

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO, SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIO-AMBIENTALES**



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

**“El papel del ECORAE en la Región Amazónica
Ecuatoriana. Un ejemplo de crisis de gobernabilidad
democrática en el Ecuador.”**

**Por Karen Andrade Mendoza
26 de octubre de 2004**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO, SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIO-AMBIENTALES**

**“El papel del ECORAE en la Región Amazónica
Ecuatoriana. Un ejemplo de crisis de gobernabilidad
democrática en el Ecuador.”**

**Tesis para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con
mención en Estudios Ambientales**

**Por Karen Andrade Mendoza
Bajo dirección del Doctor Guillaume Fontaine
Lectores: Felipe Burbano de Lara y Jorge León
26 de octubre de 2004**

Tabla de contenidos

SÍNTESIS	5
INTRODUCCIÓN	6
A. Los supuestos teóricos y las preguntas centrales	9
B. Objetivos	13
C. Metodología	14
CAPÍTULO 1: La región amazónica del Ecuador: una mirada a los conflictos socio-ambientales presentes en la zona	17
A. Crecimiento demográfico en la Amazonía ecuatoriana	18
B. El proceso de Colonización	22
C. La explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana y los problemas que se generan a raíz de su actividad	24
D. La región amazónica y su diversidad biológica	29
E. La deforestación	31
F. Conclusiones	33
CAPÍTULO II: El ECORAE, sus políticas y proyectos	35
A. Proyectos financiados por el ECORAE, entre 1995 y 2001	36
B. Proyectos financiados por el ECORAE, en el 2002.	45
C. Unidades municipales de desarrollo sustentable -- UMDS	47
D. Proyectos financiados por el ECORAE, en el 2003.	50
1. Proyecto de transporte intermodal	53
2. Proyecto de turismo	55
3. Proyecto de mejoramiento agropecuario	56
4. Proyecto de biodiversidad ("MegaBio")	57
5. Universidad Estatal Amazónica	58
6. Centro regional de gobernabilidad y política pública	58
7. El "diálogo petrolero"	59
8. Conclusiones	61
CAPÍTULO III: El ECORAE y su relación con la sociedad civil, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible en la Amazonía ecuatoriana	63
A. Los organismos seccionales y la sociedad civil en relación con el ECORAE	64
B. El problema del desarrollo sostenible como política a seguir	68
C. El ECORAE y la Sociedad Civil frente a la gobernabilidad democrática	71
1. El papel del sistema institucional	72
2. El papel de la sociedad civil	76
D. Conclusiones	79
CONCLUSIONES FINALES	81
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	85
ANEXO 1: ECORAE, ingresos a partir de la vigencia de la Ley 010	99
ANEXO 2: Plan Operativo Anual 2004	100
a) Base legal	100
b) Macroproblemas y grandes desafíos que afronta la amazonía ecuatoriana	100
c) Modelo de gestión institucional	101
d) Plan: Vía El Cóndor	106
e) Plan: Refugio de la Vida	108
f) Plan: Vía del Dorado	111
g) Plan: Vía de los Tayos	113
h) Plan: Vía de la Canela	116
i) Plan: Río de la Amazonas	119
ANEXO 3: Proyectos financiados en la provincia de Sucumbíos	122
ANEXO 4: Proyectos financiados en la provincia de Orellana	155
ANEXO 5: Proyectos financiados en la provincia de Napo	183
ANEXO 6: Proyectos financiados en la provincia de Pastaza	237

CAPÍTULO II: EL ECORAE, sus políticas y proyectos⁶⁵

El ECORAE fue constituido con el fin de dar viabilidad a las necesidades crecientes de las provincias del oriente ecuatoriano⁶⁶. Sus ingresos están supeditados a los impuestos recaudados en el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (Ver Anexo 1). Este fondo brinda recursos a los Consejos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales, además del ECORAE, mismos que deben ser dirigidos a garantizar el desarrollo de la Amazonía.

El 10 de septiembre del 2001, mediante Decreto Ejecutivo N°1840, publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 408, el ECORAE asume los bienes y derechos del Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE), además de los recursos y asignaciones fiscales. Este instituto tenía por objetivo “vincular la región amazónica al resto del país a través de un proceso de desarrollo integral, con un énfasis en las zonas fronterizas” (Tamaríz et.al. 1997, 85), además debía funcionar como ente de planificación, coordinación y ejecución de programas de colonización de la región amazónica. A inicios de 1979, los “programas de colonización dirigida” impulsados por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) pasaron a depender del INCRAE, pero este instituto no logró afianzar sus objetivos en las provincias de Sucumbíos y Orellana (Cf. Tamaríz et.al. 1997, 85). Esta política de colonización obligaba, a las personas interesadas en tener propiedades en el oriente ecuatoriano, a organizarse en cooperativas para poder reclamar sus tierras ante el Estado, en lo concerniente al área rural (Cf. Pichón, 1993, 352).

Al asumir las responsabilidades del INCRAE, el ECORAE debía presentar proyectos que permitieran organizar no sólo el desarrollo económico sino también los aspectos que rodean a los asentamientos demográficos, como la provisión de servicios básicos, esto condujo a la duplicación de esfuerzos pues este instituto asumió líneas de trabajo que concernían a los Municipios y Consejos Provinciales. En el 2002, se reforma la ley 010, se introduce el concepto de desarrollo sustentable lo que afianza directrices de trabajo y planificación del desarrollo amazónico. Se exige una participación más estrecha con los organismos seccionales y organizaciones

⁶⁵ Una versión anterior de este capítulo fue presentada en informe presentado al Fondo de Solidaridad, mismo que financió el estudio de campo de esta investigación.

⁶⁶ Ley N°10, publicada en el Registro Oficial N°30, en septiembre 21 de 1992.

sociales de la RAE, con la finalidad de efectivizar las actividades emprendidas y ampliar el rango de acción al abarcar un mayor número de beneficiarios.

A fines del 2002, el ECORAE inició un proceso de reingeniería institucional⁶⁷ que se extiende hasta el momento. Esto ha suscitado posiciones encontradas⁶⁸ entre la ciudadanía del oriente ecuatoriano pues, durante muchos años la acción de esta institución fue calificada como asistencialista, clientelar y deficiente, lo que no evitó que muchas personas fueran favorecidas de manera personal al ser mínimos los requerimientos para ser beneficiario del financiamiento correspondiente a los proyectos⁶⁹. A continuación, se presentan las inversiones realizadas en el periodo 1995 y 2001, por el ECORAE en la Amazonía ecuatoriana, información que nos permite analizar hacia qué tipo de desarrollo esta institución dirigió sus acciones en el transcurso de su historia.

A. Proyectos financiados por el ECORAE, entre 1995 y 2001⁷⁰

En la Amazonía, el ECORAE dirigió gran parte de sus recursos a proyectos agropecuarios, pero también fueron impulsados proyectos de asistencia técnica, de infraestructura, creación de Unidades Municipales de Desarrollo Sustentable (UMDS), en menor medida, proyectos de educación ambiental y reforestación, se elaboraron planes estratégicos y de desarrollo tanto en los organismos seccionales como en las organizaciones sociales e indígenas, en las provincias de la RAE.

Todos los proyectos están circunscritos desde 1996, a raíz de la creación del Plan Maestro del ECORAE, en cuatro diferentes dimensiones para su realización: ambiental, económica, político institucional y socio-cultural. Estas dimensiones están dirigidas a establecer parámetros de acción: 1) en la *económica*, financiar proyectos

⁶⁷ Este proceso de reestructuración abarca diferentes áreas como: la administrativa con la designación de representantes, directorio, contratación, temas salariales, y más; el área de planificación con el desarrollo de: mega proyectos, macro proyectos, micro proyectos, unidades municipales de desarrollo sustentable - UMDS, secretarías técnicas, entre otros temas.

⁶⁸ Entre las autoridades entrevistadas, se recogió diversas opiniones acerca del ECORAE: unas a favor de las acciones emprendidas, otras en contra de la forma de trabajar de la institución y otras enmarcadas en el escepticismo.

⁶⁹ Se recogieron comentarios acerca de que, algunas veces el trabajar para ECORAE constituyó una "catapulta política"; y que en su mayoría, los puestos de trabajo eran ocupados por personas allegadas a los gobiernos de turno sin considerar las facultades profesionales.

⁷⁰ Se utilizó una base de datos donde se enumeran los proyectos financiados desde 1995 hasta el 2001, realizada por el Departamento de Planificación del ECORAE.

que desarrollen los sectores productivos, para el fomento de una producción sustentable, tanto agrícola como pecuaria y piscícola, además de financiar la construcción y adecuación de recintos feriales en varias de las poblaciones amazónicas; 2) la dimensión *ambiental* contempla el mantenimiento y equilibrio de los ecosistemas; con la implementación de programas de educación ambiental, reforestación de áreas verdes y fortalecimiento de las UMDS; 3) la dimensión *político-institucional* comprende proyectos de desarrollo institucional y, asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento de las nacionalidades indígenas, organización y administración de proyectos, elaboración de planes de desarrollo provinciales y, seguimiento y evaluación de actividades institucionales; y 4) la dimensión *socio-cultural* define proyectos dirigidos al mejoramiento de los niveles de bienestar social, sobre la base de los planes estratégicos de las comunidades indígenas con la elaboración de obras de infraestructura, de producción pecuaria y piscícola, de capacitación y fortalecimiento organizacional (Cf. ECORAE 1996, 23).

En el periodo correspondiente a los años 1995 y 2001, el ECORAE financió 2.048 proyectos en las seis provincias amazónicas, con un total de 15'332.942 dólares. De acuerdo a los datos expuestos, la provincia en recibir mayor cantidad de recursos fue Napo, con: 2'836.419 (18,49%), y un promedio anual de 472.736,5 dólares. La provincia con menor cantidad de financiamiento fue Orellana: 1'498.739 (9,77%), con promedio anual de 249.789,83 dólares (Cf. Tabla 1). Esta diferencia puede ser producto de mejores negociaciones de una provincia frente a otra, o ser consecuencia de manejo político por parte de antiguos funcionarios del ECORAE, oriundos de Napo, para obtener votos en contiendas políticas⁷¹.

⁷¹ Comentarios recogidos en varias de las entrevistas realizadas. También, este punto fue expuesto por Alex Hurtado, secretario ejecutivo del ECORAE, en el X foro socio ambiental organizado por FLACSO en noviembre del 2003.

Tabla 1: Total de dinero invertido en la RAE y provincias amazónicas en 1995-2001.

Región	Total	%	Promedio anual
RAE	15'332.942	100.00	2'555.490
Sucumbíos	1'607.598	10.48	267.933,
Orellana	1'498.739	9.77	249.789,83
Napo	2'836.419	18.49	472.736,5
Pastaza	2'210.794	14.41	368.465,66
Zamora Chinchipe	1'953.597	12.74	325.599.5
Morona Santiago	2'537.802	16.55	422.967
Otros	2'687.993	17.56	447.998,83

Fuente: ECORAE

La categoría de “otros”, encapsuló proyectos realizados en otras provincias, como: en la provincia del Guayas se desarrollaron talleres para la elaboración del Plan Maestro con un costo de USD14.001; en Pichincha se realizó proyectos de capacitación por un total de USD48.595; además existen dos categorías: RAE con USD2'596.070 y, además se designó un ítem denominado “provincia desconocida” con USD29.327, que abarca proyectos de diferentes dimensiones pero que no es posible localizarlos geográficamente a pesar de que los nombres de las contrapartes nos permitirían tener una idea aproximada del área dónde se desarrollaron, y en algunos de los casos se desconoce quiénes fueron los beneficiarios directos. Este vacío en la información, crea incógnitas que lleva a preguntarse, si la acción del ECORAE ha sido ineficiente en el seguimiento de los proyectos o en la codificación de los datos de cada uno de los proyectos, o si el dinero fue utilizado para otros fines diferentes de los propuestos.

De acuerdo a los objetivos y parámetros bajo los cuáles se desarrollo este estudio, se recogió información correspondiente a cuatro de las provincias amazónicas: Sucumbíos, Orellana, Napo y Pastaza (Ver Anexos 3, 4, 5 y 6), tomando como base la presencia de la actividad petrolera en todo este territorio que en mayor o menor medida afectó la forma e intensidad del crecimiento poblacional y de sus necesidades básicas, además del aprovechamiento de los recursos naturales de la región amazónica.

Tabla 2: Porcentajes invertidos en las cuatro provincias de interés (Sucumbios, Orellana, Napo y Pastaza), presentando los totales de cada dimensión.

	Económico	Político institucional	Socio cultural	Ambiental	Gasto corriente	Total
Monto	4'646.494	640.277	2'315.336	438.805	112.638	8'153.550
Porcentaje	56.98	7.86	28.39	5.38	1.39	100

Fuente: ECORAE

Se observa un énfasis en los proyectos económicamente productivos, con un total de 4'646.494 dólares que corresponde a un 56.98% del total invertido en las cuatro provincias. Le sigue en segundo lugar, la dimensión socio-cultural con 2'315.336 dólares, con un 28.39%; finalmente, en tercer y cuarto sitio, las dimensiones político institucional y ambiental (Cf. Tabla 2). Estas inversiones se realizaron en diversos tipos de proyectos, que se enmarcaron en las cuatro dimensiones propuestas por el ECORAE, tal como se planteó en el párrafo anterior.

La dimensión económica ha sido prioridad para esta institución, en las cuatro provincias. El desgaste de los suelos y la continua reducción de los recursos naturales a los cuáles tenían acceso las poblaciones en el pasado, incrementó la necesidad de las familias tanto en lo económico como en servicios básicos, y llevó a varias organizaciones⁷², a dar prioridad a los proyectos económicos para impulsar el sector agropecuario.

En la provincia de Sucumbios se financiaron 231 proyectos por un total de 1'607.598 dólares, distribuidos de la siguiente forma: 147 en la dimensión económica con un 63,64% del total del dinero invertido, 38 proyectos en la dimensión socio-cultural, 25 proyectos correspondientes a la dimensión político institucional, y en el tema ambiental 21 proyectos. En la provincia de Orellana se invirtió 1'498.739 dólares para un total de 136 proyectos: 80 en la dimensión económica, 32 en la dimensión socio-cultural, en lo ambiental 13 proyectos, y 11 en la dimensión político institucional (Cf. Tabla 3).

⁷² Por ejemplo: el Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP), Maquita Cusunchic, entre otros

Tabla 3: Porcentaje correspondiente a la cantidad de proyectos financiados en cada dimensión, en las provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo y Pastaza

Provincia	Total Dólares	Proyectos		Económica		Político institucional		Socio cultural		Ambiental	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sucumbíos	1'607.598	231	100	147	63,64	25	10,82	38	16,45	21	9,09
Orellana	1'498.739	136	100	80	58,82	11	8,08	32	23,52	13	9,55
Napo	2'836.419	281	100	124	44,12	44	15,65	88	31,31	25	8,89
Pastaza	2'210.794	265	100	127	47,92	42	15,84	82	30,94	14	5,28

Fuente: ECORAE

En la provincia de Napo se entregó 2'836.419 dólares para un total de 281 proyectos, distribuidos de la siguiente forma: 124 proyectos en lo económico, 88 proyectos en la dimensión socio-cultural, en la dimensión político institucional 44 proyectos y 25 proyectos en lo ambiental. En la provincia de Pastaza se financiaron 265 proyectos por un total de 2'210.794 dólares: 127 económicos, 82 socio-cultural, 42 político institucional, y 14 proyectos en la dimensión ambiental. La dimensión con mayor financiamiento es la económica, situación similar a las otras provincias amazónicas, con un 55,39%.

De acuerdo a los datos presentados en las cuatro provincias, los proyectos económicamente productivos ocupan el primer lugar, en segundo lugar están ubicados los proyectos del área socio-cultural. En tres de las provincias, a excepción de Napo, el tercer lugar es ocupado por los proyectos dirigidos a la dimensión político institucional. Y por último, al igual que en puesto anterior, en tres provincias los proyectos ambientales ocupan el cuarto y último lugar, menos en la provincia de Napo.

Es interesante anotar que, a pesar de los graves problemas ambientales que han enfrentado las provincias de Sucumbíos y Orellana, no se les ha dado la atención necesaria desde las instituciones del Estado. Los proyectos ambientales fueron dirigidos a la conservación de parques, implementación de viveros y reforestación de zonas urbanas, principalmente. Así también, los proyectos socio-culturales estaban centrados en capacitar a la población en el fomento de proyectos productivos, brindarle infraestructura básica, entre otros. La gran mayoría de los proyectos fueron aplicados para satisfacer las necesidades más inmediatas de las poblaciones. De igual manera dentro de cada una de las provincias, unos cantones tuvieron mayor financiamiento de proyectos que otros, repitiéndose un patrón similar en la distribución de los recursos de acuerdo a las dimensiones propuestas por el ECORAE. En el

siguiente cuadro (Cf. Tabla 4), se presenta los cantones con más inversión en cada provincia.

Tabla 4: Porcentaje correspondiente al dinero invertido en los proyectos en los cantones más favorecidos de cada una de las 4 provincias.

Cantones (Provincias)	Total USD Dólares	Proyectos		Económica		Político institucional		Socio cultural		Ambiental	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Lago Agrio (Sucumbíos)	612.111	36	100	23	67,8	5	2,6%	7	24,4	1	5,2
Shushufindi (Sucumbíos)	148.497	18	100	14	87,72	1	0,16	2	5,3	1	6,73
Francisco de Orellana (Orellana)	558.593	58	100	32	54,7	7	7,13	16	36,55	3	1,6
Joya de los Sachas (Orellana)	373.225	47	100	31	68,8	3	0,96	10	22,26	3	7,8
Tena (Napo)	884.410	120	100	55	57,92	22	3,66	35	33,74	8	4,39
Quijos (Napo)	540.428	54	100	23	43,16	3	4,64	25	45,15	3	7,03
Pastaza (Pastaza)	1'550.306	204	100	97	56,82	38	11,34	62	28,63	7	3,19
Mera (Pastaza)	227.869	38	100	22	74	2	0,35	13	23,57	1	1,98

Fuente: ECORAE

El cantón con mayor financiamiento en la provincia de Sucumbíos es Lago Agrio, donde se aprobaron un total de 36 proyectos por 612.111 dólares, divididos de la siguiente forma: 23 proyectos en la dimensión económica, 7 proyectos en el área socio-cultural, 5 en la dimensión político institucional, y 1 proyecto en la dimensión ambiental. Así también, en el cantón Shushufindi se desarrolló de manera similar la distribución de recursos económicos desde el ECORAE, con el financiamiento de 18 proyectos por 148.497 dólares. De los cuales, 14 proyectos pertenecen a la dimensión económica, 2 proyectos en la dimensión socio-cultural, en lo ambiental 1 proyecto, y 1 proyecto en la dimensión político institucional.

Los cantones Francisco de Orellana y la Joya de los Sachas fueron favorecidos con un mayor financiamiento para proyectos que los otros cantones de la provincia⁷³. Así tenemos que, en el cantón Puerto Francisco de Orellana se impulsaron 58 proyectos por un total de 558.593 dólares, distribuidos en las siguientes dimensiones: 32 proyectos económicos, 16 en lo socio-cultural, 7 en lo político-institucional, y 3 proyectos dirigidos al tema ambiental. En el cantón La Joya de los Sachas, los

⁷³ En el cantón Puerto Francisco de Orellana con el 37,27% y La Joya de los Sachas con 24,9%, del total provincial.

proyectos financiados fueron 47 por un total de 373.225 dólares: 31 en lo económico, 10 en lo sociocultural, 3 en lo político institucional, y 3 ambientales. En los dos casos, es notable la diferencia del financiamiento dirigido a las diferentes dimensiones propuestas por el ECORAE, donde la dimensión económica predomina de manera notable.

El cantón más favorecido en la provincia de Napo en el periodo de 1995 al 2001, fue Tena con el 31,18% del total invertido en la provincia, correspondiente a 884.410 dólares, donde los proyectos financiados se repartieron de la siguiente forma: en la dimensión económica 55, en la socio-cultural 35, en la político-ambiental 22, y en la dimensión ambiental 8 proyectos, con un total de 120 proyectos destinados al cantón. En segundo lugar encontramos a Quijos con 540.428 dólares, que representa el 19,05% de la inversión provincial en proyectos: en la dimensión socio-cultural 25, en lo económico 23, en la dimensión ambiental 3 proyectos, y en lo político institucional 3, en total 54 proyectos financiados en este cantón.

Así también, el cantón con mayor financiamiento en esta provincia, es Pastaza, mismo que contiene a la cabecera provincial Puyo, con un 70,12%, que representa 1'550.306 dólares. Le sigue en segundo lugar, Mera con 227.869 dólares, es decir el 10,3% del total provincial destinado a proyectos. En el cantón Pastaza se invirtió en lo económico 97 proyectos, en lo socio-cultural 62, en lo político-institucional 38 proyectos, en 7 proyectos correspondientes a la dimensión ambiental, de un total 204 proyectos financiados en el cantón. La diferencia entre la cantidad de proyectos financiados entre éste cantón y el siguiente en ser beneficiado es amplia, pues Mera ocupa el segundo lugar con 38 proyectos financiados, repartidos de la siguiente forma: en lo económico 22, en lo socio-cultural 13, en lo político-institucional 2, y en lo ambiental 1.

Las cabeceras provinciales han recibido mayor financiamiento que el resto de las poblaciones, con un fuerte énfasis en los proyectos productivos. Este fenómeno responde al fin para el cual se creó esta institución: fomentar el desarrollo de la RAE. Pero, aún cuando las acciones son apreciadas como positivas por la ciudadanía, manifiestan insatisfacción tanto en los sectores beneficiarios como en la institución misma⁷⁴, pues el apoyo estuvo dirigido principalmente a pequeños proyectos

⁷⁴ Opiniones vertidas por las personas que entrevistadas (alcaldes, prefectos, directores de las UMDS y representantes de las secretarías técnicas del ECORAE), en las poblaciones visitadas

agropecuarios, mas se carecía de asistencia técnica continúa que pudiera brindarse a los beneficiarios, lo que provocó falta de continuidad en estos proyectos. También, se presentaron casos en que se entregó el financiamiento⁷⁵ y no se desarrollaron las actividades propuestas. Así tenemos que, de acuerdo a datos presentados por el departamento de Planificación del ECORAE, entre 1995 y el 2001 del total de los proyectos ejecutados, apenas un 30% se ha realizado más allá del primer anticipo y en algunos casos concluyeron exitosamente, mientras que el restante 70% no ha pasado del primer desembolso⁷⁶.

Las acciones emprendidas por el ECORAE para el financiamiento de proyectos que impulsaran el desarrollo del agro en la Amazonía ecuatoriana, aunque están llenas de falencias deben ser consideradas como un impulso notable para las familias beneficiarias. El problema está en que gran parte de los fondos fueron entregados a personas o grupos que buscaron su beneficio particular⁷⁷ sin preocuparse por el desarrollo a largo plazo de las poblaciones que representaban, lo que impidió consolidar procesos productivos que brindaran continuidad en los proyectos y sustentabilidad económica a las poblaciones⁷⁸. Aún continúa siendo importante el apoyo al sector agrícola, tanto en un mejor control de las plantaciones como en la implementación de proyectos pecuarios, piscícolas y de productos alternativos (como el maní de árbol, plantas medicinales, etc.).

La población del oriente ecuatoriano crece incesantemente y la producción de productos locales no alcanza a satisfacer la demanda alimenticia, por lo que el comercio de productos de otras zonas del país es permanente en las poblaciones de la RAE (Cf. III Censo Nacional Agropecuario, 1996). La implementación de proyectos que impulsen la actividad agrícola es importante, siempre y cuando las propuestas se ajusten a las condiciones ecológicas que presenta la Amazonía⁷⁹, pues es importante mantener un equilibrio en los ecosistemas. En el pasado, este punto no fue

en las cuatro provincias (capitales provinciales y cabeceras cantonales presentadas en la tabla 4), entre los meses de marzo y agosto del 2003.

⁷⁵ Esta información fue expuesta por Mario Ruales, Ex-Director del departamento de Planificación del ECORAE, en un encuentro denominado "Diálogo entre PETROECUADOR, ECORAE, UDENOR, Autoridades Provinciales y Sociedad Civil para el desarrollo humano sustentable de Sucumbíos", realizado en la ciudad de Nueva Loja, en marzo de 2003.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ El manejo clientelar de los fondos del ECORAE, llevó a favorecer a sectores con fuerza política, sin considerar que estos fondos debían servir de impulso para un desarrollo sustentable de la región.

⁷⁸ Opiniones recogidas en las entrevistas realizadas.

⁷⁹ Con este fin, el ECORAE ha realizado una serie de estudios que se reflejan en un documento denominado "Zonificación Ecológica Económica de la RAE", que permitiría identificar el tipo de proyecto recomendable a realizar en un área específica.

considerado por esta institución al momento de calificar los proyectos para su aprobación, por lo cual muchos de estos no tuvieron éxito⁸⁰. En la actualidad, existe un intento del ECORAE en corregir sus errores, aunque aún no tenemos resultados concretos que nos permitan evaluar los cambios estructurales que plantea la institución.

Así, puede observarse que la acción del ECORAE se dirigió hacia el ámbito productivo agrícola y pecuario, brindando asistencia económica y técnica en menor grado. El objetivo era impulsar la utilización de espacios que ya fueron desbrozados y aprovechados en otras actividades, incrementar la producción agrícola, y de esta manera disminuir una importación de productos al área desde otras provincias del país. Pero, a pesar de la gran cantidad de recursos económicos destinados al sector agropecuario, subsistieron las críticas pues algunos actores estratégicos⁸¹ aducen que estos recursos fueron repartidos de manera desigual y discriminatoria, donde se advierte un trato preferencial por una o dos provincias ante otras.

La provincia con mayor financiamiento en el área de los proyectos, entre 1995 y el 2001, es Napo. Esto puede ser consecuencia de dos factores, expuestos por varias de las personas entrevistadas: intereses políticos y económicos, no sólo desde la población en búsqueda de satisfacer sus necesidades más urgentes, sino también de aquellas personas vinculadas a ámbitos políticos con necesidad de satisfacer su ansiedad de poder. Y además, no debe dejarse de lado que ha existido un tipo de tradición entre los Secretarios Ejecutivos del ECORAE, su proveniencia de la provincia de Napo⁸².

⁸⁰ Tal es el caso de los proyectos para cultivo de naranjilla.

⁸¹ Algunas de estas opiniones fueron emitidas por Alcaldes y Prefectos entrevistados.

⁸² Este comentario surgió varias veces en algunas de las entrevistas realizadas para este estudio.

B. Proyectos financiados por el ECORAE, en el 2002⁸³.

En el año 2002, el ECORAE invirtió cerca de 1'100.000 dólares en 33 proyectos ejecutados en las seis provincias amazónicas, en los siguientes temas: agroindustria y desarrollo agropecuario, infraestructura básica, turismo sustentable, transporte intermodal y generación energética, vinculados a la estrategia de desarrollo sustentable para la región. A pesar de que la información no fue presentada en categorías similares de los años anteriores, se puede ordenar de acuerdo con las dimensiones utilizadas en ECORAE para la clasificación de proyectos. Así, los temas de agroindustria y desarrollo agropecuario corresponden con la dimensión económica; la infraestructura básica, el turismo sustentable, el transporte intermodal y la generación energética atañe a la dimensión socio-cultural. En este año, los proyectos agropecuarios recibieron el 35,68% de la inversión total en la RAE.

A diferencia del periodo anterior, en el 2002 el ECORAE da mayor importancia a las dimensiones económica y socio-cultural, sin considerar proyectos que abarquen las otras dos dimensiones. Existe un 29,25% del total invertido clasificado como "otros", pero no fue posible obtener información que permitiera conocer las características de esta clasificación (Cf. Tabla 5). El total de invertido en la RAE es: 1'202.670,63 dólares, aunque no existe concordancia entre la inversión presupuestada y la cantidad recibida por los beneficiarios⁸⁴. Esta disparidad puede ser consecuencia de dos acciones: la primera, un descuido en la transferencia de datos; o la segunda, un mal manejo de los fondos. A inicios del 2004, se concluyó un proceso de fiscalización de los proyectos financiados por el ECORAE en el 2002⁸⁵.

⁸³ Datos económicos proporcionados por el ECORAE. Estos datos se presentan separados del periodo anterior, pues no fue posible obtenerlos en el mismo formato, ni caracterizados en el marco de las dimensiones propuestas por el ECORAE.

⁸⁴ hay una diferencia de 1.277,97 dólares.

⁸⁵ El ECORAE está en proceso de tercerizar la fiscalización de estos proyectos, pues no se han logrado resultados operativos dentro de la institución para este problema.

Tabla 5: Inversión realizada en proyectos para la RAE, en el 2002

	Total	Sucumbíos	Orellana	Napo	Pastaza	Zamora	Morona
Tipo de proyectos							
Agroproductivos	414.430,08	59.415,00		66.843,21	77.602,87	137.904,00	72.655,00
Pecuario	15.000,00		15.000,00				
Electrificación	25.000,00	25.000,00					
Infraestructura básica	397.654,28		41.505,28	88.805,00	198.141,00	34.949,00	34.254,00
Otros	350.586,27	35.066,00	26.107,87	123.856,4	84.279,00	60.807,00	20.470,00
Total	1'202.670,63	119.481,00	82.613,15	279.504,61	360.022,87	233.660,00	127.373,00
Beneficiarios							
Organizaciones sociales	579.266,65	71.628,00	36.064,87	121.076,78	107.568,00	169.936,00	72.993,00
Gobiernos seccionales	314.117,00	43.785,00	9.800,00	67.722,00	192.810,00		
Otros	308.009,01	4.068,00	36.748,28	90.705,73	57.603,00	63.938,00	54.946,00
Total	1'201.392,66	119.481,00	82.613,15	279.504,51	357.985,00	233.874,00	127.939

Fuente: ECORAE

Así, podemos observar que la provincia con mayor inversión es Pastaza, con: 360.022,88 dólares (29,9%), el promedio anual de financiamiento que se ha mantenido similar desde 1995. La provincia en recibir menor cantidad de financiamiento es Orellana: 82.613,15 dólares (6,86%), a diferencia del periodo anterior donde obtiene un promedio de 249.789, 83 dólares, y aún conservaba una última posición en la entrega de recursos, al igual que en años anteriores.

En la provincia de Sucumbíos se invirtió 119.481 dólares, distribuidos de la siguiente forma: un 49,7% en proyectos agroproductivos, en electrificación un 21% del total, y en otros⁸⁶ el 29,35%. Los beneficiarios fueron los gobiernos seccionales con un 37% del total, las organizaciones sociales con un 60% y otros con un 3% del total⁸⁷. La inversión fue diferente en la provincia de Orellana, con un total de 82.613,15 dólares, con los que se financió proyectos pecuarios por un 18% del total, de infraestructura básica por un 50%, y otros no especificados por un 32%. Los beneficiarios fueron las organizaciones sociales con un 44% del total, los gobiernos seccionales con un 12% y otros no especificados con un 44%.

En la provincia de Pastaza, el ECORAE invirtió un total de 360.022,87 dólares. En 55% se destinó a proyectos de infraestructura básica, el 22% para proyectos

⁸⁶ No se logró obtener información específica del tema.

⁸⁷ Ibid.

agroproductivos, y el 23% para otros no especificados. Los beneficiados de estas inversiones fueron: las organizaciones sociales con un 30% del total, los gobiernos seccionales con un 54%, y con el 16% otros no especificados. En la provincia de Napo, el financiamiento para proyectos en el año 2002 fue menor que en el Pastaza, pero mayor que en Orellana y Sucumbíos, por un total de 279.504,61 dólares, dirigidos a proyectos agroproductivos en un 24%, a infraestructura el 32% y a otros no especificados el 44% del total. Las organizaciones sociales se beneficiaron con un 43% y los gobiernos seccionales con un 24%, mientras que el 33% fue para otros no especificados.

La distribución de recursos económicos, en las provincias, parece haber respondido a exigencias de tipo clientelar pues los montos difieren de un área a otra, no guardan una estructura similar entre las inversiones. La presentación de las inversiones en el 2002, no es igual en relación con los proyectos financiados en años anteriores, la transparencia en los datos no responde a las nuevas políticas predicadas por el ECORAE desde ese mismo año. El promedio anual total de financiamiento en los años anteriores fue de 2'555.490 dólares frente a 1'202.670,63 dólares en el 2002, esta reducción es sentida por la sociedad con la disminución en la cantidad de proyectos puestos en marcha. Además, continúa dándose prioridad a los proyectos económicos y a la construcción de infraestructura, y así satisfacer las necesidades de carácter inmediato desde la sociedad. Antes de continuar con las inversiones del año 2003, debe revisarse uno de los proyectos impulsados por el ECORAE en las Municipalidades de la Amazonía, la creación de las Unidades Municipales de Desarrollo Sustentable – UMDS.

C. Unidades municipales de desarrollo sustentable – UMDS

Hacia fines de 1999 e inicios del año 2000, se dio impulso a una iniciativa financiada por el ECORAE, para desarrollar el sector agropecuario de la Amazonía ecuatoriana a través de la instauración de las UMDS. Las UMDS tienen como objetivo mejorar la producción de las fincas; introducir especies más productivas tanto de cacao, café, árboles maderables y frutales; además de dar asistencia técnica a los pequeños agricultores. Esta es una de las propuestas del ECORAE reconocida como provechosa por las autoridades municipales. Las UMDS fueron implementados en la

mayoría de los Municipios de la Amazonía. El ECORAE dio apoyo financiero a la constitución de las UMDS⁸⁸, frente a una contraparte municipal. La función principal de estas unidades es impulsar la producción agrícola y pecuaria en el cantón donde se ubican, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las familias involucradas. Su fin es proveer financiamiento a las propuestas de los agricultores bajo una continua asistencia técnica⁸⁹, con el apoyo de fincas demostrativas y continuas visitas a los proyectos financiados, sin necesidad de presentar proyectos elaborados.

En sus inicios, el proyecto tuvo un fuerte apoyo desde el ECORAE, luego éste disminuyó por falta de recursos económicos en esta institución, pasando a ocupar un papel secundario en la distribución de los recursos. La reducción en el apoyo económico para el financiamiento de los proyectos, desde fines del 2001 hasta principios del 2003, las UMDS no recibieron dinero del ECORAE⁹⁰, fue justificada por esta institución como una consecuencia del proceso de reestructuración interna que estaban desarrollando⁹¹.

Al disminuir el aporte económico del ECORAE, el mantener a las UMDS se convirtió en responsabilidad de los municipios. No todos los municipios de la Amazonía han acogido esta iniciativa, pero aquellas que la desarrollaron y aún continúan en el fortalecimiento de dicha unidad, están trabajando en la constitución de fincas experimentales para la transmisión de tecnología⁹². Sin embargo, estas unidades han tenido que buscar alianzas estratégicas⁹³ que les permita sustentar sus labores, pues el aporte del ECORAE fue suspendido por cerca de año y medio⁹⁴. Desde el 2003, la organización alemana GTZ apoya a estas unidades, supliendo algunos gastos administrativos y de asistencia técnica. Esto dentro del convenio ECORAE-GTZ, en el Programas para el desarrollo humano sostenible. La GTZ da dinero a algunas de las UMDS, especialmente en las provincias de Sucumbíos y

⁸⁸ Se entrevistó a los coordinadores de las UMDS de Shushufindi (Sucumbíos), La Joya de los Sachas (Orellana), y Arosamena Tola (Napó). Las entrevistas se realizaron en julio y agosto del 2003 en las oficinas de las unidades en los municipios.

⁸⁹ La ayuda se realiza a través de la entrega de plantas (cacao, guaba, árboles maderables, productos de ciclo corto, etc.) y de los suministros necesarios para mantener las plantaciones.

⁹⁰ Esta información fue proporcionada por los coordinadores de las UMDS de Shushufindi, La Joya de los Sachas y Arosamena Tola.

⁹¹ Desde inicios del 2003, las UMDS tuvieron que entrar a un proceso de liquidación de cuentas con el ECORAE, esto con el objetivo de obtener nuevos fondos desde esta institución.

⁹² Tal es el caso de las UMDS de los municipios de La Joya de los Sachas y de Arosamena Tola.

⁹³ Los municipios fueron los encargados de mantener activas las UMDS, tanto con apoyo económico como en el desarrollo de los proyectos.

⁹⁴ De acuerdo a la información obtenida con los coordinadores de las UMDS visitadas, esta interrupción del apoyo por el ECORAE, se produjo en el periodo 2001-2002.

Orellana, fondos que son utilizados en transmisión tecnológica y de conocimiento, en el desarrollo agropecuario y forestal de diversos sectores de la Amazonía. En el caso de la UMDS de Shushufindi, la GTZ ha entregado una mayor cantidad de fondos que contribuyen a cubrir gastos administrativos, respondiendo a proyectos presentados por el coordinador de dicha unidad.

Actualmente, algunas UMDS, como Shushufindi y Arosamena Tola, luchan por aumentar su estatus: de unidad a departamento dentro de los municipios, con el fin de obtener una mayor autonomía en el manejo y administración de fondos. Además, existen intentos para incrementar la comunicación entre las UMDS y los departamentos de Desarrollo Comunitario de los Consejos Provinciales; pues en el caso de Lago Agrio, las actividades que se desarrollan tanto en el Consejo Provincial de Sucumbíos como en la UMDS de Shushufindi son similares (proyectos agroforestales y pecuarios), lo que provoca una duplicación de esfuerzo pues en algunos casos las dos instituciones han intervenido en una misma zona con proyectos de iguales características, como por ejemplo en el mejoramiento de las plantaciones de café y cacao. Esta situación es consecuencia de dos factores: falta de comunicación entre los organismos seccionales y desconfianza desde la población en la obtención de apoyo económico, lo que les obliga a exponer sus pedidos a varias instituciones pensando que una de ellas les aportará con lo solicitado.

En las cabeceras provinciales no encontramos UMDS, pues se apunta a que los problemas rurales son diferentes de los urbanos. En esta área prestan sus servicios directamente las Secretarías Técnicas del ECORAE. Desde el 2003, para ser beneficiario de un financiamiento del ECORAE es indispensable cumplir con ciertos requisitos y apegarse a un formato de presentación de proyectos⁹⁵, estos serán aprobados por un tribunal compuesto por un "tribunal" con personal calificado y designado por el Directorio⁹⁶ de esta institución. A continuación se expone los "nuevos" lineamientos que propone esta institución para el desarrollo de la RAE, desde la implementación de normativas para la entrega de recursos hasta la planificación de proyectos generales para toda la Amazonía.

⁹⁵ Este requerimiento ha sido impuesto a los proyectos a presentarse desde el 2003.

⁹⁶ El Directorio del ECORAE se integra de la siguiente forma: el Ministro del Ambiente o su delegado, el Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado, un representante de PETROECUADOR, un representante de los Gobiernos Seccionales Autónomos, un representante de los centros agrícolas de las provincias de la RAE, u un representante de las Organizaciones Indígenas Amazónicas (Ley N°82, RO N°675, art. 5, 2/10/2002).

D. Proyectos financiados por el ECORAE, en el 2003.

Desde el 2002, el ECORAE entró en un proceso de reingeniería institucional que comprende desde actividades internas, como la forma en que se realizan las inversiones en los proyectos impulsados y/o financiados por ella (Ver Anexo 2). Así, se pretende consolidar las zonas potenciando el desarrollo empresarial local mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de la región y promover la conformación de empresas de economía mixta. Además, se ha propuesto apoyar las iniciativas de los gobiernos seccionales que apunten al desarrollo del área rural, especialmente.

Los objetivos⁹⁷ planteados por la institución se traducen en los tipos de inversión planteados, a través de los megaproyectos (líneas estratégicas de acción que orientan la definición de políticas regionales y establecen programas y proyectos), macroproyectos (inversiones productivas reembolsables en los que el ECORAE tendrá participación accionaria), y microproyectos (iniciativas de las diferentes organizaciones sociales de la región, orientadas a promover el desarrollo humano sustentable bajo un sistema de co-financiamiento) expuestos en el Plan Operativo Anual 2004 (Ver Anexo 2). De acuerdo a la planificación expuesta por el ECORAE, todos los proyectos deben guardar las recomendaciones expuestas en el documento producido por el programa de Zonificación Ecológica Económica. Este es uno de los puntos controversiales en los proyectos propuestos, pues muchos de ellos pueden causar externalidades negativas para la conservación de la naturaleza. Por ejemplo, en el proyecto de transporte intermodal, la propuesta consiste en aumentar la frecuencia del transporte tanto terrestre como fluvial en la Amazonía, lo que implica un incremento del impacto poblacional sobre la fauna y flora existente.

⁹⁷ Primero, propender que una fracción del producto de las rentas generadas por la explotación petrolera se reinvierta a favor de las organizaciones sociales y la región, dentro de un marco de respeto al uso de los recursos naturales y a la inversión. Segundo, promover una estrategia de integración de las redes fluvial, terrestre y aérea en la región y cuenca amazónica para el fomento del comercio inter, intraregional e internacional. Tercero, posicionar la RAE en el mercado turístico nacional e internacional. Cuarto, propender a mejorar la productividad y los canales de comercialización de los productos agrícolas, forestales y pecuarios aprovechando sus ventajas competitivas, mediante el uso adecuado del territorio amazónico. Quinto, coordinar con los gobiernos locales la implantación de una estrategia integral de manejo de desechos sólidos, líquidos y provisión de agua segura en la Región Amazónica Ecuatoriana. Sexto, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad acorde a una política normativa, que regule los procesos de ocupación y uso del territorio. Séptimo, integrar a la energía a los procesos productivos y de bienestar de los pobladores amazónicos (ECORAE 2003b, 3).

El cambio en las estrategias del ECORAE ha suscitado reacciones críticas entre la población y las autoridades de la Amazonía, pues para muchos los nuevos parámetros propuestos dificultan los trámites necesarios para la obtención de fondos, para otros la intención de mejorar es loable pero no creen que exista una posibilidad real de mejorar las relaciones entre los organismos institucionales, especialmente debido a la complejidad de éstas, lo que dificulta la gobernabilidad en el Ecuador, y finalmente, unos pocos se muestran convencidos en la posibilidad de lograr cambios que impulsen un desarrollo más adecuado de la región. Este fenómeno se produce por varias razones, como por ejemplo: porque no todos tienen pleno conocimiento de la nueva dinámica que trata de desarrollar el ECORAE (en el sistema de inversiones), porque se han reducido los recursos destinados a los pequeños proyectos de los cuáles los principales beneficiarios eran los finqueros⁹⁸, y a este factor debe sumarse la dificultad que encuentran los posibles beneficiarios para diseñar los proyectos (metodología que desconocen la mayoría de la posible población beneficiada, es decir colonos o poblaciones indígenas).

Las inversiones para pequeños proyectos para el 2003, se restringieron a un financiamiento por provincia de 33.000 dólares, destinados básicamente a proyectos agroproductivos. Los beneficiarios fueron escogidos tras la presentación de un proyecto, mismo que debía respetar el formato impuesto por el ECORAE, y acoger los requerimientos básicos del concurso: el más importante es el aporte de un porcentaje de lo requerido por la organización a ser beneficiada, ya sea en término de aporte de mano de obra, infraestructura y/o materia prima.

En la convocatoria realizada en el 2003 por el ECORAE, en el primer concurso de fondos para recibir el financiamiento del Programa de micro-proyectos ECORAE/GTZ, fueron 20 los proyectos ganadores de los 57 presentados. La evaluación de los proyectos fue hecha por un comité técnico especializado. En Sucumbíos fueron favorecidos cuatro proyectos de carácter agropecuario, tres de los cuales fueron presentados por municipalidades (Cascales, Shushufindi y Gonzalo Pizarro) y el otro por una asociación de campesinos. En Orellana, se escogieron dos proyectos agropecuarios presentados por la municipalidad de Loreto y por una asociación agrícola. En Napo se favoreció cinco proyectos agropecuarios y de comercialización, correspondientes a los municipios de Arosamena Tola y el Chaco, así como a una asociación agropecuaria y otra asociación femenina. En Pastaza, se

⁹⁸ Por ejemplo, el promedio de recursos entregados a la provincia de Napo entre 1995 y el 2001, alcanza los 472.736,5 dólares anuales.

escogió tres proyectos correspondientes a las dimensiones ambientales y económicas, los favorecidos fueron el municipio de Arajuno, la Fundación Ambiente y Sociedad y el Consorcio de Municipios Amazónicos. La mayor cantidad de beneficiarios de los proyectos fueron los municipios, la diferencia puede estar sustentada en la asistencia técnica necesaria para la elaboración de los proyectos, misma que poseen los municipios a diferencia de gran parte de la ciudadanía.

Actualmente, el ECORAE busca extender sus líneas de acción a proyectos que abarquen un mayor territorio en la RAE, los “megaproyectos”. Estos (mega) proyectos abarcan varias provincias e intentan crear nexos de desarrollo con países vecinos. A pesar de ser denominados megaproyectos, una calificación más adecuada podría ser “grandes proyectos” debido al alcance de los presupuestos necesarios para su aplicación. Esta estrategia sería posible si la institución obtiene recursos externos a la ley 010, por lo cual, el ECORAE ha planteado su misión a futuro de la siguiente forma: *“diseñar y ejecutar una estrategia consensuada con los actores locales, nacionales e internacionales, que permita el desarrollo humano sustentable de la Región basado en un sistema de planificación, evaluación y rendición de cuentas”* (www.ecorae.org.ec).

Estos proyectos han sido relacionados con las líneas estratégicas de acción, que impulsan a la institución a: 1) articular iniciativas de planificación integral de las zonas estratégicas de desarrollo⁹⁹ humano sustentable¹⁰⁰; 2) estructurar y operativizar un sistema integrado de información, monitoreo y ordenamiento territorial; 3) impulsar empresas que aprovechen sustentablemente los recursos naturales de la región; 4) transparentar a través de mecanismos e instrumentos las acciones de la institución; 5) desconcentrar actividades y funciones de la gestión institucional; 6) consolidar las UMDS; 7) promover la investigación científica y tecnológica, y un sistema de comunicación que fortalezca las capacidades institucionales y la integración de la región; y por último, 8) intensificar las acciones para la consecución de recursos financieros nuevos y adicionales, nacionales e internacionales¹⁰¹.

⁹⁹ El ECORAE ha identificado seis, que abarcan a toda la región y fueron determinadas en base a las características biofísicas y potencialidades para fortalecer las capacidades y competencias: la Vía del Dorado, la Vía de la Canela, el Río de las Amazonas, el Refugio de la Vida, la Vía de los Tayos, y la Vía del Cóndor (Cf. ECORAE 2003b, 5).

¹⁰⁰ Las autoridades del ECORAE suelen usar el término “desarrollo integral” como sinónimo de “desarrollo humano sustentable”, en las entrevistas realizadas para esta investigación. El primer término está asociado más con un desarrollo económico que impulsa los temas sociales, ambientales y culturales. El segundo procura establecer un desarrollo equilibrado en todas las dimensiones que conforman a las sociedades, en íntima relación con el medio ambiente.

¹⁰¹ Plan Operativo Anual 2004 (Cf. ECORAE 2003b, 4).

Hasta mediados del 2003, los ejes de intervención propuestos por el ECORAE, creados sobre la base de políticas y estrategias planteadas en su reestructuración y presentación en el Plan Operativo Anual del 2004, eran: *“transporte intermodal, turismo sustentable, agroindustria y desarrollo agropecuario forestal, saneamiento básico, conectividad, biodiversidad, cogeneración, ordenamiento territorial, UMDS, descentralización, diálogo petrolero y desarrollo del capital humano”* (ECORAE 2003b, 6). Las trece líneas de acción presentadas como ejes de intervención aún no han sido concretadas en su totalidad, pues muchas de ellas requieren de un proceso de planificación y concertación entre los miembros de la sociedad civil que permitan el éxito de cada uno de sus objetivos, además de ser imprescindible la desagregación de cada uno de los pasos y actividades a desarrollarse en cada eje propuesto.

Hasta el momento, se ha dado mayor énfasis a solamente siete grandes proyectos, algunos de los cuales no fueron detallados en la lista anterior, que serán presentados a continuación. Mas es importante aclarar que, el ECORAE no ha expuesto los presupuestos o alcances financieros necesarios para la realización de estos proyectos, como tampoco está claro el tipo de alianzas a realizarse entre las instituciones u organizaciones vinculadas a la puesta en marcha de los proyectos, o el tiempo necesario para desarrollar cada uno de éstos.

1. Proyecto de transporte intermodal

Este plan está dirigido a la integración de las redes fluvial, terrestre y aérea para el fomento del comercio con carga y pasajeros y la integración de las comunidades indígenas. El objetivo es mejorar el acceso entre los diferentes territorios de la Amazonía¹⁰². La recomendación es mejorar la infraestructura vial terrestre ya existente, y desarrollar el sistema fluvial de transporte (Cf. ECORAE 2003c, 129). Poner en marcha una estrategia de conectividad implica que debe invertirse no sólo en el mantenimiento de las vías e infraestructura necesaria, sino que además debe impulsarse un proceso de promoción del sistema intermodal internacionalmente, que permita incorporar recursos económicos que den sustento por largo tiempo al proyecto

¹⁰² A todo este sistema es necesaria la incorporación, no sólo de los países amazónicos, sino también de las dos otras regiones continentales del Ecuador, esto es la Sierra y la Costa. Los puertos marítimos son indispensables para el ingreso y transporte de materiales y productos importados, con la posibilidad de transportar estas mercancías por el sistema nacional de carreteras, hasta los puertos fluviales de la Amazonía ecuatoriana, para luego ser transportadas a otros destinos a través del río Amazonas. Además, este proyecto contempla el mejoramiento de las instalaciones ya existentes en las poblaciones amazónicas, localizadas sobre los ríos Putumayo, Napo y Morona (Cf. ECORAE 2003c, 130)

regional intermodal. Este proyecto podría brindar muchos beneficios a la población, al incrementarse la frecuencia del transporte y las facilidades que esto implicaría para el comercio; pero por otro lado, deben contemplarse los riesgos que puede producir este proyecto al medio ambiente y en las poblaciones: pueden incrementarse los porcentajes de migración hacia la Amazonía, mayor presión sobre los recursos naturales, aumento en los niveles de ruido, entre otros.

La incógnita deviene en, ¿hasta qué punto es posible que el ECORAE intervenga en el desarrollo de la infraestructura de transporte de los sistemas terrestre, fluvial, aéreo y de telecomunicaciones?. ¿Debemos entender que participará activamente en el financiamiento de obras o su contribución se limitará a la promoción de las obras en un plano de privatización, o de conseguir fondos no reembolsables, o de promocionar la zona para crear un crecimiento en la frecuencia de transporte, o simplemente participar en el endeudamiento nacional?. La idea de integrar las tres regiones del Ecuador en el sistema inter-modal es positiva, mas ¿cuál es la posibilidad económica o el tipo de alianzas que planea el ECORAE para la obtención de fondos?. Una parte importante para el desarrollo de este proyecto, es el buen estado de las redes viales de la costa, lo que posibilita agilidad en la frecuencia de transporte. El problema real está en las malas condiciones de las carreteras, especialmente las secundarias, del oriente ecuatoriano y las alianzas que deben establecerse entre las diferentes partes interesadas: puertos marítimos, compañías importadoras y exportadoras, instituciones gubernamentales, tratados internacionales, relaciones comerciales con transnacionales, entre otras.

Este proyecto tiene similitud con propuestas presentadas por otras instituciones del Estado, por ejemplo: la Unidad de Desarrollo Norte -UDENOR¹⁰³, se propone mejorar los medios de transporte y de esta manera incrementar las posibilidades de comercialización de las poblaciones, desde la aplicación de programa AMAZNOR¹⁰⁴;

¹⁰³ El UDENOR es un organismo adscrito a la Presidencia de la República del Ecuador, cuya misión consiste en "*mejorar de forma radical, urgente y sustentable las condiciones socio-económicas de los grupos humanos más pobres y vulnerables en las seis provincias de la frontera norte del Ecuador, a través de la ejecución y honesta del Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo y Reactivación Social*" (UDENOR 2003, 1). En el 2001, el UDENOR recibió ofertas de financiamiento por US\$ 266 millones de dólares, en donaciones, canje de deuda, créditos concesionales y ordinarios para los siguientes tres años. Como aporte nacional a los recursos invertidos por la comunidad internacional, el gobierno nacional comprometió del presupuesto nacional del 2002 recursos por US\$13'270.000 (Ibid, 9)

¹⁰⁴ Programa de desarrollo sostenible de la frontera amazónica norte – AMAZNOR, UDENOR.

así también el MOP¹⁰⁵ tiene como proyecto dar mantenimiento e incrementar el número de vías de las provincias del norte de la Amazonía. El problema radica en la duplicación de esfuerzos desde varios frentes: es conveniente que las instituciones incrementen la comunicación entre ellas, esto efectivizaría las acciones y brindaría servicio a un mayor sector de la población. Además, hasta el momento se desconoce el monto que invertirá el ECORAE para el desarrollo de este proyecto.

2. Proyecto de turismo

A pesar de la belleza paisajística y la rica biodiversidad existente en la Amazonía ecuatoriana, la empresa turística no ha logrado afianzarse firmemente en la zona a consecuencia de diversos factores, tales como: las malas condiciones en que se encuentra la red de carreteras amazónica, la falta de promoción, la creciente delincuencia, un incremento de la inseguridad y violencia que ha crecido en las provincias del norte, especialmente en Sucumbíos *“a raíz de la agudización del conflicto social y armado en Colombia, dado que Sucumbíos es una provincia fronteriza”* (Consejo Provincial de Sucumbíos 2002, 78)

Actualmente, el lineamiento de mayor énfasis que desarrolla el ECORAE es el turístico, donde propone como políticas a seguir: desarrollar destinos turísticos sustentables para el mercado nacional e internacional, conformar empresas de economía mixta para el desarrollo de proyectos estratégicos, generar incentivos para la comercialización de destinos y productos turísticos sustentables, generar incentivos para el desarrollo tecnológico e investigación, y el fortalecimiento institucional de la pequeña y mediana empresa de productos turísticos sustentables (Cf. ECORAE 2003c, 195).

Existe gran expectativa frente a las posibilidades de desarrollo turístico por parte de los gobiernos seccionales, la empresa privada, las organizaciones sociales y otros actores regionales. El ECORAE ha puesto especial énfasis en las provincias de Napo y Pastaza para realizar este proyecto. Los municipios son los organismos que más vinculados están a la idea del desarrollo turístico, por ejemplo: la alcaldía de Puyo

¹⁰⁵ Ministerio de Obras Públicas. El 9 de diciembre del 2003, el comité de gestión tiene cita en Sucumbíos con el Subsecretario del MOP, para consolidar el proyecto de la Troncal Norte Amazónica (interconexión entre las carreteras del norte del país, desde San Lorenzo hasta el Putumayo) que fue impulsado por la Asamblea Biprovincial.

trabaja para impulsar esta iniciativa, sus autoridades consideran que ésta es la línea a seguir para el crecimiento económico de la provincia¹⁰⁶.

Para lograr el fortalecimiento de este proyecto es necesario conocer el potencial existente de los recursos naturales y culturales en relación con los usos en la producción de los servicios turísticos. El apoyo del ECORAE está dirigido a intensificar la gestión turística, estudiar el mercado con la finalidad de promover la actividad turística, instalación de un centro turístico de selva tropical en Nueva Rocafuerte, parques temáticos, y conectividad turísticas con otras áreas del país (Cf. ECORAE 2003c,142). Pero, esta institución aún no expone a cuánto asciende el total de la inversión necesaria para la puesta en marcha de este proyecto, o la cantidad económica de su aporte a éste. Así como también se desconocen cuáles serán las alianzas que realizará el ECORAE para lograr su objetivo.

3. Proyecto de mejoramiento agropecuario

El ECORAE ha diseñado un Plan de mejoramiento agropecuario, dirigido a los pequeños productores con la finalidad de optimizar las condiciones de vida local: diversificación de cultivos que brinden seguridad alimentaria a la población y especies promisorias (aprovechamiento de productos no tradicionales), mejorar la ganadería actual. Este apoyo al sector agropecuario está orientado a *“dar valor a la producción local mediante la producción de semi-elaborados y productos finales que demandan las industrias farmacéutica, química y de alimentos”* (ECORAE 2003c, 152)

La propuesta está presentada dentro de un marco estratégico diseñado alrededor de la sustentabilidad de los recursos, sobre la base de tecnologías alternativas¹⁰⁷ y activa participación de los beneficiarios. Las estrategias responden a un ordenamiento territorial y de planificación regional que contemple la biodiversidad amazónica, además de una investigación científica de base¹⁰⁸ para crear bases de conocimiento. También es importante, la generación, transferencia y difusión de tecnología que optimice el sistema de producción y la comercialización de productos. Este lineamiento mantiene la estrategia de trabajo sustentada por el ECORAE desde

¹⁰⁶ Información obtenida en entrevista con Raúl Tello, Alcalde de la ciudad de Puyo.

¹⁰⁷ Tecnologías alternativas con relación a la conservación de suelos, aboneras orgánicas que permitan el reciclaje de nutrientes e insecticidas botánicos que no tienen efectos secundarios y se degradan de forma natural (Cf. ECORAE 2003c, 152)

¹⁰⁸ El objetivo es sistematizar y priorizar las especies promisorias útiles para distintos fines e incorporarlos a los procesos productivos vinculados con el mercado y coordinar con laboratorios para su aprovechamiento industrial (Cf. ECORAE 2003c, 156)

su creación. El fortalecimiento del sector agropecuario ha sido continuo, pero las acciones desplegadas por esta institución en años posteriores no han logrado un crecimiento del sector. Los recursos económicos destinados a la inversión en proyectos agropecuarios fueron recortados este año, y aún se desconoce el monto económico con el que contaría esta propuesta. A esto debe sumarse, que el ECORAE debe crear alianzas con instituciones y organizaciones que permitan gestionar recursos para el desarrollo de sus estrategias, esto implica mejorar los sistemas de comunicación entre las instituciones y trabajar con planes establecidos a largo plazo.

4. Proyecto de biodiversidad (“MegaBio”)

Para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, el ECORAE reconoce *“la necesidad de promover políticas y generar capacidades institucionales que permitan usar y disponer algunos recursos de la biodiversidad para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades locales, a la vez que vincular el uso sustentable con el desarrollo local”* (ECORAE 2003c, 168)

Las actividades a desarrollar en este proyecto son: articular y complementar los megaproyectos desde la generación de conocimiento, conservación y uso sustentable de la biodiversidad, fortalecer las alianzas estratégicas con los organismos públicos y privados, identificar y analizar las experiencias previas de otras instituciones, además de identificar los actores locales relevantes que apoyan proyectos similares (Cf. ECORAE 2003c, 169).

En esta propuesta, esta institución debe ser cuidadosa en el tratamiento del conocimiento adquirido y su transmisión, ya que los derechos de los pueblos sobre los recursos de la naturaleza pueden ser mal administrados, especialmente en lo referente a los beneficios que estos prodigan y pueden prodigar al conjunto de la sociedad ecuatoriana. Si las condiciones sobre las cuales se ejecutará la disponibilidad y uso de los recursos naturales, no son claramente delineadas, pueden producirse conflictos acerca del aprovechamiento adecuado de esos mismos recursos. Esta incógnita acerca de cómo se aprovecharán los recursos, surge de la propuesta del ECORAE, de incentivar la investigación científica de base con el fin de identificar especies promisorias que puedan ser vinculadas a procesos productivos en el mercado y en el sector industrial (Cf. ECORAE 2003c, 158). Este punto nos pone en alerta, pues la introducción en el mercado o el aprovechamiento industrial de los recursos, implicaría utilizar una mayor cantidad de éstos con una posible reducción del stock natural y

puede poner en riesgo la propiedad intelectual de los pueblos en el uso de los recursos naturales.

5. Universidad Estatal Amazónica

Esta universidad de reciente creación tiene como objetivo satisfacer la demanda de formación profesional de la población regional e impulsar la investigación científica. Este centro educativo está localizado en Tena, provincia de Napo. La universidad llevará a cabo los siguientes programas: formación profesional, educación dirigida a una agenda de desarrollo, programas de investigaciones, servicio de consultoría y asesoría y un programa de publicaciones. El ECORAE observa a la universidad como una “constructora de conciencia regional”, donde deben ser pensados los problemas, proponer estrategias y dar formación profesional a la sociedad amazónica (Cf. ECORAE 2003c, 175). Este centro educativo se presenta como una estrategia clave para el desarrollo de los pueblos de la Amazonía.

Así también, el ECORAE firmó un convenio de cooperación con FLACSO, para otorgar diplomas de postgrado a profesionales de la Amazonía como mecanismo de generación de capital humano. Además, ha preparado una estrategia de capacitación en el uso de internet y tecnología informática, este proyecto puede ser beneficioso para la sociedad pero existe desconfianza del alcance del mismo, pues es difícil que llegue a los sectores menos favorecidos que sufren por la falta de recursos¹⁰⁹, por lo complicado que puede ser el acceso a las poblaciones más alejadas de las redes viales principales. Los representantes de la sociedad civil piden un mayor énfasis en la educación básica antes de entrar en la era de la tecnología, pues un gran sector de la población habita en el ámbito rural apenas han cursado la primaria, pocos la secundaria y poquísimos han asistido a centros de educación superior (SIISE 3.0).

6. Centro regional de gobernabilidad y política pública

El ECORAE trabaja en conjunto con la Fundación Ambiente y Sociedad, en el diseño e implementación de un Centro regional de gobernabilidad y política pública. Este centro se propone facilitar los procesos de gobernabilidad local, donde la

¹⁰⁹ Existe escasez de recursos humanos a causa de los procesos migratorios, y sin desmerecer la capacidad de los habitantes pocos son los que tienen suficiente nivel educativo para entender o manejar el lenguaje técnico que requiere la formulación de proyectos o el uso del internet, no sólo en el tema del manejo de la red sino en la posibilidad de comprender la información proporcionada,

formación y capacitación en políticas públicas conduciría al mejoramiento de las capacidades locales.

La capacitación está dirigida a autoridades gubernamentales, representantes de organizaciones locales (colonos e indígenas) y dirigentes de la sociedad civil, “*el objetivo del proyecto es contribuir a mejorar el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales, de la sociedad civil y privadas, promoviendo el desarrollo humano sostenible y un sistema de gobernabilidad eficaz*” (ECORAE 2003c, 179). Aunque el proyecto tiene aceptación entre algunos sectores de la sociedad, aún no está clara su forma o diseño, y es presentado como una idea interesante que debe ser trabajada aún más, ya que señalar las deficiencias en políticas públicas y gobernabilidad no es suficiente si no se piensa como un proceso mayor la construcción de bases para lograr un cambio desde el Estado hacia la sociedad, y viceversa.

Estos dos proyectos están dirigidos a la creación de centros de capacitación¹¹⁰ y responden ante la necesidad de la población de obtener conocimiento adecuado para el aprovechamiento del medio ambiente, esto apoyado en la generación, transferencia y difusión de tecnología. La intención es saludable, siempre y cuando se respeten los parámetros del desarrollo sustentable. El planteamiento del ECORAE de impulsar la investigación básica es positivo, pero con precaución en la forma de aprovechar los recursos y de los derechos de las poblaciones amazónicas.

7. El “diálogo petrolero”

El ECORAE describe su interés en el “diálogo petrolero” como una necesidad de participación de otros sectores de la población en la toma de decisiones en la problemática petrolera, donde debe promoverse una mayor intervención de la sociedad ecuatoriana pues todos somos directa o indirectamente beneficiados, o perjudicados por lo que acontece en el sector petrolero. Esta institución propone como tema de diálogo a la política petrolera: “¿dónde y cómo explorar y explotar?”; su intención es promover la transparencia en los procesos y prácticas petroleras para garantizar el respeto de los derechos colectivos, y el seguimiento de las operaciones petroleras que permita conocer y evaluar los impactos socio-ambientales, y el destino de los ingresos provenientes de esta actividad (Cf. ECORAE 2003c, 180).

¹¹⁰ Hasta el momento, se ha puesto en marcha el proyecto para la constitución de un Centro de Gobernabilidad y la Universidad Amazónica.

La propuesta de participar en el papel de moderador o mediador, o como parte interesada (aún se desconoce que posición tiene el ECORAE ante cada uno de los conflictos ambientales relacionados con el petróleo), es interesante en la medida que este instituto debería velar por el desarrollo sustentable de la región Amazónica. Pero, aún no han concretado ningún mecanismo o estrategia que permita incrementar las líneas de comunicación interinstitucional y con la industria petrolera. Las empresas petroleras han practicado por largo tiempo políticas paternalistas y asistencialistas con las poblaciones aledañas a las áreas hidrocarburíferas¹¹¹, (Cf. Wray 2000, 52). Existen dos mecanismos a través de los cuáles el Estado afronta las dificultades¹¹² entre la industria hidrocarburífera y las poblaciones afectadas, con la entrega de fondos:

“Via ECORAE, y programas de desarrollo comunitario manejados por las petroleras. El ECORAE es una institución creada con la finalidad de canalizar un porcentaje de los ingresos generados por el petróleo para el desarrollo de la región, fundamentalmente a través de los organismos seccionales. Cabe señalar que este mecanismo no ha sido eficiente en apoyar el desarrollo de los pueblos indígenas de la región, respetando sus creencias y procesos. No sólo por los propios límites del ECORAE –debilidad institucional, técnica y financiera, acción clientelar, reproducción de vicios burocráticos, duplicación de esfuerzos- sino además, desde el punto de vista de las organizaciones, por no tratarse de un mecanismo autónomo indígena” (Ibid, 36)

Este planteamiento nos lleva a preguntarnos, ¿de qué manera se puede impulsar una participación mayor de la población en la toma de decisiones, dentro la problemática petrolera, cuando el poder económico del sector petrolero rebasa las posibilidades de acción de la ciudadanía?. Iniciativas y acciones para impulsar un “diálogo petrolero” han surgido en diversas instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, desde la industria petrolera, el Estado y los sectores afectados por la industria.

El ECORAE pretende incorporarse a este sector, pero aún no concretan alianzas con la empresa petrolera estatal o con las organizaciones no gubernamentales que siguen de cerca los conflictos socio-ambientales generados por esta industria, como es el caso de Acción Ecológica. Entiende al “diálogo petrolero” como un proceso social y con una dinámica que debe ser considerada como un proceso con resultados sostenibles a mediano plazo. El proceso no puede reducirse

¹¹¹ La mayoría de las empresas petroleras satisfacen las exigencias más inmediatas de las poblaciones afectadas directamente por la industria, pero no tienen planes a largo plazo para estimular y mejorar la calidad de vida de los pobladores.

¹¹² Ausencia de mecanismos claros de indemnización, compensación y participación directa en los beneficios generados por la actividad petrolera (Cf. Wray 2000, 35)

sólo a un conjunto de reuniones de discusión, es un proceso de búsqueda de acuerdos (Cf. ECORAE 2003c, 182). Pero, este planteamiento del ECORAE parece quedarse en papel, no hay una metodología clara y desagregada para este proyecto desde el ECORAE.

Esta institución realizó un primer intento de diálogo, suscribió un convenio con la empresa petrolera ECUADORTLC S.A¹¹³, para coordinar la implementación de planes, programas y proyectos para las comunidades que habitan en la zona de influencia hidrocarburífera del Bloque 18 y el Campo Palo Azul en la provincia de Orellana, el 30 de junio del 2003 (Cf. www.ecorae.org.ec). Este convenio tiene, también, como objetivo el promover la participación y la coordinación interinstitucional e intersectorial entre los diversos actores del desarrollo de la zona. Este convenio crea dudas acerca del papel que desea tener el ECORAE en la Amazonía, en un inicio se presenta la participación de la institución en el “diálogo petrolero” como mediadora o moderadora, luego firman un convenio con una de las empresas petroleras para ser ejecutora de planes y proyectos en las comunidades afectadas, contradiciendo su posición primaria. Esta problemática nos conduce a revisar las relaciones del ECORAE con otros grupos de la sociedad y del Estado -especialmente en su participación en el diálogo entre PETROECUADOR, UDENOR, ECORAE y la Asamblea Biprovincial de Orellana y Sucumbíos, convocado por PETROECUADOR en mayo del 2003, en la ciudad de Lago Agrio, y las negociaciones que siguieron entre las instituciones y el comité de gestión de Sucumbíos, para la designación de obras y proyectos en la provincia.

8. Conclusiones

Ante los datos apuntados podemos finalizar con algunas reflexiones acerca de las actividades del ECORAE. Tenemos así que, los ingresos económicos del ECORAE desde 1992 hasta el 2002, alcanzan los 25'797.727 dólares, de estos más de 20 millones fueron orientados al desarrollo económico y fomento productivo, además de la gestión ambiental y al desarrollo social e intercultural, la planificación y gestión local, y al fortalecimiento institucional de la región amazónica ecuatoriana. Al revisarse los proyectos financiados por el ECORAE en la Amazonía se verifica el énfasis puesto por esta institución en el desarrollo productivo de la zona, lineamiento estratégico que aún se mantiene bajo la propuesta de una nueva estructura organizacional que implica: propender a mejorar la productividad y los canales de comercialización de los

¹¹³ Antes Pérez Companc.

productos agrícolas, forestales y pecuarios aprovechando sus ventajas competitivas, mediante el uso adecuado del territorio amazónico¹¹⁴.

En la actualidad, la misión del ECORAE se basa en diseñar y ejecutar una estrategia de desarrollo regional, pero esto implica destinar menor cantidad de recursos al crecimiento de pequeños grupos sociales: como la familia o grupos gremiales, que son los beneficiarios directos de pequeños proyectos. Desde luego esta nueva dinámica de acción no desmerece que la búsqueda de nuevos caminos de desarrollo, estén concebidos para mejorar las condiciones de vida de estos grupos. Los grandes proyectos propuestos por el ECORAE tienen como eje transversal la optimización del uso de los recursos naturales y su conservación. Aunque no queda claro cuáles son los límites y parámetros que deben utilizarse para mantener el control sobre los beneficios a generarse y sobre el aprovechamiento de los recursos.

Los (mega) proyectos se presentan como estrategias de desarrollo para la Amazonía ecuatoriana, pero aún existen dificultades en la aplicación. La búsqueda de conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, están apuntadas en el desarrollo de todos los megaproyectos, las propuestas no se observan innovadoras y mantienen posturas conservadoras donde predomina el desarrollo económico de la región. Aunque se da importancia al uso sostenible, el concepto de desarrollo sustentable no logra ser integrado en su totalidad. El considerar un desarrollo integral de la región es correcto, mientras sea equitativa la atención a todos los sectores. A pesar de los problemas internos en el desarrollo de grandes proyectos, como: la elaboración de proyectos, el manejo contable y financiero de "macro proyectos", la búsqueda de mercados potenciales, entre otros; algunos de estos proyectos son vistos con optimismo, especialmente por los gobiernos seccionales, pero la sociedad civil es escéptica acerca de que lleguen a concretarse plenamente, pues se necesita transparentar las relaciones políticas.

A continuación se presentará sucintamente las interrelaciones entre el ECORAE y la sociedad civil amazónica, a más de contextualizar esta dinámica en el marco de la gobernabilidad democrática, mismo que permita establecer un mayor vínculo entre los procesos democráticos, de desarrollo económico sustentable y un desarrollo humano sostenible en la zona.

¹¹⁴ Documento base para la reingeniería institucional. Resumen Ejecutivo. ECORAE. Mimeo. 2003.

CAPÍTULO III: El ECORAE y su relación con la sociedad civil, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible en la Amazonía ecuatoriana

En este capítulo se revisará en primer lugar, las relaciones del ECORAE con la sociedad civil y los organismos seccionales, con la exposición de dos reuniones realizadas en el año 2003 entre los diversos actores que tenían como fin discutir el desarrollo de la Amazonía ecuatoriana. A partir de la misión planteada por el ECORAE como estrategia para la formulación de políticas, se analizará brevemente su aporte al desarrollo sostenible en la región. Luego se presentarán algunos enfoques teóricos contemporáneos sobre gobernabilidad democrática. Esta revisión permitirá analizar el papel del ECORAE en la Amazonía ecuatoriana, su participación en el establecimiento de un modelo de gobernabilidad democrática a seguir, y su contribución en la puesta en marcha de políticas de desarrollo sostenible para la zona.

Las estrategias diseñadas por el ECORAE para impulsar el desarrollo de la RAE, desde diferentes dimensiones y temporalidad, tanto en la aplicación de proyectos como en su estrategia de viabilizar alianzas entre los diversos sectores del Estado y la sociedad civil, en el primer periodo de su historia estuvieron basadas en una postura paternalista y en los últimos dos años, han sido concebidas en un proceso de reestructuración para brindar un mejor servicio a la sociedad y la optimización en el uso de los recursos económicos. La sociedad civil distingue desde dos perspectivas este proceso interno del ECORAE. Primero, surge la necesidad de despojarse de procedimientos clientelares en la institución, esto haciendo frente a los nuevos lineamientos y requisitos impuestos para la entrega de recursos, en el campo de pequeños y medianos proyectos. Lo que nos conduce al segundo punto que es, la exigencia a la sociedad civil de mejorar técnicamente sus propuestas de proyectos, de forma que sea posible realizar un seguimiento económico y financiero de los mismos y obtener resultados finales satisfactorios para las partes.

Las opiniones se dividen en la sociedad civil, por un lado un sector se siente desfavorecido en la entrega de recursos bajo el argumento de que los estándares exigidos para conseguir financiamiento de proyectos son muy altos y ellos no están capacitados técnicamente para cumplirlos. Otro sector de la población observa con interés el proceso de reestructuración propuesto por el ECORAE, hacia dentro de la

institución y hacia fuera. Es claro que en este momento, existe un distanciamiento entre lo que era el ECORAE y lo que quiere ser en el futuro. Hoy en día, esta institución le da un mayor impulso a los grandes proyectos, mismos que permitirían a la RAE abrirse hacia un proceso de globalización, tanto en su participación en el comercio internacional como en el impulsar procesos de formación profesional e investigación para la captación de conocimiento sobre los recursos naturales, misma que permita un uso sustentable de los mismos.

A. Los organismos seccionales y la sociedad civil en relación con el ECORAE

En esta sección se revisará brevemente las relaciones que mantiene el ECORAE, no sólo con la sociedad civil sino con otros organismos del Estado, a partir de una serie de negociaciones que surgieron para dar solución a una serie de demandas expuestas desde la Asamblea Biprovincial de Sucumbíos y Orellana

EL ECORAE en conjunto con PETROECUADOR, UDENOR, los organismos seccionales y la ASCIS¹¹⁵ desde mayo del 2003, participaron en negociaciones que responden ante solicitudes planteadas por la Asamblea Biprovincial de Sucumbíos y Orellana. Realizaron dos reuniones con todos los actores, con el fin de promover una mayor comunicación entre los actores y las instituciones. Desde agosto hasta noviembre, las negociaciones entre el Comité de Gestión¹¹⁶, que fue designado en la primera reunión, y las instituciones se efectuaron por separado con el fin de obtener financiamientos concretos a los proyectos propuestos dentro de la línea de trabajo de cada institución.

La primera reunión fue convocada por PETROECUADOR, entre los días 26 y 27 de marzo del 2003, en la ciudad de Lago Agrio, congregando a más de 100

¹¹⁵ Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos. La ASCIS se fundó en octubre de 1998, como organización colectiva con el objetivo de apoyar iniciativas, hacer seguimientos de las acciones e interacciones que desarrollen las diversas instituciones en la provincia de Sucumbíos. La ASCIS está conformada por la sociedad civil, la que es definida como el grupo de ciudadanos residentes en Sucumbíos y la conforman: instituciones de derecho privado, iglesias y otros grupos legalmente reconocidos, organizaciones populares (incluye, campesinas e indígenas), gremios profesionales y productivos, sindicatos, entre otros. La ASCIS considera como miembros fraternos a los delegados o representantes de instituciones públicas (Datos obtenidos en una entrevista realizada con Marco Antonio Enriquez, miembro de la ASCIS, en el 2003 y por los datos de un tríptico de la Asociación).

¹¹⁶ Actualmente, la ASCIS forma parte del Comité de Gestión de Sucumbíos, ejecuta la presidencia. La vicepresidencia es ejercida por el Consejo Provincial de Sucumbios, y son miembros del comité: los municipios, la iglesia y las juntas parroquiales. La presencia de la iglesia en el comité imprime equilibrio en las relaciones y negociaciones entre las instituciones.

personas representantes diversas organizaciones¹¹⁷ gubernamentales y no gubernamentales de las provincias de Sucumbíos y Orellana¹¹⁸. Esta reunión tuvo como objetivo recoger las opiniones y propuestas de la sociedad civil para la inversión de recursos económicos en proyectos que contribuyan al desarrollo de la región. El evento fue visto por la ASCIS y representantes del Consejo Provincial¹¹⁹, como una iniciativa importante de acercamiento desde el Estado a la sociedad civil, aunque se mostró escepticismo en la obtención de beneficios tangibles, es decir financiamiento para la ejecución de obras y proyectos de desarrollo. Al final del evento se firmó un convenio, en el que las partes se comprometían a diseñar propuestas que impulsen el desarrollo de la Amazonía y a mejorar la comunicación entre las diferentes partes.

Una segunda reunión se realizó en Quito, el 8 de julio del 2003, con la presencia de los representantes de cada una de las instituciones involucradas. Allí, la ASCIS y los organismos seccionales de Sucumbíos presentaron un conjunto de propuestas con un valor aproximado de 7'200.000 dólares, con el objetivo de que fueran financiados por estas instituciones. Estas propuestas fueron diseñadas por los beneficiarios de las mismas. El Consejo Provincial de Sucumbíos propuso varios proyectos, los mismos que estaban acorde al "Plan de Desarrollo Estratégico" formulado por el Consejo para la provincia. La mayor parte de los proyectos expuestos fueron de fortalecimiento educacional (ambiental, intercultural y provisión de útiles escolares), de mejoramiento de las instalaciones del hospital de Lago Agrio, dotación de infraestructura de alcantarillado y agua potable para varias poblaciones, apoyo a proyectos agrícolas y turísticos, extensión de la red de electrificación, entre otros. Los representantes de las instituciones solicitaron la presentación de las contrapartes de cada uno de estos proyectos, se mostraron reacios a brindar financiamiento en el transcurso de este año, pero sí se comprometieron para estudiar los proyectos e incluir los que fueren aceptados, en los presupuestos del año 2004 de cada institución. Se evidenció predominio en el pedido de infraestructura, la urgencia de satisfacer necesidades inmediatas, por lo que los proyectos a mayor plazo fueron dejados en un nivel secundario. Mas, nos llamó la atención que el discurso que se manejó por parte

¹¹⁷ En esta reunión cada institución presentó las diferentes líneas de acción que ha desarrollado con el fin de impulsar el desarrollo en la RAE, y se presentaron propuestas de apoyo hacia la sociedad civil y los organismos seccionales de la provincia.

¹¹⁸ el Prefecto y Diputados de Sucumbíos, los Concejales de los Consejos Provinciales, Alcaldes de los Municipios de las dos provincias, Presidentes de Juntas Parroquiales, dirigentes de organizaciones de mujeres, dirigentes de organizaciones indígenas (ONISE, FOISE, CONFENIAE), representantes del PRODEPINE, dirigentes de los Centros Agrícolas, y los representantes de PETROECUADOR, UDENOR, ECORAE y la ASCIS.

¹¹⁹ Comentarios recogidos en las entrevistas realizadas a los participantes de la reunión, funcionarios de las instituciones participantes.

de los interesados fue acerca de promover la gestión política de los recursos, para la obtención de fondos. Esto prueba una fuerte disposición política por parte de los actores sociales y de los representantes de los organismos seccionales, donde el conseguir obras para las poblaciones se convierte en una forma de promover candidaturas políticas. Esto es claro por ejemplo en la insistencia por parte de los organismos seccionales a través de la ASCIS, en que se financien proyectos este año, pues expresan que se han levantado muchas expectativas entre la población.

Las instituciones participantes en el diálogo se mostraron abiertas a conocer las demandas y proyectos que planteó la sociedad civil. PETROECUADOR¹²⁰, UDENOR y ECORAE apuntaron que los presupuestos anuales están comprometidos para el año 2003, y que es más viable ubicar estos proyectos en los presupuestos del 2004. Además se transmitió el interés de crear una base de datos interinstitucional que permita a las instituciones involucradas conocer las acciones de los otros organismos y de esta manera no duplicar esfuerzos sino dirigirlos en líneas más efectivas. El ECORAE solicitó un plazo de tiempo para estudiar los proyectos propuestos, pues éstos tienen que a moldarse a los nuevos ejes territoriales y lineamientos estratégicos propuestos por la institución; y propone proporcionar dos técnicos que agilicen la base de datos para el cruce y sistematización de información, de manera que facilite la presentación y elaboración de proyectos. UDENOR ofreció el servicio de otro técnico. Además, esta institución expuso que su objetivo en este año, es lograr la desconcentración de acciones dentro de la institución y ampliar las actividades de las secretarías técnicas¹²¹.

A pesar de la insistencia de la sociedad civil por obtener recursos económicos para la provincia y el reclamo por un mayor compromiso para el financiamiento de los proyectos, parece que aún existen dudas de si el esfuerzo realizado para lograr un acercamiento entre las partes e impulsar el desarrollo de la región es un objetivo válido. A estas dos reuniones, se sucedieron varias reuniones más: entre los asistentes a la segunda reunión, entre el ECORAE y el comité de gestión, entre UDENOR y el comité de gestión. En octubre del 2003, PETROECUADOR amplió el financiamiento para los proyectos en ejecución en el cantón Shushufindi (San Roque, Jivino, 7 de Julio, Shushufindi), para proyectos de alcantarillado e infraestructura educativa. En total 7 proyectos: 6 de infraestructura básica y 1 de educación

¹²⁰ En ese momento, PETROECUADOR no realizó compromisos de ningún tipo.

¹²¹ Mas, en las entrevistas realizadas a los coordinadores de las secretarías técnicas, estos no mostraron un real conocimiento de las líneas a seguir en el futuro, como institución.

intercultural¹²². En noviembre, el comité de gestión convocó a una reunión a las autoridades del ECORAE, pero no asistió ningún representante. A fines de noviembre, UDENOR¹²³ se reunió con el comité de gestión y se comprometió en financiar varios de los proyectos presentados a la institución¹²⁴. El ECORAE no ha logrado establecer alianzas con la población de Sucumbíos, esta deficiencia podría ser una muestra de debilidad institucional y de gobernabilidad en sus relaciones internas y externas.

Las políticas públicas a aplicarse en la Amazonía aún se encuentran en construcción. Hasta ahora, las estrategias utilizadas han sido las mismas aplicadas en el resto del país. Esta debilidad en la formulación de políticas -específicamente diseñadas para la Amazonía ecuatoriana, constituye uno de los problemas que se intenta resolver con el incremento de las relaciones entre los organismos sociales, gubernamentales y no gubernamentales, con las instituciones del Estado. El ECORAE propone varias estrategias a seguir para el desarrollo de los proyectos (mega, macro y micro) pero estas necesitan el apoyo no sólo económico del gobierno, sino también el político, pues la aceptación y éxito de una política se basa en la respuesta que brinde a las necesidades de la población.

Pero también, la sociedad civil juega un papel importante en la construcción de procesos de desarrollo, muchas veces dificultado por el carácter contradictorio que presenta en sus interrelaciones, por la vida múltiple en que se desempeña, en sus relaciones con la política y con el Estado, y en su papel frente a la construcción de la vida democrática; pero así también, tiene un papel importante en la gobernabilidad democrática pues el incremento de su participación en los procesos democráticos permite el encontrar consensos y soluciones a los conflictos. Muchos de estos conflictos son consecuencia de un desarrollo desigual, no sólo entre los países del "primer" y "tercer" mundo, sino también entre las diferentes regiones dentro de un país. Lothar Brock (2001, 260), plantea que la problemática del desarrollo se generaliza y su política se internaliza, este panorama de conflictividad exige la creación de estructuras institucionales que permitan canalizar soluciones a estos conflictos.

En el Ecuador, los conflictos socio-ambientales expresan desigualdades no sólo económicas, sino también de equidad. El desarrollo económico desigual, la

¹²² Información proporcionada por Amada Solórzano, miembro del Comité de Gestión.

¹²³ Existe un convenio entre ECORAE-UDENOR, con financiamiento de US\$300 mil dólares para transmisión de información. Este proyecto no ha sido finiquitado pues ECORAE se niega a validar la información a ser entregada (información facilitada por miembros de UDENOR).

¹²⁴ US\$ 392.546,20 en total para los proyectos solicitados al UDENOR.

reducida oferta de servicios de salubridad, educativos y de servicios básicos, disminuye las probabilidades de lograr en corto tiempo el éxito de un programa enfocado en el desarrollo sostenible de la región amazónica. El ECORAE tiene como misión fomentar el desarrollo sostenible, pero encuentra varias dificultades internas y externas para lograr ese objetivo, pues el déficit de gobernabilidad democrática no concede un marco normativo suficiente para incentivar estas estrategias. Ante este problema, es recomendable hacer una breve revisión de las visiones teóricas del desarrollo sostenible y su significado para el ECORAE.

B. El problema del desarrollo sostenible como política a seguir

Los estudios acerca del desarrollo se construyeron alrededor de la teoría económica a inicios del siglo XIX. La crisis vivida en los países del norte en los años 30 del siglo XX, dio cabida a múltiples explicaciones teóricas y planteamientos estratégicos para impulsar el desarrollo de las poblaciones comprometidas. Keynes se separa de los neoclásicos para proponer un Estado de bienestar, donde el gobierno toma la batuta en impulsar y proteger el desarrollo de su pueblo. La teoría neoclásica asume una separación entre la eficiencia económica y la igualdad distributiva, donde el funcionamiento del mercado es la principal preocupación, pero los supuestos del modelo neoclásico son cuestionables desde los países del sur, pues las relaciones económicas no se presentan de igual manera y equilibradas como en los países del norte (Cf. Báez 1986, 74). La necesidad de exponer nuevos planteamientos que ayuden a explicar las diferencias de funcionamiento económico de los diversos países del mundo, esto sumado a la acelerada explotación de los recursos naturales, alentó a un sector a proponer nuevas teorías que permitieran explicar la relación del hombre y naturaleza, considerando que esta relación está basada en el aprovechamiento de los recursos naturales.

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas¹²⁵ popularizó el término “desarrollo sostenible”, definiéndole como “*desarrollo que atiende las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades*” (Sachs 1996, 22). El concepto implica que el desarrollo tiene límites no absolutos y que está ligado a la capacidad tecnológica para el uso de los recursos, se refiere a un cambio cualitativo

¹²⁵ Conocida como la Comisión Brundtland

de un sistema económico. Pero, el desarrollo sostenible es más complicado ponerlo en práctica, que exponerlo desde una teoría. Una de las dificultades está presente en que, el concepto de sostenibilidad en la práctica tiene diversos significados e interpretaciones, lo que amenaza con restarle validez, además de tornarlo como ambiguo e impreciso (Cf. Márquez 1996, 90).

El desarrollo sostenible puede ser abordado desde la teoría de los sistemas o desde la ecología. La teoría de sistemas tiene su fundamento en que todos los sistemas presentan características similares, estos en su complejidad pueden ser sostenibles desde el punto de vista ecológico, y sus recursos son limitados imponiendo restricciones a sus posibilidades de expansión. Los ecosistemas deben alcanzar un equilibrio entre la producción y el consumo, los estudios ecológicos exponen que una vez alcanzado el equilibrio, no existen excedentes pues la naturaleza consume todo aquello que produce, incorporando los residuos al ecosistema (Cf. Márquez 1996, 90).

Arturo Escobar (1993, 100) expone que, la teoría del desarrollo sostenible ha sido analizada desde diversos planteamientos discursivos, como: el liberal, el culturalista, y el ecosocialista. El discurso liberal¹²⁶ establece la relación entre naturaleza y sociedad, difundido por el "Informe Bruntland", además de asumir la existencia de una cultura económica dada¹²⁷. El discurso culturalista¹²⁸ constituye una crítica al discurso liberal, éste pone énfasis en la cultura como instancia fundamental de nuestra relación con la naturaleza, no acepta el caracterizar a la naturaleza como una mercancía. Una denuncia hecha tanto por los culturalistas como por los ecosocialistas sobre el discurso liberal del desarrollo sostenible es la imposibilidad de reconciliar crecimiento económico y ambiente. El planteamiento de los ecosocialistas está sustentado en la economía política, donde la naturaleza es vista como una fuente de valor en sí misma¹²⁹. La posición del ECORAE respecto al desarrollo sostenible, puede ubicarse dentro del marco del discurso liberal. En 1996, se culmina el "Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la RAE" diseñado por ECORAE. En este documento

¹²⁶ Este discurso se ventila especialmente en los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial, el BID, o en organismos internacionales para el desarrollo como el PNUD y la CEPAL, entre otros.

¹²⁷ La cultura económica occidental cuenta muchas historias de importancia para los ecologistas. Nos habla, por ejemplo, de que la naturaleza esta compuesta de recursos, de que estos son limitados y, por tanto, con valor monetario y sujetos hacer poseídos (Cf. Escobar 1993, 100)

¹²⁸ Entre sus principales representantes podemos encontrar a Wolfgang Sachs, Ivan Illich, Gustavo Esteba, Jean Robert, entre otros.

¹²⁹ Algunos de sus representantes son: James O'Connor, Martín O'Connor, Enrique Leff, Joan Martínez Alier, entre otros.

se manifiesta que, las actividades de esta institución tendrían siempre como dirección obtener un desarrollo sustentable. Este término se lo relacionó con dos principios "*por un lado la equidad con las actuales y futuras generaciones, y por otro, la consideración de los límites físicos que la biosfera impone a las actividades humanas*" (ECORAE 1996, 19).

Para esta institución, el desarrollo sustentable debe fundamentarse en los siguiente principios: 1) extraer los recursos naturales renovables sólo en cantidades y ritmos que permitan la reposición natural; 2) extraer los recursos naturales no renovables considerando la valoración del bien natural, la internalización de las externalidades; 3) actuar de tal manera que, una parte sustancial de las riquezas generadas por la región permitan mejorar la calidad de vida de las poblaciones más pobres; y 4) utilizar tecnologías que eleven la productividad, que hagan más eficiente el aprovechamiento del recurso y que disminuyan al mínimo los impactos ambientales (Cf. ECORAE 1996, 19). Estos lineamientos lucen olvidados por una larga temporada. Hoy día, el ECORAE se propone retomar estas líneas para la planificación de su trabajo, expresa sus estrategias de manera similar pero modificada hacia objetivos que se vislumbran de mayor interés hacia la generación de recursos económicos.

En 2003, el ECORAE adopta la definición de desarrollo sostenible propuesta por la Comisión Bruntland, pero muestra más apego por la definición de Serageldin, quien ve a la sostenibilidad como una oportunidad (Cf. ECORAE 2003c, 90). De esta manera, el Instituto para el Ecodesarrollo acoge a la sostenibilidad "*como una oportunidad que resalta la importancia de considerar un stock variable de riqueza, así como un flujo variable de ingreso. El enfoque quiere distinguir entre diferentes tipos de capital: capital reproducible, capital social, capital humano y capital natural. Estos son a la vez complementarios y sustituibles*" (ECORAE 2003c, 90). Esta posición que defiende los capitales sociales y naturales, y el aprovechamiento económico de los recursos, permite la apertura de la Amazonía hacia el resto del mundo. Pero debe considerarse que este proceso de modernización impulsa a la región hacia el sistema de globalización que actualmente domina al planeta, donde lo monetario está íntimamente relacionado a la captación de conocimiento y a la administración de los mismos. Ante esto, es indispensable mantener la alerta en el uso de los recursos, especialmente desde la aplicación de los grandes proyectos propuestos por el ECORAE, pues cada uno de ellos no sólo produciría beneficios con su éxito, sino también efectos positivos y negativos que deben ser controlados y evaluados para determinar la continuidad de los mismos y las reformas que fueren necesarias a futuro.

Pero, esta necesidad de implementar un criterio de desarrollo sostenible en las políticas a seguir por la institución encuentra obstáculo en el débil sistema institucional que le da soporte, al no lograr establecer fundamentos firmes que posibiliten el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, no sólo en la región sino en todo el país, misma que proporcione el marco de normas y reglas necesarias para el funcionamiento y mantenimiento de los procesos sociales. A continuación, se analizará algunos enfoques teóricos de la gobernabilidad democrática, desde las dificultades y debilidades que genera y reproduce el ECORAE como institución del Estado, mismas que se observan en las relaciones que se establecen entre los diversos actores vinculados al desarrollo sostenible de la región.

C. El ECORAE y la Sociedad Civil frente a la gobernabilidad democrática

El Estado crea continuamente estrategias dirigidas a responder a las demandas de la sociedad, el problema consiste en que muchas de ellas no logran el propósito para el cuál fueron creadas. Esto manifiesta una falta de capacidad en la planificación de proyectos y de cooperación de los sectores que serían los beneficiarios de dichas propuestas. Los problemas hacia dentro del Estado, que se reflejan en las dificultades que encuentran las instituciones para interrelacionarse con los grupos sociales y con otros organismos estatales o con los actores estratégicos, son producto no sólo de una deficiente cobertura de normas y reglamentos que den un marco a las acciones emprendidas, sino también de una débil vinculación de la sociedad civil en la definición de políticas públicas.

La dificultad que encuentra la sociedad amazónica en obtener respuestas por parte del Estado a sus crecientes peticiones, produce un clima latente de inconformidad, donde surgen tensiones entre los diversos sectores afectados con relación a los grupos con poder económico y político (como son: la industria petrolera, maderera y palmicultora, por ejemplo). Las necesidades se transforman en conflictos cuando no pueden ser solventadas u obtener respuestas que permitan encontrar soluciones satisfactorias. Los conflictos a los que se enfrentan las poblaciones del área, exigen la redefinición de políticas públicas que solventen el camino hacia una política social equitativa, de manera que se reduzcan los niveles de pobreza e inequidad entre los diversos sectores sociales. La crisis de gobernabilidad en el

Ecuador es una situación latente desde el inicio de la vida democrática en el país, tanto que podría considerársela como un déficit de gobernabilidad¹³⁰.

La inseguridad política¹³¹, los continuos desequilibrios económicos del Estado, la creciente pobreza e inequidad entre los diversos sectores sociales que conforman la sociedad ecuatoriana y más, han debilitado la instauración de un modelo de gobernabilidad democrática al no lograr establecer normativas que efectivicen, respondan y den seguridad a la sociedad ecuatoriana.

Cualquier persona con un ápice de sensibilidad social entendería este estado de crisis casi perpetua en Ecuador. De hecho, una mera inspección a la calidad de vida ciudadana, cabría preguntarse cómo no va a estallar semejante crisis si una enorme parte de la población vive bajo la línea de pobreza, no tiene acceso a la justicia, no se les respetan sus derechos civiles, políticos y culturales y son totalmente marginados (Altman 05/2001, 3)

En el proceso de revisión del material escrito acerca de la gobernabilidad democrática, he diferenciado dos líneas de análisis desde las cuáles podría realizarse un acercamiento al tema. Una línea con énfasis en el sistema institucional y una segunda que acentúa el papel de la sociedad civil en su relación con el Estado.

1. El papel del sistema institucional

La mayoría de las visiones planteadas acerca de la gobernabilidad recogen la primera línea de análisis¹³², con énfasis en el diseño de las instituciones políticas y en el grado de poder en que se establecen las relaciones (Cf. Coppedge 1996, 30). El concepto gobernabilidad democrática se ha utilizado con diversos matices, desde su aplicación a los conflictos democráticos por la legitimidad de acción de los partidos políticos, en la consolidación de las instituciones del Estado, en el tratamiento de

¹³⁰ Recordamos la definición de Camou acerca del *déficit de gobernabilidad*, como “un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso de su capacidad de amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios una “anomalía”, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad” (Camou 2001, 39).

¹³¹ La figura presidencial no logra consolidarse como ente transparente de poder, sino que está sometido a los vaivenes de la vida política

¹³² En este marco puede encontrarse los trabajos y conceptos planteados a nivel internacional, “siguiendo a Prats, es posible distinguir cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad, a saber: (1) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los 70; (2) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia; (3) su uso por los organismos internacionales; y (4) su utilización en la explicación de la construcción de europea” (Prats 2003, 240).

temas diplomáticos internacionales, en la implementación de medidas económicas regulatorias en las políticas estatales por obligación contractual con los organismos internacionales de crédito¹³³, etc.

En 1996, en Ecuador, la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) publicó un libro denominado *Ecuador: un problema de gobernabilidad* (CORDES 1996). Uno de los artículos más sobresalientes pertenece a Michael Coppedge, donde define el concepto de gobernabilidad en términos de poder desde los actores, con base en fórmulas establecidas, y donde la democracia impone requisitos a la gobernabilidad exigiendo la creación de instituciones y procedimientos que puedan ser utilizados para la resolución de conflictos (Cf. Coppedge 1996, 28). Luego, el mismo autor en un artículo publicado en México, nuevamente propone que la gobernabilidad debe definirse en términos de poder, y entenderse al poder como la capacidad de un grupo de usar recursos políticos para su propio beneficio (Cf. Coppedge 2001, 212), donde cualquier grupo que controle uno o más de estos recursos es potencialmente un actor estratégico y su poder depende de la solidez del grupo.

La gobernabilidad queda supeditada a las relaciones que puedan afianzar los actores con el Estado, donde las instituciones constituyen el medio catalizador de las políticas públicas impuestas desde el Estado a la sociedad. Coppedge evidencia la relación entre gobernabilidad y democracia, establece que tienen principios diferentes y contrapuestos lo que conduce a relaciones conflictivas. La gobernabilidad se constituye en la lógica del poder y exige representatividad de los grupos en proporción a su poder. La democracia se sustenta en la igualdad política y requiere ser representativa en relación del número de personas que apoyan a los grupos (Cf. Coppedge 2001, 214). Así, la relación entre gobernabilidad y democracia se dificulta cuando algunos actores o grupos sociales utilizan su poder para obtener mayor cantidad de beneficios, aún cuando deban dejarse en segundo plano las demandas de la sociedad.

El abuso de poder resquebraja las bases de la democracia. Al aumentar el poder de los actores estratégicos se incrementa su capacidad de influir sobre las decisiones y funcionamiento del Estado, a través de las instituciones públicas. *“Una de las tareas definitivas de las instituciones democráticas es contrabalancear las concentraciones de poder”* (Przeworski 1998, 70). La sociedad, al delegar la capacidad

¹³³ Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el Club de París, entre otros.

de tomar decisiones a un grupo de actores debilita sus instituciones políticas y su capacidad de acceder al poder¹³⁴. Al considerar el desarrollo de la gobernabilidad, las teorías ligadas al proceso a la instauración de la democracia pues en la práctica es indispensable que exista un conjunto de normas y reglas que rijan las relaciones y comportamientos de los diferentes sectores de la sociedad, garantizando el respeto a los derechos individuales y sociales. El Estado¹³⁵ es el principal agente rector de las interrelaciones entre los actores y grupos sociales, donde el poder político de éste está consolidado desde su modalidad de representación, y de los diversos grados de participación ciudadana (Cf. Torres-Rivas 2001, 158). *“La gobernabilidad democrática será definida entonces como la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática”* (Altman 05/2001, 2). La democracia estimula la participación social, allí se ponen en práctica y se fortalecen el conjunto de derechos que abriga a la sociedad: civiles, sociales y políticos (Cf. Torres-Rivas 2001, 161). Siguiendo el planteamiento de Prats, el ejercicio de sus derechos otorga a los actores estratégicos la posibilidad de participar en la toma de decisiones colectivas y resolver sus conflictos, caracterizando un sistema social gobernable institucionalizado en diferentes niveles, desde los cuales se plantean las estrategias y fórmulas a seguir¹³⁶.

Pero, la democracia no constituye una garantía para los derechos ciudadanos. *“Con todo, la dificultad que enfrentan los regímenes democráticos contemporáneos es que si bien la democracia es un sistema de derechos positivos, no genera automáticamente las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de esos derechos y obligaciones”* (Przeworski 1998, 61). Es indispensable una revisión de las modalidades de contribución de la sociedad en su intervención para la elaboración de estrategias y proyectos que sustenten el crecimiento y desarrollo de las poblaciones, desde una colaboración intensa con los organismos del Estado. En el marco de las instituciones se diferencia las dos posiciones teóricas expuestas en un inicio. Para Prats (2001, 120), las instituciones funcionan como marco de referencia y suelen

¹³⁴ El punto clave es que la democracia delegativa es no sólo una estructura sino también un proceso que con el tiempo tiende a acentuar la debilidad de las instituciones políticas y la personalización del poder político (Cf. Prats 2001, 139)

¹³⁵ Hay otras condiciones que el Estado debe satisfacer para que sea democrático, tales como ser un poder que aplica con éxito la pretensión legítima del monopolio de la fuerza y que pueda cobrar impuestos; que mantenga una independencia relativa de los intereses socioeconómicos poderosos; que a su eficacia agregue su solvencia fiscal (Cf. Torres-Rivas 2001, 160)

¹³⁶ Prats afirma que, ésta es una caracterización inicial de la gobernabilidad muy inspirada en la fórmula por Coppedge que nos parece válida como punto de partida, aunque para llegar a una caracterización final que creemos bastante diferente y ya relevante a efectos de desarrollo (Cf. Prats 2001, 120)

mediar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Para Feldman (2001, 377), las instituciones permiten regular las acciones de los actores, y su capacidad imponer normativas para regular estas relaciones. Este acercamiento al tema de la gobernabilidad da mayor importancia a las instituciones que a la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en un marco democrático. Feldman, también apunta a que los actores pueden contribuir a incrementar los grados de integración de las redes institucionales y la posibilidad de acciones colectivas (2001, 380).

2. El papel de la sociedad civil

La gobernabilidad está ligada a la potencialidad de los actores¹³⁷ para alcanzar decisiones colectivas, esta capacidad está ligada al poder y nivel de conflicto que exista entre los actores existentes y los emergentes. La posibilidad de proponer estrategias y de resolver conflictos está relacionada con los diversos grados de institucionalización del sistema socio político, que comprende las instituciones estatales y las organizaciones no gubernamentales. En el momento en que no existe equilibrio entre las demandas planteadas por la sociedad civil y la respuesta a éstas desde el Estado, se incrementan los conflictos ya existentes. *“La gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos”* (Prats 2001, 120), aunque es importante que éstos den sustento para mantener los procesos de gobernabilidad democrática en cada país.

Los pobladores de la Amazonía ecuatoriana deben redefinir su papel de ciudadanos dentro del sistema democrático, es indispensable que las metas y objetivos propuestos desde la sociedad civil retomen el tema de consolidar una identidad amazónica dónde las divergencias de opinión e intereses sean superados en búsqueda del bienestar general. *“Bajo la democracia, los ciudadanos ya no pueden tratar a las obligaciones como imposiciones de una fuerza hostil sino como exigencias de la cohesión social. No participar de las elecciones y evadir los impuestos, fenómenos tan comunes en las nuevas democracias, debilitan aún más a un ya débil Estado”* (Przeworski 1998, 63). Es importante, no sólo exigir transparencia en los procesos emprendidos desde el Estado y sus instituciones, para el caso de este estudio el ECORAE; también debe provenir desde la sociedad civil y sus representantes, pues es imperioso que la ciudadanía y el Estado definan obligaciones mutuas con base en el cumplimiento de derechos y responsabilidades de las partes involucradas (Cf. Przeworski 1998, 63).

La sociedad civil existe cuando la sociedad como totalidad puede estructurarse a sí misma y coordinar sus acciones a través de un conjunto de asociaciones voluntarias. En un sentido más operacional su existencia depende de que se formen y funcione una red de organizaciones autónomas, independientes del Estado, asociaciones voluntarias que reúnen un conjunto de ciudadanos que tienen intereses

¹³⁷ Por actores estratégicos debemos entender *“a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico”* (Prats 2001, 120).

comunes, y que pueden trascender el universo privado en el que surgen por la fuerza de su existencia orgánica, asociativa. De esa suerte ocupan espacios en la vida pública y desde donde influyen de manera decisiva y de las más diversas maneras en el juego político y en las estructuras estatales (Torres-Rivas 05/2001,148)

Es relevante la manera como se define a la sociedad civil, pues es la figura que da sustento a las demandas expuestas por las poblaciones. Como sociedad civil debe entenderse, el conjunto de actores y grupos sociales que se interrelacionan con la intención de reproducir y poner en marcha las instituciones¹³⁸ y parámetros culturales que conforman la sociedad, a través de procesos de integración social (Cf. Cohen *et.al.* 2000, 483). Así, la sociedad civil amazónica está compuesta por grupos, asociaciones, federaciones, comunidades indígenas, organizaciones campesinas, de artesanos, instituciones culturales, familias, entre otros. Es la encargada de velar por el respeto a los derechos y de plantear a los organismos indicados las demandas que surgen desde las necesidades de la población. En el marco de la sociedad civil es donde se desarrolla la vida privada, donde es posible producir una participación igualitaria en la vida pública del Estado, a través de la puesta en práctica de los principios democráticos (Cf. Cohen *et.al.* 2000, 395).

Lo interesante de la relación Estado – sociedad civil es el carácter de las relaciones adoptadas entre las partes, donde los conflictos son producto de falta de consenso y de los efectos que producen las variaciones de mercado y la inestabilidad en la política interna de un país. Tal es el caso de las relaciones entre el ECORAE con la sociedad civil y el Estado en sí, pues la identificación de los límites en el accionar de cada uno no son considerados como visibles o inflexibles, esto a pesar de que *“la sociedad civil y el Estado exhiben nuevos rasgos en el reconocimiento de sus campos, sus relaciones, sus mutuas determinaciones”* (Torres-Rivas 05/2001, 152). Una sociedad civil organizada tiene capacidad para influir en el Estado y en la economía, en la restricción o redirección de proyectos propuestos por los organismos del Estado. Su debilidad en la intervención depende la cantidad de poder que despliegan los actores estratégicos, y además de la apertura de las instituciones estatales a relacionarse con ellos.

Así, las instituciones cobran importancia tanto en lo social, como en lo político administrativo, *“con lo que la gobernabilidad se ha convertido en la dimensión institucional del desarrollo humano”* (Lasagna 11/2003, 4). Las instituciones del Estado

¹³⁸ De acuerdo al planteamiento de Habermas: *“instituciones especializadas en la reproducción de tradiciones, solidaridades e identidades”* (Cohen *et.al.* 2000, 483).

son las llamadas ha establecer parámetros de acción y de conducta, *“tienen que constituir un marco abierto a cualquier resultado, capaz de procesar intereses y valores divergentes e incluso cambiantes”* (Przeworski 1998, 72), donde la vida de las instituciones está ligada al interés de las fuerzas políticas de canalizar sus acciones a través de un marco democrático que conduzca al desarrollo de los derechos sociales, y las instituciones garanticen el ejercicio de estos derechos. Tal es el caso del ECORAE, su imagen y labor es debilitada por la ausencia de una endeble estructura normativa que le conduzca a enfrentar los conflictos que se derivan de las desigualdades que existen en la sociedad, desigualdades que no permiten alcanzar un desarrollo humano sostenible en la Amazonía ecuatoriana.

Con el objetivo de mejorar su desempeño, el ECORAE inició en el 2003 un proceso de reingeniería interna de la institución, pero querer mejorar no es una garantía de que el trabajo se optimice, pues éste está condicionado a las combinaciones institucionales necesarias para solventar las demandas de las poblaciones¹³⁹. El marco democrático que sostiene la gobernabilidad fortalece las instituciones de la sociedad civil¹⁴⁰, al incrementar desde la participación su influencia en ella. Las relaciones que se entablan entre los diferentes actores y grupos que conforman la sociedad civil son de variada índole y están determinadas por los diversos intereses que tiene cada grupo. Así mismo, estos intereses son dirigidos por la sociedad civil hacia sectores que garanticen capacidad de respuesta a sus demandas, lo que amplía el espectro de actores y relaciones a conjugarse.

Las interrelaciones entre los sectores de interés y los actores involucrados están ligadas a la vida política que las define y al rol que juegan en la vida democrática (Cf. Torres-Rivas 05/2001, 143). El papel que juegan los actores en estas relaciones de poder está atado a los niveles educativos de la población en general. Para Przeworski, *“los menores niveles educativos están relacionados con los mayores de escepticismo y pesimismo respecto de la capacidad personal de influir en los acontecimientos o decisiones políticas; también se vinculan con bajas tasas de participación política y altas de indiferencia o rechazo de la política democrática”*

¹³⁹ David Altman sostiene que *“no obstante, subsiste un problema no menor para los que estamos abocados al diseño y rediseño institucional: no existen fórmulas mágicas que nos aseguren la gobernabilidad democrática”* (Altman 05/2001, 4).

¹⁴⁰ Dentro de la sociedad civil se reproducen relaciones sociales que mantienen *“procesos muy ambivalentes que crean un conjunto de beneficios y seguridades sociales al costo de crear un nuevo rango de dependencias y de destruir, tanto la solidaridad como la capacidad de los actores para la autoayuda y para resolver problemas mediante la comunicación”*. (Cohen et.al. 2000, 503).

(Przeworski 1998, 65), donde las desigualdades económicas influyen notablemente no sólo en el acceso a la educación sino también a otros servicios básicos que deberían ser provistos por el Estado.

La sociedad política¹⁴¹ determina la dinámica de las relaciones con la sociedad civil a través de los procesos de vida política que se despliegan en las relaciones que se entablan, mismas que pueden ser influidas por las diversas opciones que se conforman por lo que están abiertas a la incertidumbre de la vida política misma. La opinión pública¹⁴² que construye la sociedad respecto a las instituciones que conforman el Estado, puede contribuir a su fortalecimiento o debilidad. Esto puede evidenciarse en la problemática vivida por el ECORAE desde su creación, las poblaciones afectadas por su trabajo y los actores estratégicos vinculados a las labores de la institución, son escépticos de las acciones que desea emprender el ECORAE pues consideran que sus actividades se han manejado de forma clientelar, sin lograr promover un modelo de desarrollo sostenible a seguir en toda la región amazónica.

D. Conclusiones

Para lograr mayor eficiencia en el diseño y aplicación de políticas públicas, es importante generar debate político que justifique coherente y consistentemente a éstas mismas (Cf. Cruz 08/2001, 7), donde no sólo exista participación desde el gobierno sino también de los grupos que conforman la sociedad civil. La conservación de los recursos sólo puede ocupar un puesto relevante en la construcción de políticas y en la legitimidad normativa, bajo la condición de ser una preocupación general de la población nacional, donde el respeto a los derechos y la exigencia de obligaciones en

¹⁴¹ Para Torres-Rivas, la sociedad política está formada por: instituciones estatales, partidos políticos, cultura participativa, normas, valores propios de la cultura simbólica (Cf. Torres-Rivas 05/2001, 143)

¹⁴² Torres-Rivas plantea que *“siendo un fenómeno viejo, la formación de un público que desarrolle su propia opinión, autónoma y decisiva, es un asunto decisivo de la vida democrática. Sólo con la democracia hay opinión publicitada. Los actores de la sociedad civil (que constituyen los ciudadanos del sistema político) formulan opiniones, que adquieren una dimensión pública cuando se refieren a un interés general, a una preocupación colectiva. Es decir, algo que preocupa a la sociedad y le pertenece. Público es el reconocimiento de algo en común, por los instrumentos, instituciones o dinámica por la cual la sociedad se convierte en un cuerpo que actúa como tal. La opinión pública no es la suma de las opiniones privadas, tampoco requiere la unanimidad. Su naturaleza es el resultado del debate, del filtro de la discusión, cuyo efecto es el reconocimiento de algo que se tiene en común.”* (Torres-Rivas 05/2001, 162)

la Amazonía de un sustento firme a la discusión necesaria para su instauración en todo el país.

Estas políticas deben estar sustentadas en instrumentos legítimos garantizados por las instituciones, donde es indispensable la legalidad de las acciones y propuestas del gobierno para lograr procesos transparentes de crecimiento social, económico, cultural y político. *“En las democracias, no sólo importa legitimar al gobierno, sino también lo que hace y produce”* (Cruz 08/2001, 2). La cooperación tanto de los sectores nacionales como internacionales al desarrollo en el ámbito de la gobernabilidad debe tener como sustento un trabajo efectivo y equitativo desde el gobierno (un buen gobierno) y la intervención de otros sectores sociales que impulsen desde dentro del país al desarrollo (Cf. Cerrillo 05/2001, 19).

Más es importante recordar que los cambios en las instituciones y en la gobernabilidad democrática del país debe realizarse *“desde la participación y el compromiso directo de todos los actores interesados a través de un proceso incremental liderado por las fuerzas sociales que persiguen un cambio en las preferencias de la sociedad”* (Cerrillo 05/2001, 20). En este marco de múltiples relaciones y grupos de interés es necesario recordar que las instituciones no sólo cumplen con la labor de brindar respuestas a las demandas de las poblaciones, sino que además son influenciadas por los vaivenes de la vida política, donde por ejemplo el ECORAE ha debido mantener una lucha constante a fin de conservar los lineamientos para el cual fue creado. Es así como, las instituciones ocupan un lugar importante en la planificación y aplicación del desarrollo humano sostenible, no sólo el económico, pues son responsables de habilitar el conjunto de reglas que permiten a los actores sociales una acción colectiva necesaria para enfrentar sus problemas y oportunidades (Cf. Lasagna 11/2003, 4).