

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Programa de Estudios Socio Ambientales  
Convocatoria 2002 - 2004

**Consideraciones en torno a la gestión ambiental  
en el Cantón Baños de Agua Santa: sociedad  
civil, democracia y desarrollo sustentable**

**Rafael Mendoza Lozano**

**Director: Teodoro Bustamante**

**Lectores: Fernando García**

**Iván Narváez**

**Lima, diciembre, 2007**

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	8
METODOLOGÍA .....	13

### CAPÍTULO I.

#### MARCO TEÓRICO: EL DESARROLLO SUSTENTABLE, LA SOCIEDAD CIVIL, Y LA GESTIÓN AMBIENTAL .....

15

- 1.1 Antecedente histórico y legal
- 1.2 El desarrollo sustentable
  - 1.2.1 La gestión ambiental
- 1.3 La sociedad civil
  - 1.3.1 La esfera pública
  - 1.3.2 Participación ciudadana y democracia
  - 1.3.3 Juego de poder y consenso en lo local
  - 1.3.4 Clientelismo
  - 1.3.5 La comunicación en la esfera pública
  - 1.3.6 Capital social
    - 1.3.6.1 Redes de organizaciones e individuos
  - 1.3.7 Asociatividad
- 1.4 De la participación a la gestión ambiental
  - 1.4.1 Institucionalidad
  - 1.4.2 Ecoturismo y la gestión ambiental
- 1.5 Conclusiones

### CAPÍTULO II

#### LA SOCIEDAD CIVIL DE BAÑOS: DATOS GENERALES, ASOCIATIVIDAD, ORGANIZACIONES, Y LA ESFERA PÚBLICA .....

43

- 2.1.- Datos generales
  - 2.1.1 Diferencias sociales
  - 2.1.2 Actividad económica
  - 2.1.3 Reseña histórica
  - 2.1.4 Geografía: Parque nacionales y corredor ecológico
- 2.2- Actores sociales
  - 2.2.1 Organizaciones deportivas, sociales y religiosas
  - 2.2.2 Organizaciones productivas
  - 2.2.3 Organizaciones sindicales
  - 2.2.4 Organizaciones vinculadas al turismo y al comercio
    - 2.2.4.1 Cámara de Turismo
    - 2.2.4.2 Cámara de Comercio
  - 2.2.5 Organizaciones políticas
  - 2.2.6 Los barrios
- 2.3 La esfera pública: redes sociales, participación en organizaciones, medios de comunicación, y discursos hegemónicos.
  - 2.3.1 Redes entre las organizaciones del cantón y prácticas clientelares
    - 2.3.1.1 La zona urbana

- 2.3.1.2 La zona rural
- 2.3.2 Discursos hegemónicos: Baños cantón ecoturístico
- 2.3.3 La identidad cantonal y la participación en eventos locales y organizaciones
- 2.3.4 Medios de comunicación y espacios de diálogo
- 2.4 Conclusiones

### **CAPÍTULO III**

#### **EL MUNICIPIO DE BAÑOS Y LA GESTIÓN AMBIENTAL: PLAN ESTRATÉGICO CANTONAL DE ECOTURISMO Y AMBIENTE ..... 83**

- 3.1 El contexto institucional
  - 3.1.1 Capacidad Técnica y Liderazgo
  - 3.1.2 Percepciones y Conocimientos de la Sociedad Civil Respecto al Municipio
    - 3.1.2.1 Conocimientos de la población de las parroquias y la cabecera cantonal sobre el Municipio
    - 3.1.2.2 Percepción de los ciudadanos acerca de los servicios sociales brindados por el municipio
    - 3.1.2.3 Responsabilidades del Municipio
    - 3.1.2.4 El Municipio como institución
- 3.2 Antecedente histórico y percepción de la sociedad civil acerca del problema ambiental
- 3.3 La Gestión Ambiental en Baños
  - 3.3.1 Proceso de construcción del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente
  - 3.3.2 Resultados del Plan Estratégico Cantonal de Ecoturismo y Ambiente
- 3.4 Conclusiones

### **CAPÍTULO IV**

#### **RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA GESTION AMBIENTAL: EL GRUPO DE SEGUIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL PLAN ESTRATÉGICO CANTONAL DE ECOTURISMO Y AMBIENTE ..... 105**

- 4.1 Creación del Grupo de Seguimiento
- 4.2 Definición del papel del grupo
- 4.3 Necesidades logísticas del Grupo de Seguimiento
- 4.4 Institucionalización y legitimidad: Ordenanza y Reglamento
- 4.5 Discusiones acerca de las hidroeléctricas
- 4.6 Relaciones con el Municipio
- 4.7 Estrategia comunicativa
- 4.8 Conclusiones

### **CAPÍTULO V**

#### **DISCUSIÓN GENERAL ..... 116**

- 5.1 Sociedad civil, ciudadanía y participación ciudadana
- 5.2 Clientelismo y apatía política
- 5.3 Falta de institucionalidad y capacidad técnica
- 5.4 Desarrollo Sustentable

BIBLIOGRAFÍA ..... 129

ANEXO 1 ..... 134

ANEXO 2 ..... 135

ANEXO 3 ..... 136

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO TEÓRICO: EL DESARROLLO SUSTENTABLE, LA SOCIEDAD CIVIL, Y LA GESTIÓN AMBIENTAL**

El objetivo de este capítulo es definir el marco teórico que explica la relación entre la sociedad civil y la gestión ambiental municipal. Esto implica primero ubicar la relación dentro del marco del desarrollo sustentable, ya que este es el fundamento de la gestión ambiental moderna. Segundo, profundizar en la sociedad civil, lo cual nos lleva a discutir el rol de la participación, la ciudadanía, las prácticas democráticas y clientelares. Estas dos entradas nos darán luces acerca del rol de la sociedad civil en la gestión ambiental.

#### **1.1 Antecedente histórico y legal**

En el contexto nacional y latinoamericano, la gestión ambiental y la participación ciudadana han cobrado relevancia en la última década como parte de las teorías de desarrollo sostenible. La vuelta a la democracia en los años ochenta en la mayoría de países latinoamericanos y con ello el fin de los gobiernos militares, llevó a que se replantee el papel de la sociedad civil en las recientes democracias. A esto se sumó la creciente preocupación por los problemas ambientales en el mundo, que ha llevado a cuestionar el modelo de crecimiento ilimitado adoptado por los países capitalistas. Como consecuencia, con apoyo de organismos internacionales, organismos no gubernamentales, y el Estado, estos temas han sido también adoptados en los discursos políticos municipales.

Organismos internacionales tales como UICN por ejemplo, recomiendan que si bien, las políticas ambientales en muchas ocasiones pertenecen al ámbito de decisiones nacionales, dirigidas desde el Estado, los gobiernos locales también deben tener injerencia en el tema (UICN, 1997). En las Cumbres de la Mujer en Nairobi en 1985, del Niño en Nueva York en 1990, Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro en 1992, la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague en 1995, se enfatizó la necesidad de la participación ciudadana para la elaboración de políticas públicas.

Por su parte desde el Estado se han dado leyes y creado instancias e instituciones que promueven y regulan la participación ciudadana y la gestión ambiental. En 1993 se creó la Comisión Asesora Ambiental y en 1996 el Ministerio del Ambiente. Se han dado algunos instrumentos de gestión como las Políticas Ambientales Básicas en 1994, el Plan Ambiental Ecuatoriano en 1996 y la Estrategia Nacional Ambiental en el 2000. En 1999 se promulgó la Ley de Gestión Ambiental que establece en su Art.28 que:

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

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

Sin embargo, en la práctica la aplicación de la gestión ambiental dentro de un contexto democrático y de participación ciudadana en las políticas públicas, depende de las características locales de la sociedad civil. Como lo señalan algunos autores (Alban y otros, 2004) es necesario una cultura de la participación y una construcción de la ciudadanía más que un sistema de normas que no se cumplen. En este marco, pensar la gestión ambiental y la participación ciudadana significa que tenemos que discutir 1) el concepto de desarrollo sustentable en la medida que da paso a la noción de gestión ambiental moderna. 2) El papel de la sociedad civil como veedor de las políticas públicas del Municipio, y dentro de esto el rol que juega la ciudadanía o la ausencia de ella, la democracia representativa, participativa y las formas clientelares de gobierno, y el

concepto de capital social. 3) La importancia de la participación en la gestión ambiental, de la institucionalidad y de las experiencias de ecoturismo.

## 1.2 El desarrollo sustentable

El concepto de desarrollo sustentable se refiere a la capacidad que una comunidad –sea a nivel de municipio, país o del mundo entero- tiene de cubrir las necesidades de la actual generación sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones<sup>1</sup>. El concepto nació en los años setenta del siglo pasado como una crítica al modelo de crecimiento económico ilimitado; y se utilizó por primera vez en el Informe Brundtland<sup>2</sup>, elaborado en 1983 para la ONU por una comisión que buscaba evaluar las situación socio económica de un gran número de naciones. Este informe señaló el deterioro acelerado de los recursos naturales y el medio ambiente en donde habitan los humanos, lo cual eventualmente tendrá consecuencias negativas para el crecimiento económico y la estabilidad social. La repercusión que tuvo el documento fue grande y a partir del mismo se empezaron a elaborar propuestas que integren el crecimiento económico, mayor igualdad social y protección de los recursos naturales. De hecho, ya desde 1972 con la conferencia de UN sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo, existe la preocupación y conciencia ambiental, pero en ese entonces no aún no se incorporaba el tema ambiental dentro de la mayoría de planes de desarrollo. En esa reunión de 1972 se señalaron los límites de la racionalidad económica del proyecto moderno. Durante los años setenta se escribieron los trabajos, ahora clásicos, sobre el problema ambiental causado por la adopción de una economía liberal; como por ejemplo “Los límites del crecimiento” de Meadows en 1972, y “La ley de la entropía y el proceso económico” de Georgescu Roegen en 1971.

Posteriormente el concepto de desarrollo sustentable se legitimó con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, que impulsó un programa global o Agenda 21. Este programa de la ONU ha tenido como

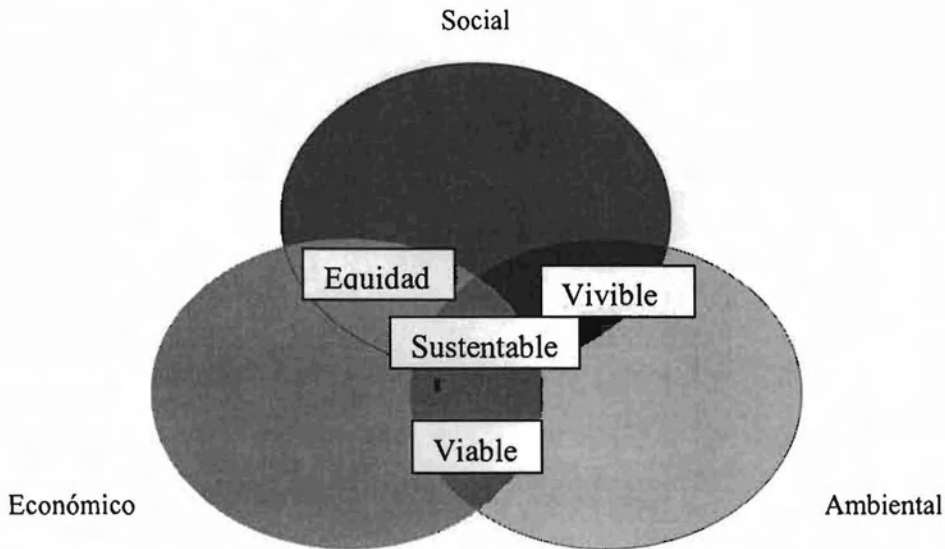
---

<sup>1</sup> Como ejemplo de una definición similar, está la formulada por IUCN: “*Sustainable development: Improving the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystems.*” (1997: 32).

<sup>2</sup> El informe es también conocido bajo el nombre de Nuestro Futuro Común.

objetivo promover el desarrollo sustentable a nivel mundial, nacional y local a través de un plan detallado de acciones. Poco después de este primer paso se elaboró la Agenda 21 Local para focalizarse en el desarrollo sustentable de los gobiernos y poblaciones locales. Entre otras cosas, la Agenda 21 Local enfatiza la necesidad de fortalecer la sociedad civil y promover la democracia participativa, además de acentuar el rol de los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo sustentable.

La idea principal del concepto de sustentabilidad es generar un tipo de desarrollo que integre tres dimensiones: la social, la económica y la ambiental<sup>3</sup>; como vemos en el siguiente diagrama<sup>4</sup>:



<sup>3</sup> Una definición que integra estas tres esferas es dada por Oliver-Smith: "The condition that entails the reconciling of the interactive process of resource exploitation, human needs satisfaction and environmental cycles of renew ability, resulting in the long term continuity of all three in both local and global context" (En Margarita Benavides, 2005).

<sup>4</sup> Tomado de: [http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable\\_development](http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development)



Sin embargo, hay muchas dificultades para integrar estas tres dimensiones en un programa de desarrollo, debido a que cada componente tiene objetivos y lógicas distintas. Por ejemplo, el componente social puede buscar mejoras en los niveles de educación y salud, el componente económico el incremento del total de ingresos, y el ambiental la preservación de la biodiversidad y disminución de la contaminación. Sin embargo, solo para poner un ejemplo, la mejora de los ingresos generalmente va ligada a una mayor explotación de los recursos naturales, alterando la biodiversidad y creando más contaminación. Por eso de acuerdo al modelo se debe buscar los puntos en común entre cada esfera, y negociar los objetivos sociales, económicos y ambientales. El problema radica en que en muchos casos hay objetivos irreconciliables.

Por ese motivo, para algunos ecologistas el término “desarrollo sustentable” es criticable y engañoso, es un oxímoron; es decir es una figura que trata de armonizar dos conceptos opuestos en una sola expresión, formando así un tercer concepto que dependerá de la interpretación del lector. Para ellos es imposible compaginar desarrollo material y protección ambiental; ya que el primero trae irremediamente la pérdida del segundo. Ellos afirman que el único desarrollo sustentable es crecimiento material cero. De acuerdo a James Lovelock la humanidad ha deteriorado de tal manera el medio ambiente que ya no es posible continuar con el crecimiento económico y no sufrir una catástrofe ambiental. Este reajuste con crecimiento pudo haberse realizado doscientos años atrás, pero ahora ya es demasiado tarde. Lovelock niega entonces la utilidad del concepto de desarrollo sustentable y más bien propone una “retirada sustentable”, que implica cambiar la economía y las aspiraciones sociales en función de la regeneración del medio ambiente (2006).

Desde el lado de los humanistas, políticos, funcionarios de ONG y organismos internacionales, los problemas sociales y económicos tienen que ser resueltos; por lo que gran parte de la preocupación consiste en analizar en que medida el crecimiento económico y las mejoras sociales se pueden realizar al menor costo ambiental. Esto se ha convertido en un tema relevante a nivel nacional como municipal ya que se busca mejores condiciones materiales de vida para la población. El problema es que muchas

veces los discursos políticos y la simplificación del concepto de desarrollo sustentable hace que se olvide que la protección de la naturaleza y una explotación controlada de los recursos naturales tiene un costo económico y social que alguien debe de asumir.

Desde esta orilla que privilegia el crecimiento económico y social, está la postura liberal, que señala que el desarrollo sustentable es alcanzable si se aplica una economía de mercado que tome en cuenta el costo ambiental. Durante mucho tiempo el mercado ha funcionado sin tomar en cuenta el daño ambiental que producía el constante incremento de la demanda de recursos naturales. Es más, no solo ha subido la demanda de tales recursos sino que también los precios del mismo han tendido a bajar. De esta forma el mercado ha obviado que la sobre-explotación actual tiene efectos negativos para el economía y la sociedad del mañana; ya sea por que escasearan los recursos, o porque las poblaciones locales perderán sus fuentes para sobrevivir. Este costo negativo que no ha sido incluido en el precio de mercado se le llama una externalidad. De acuerdo a los ambientalistas liberales, la degradación ambiental es producto de una mala política económica, y por lo tanto la solución se encuentra dentro del mismo mercado. Por tanto, son necesarias reformas económicas y legales que incorporen esta externalidad dentro del precio de mercado, se eliminen los desincentivos para la protección ambiental, se corrijan las fallas del mercado, y se considere la productividad a largo plazo de los recursos, contabilizando los costos y beneficios<sup>5</sup> (Panayotou, 1993). Es decir que, incorporando los costos ambientales dentro de los productos de consumo, es posible tener una economía de mercado en crecimiento y al mismo tiempo proteger al medio ambiente. Además, todo esto dentro de un marco de protección a los derechos individuales, y con programas sociales que busquen corregir las desigualdades no naturales<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Textualmente dice "ultimately, excessive environmental damage can be traced to 'bad' economics stemming from misguided government policies and distorted markets that set inappropriate prices for natural resources. Sustainable development, therefore, requires that government correct these market failures and reform policies... In this book [Green Markets. The Economics of Sustainable] Development I will explain how bad economics works to encourage environmental degradation and thereby threatens economic growth. (pp. 2)

<sup>6</sup> Las desigualdades no naturales se refieren al hecho de que una sociedad desigual en términos sociales y económicos produce mecanismos para que esta desigualdad se reproduzca en las siguientes generaciones. La obra de John Rawls (1997) dedicada a construir una teoría de la justicia, hace frente a estas desigualdades planteando un marco legal que de incentivos a los sectores que están en desventaja.

Con una posición intermedia entre el liberalismo económico y el socialismo, otros autores, como Daly, Herman E y John B. Cobb preocupados por el deterioro ambiental proponen reformar el mercado, y avanzar hacia una economía de tipo comunitaria y descentralizada; aunque manteniendo ciertos patrones de la economía capitalista. Ellos asumen que una economía descentralizada y comunitaria evitará la sobre explotación de los recursos naturales (1997). Hasta donde tenemos noticias este tipo de propuestas no ha encontrado eco en los planes de desarrollo a nivel regional, nacional e internacional. Sin embargo, en la última década se han popularizado las propuestas de desarrollo comunitario, que se asumen como sustentables, y muchas de ellas basadas en los ingresos provenientes del ecoturismo. Hasta que punto, modelos comunitarios de uso de los recursos naturales se pueden ampliar a escalas regionales y nacionales, es algo aún poco claro.

Desde otro punto de vista, la crítica eco-marxista dice que el desarrollo sustentable no es posible bajo el actual sistema económico y político liberal, porque hay una contradicción permanente entre el desarrollo capitalista -con su acumulación constante de material- y la protección ambiental. Si bien el discurso neoliberal dice que se puede crecer sin destruir el ambiente, cuando esto no ocurre, ellos mismos arguyen que ha habido una mala legislación o un manejo equivocado del mercado (Leff, 2000: 29 –31). De acuerdo a Leff, los centros del poder capitalista buscan una política global que oculte la contradicción entre desgaste ambiental y desarrollo. Por ese motivo, han adoptado la retórica del desarrollo sustentable, porque es funcional a sus intereses. Para el autor citado, el discurso de desarrollo sustentable sirve para crear la ilusión de que se internalizan las externalidades ambientales, se disuelven las desigualdades sociales (ya no se trata de resolver las desigualdades de clases), se olvidan las leyes de la entropía<sup>7</sup>, y se actualizan las preferencias de las futuras generaciones (Ibíd: 33).

---

<sup>7</sup> De acuerdo a la segunda ley de la termodinámica, la transformación de la energía esta acompañada por un proceso de entropía; es decir, que la energía se transforma de una forma más organizada y concentrada a otra menos organizada y dispersa. En el mundo eso significa que la energía gastada en la transformación y consumo de recursos naturales siempre va a ser menor a la energía necesaria para su recuperación. Entonces, lo que gastamos ahora no podrá ser recuperado para las siguientes generaciones.

Como consecuencia se recodifica a la naturaleza, cultura y hombre para darles una misma esencia: el capital. Se capitaliza la naturaleza y se la reduce a la razón económica. (Ibíd: 35). Además, el neo marxismo aduce que la estrategia del capitalismo es que mediante la retórica del desarrollo sustentable se convoquen a todos los actores sociales e instituciones públicas (empresarios, gobierno, campesinos, intelectuales, etc) en un esfuerzo común, pero en realidad disolviendo la posibilidad de contradiscursos que disientan ante este proyecto neoliberal. En otras palabras, el desarrollo sustentable planteado por el liberalismo es en verdad otra forma de opresión y de reproducción del poder económico y social del primer mundo. También, al homogenizar el discurso y las “metas comunes” elimina la ciudadanía porque no le deja espacio para la disensión, el pensamiento contestatario, etc.

Sin embargo, también se argumenta que el principal problema para las posturas ecologistas y marxistas, es que no cuentan con una propuesta –políticamente viable además- que materialice un modelo económico alternativo. Como lo indica Enrique Leff (2000: 24), mientras no se establezca una teoría económica que apoye el concepto de desarrollo sustentable, las políticas ambientales seguirán dependiendo del modelo capitalista actual. De igual manera, el otro gran problema del concepto de desarrollo sustentable es que aún es muy vago en la integración de las dimensiones económicas, sociales y ambientales. Como consecuencia de esta debilidad, el concepto hasta el momento no toma la forma de un cuerpo teórico definido.

Dentro del contexto latinoamericano, la recesión económica e inflación de los años ochenta dio lugar a que se configuren programas neoliberales como forma de los Estados para salir de la debacle económica (Leff, 2000)<sup>8</sup>. Como parte de estas reformas liberales, el desarrollo sustentable que se discute en los países latinoamericanos sigue la racionalidad capitalista de crecimiento constante e ilimitado. La consecuencia es que a nivel municipal se aspira a mantener la economía capitalista, pero dentro de un marco de

---

<sup>8</sup> Leff también dice que antes de los años ochenta en Latinoamérica se plantearon estrategias de ecodesarrollo, basados en nuevos modos de producción y estilos de vida, dependiendo de los potenciales ecológicos regionales. Pero no señala cuales fueron, y no conocemos otras referencias sobre tales estrategias de eco desarrollo.

protección ambiental y de los derechos individuales. Mas adelante veremos como en el cantón Baños, la discusión ambiental no incluye ninguna alternativa al modelo económico, más bien lo que se intenta es seguir el modelo.

### ***1.2.1 La gestión ambiental***

Como hemos visto, uno de los pilares del desarrollo sustentable es el medio ambiente. De allí que se considere que la gestión ambiental como manejo y protección de los recursos naturales sea parte indispensable de la labor municipal. Pero también, la gestión ambiental es entendida como un asunto público, por lo que es por un lado competencia del gobierno local y por otro responsabilidad de la sociedad civil (Alban et al, 2004).

La gestión ambiental se refiere a las regulaciones públicas de las actividades del hombre sobre el entorno natural. En ese sentido:

“... la gestión ambiental debe ser entendida en sentido amplio como la formulación de políticas, regulaciones y acciones de manejo de los recursos naturales, incluye el ámbito estatal, pero incorpora también el ámbito de las iniciativas particulares y comunitarias. No se restringe, por tanto, a la gestión estatal, aunque ésta es fundamental en todo proceso de gestión ambiental” (Miguel Carvajal, 2001: 26).

Es decir, debe ser enmarcada dentro de la generación de políticas y marco legal de un sistema regional y nacional. Sin embargo, se ha notado que estos diferentes niveles de generaciones de políticas ambientales pueden crear una yuxtaposición de competencias entre los diferentes gobiernos e instituciones, entorpeciendo la gestión ambiental, y permitiendo que los gobiernos eludan sus responsabilidades.

“... una de las características mas relevantes es la dispersión de instituciones públicas que tienen competencias ambientales. Esta circunstancia tiene una explicación en el desarrollo sectorialista del estado ecuatoriano. Pero tiene incidencias muy graves por cuanto es una estructura en la cual finalmente existe una concurrencia de instituciones débiles. El efecto que esto produce, además de la dispersión, es la generación de conflictos institucionales por competencias, que crean un gran campo de ambigüedad que termina por contribuir a la disolución de

las responsabilidades institucionales y a la incapacidad para responder eficientemente a las demandas sociales y legales”. (Alban et al: 35)

Las competencias ambientales están dispersas entre el Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Industrias, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud Pública, organismos regionales, municipios, concejos, entre otros. Teniendo la mayoría de ellas competencia para elaborar políticas, mecanismos de control, planes ambientales, etc; pero muchas veces creando planes sin coordinaciones con otras instancias. (Ibíd.)

Los municipios han estado tradicionalmente ligados a la provisión de servicios urbanos como agua potable, manejo de desechos, protección de la salud pública, mantenimiento de áreas verdes y zonas recreativas. También por ley los municipios han tenido atribuciones en el manejo de los recursos naturales, especialmente respecto al uso del agua (Ramón y Torres, 2004: 120 – 121). Es decir, la gestión ambiental municipal no es una innovación de la última década; sino que más bien lo nuevo es la forma de enfocarla hacia la protección de los recursos naturales y la promoción de la participación social, con el fin de proteger los derechos ambientales individuales y colectivos. De allí que la llamada gestión ambiental moderna –en contraposición de la gestión ambiental tradicional- este ligada históricamente al desarrollo del concepto de desarrollo sustentable a partir de los años ochenta, para la cual –como ya vimos- la participación ciudadana es uno de los pilares (Alban et al, 2004). De hecho, de acuerdo a la ley tiene que haber comunicados y consultas previas a la población local en caso de actividades relacionadas a la extracción de recursos no renovables y/o construcción de infraestructura que tenga impacto ambiental. Es decir, la participación ciudadana debe ser parte de la gestión ambiental moderna. La gestión ambiental se enmarca en la relación del municipio y la sociedad civil del cantón, y no es independiente de ellas. Más bien, esta relación define en gran medida como la gestión ambiental se lleve a cabo. Profundizaremos en este punto mas adelante.

### **1.3 La sociedad civil**

A continuación es necesario profundizar en la sociedad civil para desenmarañar los vínculos y mecanismos, o la ausencia de los mismos, que influirán en la gestión ambiental; y elucidar el rol de la sociedad civil en el desarrollo sustentable.

Se ha definido a la sociedad civil como la gama de organizaciones civiles, que están presentes en la vida pública, y que expresan los intereses y valores de sus miembros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Esta gama de organizaciones median entre el individuo y el Estado. Estas organizaciones tienen desde un punto de vista político el objetivo de articular los discursos de la opinión pública, para reclamar, sugerir, discutir, apoyar las decisiones que el Estado tome con respecto a las políticas públicas. Por eso, mientras que el Estado se encarga de administrar el poder, la sociedad civil esta encargada de velar por las decisiones del primero, cuidando de que estas no sean autoritarias, no afecten negativamente a un sector de la sociedad, y se respete la legalidad. Además, y muy importante, la sociedad civil debe cuidar de que las decisiones no se tomen por presiones de un lobby económico interesado en que se den leyes, ordenanzas o actividades para su propio beneficio. De allí que el papel de la participación ciudadana en organizaciones de la sociedad civil, y la presencia de estas organizaciones en deliberaciones con el Estado es impedir que este último pueda tomar decisiones arbitrarias (Gamio Gehri, 2002)

#### ***1.3.1 La esfera pública<sup>9</sup>***

La sociedad civil se despliega en la esfera pública, es decir en un espacio donde se presentan los múltiples puntos de vista y perspectivas de los miembros de la comunidad. De acuerdo a Hannah Arendt (1993), en la esfera pública todos los actores sociales son vistos y todos son oídos. En contraposición a la esfera pública, la esfera privada es el espacio de la intimidad, donde los actos no son vistos ni las palabras escuchadas por los otros sectores de la sociedad; es decir es el espacio de lo no público.

---

<sup>9</sup> En este trabajo vamos a equiparar esfera pública con espacio público, aunque algunos autores usan el primero y otros el segundo.

En la esfera pública, los diferentes sectores de la comunidad aprehenden la realidad del mundo e interactúan unos con otros. En la esfera pública se muestra el mundo mundano y todos reconocen que la actividad allí es para ser discutida. Por el contrario, si no hay esfera pública, entre los actores no hay diálogo y reconocimiento de la identidad del otro. Por lo que todos se aíslan y nadie está de acuerdo con nadie, y el mundo común se desmorona. Para Arendt, la tragedia del mundo occidental radica en la pérdida de la esfera pública. En la sociedad de masas –sea el mundo occidental capitalista o comunista– cada vecino piensa como el otro, todos se han desposeído de la capacidad de ver y oír a los demás.

“La esfera pública, al igual que el mundo en común, nos junta y no obstante impide que caigamos uno sobre otro, por decirlo así. Lo que hace tan difícil de soportar a la sociedad de masas no es el número de personas, o al menos no de manera fundamental, sino el hecho de que entre ellas el mundo ha perdido su poder para agruparlas, relacionarlas y separarlas.”  
(1993: 62)

En la sociedad de masas con su economía de mercado, la tendencia es a que la sociedad civil pierda la esfera pública, donde existe el diálogo y la diferencia. La pérdida de la esfera pública implica además la sumisión ante el Estado y quienes lo controlan. Sin esfera pública, la sociedad civil es amorfa y no tiene la capacidad de representar sus intereses ante el Estado.

De acuerdo a Alain Touraine (1995), para que la sociedad civil sea un contrapeso al poder estatal y represente sus intereses, tiene que existir la voluntad política de organizarse y participar en el juego político. Esto es algo que los sociólogos definen como el paso del sujeto social al actor social. Es decir, es el paso de la pertenencia a un grupo a la participación activa en las decisiones de la esfera pública. Sin embargo, para que esto ocurra tiene que haber también el reconocimiento de los otros actores sociales. No es únicamente la voluntad del sujeto quien lo convierte en actor, es la esfera pública adecuada, con otros sujetos convertidos en actores.



En la esfera pública hay sujetos que se definen por sus peculiaridades y vínculos en común. Pero para que tengan participación en la vida pública, y contrarresten el poder estatal, deben de tener una voluntad política de acción, es decir convertirse en actores. Cuando este actor representa una conciencia colectiva, valores conjuntos, y el deseo de oponerse a algo, entonces se puede hablar de movimiento social (Ibíd).

### ***1.3.2 Participación ciudadana y democracia***

En la medida que la sociedad civil es el conjunto de sectores, actores y organizaciones dialogando para orientar las políticas públicas hacia los intereses negociados; se plantea la pregunta de cómo los intereses del individuo se reflejan en las decisiones públicas.

De acuerdo a la teoría política, originalmente las decisiones públicas de la polis griega se tomaban por participación política directa de los ciudadanos. Los ciudadanos eran los hombres libres y ricos, que discutían en el ágora o teatro los problemas comunes. En el ágora, el diálogo era entre iguales y se busca convencer al otro mediante el arte de la retórica. Luego de la discusión se decidía por votación. (Arendt, 1993).

La polis griega era una democracia para los hombres libres y ricos, porque todos ellos tenían el derecho de participar en el ágora. Era el prototipo de lo que ahora se llama democracia participativa. En la democracia los actores tienen igualdad de participación, aunque no necesariamente igualdad económica:

Touraine lo expresa de manera similar:

“Más que la creación de una sociedad política justa o la abolición de todas las formas de dominación y explotación, el principal objetivo de la democracia debe ser el de permitir que individuos, grupos y colectividades sean sujetos libres, productores de su historia, capaces de reunir en su acción el universalismo de la razón y las particularidades de la identidad personal y colectiva” (1995: 263).

Para ese mismo autor, la democracia es también en un espacio institucional que reconoce el conflicto social y cultural, y que permite el desarrollo de los sujetos como seres

humanos libres con identidad y razón. Donde las instituciones públicas y la institucionalidad son importantes porque son medios para la libertad de los sujetos y actores sociales (Ortiz, 2004: 37).

En ese sentido, la falta de participación de algunos sectores de la sociedad civil en la esfera pública significa “menos” prácticas democráticas. Esto ha sido uno de las principales críticas a las sociedades modernas occidentales para autores como Arendt (1993) y Touraine (1985), porque estas mismas sociedades aunque autodenominadas como democráticas, han tendido a ocultar a la sociedad civil; desplazando el papel de la esfera pública y de esa forma excluyendo a ciertos sectores de la sociedad.

A raíz de esto, desde los años ochenta se ha planteado en Latinoamérica la necesidad de crear sociedades civiles con espacios públicos de diálogo, que incluyan a los sectores sociales que tradicionalmente han estado marginados. Es decir, incluir a los individuos anteriormente excluidos dentro de la escena política, reconociendo sus organizaciones, asociaciones, derechos y deberes. A este acto de participar en la esfera pública, de ser actor político se le llama también el ejercicio de la ciudadanía. La ciudadanía ha sido normalmente definida como el conjunto de derechos y deberes relacionados a un individuo que forma parte de una comunidad política (Turner, 1993). Pero esta ciudadanía solo se ejerce en la democracia; la cual debe proveer de instrumentos legales o normativos que impidan que las desigualdades sociales se conviertan en elementos de dominación y poder, y asegurar que los intereses de todos los ciudadanos sean representados en la política (Pachano, 1993: 33 - 34).

Sin embargo, en las sociedades modernas el ejercicio de la ciudadanía a nivel local se ha basado empíricamente en una práctica restringida, por el cual la ciudadanía se limita al acto de votar periódicamente y al disfrute de los beneficios sociales. De hecho, históricamente el modelo hegemónico liberal y de democracia representativa a base de partidos políticos, se extendió hacia los países del Sur Europeo en los años setenta, y desde ese entonces hacia Latinoamérica, Asia y África, conjuntamente con la noción restringida de ciudadanía como derecho a votar y recibir servicios sociales. Es así que en

los años ochenta del siglo veinte, el mundo empezó a tener decenas de países en proceso de democratización siguiendo este modelo, a medida que cayeron los socialistas países de Europa del Este y los gobiernos militares latinoamericanos eran sucedidos por gobiernos democráticos elegidos en las urnas. El problema es que la democracia representativa ha estado asociada en la práctica con una valoración positiva de la apatía política (para evitar que las clases populares “incultas” tomen decisiones); y se ha limitado el debate público a los partidos políticos y la aplicación de los procedimientos electorales cada determinado número de años. Esto, ha implicado la deslegitimación del pluralismo de ideas y menos mecanismos para que la sociedad civil pueda participar del debate.

El resultado ha sido una ciudadanía que no se siente representada y tiene desinterés político. A pesar de eso la democracia representativa es el sistema político mas difundido. Sin embargo, de acuerdo a Boaventura de Souza Santos y Leonardo Avritzer (2003) este sistema debilita a la sociedad civil y permite que los grupos que tienen el poder se perpetúen en el mismo, orientando la gestión local de acuerdo a sus intereses y excluyendo a otros sectores de la sociedad civil.

Esta crisis obligó a plantear la reconstrucción de la política local y crear un marco para una democracia participativa. Para lo cual, se ha vuelto a mirar con especial interés las experiencias locales de democracia participativa. Esto redefine la importancia y deber ser de los actores. La burocracia, que dentro de la teoría clásica había sido un cuerpo de especialistas alejado de la sociedad civil, empujada por su visión tecnócrata y de efectividad; en un modelo de democracia participativa se le concibe como ejecutores de los deseos de la sociedad civil y dependiente de estos (Ibíd, 2004).

Se comenta favorablemente las experiencias locales de democracia participativa –a semejanza de la poli griega-, en donde se intenta crear mecanismos para que la ciudadanía no delegue sus derechos sino que los ejerza permanentemente. Como ejemplos de municipios que aplicaron el modelo de democracia participativa están Cotacachi en Ecuador (Ortiz, 2004) y Limatambo en el Perú (Oxfam, 2003), y que han

sido considerados exitosos en términos de participación, generación de planes municipales, y democratización de la política local.

En otras palabras, la participación tiene que ser intervención en los procesos de decisión municipales; y para que sea democrático, esta participación se tiene que dar en un espacio público con la intervención de actores sociales como gremios, organizaciones barriales, asociaciones rurales, empresas privadas, etc; y aun cuando los mismos pueden tener intereses contrapuestos. De esta forma, este conjunto de actores con intereses en ocasiones opuestos se encuentran en el espacio público, que es la expresión de la sociedad civil, donde se relacionan entre ellos, negocian sus intereses, y en el que por medio de mecanismos de participación toman parte de las decisiones del gobierno local. También se enfatiza que la participación para que sea efectiva debe incluir a los sectores excluidos dentro del diálogo y toma de decisiones. Desde esta lectura, la participación implica relaciones de poder en el cual los actores e individuos sociales se encuentran en la arena política y por medio de mecanismos democráticos ejercen su capacidad de orientar los recursos públicos (dinero, material, etc) en función de sus aspiraciones. Esto implica además que los actores tengan objetivos definidos y puedan movilizarse para conseguirlos, dentro de un contexto de instituciones con mecanismos que apoyan la participación (Ortiz, 2004).

### ***1.3.3 Juego de poder y consenso en lo local***

Esto nos lleva a considerar que dentro de la escena local se dan juegos de poder y de alianzas entre los diferentes actores, con el fin de manejar los recursos públicos para alcanzar los objetivos de cada actor. Pero para llegar a esto, en un contexto plural y aplicando el modelo de democracia participativa, es necesario crear consenso y liderazgo político. Es decir, los actores deben tener como baza esencial la capacidad de convencer a los otros actores, y para esto deben también de ceder. Hay un juego de poder donde todos los actores son políticamente iguales, pero sin que esto implique que todos persiguen los mismos recursos del poder municipal. Más bien, cada actor tiene agendas diferentes y busca ocupar el sector municipal que les conviene.

Los actores oscilan entre la lucha y el consenso. El consenso es la persuasión del otro para que adopte otra perspectiva, es generar alianzas, y encontrar espacios para negociar, pensar a largo plazo, y ampliar el discurso para incluir a otros. Esto lo vemos en las diferentes experiencias locales de democracia participativa, donde se tiene como elemento común, la participación ampliada de diferentes actores sociales en el proceso de toma de decisiones. Y esto a significado la inclusión de temas anteriormente ignorados, aumento de la participación de la sociedad civil, y redefinición de identidades y vínculos (Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer, 2003). Sin embargo, en la mayoría de municipios esta igualdad política y participación de los actores no se da.

Ligado a la lucha y al consenso entre actores sociales, está el concepto de hegemonía que enfatiza en la constante lucha por parte del grupo dominante y los grupos subordinados. El grupo dominante hace que los grupos subordinados adopten la ideología y discursos del primero, para legitimar el poder del mismo. Sin embargo, la hegemonía nunca se acepta de forma pasiva, mas bien está sujeta a la lucha, a la confrontación, a una continua pelea por cada posición de la sociedad. Por eso quien la ejerce debe todo el tiempo renovarla, recrearla, defenderla y modificarla, intentando neutralizar a su adversario incorporando sus reclamos pero eliminando toda su peligrosidad.

La lucha por la hegemonía se encuentra en todos los niveles. En los municipios, se encuentran discursos de ciertos sectores dominantes que buscan ser “hegemónicos”, es decir, buscan que todos los sectores del municipio los adopten como “suyos”. La idea tras la “hegemonía” es que el grupo dominante perpetúa su dominio socio económico si consigue que los grupos subordinados acepten la ideología y discursos del primero. Por eso, la hegemonía lleva implícitamente una constante lucha de posiciones entre dominantes y subordinados, en el que los últimos presionan por hacer escuchar “su voz”.

#### ***1.3.4 Clientelismo***

En los municipios latinoamericanos y ecuatorianos se ha notado la falta de mecanismos de participación, la existencia de grupos de poder local que controlan los gobiernos locales, y que tienen manejos políticos llamados con frecuencia clientelistas. El

clientelismo es la manipulación de las necesidades elementales de los sectores marginados, por parte de los sectores mas poderosos, "ofreciéndoles soluciones a las mismas a cambio de fidelidad y adhesión política" (Córdova Morán, 2001). Lo cual asegura el dominio de los sectores con mayor dinero y poder. En un contexto clientelar, la gestión municipal en general y la ambiental en particular responden en gran medida a los intereses de estos grupos de poder, no hay sociedad civil articulada, ni participación en la toma de decisiones.

Por su parte, de acuerdo a Menéndez-Carrión clientelismo es "una forma especial de intercambio dual" que "constituye una forma autorregulada de intercambio interpersonal vertical entre 'patrón y cliente' contingente en la retribución que ambas partes esperan obtener a través de la prestación de bienes y servicios a las otras, y que cesa en el momento en el que el beneficio esperado no se materializa" (1985: 94). Como se ve, hay un contraste entre lo que asumimos como clientelismo y como ciudadanía. Por un lado, el clientelismo se basa en la relación dual utilitaria, sin que se promuevan identidades colectivas estables y autónomas, y que tiene una relación asimétrica entre el patrón y el cliente. En cambio la ciudadanía se refiere al compromiso y construcción de identidades colectivas en base a valores e intereses compartidos. En la ciudadanía se presupone la igualdad, mientras en el clientelismo se presupone la desigualdad. (Sarmiento, 1997).

De acuerdo a Guillermo O'Donnell, en el clientelismo los bienes públicos no se administran según la lógica imparcial de la ley. Más bien, bajo una apariencia legal los bienes públicos se utilizan arbitrariamente por quienes detentan el poder político. En una democracia ellos serían juzgados por corrupción. Sin embargo, en una comunidad dominada por prácticas clientelares existen pocos incentivos para que los participantes busquen acabar con el sistema, puesto que este se halla institucionalizado como patrón regular de interacciones, conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por los actores (O'Donnell, 1997).

### ***1.3.5 La comunicación en la esfera pública***

Por otro lado, desde los trabajos de Jürgen Habermas (1993) acerca de *La acción comunicativa* podemos ver que la integración de la esfera pública se da través del intercambio de mensajes entre los distintos actores. Habermas distingue dos tipos de acciones. En la primera, la llamada acción estratégica, se busca la comunicación únicamente para influir, manipular y se limita a objetivos electoreros. En cambio en la segunda, la acción comunicativa el objetivo es el consenso. Para Habermas, sólo la acción comunicativa es fundamental en la vida democrática. En la democracia se debe promover la acción comunicativa pública orientada hacia la deliberación racional, especialmente cuando los actores no tienen de entrada un acuerdo. Los actores del proceso de comunicación tienen una relación diádica, cada uno con sus propios valores, con la capacidad de poner en tela de juicio las propuestas del otro, pero con el compromiso de llegar a un acuerdo.

La idea principal es que sin el concepto de acción comunicativa, la pluralidad y la democracia resultan una quimera. Esta se materializaría en el modelo de democracia participativa directa, donde el diálogo entre los actores consiste en una comprensión recíproca y de comunicación, buscando el consenso racional de todos los participantes, y en la que todos los participantes tengan el mismo derecho a hablar o a ser escuchados.

Este tipo ideal se construye sobre:

- La libertad de participación en el discurso. (libertad de expresión o derecho igual de todos a hablar públicamente).
- Igualdad de oportunidades
- Relación comunicativa simétrica ( misma posición)
- Ausencia de coacción.

### ***1.3.6 Capital social***

En las dos últimas décadas se ha desarrollado el concepto de capital social para estudiar los efectos que tienen el nivel de asociatividad y la participación en las organizaciones de

base en el desarrollo de local. El capital social se entiende como la capacidad que tiene una comunidad de movilizarse para afrontar metas u objetivos comunes. Pero para que esta capacidad sea efectiva es necesario: un tejido social denso que implique participación de la población en las organizaciones civiles, vínculos entre estas organizaciones de la sociedad civil, y confianza en las instituciones -como por ejemplo a nivel local, confianza en el municipio- (Uphoff, 1999). En otra definición, se entiende capital social como el conjunto de redes sociales y normas que permiten que una comunidad actúe colectivamente para solucionar problemas propios. (Narayan y Woolcock, 2000)

Este análisis se realizó en comunidades donde la participación ciudadana era amplia a través de la conformación de grupos. La importancia del capital social fue analizado en un famoso estudio de Putnam sobre una comunidad rural en Italia, y tuvo como conclusión que una organización social basada en relaciones más horizontales, confianza en las instituciones, mayores articulaciones entre los grupos, más organizaciones de base, producen mayor acumulación de capital social y esto permite mejores condiciones para el desarrollo propuesto. (Bardhan, 1998).

Por su parte Narayan y Woolcock (2000), encuentran tres elementos que rescatan y permiten el análisis del tejido social en comunidades:

Desde un *punto de vista comunitario*, el capital social es la capacidad de movilizar recursos en pos de un objetivo común. Además de la formación de una identidad colectiva.

Desde un *punto de vista de redes sociales*, el capital social, implica la existencia de grupos de la sociedad civil, asociaciones deportivas, organizaciones locales, etc; y las relaciones más o menos fuertes que entre estas se establecen.

Desde un *punto de vista institucional*, el capital social es producto del ambiente político, social, instituciones y sistema legal. Así, la corrupción, desigualdades muy grandes,



supresión de los derechos individuales son impedimentos para el desarrollo. Al tiempo que el ejercicio de la participación política por parte de la ciudadanía da cuenta de un mayor capital social.

Es importante anotar que en este estudio estamos vinculando el concepto de capital social al de sociedad civil, porque el primero nos brinda entradas de analíticas para entender el segundo.

#### *1.3.6.1 Redes de organizaciones e individuos*

La base del análisis del capital social es el análisis de redes, debido a que el mismo permite explorar la densidad de relaciones y las motivaciones para las acciones que se tomen.

De acuerdo a Javier Garrido (2001), el conjunto de los vínculos entre los grupos sociales constituyen las redes sociales y el análisis de redes tiene una perspectiva estructural acerca de la sociedad, por que encuentra que la estructura social determina la acción humana. Esta estructura social se manifiesta en términos de un sistema de relaciones que vinculan entidades sociales diferenciadas, sean individuos, grupos, organizaciones, o cualquier otro tipo de entidad social susceptible de ser considerada un elemento.

#### *1.3.7 Asociatividad*

Se entiende por asociatividad a la pertenencia y participación dentro de las actividades de un grupo, organización, gremio, asociación, etc por motivos que van desde religiosos, familiares, económicos, etc. De acuerdo al concepto de capital social a mayor pertenencia y participación en estas organizaciones mayor será la capacidad como sociedad de perseguir objetivos comunes. Sin embargo, según Kerstenetzky (2003) hay dos problemas aún no resueltos respecto a la asociatividad que deben ser notados:

Primero, cuando hay diferencias socio económicas elevadas y de larga duración es posible que estas diferencias se reproduzcan en la organización, reduciendo así la posibilidad de participación política dentro de la misma asociación.

Segundo, la participación en asociaciones puede estar ligada a la apatía política general bajo una etiqueta cívica apolítica colectivamente elaborada. Es decir, que la riqueza de la vida asociativa y la densidad de redes que se establecen dentro de ella, no implican que aumente la vida política local. No parece claro que una intensificación de la vida asociativa permita que estas diferencias se reduzcan. Como consecuencia, es posible tener organizaciones de base y al mismo tiempo apatía política.

Una de las razones que se dan es que posiblemente la vida asociativa no reduce grandes diferencias socio económicas. Por eso, Kerstenetzky sugiere que antes de promover la participación ciudadana esperando que la misma produzca mejoras socio económicas, tal vez es mejor reducir las diferencias socio económicas ya que ello traería mayor participación, vida política y democracia.

#### **1.4 De la participación a la gestión ambiental**

Como ya hemos visto, desde una perspectiva sociológica –o humanista- se da por sentado que son necesarios mecanismos de participación democrática y una sociedad civil compuesta de un tejido social denso, para que la gestión municipal –y la gestión ambiental- represente los intereses de todos los sectores de la población y sea llevada con éxito.

El sistema legal ecuatoriano apoya la participación en la gestión de los recursos naturales. Al principio de este capítulo vimos que la Constitución y la Ley de Gestión Ambiental (artículo 28) tienen una serie de disposiciones para garantizar y promover la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental.

Para muchos autores la sociedad civil debe jugar un papel central en la gestión ambiental porque mejora las posibilidades de tener un manejo racional y sustentable de los recursos naturales. Así, en términos de eficiencia de la gestión ambiental se señala que la participación es importante porque brinda 1) mayores posibilidades de definir los problemas eficazmente 2) mayor acceso a la información y mayor comprensión de lo que

ocurre fuera de la esfera científica 3) mayores posibilidades de identificar las soluciones alternativas 4) mayor responsabilidad ante los planes de desarrollo 5) se ayuda a eliminar o minimizar los conflictos –ambientales y otros- entre los diferentes grupos. (Mitchell, 1999: 164).

Asimismo, diversos estudios señalan la necesidad de que la participación sea de todos los grupos de interés de la sociedad civil, y enfatizan en la necesidad de incorporar a los sectores tradicionalmente excluidos. Desde los estudios de economía ecológica y de política ambiental, se señala que los pobres son quienes están más preocupados por la protección ambiental porque su degradación les afecta directamente, (Alier y Roca, 2000). También, de acuerdo a la teoría ecofeminista y el feminismo ambiental, las mujeres, y más aún las mujeres pobres, están más cerca de la protección ambiental porque en sus prácticas cotidianas lidian todo el tiempo con la tierra, y por tanto lo conocen y lo valoran; son además actores de protección como víctimas de su degradación (Agarwal, 1992). Asimismo, se señala que los pueblos indígenas tienen un conocimiento de la naturaleza que los hace convivir en armonía, y entonces es indispensable que en aquellos lugares con población indígena se promueva su ciudadanía (Leff, 2000; Mitchell, 1999; UICN, 1997).

La inclusión de la sociedad civil en la gestión ambiental requiere de mecanismos que aseguren la participación ciudadana. Alban y otros (2004: 57 - 58) proponen:

- Consultas previas para actividades que involucran la extracción de recursos no renovables, instalaciones sanitarias, obras de infraestructura, y cualquier otra que implique impactos ambientales.
- Canales de información transparentes que permitan que la población se entere de las actividades de las instituciones estatales.
- El derecho a la acción pública para denunciar las violaciones de las normas del medio ambiente.
- Incluir la participación social en el monitoreo y cumplimiento de los estudios de impacto ambiental y planes de mitigación.

Sin embargo, desde una perspectiva conservacionista vemos que la democracia y la participación ciudadana no necesariamente implican una gestión ambiental sustentable. Porque los discursos desarrollistas y necesidades de la población no tienen que seguir el camino de la protección ambiental. Aunque, si seguimos a autores como Mitchell (1999), al menos la participación mejorara dicha gestión.

Por otro lado, autores como Leff (2000) señalan que las diferencias de clases y el sistema económico capitalista intrínsecamente impiden una gestión ambiental sustentable, por lo cual la democracia participativa en el mundo actual tampoco va a detener los problemas ambientales futuros. Si a nivel nacional e internacional no hay gestión ambiental sustentable, tampoco la puede haber a nivel municipal por el hecho de que esta depende de los mercados mas grandes y las decisiones políticas en esas esferas.

En lo que respecta a problemas sociales, tampoco se ha establecido una relación clara entre democracia a nivel local y mejores condiciones de vida. Kerstenetzky (2003) solo indica que no es clara la relación, y que tal vez la democracia y la participación pueden ser impulsados a partir de una reducción de las diferencias socio económicas. En tanto Mowforth and Munt (2003) señalan que la participación ha sido tratada sin críticas, asumiendo que es inherentemente positiva, y sin considerar las estructuras de poder dentro de la comunidad y desde las imposiciones de afuera. Dentro de esto, critican a las ONG internacionales que imponen a nivel local sus propias perspectivas de desarrollo sustentable y de gestión ambiental (Ibíd: 213).

Actualmente, la gestión ambiental sustentable esta siendo adoptada a escala local, por lo menos a nivel de discurso<sup>10</sup>. Pero hay que notar que también es posible apelar al discurso

---

<sup>10</sup> En un estudio de caso acerca de la gestión ambiental en el Municipio de Cuenca, se enfatiza el plan de protección de los recursos hídricos basado en el manejo y participación comunitarios. Se capacitó a las comunidades involucradas. Sin embargo, el estudio no menciona el papel de la participación en la gestión ambiental, ni si la gestión ambiental fue impulsada por la sociedad civil, o si no fue ella quien lo hizo, ¿el municipio? En ese estudio la participación es asumida como una estrategia o herramienta útil para la gestión ambiental, pero no como la impulsora de la misma. En: Jaime Domínguez Durán. Sistematización de la Gestión Integral del Agua. Cuenca – Ecuador. Pp 81 -108. En Alban y otros, 2004.

ambiental para justificar decisiones políticas a nivel de municipios. Un ejemplo de esto es el presuponer que los proyectos de ecoturismo comunitario *per se* ayudan a la protección del ambiente; olvidando que las prácticas democráticas o clientelares, los mecanismos de participación, el diálogo en la esfera pública, van a incidir en las prácticas ambientales a nivel de la comunidad.

Antes de pasar al siguiente tema, tenemos que comentar que la mayoría de estudios sobre gestión municipal soslayan la discusión del sistema económico, con lo cual tácitamente aprueban el modelo económico liberal. El problema es que muchas veces estos mismos trabajos critican el modelo capitalista y los efectos del mismo como la desigualdad económica y la pérdida del espacio público. También, se asume como un hecho el que la gestión ambiental municipal no se encargue de administrar los recursos naturales sino más bien de poner límites a su uso indiscriminado, y de asegurar que su explotación encaje dentro del mercado. Como consecuencia, la literatura muestra varios modelos municipales de desarrollo sustentable que incorporan formas de democracia participativa, fortalecimiento de la ciudadanía y la institucionalidad, pero siempre basándose en una economía de mercado –aunque esto no lo reconocen. Como por ejemplo en el estudio sobre la democracia participativa en Cotacachi por parte de Santiago Ortiz (2004), y los trabajos sobre los municipios peruanos de Limatambo, Santo Domingo, Haquira y Castrovirreyna (DFID et al, 2003),

Para ser justos, también es cierto que buscar modelos económicos alternativos a nivel local y que no se basen en la economía de mercado es bastante difícil; porque la economía cantonal esta condicionada e integrada a un sistema regional y nacional.

#### **1.4.1 Institucionalidad**

El otro aspecto de la relación entre la sociedad civil y la gestión ambiental es que está vinculada a la capacidad de la municipalidad de llevar a cabo sus planes y proyectos. Sin embargo, de acuerdo a Miguel Carvajal (Comunicación personal) los municipios ecuatorianos tendrían problemas de institucionalidad debido a: poca confianza en las mismas por parte de la sociedad civil, escasez de recursos, falta de comunicación con los

planes a nivel estatal, falta de personal especializado. Por lo cual como institución no estarían cumpliendo cabalmente sus funciones.

Desde el punto de vista de la sociedad civil, el contrato social se basa en la confianza depositada en el funcionamiento de las instituciones. La sociedad civil se apoya en una institucionalidad que promueve la ciudadanía, democracia y participación; y que por tanto responde a los intereses de la población. Por eso para Narayan y Woolcock (2000), la confianza en las instituciones y en los mecanismos de comunicación entre dichas instituciones y la población son parte importante del capital social. En cambio, la corrupción, el clientelismo, la falta de confianza en las instituciones y las desigualdades socio económicas, destruyen la institucionalidad y minan el capital social.

Según Fleury (2004) en el contexto actual latinoamericano las instituciones estatales tradicionalmente aliadas de los sectores de mayor poder económico ya no responden a la complejidad social, han perdido legitimidad y deben rediseñarse al nuevo panorama social.

También se ha notado que en Ecuador en muchas ocasiones los intereses de la población local no son tomados en cuenta y que la participación ciudadana no recibe respuesta por parte de las instituciones públicas (Alban et al, 2004: 58). Lo cual no hace sino debilitar aún mas la institucionalidad a nivel municipal.

#### ***1.4.2 Ecoturismo y la gestión ambiental***

La participación local y la gestión ambiental han sido vinculadas a los proyectos de ecoturismo. Los planes estratégicos de desarrollo local, -creados con participación ciudadana y considerando los temas ambientales- con frecuencia incluyen el ecoturismo<sup>11</sup> como una de sus motores económicos, y en varios municipios como la alternativa para el

---

<sup>11</sup> De hecho, el ecoturismo se inscribe dentro de una estructura mundial de desigualdad, pero buscando un comercio mas justo entre el primer y tercer mundo, y también protegiendo la naturaleza. "Tourism is sustainable when its development and operation include participation of local population, protection of the total environment, fair economic return for the industry and its host community, as well as a mutual respect for and gratification of all involved parties" [Jafari, 1996, p.959].

desarrollo. El ecoturismo se ha definido como un tipo de turismo que integra la comunidad local y la protección ambiental, porque promueve el cuidado de la naturaleza generando ingresos para la población local. Pero hay que considerar que el ecoturismo tiene dos caras: Uno, la naturaleza como interés público y por tanto su la gestión ambiental se encarga de protegerla. Dos, la naturaleza como producto para el mercado. Estas dos formas de concebirla no son opuestas. Sin embargo, en la práctica el considerarlo un producto ha llevado también a que la etiqueta de “lugar ecoturístico” se convierta en un eslogan para promover paquetes de turismo

Por otro lado, es necesario hacer la diferencia entre el impacto y los beneficios del ecoturismo, a nivel municipal o cantonal, y a nivel de comunidad. De hecho, el objetivo es que a ese nivel de comunidad se den los beneficios directos del turismo, dado que también recibe los impactos negativos. Además, la comunidad local necesita el incentivo para cuidar la naturaleza, que en este modelo vendría del turismo. Pero si la comunidad local no recibe beneficios, no habría motivo para cuidarla, y eventualmente el ecoturismo decaería. De acuerdo a una experiencia de turismo comunitario, la participación de la comunidad local es la que determina la sustentabilidad del ecoturismo a largo plazo. (<http://www.piedrablanca.org/ecotourism-definition.htm>)

### **1.5 Conclusiones**

El concepto de desarrollo sustentable ha sido adoptado por los gobiernos seccionales que buscan una gestión moderna, y es impulsado por la legislación ecuatoriana, las instituciones ambientales nacionales, y organismos no gubernamentales. Sin embargo, para entender la gestión moderna es necesario observar dos dimensiones del problema:

Por un lado, la gestión ambiental del municipio moderno incorpora la problemática del uso de los recursos naturales, buscando un manejo sustentable de los mismos, e incorporando a la población en la gestión para mejorar la eficiencia del mismo. Esto implica cierta institucionalidad de las instancias ambientales, competencia técnica, y que el tema sea discutido por la sociedad civil.

Por otro lado, la gestión ambiental debe desenvolverse en un contexto de participación ciudadana en el espacio público, donde los actores sociales son vistos y oídos por todos los participantes, donde hay mecanismos de comunicación que aseguran un flujo e igualdad de conocimientos sobre la que pasa en la escena política; y en el que la gestión municipal responde a los intereses de la sociedad civil.

Este ideal de municipio moderno, democrático y con gestión ambiental sustentable, representa un cambio cualitativo comparado al municipio tradicional, que limitaba la gestión ambiental al manejo de los desechos y al ornato público. Además, este municipio tradicional se basaba en el modelo de democracia representativa, que históricamente derivó en prácticas clientelares y apatía política.