas	<u>Burocrática</u>	<u>Burocrática</u>
Bases	<p><u>Legítima</u></p> <p>* Enfoque bibliográfico: - French y Raven (1969).</p>	
Relaciones Horizontales	<p><u>Profesionales - organizacionales</u></p> <p>* Enfoque bibliográfico: - Dalton (1959).</p>	
Tipo de centralización	<p><u>Administrativa</u></p> <p>* Enfoque bibliográfico: - Koontz et al. (1998).</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de información secundaria (2010).

En términos de perspectiva, el municipio de Santa Cruz tiene un enfoque pos moderno; éste le permite a la entidad salir del esquema tradicional y darle la oportunidad a cada funcionario/a público/a de potenciar su individualidad. En este sentido, el fenómeno socio cultural que se produce internamente, fractura la disciplina administrativa que a la vez, se compensa con un entorno flexible basado en la información y en la estimulación de necesidades –proporcionado por las directivas de la institución-. No obstante, la moral y el quehacer del personal administrativo se focalizan en lo instrumental, es decir, en lo más conveniente a realizar para así, lograr ubicarse

más allá del deber. Sin embargo, este planteamiento puede resultar contraproducente, ya que al aceptar la descentralización de las labores y su dirección, los deseos individuales se convierten en las prioridades y necesidades de la entidad, perdiendo de esta forma el norte en sus objetivos, y por ende, una relación de poder integradora.

Por otra parte, en la municipalidad de San Cristóbal se exteriorizó una perspectiva de crítica; ésta se caracteriza por ser de una sola vía (desde el alcalde hacia las demás dependencias), representando al mismo tiempo un ámbito de dominación y control, pues fue evidente que toda acción o decisión relevante que se gestara dentro de cada sección, obligatoriamente debía tener la aprobación del alcalde –un ejemplo es haber visto que cada jefe de dependencia cargara durante toda su jornada laboral un radio teléfono para estar en contacto-. Con base en esta facultad, éste puede jerarquizar e incursionar en temas como la resolución de conflictos, conciliación de intereses y negociación de puntos de equilibrio internos. Justamente, el poder del alcalde se convirtió en una estrategia de doble sentido: por un lado, en la oportunidad de mejorar su estatus y por otra, en la de ampliar su rango de autonomía y así, su capacidad de acción. En este sentido, las acciones del personal administrativo se encontraron delimitadas o con restricción, cumpliendo con la categoría de medio – fin, sin profundizar en las consecuencias, y por ende, las relaciones de poder adquieren un carácter autoritario y permanente.

Normativamente, la LORM (codificada) establece que uno de los deberes de todo alcalde municipal es “dirigir y supervisar las actividades de la municipalidad, coordinando y controlando el funcionamiento de los distintos departamentos” (LORM - *Art. 69-*, 2005: 19). De esta forma, la norma establece el tipo de relación que se debe dar entre la autoridad y los sub alternos; en el municipio de Santa Cruz se pudo constatar que el alcalde se desliga un poco de la ley para darle paso a espacios de mayor concertación entre los/as jefes de área, aunque sin dejar de lado su función de vigilancia y mando hacia los procesos internos. En el caso del gobierno municipal de San Cristóbal, el alcalde simplemente cumple con sus funciones (decidir en última instancia).

En cuanto a la tipología de autoridad, en el municipio de Santa Cruz se observó una dinámica de tipo legal, es decir, un ámbito donde cada funcionario/a acepta las órdenes de los superiores como justificadas porque están de acuerdo con los preceptos o normas que consideran legítimos, y en los cuales se comprende el poder de mando. Lo anterior señala que existe un respeto hacia el nivel jerárquico de la institución e igualmente un apoyo al liderazgo de su representante. No obstante, se otorga la posibilidad de crear espacios de diálogo –a nivel de cualquier categoría- para discutir o concertar decisiones. En el gobierno municipal de San Cristóbal, el tipo de autoridad percibido fue el tradicional, en el cual se considera que las órdenes dadas son justificadas porque esa ha sido siempre la manera de hacer las cosas. Aquí se observó que en algunas dependencias, se inhiben algunas posibilidades de cambiar la forma de operar, lo que genera un clima de tensión hacia el quehacer laboral diario. En este sentido, los espacios de concertación quedan reducidos únicamente a los niveles jerárquicos más altos.

Hablando de las fuentes de poder, es importante resaltar que el poder que se ejerce en los gobiernos municipales está estipulado por la ley: “Cada municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la ley” (LORM -Art. 2-, 2005: 3). No obstante, a nivel inter dependencias se evidenció que en ambas municipalidades las habilidades del personal administrativo son un componente muy importante a la hora de fortalecer los procesos y programas implementados. De todas maneras, al desarrollar más capacitaciones profesionales, se alcanzarían mejores resultados, y por ende, mejores bases de poder en puntos determinados. El carisma –según Weber (1969)- del alcalde en el municipio de Santa Cruz manifiesta en cierta medida, la visión positiva del contexto interno y las buenas actitudes en las relaciones inter personales de los funcionarios/as. En el gobierno municipal de San Cristóbal, el rango del alcalde es el que reluce ante las demás posiciones que ocupa cada funcionario/a en la estructura organizacional, mostrando de igual forma buena disposición.

En relación a las formas del poder, con base en observaciones al interior de cada entidad, se estableció que ambos municipios presentan un perfil burocrático, en la cual

las reglas están escritas y las relaciones de poder son específicas, aunque para la municipalidad de Santa Cruz se percibieron algunos indicios de discrecionalidad, donde algunos/as funcionarios/as prestan sus servicios durante periodos específicos ó hasta donde conserven el apoyo de algún miembro; lo anterior fue observado –en la época de fase de campo- en la dependencia administrativa para el cargo de jefe, y su posterior traslado a la sección de formulación y planificación de proyectos para el cargo de técnico.

La base de las relaciones de poder para los dos municipios se clasifican en legítima, ya que siguiendo la normatividad establecida, se impone y define como autoridad. De esta manera, los subalternos creen legítimo el poder del alcalde, gracias al alto grado de credibilidad que éste les genera al ejercer su derecho de influir en toda la gestión municipal. Por otra parte, las relaciones horizontales entre departamentos se caracterizan por ser ‘equilibradas’ y competentes, aunque siempre la correlación de fuerzas entre estos sea significativa por diferentes motivos (asignación presupuestaria, prioridades de personal y otros), y al final, alguno tome la pauta y haga ceder a los demás. Por último, en cuanto al tipo de centralización, en los gobiernos municipales se constató la administrativa, en la cual una vez más se restringe la delegación en la toma de decisiones; queda reducida únicamente al alcalde como máxima autoridad.

En términos generales, en los gobiernos municipales de Santa Cruz y San Cristóbal, estas relaciones se dieron a partir de la gobernabilidad, que les permitió fijar y mantener un ‘juego colectivo’, donde implícitamente hay un marco dominante dirigido por la máxima autoridad municipal y en el que se determina el comportamiento de los demás funcionarios/as. Tomando como base los dos principios de la sociología de organizaciones, se observó que en las áreas estudiadas existe una consideración básica hacia la autonomía de cada actor influyente en la dinámica municipal, aunque la interacción del mismo se encuentre orientada bajo un principio de jerarquización, donde el nivel más alto tiene la última palabra. Para este fin, mediante los recursos existentes en cada entidad y la disposición de cada funcionario/a público/a se generan espacios de acción política fundamentales que estén a favor de una óptima gestión municipal. En

este sentido, el poder ‘sobre’ se dirigió principalmente hacia la funcionalidad de los procesos internos y su coacción entre el personal administrativo.

Toma de decisiones – esquema

El proceso de toma de decisiones requiere seguir una secuencia coherente de etapas para cumplir con objetivos y metas programadas y de esta forma, que la probabilidad de que sus elecciones sean óptimas. Para las áreas de gestión estudiadas de los gobiernos municipales, este proceso se vio implementado, aunque se reflejaron algunas fallas en términos de nexos intra e inter dependencias (ver diagramas n° 4 y 5), lo que reflejaría procedimientos cohesivos truncados y por ende, resultados desfavorables. Sin embargo, vale la pena resaltar diversas alianzas, especialmente entre los directores de área y el alcalde.

En la municipalidad de Santa Cruz, su área de Gestión Ambiental y Servicios Públicos muestra una cohesión interna muy fuerte –entre los coordinadores de las áreas y el director de la misma-; en el área de Gestión Administrativa, se evidencian distintas visiones de articulación entre los coordinadores de los procesos, ya que los nuevos procesos implementados en términos operativos y de resultados han generado algunos desacuerdos. Por otro lado, en el municipio de San Cristóbal el grado de cohesión en las relaciones internas es alto, lo que corrobora un fortalecimiento y fluidez en los mecanismos de comunicación; igualmente, las relaciones entre directores de área con el alcalde están reforzadas.

Precisamente, las alianzas formadas entre directivos(as) presentan patrones de solidaridad y simetría; esto hace que el sentido de las acciones intra e inter dependencias sean favorables. Sin embargo, como las relaciones de poder no se encuentran de inmediato ni perduran, en algunas circunstancias reluce el autoritarismo y esa posición jerárquica vertical que mantiene el control a la hora de tomar decisiones.

Diagrama n° 4

Proceso de toma de decisiones – mapeo de actores (a)

GOBIERNO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ

(MAPEO DE ACTORES – Gestion Administrativa, Financiera, Ambiental y Servicios Publicos, Desarrollo Sostenible/ MAYO 2010)

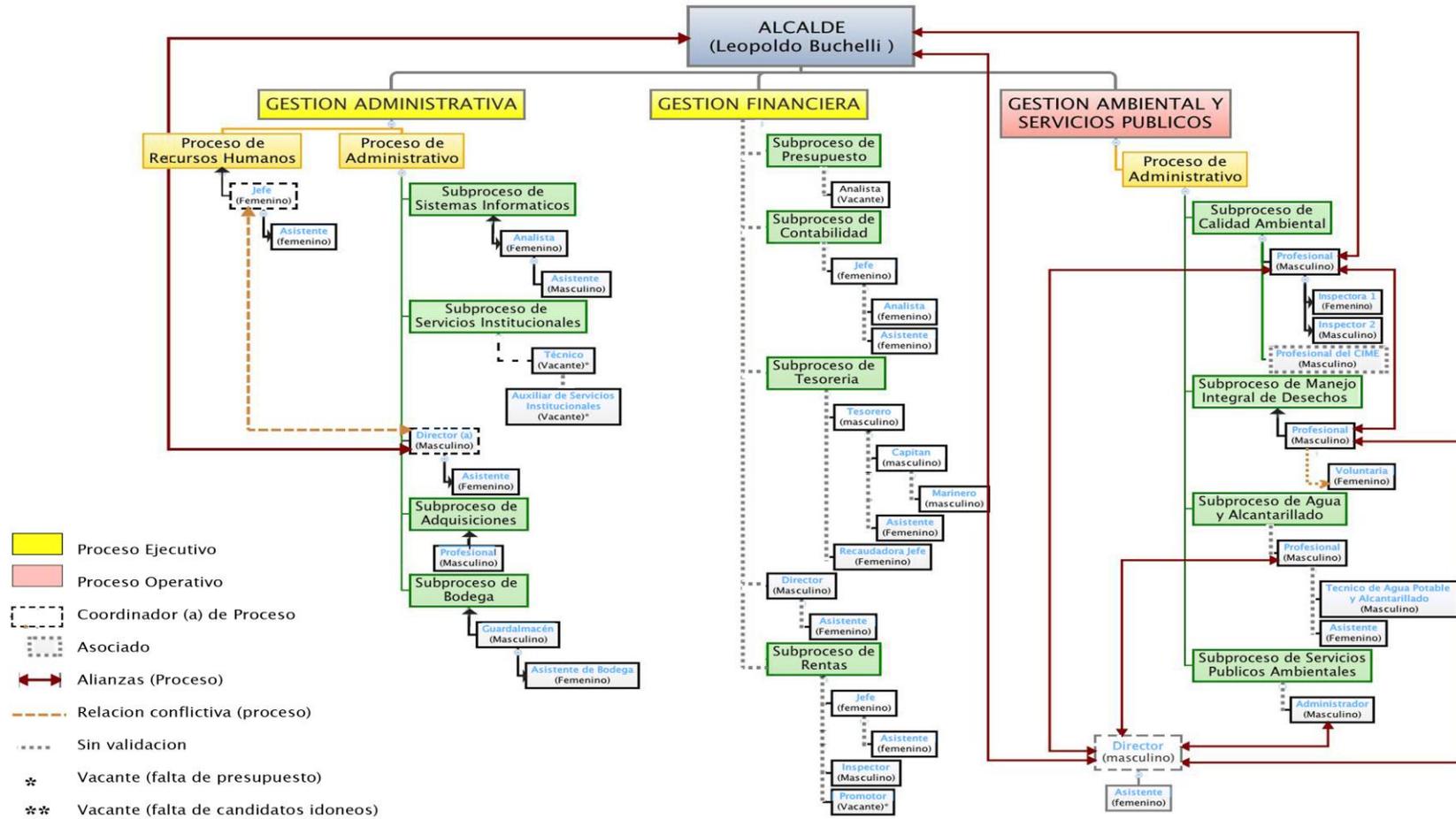
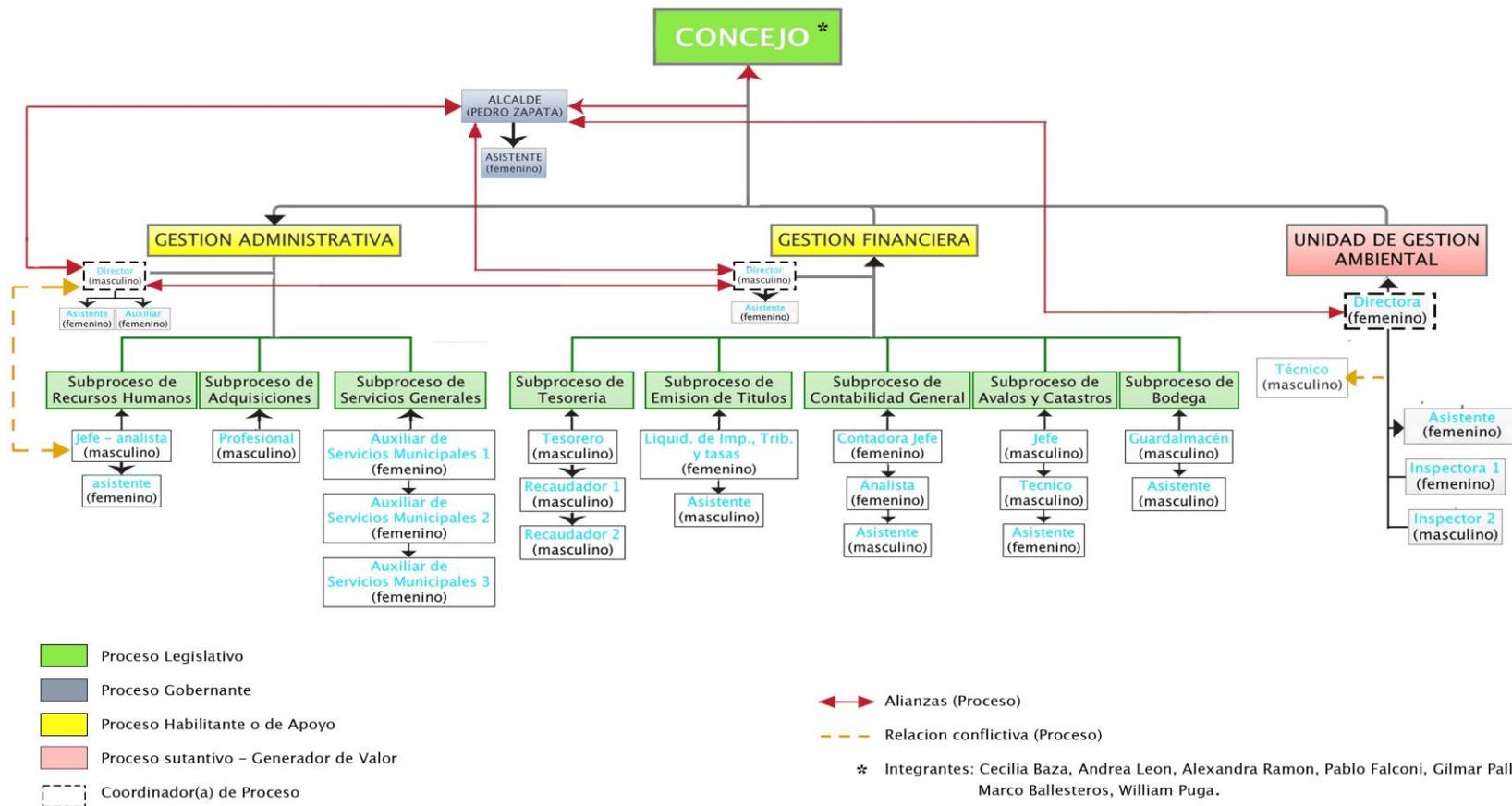


Diagrama n° 5

Proceso de toma de decisiones – mapeo de actores (b)

GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN CRISTOBAL

(MAPEO DE ACTORES – Gestion Administrativa, Financiera, Unidad de Gestion Ambiental / AGOSTO 2010)



En la parte ambiental [la toma de decisiones] obviamente es de los diferentes técnicos del departamento de gestión ambiental pero que dependen mucho de las traducciones de la autoridad municipal, ósea de la percepción del tomar lo que él considera que debe decir o modificarlo de acuerdo a lo que él considera que es la realidad, entonces digamos que un es un conjunto de mezclas entre un soporte técnico y una percepción de la autoridad (Entrevista a LRGMSCz, mayo de 2010).

Las relaciones de poder en las que se establece un cofinanciamiento también juegan un rol importante a la hora de reforzar el liderazgo del alcalde al interior de su municipalidad, pues es el único con dominio para realizar este vínculo.

Nos reunimos continuamente para planificar los proyectos y actividades que vamos a realizar; obviamente tenemos la colaboración o digamos el asesoramiento técnico de otras instituciones también como WWF, que es una institución que nos apoya mucho tanto en la parte económica como en la parte de asesoramiento técnico (XSGMSCz, mayo de 2010).

No obstante, es importante recordar que los nexos de poder deberán siempre mantener su condición de ‘relación’ y no de atributo. En conclusión y como lo menciona Vega Godínez (2009), las relaciones de poder municipales se pueden representar como en el siguiente ejemplo:

[El alcalde municipal] posee más poder que [el/la jefe del área de gestión ambiental] cuando [éste/a] necesita más de la cooperación del [alcalde] que este último no depende [del/la directora/a]. En este escenario, [el/la jefe/a] tiene interés en mantener buenas relaciones con la [máxima autoridad], mientras que [ésta] tendrá un mayor margen de libertad en la medida que la cooperación [del/la directora/a] no le sea indispensable para el cumplimiento de sus objetivos (Vega, 2009).

Así, es manifiesto que las relaciones de poder municipales se encuadran dentro del contexto legal – estatal, en la cual la representación y posición del alcalde –como máxima autoridad- se acentúa a través de su facultad de coacción y toma de decisiones, y donde los demás funcionarios/as acogen la dinámica relacional sin oponer mayor resistencia. Sin embargo, en el gobierno municipal de Santa Cruz se percibió un espacio de mayor apertura y receptividad hacia las opiniones de los sub alternos en el momento de desarrollar planificaciones internas, ya que su alcalde constantemente propicia el diálogo y concertación grupal.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

Históricamente, la gobernabilidad de los municipios ha sido objeto de variadas controversias, en las que se debate sobre la articulación entre los modelos teóricos de dominación política y los requerimientos de la sociedad, así como de su legitimidad. En este proceso de concertación, los gobiernos locales caen en discrepancias internas de tipo administrativo que afectan de manera importante el sentido de organización y dirección. Estas entidades –aprovechando su condición de organismos seccionales autónomos- lograron consolidar y fortalecer poderes locales al margen de las políticas estatales, originando una considerable separación del Estado central. Justamente esta división se refleja en la promulgación de regímenes, pues son pocas las políticas municipales que están enmarcadas en las políticas públicas nacionales. Esta circunstancia se convierte en una particularidad inherente del contexto en el que se encuentran.

En términos organizativos, tanto el gobierno municipal de San Cristóbal como el de Santa Cruz, muestran una estructura jerárquica normativa (o departamentalización funcional), en la que se da una separación del trabajo con base a procesos direccionados a un determinado resultado. Puntualizando en la estrategia administrativa que cada municipalidad ha desarrollado, uno de los grandes objetivos ha sido el cumplimiento de intereses –principalmente del recurso humano-, a través de la negociación –como unidad abierta, interactiva y coordinada- que permita a los funcionarios/as acoplarse a las circunstancias inmediatas y dinámicas del ambiente. Sin embargo, esta estructura sistémica ve una limitación ante un símbolo de respeto carismático –el cual genera un camino de disciplina hacia las relaciones jerárquicas, ‘conductos regulares’ y tratamiento impersonal de las normas- que en muchas ocasiones, controla de manera conducente el diálogo. En el municipio de San Cristóbal, se reflejó esta situación en el esquema sencillo de estructura organizacional que claramente define las posiciones y el rango de dominio de las mismas.

Esta estructura racional que se da en este tipo de ámbitos, denota la capacidad de cada funcionario/a público/a para encauzar y manejar los vínculos sociales –ya sean

para favorecer o perjudicar la situación-; garantizando la participación activa en las decisiones de gran magnitud. En esta instancia es donde las variables de intervención (escrita y oral) de los funcionarios/as juegan un papel crucial. Para la primera, el nivel de confianza hacia lo que se pacta es alto, pues el respaldo que se tiene de otras instancias hace que se concrete y asegure una objetividad de lo mismo; lo anterior ocurrió en el gobierno municipal de Santa Cruz donde la misión y visión institucional presentó una política para incorporar el ambiente (conservación y desarrollo “sustentable”) que no necesariamente fue acorde a lo que previamente había sido proyectado. En la segunda no sucede lo mismo, pues la subjetividad en la expresión y transmisión de lo escrito genera divergencias que en la interpretación producen cambios –frecuentemente adversos- a la intención inicial.

El orden lógico que se establece en la formulación e implementación de toda organización lleva a que los individuos busquen sobresalir y así, ir escalando hacia los niveles jerárquicos más altos, logrando reconocimientos y beneficios laborales; finalizando con un alto grado de productividad. Justamente, se observó que el proceso administrativo para la municipalidad de Santa Cruz es eficaz; contrario a lo sucedido en el municipio de San Cristóbal, donde su proceso llega a ser eficiente. Actualmente, el factor económico continúa siendo un determinante en la calidad de vida; como lo planteó Marx en su momento, el hombre se define por su estatus económico y el valor de cambio o remuneración que obtenga por su trabajo. No obstante, con la nueva estrategia organizativa que se ha planteado anteriormente, los/as funcionarios/as dejan en segundo plano el factor monetario y se enfocan en adquirir un capital cognoscitivo, el cual se convierte en un medio útil para tomar decisiones favorables hacia la obtención de una posible remuneración más alta.

La institucionalidad reformuló los contextos sociopolíticos y económicos en los cuales los individuos tiene injerencia; por ejemplo, en el proceso financiero del gobierno municipal de San Cristóbal, las decisiones son aplicadas de acuerdo a las prioridades que establezca su máxima autoridad. Igualmente, existe una planificación cuidadosa del presupuesto de egresos aprobados, respetando de principio a fin cada una de sus etapas. La comunidad logró establecer una relación de doble vía, con

mecanismos de retroalimentación que producen un aire de confianza y permisividad hacia las ideas que se estén gestando dentro de la misma. Lo anterior resultó ser uno de los planteamientos de la municipalidad de Santa Cruz, en el cual su estructura organizacional desglosa el proceso gobernante en diversas áreas constituidas hacia fines específicos y en los cuales, el rol ciudadano está envuelto en todos sus ejes de acción. La socialización se convirtió en el instrumento más usado por los organismos estatales para incentivar la opinión pública para lograr optimizar los procesos internos y externos de las municipalidades. Sin embargo, en muchas ocasiones este proceso se limitó a entregar información más no a tener en cuenta y analizar seriamente las ideas colectivas, por la falta de una plataforma que articule las mismas.

El discurso como herramienta de expresión e interpretación de los intereses tanto individuales como colectivos –también denominada una ‘estructura estructurante’-, presenta una serie de escalas que interactúan en diferentes perspectivas; éstas a su vez, se originan a partir de un conjunto de símbolos y modelos que cada individuo ha recopilado durante el transcurso de su vida. Justamente, la construcción del sentido ambiental en las islas fue determinada por la opinión de todos/as las instancias cognoscitivas (regionales, nacionales e internacionales) que durante décadas –entre otras cosas-, disertan sobre la excelente o deficiente gestión ambiental municipal, polarizando indirecta e intencionalmente las posiciones de la ciudadanía.

Éste (discurso) como transporte de diferentes dogmas –principalmente políticos- impulsa una diferenciación marcada entre los individuos con poder directo y otros individuos conformistas, que en muchas ocasiones también sirve para ostentar un ‘alter’ aprendido. Así, los dirigentes logran tener una capacidad de poder discursivo ante una comunidad indiferente, gracias al poder y estatus en el que se encuentran posicionados por los mismos. En las municipalidades de Santa Cruz y San Cristóbal se observó que funcionan diferentes mecanismos para la formulación y promulgación del discurso ambiental con bases políticas y normativas contundentes.

Ahora bien, el discurso en sí termina favoreciendo la individualidad, a la vez de que está diseñado con el propósito de ser compartido y aprobado por el entorno al que se

dirija. De esta forma, se alcanza en primera instancia, a controlar un(os) grupo(s) social(es) que durante el tiempo transforman significativamente el pensamiento –casi siempre a favor de esa ideología transmitida- de las personas inmersas en estos; en segunda instancia, éste potencialmente logra ser dominante. En los elementos discursivos utilizados por el representante de Santa Cruz se establecieron nuevas relaciones entre el gobierno municipal y la comunidad especialmente entre los mismos ciudadanos/as, que buscan el protagonismo de la sociedad civil y el desarrollo humano integral. Por esto, el ambiente municipal de Santa Cruz emerge como un trasfondo para el acontecer de la vida social, ejerciendo normas de conducta fundamentadas en el orden natural, ético y económico. Al parecer, el desarrollo discursivo se convirtió en un ‘juego mental’ que recrea un espacio de construcción y deconstrucción... una dicotomía entre lo implícito y explícito que usualmente se transfigura en un mundo de divergencias.

Por otra parte, el discurso llega a ser subjetivo y propio de cada persona, lo cual en última instancia sirve como sello y símbolo de identificación, ejerciendo al mismo tiempo, un control que asegura la subordinación del individuo a un colectivo. Lo anterior se reflejó por el gobierno municipal de San Cristóbal, donde el ambiente se configura en gran medida hacia el modo discursivo normativo, que al mismo tiempo sirve como base para un modelo ‘eco’ urbanístico.

Es así como se puede decir que el gobierno municipal de Santa Cruz presenta un discurso con elementos de creación, unidad y significación, ya que se ha dado a la tarea de construir con base en otras perspectivas un legado innovador que potencie y le dé nivel competitivo en cuanto a experiencia ambiental. Por su parte, la municipalidad de San Cristóbal presenta un discurso de unidad y significación, ya que su vínculo netamente normativo y con estándares preestablecidos, inhiben un poco la tarea de invención. No obstante, es importante destacar que ambos municipios siguen trabajando en el desarrollo de un discurso original y que sea competitivo y reconocido a nivel nacional e internacional.

Las relaciones de poder –desde la perspectiva política- que se instauran en los gobiernos municipales generan dependencias y ataduras (entre las figuras de autoridad y

los sub alternos/as) hacia las acciones o conductas planeadas y ejecutadas, es decir, la relación causa – efecto. El poder municipal de cada gobierno se reflejó durante los últimos años en las políticas implementadas de cada dependencia, mediante tendencias ideológicas partidistas –direccionadas por su representante legal-.

En esta investigación, se encontró que para la municipalidad de Santa Cruz, la perspectiva del poder se cataloga de posmoderna y de forma burocrática; en el municipio de San Cristóbal, su perspectiva de poder se cataloga de crítica y su forma es burocrática. Éstas pueden influir en el desarrollo de los acontecimientos, oposiciones y enfoques comportamentales, coordinando el nexo poder – moral. Es importante resaltar que el discurso y el poder usualmente van de la mano para interpretar el contexto donde estén interactuando. Así, el fuerte vínculo entre el modelo de proyección -denominado pasado – futuro- divulgado y la evolución de sus competencias normativas, en últimas, termina convirtiéndose en el mejor medio de control socio político. Lo anterior no es ajeno a la realidad del discurso ambiental municipal de Galápagos, pues su instrumentalización sirve de puente entre los intereses colectivos de cada gobierno municipal y las prácticas sociales de sus habitantes, que muchas veces limita una excelente gestión ambiental

Para terminar, a continuación presento una serie de sugerencias que contribuirían a complementar y afianzar futuras propuestas académicas:

- Realizar un diagnóstico de gestión para las otras dependencias que conforman los gobiernos municipales de Santa Cruz y San Cristóbal.
- Desarrollar un diagnóstico de gestión y discurso ambiental municipal para el gobierno municipal de Isabela.
- Realizar una investigación sobre la percepción de la población –en cada isla habitada- hacia la gestión y discurso ambiental municipal.
- Profundizar en las relaciones de poder gestadas al interior de los gobiernos municipales para comprender mejor su modo discursivo en acciones y proyección.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto (2010). “El agua, un derecho humano no un negocio”. Disponible en <http://fobomade.org.bo/bsena/?p=426>, visitado en 06 09 2010.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2008 [2006]). *Gobernanza y gestión pública*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Ahassi, Cristina (2007). “Procesos de adaptación cultural y símbolos implicados”. En *Galápagos: Migraciones, economía, cultura, conflictos y acuerdos*. Ospina, Pablo y Cecilia Falconí (eds.): 201 – 204. Quito, Ecuador. Corporación Nacional Editora.

Alaya, José (1999). *Instituciones y economía, una introducción al neo institucionalismo económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Andrade Frich, Bodil y Benjamín Ortiz Espejel (2006). “Semiótica ambiental y gestión comunitaria”. *Horizontes Antropológicos* n° 25: 257 – 269.

Arendt, Hannah (1986). “Communicative power”. En: *Power*, Steven. M. Lukes (Comp.): 68. New York, USA: New York University Press.

Ávila Fuenmayor, Francisco (2004). “Los conceptos de filosofía, epistemología y hermenéutica en Richard Rorty”. *Ágora Trujillo* n° 13: 127 – 150.

Bacharach, Samuel B. y Edward J. Lawler (1980). *Power and politics in organizations. The social psychology of conflict, coalitions, and bargaining*. San Francisco: Jossey – Bass.

Badman, Tim (2010). “Galápagos sale de la lista en peligro en medio de críticas”. *El Comercio*, 07 – 29, Sociedad. Disponible en http://www.elcomercio.com/2010-07-29/Noticias/Sociedad/Noticias-Secundarias/EC100729P12_GALAPAGOS.aspx, visitado en 07 29 2010.

Barrios, Miguel Ángel (2006). “Estrategia: Aproximaciones Teórico – prácticas”. Disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/dys/26.pdf>, visitada en 09 23 2010.

Bermúdez Jiménez, David (2008). “Análisis de coyuntura”. Disponible en <http://www.serapaz.org.mx/paginas/Analisis%20de%20Coyuntura.pdf>, visitada 04 01 2010.

Boladeras Cucurella, Margarita (2001). “La opinión pública en Habermas”. *Análisi* 26: 51 – 70.

Botero Montoya, Luis Horacio (2006). “Comunicación pública y la construcción de democracia”. *UNIrevista* n° 3: 1 – 9, http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_BoteroMontoya.PDF (visitada en 09 25 2010).

Bourdieu, Pierre (1996). “La delegación y el fetichismo político”, cap. 7. En *Cosas dichas*: 158 – 172. Barcelona, España: Editorial Gedisa.

Bourdieu, P., Chamboredon, J. C. y Passeron, J. P. (1975). *El oficio del sociólogo*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Bouza Álvarez, María Isabel (2001). “Estrategias discursivas de un discurso pragmático” Disponible en http://www.uv.es/dpujante/PDF/CAP3/A/M_Isabel_Bouza.pdf, visitado en 10 15 2010.

Brand, Peter Charles (2005). “Estrategias ambientales, legitimación gubernamental y regulación social: exploraciones en cuatro ciudades colombianas”. *Economía, Sociedad y Territorio* n° 19: 499 – 534.

Briones, Guillermo (2002a). “La explicación en las ciencias sociales”, cap. 3. En *Epistemología de las Ciencias Sociales*: 45 – 56. Disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/dys/26.pdf>

[//www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Epistemologia%20de%20las%20ciencias%20sociales.pdf](http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Epistemologia%20de%20las%20ciencias%20sociales.pdf), visitado en 09 19 2010.

Briones, Guillermo (2002b). “La comprensión e interpretación en las ciencias sociales”, cap. 4. En *Epistemología de las Ciencias Sociales: 57 – 71*. Disponible en <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Epistemologia%20de%20las%20ciencias%20sociales.pdf>, visitado en 09 19 2010.

Bueno Oviedo, Gustavo (1978). “Discurso”. *El Basilisco* n° 2: 75 - 79, <http://www.fgbueno.es/bas/pdf/bas10208.pdf> (visitada en 09 27 2010).

Burgwal, Gerrit y Juan Carlos Cuéllar (1999). *Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya – Yala.

Bustos Lara, Carmen Patricia (2006). “Análisis de la gestión de desarrollo local del gobierno municipal del Chaco, en los últimos cinco años”. Disertación de Especialización en Gestión del Desarrollo Local. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Sede Ecuador).

Calsamiglia Blancafort, Helena y Amparo Tusón Valls (2002). “El análisis del discurso”. En: *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso: 15 – 17*. Barcelona: Ariel.

Camou, Antonio (2001). “Estudio preliminar”. En *Los desafíos de la gobernabilidad: 36, 55*. México D. F.: Plaza y Valdés Editores.

Cancelado, Henry (2008). “La dialéctica del poder y la ideología en las relaciones internacionales”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* n° 1: 11 – 24.

Cavadias, Emis (2001). “El nuevo institucionalismo en América Latina”. *Ciencias de Gobierno* n° 10: 11 – 25, <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/255/25551001.pdf> (visitada 09 25 2010).

Ceballos Garibay, Héctor (1994). *Foucault y el poder*. México: Ediciones Diálogo Abierto.

Clegg, Stewart R. (1989). *Frameworks of power*. Sage Publications: Newbury Park California.

Crespo, Ricardo, Francisco Cruz, Katty Coral, Carlos Montufar, y Andrés Baquero. (2007). *Perfil Ambiental del Cantón de San Cristóbal*. Quito, Ecuador: Araucaria XXI, CEDA.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial.

Dalton, Melville (1959). *Men Who Manage*. New York: Willey & Sons.

Dávila Paredes, Tania (2010). “Oportunidades y desafíos de la participación en la gestión ambiental de la subcuenca del río El Ángel, provincia del Carchi”. Disertación de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socioambientales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Sede Ecuador).

Denzin, Norman K. (1989). *Strategies of Multiple Triangulation. The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New Jersey: Prentice Hall.

Dudley, Nigel (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN.

Durkheim, E. (1956). *Les Régles de la Méthode Sociologique*. París: Presses Universitaires de France.

El Universo. (2010). “Rentas se duplican para Galápagos con el Cootad”. *El Universo*, 08 – 16, Política. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2010/08/16/1/1355/rentas-duplican-galapagos-cootad.html>, visitado en 08 16 2010.

Fazio, Ariel (2004). “Software libre y relaciones de poder: el problema del ‘otro’ en la era de la información”. Disponible en <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/fazio35.pdf>, visitado en 09 27 2010.

FEMICA / BID (2008). “Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal”. Disponible en <http://www.femica.org/noticias/docNoticias/Presentacion%20Sidemu.pdf>, visitado en 10 05 2010.

Foucault, Michel (2002). “El orden del discurso. Lección Inaugural en el Collège de France, pronunciada el 2 de diciembre de 1970”. En *Taller interactivo: Prácticas y representaciones de la Nación, Estado y Ciudadanía del Perú*: 1 – 23. Lima, Perú: IEP.

Foucault, Michel (1999). *El orden del discurso*. Barcelona, España: Tusquets Editores.

Foucault, Michel (1976). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.

Foucault, Michel (1968). “Las ciencias humanas”. Traducido por: Elsa Cecilia Frost. En *Las palabras y las cosas: Una arqueología de las ciencias humanas*: 334 – 375. Madrid, España: Siglo XXI Editores.

French, John R. P. y Bertram Raven (1969). “The bases of social power”. En: *Studies in Social Power*, D. Cartwright (ed.). Michigan: University of Michigan Press.

Fundación Natura (2002). “Opinión Pública, Conservación y Percepción del Desempeño Institucional en Galápagos”. En *Informe Galápagos 2001 – 2002*: 56, 57. Quito, Ecuador: WWF.

Galante, J. D. (2005) “La importancia de llamarse Ernesto”. Disponible en http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/accion%20y%20estructura/GALANTE_ACCI%D3N.pdf, visitado en 09 18 2010.

Galbraith, John Kenneth (1986). *Anatomía del poder*. México: Edivisión.

García-Abad Alonso, Juan Javier (2006). “El medio ambiente: concepto, significado y carácter”. Disponible en http://www.geogra.uah.es/jgabad/pdf_06-07/DOC02.pdf, visitado en 09 27 2010.

García Cano, Olga Lucía (2005). “La compensación financiera: una medida del valor del trabajador”. Pensamiento y Gestión n° 21. http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/pensamiento_gestion/21/la_compensaci3n_financiera.pdf (visitada en 10 27 2010).

García Hernández, Álvaro (2006). “Política ambiental municipal”. Disponible en http://cij.reduaz.mx/gama/doc/LA_POLITICA_AMBIENTAL_MUNICIPAL.pdf, visitado 07 20 2010.

Guillezeau B., Patricia (2003). “Ética, gestión municipal y desarrollo sustentable”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre 28 – 31, en Ciudad de Panamá, Panamá.

Giraldo Díaz, Reinaldo (2006). “Poder y resistencia en Michel Foucault”. *Tabula Rasa* n° 4: 103 – 122, http://www.revistatabularasa.org/numero_cuatro/giraldo.pdf (visitada en 09 16 2010).

Grenier, Christophe (2007). *Conservación contra natura. Las Islas Galápagos*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya – Yala

GSC (2010). “Galapagos Science Center”. Disponible en <http://www.usfq.edu.ec/GalapagosUSFQ/GalapagosScienceCenter/Paginas/default.aspx>, visitado en 07 07 2010.

Guribye, Eugene (2000). “The last paradise: man – animal relationships on Galapagos”. Disertación doctoral, University of Bergen.

Hoppenhayn, M. (1985). *El trabajo: itinerario de un concepto*. Santiago de Chile: CEPAUR.

Idrovo, Hugo (2005). *Galápagos: Huellas en el paraíso*. Quito: Ediciones Libri Mundi / Enrique Grosse – Luermen.

ISD (2009). “Construcción del discurso social”. Disponible en http://www.isdfundacion.org/publicaciones/revista/pdf/editorial_num2.pdf, visitado en 07 20 2011.

Koontz, Harold; et al. (1998). *Administración: una perspectiva global*, 11ª ed. México: Mc Graw Hill.

Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires, Argentina: Espasa Calpe.

Latorre, Octavio (1999). *El Hombre en las Islas Encantadas. La historia humana de Galápagos*. Quito, Ecuador: Fundacyt.

Latorre, Octavio (1991). *Manuel J. Cobos emperador de Galápagos*. Quito, Ecuador: Fundación Darwin.

Lisio, A. de (1995). “El planteamiento ambiental frente a la crisis del paradigma de la Ciencia Analítica”. *Cuadernos CENAMB* n° 3: 49 – 67.

López Terán, Alejandro (2008). “Gestión ambiental en la isla San Cristóbal. (Islas Galápagos, Ecuador)”. Proyecto fin de carrera, universidad Carlos III de Madrid.

Los Andes on line (2010). “Para la UNESCO, las Galápagos ya están fuera de peligro”. *Los Andes*, 07 – 30, Sociedad. Disponible en <http://www.losandes.com.ar/notas/2010/7/30/sociedad-505384.asp>, visitado 07 30 2010.

Manucci, Marcelo (2007). “Comunicación, incertidumbre y liderazgo. Una herramienta para diseñar el futuro en la incertidumbre del presente”. *Contratexto digital* n° 5: 1 – 22, <http://www.ulima.edu.pe/revistas/contratexto/pdf/05.pdf> (visitada en 10 23 2010).

Maquiavelo, Nicolás (2001 [1516]). *El Príncipe*. México: Editorial Porrúa.

Martínez Miguélez, Miguel (2007). “Conceptualización de la Transdisciplinariedad”. Disponible en www.revistapolis.cl/16/marti.doc, visitado en 09 27 2010.

Mayntz, Renate (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”. *Instituciones y Desarrollo* n° 7, <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf> (visitada en 09 22 2010).

Morgan, Gareth (1998). *Imágenes de las organizaciones*. México D. F.: Alfaomega.

Ortega Villamarín, Paola (2009). “Gestión municipal en la recuperación de quebradas de la parroquia Tumbaco: caso de estudio relleno de paso sobre la quebrada Lushun”. Disertación de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socioambientales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Sede Ecuador).

Ospina Peralta, Pablo (2006a). “Introducción”, cap. 1. En *Galápagos, naturaleza y sociedad: actores sociales y conflictos ambientales en las islas Galápagos*: 11 – 50. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Ospina Peralta, Pablo (2006b). “El mundo en Galápagos y Galápagos en el mundo”, cap. 3. En *Galápagos, naturaleza y sociedad: actores sociales y conflictos ambientales en las islas Galápagos*: 87 – 122. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Ospina Peralta, Pablo (2006c). “Estado y actores sociales”, cap. 4. En *Galápagos, naturaleza y sociedad: actores sociales y conflictos ambientales en las islas Galápagos*: 123 – 170. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Ospina, Pablo (2003). “Ética ambiental y actores sociales en Galápagos. Apuntes sobre las relaciones entre naturaleza y sociedad”. *Ecología Política* n° 25: 111 – 119.

Oviedo, Paola (s/f). “Las islas Galápagos: El manejo de conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos”. Disponible en http://www.idrc.ca/es/ev-27980-201-1-DO_TOPIC.html, visitado en 11 30 2009.

Palma, Andrés (2006). “Desarrollo social y la gestión local”. *Agenda Pública* n° 10, <http://www.agendapublica.uchile.cl/n10/palma.pdf> (visitada en 09 27 2010).

Paret, Peter (1991). *Creadores de la Estrategia Moderna*. USA: Princeton University Press.

Parsons, Talcott (1957). *The Distribution of power in American society*. World Politics. n° 10. p. p. 123 – 173.

Polo Gongora, Martha Isabel (2006). *Diagnóstico de la organización y la empresa. Fortalecimiento socio – empresarial en empresas asociativas rurales – EMARS. Guía metodológica*. Quito: Proyecto Emprender.

Popper, K. (1974). *Miseria del historicismo*. Madrid, España: Alianza Taurus.

Pourtois, Jean Pierre (1992). *Epistemología e instrumentación en ciencias humanas*. Barcelona, España: Editorial Herder.

Quiroga, Diego (s/f). “Galápagos: visiones contrastantes de la naturaleza”. Disponible en <http://www.usfq.edu.ec/Publicaciones/Documents/liberarte/06/galapagospaisajes.html>, visitado en 07 07 2011.

Rey, Juan Carlos (1988). “El poder, Seguridad y defensa”. *Temas del IAEDEN* n° 5: 120 – 128.

Robbins, Stephen P. (1997). *Comportamiento Organizacional*. México D. F.: Prentice Hall.

Robbins, Stephen P. (1996). *Administración: Teoría y Práctica*. México: Prentice Hall.

Rodríguez, D. (1995). *Gestión organizacional*. Santiago de Chile: Editorial Universidad Católica de Chile.

Roe, Dilys (2004). *The Millennium Development Goals and Conservation. Managing Nature's Wealth for Society's Health*. London: International Institute for Environmental and Development.

Romagnoli, Sergio (2007). “Herramientas de Gestión: Diagnóstico Empresarial”. *Fruticultura & Diversificación* n° 52, http://www.inta.gov.ar/altovalle/info/biblo/rompecabezas/pdfs/fyd52_col-ec.pdf (visitada en 08 08 2010).

Salcedo, Adriana (2008). *Galápagos: conflictos en el paraíso*. Quito: Ediciones Abya – Yala, Corporación Editora Nacional.

Sánchez Cabrera, Álvaro (2006). “Relaciones de poder en la estructura organizacional de las OFCC”, cap. 4. En *Análisis crítico de la estructura organizacional en las OFCC. Gestión económica, gestión financiera y enfoques de administración en las*

organizaciones de carácter social: Un estudio a la luz de la teoría de la organización (1980-2000). Disertación doctoral, Pontificia Universidad Javeriana.

Sánchez Sánchez, Ramón, Gladys Yolanda Becerra Torres y Leandro Arias Labrada (2007). “El análisis marxista de coyuntura: una innovación educativa en la Universidad Bolivariana de Venezuela”. Disponible en http://pfgej.org.ve/images/stories/documentos/proyecto_ii.pdf, visitado en 01 15 2011.

Serrano Méndez, Herminia y Argelia Fernández Márquez (2007). “Introducción al conocimiento del medio ambiente”. Disponible en http://www.medioambiente.cu/download/Tabloide_Medio_Ambiente.pdf, visitado en 07 15 2010.

Serrano Noboa, Xavier (2009). “Evolución histórica de la municipalidad en el Ecuador”. *Revista Jurídica online* Tomo I, http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=561&Itemid=116 (visitada en 01 12 2011).

Sisto Campos, Vicente (2004). “Ensamblando la teoría cognitivo funcionalista de organizaciones”, cap. I. En *Teoría(s) organizacional(es) postmoderna(s) y la gest(ac)ión del sujeto postmoderno*. Disertación doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.

Soria Romo, Rigoberto (2004). *Poder y toma de decisiones en la coordinación fiscal: El caso México, 1980 – 2004*. Culiacán: Universidad del Occidente.

Torres Ávila, Gloria (2004). “El desarrollo local, las redes y los programas de innovación en gestión municipal en Chile”. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 11/ 2 – 5, en Madrid, España.

Torres Carvajal, Omar (2011). “Los colonos ocultos de las Islas Encantadas”. *Letras Verdes* n° 8, <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2728/19/09.%20Los%20colonos%20ocultos%20de%20las%20Isalas%20Encantadas.pdf> (visitada en 07 07 2011).

Torres Dávila, Víctor Hugo (1991). “Municipio y poder local; reiteraciones y vacíos en el discurso andino”. Disertación de Maestría en Ciencias Políticas con mención en Política Comparada de los Países Andinos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Sede Ecuador).

UICN (2010). “Sobre UICN”. Disponible en <http://www.iucn.org/es/sobre/>, visitado en 07 07 2010.

van Dijk, Teun. A. (2008). “El discurso como interacción en la sociedad”. Traducido por: José Ángel Álvarez. En *El discurso como interacción social*, Teun. A. van Dijk (comp.): 19 – 66 (vol. II). Barcelona, España: Gedisa Editorial.

Vega Godínez, Alejandro (2009). “Análisis estratégico de las relaciones de poder en el ámbito de gobierno”. Disponible en <http://desinam.org/desin/pdf-seminario2009/Vega2009.pdf>, visitado en 10 30 2010.

Vigara Tauste, A. M. (1999). *El hilo del discurso. Ensayos de análisis conversacional*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya – Yala.

Weber, M. (1973). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu

DOCUMENTOS

Buchelli Mora, Leopoldo (2009). *Informe de Gestión Municipal 2009*. Puerto Ayora, Galápagos.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD-. (2010). *Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal*, cap. III. Asamblea Nacional.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, cap. 3. Asamblea Constituyente, Ecuador.

Constitución Política del Ecuador. (1998). Título V: De las Instituciones del Estado y la Función Pública, cap. 1. Riobamba, Ecuador.

Grenier, Christophe (2009). “Proyecto Índice Geográfico de Galápagos: medir, analizar y monitorear las huellas humanas en el archipiélago de Galápagos”. Fundación Charles Darwin. Puerto Ayora, Ecuador.

Gobierno Municipal de Guayaquil (2004). “Cifras 2004”. Disponible en http://www.guayaquil.gov.ec/index.php?option=com_docman&Itemid=108, visitado en 01 23 2011.

Gobierno Municipal de San Cristóbal (2010). “Orgánico funcional por procesos”. Puerto Baquerizo Moreno, Galápagos.

Gobierno Municipal de Santa Cruz (2010). “Información general”. En: www.santacruz.gov.ec, visitada en 03 29 2010.

Guía técnica de Gestión Ambiental (2007). Metodología para la Determinación de Capacidad de Gestión Ambiental. AME.

INEC. (2001). En: http://www.inec.gov.ec/web/guest/ecu_est/est_soc/cen_pob_viv

Informe de Gestión (2009). Planificación urbana y rural. Gobierno Municipal de Santa Cruz.

INGALA. (1999). Ley Especial para la Provincia de Galápagos. Dirección de Planificación, Instituto Nacional Galápagos. Galápagos, Ecuador.

León, Christian (2009). “Análisis del discurso”. *Curso optativo*. Programa de Estudios de la Comunicación. Quito, Ecuador. FLACSO – Sede Ecuador.

Ley Orgánica del Régimen Municipal – LORM (2005). Capítulo II: De los Fines Municipales. Quito, Ecuador

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – SNCP. (2008). Título II: Sistema Nacional de Contratación Pública. Quito, Ecuador.

Ministerio de Finanzas. (2010a). Normas técnicas de presupuesto actualizadas. Subsecretaría de Presupuestos. Gobierno Nacional de la República del Ecuador. Quito, Ecuador.

Ministerio de Finanzas. (2010b). Manual de contabilidad gubernamental, cap. 1. Finanzas. Gobierno Nacional de la República del Ecuador. Quito, Ecuador.

Municipio de Paratebuena. (2007). “Diagnóstico administrativo, financiero y tributario del municipio de Paratebuena”. Disponible en http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/paratebuena_dg_2007.pdf, visitado en 03 15 2010.

Ordenanza UGA (2006). Gobierno Municipal de San Cristóbal.

Ordenanza que implementa el reglamento orgánico funcional por procesos del gobierno municipal de Santa Cruz (2007). Gobierno Municipal de Santa Cruz.

Ordenanza que regula la organización social para la participación ciudadana (2005). Gobierno Municipal de Santa Cruz.

UNESCO (2010). “Constitución de la UNESCO”. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>, visitado en 07 07 2010.

ENTREVISTAS

Bucchelli Mora GMSCz, 9 de julio de 2010.

GSGMSCz, 23 de junio de 2010.

HREGMSCr, 27 de julio de 2010.

JMGMSCr, 3 de agosto de 2010.

JTGMSCr, 26 de julio de 2010.

LRGMSCz, 25 de mayo de 2010.

MSGMSCz, 25 de mayo de 2010.

PFLEPI, 18 de junio de 2010.

RRGMSCr, 28 de julio de 2010.

SLGMSCr, 6 de agosto de 2010.

WGGMSCr, 27 de julio de 2010.

XSGMSCZ, 20 de mayo de 2010.

XZGMSCz, 12 de junio de 2010.

ANEXOS

Anexo n° 1

Formatos de diagnóstico municipal – área administrativa

Niveles de calificación:

- a. Sí, y se aplica(n) satisfactoriamente
- b. Sí, y se aplica(n) de manera inadecuada
- c. Sí, pero no se aplica(n)
- d. No existe

Administración					
n°	Ítem	a.	b.	c.	d.
1	¿El municipio ha formulado su MISIÓN y VISIÓN?				
2	¿Conoce cuáles son los objetivos que se ha fijado el municipio para el presente año?				
3	¿Posee objetivos definidos con respecto a la política municipal (resultados, representación estatal, participación democrática, etc.)?				
4	¿Posee objetivos definidos con respecto a las relaciones con los/as funcionarios/as públicos/as?				
5	¿Posee objetivos definidos con respecto a la capacitación de los/as funcionarios/as públicos/as?				
6	¿Tiene un orden de prioridades establecidos para el logro de sus objetivos?				
7	¿Tiene coherencia en torno a la política y objetivos establecidos?				
8	¿Los valores y principios son conocidos por todos/as?				
9	¿Tiene manuales de organización y organigramas actualizados?				
10	¿Dispone de un sistema base para la toma de decisiones?				
11	¿Dispone de un sistema base para la formulación y diseño de proyectos?				
12	¿Existen procedimientos normalizados para el flujo de información entre los/as funcionarios/as públicos/as a la gerencia municipal (oficina del alcalde)?				
13	¿Las funciones y la correspondiente asignación de responsabilidades están especificadas por escrito?				

		SÍ	NO
14	¿Tienen fácil acceso los/as funcionarios/as públicos/as a la gerencia municipal (oficina del alcalde)?		
15	¿Se dan subordinaciones o mezclas indeseables entre las diferentes funciones del municipio?		
16	¿Los encargados de cada puesto tienen pleno conocimiento de sus funciones y las de los demás?		

Proyectos y servicios					
n°		a.	b.	c.	d.
1	¿Efectúa estudios o diagnósticos preliminares para conocer la situación y tendencias de la comunidad para sus productos y/o servicios?				
2	¿Posee un sistema de recepción de quejas al alcance de los ciudadanos/as?				
3	¿El municipio posee un sistema que permita resolver inmediatamente los reclamos de sus ciudadanos/as?				
4	¿Aplica criterios bien definidos para la elaboración de indicadores?				
5	¿Conoce acerca de los plazos de cumplimiento que tienen hacia los ciudadanos/as?				
6	¿Tiene criterios establecidos para la publicidad del municipio, de sus proyectos y/o servicios?				
7	¿Realiza la administración municipal un seguimiento a la ciudadanía?				
			SÍ	NO	
8	¿Conoce los mecanismos regulares que utiliza el municipio para implementar sus productos y/o servicios en corto plazo?				
9	¿El municipio ha realizado estudios adecuados de la pertinencia de sus acciones, y sus posibles ventajas y desventajas?				
10	¿Lleva registros sobre los proyectos realizados por zonas, productos y por ciudadanos/as?				
11	¿El municipio realiza mediciones sobre la satisfacción de los ciudadanos/as?				
12	¿Conoce la distribución geográfica de sus ciudadanos/as?				
13	¿Conoce cuántos y quiénes son sus ciudadanos/as?				
14	¿Trabaja con sus ciudadanos/as en la elaboración de nuevos proyectos y/o servicios?				
15	¿Posee nuevos proyectos y/o servicios en desarrollo?				
16	¿Garantiza sus proyectos y/o servicios por cualquier defecto cualitativo?				
17	¿La comunidad conoce dicha garantía?				
18	¿Conoce el porcentaje de participación de sus proyectos y/o servicios en el municipio con relación a otras entidades u organizaciones?				

19	¿Existe respeto por la fecha de entrega y socialización de resultados de proyectos y/o servicios?		
20	¿Posee datos reales sobre sus proyectos implementados mensuales en el último año?		
21	¿Ha socializado y medido los resultados de los proyectos?		
22	¿Los/as funcionarios/as públicos/as son entrenados periódicamente para mejorar su eficiencia?		
23	¿Sus proyectos y/o servicios cubren las expectativas que la publicidad generó en sus ciudadanos/as?		
24	¿Conoce las características detalladas del proyecto y/o servicio que ofrece?		

Recursos humanos					
n°		a.	b.	c.	d.
1	¿Existe un proceso de selección de funcionarios/as públicos/as?				
2	¿Conoce cuáles son los criterios para evaluar a sus funcionarios/as públicos/as?				
3	¿Existe un clima laboral agradable?				
4	¿Los diferentes cargos del municipio poseen descripción detallada por escrito?				
5	¿Cada cargo en el municipio tiene establecido los requisitos de experiencia, educación, instrucción, condiciones de trabajo, responsabilidades, etc.?				
6	¿Las descripciones de cargo son conocidas plenamente por los/as funcionarios/as públicos/as?				
7	¿Tiene manual de funciones y un perfil de puestos?				
8	¿Posee un sistema de incentivos o estímulos?				
9	¿Existen niveles de disciplina en el municipio?				
			SÍ	NO	
10	¿Posee datos para saber si sus funcionarios/as públicos/as en general considera que están bien remunerados/as?				
11	¿Conoce en qué porcentaje está la rotación de los/as funcionarios/as públicos/as?				
12	¿Conoce la frecuencia con la que directivos del municipio asisten a seminarios?				
13	¿Conoce la frecuencia con la que los/as funcionarios/as públicos/as asisten a seminarios?				
14	¿El sistema de remuneración en el municipio es bueno en comparación con otras entidades u organizaciones similares de la localidad?				
15	¿Se estimula la auto mejora de los/as funcionarios/as públicos/as?				

Fuente: Elaboración propia

Anexo n° 2

Indicadores – Estado de ingresos y gastos municipales

- Superávit primario anual

$$\text{Ingresos devengados} - \text{Egresos devengados} = \text{Meta de Superávit Primario}$$

Fuente: Elaboración propia con base en información secundaria (2010).

- Capacidad de ahorro:

$$\frac{\text{Ingresos devengados} - \text{Egresos devengados}}{\text{Ingresos devengados}} = \text{Capacidad de Ahorro (CA)}$$

Fuente: Elaboración propia con base en información secundaria (2010).

Anexo n° 3

Formato de desglose de egresos – área financiera

Fecha:	
Nombre:	Cargo:
Profesión:	Lugar de nacimiento:

Egresos Devengados					
n°	Categoría	Sub categorías	Ítem	Años	
				2008	2009
1	De operación	Personal			
		Bienes y servicios	Propios		
			Servicios a la comunidad		
2	De transferencia	Sector privado	Personas naturales		
			Instituciones		
			Otros		
		Sector público			
3	De inversión	Real			
		Financiera			
4	Otros				
			Total		

Fuente: Elaboración propia con base en información secundaria (2010).

Anexo n° 4

Formatos de diagnóstico municipal – área financiera

Niveles de calificación:

- a. Sí, y se aplica(n) satisfactoriamente
- b. Sí, y se aplica(n) de manera inadecuada
- c. Sí, pero no se aplica(n)
- d. No existe

Recursos financieros					
n°	Ítem	a.	b.	c.	d.
1	¿Posee políticas de financiamiento con respecto a inversiones, compras y créditos?				
2	¿Tiene sistematizada la información interna para toma de decisión en materia de financiamiento?				
3	¿Tiene información actualizada de las diversas fuentes de financiamiento y de sus posibilidades de utilización?				
4	¿El presupuesto es controlado y analizado periódicamente (mensual o trimestralmente), con el fin de estudiar ajustes necesarios?				
5	¿Disponen de indicadores que señalen cada trimestre el estado del municipio?				
6	¿Tienen establecido algún sistema de registro de los diferentes tipos de costos y de costos por áreas de trabajo que permita el conocimiento de los diferentes gastos municipales?				
7	¿Existe un programa definido para la revisión periódica de los egresos y su comparación con valores del último periodo a fin de averiguar las variaciones o desviaciones que han ocurrido, importancia de las mismas y sus causas?				
8	¿Posee registros tales como libros contables, etc. que permitan llevar un balance general del municipio?				
9	¿Posee balances de cierre del último ejercicio y estado de déficits y superávits para el último semestre?				

		Sí	No
10	¿La información actualizada es tomada en cuenta para la planificación del presupuesto, datos estadísticos de años anteriores?		
11	¿Conoce cuál es su punto de equilibrio por proyecto y/o servicio ó por mezcla de proyectos y/o servicios?		
12	¿Conoce cuántos y cuáles son los proyectos y/o servicios que generan el 80% de los egresos?		
13	¿Conoce cuántos y cuáles son los proyectos y/o servicios que generan el 80% de los ingresos?		
14	¿Comparan anualmente sus costos a normas nacionales?		
15	¿Tratan de optimizar al máximo el uso de sus activos?		
16	¿Maneja un fondo de caja menor y se encuentra reglamentado?		
17	¿La información contable que se maneja en los diferentes libros se encuentra al día?		
18	¿Se tiene establecido algún sistema de registro de gastos?		

Fuente: Elaboración propia

Anexo n° 5

Preguntas entrevistas semi – estructuradas – procesos financieros

Fecha:	
Nombre:	Género:
Edad:	Cargo:
Profesión:	Lugar de residencia:
Lugar de nacimiento:	

1. ¿Hace cuánto trabaja con el municipio? ¿Hace cuánto ocupa el cargo actual?
2. ¿Cómo ha sido la evolución histórica (excelente, buena, regular, deficiente) de los ingresos totales del municipio? ¿Por qué?
3. ¿Cómo ha sido la evolución histórica (excelente, buena, regular, deficiente) de los egresos totales del municipio? ¿Por qué?
4. De acuerdo a su experiencia ¿Cree usted que la capacidad financiera del municipio es eficiente y eficaz? ¿Por qué?
5. ¿Qué mecanismos se utilizan para asignar y verificar los rubros municipales hacia los proyectos formulados internamente?
6. ¿El presupuesto asignado anualmente es ejecutado en su totalidad? ¿Por qué?
7. ¿El municipio recibe cofinanciamiento para algunos de los proyectos? En caso afirmativo, ¿Cómo funciona?
8. ¿Cómo funciona el proceso de rendición de cuentas en el municipio? ¿Cada cuánto se realiza?
¿Qué diferencias encuentra entre la gestión financiera de Santa Cruz / San Cristóbal y la de San Cristóbal / Santa Cruz?

Anexo n° 6

Preguntas entrevistas a miembros de organizaciones públicas y privadas

Fecha:	
Nombre:	Género:
Edad:	Cargo:
Profesión:	Lugar de residencia:
Lugar de nacimiento:	

1. ¿Hace cuánto vive en la isla (Santa Cruz ó San Cristóbal)?
2. ¿Cuál es la misión, visión y objetivos de (ONG)?
3. ¿Qué entiende usted por discurso ambiental?
4. ¿Qué enfoque de discurso ambiental maneja (ONG)?
5. ¿Cuántos discursos ambientales cree usted que se manejan en Santa Cruz / San Cristóbal?
6. ¿Cuál cree usted que es el discurso ambiental que aplica el municipio?
7. ¿Qué conoce del discurso ambiental de San Cristóbal / Santa Cruz?
8. ¿Qué elementos considera usted que componen el discurso ambiental?

Anexo n° 7

Matriz de análisis general de la formación discursiva



Fuente: Elaboración propia con base en información secundaria (2010).

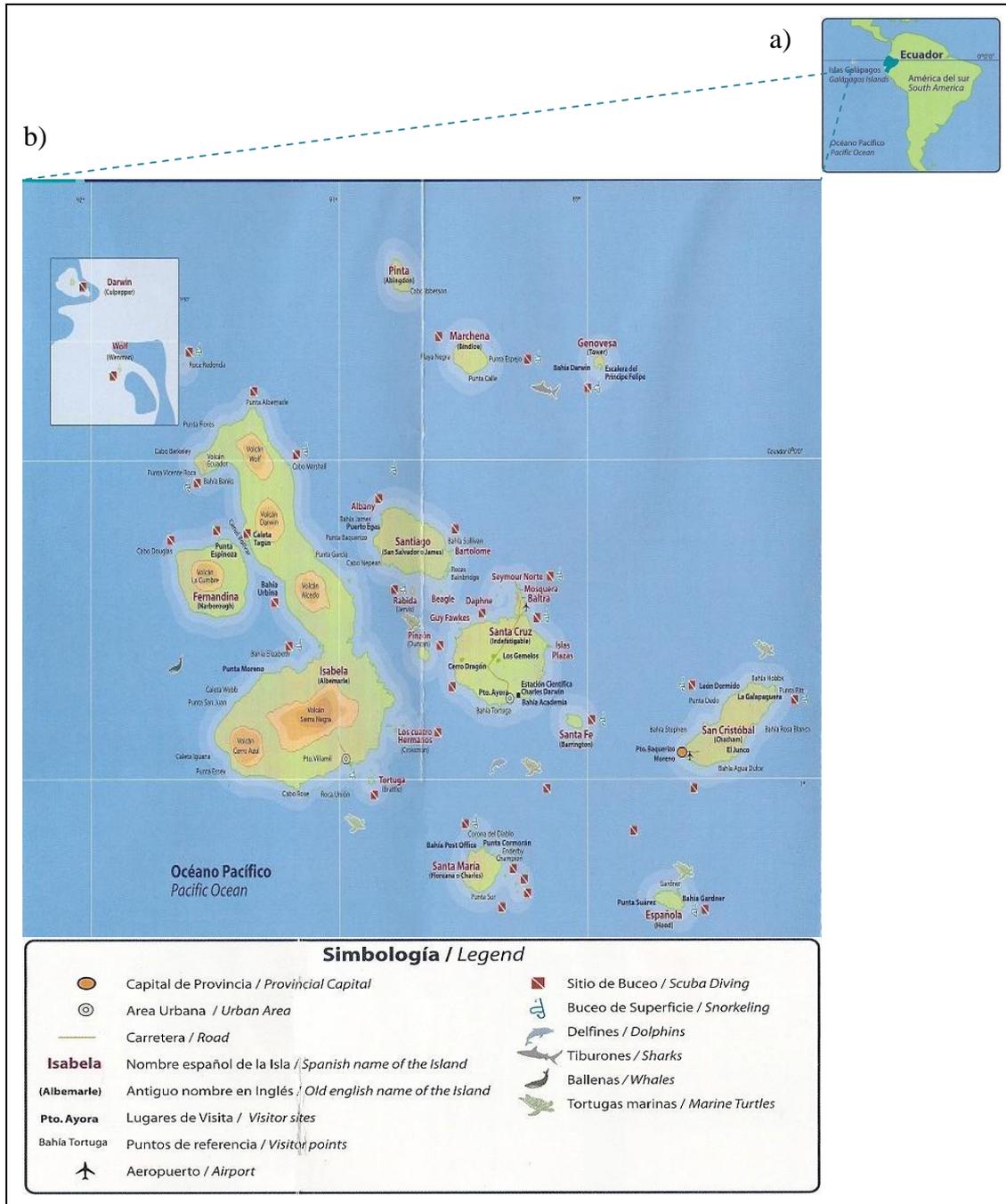
Anexo n° 8

Preguntas orientadoras – relaciones de poder

1. ¿Qué características presentan las personas (actores directos) que formulan y construyen el discurso ambiental municipal?
2. ¿Qué características presentan las personas (actores indirectos) que reciben y aplican el discurso ambiental municipal?
3. ¿Cuáles son las características sociales y culturales de las relaciones entre los actores?
4. ¿Cuál es el grado de organización del municipio en torno al manejo del discurso ambiental?

Anexo n° 9

El Archipiélago de Galápagos. a) Escala 1:1 250 000, b) Escala 1:500 000



Fuente: Ministerio de Turismo (2010).

Anexo n° 10

Simulaciones rentas para los cantones y parroquias de la Provincia de Galápagos.

Simulaciones RENTAS		
	2010	2011
Cantones		
Santa Cruz	S. Cristóbal	Isabela
2'360.000	1'610.000	860.000
4'720.000	3'220.000	1'720.000
Parroquias		
Tomás de Berlanga (Isabela)	Isla Santa María (San Cristóbal)	Progreso (San Cristóbal)
160.100	150.800	15.100
320.000	301.600	
Bellavista (Santa Cruz)	Santa Rosa (Santa Cruz)	
87.900	15.590	
175.800	31.180	

EL UNIVERSO

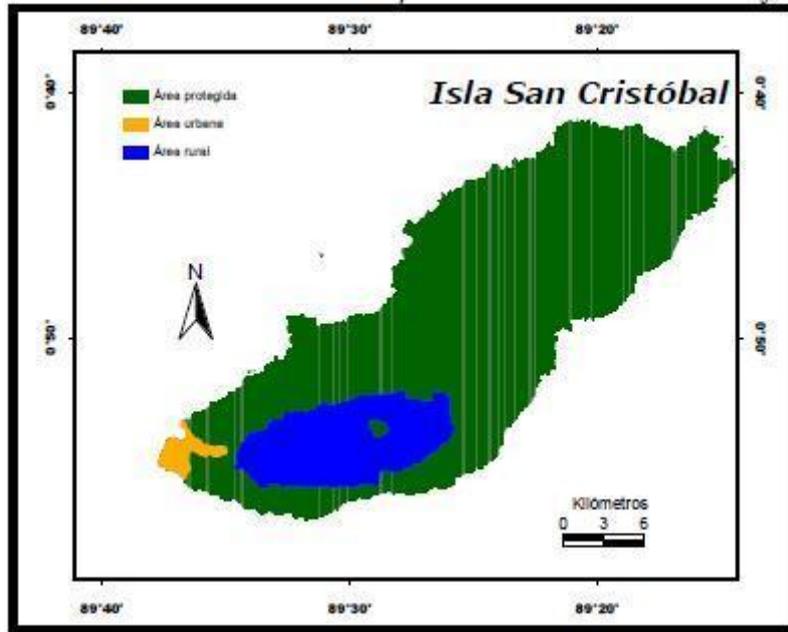
Fuente: El Universo, 2010

Anexo n° 11
Mapa isla Santa Cruz



Fuente: Gobierno Municipal de Santa Cruz (2010)

Anexo n° 12
Mapa isla San Cristóbal



Fuente: Crespo *et al.*, 2007