

“La Gestión Democrática de los Recursos Naturales: una propuesta en construcción desde el fortalecimiento a los actores locales en la Amazonía ecuatoriana”¹

Preparado por: *Víctor López A.*²

Proyecto “Conservación a través del fortalecimiento de capacidades de actores locales en la Biorreserva del Cóndor” con el apoyo de la Fundación MacArthur-EcoCiencia. Ecuador

Resumen

La gestión democrática de los recursos naturales se sustenta en la premisa de que es posible desarrollar propuestas de manejo y administración de los recursos naturales basadas en criterios técnicos, mediante procesos democráticos con participación ciudadana. Esta propuesta es concebida en el marco del desarrollo local sostenible y por lo tanto demanda de la decisión y compromiso de los actores locales para ser efectiva y favorecer la gobernabilidad democrática ambiental. Contribuye a que autoridad y poblaciones locales cuenten con información, capacidades y elementos técnicos de gestión, que les permitan debatir con fundamento y llegar a consensos sobre las mejores alternativas de desarrollo local, en las que una condición imprescindible sea la conservación entendida en su más amplio sentido. Se implementa en la Biorreserva del Cóndor (BRC), en la selva alta amazónica de la vertiente oriental de los Andes, donde la conservación se ve amenazada por varias presiones.

Cabe mencionar que el Estado ecuatoriano ha definido una política de descentralización de la gestión ambiental (a través de leyes y planes), con un marco normativo acordado entre el Ministerio del Ambiente (MAE) y los gobiernos seccionales, que define las atribuciones y competencias a descentralizar (Acuerdo 106). En términos generales, es posible constatar que la implementación de esta política pública desafía la capacidad actual de los gobiernos locales, pero también del Estado central y la ciudadanía, para asegurar la conservación por medio de un modelo descentralizado de gestión ambiental. Sin embargo, el Proyecto FGL no se ha planteado como uno de sus objetivos, trabajar por la descentralización de la gestión ambiental.

Ubicación geográfica y áreas protegidas

El área de intervención corresponde a la alta Amazonía del Ecuador, una de las de mayor diversidad biológica sometida a fuertes presiones por la economía extractiva y la producción agropecuaria no sostenible, en los cantones El Chaco (provincia de Napo) y en Gonzalo Pizarro (provincia de Sucumbíos), que forman parte de la Biorreserva del Cóndor (BRC). Sin ser parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), en la BRC se ubican varias áreas protegidas que demuestran la importancia ecológica de la zona: la Reserva Ecológica Cayambe Coca que se extiende a lo largo de los dos cantones; el Parque Nacional Sumaco Napo Galeras (núcleo de la Reserva de Biosfera Sumaco), que comprende parte de El Chaco, y la Reserva Cofán Bermejo que se emplaza en una parte del cantón Gonzalo Pizarro. El Chaco y Gonzalo Pizarro son cantones que tienen alrededor del 75% de su territorio bajo diversas categorías de conservación que forman parte del SNAP. Además comprenden varios bosques protectores: la Cascada en El Chaco y B.P. de la cuenca alta del río Tigre en Gonzalo Pizarro. (*Ver en Anexos, Tablas SNAP -cantones y mapas*).

¹ Ponencia para el Taller “Descentralización de la gestión ambiental en los proyectos apoyados por la Fundación Mac Arthur en América Latina y el Caribe”, en el marco del II Congreso Latinoamericano de Parques y otras Áreas protegidas. Bariloche, 30 septiembre al 5 de octubre del 2007. Versión previa presentada en la Jornada sobre “Descentralización, Gestión ambiental y Conservación”, convocada por EcoCiencia, Senplades, MAE y CONCOPE. Quito, 21 de septiembre de 2007.

² Responsable Gobernabilidad y Democracia del Proyecto FGL-EcoCiencia. Profesor de FLACSO Ecuador.

El Proyecto “Conservación a través del fortalecimiento de capacidades de actores locales en la Biorreserva del Cóndor”³, se inscribe en las iniciativas desarrolladas en la región de selva alta para promover y desarrollar usos innovativos de los recursos naturales bajo una visión de sustentabilidad y equidad social y su objetivo es “fortalecer espacios locales de toma de decisiones que mejoren el manejo de la biodiversidad y de los recursos naturales”. EcoCiencia para la implementación del Proyecto FGL firmó un convenio de colaboración con los gobiernos municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro, previo un proceso de selección en la BRC⁴. Cabe señalar que en éstos cantones se registran elevadas tasas de pobreza en las zonas rurales (> 75%) y la dotación de los servicios básicos es sumamente precaria, particularmente frente al agua potable y la energía eléctrica.

Nuestra propuesta

La propuesta se construyó durante la primera fase de ejecución del Proyecto, financiado por la Fundación MacArthur entre enero del 2004 y diciembre de 2006. El Proyecto trabajó bajo la premisa de que es posible desarrollar propuestas de manejo y administración de los recursos naturales basadas en criterios técnicos, mediante procesos democráticos con participación ciudadana. El fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para la formulación democrática de iniciativas de conservación y uso sostenible de los recursos naturales siguió una estrategia de implementación (ver Anexos) de dos ejes:

- La capacitación a los actores locales en gestión democrática de los recursos naturales
- El fortalecimiento institucional de la autoridad ambiental local y el empoderamiento de la sociedad local para la construcción de decisiones sobre el ambiente

Para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y ciudadanía el Proyecto privilegió la formación de talento humano, la capacitación y la asesoría técnica en temas de gestión ambiental, el libre acceso a la información y la gobernabilidad democrática para el desarrollo local sostenible. Esto responde al reconocimiento de que la *conservación* no necesariamente es un principio que formaba parte de la ética del colono en la Amazonía, particularmente en sociedad en la que se desarrolló el Proyecto (Ulloa J. y López A. V., 2006). También implicó reconocer que más allá de existir un concepto técnico de la conservación, las comunidades humanas hacen distintas interpretaciones, algunas de las cuales confrontan la propuesta de conservación con el desarrollo. Esto ocurre especialmente cuando la conservación es entendida conceptualmente como protección y por lo tanto, se anulan las oportunidades para utilizar la biodiversidad. Superar este falso dilema requería cualificar la participación social a favor de la conservación y la gestión ambiental local.

Capacitación para la gestión democrática de los recursos naturales

La propuesta de capacitación entendió la participación como un principio y no solamente como una metodología útil en el aprendizaje. Significó replantear la participación desde los contenidos de la capacitación como un derecho ciudadano, que favorezca la organización local, tanto desde las comunidades como en la propia municipalidad. Se pensaba que la gente debía despertar su conciencia y el compromiso para estar atenta a lo que suceda en su entorno y poder asumir acciones de responsabilidad con el ambiente y desarrollo. Insistir en que las autoridades y comunidad tienen obligaciones, significa también diferenciarlas, sobre todo frente al rol de la sociedad civil en la toma de decisiones, así como para observar el buen o mal manejo que se hace de los recursos naturales. Los gobiernos municipales asumen su participación como una demostración de su responsabilidad frente a la conservación y como un esfuerzo por promover la participación ciudadana en la gestión ambiental local.

El Proyecto diseñó e implementó un proceso de formación continua a través del *Programa de Capacitación en Gestión Democrática de los Recursos Naturales*, que contó con el aval académico de la Escuela Politécnica del Chimborazo. El Programa tuvo una modalidad semipresencial de un año

³ En adelante referido por su nombre corto: Fortalecimiento a Gobiernos Locales (FGL-EcoCiencia)

⁴ Los criterios fueron: importancia ecológica, ANP, apertura a la participación ciudadana en la gestión local, entre otros.

de duración y comprendió una malla curricular de 9 módulos⁵, cuyo propósito era elevar la capacidad de quienes toman las decisiones sobre los recursos naturales en el ámbito local. Además dotaría de herramientas de gestión social y técnica que aseguren el manejo de la biodiversidad de su territorio bajo una visión de sustentabilidad y fortalecer la capacidad de los actores locales para construir espacios de participación ciudadana que permitan diálogos entre la sociedad política y la sociedad civil, como un ejercicio real de los derechos y deberes ciudadanos.

El Programa tuvo una duración de 168 horas presenciales y cada Módulo de capacitación entre 16 - 24 horas de duración, dependiendo de la temática. Las herramientas que se utilizó en la capacitación corresponde al trabajo en aula, estudios de caso (particulares a la región amazónica y a la realidad local), visitas al campo y tareas intermodulares, planteadas en la planificación pedagógica de cada taller y la producción de un módulo a manera de guía para las personas que participaron como estudiantes y facilitadores del Programa. Participaron 18 facilitadores/as; 13 personas que presentaron estudios de caso, a más de haberse realizado una mesa de diálogo con financistas (cooperación internacional y fondos nacionales) y un intercambio de experiencias sobre turismo sostenible.

Particular mención merece la elaboración de proyectos (uno por parroquia, en total 10) sobre gestión democrática de recursos naturales, como uno de los productos de la capacitación, a partir de los cuales será posible cumplir otro reto del Proyecto: “llegar a lo concreto, aterrizar, hacer proyectos, que la gente empiece a trabajar, no quedarse solo en el discurso en la teoría o en los conceptos”. Más aún cuando mediante el último módulo se enfatizó en la procuración y negociación de financiamiento de proyectos.

En este Programa se inscribieron 61 personas (32 personas de las 5 parroquias del Cantón El Chaco y 29 de las 4 parroquias de Gonzalo Pizarro), con diferente grado de formación (desde escuela primaria a bachillerato), elegidas por consenso en Asamblea parroquial y como reconocimiento a su honestidad, transparencia y honradez de trabajo. La consigna de formar gestores y gestoras socioambientales, es decir, personas que promuevan el desarrollo local, donde el enfoque principal sea el uso de los recursos naturales y la biodiversidad con una amplia participación ciudadana. Culminaron con certificación de gestores ambientales locales 36 estudiantes de los dos cantones, El Chaco (18) y Gonzalo Pizarro (18).

Fortalecimiento institucional y participación social en la gestión ambiental local.

El desafío central del Proyecto es fortalecer capacidades institucionales de las Unidades Municipales de Desarrollo Sustentable (UMDS), así como también el empoderamiento de la ciudadanía a través de espacios de participación, rendición de cuentas y acceso a la información. La gestión mancomunada entre gobiernos municipales, a favor de la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales aparece recientemente como un desafío a ser apoyado desde FGL. Nuestra propuesta ha transitado por un proceso de construcción que inició con una visión de conservación que recupere la necesidad de integrar a la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el desarrollo local (Rivas, s/f; Manosalvas, 2005), hasta culminar en una perspectiva de defensa de los derechos ciudadanos respecto a la gestión ambiental y el cuidado de la biodiversidad amazónica (Ulloa J., *op. cit.*).

El Proyecto convocó a actores clave de la gestión ambiental, como son el Ministerio del Ambiente (MAE) y los gobiernos municipales, con responsabilidad en la administración de territorios que en su mayor parte constituyen parte del patrimonio natural nacional, y en los que se reflejan los efectos del

⁵ Los módulos que forman parte del Programa de Capacitación para la Gestión Democrática de los Recursos Naturales organizados en tres líneas temáticas:
Operacionales para el fortalecimiento de las capacidades individuales a través de los módulos: Yo y la autoconciencia; Yo, mi entorno y la relación con mi entorno; y, Técnicas de aprendizaje.
Contexto y entorno socio ambiental a través de los módulos: Enfoques del Desarrollo y Democracia, Ambiente y Participación.
Gestión Ambiental Sustentable a través de los módulos: Bases para la conservación de la biodiversidad y herramientas de manejo y usos sustentable; Gobernabilidad, Democracia y Ejercicio de derechos ciudadanos; Planificación de la gestión ambiental y diseño de proyectos y Procuración y negociación de proyectos.

deterioro ambiental, la contaminación, el agotamiento de los recursos, la pérdida de biodiversidad y sus efectos en el deterioro de la calidad de vida de las poblaciones locales. Resultado de este esfuerzo ha sido la categorización de las ex UMDS, como Direcciones con varias jefaturas (gestión ambiental y otras), procurando su fortalecimiento orgánico, aunque con limitación en la coordinación con otras dependencias.

Al profundizar el sentido de la democracia en la gestión de los recursos naturales, se replanteó el enfoque del Proyecto hacia la planificación participativa, la contraloría social y el fortalecimiento de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión ambiental.⁶ Los Planes de Acción Ambiental Participativa (PAAP) que promovió el Proyecto son resultado de este proceso, a través de los cuales se plantearon "...las posibilidades de generación de gobernabilidad democrática y por lo tanto repensar el rol de las sociedades civiles locales de frente a la gestión de sus territorios, los recursos naturales y su futuro común". En los PAAP se definieron las estrategias y resultados esperados: los comités de gestión ambiental, el programa de capacitación, las asesorías técnicas y otros.

A partir del 2006 el Proyecto se orientó bajo un enfoque de derechos, que enriqueció el entendimiento de la relación entre gestión ambiental y democracia, distinguiendo que vivir en un ambiente sano no es una simple aspiración, sino un derecho y una responsabilidad compartida. La participación decisional se distingue así de la participación instrumental. Los Comités de Gestión Ambiental (CGA) se plantearon como espacios ciudadanos autónomos de los municipios, que coordinan con la autoridad y participan de las decisiones ambientales. Un resultado de este nuevo enfoque, fue consolidar la participación en sus distintos niveles en la gestión ambiental local, a través de instrumentos normativos, como en la Política Municipal de Gonzalo Pizarro sobre participación en la gestión ambiental local. Se abrieron espacios de debate sobre la situación ambiental, como un ejercicio de acceso a la información y rendición de cuentas, con los Foros "Democracia, Ambiente y Participación" y "Ambiente, Agua y Energía", éste último sistematizado en documento Memoria.⁷

Actualmente brindamos asesoría técnica a las DMDS en servicios ambientales (El Chaco), formulación de políticas y ordenanzas ambientales (Gonzalo Pizarro y El Chaco), así como en la reflexión sobre las implicaciones institucionales y ambientales del proceso de acreditación ambiental ante el Ministerio de Ambiente. (López A. V., *op. cit.*)

La paulatina incorporación de los CGA en la gestión del desarrollo local sostenible es otro resultado del empoderamiento de los actores locales de Gonzalo Pizarro y El Chaco, sobre todo por el reconocimiento que hacen de estos espacios de participación ciudadana, las autoridades y técnicos municipales, así como los funcionarios locales del MAE. Asimismo, las alianzas estratégicas a favor de la conservación, se evidencian en la Mancomunidad Bipartita de El Chaco y Gonzalo Pizarro para el Manejo de los Recursos Naturales y Turismo, muy en particular su Comisión especial de recursos hídricos, conformada en marzo del 2006, como un espacio de gestión coordinada entre los gobiernos municipales y el Proyecto, para tratar la problemática ambiental desde una perspectiva que reconozca la variable ecológica y la importancia de una reflexión y posicionamiento de consenso, frente a la presencia de proyectos de interés nacional que pueden afectar el desarrollo local basado en el aprovechamiento sostenible del recurso agua.

Sin embargo, también se debe tomar nota de los desafíos para mejorar la institucionalidad y la participación ciudadana para el desarrollo local sostenible, por medio del fortalecimiento de las

⁶ Se entiende como contraloría social la generación de espacios eminentemente ciudadanos en la planificación, control, seguimiento, evaluación y transparencia de políticas públicas aplicadas por los gobiernos en sus diferentes niveles (nacional, regional, local); estos espacios de la sociedad civil precisan de reconocimiento tanto legal cuanto moral por parte de las autoridades de gobierno local, aunque existen debates al respecto de las necesidades de su formalización. La contraloría social o control social no prescinde ni sustituye de los controles gubernamentales ejecutados regularmente a través de la Contraloría General del Estado. Algunas formas específicas de contraloría social son las veedurías sociales, los comités ciudadanos de control y planificación, el desarrollo de presupuestos participativos, la generación de formas de rendición de cuentas, entre otras (Vázquez, 1994).

⁷ Además se realizaron actividades de divulgación para la población estudiantil y padres de familia, a través de las muestras educacional sobre biodiversidad "Voces por la diversidad", obras de títeres, publicaciones y presentaciones móviles.

capacidades de para la organización local, la procuración de recursos, el seguimiento de proyectos de aprovechamiento, o para superar las distorsiones del asistencialismo y el clientelismo en la relación entre actores del desarrollo: gobierno central, ministerios, municipio, ONG, empresas privadas y ciudadanía local. La gestión mancomunada, también debe poner a prueba el criterio técnico y de consenso a favor de la conservación y del desarrollo local sostenible, frente al manejo clientelar de los potenciales beneficios (empleo e infraestructura), indemnizaciones o compensaciones, a propósito de los proyectos de intervención (GSA, Estado, o sus concesionarios y subcontratistas).

Descentralización y ambiente en el Ecuador

Según la Constitución Política, el Estado debe promover el “desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales⁸, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza”, para lo cual debe favorecer procesos de descentralización y desconcentración de la gestión pública (CPE de 1998, Art. 225). La descentralización (económica y política) aparece como una propuesta para mejorar la calidad de la democracia, el desarrollo y la gestión pública y es definida como la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos (financieros, materiales y tecnológicos) de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos (GSA), para “distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.” (Ley Especial Descentralización de 1997, Art. 3). La transferencia de competencias es obligatoria para el gobierno central, pero voluntaria para los GSA. Quito y Galápagos tienen regímenes especiales de gestión desconcentrada.

En materia ambiental, la Ley de Gestión Ambiental (LGA, Cap. III) y el Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS) prevén que el Ecuador cuente con un Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental⁹. Para operativizar estos enunciados normativos, el MAE junto con las asociaciones de los gobiernos provinciales (CONCOPE), municipios (AME) y juntas parroquiales rurales (CONAJUPARE), definieron una matriz de competencias ambientales por niveles de gobierno que se plasmó en el Acuerdo 106 (MAE. 04.09.2006). Las competencias ambientales están entre las que más han sido formalmente solicitadas (junto con turismo), tanto por gobiernos municipales (64), como por los gobiernos provinciales (17), según un censo nacional levantado por la Secretaría de Planificación del Estado (SENPLADES, 2007).

Sin embargo, se evidencia que el esquema de negociación bilateral (GSA-Ejecutivo), plasmado en decenas de convenios de descentralización, no configura una propuesta consistente con el enfoque ecosistémico que se prevé en el Acuerdo 106 para asegurar la conservación y la sostenibilidad en la gestión del desarrollo. La inmensa mayoría de GSA que solicitaron –con criterios rentistas, más que de conservación- la transferencia de competencias ambientales, tampoco han iniciado su implementación, debido a limitaciones presupuestarias y técnicas, con excepción de los Concejos Provinciales de Loja y Manabí y algunos municipios en competencias específicas (Senplades-EcoCiencia, 2007).

Descentralización y conservación en el nivel cantonal

En el marco del Acuerdo 106 y su matriz de descentralización de competencias ambientales según el nivel de gobierno, a los gobiernos municipales les están previstas 64 competencias ambientales y a

⁸ La división político-administrativa prevé que un cantón esta conformado a más de la cabecera cantonal (sector urbano), por juntas parroquiales rurales las que se definen como el nivel de gobierno más cercano a la población o “gobierno de cercanía”. Los *gobiernos parroquiales rurales* están considerados también en la descentralización de competencias ambientales, según una matriz definida entre el MAE, como representante del gobierno central, los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales) y las juntas parroquiales. En Ecuador hay 22 provincias, 219 municipios y 1258 parroquias, 465 urbanas y 793 rurales (CONAM, 2006; 21). El SNAP cubre el 18,7 % del territorio continental ecuatoriano y está conformado actualmente por 35 áreas de diversa categoría de protección, de las cuales 11 se encuentran (total o parcialmente) en la región amazónica ecuatoriana (RAE).

⁹ Cabe remarcar que esta propuesta no excluye las acciones que los GSA tienen que cumplir en saneamiento ambiental, control de la contaminación o patentes y licencias, como parte de sus competencias, atribuciones y funciones previstas en el régimen especial municipal o para los gobiernos provinciales. Sin embargo, se evidencia en la implementación de este sistema, una serie de superposición de competencias, como en el caso del Distrito Metropolitano de Quito y en el Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina.

las juntas parroquiales 29. (Ver Matriz en Anexos). Ni el Gobierno Municipal de El Chaco, ni el de Gonzalo Pizarro –o alguna de sus parroquias- han solicitado ninguna de estas competencias. Aunque ha habido una reflexión sobre las capacidades locales frente a la gestión ambiental, tampoco en el marco de colaboración entre el Proyecto FGL y los Municipios ha sido propuesto el tema de la descentralización de competencias ambientales.¹⁰ La reflexión ha servido para dimensionar una propuesta de este tipo, sobre todo en el presupuesto y los recursos técnicos y humanos que demandaría y con que se contaría por parte del gobierno central.

Puesto que el objetivo primordial del Proyecto FGL es fortalecer las capacidades de los actores locales para la gestión democrática de los recursos naturales, contar con capacidades técnicas, así como con decisiones en materia ambiental que cuenten con el consenso de los actores locales, representa un elemento significativo en la discusión sobre la pertinencia de la descentralización a nivel cantonal. Los municipios –tanto sus autoridades y funcionarios- consideran que el presupuesto municipal no les permitiría asumir nuevas responsabilidades ambientales (a más de saneamiento y recolección de desechos o aguas lluvia). Aun más, si se considera que las $\frac{3}{4}$ partes de la jurisdicción cantonal están bajo categorías de conservación, a responsabilidad del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) y tienen un presupuesto operativo reducido. Sin embargo, la relación entre gestión descentralizada y conservación, tampoco ha sido abordada suficientemente en los cantones.

El Proyecto FGL ha participado en los debates que sobre el tema ha tenido oportunidad entre las autoridades, funcionarios y ciudadanos. La reflexión ha remarcado una consideración fundamental: la solicitud de transferencia de competencias, depende de las capacidades institucionales, presupuestarias e incluso de recurso humano de las que dispongan los municipios, para operar de manera eficiente en un modelo descentralizado. Frente a esto, los municipios y sus autoridades han sido muy claros sobre las implicaciones del modelo de descentralización para su institución y se mantienen a la espera de generar condiciones mínimas que aseguren la operación de las competencias ambientales.

El MAE cuenta con un Distrito Regional Napo-Pastaza 10¹¹, para la parte baja de la Reserva Ecológica Cayambe Coca (RECA Y) en Lumbaquí (cabecera cantonal de Gonzalo Pizarro) y otra para el Parque Nacional Sumaco en El Chaco (cabecera del cantón del mismo nombre). Esta es una forma en que el MAE desconcentra la administración de las unidades del Sistema de Áreas Protegidas (SNAP). El Proyecto procura favorecer un acercamiento entre el gobierno municipal, juntas parroquiales rurales y las regionales del MAE, para controlar la tala ilegal de bosque (El Chaco), ejercer un control ciudadano de los procesos de consulta sobre actividades mineras (Gonzalo Pizarro) o para responsabilizar a la autoridad ambiental nacional sobre diferentes proyectos de aprovechamiento del recurso hídrico (Coca Codo Sinclair).

Descentralización y gobernabilidad en la alta Amazonía

La gestión mancomunada entre los diferentes gobiernos seccionales está prevista como una de las formas en que se puede impulsar un modelo descentralizado de gestión ambiental. Sin embargo, no podemos decir que ha sido deliberado el esfuerzo entre los gobiernos de El Chaco y Gonzalo Pizarro, así como del Proyecto por impulsar el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, previsto en la normativa ambiental (LGA, TULAS). La asesoría técnica y política que brinda el Proyecto a la Mancomunidad Bipartita para el manejo de los recursos naturales se ha centrado con la Comisión especial de Recursos Hídricos, con cuyos representantes (políticos y técnicos) hemos tratado

¹⁰ Vale decir que en el sector turismo, el gobierno municipal de El Chaco, a través de la UMDS (Jefatura de Turismo), viene desarrollando un proceso de descentralización de ciertas competencias a partir del 2006, mientras que en Gonzalo Pizarro se promovió la gestión mancomunada de un circuito turístico con los municipios de Cascales y Lago Agrio, también desde 2006.

¹¹ El Ministerio del Ambiente cumple su misión en forma desconcentrada, a través de los Distritos Regionales llamados a implementar y ejecutar, en el ámbito de su competencia, las políticas y trabajar en coordinación directa con las Subsecretarías, cumpliendo además, actividades de asesoría jurídica, desarrollo organizacional, forestal y biodiversidad y calidad ambiental. Los Distritos Regionales fueron declarados Unidades Financieras Desconcentradas mediante Acuerdo Ministerial 017 del 21 de junio del 2001. Tomado de <http://www.ambiente.gov.ec>

diferentes proyectos para la generación hidroeléctrica en el valle del Quijos-Coca, sus implicaciones para el desarrollo local y los ecosistemas.

Para el Proyecto el desafío ha consistido en aportar, a la vez que participar en los esfuerzos por incidir en la autoridad nacional que promueve el Proyecto Coca Codo Sinclair (PCCS), para que éste no represente la exclusión de proyectos de aprovechamiento del recursos hídrico por los actores locales para su desarrollo sostenible y se respete la normativa ambiental que garantiza el derecho a un ambiente sano para todos los ciudadanos ecuatorianos. También ha significado posicionar este espacio mancomunado de gestión técnica, al interior de los dos Concejos municipales, mediante un trabajo de investigación, formación y capacitación en aspectos técnicos y de política ambiental, tanto con los representantes políticos (Concejales) como con técnicos (funcionarios municipales de ambiente y saneamientos y síndicos).

Es preciso reconocer que ha habido un entendimiento particular sobre el rol de las alcaldías frente a proyectos de este tipo, notándose que el manejo que vienen haciendo los alcaldes del PCCS, no considera de manera consistente a la Comisión especial de la Mancomunidad, sobre todo al interlocutar directamente con la autoridad nacional, pero también por presentar a la población, principalmente los potenciales beneficios de un proyecto que en lo formal aún no está definido, ni cuenta con una concesión o proceso de licitación por parte de la autoridad responsable (CONELEC, 2007). La relación entre las bondades de un proyecto de interés nacional y el desarrollo local, debe considerar sus impactos sobre el ambiente, ecosistemas y población local, sostenemos desde el Proyecto, por lo cual es fundamental un profundo análisis técnico y socio-político, para el ordenamiento territorial bicantonal, la normativa de uso de suelo y control de la contaminación, así como para la definición de emprendimientos promisorios, ambientalmente sostenibles y culturalmente adecuados a la realidad local.

También el Proyecto FGL ha trabajado con las juntas parroquiales en proyectos de gestión democrática de los recursos naturales, con el fin de contar con instrumentos que regulen las actividades de aprovechamiento del recurso ictiológico (en parroquia Sardinias), y apoyen la reducción de la contaminación de cuerpos de agua por mal manejo de desechos por crianza de animales menores (en parroquia El Reventador).

Gobernabilidad y conservación: la experiencia del proyecto FGL

Desde la perspectiva del fortalecimiento de capacidades locales para la gestión democrática de los recursos naturales, se constata que por ser gobiernos locales de reciente creación, con una estructura orgánica que apenas ha incorporado el tratamiento del sector ambiental en los últimos 10 años, el trabajo a favor de la conservación y el desarrollo local sostenible en los espacios públicos ha sido un gran desafío que se viene cumpliendo paulatinamente. En el discurso, muy recientemente se escucha decir que El Chaco o Gonzalo Pizarro, son “cantones ecológicos”, no más agropecuarios, aunque se reconoce la importancia de estas actividades para los pobladores locales. Esto demuestra la importancia de contar con una estructura orgánica y funcional que permita alcanzar las políticas ambientales municipales, que se orientan a potenciar el desarrollo local a partir del turismo ecológico o los servicios ambientales.

Frente a esta situación el Proyecto FGL ha favorecido el debate sobre el tipo de instancia que dentro del orgánico funcional de los Municipios, trate de manera transversal e integral la conservación y el desarrollo local sostenible. En Gonzalo Pizarro se redefinió la ex Unidad Municipal de Desarrollo Sustentable por una Dirección, considerando la gestión ambiental como parte de la acción del desarrollo local, en un rango de jefatura, junto con producción agrícola, pecuaria y turismo. En El Chaco, a propósito de la revisión del Plan estratégico cantonal, el municipio redefinió a la ex UMDS, al rango de dirección, bajo la denominación de Gestión del Desarrollo Sustentable buscando asegurar capacidades autónomas de planificación y financiamiento para cumplir con los lineamientos trazados en el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal (PDEC).

Sobre la participación ciudadana en la gestión ambiental, el Proyecto apoyó su reconocimiento y promoción bajo la figura de política municipal, y que sea vista como un mecanismo declarativo que

reconozca la importancia de la participación en la construcción de las decisiones que sobre el ambiente se tomen en los cantones y favorecer así, la gobernabilidad democrática en el tratamiento de problemas ambientales y la construcción del desarrollo local sustentable. En Gonzalo Pizarro la política fue promulgada en diciembre 2006 por unanimidad, mientras que hasta la presente en El Chaco no ha sido posible su aprobación por el Concejo, al parecer por el cambio en sus miembros. Los comités ciudadanos, trabajan a partir de planes de incidencia y para el caso de Gonzalo Pizarro, dos de sus miembros forman parte del Comité de Seguimiento a la implementación del PDEC.

Más allá del nivel declarativo y del orgánico-funcional municipal, la conservación requiere otros mecanismos operativos que apoyen su tratamiento adecuado en los gobiernos locales y ciudadanía. Por ello, el Proyecto viene trabajando en la construcción de una ordenanza de control de la contaminación industrial en Gonzalo Pizarro, en cumplimiento a un mandato ciudadano que hizo la Asamblea Biprovincial de Sucumbíos y Orellana a sus propias autoridades, en el marco del paro petrolero de agosto del 2005. También venimos trabajando por la ampliación del Programa de Servicios Ambientales en El Chaco, y así apoyar en la solución que la ciudadanía reclama al Municipio, frente al problema serio en la dotación de agua potable por la deforestación de las cabeceras de cuenca. Además, como se ha visto, apoyamos la gestión mancomunada de los Concejos y técnicos de los gobiernos municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro, a favor de una gestión democrática del recurso hídrico en el valle del Quijos-Coca.

Por último, la relación que existe entre gestión ambiental y desarrollo local sostenible con la representación política es algo que llama la atención en nuestra experiencia. En El Chaco dos de los ex directores de la UMDS se postularon para las elecciones a Concejo y Alcaldía, con resultados favorables en los dos casos, presumiblemente por la relación directa entre los productores locales y los técnicos municipales, en la construcción de salidas adecuadas a los problemas económicos (productivos), así como de servicios básicos (agua en cantidad y calidad) y la conservación (programa de servicios ambientales).

Consideraciones finales

Desde la perspectiva del empoderamiento de los actores locales se confirma que por medio de la capacitación y el debate, éstos se convierten en interlocutores válidos para la toma de decisiones en la política ambiental local, o incluso para influir en las políticas ambientales del gobierno central que se implementan a nivel local. Los espacios de participación y gestión coordinada, aportan a los objetivos de la conservación y el desarrollo local sostenible, aunque tiene límites por el tratamiento clientelar y discrecional por parte de las mismas autoridades locales.

Cuando se impulsan procesos de gobernabilidad democrática en materia ambiental, lo que se busca es fortalecer la capacidad de la autoridad ambiental para *institucionalizar* las decisiones que favorecen la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, contribuyendo a la vez al *empoderamiento* de la ciudadanía para participar en la construcción de las decisiones a tomar en relación al aprovechamiento y conservación de la naturaleza.

El empoderamiento y fortalecimiento de la institucionalidad local a favor de la conservación y la sustentabilidad se expresa en *cualificar* la participación ciudadana y la acción de la autoridad local en los procesos de planificación y toma de decisiones en materia ambiental, lo que se traduce en capacidades para el seguimiento al Plan estratégico cantonal o para incidir en los proyectos de aprovechamiento hídrico, declarados de interés nacional por el gobierno central. La interlocución entre gobierno local y ciudadanía, con criterios técnicos y democráticos favorece la gobernabilidad y toma de decisiones a favor de la conservación.

La formación de gestores ambientales locales favorece la interlocución entre ciudadanía, gobierno local y agentes externos, reconociéndose el aporte y los límites de la participación ciudadana al tratamiento de los problemas ambientales. Vale recordar que por tradición la relación entre autoridades, técnicos municipales y ciudadanía, es patriarcal, vertical, excluyente y hasta peyorativa. Sin embargo, hay que insistir en que la relación de asimetría entre empresas y ciudadanía y gobiernos locales, no se resuelve por este medio.

La participación social en la gestión democrática de los recursos naturales, aparece no más como una simple metodología, sino como un derecho por medio del cual se favorece la capacidad de los pobladores locales para generar y usar el poder político (empoderar), y así responsabilizar a la autoridad en el cumplimiento de sus obligaciones, dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos de protección y uso sostenible de los recursos naturales, o para incidir en la formulación de las políticas públicas y vigilar la gestión pública del ambiente.

La elección por voto popular de dos de los ex directores de la UMDS (El Chaco) y del ex Concejal presidente de la Comisión de Desarrollo Sustentable (Gonzalo Pizarro) nos hace pensar que la gestión ambiental y el desarrollo sustentable tienen incidencia en el electorado local, quizá más que por un ambiente de gobernabilidad democrática, por la cercanía entre gobierno local y pobladores, que se favorece en la gestión ambiental local. Esto tiene implicaciones en el manejo clientelar y corporativista a nivel local, de las oportunidades de desarrollo económico asociado a proyectos de interés nacional o del interés de concesionarios del Estado.

Bibliografía

- CONAM 2006 *Síntesis del diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006. Propuesta de políticas para la Descentralización Fiscal*, Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), Quito, oct. 2006.
- CONELEC 2007 Taller de consulta para la elaboración del Plan Maestro de Electrificación, 28 de agosto del 2007. Quito
- ECOCIENCIA 2006 *El Chaco en Cifras. Gonzalo Pizarro en Cifras*, Proyecto Fortalecimiento a Gobiernos Locales, Quito.
- LOPEZ A. Víctor, et al., 2007 *Gestión democrática de los recursos naturales. Sistematización del proyecto “Conservación a través del fortalecimiento de capacidades de actores locales en la Biorreserva del Cóndor”*. *El Chaco y Gonzalo Pizarro, Amazonía ecuatoriana*, EcoCiencia, Quito. 111 p.
- MANOSALVAS Rossana 2005 “Potencialidades de la Biodiversidad para el Desarrollo local”, en EGÚEZ Eduardo (Editor), *Buscando caminos para el desarrollo local*, Corporación Mashí, Quito. pp. 57-84.
- RIVAS Alex, s/f “Construcción de gobernabilidad democrática y gestión ambiental participativa en la política pública de dos municipios amazónicos del Ecuador. Gonzalo Pizarro (provincia de Sucumbíos) y El Chaco (provincia de Napo)”, ponencia presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Antropología, EcoCiencia, Quito.
- SENPLADES 2007 “Matriz Censo Descentralización”, Proyecto de Apoyo a la Descentralización de la Secretaría Nacional de Planificación (PAD-SENPLADES), Quito.
- SENPLADES Y ECOCIENCIA 2007 Talleres sobre Gestión Ambiental Descentralizada. Realizados con gobiernos municipales y provinciales en Loja (25 y 26 de julio 2007) y Manabí (30-31 de agosto 2007). Notas personales.
- ULLOA J., y LOPEZ A., V. 2006 “Gestión Democrática de los Recursos Naturales en la Amazonía Ecuatoriana. Gobierno Local y Participación Ciudadana para la Gestión Ambiental en los Cantones de El Chaco y Gonzalo Pizarro”, ponencia presentada para la Red ECCOUF, Universidad de la Florida. mimeo
- VAZQUEZ Luis, 1994 *El control gubernamental y la contraloría social mexicana. Una visión de la modernización en México*, FCE, México.

Anexos

Mapas



ÁREAS PROTEGIDAS. EL VALLE DEL QUIJOS-COCA Y CANTONES.

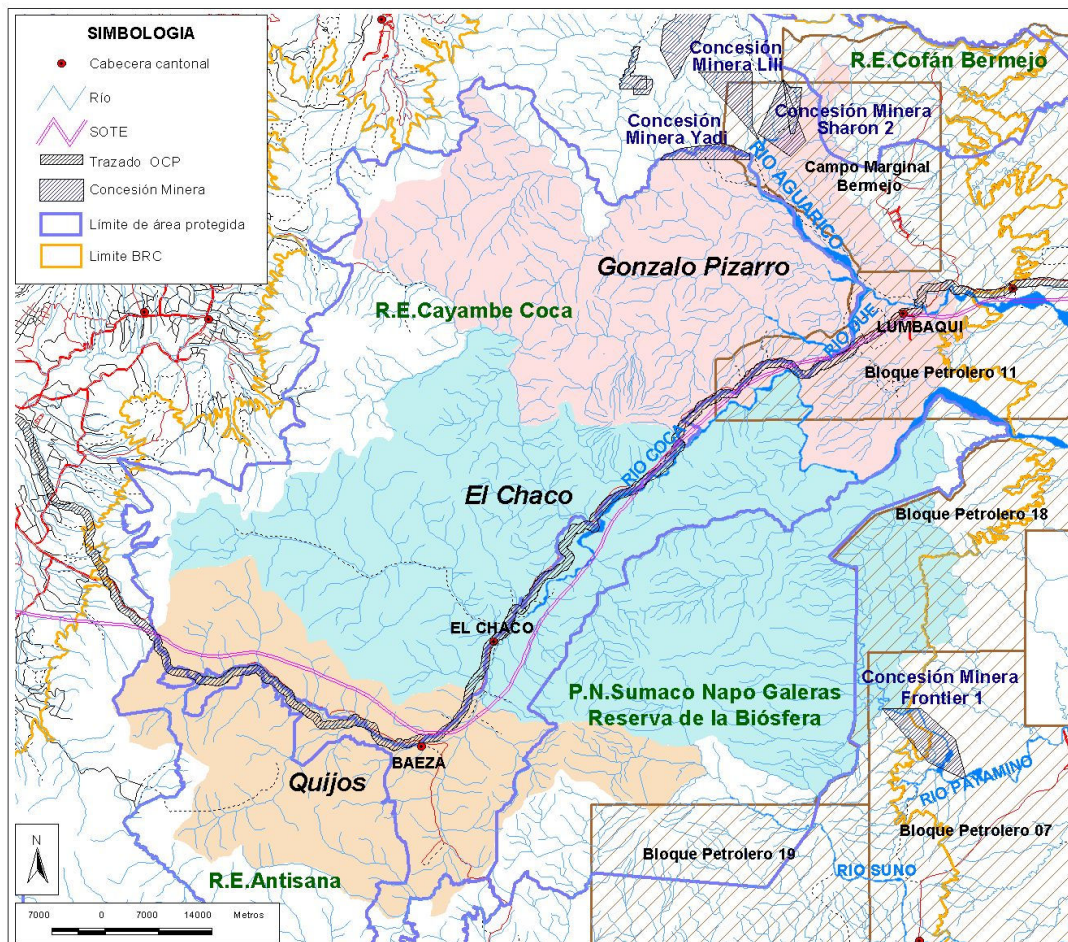


Tabla 1: ÁREA PROTEGIDA POR PARROQUIA EN CANTÓN EL CHACO

PARROQUIA	SNAP	Ha.	% de la Parroquia bajo Área Protegida
El Chaco	P.N. Sumaco Napo Galeras	417,93	5,84
El Chaco	R.E. Cayambe Coca	3130,24	43,74
Gonzalo Díaz de Pineda	P.N. Sumaco Napo Galeras	97973,57	50,81
Gonzalo Díaz de Pineda	R.E. Cayambe Coca	18077,59	9,37
Linares	P.N. Sumaco Napo Galeras	15828,07	75,96
Oyacachi	R.E. Cayambe Coca	85107,75	100,00
Santa Rosa	R.E. Cayambe Coca	27126,23	88,26
Sardinas	R.E. Cayambe Coca	10639,16	96,80

Fuente: EcoCiencia 2006

Tabla 2: VEGETACIÓN NATURAL E INTERVENIDA POR PARROQUIA EN CANTÓN EL CHACO

PARROQUIA	Ha. Totales	Ha. Veg. Natural	% Veg. Natural	Ha. Veg. Interv.	% Veg. Interv.
El Chaco	7156,48	2943,45	41,13	4127,02	57,67
Gonzalo Díaz de Pineda	192839,35	139677,14	72,43	20353,16	10,55
Linares	20838,67	17575,67	84,34	3196,01	15,34
Oyacachi	85107,75	83819,67	98,49	1281,53	1,51
Santa Rosa	30734,53	16555,87	53,87	13698,88	44,57
Sardinas	10991,42	3487,98	31,73	7459,25	67,86

Fuente: EcoCiencia 2006

Tabla 3: ÁREAS PROTEGIDAS POR PARROQUIAS EN CANTÓN GONZALO PIZARRO

PARROQUIA	SNAP	Ha.	% de la Parroquia bajo Área Protegida
El Reventador	R.E.Cayambe Coca	94270,71	95,55
Gonzalo Pizarro	R.E.Cayambe Coca	7,38	0,02
Lumbaqui	R.E.Cayambe Coca	16950,12	51,23
Puerto Libre	R.E.Cayambe Coca	48407,05	69,96
Puerto Libre	R.E.Cofán Bermejo	3127,64	4,52

Fuente: EcoCiencia 2006.

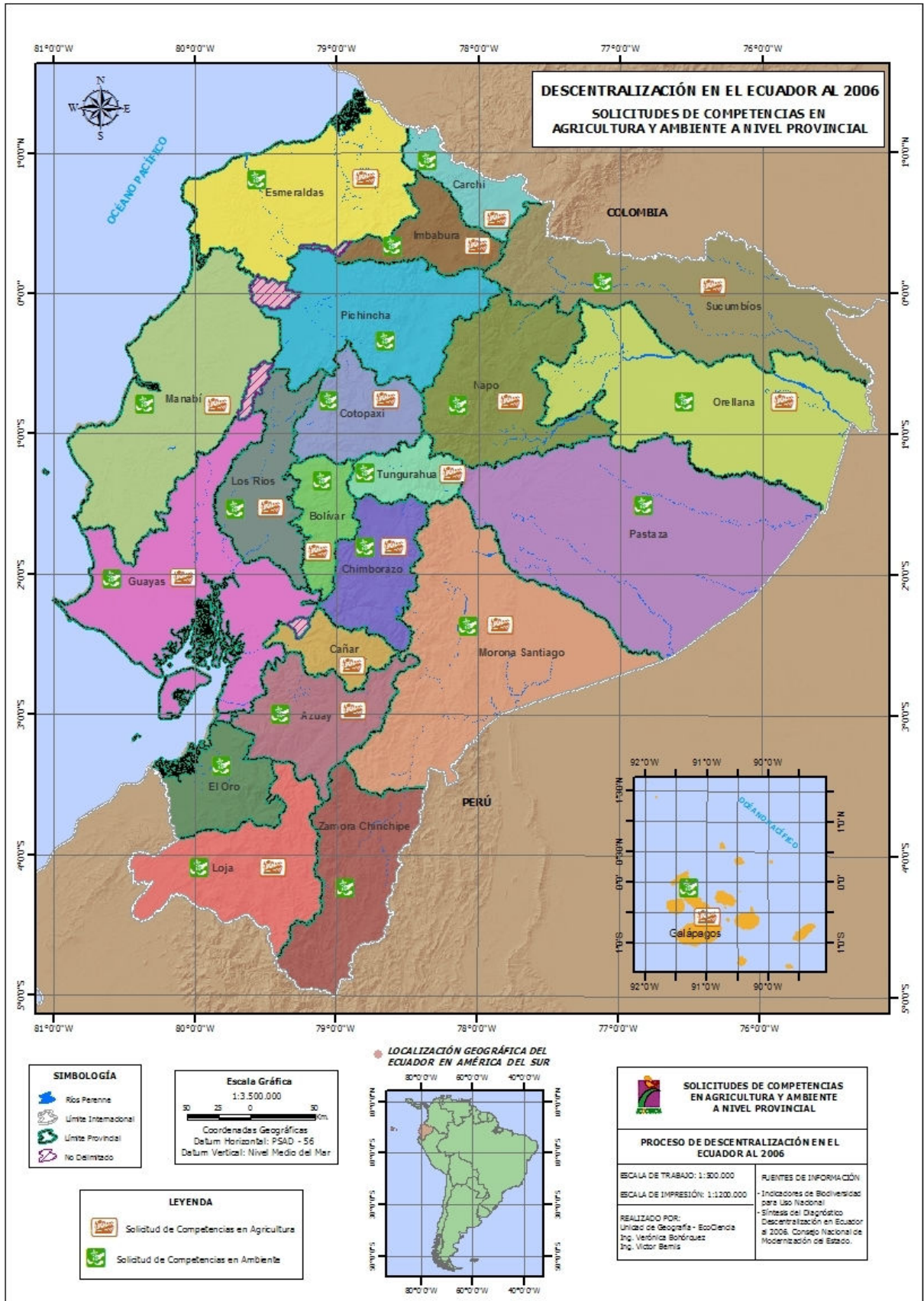
Tabla 4: VEGETACION NATURAL E INTERVENIDA POR PARROQUIA EN EL CANTÓN GONZALO PIZARRO

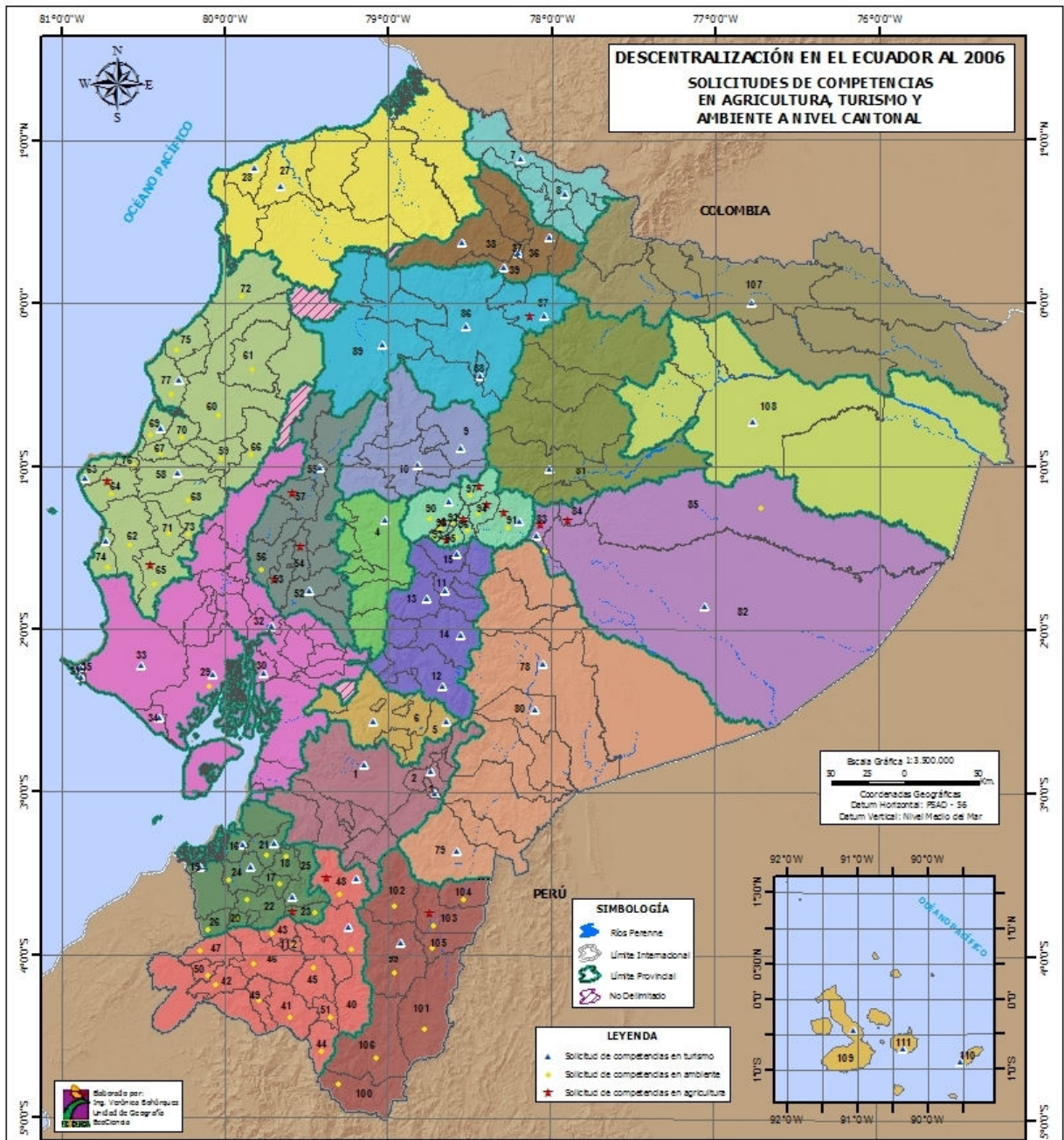
PARROQUIA	Ha. Totales	Ha. Veg. Natural	Ha. Veg. Intervenido	% Veg. Natural en Parroquia	% Veg. Intervenido en parroquia
El Reventador	98656,01	85329,80	12227,42	86,49	12,39
Gonzalo Pizarro	22560,27	105,93	21728,96	0,47	96,32
Lumbaqui	33088,89	20153,09	12146,81	60,91	36,71
Puerto Libre	69190,95	65068,57	4122,38	94,04	5,96

Fuente: EcoCiencia 2006.

Propuesta de intervención del Proyecto Fortalecimiento a Gobiernos Locales

Principios	Estrategias	Métodos	Herramientas
La participación en la gestión ambiental y manejo de recursos naturales como un derecho ciudadano y un medio privilegiado de construcción de decisiones.	Incidencia política	Espacios multiactores	Foros
		Políticas públicas	Resolución
	Capacitación	Formación continua (Programa de capacitación)	Módulos sobre el tema
			Trabajo en aula y tareas intermodulares
			Evaluación
			Replica de capacitación
Asesoría técnica	Reuniones de trabajo con dependencia municipales de desarrollo sustentable y Concejos		
La conservación es concebida como un conjunto de técnicas y prácticas que permiten aprovechar los recursos naturales evitando su destrucción, contaminación o abandono.	Capacitación	Formación continua (Programa de capacitación)	Módulos sobre el tema
			Trabajo en aula y tareas intermodulares
			Estudios de caso
			Visitas al campo
			Proyectos PGDRN
	Planificación	Planificación participativa	Diagnósticos
			Etnografía
			Plan de Acción Ambiental Participativo
	Investigación	Investigación documental	Bases de datos sobre información socio-ambiental
Tesis doctoral en ecología interdisciplinaria			
La institucionalización de procedimientos técnicos y políticas públicas para la conservación y el desarrollo favorece la gestión democrática de los recursos naturales.	Fortalecimiento institucional	Asesoría técnica	Reestructuración DMDS
		Capacitación	Talleres ECCOUF
		Reuniones de trabajo con dependencia municipales de desarrollo sustentable y Concejos	
	Incidencia política	Acceso a la información	Investigación documental
		Políticas públicas	Análisis jurídico de ordenanza de control ambiental
El libre acceso a la información favorece el ejercicio de derechos y sustenta la toma de decisiones para la conservación y el desarrollo local sostenible.	Comunicación	Comunicación para el desarrollo	Muestra de biodiversidad
			Títeres
			El Chaco en cifras y Gonzalo Pizarro en cifras
		Difusión de información	Cartelera para Juntas parroquiales
			Envío de documentos (autoridades y funcionarios)
			Artículos sobre avances del proyecto
			Información en página WEB EcoCiencia
			Consultas a candidatos seccionales por medio radial





PROVINCIA	ID	CANTON	PROVINCIA	ID	CANTON	PROVINCIA	ID	CANTON	PROVINCIA	ID	CANTON
Atacama	1	Cuenca	El Oro	24	Santa Rosa	Manabí	47	Puyo	Tungurahua	93	Mocha
Bolívar	2	Gualeaço	Esmeraldas	25	Zaruma	48	Saraguro	70	Tosagua	94	Patate
Cañar	3	Chordeleg	Esmeraldas	26	Las Lajas	49	Socoranga	71	24 de Mayo	95	Quero
García	4	Guaranda	Esmeraldas	27	Esmeraldas	50	Pindal	72	Pedernales	96	San Pedro de Pelileo
Imbabura	5	Aacupes	Esmeraldas	28	Atacames	51	Quilanga	73	Olmedo	97	San Pedro de Pillaro
Manabí	6	Cañar	Esmeraldas	29	Guayaquil	52	Babahoyo	74	Puerto López	98	Tisaleo
Manabí	7	Tulcan	Esmeraldas	30	Durán	53	Baba	75	Jama	99	Zamora
Manabí	8	Espejo	Esmeraldas	31	Salinas	54	Rubio Viejo	76	Jaramijó	100	Chinchipe
Manabí	9	Latacunga	Esmeraldas	32	Samborondón	55	Quevedo	77	San Vicente	101	Nanquizarza
Manabí	10	Pujilí	Esmeraldas	33	Santa Elena	56	Vinces	78	Morona	102	Yacumbi
Manabí	11	Riobamba	Esmeraldas	34	Playas	57	Mocache	79	Gualaquiza	103	Yantzaza (Yantzaza)
Manabí	12	Alausí	Esmeraldas	35	La Libertad	58	Portoviejo	80	Sucúa	104	El Rancho
Manabí	13	Cota	Esmeraldas	36	Ibarra	59	Bolívar	81	Tena	105	Centinela del Condor
Manabí	14	Guamote	Esmeraldas	37	Antonio Ante	60	Chone	82	Pastaza	106	Palanda
Manabí	15	Guano	Esmeraldas	38	Oyacachi	61	Ravio Alfaro	83	Mera	107	Lago Agrio
Manabí	16	Mechala	Esmeraldas	39	Osavelo	62	Jipijapa	84	Santa Clara	108	Orellana
Manabí	17	Atahualpa	Esmeraldas	40	Loja	63	Manta	85	Arajuno	109	Isabela
Manabí	18	Chilla	Esmeraldas	41	Galvas	64	Montacristi	86	Quito	110	San Cristóbal
Manabí	19	Huacillas	Esmeraldas	42	Celica	65	Paján	87	Cavambe	111	Santa Cruz
Manabí	20	Marcabali	Esmeraldas	43	Chaquipamba	66	Pichincha	88	Rumiñahui	112	Olmedo
Manabí	21	Passale	Esmeraldas	44	Espindola	67	Rocafuerte	89	Santo Domingo		
Manabí	22	Piñas	Esmeraldas	45	Gonzanamé	68	Santa Ana	90	Ambato		
Manabí	23	Portovaleo	Esmeraldas	46	Paltas	69	Sucre	91	Baños		
								92	Cevallos		

Fuente: Síntesis del Diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006. Consejo Nacional de Modernización del Estado