

DESCENTRALIZACION Y
PARTICIPACION SOCIAL
*en la gestión de los recursos
naturales renovables*

DESCENTRALIZACION Y
PARTICIPACION SOCIAL
*en la gestión de los recursos
naturales renovables*

Byron Real López

PPF / GTZ



FLACSO
SEDE ECUADOR



ABYA YALA



INEFAN



DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL
en la gestión de los recursos naturales renovables
Byrón Real López

1a. Edición
Diciembre de 1998

Proyecto Política Forestal (INEFAN/GTZ)
Casilla Postal 17-21-1925
Tel/fax: (593-2) 508-927
Correo electrónico: ppfl@ppf.org.ec
Quito-Ecuador

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO - Sede Ecuador
Ulpiano Páez 118 y Av. Patria
Casilla: 17-11-06362
Quito-Ecuador

Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 562-633 / 506-247
Fax: (593-2) 506-255
E-mail: admin-info@abyayala.org
editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

Los criterios expuestos en la presente publicación son de responsabilidad exclusiva de su Autor y no necesariamente responden a la política y puntos de vista de las entidades que la auspician.

Autoedición: Abya-Yala Editing
Quito - Ecuador

Impresión Docutech
Quito - Ecuador

Diseño de la Portada: Susie Seidlitz PPF / GTZ
ISBN: 9978-04-456-6
Registro Nacional de Derecho de Autor: 012498
ISBN de esta obra: 9978-40-772-3

Impreso en Quito-Ecuador , 1999

INDICE GENERAL

Indice General	5
Presentación: Dr. Danilo Silva INEFAN / Ing. Jürgen Geldbach, PPF/GTZ	7
Prólogo: Arq. Fernando Carrión – FLACSO	11
Sumario	13
Nota del Autor	17
I.- DESCENTRALIZACION: una antigua propuesta, para renovar la Democracia	21
II.- LA GESTION PUBLICA DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES	31
Orígenes de la gestión de los recursos naturales en el Ecuador	33
III.- LA GESTION ACTUAL Y SUS PROBLEMAS	37
Caracterización de la institucionalidad en relación con los recursos naturales renovables	42
• Concentración política: centralismo	44
• Simultaneidad de funciones	47
• Dispersión administrativa	49
• Descoordinación institucional	53
• Ausencia de políticas frente al sector	56
Consecuencias ecológicas, sociales y económicas de la gestión desintegrada de los recursos naturales renovables	57

IV.- NOTAS PARA UNA REFORMULACIÓN DE LA GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES	65
• La estructura gubernamental	67
• Racionalización administrativa	70
• Descentralización funcional y territorial	73
• Coordinación institucional obligatoria	76
• Creación de órganos deliberativos de gestión regionales y/o locales	77
• La participación social	83
 Escenario administrativo que se busca para la gestión integrada de los recursos naturales renovables	89
 Obstáculos al proceso de descentralización	93
 Notas:	99
 Bibliografía	111
 Abreviaturas utilizadas	119
 Indice de Gráficos y Recuadros	123
 Nota sobre el Proyecto Política Forestal, PPF / GTZ ...	126
 Nota sobre el Autor	125

PRESENTACIÓN

Durante nuestra vida republicana, el país ha venido trabajando y elaborando formas de gobernabilidad que en su tiempo y momento parecieron ser la respuesta para un mejor manejo del Estado. Se elaboraron más leyes y reglamentos, pensando de esa forma que, las poblaciones acatarían dichas normas y que sería relativamente fácil encausar al Ecuador por el sendero del progreso. Lastimosamente, en muchos casos, dichas regulaciones estaban lejos de la realidad que viven las comunidades y era muy difícil que sin su participación consciente pudieran ser aplicadas.

Por otro lado, la falta de confianza de que otras personas o instituciones que no se encontraban cerca del Poder Ejecutivo, tomaran decisiones que fueran a afectar la estabilidad política del país, obligó a que éste fuera paulatinamente centralizando la administración pública en el Gobierno Central. Así, como es el caso de muchos países latinoamericanos, la burocracia creció en las sedes principales del gobierno y los pobladores rurales tuvieron que viajar a las grandes ciudades para recibir respuestas o discutir decisiones que hubieran podido ser tomadas en los lugares de origen.

Actualmente, nuestro país vive un nuevo cambio: una mayor democracia y líderes con visión más amplia han servido para que paulatinamente se puedan abrir puertas para que la descentralización y la participación ciudadana sean una realidad dentro del marco del Desarrollo Sostenible. La participación de la sociedad civil en la discusión de temas que nos afectan a todos es de extrema importancia; la toma de decisiones en el lugar mismo del conflicto o de la ejecución de ciertas actividades, con per-

sonas e instituciones que enfrentan dichas circunstancias, debe convertirse en parte de nuestras normas.

En lo relacionado con el manejo de los recursos naturales, estos dos temas, la descentralización y la participación social, todavía tienen que cubrir un buen camino. Para ello se requiere cambiar estructuras caducas que obligan al funcionario a seguir modelos tradicionales de comportamiento. Se necesita modernizar conceptos en el sector público para que no se vea a la sociedad civil como una fuerza opositora, sino como una aliada para conseguir los fines que todos queremos; es urgente capacitar al servidor público para que pueda tomar decisiones y no esperar que éstas le vengan de la jerarquía superior.

Este documento, “*Descentralización y Participación Ciudadana en la Gestión de los Recursos Naturales Renovables*”, elaborado por el Dr. Byron Real López, nos presenta la superposición de funciones que se mantienen en la administración pública ambiental del Ecuador; nos enseña nuevamente la estructura centralista y desarticulada del Estado y nos anima a continuar planteando como alternativa constructiva, la creación de instituciones ágiles, que realicen sus actividades de manera descentralizada, delegada o co-ejecutada; la participación social en diversos niveles administrativos, la coordinación interinstitucional obligatoria y la armonización de las actividades en base a una planificación ambiental nacional.

Consideramos que este documento, por la visión general que nos da sobre el tema, permitirá su discusión de una manera franca y abierta. Si queremos que el cambio en el manejo de los recursos naturales en el Ecuador sea una realidad, es imprescindible que se aborden claramente los defectos y distorsiones que existen en las instituciones reguladoras de dichos recursos y que se permita que comunidades, grupos étnicos, organizaciones no gubernamentales, universidades y empresas privadas participen de dicha discusión.

Con el trabajo que aquí se presenta, el *Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre*, INEFAN, co-

mo entidad rectora del manejo de los recursos naturales forestales y el *Proyecto Política Forestal (INEFAN/GTZ)*, como organismo de asistencia técnica internacional, aspiran que se inicie un debate sobre la forma como debe ser administrada la riqueza ecológica de nuestro territorio, de tal manera que ésta potencie el Desarrollo Sostenible del Ecuador.

Quito, octubre de 1998

Danilo Silva Chiriboga, M.Sc.
DIRECTOR EJECUTIVO
INEFAN

Ing. Jürgen Geldbach
ASESOR TÉCNICO PRINCIPAL
PPF / GTZ

PROLOGO

Cuando el tema concerniente a la descentralización apareció en el Ecuador, causó confusión y desconcierto, tal vez por la falta de información y participación real de la sociedad en la discusión inicial de éste o, por que vino de la mano de la política de privatizaciones que se impuso a inicios de la década de los 90. A esto se debe añadir una serie de rumores que confundieron los propósitos y objetivos que el proceso plantea. Y es que la descentralización como tema político, apareció en el país justo cuando se anunciaba una serie de políticas y reformas de ajuste estructural, que causaron un rechazo instintivo de parte de varios sectores sociales en el país y desconfianza de los mismos gobiernos seccionales en cuyo beneficio se entendería cualquier práctica descentralizadora.

El punto de partida en este proceso fue la constatación de que como organización centralizada y concentradora de poder, el aparato estatal ya no puede ser funcional a los propósitos de una sociedad moderna. Por tal motivo, se planteó la “devolución” de ciertas atribuciones, competencias y recursos que el Gobierno Central había venido reteniendo, al régimen seccional independiente.

En un inicio se pensó que una vez que el Estado se había robustecido a costa de los aportes de todas las regiones, y cuando ya no se podía ocultar la crisis de la gestión pública, se pretendía transferir las atribuciones y funciones que no convenían ya al Estado central, hacia las provincias y cantones del país.

Estas ideas y otras sobre el proceso de descentralización, aunque en buena medida errónea, tuvieron su razón de ser, ya que el planteamiento estatal sobre el tema ha sido muy general. Las normas legales en las que se aborda el mecanismo de descentralización, tratan al tema de una manera somera, de la cual no se podría colegir una forma inmediata de aplicación práctica.

La falta de información y discusión pública sobre la descentralización ha sido parcialmente superada por una discusión más amplia en el último año. La descentralización, es, sin duda, un mecanismo político-jurídico que debería permitir una redistribución del poder político y una fluida participación de la ciudadanía en la gestión pública.

Centros académicos, grupos políticos, organizaciones civiles, entre otros, están participando activamente en la reflexión sobre los mecanismos operativos y políticos para ejercer y aplicar de manera efec-

tiva y democrática los principios de descentralización y participación ciudadana en el escenario administrativo del Ecuador.

Precisamente el trabajo *Descentralización y Participación Social en la Gestión de los Recursos Naturales Renovables*, se plantea la pregunta central del “cómo descentralizar”, sugiriendo interesantes alternativas para el campo de la administración de los recursos naturales. Se parte, en este trabajo, de un diagnóstico general que pone en evidencia los problemas de coordinación, coherencia y eficiencia de las políticas y gestión pública en materia ambiental y en el uso y administración de los recursos naturales. El autor, señala los efectos concretos de la debilidad de dichas políticas, para finalmente plantear alternativas de descentralización, basadas en la coparticipación pública, privada y comunitaria, en todos los niveles de gestión nacional. Esto, según el autor, permitiría la expresión de todos los sectores sociales vinculados a la gestión de los recursos naturales renovables, así como de los actores políticos en las esferas nacional, regional y local del país.

El aspecto básico e indivisible que conlleva la descentralización es, en la visión del autor, la participación social en todos sus niveles. Por este motivo ve a la descentralización como un mecanismo necesario para afianzar el sistema democrático y optimizar la gestión pública.

El trabajo de Byron Real ofrece una minuciosa descripción del laberinto administrativo en que el Estado ha incurrido para manejar los recursos naturales del país. Esta estructura administrativa se muestra ya obsoleta y no promueve la competitividad y eficiencia del sector. Se presenta además una reflexión teórica que vincula las propuestas de descentralización con los de gestión de recursos naturales, y se analiza los peligros que este proceso de descentralización podría entrañar si es que no se considera una participación social efectiva.

Como se advierte en la presentación, este trabajo no pretende constituirse en una receta ni en una propuesta acabada, sino más bien en un elemento catalizador para promover un debate nacional sobre el tema.

Los planteamientos de este documento constituirán un aporte a la reflexión y enriquecerán, sin duda, las decisiones nacionales sobre la descentralización en el manejo de los recursos naturales renovables del país.

Arq. Fernando Carrión
FLACSO – SEDE ECUADOR
DIRECTOR

SUMARIO

La tradición administrativa en el Ecuador, al igual que en otros países de la región, determinó que los **recursos naturales renovables** fueran regulados por entidades forjadas **en función de las necesidades de explotación de cada recurso y mas no de las de su manejo sustentable**. Esto es entendible bajo la consideración de que algunos recursos como los hidráulicos, los bosques, las tierras cultivables, eran bienes en cierta forma abundantes, si se los compara con el tamaño poblacional en las épocas en que se crearon las agencias gubernamentales de gestión de recursos.

Como una manera de asegurar la adopción de nuevos roles y la especialización de dichas agencias, éstas fueron separándose del tronco común en el que se gestaron, el *Ministerio de Agricultura y Ganadería*, para establecerse autónomamente en entidades que siguieron rumbos políticos e institucionales diferentes. Adicionalmente, se crearon otras entidades públicas, directa o indirectamente vinculadas a recursos sobre los que ya existía una entidad de **gestión** y con las cuales **hay poca o ninguna coordinación de planificación, programación y ejecución de actividades**.

Igualmente, parte del proceso administrativo es la consolidación en cada entidad de todas las funciones institucionales necesarias para la administración pública, sean políticas, ejecutivas, de evaluación y monitoreo o jurisdiccionales. Estas cuatro **funciones, han venido siendo cumplidas, en forma unificada, por las entidades de gestión de los recursos naturales renovables**.

La situación anotada explica las características administrativas de **dispersión** y **centralización**, tan visibles en las entidades de gestión de los recursos naturales. Las dos características se complementan con el **aislamiento de las entidades de gestión respecto de los organismos seccionales y de la sociedad civil**, que han tenido un limitadísimo rol en la gestión de los recursos naturales del país, lo que tan solo ha tratado ser cambiado en estos últimos años, mediante la incorporación de normas relativas a la descentralización y a la participación social.

La forma institucional adoptada por las entidades de gestión, muestran ya inevitables síntomas de desgastamiento e inoperancia frente a los nuevos retos del desarrollo sostenible que impone la realidad ecológica nacional y mundial. Por esto, el **imperativo político administrativo frente a los recursos naturales renovables es introducir cambios sustanciales en el dispositivo institucional existente**.

Para lograr este objetivo, si bien es cierto que existe una evidente conciencia de cambio entre los decisores políticos, así como una base legislativa general, no es menos cierto que **se conoce muy poco el mapa institucional que se ha creado en el país como consecuencia de las continuas superposiciones**. Por eso en este trabajo se ofrece una **primera aproximación a la tarea de desenredar la madeja institucional erigida a través de los años**.

Aspectos favorables para que el país logre cambiar la estructura actual, son la **iniciativa y perseverancia de la sociedad civil** para constituirse en parte efectiva de la gestión de los recursos naturales; la **incorporación de un discurso en favor de la descentralización** en casi toda la clase política del país; y, la **predisposición gubernamental** para llevar adelante este proceso. Pero, no obstante el clima político favorable, deben tenerse en cuenta también ciertos **obstáculos** que pueden contrariar los deseos de cambio, como son el **relanzamiento de formas locales o nacionales de caudillismo**, que verían en la descentralización el mecanismo ideal para hacerse de parcelas administrativas intocadas, o

la **transferencia de responsabilidades públicas en forma desordenada** hacia entes no preparados o no representativos, con lo cual se neutralizarían los beneficios de un proceso de descentralización.

Como una forma de iniciar el diálogo social que permita definir y desarrollar la ingeniería institucional necesaria para una gestión sustentable de recursos naturales, en este trabajo se propone la **adopción de medidas tendientes a la descentralización funcional y territorial; la racionalización y coordinación interinstitucional, y la creación de órganos directivos regionales y/o locales**, que dirijan la acción administrativa de las entidades de gestión en sus áreas correspondientes. Parte fundamental de la propuesta es la **activa y equilibrada participación de los sectores civil, comunitario, productivo y no-gubernamental** en todas las instancias directivas, a fin de asegurar un adecuado seguimiento y evaluación de las actividades que implica la gestión de los recursos naturales.

DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION SOCIAL

en la gestión de los recursos naturales renovables

Nota del Autor:

La discusión política y, en general, el interés del público ecuatoriano en el último lustro, recurrentemente ha estado girando en torno a la descentralización y la participación social, como propuestas tendientes a mejorar la administración pública y consolidar el proceso democrático. Esta discusión ha sido enriquecida con la promulgación de una ley especial y la inclusión del tema en la Constitución recientemente aprobada¹, aparte de numerosos foros académicos y políticos en los que se han tratado las ventajas, obstáculos e inconvenientes de las indicadas propuestas.

No obstante el inusitado interés que han generado los temas mencionados y su incorporación al campo normativo, no han sido debidamente procesados y entendidos por los actores sociales y políticos del país, y menos aplicados a los ámbitos concretos del convivir nacional. La falta de un consenso es la causa para que la toma de decisiones concretas sobre la descentralización y la participación social, sea sumamente lenta, y cuando éstas se toman, sean confusas o al menos tan generales que de ellas

no se pueda concluir un procedimiento ágil al alcance de los sectores interesados².

Razones para que exista todavía inseguridad en la ejecución de las políticas sobre descentralización y participación social son, entre otras, la simultaneidad de su proposición con la política de “privatizaciones” de las empresas públicas, así como los recelos de sectores políticos tradicionales³ que desconfían de las ejecutorías de los gobiernos seccionales y de las comunidades locales para decidir sus destinos en cuanto a administración pública se refiere. La unión de estas percepciones, que provienen generalmente de sectores opuestos, política e ideológicamente, ha impedido que los temas hayan sido acogidos plenamente por los actores que, obviamente, serían los principales interesados (como son los gobiernos seccionales y las organizaciones sociales), los que prefieren mantenerse en una cauta expectativa.

Esto ha motivado para que al interior del *Proyecto Política Forestal*, (PPF/GTZ), se inicie una reflexión respecto a las temáticas referidas en este trabajo, aplicándolas al ámbito de la gestión forestal y de los recursos naturales renovables en general.

En el presente estudio, se ha efectuado un diagnóstico de la situación de la administración pública en relación con los recursos naturales renovables, explicando las razones por las que este sistema no tiene o ha perdido la operatividad necesaria para cumplir con sus objetivos, así como se exponen los lineamientos conceptuales para superar esta situación. No obstante que en este documento se plantean propuestas concretas de acción para poner en marcha una reestructuración del aparato administrativo relacionado con los recursos naturales renovables, su único objetivo es el de estimular un diálogo sistemático y a nivel nacional para tratar este tema.

Finalmente, se quiere agradecer a todas las personas que han revisado este trabajo en sus versiones iniciales y han efectuado sugerencias concretas al mismo, las que han enriquecido notablemente la versión final que aquí se publica. A riesgo de co-

meter omisiones, por las que desde ya se ofrece disculpas, el autor presenta su agradecimiento a las siguientes personas: Dr. Danilo Sailva, Director Ejecutivo del INEFAN Dra. María Fernanda Espinoza, catedrática de la *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO; Lcda. Soledad Bastidas e Ingenieros Jürgen Geldbach y Thomas Heindrichs del *Proyecto Política Forestal*; a la Ec. Piedad Mancero de Viteri del *Proyecto de Modernización del Estado*, MOSTA; y, a la Dra. Marcela Enríquez Vásquez, de la *Corporación de Defensa de la Vida*, CORDAVI, quienes proporcionaron sugerencias que enriquecieron al documento. Al Dr. Gustavo Fierro, catedrático de la *Universidad San Francisco de Quito*, quién revisó la versión definitiva. Y, finalmente, un especial agradecimiento se consigna al Arq. Fernando Carrión, Director de FLACSO, por sus comentarios al trabajo y por la prologación del mismo.

Byron Real López
Quito, noviembre de 1998

I.- DESCENTRALIZACION:

una antigua propuesta para renovar la democracia

Las reformas legales y constitucionales ocurridas en los últimos años en el país, han puesto sobre la mesa de discusión nacional, los temas de participación social y descentralización. Estos han tomado particular importancia debido a una virtual paralización conceptual de algunos aspectos de la administración pública, que prácticamente han tocado fondo en cuanto a su capacidad de manejar o resolver las problemáticas puestas bajo su responsabilidad.

Los temas indicados no solamente concitan el interés nacional, sino que son materia de detallados análisis a nivel mundial, habiéndose generado una corriente que favorece la descentralización y la participación social en los distintos gobiernos, así como en los organismos internacionales y multilaterales, agencias de cooperación internacional, entre otras organizaciones vinculadas con el desarrollo.

Pero a pesar de la actualidad de su discusión, la preocupación que se tiene sobre descentralización y participación ciudadana no es nueva. Podría decirse más bien que es antigua, pues ya existieron desde el siglo anterior propugnadores de la participación social y la descentralización administrativa y económica en las estructuras gubernamentales. Uno de los más destacados preconizadores de estos procesos fue el historiador y político

francés Alexis de Tocqueville (1805-1859), quien sostenía que la descentralización “*no solamente es un valor administrativo (sino que) lo es también cívico, puesto que multiplica las ocasiones para que los ciudadanos se interesen en los asuntos públicos, ella (la descentralización), los acostumbra a usar la libertad*”⁴

En el ámbito ecuatoriano estos temas tampoco son del todo nuevos, al menos en lo que se refiere a la descentralización, mecanismo que ha sido acogido ya en el marco jurídico del país e incorporado en la misma estructuración administrativa del aparato estatal⁵ Esto, sin embargo, no ha sido obstáculo para que, en la práctica, el esquema administrativo haya funcionado y continúe funcionando con un centralismo absorbente.

La vinculación de la descentralización con la participación popular y la democracia ha sido admitida oficialmente a nivel internacional, generándose una serie de pronunciamientos en conferencias, convenios y otros instrumentos de diálogo en el ámbito mundial. Así, por ejemplo, estos temas ya fueron materia de preocupación internacional cuando se firmó la *Declaración de Estocolmo*, en 1972, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, en donde se manifestó que “*corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio*”⁶. Esta preocupación fue complementada con la referida a la participación social a cuyo respecto se manifestó que “*para cumplir el objetivo ambiental, es necesario que los ciudadanos, las comunidades, las empresas y las instituciones a todos los niveles acepten las responsabilidades y compartan los esfuerzos comunes de modo equitativo*”⁷.

Estas dos manifestaciones, expuestas en un evento político internacional de magnitud ocurrido hace casi tres décadas, destacan no solamente la importancia de la descentralización y participación social en las actividades públicas en general, sino, particularmente, para la gestión ambiental que consustancial-

mente debe contar con los criterios y ejecutorías de los mismos habitantes del segmento de naturaleza a manejar, para que sus efectos sean coadyuvantes al desarrollo sustentable.

En este sentido, tal vez el concepto más importante que sobre descentralización se ha dado, fue el difundido por la *Comisión Bruntland*⁸, que acuñó a mediados de los años ochenta, la frase “*pensar globalmente y actuar localmente*” que se convirtió en la más emblemática del movimiento ambientalista y de los procesos de desarrollo sustentable alrededor del mundo. Con esta frase se sintetizó de una manera admirable lo que constituye la descentralización.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, partiendo de la Declaración de Estocolmo, se abordó con mayor profundidad el tema al advertirse que:

*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la **participación de todos los ciudadanos interesados**, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener **acceso adecuado a la información** sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de **participar en los procesos de adopción de decisiones**. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse **acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos**, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes⁹.*

La participación, aquí, se la visualizó a través de los tres mecanismos, que al momento están siendo acogidos y desarrollados en la mayoría de los países del mundo, que son el acceso a

la información, acceso al procedimiento y acceso a la justicia. Estos mecanismos le permiten a la ciudadanía saber qué proyectos se planifican, integrarse al proceso de formulación y aprobación de los mismos y realizar peticiones tendientes a que se le restaurezcan derechos que, eventualmente, un proyecto o acción estatal o privado podría afectar.

En el Informe de la Conferencia, se recomendó que entre las actividades de la gestión de los recursos naturales, se elaborara *“un método integrado de establecimiento de objetivos y formulación de políticas en los planos nacional, regional y local en el que se tengan en cuenta los problemas ambientales, sociales, demográficos y económicos”*¹⁰. En la misma Declaración, en sus principios 20, 21 y 22 se propugna además la participación de las mujeres, los jóvenes y las comunidades indígenas y locales, con lo que los conceptos de descentralización y participación social quedan plenamente establecidos.

Posteriormente, en los encuentros continentales de Jefes de Estado del continente americano, se ha venido también dando énfasis a la participación pública como es el caso de la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, Estados Unidos, en 1994. Allí se admitió que *“la democracia no sólo incluye elecciones libres y justas sino también el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno”*¹¹, comprometiéndose los Estados a *“facilitar la plena participación del pueblo en las actividades políticas, de conformidad con la legislación de cada país”*¹²

En la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, realizada en diciembre de 1994, los gobiernos se comprometieron a *“desarrollar mecanismos apropiados para promover las oportunidades de la participación pública en la ordenación forestal sostenible, incluyendo la de las comunidades indígenas y locales, cuyos valores culturales y necesidades deberán ser apoyados y respetados”*¹³

Las citas evidencian que los temas relativos a la descentralización y la participación ciudadana, han tomando ya una

gran importancia política. Estos dos conceptos, además, están fuertemente ligados y se respaldan mutuamente, pues a mayor descentralización de la gestión pública, existirán más escenarios para la participación ciudadana. Asimismo, una participación ciudadana en todo el territorio nacional, significará una descentralización del poder en cuantos niveles sean necesarios¹⁴

En la versión contemporánea del tema y, particularmente, en lo que se refiere a su inserción en el Ecuador, la descentralización fue expuesta principalmente por ciertos sectores de los partidos políticos tradicionales, y, de una manera institucional, por primera vez en el país, durante el período gubernamental 1992 – 1996. Este oficialismo fue la causa para que la propuesta de descentralización sea vista con recelo, tanto por las organizaciones sociales como por los mismos gobiernos seccionales en cuyo favor se realizaría cualquier proceso de descentralización¹⁵ Esta situación ha generado dos opiniones respecto de la descentralización en el Ecuador, la primera,

“parte de una crítica a lo estatal, desde una perspectiva de participación de la “sociedad civil” a través de los llamados procesos de privatización, la ampliación del mercado y la maximización de la soberanía del consumidor...(en tanto que), la segunda concepción busca la democratización del Estado, racionalizar la administración pública (poniendo énfasis más en lo territorial que en lo sectorial), impulsar la gobernabilidad a todo nivel, auspiciar el desarrollo económico, generar una mejor integración nacional (no homogenización) y ampliar la participación de la población”¹⁶

En este contexto, la descentralización instrumentaría un proceso para mejorar la participación social y la administración pública.

Al margen de la percepción que se haya tenido sobre este asunto, las razones para que se inicie el proceso de descentra-

lización en el país son, una exagerada concentración político-administrativa que existe en el gobierno central y sus organismos sectoriales los que, además, han venido trabajando en forma aislada y con pretención de manejar todas las responsabilidades a su cargo, a nivel nacional¹⁷, y, el poco o ningún interés que el Estado ha tenido en fomentar la participación real de la ciudadanía organizada en las distintas áreas de la gestión pública. La participación social en esta gestión ha sido prácticamente inexistente. Las únicas maneras de participación en el sistema de gobierno actual, es a través de los grupos de presión como son los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones gremiales, entre otras, en donde no necesariamente se han expresado las aspiraciones sociales.

Los problemas anotados se deben al esquema tradicional de gestión administrativa pública que está caracterizado por una monolítica presencia del Estado, el que ha jugado un rol directivo inamovible y que entra en contacto con los grupos sociales de base a través de una forma filantrópica y paternalista. Así, el Estado es el ente que decide *qué hacer, cómo y dónde hacerlo*, sin que sea posible la adopción de propuestas que provengan de la sociedad civil. Desde luego, debe señalarse aquí que, precisamente como contrapartida del centralismo y estatismo imperantes, en el sector civil de la sociedad ha habido una incapacidad para exponer orgánicamente sus aspiraciones. Las demandas sociales han obligado a que esta situación haya empezado a cambiar desde los años ochenta.

La administración de la cosa pública bajo este esquema, pese a que permite al Estado retener en su favor todas las decisiones, muestra cada vez sus debilidades, pues al no tener aportes externos en las decisiones públicas, éste carga con la totalidad del éxito o fracaso de los resultados de la decisión adoptada. Generalmente, se trata de fracasos y asumirlos significa un costo político elevado y un paulatino desgaste del gobierno. Desde la perspectiva democrática, este esquema significa que simplemente hay debilidad en la participación pública y por consiguiente en

la aplicación de la misma democracia en el país, pues sin participación social, ésta termina en el momento en que se efectúa el sufragio para elegir a los gobernantes.

De la visión sinóptica que se ha presentado sobre la descentralización y la participación social, resulta evidente que estas propuestas están dirigidas a robustecer el sistema democrático, abriendo nuevos escenarios para la participación de actores que, hasta el momento, han tenido poca o ninguna oportunidad de tomar parte en las decisiones, en el marco de la administración pública.

Pero, sin embargo del claro matiz democrático del concepto de descentralización, es necesario advertir que también tras de este proceso podría revivir una *tendencia descentralizadora localista, de carácter reaccionario, es decir, opuesta al desarrollo democrático del Estado moderno, en la que se exalta la autonomía local, concebida como una cuasiautarquía, en la que se justifican privilegios y se mantienen caciquismos*¹⁸

Una eventual interpretación de la descentralización en estos términos, ocasionaría mayores problemas sociales y políticos que los generados por el centralismo. Actores latentes de una interpretación reaccionaria de la descentralización podrían ser, entre otros, los sectores políticos y grupos de poder tradicionales, o, sectores tecnocráticos que concentran experiencias e información sobre actividades ligadas a la gestión de intereses colectivos. De operar una corriente reaccionaria, este proceso se asemejaría más a una neo-feudalización que a una opción democrática de participación social¹⁹.

Una forma efectiva de neutralizar cualquier intento de secuestrar el proceso de descentralización es mediante la participación social en todas sus formas y en todos los espacios. Una participación social organizada y equilibrada en cuanto a la representatividad aportaría invaluablemente al proceso, evitando que éste se alimente de sectores elitarios que no buscan la integración social; así como diversificando las opiniones y las de-

mandas en relación a los distintos espacios materia de la gestión pública.

A través de un proceso de descentralización, que se constituya en una forma de abrir escenarios para la participación social y una forma de democratización del Estado, se lograrían los siguientes objetivos:

- a) ampliación del campo de los derechos y libertades;
- b) progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados, a las instituciones representativas; y,
- c) mayor control y participación populares en las actuaciones públicas²⁰.

Para concluir con esta visión general de lo que constituye la descentralización, es importante considerar que éste es un proceso y no una decisión administrativa que se la adopta en los términos de cumplir una tarea asignada a algún funcionario o entidad públicos. Es decir, que no debe verse a la descentralización como una decisión administrativa que debe ser ejecutada burocráticamente, sino, más bien, como un proceso o mecanismo continuo a través del cual se perfeccionarían los instrumentos institucionales y la concepción social sobre la nueva dinámica de gestión que impondrá este mecanismo de participación. Así se permitirá a los distintos sectores sociales, en conjunción con los ya existentes de la administración pública, iniciar una nueva etapa de administración de la cosa pública, en donde se tomará en cuenta también los intereses, aspiraciones y opiniones de los habitantes locales, de sus representantes comunitarios y de sus estructuras políticas más cercanas (los gobiernos seccionales), de los grupos especializados de la sociedad civil (las ONG's), entre otros.

Este proceso consistirá, no solamente en la aplicación de disposiciones normativas relacionadas a la descentralización, sino y, ante todo, debe integrar la discusión política y filosófica, y

la capacitación correspondiente para que se facilite la inserción de esta nueva modalidad en las sociedades locales. De esta manera, además, se podrá conocer y tomar decisiones sobre el alcance del nuevo poder al que podrán acceder las organizaciones sociales; la determinación de los ámbitos de acción que les permite la descentralización; y, la armonización de los diferentes procesos que simultáneamente ocurrirán en aplicación de la descentralización.

II.- LA GESTION PUBLICA DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

La gestión pública es el ejercicio de la potestad estatal para conseguir los objetivos, las políticas, del gobierno²¹. Este ejercicio se lo realiza a través de la administración pública, que es el aparato institucional con el cual el Estado cumple sus funciones.

En el Ecuador, el Estado se organiza en torno a las tres funciones o poderes clásicos del sistema democrático: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Al Poder Ejecutivo o Gobierno Central, corresponde la administración o gestión de todos los asuntos de interés estatal, como son la defensa nacional y seguridad interna, cobro de tributos y control financiero; las gestiones sobre educación, salud, medio ambiente y recursos naturales, entre otros.

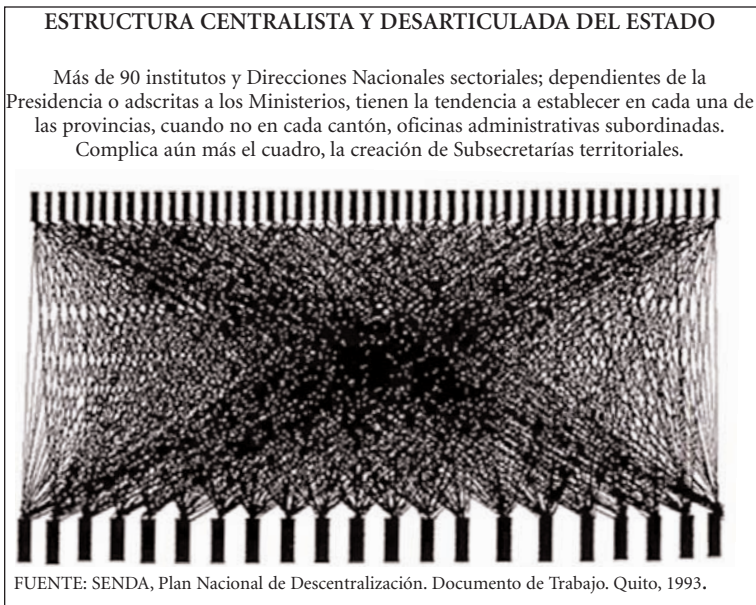
Para comprender las razones por las que en el Ecuador se ha escogido o, mejor dicho, se ha arribado a la actual forma de gestión de los recursos naturales renovables, es necesario revisar de una manera sinóptica la estructura estatal y la evolución que ha tenido la administración pública en esta materia.

Tradicionalmente, el Gobierno Central se ha organizado en torno a ejes sectoriales independientes para la administración de los asuntos de interés del Estado. Estos ejes, que han sido asumidos por los ministerios o entidades autónomas, han mantenido poca o ninguna coordinación con otros correlativos y no han compartido el poder político-administrativo con los demás niveles funcionales o territoriales del Estado. Es por esto que la visión general que se tiene del sector público del Ecuador, la que desde hace pocos años trata ser cambiada, es la de un Estado centralis-

ta y desarticulado, diseñado a partir de una sectorización que en la acción administrativa regular ha sido asumida como una verdadera parcelización, y cuyas unidades de gestión carecen de canales fluidos de comunicación.

Los ministerios o las entidades autónomas que se han creado para la administración pública, han configurado una red institucional extensa, con poca conexión entre sí y con la tendencia a replicar en cada provincia los mismos esquemas. Así se han creado una serie de subsecretarías, direcciones provinciales, sedes locales y otras oficinas públicas, en las 21 provincias del Ecuador, todas manejadas desde el centro político del país. De esta manera, la administración pública, lejos de resolver los problemas para los que fueron creadas las distintas entidades, los ha agudizado o creado otros. Para visualizar esta situación, en 1993, la *Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo*, SENDA, graficó de la siguiente manera la problemática:

GRAFICO N° 1



En referencia a los recursos naturales renovables y al ambiente, la estructura institucional tiene similares características a las anotadas para el Estado en general, es decir, acusa una fuerte carga de centralismo, dispersión administrativa, duplicación de funciones, entre otros problemas. Esta situación responde a un proceso de varias décadas, a lo largo de las cuales se han efectuado creaciones, ampliaciones, extensiones y divisiones institucionales, no en razón de una estrategia funcional, sino de imperativos políticos de los gobiernos de turno, de demandas de grupos de presión o, simplemente, de deseos de los servidores públicos de crear parcelas administrativas independientes.

Orígenes de la gestión de los recursos naturales renovables

La gestión de los recursos naturales renovables en el Ecuador es muy antigua y se remite a los primeros años de la República. En su origen esta gestión fue ejecutada por parte de comisionados especializados del Gobierno. Más tarde, a inicios de este siglo, se concentró su aplicación en el Ministerio de Fomento, el que abarcó funciones que después de varios cambios institucionales, fueron acogidos por el actual Ministerio de Agricultura y Ganadería²².

El Ministerio de Fomento fue creado en 1901²³ incluyéndose en su estructura dependencias para la administración de la industria y comercio, los bosques nacionales, los terrenos baldíos y las minas, entre otras áreas. En 1935, se adscribe la actividad agrícola, con los componentes: terrenos baldíos, bosques nacionales y saneamiento del suelo, al Ministerio de Previsión Social, Agricultura y Comercio²⁴. Posteriormente, en 1938, las actividades vinculadas al manejo de los recursos naturales renovables (agricultura, silvicultura y saneamiento del suelo), pasan a formar parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Comer-

cio, Industrias y Minas ²⁵; en 1944, del Ministerio de Economía²⁶; en 1958, del de Fomento²⁷. En 1964, se crea el actual Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG²⁸, con las siguientes direcciones de manejo de los recursos naturales renovables: Dirección General de Fomento Agropecuario; de Fomento Forestal; y, Dirección General de Recursos Hidráulicos, a través de las cuales se desarrollaba la gestión pública de los recursos naturales: suelo, agua y bosques.

La institucionalidad para la gestión de los recursos naturales, tuvo su fundamento normativo en leyes especiales²⁹ dictadas desde el siglo pasado, de las cuales se mantienen aún los principios básicos con los que se formularon.

El esquema institucional inicial del MAG, con todas sus dependencias de gestión de los recursos naturales renovables, ha ido evolucionando hacia la individualización e independencia de éstas, aunque en la mayoría de los casos se han mantenido adscritos a este Ministerio. Así la Dirección General de Recursos Hidráulicos, dió paso al *Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos*, INERHI³⁰, que a su vez se transformó en el *Consejo Nacional de Recursos Hídricos*, CNRH³¹; a partir de una de las actividades de la Dirección de Fomento Agropecuario, se creó el *Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización*, IERAC, que más tarde adoptó el nombre de *Instituto de Desarrollo Agrario*, INDA³²; y, de la Dirección de Fomento Forestal, se evolucionó al actual *Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre*, INEFAN³³, que desde 1996, dejó de estar adscrito al MAG y pasó al Ministerio del Medio Ambiente . El MAG retiene aún, dentro de su estructura, aspectos importantes de la gestión del suelo, mediante la *Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables*, DINAREN. La individualización reseñada fue una manera de lograr una mayor especialización y agilidad en la administración de las áreas asignadas a la gestión de cada dependencia

La tendencia que predominó en este proceso de individualización y autonomización institucional, fue la de establecer entidades que reprodujeran, generalmente, la estructura del Ministerio al que pertenecieron, es decir, mantener una sede central fuerte en donde se concentra todo el poder político administrativo; y, creación de delegaciones provinciales o cantonales según el caso, las que actúan como buzones para una correspondencia institucional que tiene como destino la sede central, en donde se deciden en última instancia, todos los asuntos sometidos a consideración a esa entidad en las diferentes dependencias del país.

La paulatina autonomización institucional a partir de una matriz, generó frecuentemente cruces operativos que devinieron en situaciones críticas como son duplicación, contradicción e imprecisión de funciones, lo que ha llevado al fracaso los intentos de manejar sustentablemente los distintos recursos naturales renovables. Esto ha ocasionado varios problemas en los recursos como son la elevada deforestación frente a la mínima o inexistente reforestación, la pérdida de biodiversidad; el acelerado deterioro de las cuencas hidrográficas, la erosión de los suelos, la disminución y pérdida de los suelos cultivables, entre otros.

RECUADRO N° 1***¿Qué son los Recursos naturales?***

Son los bienes de la naturaleza en cuanto no han sido transformados por la sociedad y puedan resultarle útiles. En este concepto se destaca como característica primordial, la utilidad para la sociedad, de la que se desprende un valor monetario concreto.

Atendiéndose a su capacidad de regeneración o recuperación, a los recursos naturales se los ha clasificado en dos grandes rubros, los renovables y los no renovables. Los primeros son, entre otros, el agua, el aire, el suelo, los bosques y la biodiversidad. Entre los segundos, se cuentan, principalmente a los minerales, incluidos los hidrocarburos.

El tratamiento jurídico que en el Ecuador se da a los recursos naturales renovables y no renovables, es distinto. Los primeros pueden ser de propiedad privada y su aprovechamiento se efectúa previo el pago de ciertos derechos al Estado. Los recursos naturales no renovables, en cambio, son de propiedad estatal aún si ellos se encuentran en un predio privado, siendo necesario que para su aprovechamiento los particulares reciban concesiones o autorizaciones especiales.

FUENTE: Pigretti, Eduardo, *Teoría Jurídica de los Recursos Naturales*, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, 1965. p. 11; y, Real Byron, *El Derecho Frente a la Naturaleza y el Medio Ambiente*. CORDAVI, Ed. Mec.1990

III.- LA GESTION ACTUAL Y SUS PROBLEMAS

La gestión de los recursos naturales renovables tiene el objetivo general de permitir el uso, conservación y/o transformación de éstos, en el marco de una interpretación y mantenimiento de los procesos de la naturaleza.

El esquema institucional de gestión de los recursos naturales renovables, que como ya se manifestó, fue establecido desde principios de este siglo y que pervive aún hoy en sus líneas básicas, está constituido por el conjunto de entidades creadas con la intención de regir al sector socio-económico que se genera en torno a cada recurso natural, llamándose por este motivo “entidades rectoras”. Estas, al momento, son el INEFAN, para los bosques; CNRH (junto a las *Corporaciones Regionales de Desarrollo*, CRD’s), para los recursos hídricos y cuencas hidrográficas; *Instituto de Desarrollo Agrario*, INDA (junto al DINAREN que aún es parte del MAG), para el recurso suelo³⁴.

A las mencionadas, debe añadirse un conjunto de entidades y proyectos paralelos, pertenecientes en muchos casos a sectores distintos al de manejo de recursos, cuyo objetivo principal no es la gestión de estos, pero que, en función de sus leyes, instrumentos constitutivos o planes operativos, tienen alguna participación en la administración de los mismos. Entre estas entidades, se mencionan: la *Dirección General de la Marina Mercante*, DIGMER, con injerencia en áreas de manglar y recursos costeros en general; al *Instituto Ecuatoriano de Electrificación*, INECEL, con acciones en cuencas hidrográficas, *Unidad del Medio Ambiente*, UNAMA, dependiente del *Consejo Nacional de De-*

sarrollo, CONADE, con atribuciones para la determinación de las políticas ambientales, ente otras entidades y dependencias públicas. Estas entidades, en muchos casos han tenido un protagonismo fuerte en uno o varios aspectos de la administración de los recursos naturales renovables, complejizando así el manejo de estos recursos y, a veces, duplicando la labor de las entidades principales de gestión. Esta situación puede apreciarse en los cuadros siguientes.

GRAFICO N° 2

CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES EN LA GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES		
Entidades públicas autónomas		
RECURSOS	ENTIDADES	ADSCRICION
Hídricos, cuencas hidrográficas	CNRH: Consejo Nacional de Recursos Hídricos	MAG
Hídricos, cuencas hidrográficas	Corporaciones Regionales de Desarrollo	MAG
Hídricos, cuencas hidrográficas	INECEL	Ministerio de Energía y Minas
Hídricos	INAMHI: Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología	Ministerio de Energía y Minas
Suelo	INDA	MAG
Suelo (en la región amazónica)	INCRAE: Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana	MAG
Forestales, cuencas hidrográficas	INEFAN	Ministerio del Medio Ambiente
Forestales, suelo, agua (en la región amazónica)	ECORAE	Ministerio del Medio Ambiente
FUENTE: Byron Real, 1998.		

GRAFICO N° 3

CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES EN LA GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES		
Dependencias del Gobierno Central		
RECURSOS	INSTITUCION CENTRAL	DEPENDENCIA
Costeros (agua, manglares, bioacuáticos)	Presidencia de la República	PMRC: Programa de Manejo de Recursos Costeros
Aire, suelo, agua	Ministerio del Medio Ambiente	Subsecretaría de Gestión Ambiental; Subsecretaría de Desarrollo Sostenible CAAM (*)
Costeros (manglares, recursos bioacuáticos)	MICIP	Subsecretaría de Recursos Pesqueros Dirección General de Pesca
Suelo	MAG	Consejo Nacional de Fomento Agropecuario DINAREN: Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables
Suelo, agua	Ministerio de Energía y Minas	Subsecretaría del Medio Ambiente DIGEMA: Dirección del Medio Ambiente
Bosques, suelo, agua	CONADE (**)	UNAMA Unidad del Medio Ambiente
Bosques, suelo, agua, aire	Ministerio de Relaciones Exteriores	Dirección del Medio Ambiente UTEPA (Plan Awa)
Bosques, diversidad, suelo	Ministerio de Obras Públicas	Dirección de Estudios Plan Chocó
Bosques, recursos costeros	Ministerio de Defensa	Guardia Forestal DIGMER
Agua potable	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	Subsecretaría de Saneamiento Ambiental
Cuencas hidrográficas	Varios ministerios	CONAPCHID, Comisión Nacional para la Protección de las Cuencas Hidrográficas

FUENTE: Byron Real 1998

* La *Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República*, fue recientemente suprimida. Ver: Decreto Ejecutivo 394, publicado en el Registro Oficial 008 del 14 de Diciembre de 1998.

** El CONADE fue suprimido al entrar en vigencia la actual Constitución. Ver: artículo 255 y disposición transitoria trigésima novena.

GRAFICO No. 4

Estructuras Institucionales independientes de gestión de recursos naturales renovables en la Administración Pública

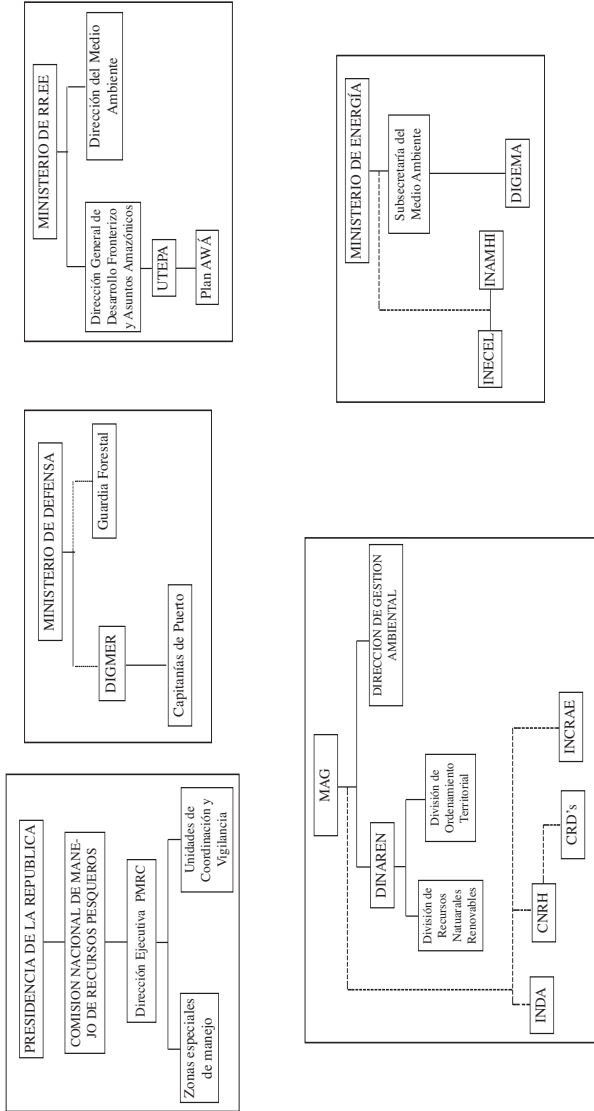
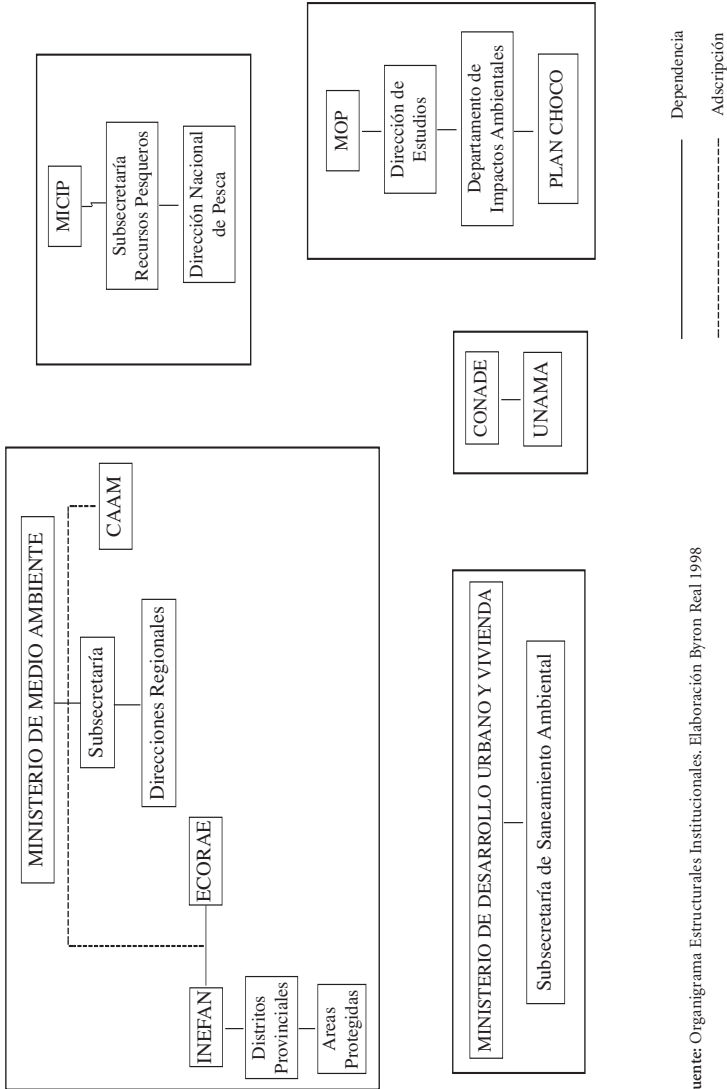


GRAFICO No. 4 (Cont.)



Fuente: Organigrama Estructurales Institucionales. Elaboración Byron Real 1998

Las entidades y dependencias del gobierno central y las autónomas que constan en los gráficos anteriores, como puede apreciarse, presentan un conjunto de intereses institucionales con frecuencia compartidos entre dos o más organismos públicos. La existencia de intereses compartidos, sin embargo, no ha estado acompañada por la correspondiente coordinación que permitiera determinar los límites de esos intereses.

Los procesos de coordinación interinstitucional que al momento existen no tienen el alcance y obligatoriedad necesarios para armonizar la dispersión administrativa expuesta, siendo generalmente sin efectos prácticos, lo cual determina un aislamiento de las entidades de gestión, las que a la final planifican y ejecutan sus actividades sin tomar en consideración los procesos de las otras entidades que tienen objetivos similares.

Evidentemente, bajo un sistema administrativo como el señalado, no se podrían alcanzar objetivos de gestión beneficiosos para el país que son el generar una rentabilidad social, ambiental y económica. Al momento, en el mejor de los casos, se logran cumplir objetivos cuyos beneficios solamente pueden ser apreciados en las dinámicas internas de cada entidad, pero que en plano nacional, y de cara a la sustentabilidad, constituyen inocuos ejercicios sin proyección alguna.

Caracterización de la institucionalidad en relación con los recursos naturales renovables

Un análisis del sistema institucional que se ha establecido para la administración de los recursos naturales renovables permite apreciar que éste constituye un conjunto de entidades nacidas en función de planificaciones sectoriales que ignoraron la integralidad de dichos recursos y, por tanto, no vieron como importantes la coordinación y armonización de actividades y metas.

La actividad de cada entidad de gestión, en la práctica, está concentrada en lo que considera su área de acción, sin tomar en consideración la intersección de competencias que ineludiblemente se producen debido a que sus objetivos institucionales son interdependientes. Por la situación anotada se han producido fricciones institucionales que nunca han sido resueltas, como las ocurridas entre INDA e INEFAN, donde el primero ha adjudicado tierras de competencia del segundo; INEFAN y DIGMER, donde éste concedió licencias o autorizaciones para la construcción de piscinas camaroneras en áreas de manglar, que son de competencia de INEFAN.

A más de los problemas de competencia citados, cada entidad de gestión de los recursos naturales renovables ha venido trabajando en forma aislada, no solamente de las otras entidades de gestión, sino también de las seccionales, que, por su naturaleza, tienen atribuciones de manejo y ordenación territorial en sus áreas de competencia, como son los casos de los consejos provinciales, los municipios y las juntas parroquiales. Es decir, las entidades de manejo de recursos naturales renovables, con un mandato proveniente del gobierno central, han trabajado unitaria o aisladamente, en todos los niveles de jurisdicción administrativa nacional, regional, local y sublocal, sin coordinar sus acciones con los titulares de los gobiernos respectivos para estos niveles.

Finalmente, se debe mencionar que la participación de la sociedad civil en la definición de políticas y decisiones adoptadas por los organismos responsables, ha sido mínima o inexistente.

Partiendo del análisis de la gestión de las entidades mencionadas, se pueden exponer como sus características relevantes las siguientes:

- a) Existencia de una gran concentración política en las sedes centrales de los organismos de gestión;

- b) Simultaneidad de funciones administrativas, aún en el interior de una misma entidad o dependencia;
- c) Dispersión administrativa;
- d) Descordinación interinstitucional debida a una estructuración disfuncional de los órganos directivos; y,
- e) Ausencia de políticas en relación al sector.

Debido a estas características, las entidades de gestión de los recursos naturales renovables no han podido contar con un sistema administrativo adecuado, que ofrezca agilidad y eficiencia al desempeño de sus funciones.

Concentración política: centralismo

La administración pública del Ecuador se ha manejado tradicionalmente con un alto grado de centralización, caracterizado por el desarrollo de una abultada presencia institucional en la capital de la República o ciertas ciudades claves, desde donde se desarrollan actividades de planificación, regulación, ejecución de proyectos, control y resolución de conflictos.

La centralización administrativa es un sistema en el cual se ejerce el poder en forma absoluta por medio de un órgano central, de tal manera que existe dependencia y subordinación jerárquica total³⁵. Esta concentración de poder de decisión faculta privativamente a los directivos de las entidades de gestión para resolver o decidir en última instancia todas las situaciones que corresponden a la entidad en su conjunto. Es decir, el funcionario representante de la entidad, generalmente un Director Ejecutivo, tiene poderes absolutos para realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, así como para imponer sus determinaciones en caso de que no esté de acuerdo con decisiones de funcionarios inferiores. Los funcionarios medios o los directivos de las dependencias regionales o locales, pueden tomar decisio-

nes sobre los aspectos relativos a su función, pero éstas serán en firme solo en tanto convengan o esté de acuerdo el directivo máximo de la entidad.

En relación con esta problemática, se puede tomar como ejemplo el caso del INEFAN, entidad en la que su máximo personero, el Director Ejecutivo, debe disponer desde asuntos de importancia como la creación de un área protegida o un bosque protector, hasta situaciones minúsculas como declarar la baja de los activos contables de la entidad, cual es el caso de artículos de uso personal que se han perdido en incidentes laborales o que quedan fuera de uso por cumplir su vida útil.³⁶

La forma usual de la administración pública del país, en la que el directivo principal es el decisor absoluto, no concuerda con las tendencias modernas de tomar colectivamente las decisiones. Además el verticalismo que la concentración de poder genera, ocasiona ineficiencia administrativa y una predisposición para la corrupción.

En la visión de un importante analista social del país, la forma centralizada de administración pública,

“... se caracteriza por ser económicamente ineficiente; políticamente poco representativa, distante y autoritaria; socialmente injusta porque incrementa las inequidades, margina y excluye; culturalmente es homogenizadora justo en un contexto en que las diferencias se expresan creativamente; territorialmente (sic) porque agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales: y, ambientalmente (...) por que produce altos niveles de contaminación y ruptura de la sustentabilidad”³⁷.

Con este sistema administrativo, los funcionarios públicos de las entidades de manejo de los recursos naturales renovables han perdido o no han generado una capacidad de enfrentar o resolver situaciones concretas puestas a su consideración, las

que se remiten, invariablemente, a los funcionarios superiores para que sean éstos quienes solucionen o, al menos, respondan por estas obligaciones. Esta situación ha creado una cultura administrativa caracterizada por actitudes pasivas, no propositivas de los funcionarios públicos, así como una inocultable debilidad operativa. Esto ha impedido que las diferentes entidades de manejo de los recursos naturales renovables puedan cumplir a cabalidad sus objetivos.

RECUADRO N° 2***INEFAN: un ejemplo de concentración administrativa***

El INEFAN, creado en 1992 con el objetivo de realizar la gestión pública de los bosques, las tierras forestales y la vida silvestre del país, es un ejemplo típico de centralización administrativa y, consiguientemente, de una alta concentración de poder en la sede principal. Basado en la clásica estructura piramidal, en cuya cúspide se encuentra un Director Ejecutivo, el INEFAN cumple con sus atribuciones a través de 21 distritos provinciales y 23 jefaturas de áreas protegidas, que son manejadas desde una sede central dividida en 6 direcciones nacionales.

Todas las decisiones oficiales se realizan en la sede central, en donde el Director Ejecutivo efectúa acciones administrativas que van desde la declaratoria de áreas protegidas y bosques protectores, hasta la anulación de los registros contables de artículos ínfimos como una cantimplora, linternas y otros elementos que quedan fuera de uso en las distintas dependencias del país. Así se ha creado una cultura institucional por la cual para que una acción administrativa tenga legitimidad ante los ojos de los funcionarios de la organización, debe ser confirmada por el Director Ejecutivo.

A nivel provincial, la presencia institucional del INEFAN es débil y muchas veces vista como ineficiente. En contraste con la sede central, los distritos provinciales tienen una infraestructura bastante modesta y sus recursos son insuficientes para cumplir con sus actividades. Esta situación ocurre, pese a que cada Distrito Forestal del país (uno en cada provincia), debe cumplir en su área de competencia, con todas las funciones que corresponden ejecutar a la entidad en su conjunto.

Como consecuencia del centralismo, las actividades relativas a la gestión de los recursos naturales renovables invariablemente se han venido decidiendo desde las oficinas centrales de cada institución y, en todos los casos, son los criterios emitidos desde este centro político-administrativo los que prevalecen, frente a las decisiones que podrían ser tomadas localmente.

Simultaneidad de funciones

Derivación directa de la concentración político-administrativa, es el hecho de que las entidades públicas del país que se encargan del manejo de los recursos naturales, fundamentan sus esquemas organizativos en mantener bajo la misma esfera a todas las funciones institucionales.

Las funciones institucionales son el conjunto de actividades que basadas en una norma jurídica, deben ser ejecutadas por un órgano jurídico-institucional determinado, como son la formulación de disposiciones y actos administrativos, la planificación, la programación, la ejecución de proyectos, la supervisión central; y, la aplicación de sanciones, entre otras³⁸ De una manera resumida, a estas funciones se las puede dividir en cuatro tipos, según se expone en el siguiente gráfico:

GRAFICO N° 5

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS INSTITUCIONALES		
FUNCION	AMBITO	CONTENIDO
1	Actividades de regulación, planificación ³⁹ general y coordinación	Las entidades dictan las reglas, principios, enunciados, objetivos y decisiones generales, para el cumplimiento obligatorio de todos los estamentos y funcionarios de la entidad. Entre estas reglas, principios enunciados u objetivos se citan, principalmente, la aprobación de las políticas sectoriales e institucionales; y, el establecimiento de regulaciones administrativas;
2	Planificación operativa, local o especial, ejecución de programas y proyectos; y, licenciamiento	Se acuerdan las actividades anuales y se las ejecuta; se autorizan o permiten obras o actividades sujetas al control de la entidad; se verifica que los particulares cumplan sus compromisos para con la institución; se cumple con el control (incluidos el ambiental y ecológico); la aprobación de estudios; construcción, manejo y mantenimiento de infraestructura, etc.
3	Monitoreos legal y técnico	Se verifica que los funcionarios públicos cumplan con sus obligaciones; se vigila que autorizaciones, licencias y otras decisiones similares, sean conferidas cumpliendo los requisitos establecidos.
4	Procesamiento de las infracciones e imposición de las sanciones ⁴⁰	En caso de ocurrir una infracción, mediante esta función se determina el grado de responsabilidad en la misma y la sanción correspondiente.
FUENTE: Byron Real, 1998		

Estos cuatro tipos de funciones, que son necesarias para cumplir con los fines estatales, por un sentido de racionalización administrativa no pueden ser ejecutadas por un mismo órgano o entidad, ya que así se contribuye a confundir sus propósitos y a disminuir el rendimiento institucional. Pero las entidades de gestión de los recursos naturales renovables, precisamente, han trabajado incluyendo todas las funciones dentro del mismo conjunto institucional, por lo que el rendimiento de cada nivel funcional ha sido insatisfactorio.

Un ejemplo de lo manifestado puede observarse en el INEFAN, en donde un mismo funcionario, el Director Nacional Forestal, es el responsable administrativo de los programas de forestación, del sistema de control de aprovechamiento de los bosques y movilización de madera (funciones operativas) y, adicionalmente, es un juez administrativo de última instancia en materia forestal (función jurisdiccional administrativa). A menudo, los dos tipos de funciones que efectúa este funcionario, le convierten en juez y parte.

Dispersión Administrativa:

Es característico del sistema de gestión de los recursos naturales renovables, que para cada uno de estos recursos, se haya creado una entidad autónoma o dependencia ministerial para la administración de los mismos. En ciertos casos, como ya se ha señalado, dos o más entidades tienen atribuciones generales o específicas sobre un mismo recurso, lo cual ha generado situaciones de superposición de competencias en la gestión de un mismo recurso o área, según se puede apreciar en el cuadro siguiente:

GRAFICO N° 6

DISPERSION ADMINISTRATIVA EN LA GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES		FUENTES LEGALES	
RECURSO	ENTIDADES		
	Directamente relacionadas	Indirectamente relacionadas	
Agua	CNRH, CRD's,	DIGMER, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Municipios	Ley de Aguas, Código de Policía Marítima, Ley de Régimen Municipal
Suelo	DINAREN, INDA INEFAN	Consejos Provinciales y Municipios	Ley de Desarrollo Agrario; Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario Ley Forestal, Ley de Régimen Municipal, Ley de Régimen Provincial
Bosques	INEFAN	Municipios, Consejos Provinciales	Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre; Ley de Régimen Municipal; Ley de Régimen Provincial
Manglares	INEFAN,	INDA, MICIP, DIGMER Dirección General de Pesca; Consejo Nacional de Fomento Agropecuario, Municipios y Consejos involucrados	Ley Forestal; Ley de Desarrollo Agropecuario; Ley de Pesca; Código de Policía Marítima, Leyes de Régimen Provincial y Municipal
Cuencas Hidrográficas	CONAPCHID INEFAN, CNRH, CRD's	Municipios y Consejos Provinciales	Ley Forestal, Decreto Ejecutivo 1111 del 20 de Agosto 1982, Leyes de Régimen Provincial y Municipal
FUENTE: Byron Real, 1998			

Se mencionan también en este cuadro a entidades indirectamente relacionadas con la gestión de los recursos naturales renovables, las que participan de dicha gestión debido a atribuciones tácitas de carácter funcional o territorial. Una *atribución tácita funcional* es la que tiene, por ejemplo, la DIGMER en las áreas de manglar, porque sus atribuciones expresas son en relación a las zonas de playa y bahía pero, por encontrarse en estas áreas los manglares, esta entidad también dispone de ellos.

También tienen *atribuciones tácitas territoriales* los consejos provinciales y municipios. Siendo áreas de su competencias las provincias y cantones, en cuyos espacios territoriales deben realizar acciones y aplicar una determinada planificación, les corresponde también, realizar acciones en torno a las cuencas hidrográficas y áreas protegidas que, a su vez, funcionalmente son administrados por entidades autónomas como el INEFAN, el CNRH y las CRD's.

Este solapamiento de competencias ha creado confusión sobre las atribuciones que correspondería a cada entidad. Esta situación ha sido descrita en un reciente estudio sobre el centralismo, de la siguiente manera:

“En la actualidad, muchas funciones de las municipalidades, de los consejos provinciales, de las entidades de desarrollo regional, del gobierno central, resultan repetitivas y abarcan ámbitos funcionales y territoriales respecto a los cuales no siempre hay una clara diferenciación. Eso induce a que se dupliquen obras o tareas, o no se las realice, en la confianza de que la otra actividad va a efectuarlas. Agrava la situación el hecho de que unas y otras instituciones tienden a disputarse cierto tipo de actividades u obras”⁴¹.

La simultaneidad de competencias, expresas o tácitas, configura, por un lado, una dispersión administrativa y, por otro, su fraccionamiento en relación con los recursos naturales.

La dispersión y fraccionamiento indicados, tienen su origen en un proceso de inercia administrativa, por el cual se han ido formando, por creación o separación, una serie de entidades públicas encargadas de aspectos específicos de la gestión de los recursos naturales. Esta tendencia administrativa se produjo en varios ministerios, de una manera estructuralmente vertical, creándose subsecretarías, departamentos, direcciones, para tratar aspectos relacionados con los recursos naturales⁴²

El proceso institucional en referencia obedeció a una innegable necesidad de especialización de la administración pública, pero, al haberse generado sin la existencia de una política o planificación generales que armonizara a todos los segmentos constitutivos, impidió que se gestara un verdadero sistema de gestión de los recursos naturales con lo que el resultado fue la creación de una serie de dependencias aisladas y encasilladas en atribuciones institucionales imprecisas.

Como consecuencia de la dinámica señalada, se dan situaciones en las que más de dos entidades, real o potencialmente, son las encargadas de actuar en un mismo ámbito geográfico y sobre la misma materia, como son los casos de los manglares y las cuencas hidrográficas, en las que actúan varias entidades, sin que haya una eficiente coordinación para lograr el adecuado manejo de dichas áreas.

También es necesario citar el caso de proyectos que, desde diferentes instancias administrativas, muchas veces no vinculadas a la temática, asumen roles en materia de gestión de los recursos naturales que en ciertas circunstancias opacan al de las entidades oficiales de gestión en los ámbitos correspondientes. Aquí se mencionan como ejemplos, los del Plan Awa que es ejecutado por un organismo de la Cancillería (la *Unidad Técnica Ecuatoriana para el Ecodesarrollo de la Amazonía y Región Awa*, UTEPA), el Plan Chocó que es ejecutado por un organismo del Ministerio de Obras Públicas, MOP; y, el Plan de Manejo de Recursos Costeros, PMRC, que está adscrito a la Presidencia de la República, la misma que está realizando actividades que involucran las funciones de otras entidades públicas como son DIGMER, INEFAN, INDA e INP. En estos casos, es evidente que el rol de las entidades que auspician estos proyectos (Cancillería MOP y Presidencia de la República), no se vinculan directamente con los objetivos de los mismos.

Este esquema de dispersión y fraccionamiento, no es exclusivo del Ecuador, sino que ha sido parte del proceso de con-

solidación del sistema de gestión ambiental y de los recursos naturales a nivel internacional. Habiendo la anotada problemática administrativa ocurrido también en otros países, es válido para la situación ecuatoriana el comentario que al respecto efectuó un catedrático español sobre la situación en su propio país:

“la administración ambiental presenta una imagen fraccionada, existiendo un auténtico mosaico de competencias o, peor aún, un cúmulo de funciones que se solapan y superponen, desorientando a los administrados y motivando muchas veces el incumplimiento de las disposiciones ambientales ante el caos y la confusión reinantes⁴³”.

El panorama institucional descrito, no facilita el trabajo que debe efectuarse para lograr una gestión sostenida y eficiente de los recursos naturales renovables. Con la dispersión y fraccionamiento indicados, se han establecido gestiones por separado de cada uno de los recursos naturales renovables, perdiéndose en su administración la integralidad que estos recursos tienen en la naturaleza.

Descoordinación institucional

Otro aspecto que incide en la calidad de la gestión de los recursos naturales renovables, es la vinculación interinstitucional que debería existir para la coordinación de actividades de las entidad de gestión, con otras que tengan objetivos similares o coadyuvantes.

Para lograr la coordinación de programas y proyectos de las entidades que, por su competencia o funciones, se encuentran relacionadas, es necesario que éstas se envíen mutuamente representantes para participar en los órganos directivos de cada entidad. De esta manera, el delegado institucional participará a la entidad de la que proviene la planificación que prepara la otra

entidad; y, asimismo, este delegado informará cuáles son los programas y proyectos que su propia entidad está planificando. Es decir, debería existir una representación cruzada en los órganos directivos de las entidades de gestión.

En las entidades de gestión de los recursos naturales, no se han previsto formas regulares, sistemáticas y peor operativas de coordinación interinstitucional. En el mejor de los casos, existe un cruce de información sobre los planes y programas, sin que de esto resulte la obligación de las entidades de adaptar o complementar su planificación con la de las otras entidades cuyas funciones están relacionadas.

Los órganos directivos, Directorios o Juntas Directivas, que serían las instancias ideales para establecer la coordinación interinstitucional, tienen como funciones, entre otras, el nombramiento de la autoridad ejecutiva y de ciertos funcionarios de alto rango de la entidad; la aprobación de los asuntos de importancia institucional como son las políticas y la planificación general; el control de la marcha institucional; y, la coordinación interinstitucional a través de la discusión de los programas y acciones, y su armonización con la planificación de las entidades de las que proviene cada miembro. De esta manera, se esperaría que existiera una adecuada coordinación institucional, para que no se dupliquen las actividades y, en general, que haya una gestión integrada a partir de las diferentes instituciones. Pero en el caso de las entidades de gestión de los recursos naturales renovables, no siempre se cumple con el objetivo coordinador en sus directorios, ya sea por el rol que estos asumen en la práctica, por la conformación de los mismos o por la calidad de los delegados.

Si se analiza el funcionamiento real de los directorios, resulta notorio que éstos se constituyen más en una instancia de aprobación de asuntos administrativos internos (nombramiento de ciertos funcionarios, aprobación de políticas internas, distributivos de sueldo, etc.), que de coordinación interinstitucional.

Adicionalmente, en la conformación de los directorios, por lo general, no se responde a las necesidades técnico-administrativas de las entidades, sino que son constituidos en función de lograr influencia política a través de los delegados que son miembros del mismo. De esta manera, se acogen como miembros de los directorios a representantes o delegados de entidades que no necesariamente se vinculan al objetivo directo de la institución, sino que se los incorpora a fin de, supuestamente, asegurar el favor político de la institución acogida en dicho Directorio. Así, como ejemplo, se incorporan en los directorios a representantes de la Presidencia de la República y del Ministerio de Finanzas, para obtener las partidas presupuestarias a tiempo; del CONADE, para supuestamente lograr rápidamente la aprobación de los proyectos. Es decir, se crean directorios con criterios clientelares. Casos de lo manifestado se encuentran en las Corporaciones Regionales de Desarrollo, CRD's, en las que, entre otros funcionarios públicos o sus delegados, son miembros de sus directorios, las siguientes autoridades: el Presidente de la República; el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda; el Secretario General de Planificación del CONADE; el Ministro de Obras Públicas; el Ministro de Energía y Minas; el Ministro de Finanzas. En una de estas Corporaciones, en el CRM, incluso existe un representante del Congreso Nacional, poder del Estado que así ingresa en el área ejecutiva, contradiciendo el principio constitucional de no interferencia entre los distintos poderes.

La participación de los miembros citados en los directorios de las CRD's, no es conveniente porque las Corporaciones tienen atribuciones de ejecución a nivel netamente regional, pero las entidades indicadas, de donde provienen los delegados a su directorio, por su naturaleza y procedencia (tienen su sede en la capital del país), no conocen las problemáticas ni los procesos que ocurren en esas áreas y, por tanto, su aporte real, es menor.

Otro aspecto que debilita la acción de los directorios es la calidad de los delegados. Generalmente los ministros y otros

funcionarios de alto rango, son miembros de varios directorios a nivel nacional. Para cumplir con todos estos compromisos, inevitablemente deben nombrar a delegados para que asistan, a su nombre, a las sesiones. El representante elegido, en el mejor de los casos, es un funcionario con conocimientos suficientes sobre la temática que tratará el directorio, pero sin la suficiente fuerza política y operativa como para tomar decisiones vinculativas, por lo que, para llegar a determinados acuerdos en el seno de este estamento, el representante debe previamente consultar a su entidad. Pero también sucede que se delega a personas de confianza del ministro o funcionario miembro del Directorio, que no tienen la preparación que la representación amerita y que por tanto asisten a las sesiones de este órgano directivo sin conocer los aspectos técnicos que en éste se tratarán.

Finalmente, en los directorios de las entidades de gestión de los recursos naturales renovables es notable la ausencia de los gobiernos seccionales, pese a que la actividad de estas entidades, esencialmente, se las efectúa en áreas de competencia provincial, cantonal y parroquial.

La situación analizada requiere de una racionalización a efectos de lograr de estos entes directivos, los resultados que de ellos se espera, que son, básicamente, la coordinación interinstitucional y, concordantemente, que la planificación que se apruebe para la entidad correspondiente, no sea contraproducente, ni duplique las de las entidades con similares y coadyuvantes objetivos institucionales.

Ausencia de políticas frente al sector

Finalmente, en la caracterización administrativa de la gestión de los recursos naturales renovables es notoria la ausencia de una política y planificación nacionales. Hasta el momento se han aprobado o elaborado varios instrumentos de política como son las *Políticas Ambientales del Ecuador*⁴⁴; el *Plan Ambien-*

*tal del Ecuador*⁴⁵ la *Política Forestal, de Areas Naturales y Vida Silvestre del Ecuador*⁴⁶ entre otros.

Pese a que el contenido y proceso de elaboración de los citados esfuerzos de emitir políticas públicas para el medio ambiente, han sido socialmente participativos, no puede considerarse exitosa su aplicación, la que en algunos casos ni siquiera se ha intentado. Esto significa que no existen políticas reales sobre los recursos naturales renovables, siendo su lugar llenado por las leyes y demás normas jurídicas que se han dictado y que, sabido es, no sistematizan el manejo de dichos recursos, sino que por el contrario, lo problematizan con continuos cruces y traslapes que a la larga han tornado inefectiva la gestión de los mismos.

Aparte de las normas jurídicas que se han dictado en el país, es necesario que éste cuente con políticas nacionales en relación con los recursos naturales renovables, las mismas que deben ser el instrumento de referencia obligatorio para la planificación y su ejecución, tanto para las entidades del gobierno central (ministerio y entidades autónomas), como de los gobiernos seccionales.

Consecuencias ecológicas, sociales y económicas de la gestión desintegrada de los recursos naturales renovables

La debilidad que el sistema de gestión aplicado a los recursos naturales renovables en el Ecuador ha mostrado en el cumplimiento de sus objetivos, ha sido una de las causas más importantes de los problemas ambientales, que desde hace varias décadas viene soportando el país, sin que hasta el momento haya sido posible frenar y menos revertir sus índices cada vez crecientes. Estos problemas, aparte de sus consecuencias ecológicas, tienen significativos efectos económicos que impiden u obstaculizan el proceso de desarrollo del país

En décadas pasadas, el crecimiento económico del Ecuador se sustentó principalmente en la extracción de recursos naturales renovables y no renovables. Durante los años sesenta y setenta se intentó adoptar un modelo de sustitución de importaciones, pero, con la crisis de la deuda y la adopción de un modelo de mayor apertura externa, nuevamente se ha privilegiado la exportación de productos primarios, con la introducción de productos no tradicionales, tales como el camarón, la palma africana y las flores, actividades éstas que implican usos importantes de recursos naturales y, correlativamente, también impactos importantes en los mismos⁴⁷.

Esto significa que el Ecuador continuará dependiendo, en buena medida, del financiamiento que le provea el sector socio-económico vinculado a los recursos naturales en general y, en particular, los renovables. Esta realidad, contrasta con la situación política administrativa en la que se encuentra la gestión de los indicados recursos.

Sin pretender profundizar en las causas y con el solo objetivo de dar una idea general de la problemática ecológico-ambiental del país, a continuación se expondrán los principales problemas ocasionados por una deficiente gestión de los recursos naturales:

- a) **Erosión.** El 12.1% de toda la superficie del Ecuador (31,170 km²) está afectada por procesos erosivos calificados de la siguiente manera: muy activos (3,330 km²), activos (19,800 km²) y mezcla de procesos activos y potenciales (8,040 km²). Un 35.8% más (95,385 km²), está bajo potenciales procesos de erosión. Todo esto hace un total de 47.9% de la extensión del país, lo que implica que es el más grave problema ambiental ecuatoriano⁴⁸.

Como consecuencia de este problema, en todo el país se están perdiendo los suelos agrícolas, se sedimentan las repre-

sas, especialmente las hidroeléctricas, los estuarios y los puertos fluviales y marítimos.

- b) **Deforestación.** Este es otro de los problemas ambientales graves del Ecuador, cuyas causas son variadas y complejas. En el país se indican tasas de deforestación anual que oscilan entre las 200,000 ha. y 340,000 ha⁴⁹, y de continuar así, se eliminarían todos los bosques ecuatorianos (excepto los de las áreas protegidas), entre los años 2010 y 2020. Este ritmo representa la pérdida del 2.4% anual de la superficie total, una de las tasas más altas del mundo.

Este proceso se ha alimentado en gran medida del proceso de colonización y expansión de la frontera agrícola, como respuesta a la baja productividad agrícola y el deterioro del suelo. Entre 1972 y 1989, cerca de 3 millones de hectáreas de bosques tropicales fueron convertidos en pastos para ganadería. En ese período, la superficie dedicada a pastos aumentó de 833 a 2.792 mil hectáreas en la Costa, y de 384 a 880 mil hectáreas en la Amazonía⁵⁰

- c) **Destrucción de los manglares.** Los manglares constituyen un ecosistema de alta biodiversidad y valor productivo, pero de difícil regeneración una vez destruido. Los problemas fundamentales que enfrenta son la tala acelerada, para la construcción de piscinas camaroneras y otras actividades, así como la contaminación. Pese a la existencia de regulaciones estrictas para impedir la tala de los bosques de manglar, no se ha logrado detener esta práctica. Entre 1969 y 1987, se estima que se perdió el 15 por ciento de los manglares y 75% de las planicies salinas, desplazados por la industria camaronera. En El Oro, 37.8% de los manglares fueron destruidos entre 1969 y 1991, y 63.3% de los manglares en la provincia de Manabí⁵¹.

La superficie total de bosques de manglar disminuyó de 204 mil hectáreas en 1969 a 162 mil hectáreas en 1991, con una tasa de deforestación del 1.9 por ciento en el período 1987-91. En el mismo período, la superficie dedicada a piscinas camaroneras aumentó de 0 a 146 mil hectáreas, en tanto las planicies salinas disminuyeron de 51 a 12 mil hectáreas ⁵²

- d) **Pérdida acelerada de biodiversidad y recursos genéticos.** El Ecuador es considerado uno de los centros mundiales de megadiversidad, pues contiene en su superficie (0.2 % de la superficie terrestre) el 10% de todas las especies de plantas del mundo (de las cuales 20% son endémicas) y el 18% de las especies de aves ⁵³. Sin embargo, por la desaparición de ecosistemas naturales en páramos, bosques tropicales occidentales y de la Amazonia, manglares y otros, esta biodiversidad está perdiéndose aceleradamente

Los mecanismos institucionales previstos para la gestión de la biodiversidad, son insuficientes para evitar la pérdida de esta riqueza, a causa de explotación no sustentable de otros recursos, y más insuficientes aún son estos mecanismos para impedir el tráfico ilegal de biodiversidad, que aunque poco reconocido y estudiado, tiene rendimientos económicos elevados.

- e) **Desordenada e irracional explotación de los recursos naturales no renovables.** Estas actividades se realizan a nivel nacional, siendo los casos más notables y conflictivos los relacionados con el petróleo y la minería.

Tanto la explotación minera como la petrolera se desarrollan sin la base de una planificación que determine el costo-beneficio de tales actividades, las que son autorizadas ante la sola presencia de yacimientos, sin que se evalúe si estos son o no comparativamente rentables con los impactos colaterales.

les que pueden ocasionar a la sociedad y el ambiente. En la práctica, la mayoría de los lugares en donde se desarrollan actividades mineras y petroleras han sufrido elevados impactos ecológicos, sea por contaminación o destrucción de los diferentes recursos naturales renovables. A más de estos impactos, que son generalizados, se ha permitido incluso que estas actividades sean efectuadas en áreas protegidas, contraviniendo así la legislación nacional e internacional sobre esta materia⁵⁴.

- f) **Contaminación del agua, suelo y aire**, en áreas rurales y urbanas de las ciudades más populosas del país, debido a emanaciones de la combustión de gasolinas con tetraetilo de plomo; emanaciones de mercurio en sitios de actividades mineras; emanaciones industriales; contaminación del agua por efluentes directos de aguas negras sin ningún tratamiento y desechos sólidos en Quito, Guayaquil, Cuenca y la mayoría de ciudades; por efluentes de industrias y actividades mineras en algunas ciudades y sitios rurales; por desechos químicos de fertilizantes y pesticidas de áreas agrícolas tecnificadas; por derrames petroleros, tanto de actividades hidrocarbúferas normales como por accidentes; por efluentes industriales en varias ciudades e instalaciones rurales; por sedimentos originados por construcción inadecuada de infraestructura, y principalmente, por el problema de la erosión.

Igualmente, se produce una contaminación del suelo, por incontrolado e inadecuado uso de fertilizantes y pesticidas en actividades agrícolas, principalmente en la región Costa; por desechos sólidos de asentamientos humanos; por efluentes municipales y de industrias; y, por efluentes y derrames petroleros.

- g) **Proceso de desertificación y de agravamiento del fenómeno de las sequías**, principalmente en la Costa seca (en las provincias de Manabí, Guayas -península de Santa Elena- y, El Oro) y la Sierra central (provincia de Chimborazo, zona de Palmira), y Sur (provincia de Loja),

Las situaciones mencionadas, directa o indirectamente causan riesgos, desastres y emergencias ambientales. Esto significa que, siendo el Ecuador uno de los países con la mayor y más variada cantidad de riesgos naturales en el mundo (volcanismo, sismicidad, inundaciones, sequías, deslizamientos geomorfológicos, consecuencias del fenómeno de El Niño y otros), la inadecuada gestión de los recursos naturales renovables podría incrementar estas amenazas naturales.

Igualmente, desde el punto de vista económico y social, las situaciones citadas podrían considerarse catastróficas para un país como el Ecuador que *“ha ligado su crecimiento económico a la producción hidroeléctrica, la expansión de la agricultura de riego y otras formas de desarrollo de los recursos hídricos”*⁵⁵ y naturales en general. Esta circunstancia obliga a que se reestructure al dispositivo institucional para los recursos naturales renovables, a fin de que sea éste el que señala las formas y límites de aprovechamiento de los recursos para que el proceso, en su totalidad, sea congruente con el desarrollo del país y sostenible en el largo plazo.

Sobre los problemas indicados se han propuesto varias acciones y se han establecido proyectos puntuales tendientes a resolverlos. Sin embargo, estas iniciativas, al no contar con un instrumento político e institucional que las armonicen, no han logrado aún el éxito esperado o han sido insuficientes en relación con la magnitud de dichos problemas.

Para revertir la problemática anotada, junto a otras medidas, el país debe lograr formas de gestión integrada de los recursos, con las que se conciliarán los tres grandes objetivos que

conducirían al desarrollo sustentable, que son: “crecimiento económico, equidad (social, económica y ambiental); y, sustentabilidad ambiental”.⁵⁶ Esto objetivos solo se lograrían mediante la determinación de una política legal y administrativa que permita:

1. Instituciones de gestión ágiles, cuyas funciones sean, según el caso, descentralizadas, desconcentradas, delegadas o co-ejecutadas;
2. Participación social en todos los niveles de la administración;
3. Coordinación interinstitucional obligatoria, de planificación, programas y proyectos, en el sector ambiental; y,
4. Armonización de actividades en base a una planificación nacional que rebase lo puramente ambiental;

IV.- NOTAS PARA UNA REFORMULACION DE LA GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

Conforme ha sido descrito, el manejo de los recursos naturales renovables en el Ecuador se lo efectúa con un fuerte acento en el espontaneismo y la ausencia de planificación y coordinación, que son consecuencia directa de las estructuras institucionales adoptadas. En una sociedad con poca participación de los sectores privado, civil y comunitario y una actividad económica concentrada principalmente en torno a los negocios del Estado, como era la ecuatoriana hasta hace no más de dos décadas, los problemas de gestión pública difícilmente podían ser advertidos y corregidos. Pero, una vez que las relaciones socio-económicas se han intensificado y se ha robustecido la sociedad civil, al punto de que grupos organizados de ésta se encuentran ya interviniendo en la mayoría de los ámbitos de la dinámica política, social y económica del país, no se puede continuar manteniendo las estructuras obsoletas de gestión pública, como es el caso de la aplicable al manejo de los recursos naturales renovables.

En el ámbito que aquí interesa, se han resaltado las consecuencias de las inadecuadas estructuras institucionales, las que están caracterizadas, principalmente, por un fuerte centralismo, poca coordinación y participación social, y descoordinación y dispersión administrativos. Como una manera de solucionar estos problemas en la gestión de los recursos naturales, se han efectuado ya diversos esfuerzos institucionales internos que han

consistido generalmente en cambios de personal, reestructuración administrativa, creando o suprimiendo dependencias, u otorgando autonomías a dependencias ministeriales.

Al no haberse formulado estos esfuerzos institucionales en función de estudios técnicos que permitan interpretar administrativamente los procesos ecológicos de los recursos y, en general, de la naturaleza, sus ventajas han sido nulas para su objetivo específico. Es decir, no solamente ha sido la ausencia de voluntad política la culpable para que no haya existido cambios institucionales de mayor alcance, sino y ante todo, la ausencia de investigaciones y estudios específicos sobre el tema.⁵⁷

A pesar de lo anotado, frente a la situación actual, en la que se pretende instaurar procesos de racionalización administrativa, descentralización e impulso a la participación social, es necesario proponer y poner en práctica, a corto plazo, nuevas definiciones respecto del sistema de manejo ambiental y de recursos naturales. Al efecto, deberán adoptarse las medidas políticas, administrativas y legales necesarias que permitan descongestionar el manejo de los recursos naturales renovables, tomando en cuenta la realidad política, social y ecológico-territorial del país.

Las acciones inmediatas que deberían efectuarse para la resolución de los problemas administrativos de la gestión pública de los recursos naturales renovables, deben ser enfocadas hacia los siguientes aspectos:

1. Determinación de una nueva concepción funcional para las entidades de gestión;
2. Reestructuración institucional interna;
3. Coordinación y deslinde de competencias y atribuciones de las entidades de gestión de los recursos naturales renovables; y,
4. Desarrollo de procesos participativos a nivel nacional, regional y local, para establecer los mecanismos y forma

de descentralización a aplicar en función de las disposiciones legales existentes al respecto⁵⁸.

La estructura Gubernamental

Para iniciar cualquier proceso de reestructuración, en el que se busque definir o redefinir el rol de determinado sector de la administración pública, es necesario comprender cómo está concebido el aparato institucional del Estado. Un diagnóstico inicial de este tipo permitiría ubicar al objeto estudiado, en este caso la gestión de los recursos naturales renovables, en el mapa administrativo, para aproximarse a una propuesta que integre los nuevos elementos que interesa añadir.

Dentro del concepto de Estado unitario que el Ecuador adoptó desde sus inicios republicanos, se han establecido cuatro niveles administrativos que son: el central o nacional; el provincial, el cantonal y el parroquial. Estos niveles, que son completamente independientes, tuvieron atribuciones ligadas principalmente con la educación, salud, urbanismo, provisión de servicios, entre otros, con la división de funciones expuestas en el siguiente Gráfico:

GRAFICO N° 7

ESTRUCTURACION DEL ESTADO ECUATORIANO ⁵⁹			
NIVELES	CIRCUNSCRIPCION	ENTE ADMINISTRATIVO	FUNCIONES
Nacional	Territorio nacional	Gobierno Central	Salud, educación, defensa, seguridad interna, gestión de los recursos naturales
Subnacional	Provincia	Consejo Provincial	Vialidad rural, infraestructura educativa
Local	Cantón	Concejo Cantonal	Vialidad urbana, alcantarillado, provisión de servicios de agua y energía eléctrica, planificación urbana.
Sublocal	Parroquial	Junta Parroquial	Acciones comunitarias y sociales
FUENTE: Byron Real, 1998.			

Estos cuatro niveles que son los ejes de la acción estatal en el territorio nacional, por un lado no tienen formas operativas de coordinación vertical⁶⁰ que permita que la acción de cada nivel coadyuve con las de los otros; y, por otro, las funciones de cada nivel han sido vistas de una manera totalmente encasillada, sin que sea posible que ciertas actividades se realicen coordinadamente entre el gobierno central y los seccionales.

A más de la indicada sectorización del poder político estatal en niveles, el ente gubernamental central ha creado una red administrativa para los recursos naturales renovables y otros temas sectoriales, que operan independientemente a nivel nacional. Es decir, en esta materia, el gobierno central ha creado entidades autónomas o dependencias de sus ministerios, que opera en las jurisdicciones provincial, cantonal y parroquial, sin contar con los órganos directivos de estos estamentos, como son los consejos provinciales, los concejos cantonales y las juntas parroquiales.

Estas entidades públicas autónomas y dependencias, han sido creadas en base a competencias funcionales y con estructuras operativas geográficas territoriales, según puede apreciarse en el siguiente gráfico:

GRAFICO N° 8

ESTRUCTURA OPERATIVA DE LAS ENTIDADES DE GESTION DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES					
GESTION DE:	BOSQUES	SUELO	SUELO	RECURSOS HIDRICOS	
ENTIDADES:	INEFAN	INDA	MAG (DINAREN)	CNRH	
NIVELES:					
NACIONAL	Sede Central	Sede Central	Dirección	CNRH	
SUBNACIONAL	Distritos	Delegaciones		CRD's	
LOCAL	Oficinas Técnicas			Juntas de Agua	
SUBLOCAL	Unidades de manejo			Juntas de Agua	
FUENTE: Byron Real 1998					

Desde el punto de vista de sus funciones técnicas específicas, las entidades públicas autónomas de gestión de recursos naturales renovables han podido realizar sus actividades en base a planificaciones aisladas que probablemente se cumplieron en

su totalidad y que, por tanto, podrían ser calificadas de exitosas. Pero si se toma en cuenta que por su aislamiento institucional, esas funciones, en los diferentes niveles de administración, han estado ignorando, duplicando o contradiciendo las actividades de otros organismos que tienen funciones similares o vinculadas, como son los entes seccionales y las otras entidades autónomas de gestión, será evidente que la labor de las entidades de manejo ha sido llevada a efecto de una manera totalmente unilateral y, por lo tanto, poco funcional para lograr los objetivos generales de la gestión. En definitiva, pese a los posibles éxitos individuales de las entidades de gestión, en el plano nacional y de cara a un desarrollo sustentable, el resultado general de la gestión de los recursos naturales renovables podría ser calificada de un fracaso.

Racionalización administrativa

Una vez analizada la estructura de gestión de los recursos naturales renovables, es evidente que ésta requiere de una racionalización para ser más ágil y que responda a las necesidades de las áreas y temas sujetos a su control. Como primer aspecto para lograr un sistema de gestión más eficiente, deben enfocarse las cuatro áreas que requieren ser satisfechas en todo sistema de administración pública, que son:

1. Políticas,
2. Operativas,
3. Control y auditoría; y,
4. Jurisdiccionales.

Generalmente las cuatro áreas son asumidas por la misma entidad, perdiéndose así las posibilidades de especialización, control externo y rapidez en el ejercicio administrativo. Si se analizan las distintas entidades de gestión de los recursos natu-

rales, se puede comprobar que éstas generalmente tienen una estructura como la siguiente:

GRAFICO N° 9

ESQUEMA ADMINISTRATIVO BASICO DE LAS ENTIDADES DE GESTION		
1	NIVEL DIRECTIVO	Directorio o Junta
2	NIVEL EJECUTIVO	Director , Presidente o Secretario Ejecutivo
3	NIVEL OPERATIVO	Direcciones, dependencias y funcionarios técnicos, especializados en las áreas que la entidad requiere para cumplir con su misión
4	NIVEL DE APOYO	Direcciones, dependencias y funcionarios administrativos que llevan adelante los asuntos jurídicos, laborales, financieros, secretariado, etc ⁶¹
FUENTE: Byron Real, 1998		

A través de estos niveles, las entidades ejecutan las cuatro áreas de gestión básicas que requiere la administración de los recursos naturales, es decir, las de normación, planificación general y coordinación (políticas); planificación local, licenciamiento y ejecución (operativas); control y auditoría, y jurisdiccionales. Todos los niveles indicados, excepto el directivo, se los reproduce, de manera abreviada, en las delegaciones provinciales o locales de cada entidad.

Esta pretensión de cumplir con los cuatro tipos de funciones administrativas dentro de una misma dependencia pública o entidad autónoma, se realiza de una manera insatisfactoria, pues al interior de estas dependencias, por obvias razones, no se pueden desarrollar mecanismos independientes de supervisión, ni podrán ser tomadas decisiones en los estratos inferiores, con lo que los problemas locales tardan en resolverse o son resueltos

con la visión de los decisores del centro político administrativo del país.

El resultado práctico de esta estructuración es que a los funcionarios designados para cada nivel y área de gestión que pretende ser llevado dentro de una misma institución, usualmente les resulta difícil asumir roles que pueden ser contraproducentes. En algunos casos, es físicamente imposible que se cumpla adecuadamente con ellos ⁶².

Frente a esta situación, es urgente que se proceda a una sistemática descentralización administrativa y funcional⁶³ de atribuciones y funciones, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- Que los cuatro tipos de funciones administrativas (es decir, las de carácter político, operativo, control y auditoría; y, jurisdicción), deben ser ejercidas por cuerpos administrativos distintos;
- Que entre las funciones política y operativa, exista una vinculación institucional pero no jerárquica; y,
- Que las funciones sobre control, auditoría y jurisdicción, sean ejercidas por los órganos administrativo específicos del Estado, con lo cual existiría la posibilidad real de controlar y sancionar a las entidades públicas y funcionarios que no cumplieren con las normas y disposiciones de gestión que se acordasen.

Las medidas indicadas en los dos primeros puntos, pueden ser efectuadas a partir de las entidades existentes. Para el control y auditoría, es necesario crear un organismo específico, aplicable a todas las entidades de gestión ambiental y de los recursos naturales del país⁶⁴ Con estas acciones se estarían aplicando las políticas de descentralización y desconcentración administrativas, que han sido acogidas ya en varios cuerpos legales vigentes⁶⁵

La forma como deberían descentralizarse los organismos de gestión, es mediante la separación de las funciones institucionales de carácter político-regulatorio y las de naturaleza operativa, de tal manera que las primeras se efectúe a un nivel superior, para una aplicación nacional; y, las otras se ejecuten localmente. Es decir, en este caso operaría una descentralización geográfica y funcional.

Dentro de la racionalización administrativa, debe también considerarse una integración de las distintas dependencias y proyectos que tienen como rol principal el manejo de recursos naturales renovables. En los gráficos 2 y 3, se puede apreciar como existe una verdadera dispersión de esfuerzos administrativos sobre temáticas similares, a partir de entidades que no siempre son las apropiadas para la gestión de recursos (se citan como ejemplos relevantes de este caso, al PMRC y el Plan Awaá). Esto supondría una debilidad gubernamental para asumir los roles que corresponde a cada área de gestión.

Es importante que el Ministerio del Medio Ambiente racionalice esta situación integrando en su sector estas instancias de gestión o permitiendo que subsistan en donde se encuentren, pero definiendo su alcance y sometiéndolas a una planificación integral.

Descentralización funcional y territorial:

Como ha sido ya explicado, las funciones que las entidades de manejo de los recursos naturales renovables deben realizar para cumplir con su misión, generalmente se las efectúa en forma consolidada. Es decir, las funciones de carácter político, operativo, de control y auditoría y jurisdiccionales, con frecuencia se efectúan al interior de la misma entidad⁶⁶ lo cual genera los problemas que se desprenden de toda concentración de poder, que deviene en un círculo monótono y cerrado. Para corregir estos problemas y lograr que el sistema de gestión gane diver-

sidad y transparencia administrativas, tan necesarias en estos días, las funciones institucionales deben ser ejecutadas de una manera descentralizada, de tal manera que las políticas se realicen en el nivel central-nacional y las operativas pasen al local o regional (en el caso ecuatoriano, provincial).

La razón por la que debería dejarse las atribuciones políticas en el nivel central es que, de esta manera, se puede dictar con uniformidad las regulaciones que deben ser acatadas a nivel nacional por todos los estamentos de gestión. Pero las atribuciones o funciones operativas deben ser delegadas a las instancias regionales o locales para que así respondan a la realidad en la que se aplicaría, acortándose de esta manera el trecho entre la decisión administrativa y la ejecución.

El traspaso de las funciones operativas a los niveles administrativos regional y local se denomina desconcentración o descentralización funcional, pues ciertas funciones o atribuciones (las operativas), son trasladadas hacia los niveles inferiores de la administración pública. Correlativamente, al efectuarse este traslado hacia las instancias inferiores, se produce una descentralización territorial.

Con la descentralización que se plantea, las entidades de gestión racionalizarían sus actividades y cada nivel lograría una especialización que beneficiaría el rendimiento general del sector. La descentralización, que consiste en el “*otorgamiento de autoridad, recursos y responsabilidades para la ejecución de programas y proyectos, administración de recursos en general, basándose principalmente en consideraciones de carácter funcional, geográfico y territorial*”⁶⁷, permitiría que en los niveles seccionales se trabaje con criterios y visión de los actores administrativos, sociales y políticos directos de la localidad o de la región y no con los del nivel centralizado, como es en la actualidad.

Como ya se mencionó en este trabajo, las funciones de control y auditoría y jurisdiccionales, deben ser trasladadas a órganos independientes, que incluso no pertenezcan al Poder Eje-

cutivo, para así garantizar la independencia y efectividad de las mismas. En la nueva Constitución se establece ya la independencia de las dos funciones mencionadas.

El esquema de descentralización que se plantea, podría ser graficado de la siguiente manera:

GRAFICO N° 10

DESCENTRALIZACION FUNCIONAL Y TERRITORIAL		
ATRIBUCIONES	AMBITO TERRITORIAL	ORGANOS RESPONSABLES
		EJECUTIVO
Políticas	Nacional	Directorio nacional
Operativas	Regional – local	Sedes provinciales Unidad Coordinadora, Directorio provincial o local
	Sublocal	Organismos de manejo Juntas de administración
Control / monitoreo	Nacional-Regional- local	Ministerio del Medio Ambiente o Superintendencia Ambiental
Jurisdiccionales	Nacional- Regional- local	Función Judicial Función Judicial

FUENTE: Byron Real, 1998

Coordinación institucional obligatoria:

Paralelamente a la descentralización funcional y geográfica de las entidades de manejo de los recursos naturales renovables, es necesario un proceso de coordinación interinstitucional obligatoria entre las entidades de manejo de recursos a través de acciones de participación cruzada en los directorios, planificación conjunta de actividades y cogestión de determinadas áreas. Esto significaría que entidades o dependencias públicas que hasta el momento han tenido débiles o inexistentes nexos institucionales, como son INEFAN, CNRH, DINAREN, INDA, las CRD's, entre otras entidades que habrá que identificar, deben coordinar de una manera obligatoria⁶⁸ sus actividades, a fin de que no haya cruces de competencia, duplicación o neutralización de actividades⁶⁹.

Igualmente, debe abrirse la gestión de los recursos naturales renovables a los intereses provinciales, locales y sublocales, permitiendo la participación a los órganos directivos de estos niveles territoriales de administración. La manera idónea de canalizar esta participación es mediante la creación de cuerpos colegiados, directorios o juntas, para la gestión de las unidades de manejo posibles (cuencas hidrográficas, parques nacionales, bosques protectores, bosques públicos de aprovechamiento, entre otros), con lo que tanto las dependencias del gobierno central y las seccionales, como las organizaciones sociales locales, podrán entrar en procesos de concertación, coordinación y decisión democráticos para la gestión de los recursos.

Con la adopción de mecanismos institucionales de coordinación se trata de lograr una gestión integral e integrada de los recursos naturales, es decir, como dice un tratadista del Derecho Ambiental,

“referida a todos sus elementos y desde la perspectiva de todos éstos, (pues) el ambiente debe ser entendido,

principalmente, como un sistema en el que se organizan los diversos elementos que hacen posible la existencia y el desarrollo de los organismos vivos. En consecuencia, la gestión ambiental (y de los recursos naturales), no puede ser concebida únicamente como una gestión referida a cada uno de los elementos ambientales por separado, sino que además, y preferentemente, como una gestión referida a todos los elementos en su conjunto y en sus procesos de interacción”⁷⁰

Aquí debe recordarse que los criterios de especialización o sectorización que han sido adoptados por la administración pública, no pueden ser aplicados al ambiente y los recursos naturales, a menos que exista una fuerte coordinación, pues la gestión debe responder a un sistema como el natural, cuyos componentes están fuertemente integrados, sin que sea posible fijar divisiones radicales en su manejo.

Creación de órganos deliberativos de gestión regionales y/o locales:

Para que la coordinación interinstitucional y la participación social sean ejercicios regulares en la gestión de los recursos naturales renovables, es necesario que exista un escenario adecuado para que sus distintos segmentos administrativos acuerden sus estrategias y planifiquen las actividades. Este escenario no es otro que el órgano deliberativo máximo de las entidades autónomas, denominados directorios, consejos, juntas, etc., en los cuales se aprueban los asuntos político-administrativos más importantes de una entidad.

A nivel central (o nacional), las entidades de gestión cuentan con directorios, que actúan como un cuerpo legislativo para las mismas; pero en los niveles funcionales regionales o locales no está previsto órgano directivo alguno. Esto se debe a que las dependencias en estos niveles están subordinadas totalmente

al nivel central o sedes nacionales de las entidades, lo cual ha hecho inoficioso cualquier órgano directivo. Los funcionarios que dirigen las dependencias regionales o locales, rinden cuentas de sus actuaciones solamente al directivo máximo de la sede central de la entidad, sin que esté previsto hacerlo también a las otras entidades de gestión de recursos, ni a los gobiernos seccionales en cuyos territorios actúan, ni al sector social vinculado a la actividad.

La relación exclusiva de los niveles regional y local de las entidades de gestión con sus sedes centrales, ha fomentado el aislamiento de estas organizaciones en los ámbitos provincial y cantonal del país. Una forma de romper este aislamiento es creando instancias directivas (directorios, consejos o juntas), constituidos con autoridades y actores sociales provenientes del mismo ámbito de acción de la entidad de gestión, para que actúen como instancias político-administrativas de decisión y control.

En términos de eficiencia administrativa y de participación democrática, más conveniente sería que las delegaciones regionales o locales, en vez de estar bajo la dependencia de órganos directivos o directorios que se encuentran geográfica y administrativamente lejos de su campo de acción, cuenten con directorios locales o regionales, según el caso, que les permita vincularse a las entidades públicas y ciudadanas de la misma zona, así como que controle en forma directa sus actividades. Estos directorios, al ser integrados por delegados de organismos públicos y ciudadanos que actúan en el mismo nivel de gestión y área geográfica, darían un mayor aporte a la dinámica institucional respectiva, que aquellos directorios lejanos, integrados por miembros ajenos al área geográfica administrada y que por tanto desconocen las necesidades de éstas.

Con la creación de directorios regionales y/o locales⁷¹ se rompería con la ficción administrativa que al momento existe, por la que un directorio centralizado, que funciona exclusiva-

mente en la sede principal de la entidad, vigila y decide para el resto de niveles de gestión de la entidad, (es decir, todo el país), sin los conocimientos necesarios ni la posibilidad de asegurar que sus decisiones sean cumplidas regional y localmente,

La *Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social*, prevé la constitución de un órgano directivo para el nivel regional. Este es el *Comité Permanente para el Desarrollo Provincial*, que actuará *como un órgano orientador y coordinador del desarrollo provincial, de conformación representativa del régimen seccional autónomo y del dependiente, así como de los sectores campesino, productivo y académico*⁷². Este comité estará constituido de la siguiente manera:

- a) El Prefecto provincial;
- b) Tres Alcaldes de cantones de la provincia;
- c) El Gobernador de la provincia;
- d) Dos representantes de las cámaras de la producción de la provincia;
- e) Un representante de las universidades y escuelas politécnicas;
- f) Un representante de las organizaciones campesinas;
- g) Un representante de los medios de comunicación;
- h) Un representante de los colegios de profesionales de la provincia; e,
- i) Un representante de los organismos de desarrollo provincial⁷³.

Las funciones de este organismo colegiado están vinculadas con la coordinación de actividades de las entidades públicas, para lograr el desarrollo provincial. Sin embargo de la importancia de este Comité, por su naturaleza, su carácter general y su vinculación a la gestión administrativa de todo el sector público, no constituye un escenario específico para la gestión de los recursos naturales renovables. Esto significa que deberían crearse instancias apropiadas de concertación y gestión para estos recursos.

Las instancias participativas regionales y locales para la gestión de los recursos naturales, que asumirían el rol de directorios, deben estar constituidas de una manera tal, que asegure un equilibrio de los sectores público / ciudadano en su conformación, y diversidad y pertinencia de sus miembros. La conformación, asimismo, deberá asegurar la coordinación de actividades con otras entidades de gestión del resto de los recursos naturales renovables.

Las membresías o representaciones ante estos directorios, deben corresponder a los actores sociales directamente vinculados con el área o unidad de manejo a ser administrada. Esta representación debe ser graduada en dos niveles: titular y temporal. Los primeros son aquellos actores insustituibles en relación con el área a administrar, ya por sus atribuciones legales en el manejo y ordenamiento territorial-espacial; ya porque son habitantes locales; por las atribuciones legales que tienen para el manejo del área en consideración; o, por la actividad económica regular que realizan en relación al área. Miembros temporales deben ser los actores que están vinculados transitoriamente con el área a manejar, debido a actividades o proyectos que éstos ejecutan, como son las empresas que realizan actividades en función de concesiones estatales (petroleras, mineras), ONG's, entre otras.

Organizaciones o grupos que podrían ser considerados para una membresía titular y por tanto con derecho a voz y voto en los órganos deliberativos locales, deben ser aquellos que tienen una relación permanente con la circunscripción de manejo, como son, entre otros, los siguientes:

- **Organismos de gestión político territorial:** municipios, consejos provinciales; juntas parroquiales;
- **Organismos de gestión de los recursos naturales renovables:** suelo, agua, bosques, cuencas hidrográficas⁷⁴ Estos or-

ganismos deben ser los coordinadores de los procesos, cuando éstos están referidos al recurso bajo su competencia;

- **Organizaciones indígenas y afroecuatorianas**⁷⁵ asociaciones, comunas, cooperativas, centros, entre otros;
- **Organizaciones comunitarias campesinas:** de propietarios o poseedores de predios ubicados al interior o adyacentes al área a manejar; y,
- **Organizaciones productivas:** empresas que efectúan actividades turísticas, comerciales o industriales vinculadas al área, de manera permanente.

Potenciales miembros alternos o circunstanciales de los indicados órganos, y por tanto con derecho solamente a voz y no a voto, deben ser aquellos actores que tienen una relación o permanencia temporal en la circunscripción de manejo, como podrían ser los siguientes:

- **Organismos públicos técnicos:** INAMHI, INP, INEN, INIAP, INEC⁷⁶
- **Organizaciones civiles especializadas:** organizaciones no gubernamentales, asociaciones y colegios profesionales;
- **Organismos de coordinación de entes seccionales:** AME, CONCOPE, ECORAE;
- **Asociaciones de propietarios de predios**⁷⁷;
- **Organismos internacionales especializados y proyectos de la asistencia técnica internacional:** FAO, GTZ, UICN, PNUMA.

Adicionalmente, podría considerarse la participación de los sectores académico y profesional especializados y de la prensa locales, con los que se aportaría la visión científica y experiencia de las universidades y gremios profesionales; así como la transparencia que permitiría una difusión pública.

Con la implementación de los órganos de gestión que se proponen, no se duplican los esfuerzos institucionales, se mantienen las estructuras operativas y se dota de un cuerpo directivo de coordinación y decisión a las entidades de gestión de los recursos naturales renovables. A las ventajas operativas mencionadas, debe añadirse la política-social que ofrecen estos cuerpos directivos, pues a través de éstos se lograría una plena participación social, desde los grupos de base hasta los de coordinación y representación; así como se evitarían actitudes caudillistas o elitarias de corte moderno, mediante las cuales se asume que el manejo o gestión de los recursos naturales a través de sus unidades territoriales, debe ser realizado por grupos cercanos a las decisiones políticas y que se arrogan la representatividad de comunidades o habitantes locales de una área determinada.

Igualmente, con la integración de las organizaciones indicadas, a la par que se permitiría una participación comunitaria y ciudadana, se lograría poner en la misma mesa de diálogo a todos los actores que ejercen una influencia real sobre las áreas en las que se efectúa la gestión de los recursos naturales renovables.

Experiencias parciales de gestión descentralizada se han intentado ya, con diferente suerte, en dos áreas administrativas, como son la forestal con el INEFAN y los recursos hídricos, con el CNRH y las CRD's.

En el primer caso, está previsto desde 1992 el funcionamiento de una *Junta Consultiva de Desarrollo Forestal* para cada Distrito provincial del país, la misma que por una omisión institucional no ha sido implementada hasta la fecha, y, en el caso del CNRH, desde su creación en 1994, se estableció también el funcionamiento paralelo de las CRD's que actúan a un nivel exclusivamente regional. Sin embargo de que el concepto es novedoso, el problema de estos estamentos de coordinación estuvo en sus objetivos, atribuciones y conformación, que no les ha permitido constituirse en estamentos de concertación ni de decisión.

Al revisar la conformación de estos estamentos, puede advertirse que en ellos se encuentran algunas entidades no vinculadas en forma directa con las temáticas o zonas de acción correspondientes como son, las direcciones provinciales de educación, las fuerzas armadas y los centros agrícolas, en el caso de las *Juntas Consultivas*⁷⁸, y el CONADE, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Finanzas, Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras Públicas, y Energía y Minas, INECEL, en el caso de las CRD's⁷⁹

La Participación social:

Uno de los problemas más serios de la teoría y práctica de la democracia es el poco o ningún poder que los ciudadanos tienen sobre las decisiones gubernamentales, en las que los servidores públicos, generalmente, tienen un rol fundamental. Esto no resulta menos que irónico, pues el poder político (del que deviene el poder administrativo) es otorgado precisamente por la ciudadanía.

Esta situación es grave para los recursos naturales renovables, porque a través de decisiones gubernamentales, se realizan o autorizan proyectos y programas que tienen impactos en dichos recursos y el ambiente en general. En el caso ecuatoriano, son múltiples los ejemplos de decisiones erróneas del gobierno, a través de los funcionarios públicos, que le han significado al país elevados costos sociales, ecológicos y económicos.

Tal es la gravedad de este problema, que los grupos de poder que se han creado al interior de la administración pública se han tornado inmanejables, quedando generalmente fuera de control de los estamentos de poder político que periódicamente obtienen el favor electoral de la ciudadanía. Esto ha llevado a un jurista a afirmar que *“al lado del Estado representativo ha surgido un Estado administrativo que obedece a una lógica de poder completamente distinta: descendente, no ascendente; secreto, no público; jerarquizado, no autónomo; tendiendo a la inmovilidad, no di-*

*námico*⁸⁰. Esta situación, en el campo ambiental, conlleva a que “*la política ambiental se la formule fuera de la democracia representativa y de toda forma de democracia*”⁸¹

El espacio existente entre el Estado democrático, elegido o representativo y la sociedad civil o la ciudadanía, ha sido llenado por la administración pública o burocracia, la que sin adecuadas formas de control, puede llegar a la indolencia y, aún, a la dictadura. Es en el nivel burocrático en donde se deciden la forma de aplicar las leyes, de ejercer los derechos y de establecer las obligaciones; es aquí en donde se obstaculizan los trámites para obtener las certificaciones, autorizaciones o decisiones que la sociedad civil o sector administrado requiere para sus actividades cotidianas.

En un sistema así, la sociedad civil, en la práctica, se ha convertido en un rehén de los estratos políticos que se cambian o reciclan periódicamente, y de otro administrativo, inamovible, que se mantiene intocable ante los cambios políticos. El primer estrato, aunque diversificado en varias formas de expresión y representatividad (legislatura y gobiernos central y seccionales), actúa principalmente en función del segundo, que es monolítico y rígido.

Ubicándose la gestión ambiental en el estrato administrativo, su aplicación ha sido, según ha sido manifestado ya en este trabajo, monopolizada por un poder centralizado que no ha permitido la expresión de estamentos inferiores autónomos, y, menos, alimentados por la participación social.

Esta monopolización del poder, que está presente en todos los ámbitos de la administración pública (aún en los regímenes seccionales), trata ser superada mediante un proceso nacional de descentralización que diversifique la conformación y ubicación de dicho poder. Sin embargo de la importancia de los planteamientos oficiales sobre este proceso, cuyos lineamientos generales han sido ya expuestos en la Constitución y varios cuerpos normativos, es necesario advertir que éste no es solamente

para compensar el desequilibrio entre el gobierno central y los gobiernos seccionales, sino también para permitir la participación social.

Por la razón indicada es que a la descentralización debe vérsela como una forma de racionalizar la administración pública mediante la participación de la sociedad civil y la inclusión de sus puntos de vista y aspiraciones en las decisiones públicas. Esta verdad la manifestó ya el pensador y político francés Alexis de Tocqueville hace más de un siglo, cuando expresó que “*la descentralización no solamente es un valor administrativo, lo es también cívico, puesto que multiplica las ocasiones para que los ciudadanos se interesen en los asuntos públicos; ella los acostumbra a usar la libertad*”⁸². La descentralización y la participación social, pues, son dos procesos complementarios, que se refuerzan mutuamente.

No obstante las reflexiones anteriores, el aspecto correlativo de la descentralización, que es la participación social, no siempre es destacado por el discurso político tradicional, que más bien deja de lado este componente insoslayable. Por este motivo es necesario abordar, aunque de manera breve, la forma cómo se efectivizaría la participación social, popular o ciudadana en la gestión pública.

De acuerdo con la *Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social*, esta participación es un “*sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico-social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos*.”⁸³ La participación social, según el mismo cuerpo legal, se efectuará a través de los comités barriales, federaciones barriales y juntas parroquiales⁸⁴, sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas por la constitución y leyes del país.

La participación social, como está concebida por la ley citada, puede tener variadas formas de cumplirse, sea como parte de organizaciones comunitarias o, como ciudadanos en fun-

ción del derecho a su libre expresión. Pero, en la gestión de los intereses colectivos, como son los recursos naturales renovables, la participación debe ser en términos político-administrativos, es decir participando en la formulación de las decisiones públicas sobre esta materia, para lo cual la sociedad debe integrar los niveles político-directivos de las entidades de gestión, ejemplos iniciales de lo cual ya existen desde inicios de esta década.⁸⁵ Una participación social sistemática en las instancias políticas de las entidades de gestión llenaría un vacío importante en la administración, no solo de los recursos naturales, sino de toda la cosa pública del país.

Al margen de lo que las leyes y procesos de descentralización dispongan o pretendan en relación con la participación social, es necesario considerar que precisamente la razón que ha empujado a la descentralización, entre otras causas, es la crisis de representación política en el estado moderno, cual es una consecuencia paradójica del progreso y crecimiento que ha tenido éste.⁸⁶ Es necesario, por este motivo, insistir en que no podrá haber descentralización si no existe una real y adecuada participación social, y, para que esta participación sea regular, deben crearse las normas y los mecanismos institucionales que la permitan.

Existen también otras formas de participación social en la gestión pública, que van desde el derecho a la libre opinión hasta la revocatoria del mandato a dignatarios políticos elegidos por votación. A más de la participación en los órganos colectivos de decisión, la ciudadanía debe optar por mecanismos participativos que le permitan neutralizar acciones o decisiones no apropiadas para situaciones concretas de la gestión de los recursos naturales, como son la consulta y negociación previos de los proyectos de desarrollo que afecten al ambiente y los recursos naturales; acceso a la información; participación en la toma de decisiones, planificación y seguimiento de proyectos, entre otros procedimientos que cada dinámica sectorial podría aconsejar.

En lo que respecta a la participación ciudadana en los órganos político-directivos de las entidades de gestión de los recursos naturales renovables (como son los directorios y los consejos), esta ha sido abierta, en ciertos casos, desde inicios de esta década, a la sociedad civil, en entidades como el INEFAN, ECO-RAE y algunas CRD's, restando que ahora se proceda sistemáticamente y en todos los niveles administrativos.

Aparte de las experiencias citadas, que están restringidas a las sedes centrales de las entidades mencionadas, no existen otras, que permitan a la sociedad civil de los niveles regional y local, participar en la gestión administrativa de los recursos naturales. Incluso debe indicarse que no están previstos aún en estos niveles, órganos directivos que permitan una participación social regular. Ante la falta de escenarios regionales y locales de participación social en esta materia, se han generado varias iniciativas civiles que aspiran convertirse en algún momento en instancias oficiales de dirección y gestión para los recursos naturales. Entre estas iniciativas, se citan las siguientes:

- *Unidad Coordinadora para el Desarrollo Forestal Sustentable en la provincia de Esmeraldas*, que al momento está trabajando en los bosques del norte de la indicada provincia;
- *Comité Interinstitucional para la Conservación del Medio Ambiente de Sucumbíos*; que se desarrolla en la ciudad de Lago Agrio, provincia de Sucumbíos;
- *Asamblea de Unidad Cantonal*, que se efectúa en el cantón Cotacachi, provincia de Imbabura y que es aplicable a toda la gestión municipal de dicho cantón, incluida la medio ambiental ;
- *Asamblea Comunitaria para la Gestión de los Recursos Naturales*, de Intag, Cotacachi, provincia de Imbabura,
- *Comité de Defensa de los Recursos Forestales y de la Biodiversidad* de Pastaza.

Las iniciativas mencionadas pretenden, entre otros fines:

- a) Asegurar la participación de actores directos e insustituibles del manejo forestal que tradicionalmente han sido ignorados, como son los habitantes del bosque;
- b) Integrar a los esfuerzos de manejo, a los sectores público, civil y productivo; y,
- c) Consolidar un acuerdo marco de compromisos mutuos en favor del bosque.

Las estructuras que han adoptado estas organizaciones, bien podrían ser tomadas en cuenta para iniciar un proceso sistemático de participación social y descentralización, lo cual aportaría de manera invalorable a la administración pública, pues así el Estado podría planificar y realizar sus actividades desde la perspectiva de sus usuarios más directos.

RECUADRO N° 3:

LA UNIDAD COORDINADORA ESMERALDAS: un ejemplo naciente de participación social para la gestión de recursos naturales

La Unidad Coordinadora para el Desarrollo Forestal Sustentable de Esmeraldas, fue creada en 1995 en base a un convenio entre la Gobernación de Esmeraldas, el INEFAN y el Proyecto Política Forestal (INEFAN/GTZ), como una instancia de concertación de las entidades públicas y privadas cuyas actividades tienen un impacto en el bosque natural de dicha provincia.

En la Unidad Coordinadora participan organizaciones comunitarias, que viven en el bosque; organizaciones no-gubernamentales que realizan programas de desarrollo e investigación sustentable en áreas naturales de la zona; organizaciones productivas que aprovechan los recursos del bosque, y, entidades gubernamentales que regulan o controlan las actividades relacionadas con este ecosistema.

Al momento, esta instancia de concertación ha aprobado y acordado poner en marcha una Estrategia Regional y Plan de Acción Emergente para Promover el Desarrollo Forestal Sustentable, la cual describe una serie de actividades tendientes a lograr formas alternativas y ecológicamente seguras para aprovechar los recursos forestales.

Toda vez que el objetivo de la Unidad Coordinadora es el de promover al desarrollo de las comunidades y organizaciones vinculada al bosque, en base al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, su estructura institucional bien podría ser la base para desarrollar una entidad participativa de gestión de estos recursos para la zona.

FUENTE: *Estrategia Regional y Plan de Acción Emergente para Promover el Desarrollo Forestal Sustentable en la Provincia de Esmeraldas.* Unidad Coordinadora. Esmeraldas, 1998.

Escenario administrativo que se busca para la gestión integrada de los recursos naturales renovables:

Con la adopción de las medidas tendientes a la racionalización administrativa, a la descentralización funcional y territorial, a la coordinación institucional obligatoria, a la creación de órganos deliberativos locales o regionales de gestión, y a la participación social, se busca una modernización del sistema de gestión de los recursos naturales renovables del país. Esta modernización, a más de redefinir el rol del Estado en esta materia, es necesaria para conservar y utilizar sustentablemente los recursos naturales y sentar las bases para que todo el sector socio-económico correspondiente se inserte como actor competitivo en los escenarios nacional e internacional.

En términos concretos, a través del proceso señalado, se lograrían los siguientes aspectos:

- a) Vinculación de los niveles administrativos estatales, nacional, subnacional, local y sublocal, mediante la partici-

- pación en la gestión de los gobiernos seccionales autónomos;
- b) **Armonización de actividades**, a través del desarrollo y cumplimiento de una planificación integrada de los distintos sectores administrativos.
 - c) **Agilidad administrativa**, mediante la clarificación, separación, descentralización y desconcentración de las funciones institucionales;
 - d) **Gestión integrada de recursos**, al vincular a todas las entidades que se relacionan con el manejo de los recursos naturales renovables;
 - e) **Participación social y democratización de la gestión**, creando instancias directivas descentralizadas y desconcentradas en las que participen las organizaciones sociales representativas de los sectores vinculados al área o sector a manejar;

El esquema administrativo que se logre tras el proceso de descentralización, desconcentración y participación social, permitiría sistemas regionales/locales modulares de gestión, en los que se manejen integradamente todos los recursos naturales renovables e, incluso, se apliquen las disposiciones de control ambiental en sus respectivos niveles, a partir de un marco político-normativo único, de vigencia nacional. Es decir, se aseguraría la unificación de políticas, normas y planificación general y se daría independencia a los niveles seccionales para la ejecución de aquellas, con lo cual se ganaría la versatilidad y el aprovechamiento de las ventajas comparativas particulares que tiene cada componente.

Los sistemas regionales de gestión han sido ya ensayados con éxito en los llamados “Consejos Regionales Ambientales”, que operan en Costa Rica; en las “Corporaciones Regionales” que operan en Colombia y Chile; o en las “autoridades de manejo de cuencas hidrográficas”, que operan en Brasil, México, Esta-

dos Unidos, entre otros países, en los que incluso, se ha tomado a la cuenca hidrográfica como unidad geográfica de referencia para el manejo de los recursos naturales⁸⁷.

Para llegar a los sistemas de gestión modulares que se proponen, es necesario desconcentrar las instancias inferiores de gestión de los recursos, dándoles autonomía administrativa y financiera, y crear órganos directivos para esas instancias. De esta manera, no sería necesario suspender las entidades de gestión actuales, ni crear otras y se utilizarían las estructuras institucionales básicas hoy existentes, con lo cual se actuaría en forma acorde con las actuales circunstancias legales, políticas y económicas del país.

De una manera abreviada, el escenario administrativo que se busca mediante el proceso puntualizado, es el siguiente:

GRAFICO N° 11

ORGANISMOS DE GESTION DESCENTRALIZADOS ESQUEMA						
NIVELES	ORGANISMO	FUNCIONES	ENTE DE CONTROL	ACTORES	COMPETENCIA	
Nacional	Sede Central	Políticas	Directorio	Sector público, privado y académico vinculados	Territorio nacional	
Regional o Provincial	Sede Regional o Provincial	Operativas	Unidad Coordinadora, Junta Consultiva o Directorio Provincial	Sector público, privado y académico vinculados; gobiernos seccionales,	Provincia, cuenca hidrográfica, ecosistema regional	
Local	Sede local	Operativas	Comité de Gestión	Comunidades o habitantes locales; gobiernos seccionales entidades públicas responsables	Area protegida, bosque protector, microcuena.	

FUENTE: Byron Real L. 1998

La existencia de organismos descentralizados de gestión de los recursos naturales renovables, a más de permitir el descargo administrativo a las entidades centralizadas, acercan a los decisores políticos al campo en el que surten efecto las disposiciones dictadas por ellos; acorta los canales de supervisión y de toma de decisiones; aumenta la flexibilidad y oportunidad de la respuesta a los imprevistos operativos; amplía el cuadro de funcionarios experimentados y de líderes políticos hacia los niveles subnacionales de gobierno⁸⁸.

El esquema descrito, que es aplicable a todos los recursos naturales renovables, podría constituir el punto de partida para lograr un sistema de gestión integrado de estos recursos.

En una primera etapa del proceso, se lograría la descentralización, participación social y gestión coordinada de los distintos recursos, y, en etapas posteriores, se arribaría a un sistema consolidado de gestión, en el que desde una Corporación única, regional o local, se manejen todos los recursos existentes en el área respectiva.

Una gestión consolidada de todos los recursos significaría un considerable ahorro administrativo, especialización y coherencia técnica.⁸⁹

Obstáculos al Proceso de descentralización

Para evitar las malinterpretaciones y ultrismos que han ocurrido ya en otros procesos sociales de este período de globalización económica y ajustes estructurales del sistema, en el campo de la descentralización conviene adelantar que no debe ser utilizada como una forma de “cobrarse” viejas cuentas políticas de las que ciertos sectores pueden sentirse acreedores, ni debe pensarse que la “debilitación” del Estado central, que supuestamente conlleva la descentralización, es el fin que por sí ya trae los cambios y beneficios que el centralismo escamoteó por décadas.

A la descentralización debe vérsela como un instrumento de la administración pública que permite mejorar la capacidad gerencial de planificación, programación y ejecución, mediante la toma de decisiones por parte de actores locales que conocen suficientemente el área física en la que radica su gestión. Asimismo, la descentralización es un instrumento sociológico que permite una participación de la ciudadanía en los temas que le atañe, sea por su lugar de residencia o por su actividad socioeconómica.

Es evidente que la descentralización traerá ventajas importantes para el aparato administrativo público, pero no debe vérsela como una panacea. Como todo proceso social, la descentralización tiene varios obstáculos legales o políticos que podrían alterar o impedir que este proceso cumpla con sus objetivos.

En primer lugar, es necesario advertir que en el sistema legal ecuatoriano la descentralización ha sido acogida de una manera abreviada, cual podría ser un limitante a la hora de implementar esta política. Dejando de lado algunos vacíos conceptuales, se admite en la legislación correspondiente que este proceso tiene el carácter de optativo para el gobierno central y obligatorio cuando una entidad seccional la solicita⁹⁰. Esta situación podría generar una desorganización y desequilibrio en cuanto a las atribuciones institucionales, pues éstas podrían nacer de la acción discrecional de solicitar la descentralización de una determinada competencia. Este riesgo sería neutralizado mediante la disposición del artículo 230 de la Nueva Constitución (de 1998) que prevé una ley especial para “*determinar la estructura, integración y funciones de los consejos provinciales y concejos municipales*”, entidades éstas que son los gobiernos seccionales con mayores posibilidades de solicitar/recibir competencias de parte del gobierno central, con lo cual se evitaría que se cree una verdadera “subasta de competencias”⁹¹, es decir, un sistema en el cual cada gobierno seccional solicita la competencia que le interesa y deja de lado las otras.

De cara al manejo sustentable de los recursos naturales renovables, se debe considerar que, antes que dejar a la libre oferta y demanda las competencias sobre dichos recursos, en favor de los organismos seccionales, se debe efectuar un proceso orgánico de descentralización / desconcentración. Deliberadamente se utiliza aquí el término “*proceso*”, porque la descentralización no puede realizarse mediante un acto administrativo a partir del cual cambia totalmente el sistema administrativo, sino que debe desarrollársela paulatinamente, mediante un plan operativo y de acciones colaterales de capacitación a las instancias locales o regionales en cuyo favor se realizaría la descentralización, la mayoría de las cuales, probablemente, al momento, no tienen los conocimientos necesarios para enfrentar nuevas responsabilidades. Correlativamente, también es parte del proceso la paulatina separación de funciones de las entidades centrales, lo cual requiere, obligatoriamente, de un análisis y decisiones respecto de las funciones concretas a descentralizar o delegar y el momento oportuno para que esto ocurra.

Cuando se habla de descentralización, no necesariamente debe asociársela con la supresión de las entidades especializadas de gestión, pues esto podría acarrear mayores problemas que los existentes en el sistema actual. Generalmente, las entidades básicas de gestión de los recursos naturales deben continuar existiendo, pero bajo un sistema en el cual cada nivel administrativo sea independiente en sus aspectos operativo y financiero; y, vinculado nacionalmente en los aspectos de política, regulación y control. La independencia de cada nivel implicaría la incorporación de unidades directivas provinciales y locales, para que los funcionarios ejecutivos correspondientes tengan una instancia específica a la cual rendir cuentas. Los cuerpos directivos locales, a su vez, deben ser conformados por los gobiernos seccionales (consejos provinciales, concejos cantonales, juntas parroquiales y organismos de administración de circunscripciones indígenas

y afroecuatorianas), y las organizaciones civiles de carácter social, comunitario o productivo vinculadas al sector.

Con medidas como las anotadas, podrían evitarse confusiones en la aplicación de la descentralización, lográndose que ésta sea armónica en todas las regiones o provincias del país, las que iniciarían este proceso en base a criterios y políticas sistematizados.

En segundo lugar, mientras se desarrolla la descentralización, debe cuidarse que este mecanismo no sea utilizado por ciertos sectores como una manera de obtener un poder político, y también económico, que no fue fácil obtener mientras éste se encontraba en manos del Estado. En tanto las disposiciones legales y las políticas del país, no son explícitas en relación a la descentralización, habrá el peligro que este proceso sea tomado en beneficio de grupos de presión tradicionales, incluidos partidos políticos, que han desarrollado a nivel local verdaderos “cacicazgos”. Estos grupos, también pretenderían arrogarse la función de representar a la sociedad civil local o provincial. Al efecto son válidas las reflexiones de un catedrático español, quién manifiesta que:

“... hay grupos descentralizadores con motivaciones menos confesables: representantes de viejas oligarquías y de caciquismos locales; aparatos políticos poco democráticos y eficientes que pretenden legitimarse y autoconservarse a través de la demagogia localista; sectores empresariales (urbanizadores o constructores concesionarios de servicios públicos, grupos especuladores, etc.), que prefieren actuar con administraciones públicas más próximas y más débiles; intereses corporativos e insolidarios que plantean reivindicaciones autonomistas de privilegios, etc.”⁹²

Dadas las fuertes distorsiones que sobre la representación política existe en el país, así como la tendencia oficial a sobreestimar / subestimar a grupos debido a prejuicios económi-

cos, sociales y aún raciales, es de esperar que por la vía de la descentralización y la participación social, pretendan derechos exclusivos de tránsito ciertos círculos civiles de presión, ubicados en el centro político del país o en las ciudades capitales de provincia, para asumir roles que no les corresponde, como son los de actuar filantrópicamente a nombre de comunidades o, pretender captar la dirección de procesos para los cuales supuestamente están habilitados. En el campo de la gestión de recursos naturales, este peligro podría ocurrir, por ejemplo, en el manejo de las áreas naturales protegidas, para las cuales, desde hace varios años se ha planteado que sean administradas por organizaciones no-gubernamentales especializadas⁹³. De ocurrir esto, se saldría de un centralismo administrativo público a uno de carácter privado, lo cual sería una forma de desconocer y obstaculizar la real participación social en todos los niveles administrativos y espacios territoriales.

En cualquiera de los casos mencionados, se desnaturalizaría por completo los objetivos de la descentralización, con graves perjuicios para la participación democrática, la que continuaría naciendo y finalizando en las urnas electorales, mientras ciertos grupos de “elegidos”, en todos los niveles del país administran y ejecutan las actividades que corresponden a un conjunto social que debe caracterizarse por la colectividad, la diversidad y la representatividad política.

También debe advertirse que es necesario mantener una actitud crítica sobre las decisiones que sobre descentralización se adopten, particularmente con las tendientes a asignar responsabilidades a los diferentes organismos seccionales, pues podría ocurrir que el gobierno central busque dejar insubsistentes ciertas responsabilidades, o traspasar otras a organizaciones privadas a pretexto de eficiencia o economía. Al respecto se ha manifestado que ...

“...la descentralización es atrayente; se la puede percibir como una forma de liberar los bloques solidificados de

una rígida burocracia central; se la puede invocar como un paso crucial hacia el patrón de desarrollo económico y social sostenido; y, se la puede vincular a la invocación a una mayor participación en el proceso global de toma de decisiones. Sin embargo, también puede ser un paso solapado en vías de una mayor privatización, desregulación y desmantelamiento de muchas de las funciones económicas y, especialmente, sociales del Estado... (la descentralización) es un espejismo, un mito, una máscara”⁹⁴

En consecuencia con lo manifestado, queda claro que solamente una real participación social en la administración de los intereses colectivos, evitará que la descentralización sea utilizada con otros fines, y, en el tema sobre el que gira este trabajo, para evitar que la gestión de los recursos naturales renovables sea canalizada a través de grupos aislados que aunque provienen de la sociedad civil, no necesariamente responden a los intereses de ésta.

Los obstáculos y peligros que se han expresado, pese a que son una posibilidad real, pueden evitarse, si los organismos civiles asumen con plenitud el derecho a la participación social y reconociendo que este derecho conlleva la obligación correlativa de consultar y responder a los grupos de base, sobre sus actuaciones en los distintos organismos de integración. Esto significa que si la participación social está precedida de una fuerte organización de las bases, y las decisiones provienen de rápidas y constantes consultas a estos estamentos, la descentralización habrá cumplido con su propósito y la democracia recuperará su sentido.

NOTAS

- 1 La que entró en vigor el 10 de Agosto de 1998.
- 2 Las decisiones oficiales más importantes sobre esta materia, sin duda, son haberla incluido en la Nueva Constitución y haberse promulgado una ley específica sobre la misma. Sin embargo de esto, el contenido de las normas legales respectivas deja entrever que el proceso no está aún maduro para una aplicación sistemática.
- 3 Esta alusión no se refiere a partidos políticos o agrupaciones concretas, sino a personas o grupos con una forma conservadora de pensamiento, independientemente de su filiación.
- 4 Citado en: Penagos, Gustavo, *La Descentralización en el Estado Unitario*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, 1997. p. 94.
- 5 Ver, Tinajero Villamar, Francisco, “Descentralización: oportunidades, desafíos y problemas”. *Poder Municipal*, Revista de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. N° 37, Abril/junio de 1998.
- 6 Declaración de Estocolmo. Citado en: Marino, Margarita y Tokatlán, Juan, *Ecodesarrollo, el Pensamiento del Decenio*. INDERENA, PNUMA. Bogotá, 1983. p. 91.
- 7 USAID, Centro para el Ambiente y Oficina para Latinoamérica y el Caribe, “Estrategia Interamericana de Participación Pública en el Proceso de Toma de Decisiones en Desarrollo Sostenible”.
- 8 La *Comisión Bruntland*, fue el nombre con el que popularmente se conoció a la *Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo*, cuya Presidenta fue la ex-Primera Ministra Noruega Gro Harlem Brundtland. Fue creada en 1983 por la Organización de las Naciones Unidas para que preparara un informe sobre la situación de la tierra. Este informe se llamó *Nuestro Futuro Común* y fue presentado a la Asamblea de las Naciones Unidas en 1987. Ver: The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*. Oxford University Press, 1987.

- 9 Ver Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Ambiente y Desarrollo.
- 10 Ver, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Capítulo 10: Enfoque Integrado de la Planificación y la Ordenación de los Recursos de Tierras.
- 11 Declaración de Principios, Cumbre de las Américas, Miami, 1994. Citado en: *“Estrategia Interamericana de Participación Pública en el Proceso de Toma de Decisiones en Desarrollo Sostenible”*, USAID.
- 12 Idem.
- 13 Iniciativa 19 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra.
- 14 Generalmente se piensa que la participación ciudadana debe existir solo en la medida que haya descentralización, pero esto, si bien puede resultar hasta cierto punto obvio, políticamente significa restringir esta participación solamente a las oportunidades que el Estado dé a la ciudadanía. Por este motivo, toma sentido el proceso inverso en el cual, es la sociedad civil la que con su participación exige una mayor descentralización.
- 15 Contribuyó a que existieran recelos frente a la descentralización el hecho de que la primera mención legal sobre este mecanismo constó en la Ley de Modernización del Estado (Ley N° 50, publicada en el Registro Oficial 349 del 31 de diciembre de 1993), cuyo objetivo principal fue el de permitir al gobierno nacional privatizar las empresas estatales, proceso éste que ha sido muy criticado por considerársele lesivo para el país.
- 16 Carrión, Fernando, *La Descentralización, un proceso de confianza Nacional*. En: *Asamblea... análisis y propuestas*. Francisco Muñoz Jaramillo, Compilador. Editorial Tramasocial. Quito, 1998. pags. 202, 203.
- 17 Después de varias décadas de concentración de poder político, los gobiernos centrales reconocen que gran parte de las causas de sus fracasos en la gestión pública se deben a una exagerada centralización y a una débil participación de otros sectores, lo cual ha limitado su capacidad de acción.

- 18 Parejo Alfonso, Luciano, op. cit. p. 131.
- 19 Es necesario considerar que aunque la tendencia de descentralización tenga definidos en muchos aspectos la forma de llevar a efecto este proceso, en la realidad jurídico política del Ecuador, los lineamientos oficiales que hasta el momento se han expresado a través de la nueva Constitución (la de 1998) y de las distintas normas jurídicas que tratan el tema, son sumamente vagos, imprecisos, dejando en la práctica a este proceso como un acto voluntario al que pueden acogerse las entidades del sector público y los gobiernos seccionales. Este tema será ampliado más adelante en el título “Limitaciones del proceso de Descentralización”.
- 20 Parejo Alfonso, Luciano, Descentralización, una cuestión de método. Lectura presentada al Seminario Internacional “Puesta en Marcha de Políticas de Descentralización en América Latina”. Agencia de Cooperación Española, Banco Mundial, Santa Cruz, Bolivia, 1994. pp. 132-133.
- 21 Pérez, Efraín, *Gestión Pública Ambiental*, UNAMA, BID-CONADE, Quito, 1977. P. 13.
- 22 Real, Byron, *Consideraciones sobre el Derecho Ecológico*. Tesis Doctoral. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, 1988.
- 23 Ver Decreto N° 03 del 1 de enero de 1901, publicado en el Registro Oficial 1293 del 3 de enero del mismo año.
- 24 Ver Decreto Ejecutivo 521 del 10 de octubre de 1935, publicado en el Registro Oficial N° 11 del 26 de noviembre de 1935.
- 25 Ver Decreto Ejecutivo 521 del 30 de julio de 1938.
- 26 Ver Decreto Ejecutivo 552 del 29 de julio de 1944, publicado en el Registro Oficial N° 50 del 31 de julio del mismo año.
- 27 Ver Decreto Ley 003 del 30 de diciembre de 1957, publicado en el Registro Oficial N° 401 del 2 de enero de 1958.
- 28 Ver Decreto Supremo 2681 del 20 de noviembre de 1964, publicado en el Registro Oficial 378 de igual fecha.

- 29 Entre estas leyes, se citan las siguientes: Ley de Aguas del 12 de octubre de 1832 y la del 17 de julio de 1936, (D.E. 289 del 17 de julio de 1936); Ley de Enajenación de Terrenos Baldíos. (DL del 16 de Diciembre de 1865); la Ley de Riego y Saneamiento del Suelo (DE del 1 de julio de 1944. publicada en el RO 13 de julio de 1944); la Ley de Explotación de Bosques (DL del 1 de agosto de 1890); el Reglamento de Arrendamiento de Bosques Nacionales en la Región Oriental (DS 390 del 10 de Septiembre de 1.926); las Disposiciones para la Explotación de Bosques uso de Agua y Fuerza Motriz (DL del 18 de Octubre de 1.939). Ver: Larrea H., Juan. 145 Años de Legislación Ecuatoriana. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 10 de agosto de 1977; y, Congreso nacional, Comisión Legislativa, Constitución y Leyes de la República. Editorial Fray Jodoco Ricke, Quito, junio de 1960.
- 30 Creado mediante Decreto Ejecutivo 1551 del 10 de noviembre de 1966.
- 31 Creado mediante Decreto Ejecutivo N° 2224, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 558 del 28 de octubre de 1994.
- 32 Ver Ley N° 54 del 2 de junio de 1994, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 461 del 14 de junio de 1994.
- 33 Creado mediante Ley N° 8, publicada en el Registro Oficial N° 27 del 16 de septiembre de 1992.
- 34 Este estudio toma en cuenta, principalmente, a los recursos naturales renovables vinculados al bosque (suelo, agua), abordándose solamente de manera superficial otros como los pesqueros, que tienen una dinámica ecológica y administrativa no directamente relacionada con los primeros.
- 35 Penagos, Gustavo, *La Descentralización en el Estado Unitario*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, 1997. p. 85
- 36 Ver Resoluciones del Director Ejecutivo del INEFAN, 07 del 24 de febrero de 1997; 016 del 10 de abril de 1997, y 011 del 6 de abril de 1998.
- 37 Carrión, Fernando, *La Descentralización, un proceso de confianza Na-*

cional. En: Asamblea... análisis y propuestas. Francisco Muñoz Jaramillo, Compilador. Editorial Tramasocial. Quito, 1998. p. 201.

- 38 Para mayor información sobre las funciones institucionales que corresponden al Estado, ver: Mancero de Viteri, Piedad, *Definición del Rol del Estado en los sectores de Recursos Naturales*. Proyecto MOSTA, Quito, 1998. Ed. Mec.
- 39 La planificación no es exclusiva de los estratos político-directivos de las instituciones, pues ésta es necesaria en todos los niveles. Por este motivo, se la denomina aquí “planificación general”, para diferenciarla de la que se efectúa en niveles operativos, a la que se denomina en este trabajo “operativa”, “especial” o “local”.
- 40 Las leyes Forestal, de Aguas, entre otras leyes especiales, establecen jurisdicciones administrativas especiales.
- 41 Guzmán, Marco Antonio, *Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional / GTZ. Quito, 1994. pag. 35
- 42 Ver Gráficos N° 2, 3 y 4.
- 43 López Bustos, Francisco, *La Organización Administrativa del Medio Ambiente*. Universidad de Granada. Cuadernos Civitas, Madrid, 1992.
- 44 Decreto Ejecutivo 1802 del 1 de junio de 1994, publicado en el Registro Oficial 456 del 7 de junio de 1994.
- 45 CAAM, 1996
- 46 INEFAN, 1995
- 47 Fierro, Luis Alberto, *El Ecuador Siglo XXI: Una Propuesta para el Desarrollo Económico y Social*. Ed. Mec. Quito, Diciembre de 1995.
- 48 MAG, *Los Principales Procesos Erosivos en el Ecuador*. MAG/ORS-TOM. Quito, 1984. Citado en: Garcés, Wilfrido, *Políticas Ambientales para el Sector Agropecuario: Recurso Suelo*. MAG/IICA/BID, Ed. Mec.. Quito, 1997.

- 49 Sierra, Rodrigo, La Deforestación en el Noroccidente del Ecuador, 1983 - 1993. ECOCIENCIA, Quito, 1996; y, Real, Byron, *Ecología para Líderes*. FESO, CORDAVI, ELAW, Quito, 1994.
- 50 Southgate, Douglas and Morris Whitaker, *Economic Progress and the Environment: One Developing Country's Policy Crisis*. New York: Oxford University Press, 1994. pp. 35, 36. Citado en: Fierro, Luis Alberto, op. cit.
- 51 Fierro, Luis Alberto, op. cit.
- 52 Southgate y Whittaker, op. cit. y Carrera de la Torre, Luis, *La Gestión Ambiental en el Ecuador*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito, 1993. Citados en: Fierro, Luis Alberto, op. cit.
- 53 Neill, David, Ecuador: Centro Mundial de la Biodiversidad. Ed. Mec. Quito,, 1991, citado por Real, Byron, op. cit. pp. 112-114).
- 54 Para una relación de los impactos sociales y ambientales que ocasionan estas actividades, ver: Varea, Anamaría, *Marea negra en la Amazonía: Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, ILDIS, 1995; y, Real Byron, et. al. *Petroleum in the Ecuadorian Amazon*. International Books. Utrecht, Holanda.
- 55 Whitaker, Morris D., Editor, El rol de la Agricultura en el Desarrollo Económico del Ecuador. Síntesis. Fundación IDEA, Quito, 1994. p. 17.
- 56 Dourojeanni, Axel: *Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sustentable*. Naciones Unidas / CEPAL. Santiago, 1997.
- 57 El cambio más importante ocurrido en este sector fue el del sistema administrativo de los recursos hídricos, en el que se suprimió a la entidad centralizada, el INERHI, y, en su lugar se crearon otras en los niveles regional (las CRD's) y nacional (el CNRH), asignando por separado las funciones operativas y políticas.
- 58 Si bien es cierto que están promulgadas varias disposiciones relativas a la descentralización y participación social, éstas aún no se encuentran reglamentadas. Esta situación, contrariamente a lo que se su-

pondría, es favorable para los distintos procesos sectoriales de descentralización que deben ser ejecutados, pues así cada sector podría desarrollar su propio proceso sin tener que acatar fórmulas reglamentarias homogenizadoras de todas las situaciones a aplicarse en los distintos ámbitos.

59 En este cuadro solamente se toma en cuenta al sector institucional correspondiente al Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Seccionales. No se consideran los Poderes Legislativo y Judicial, por no tener una vinculación inmediata con la gestión de los recursos naturales renovables.

60 Este tipo de coordinación se ha intentado promover, sin éxito, desde el sistema jurídico municipal. La Ley de Régimen Municipal, en sus artículos 19 al 25, trata precisamente de las relaciones entre los municipios y el Estado, siendo muy decidor de las pretensiones originales para este nivel administrativo el artículo 23 que manifiesta lo siguiente:

Las municipalidades tienen el deber de cooperar a la mejor realización de los propósitos de otras entidades de servicio público, locales, provinciales, regionales o nacionales y especialmente con el Consejo Provincial respectivo y, recíprocamente, tales entidades colaborarán para la realización de los fines municipales, a fin de llevar a cabo, con orden y economía, cuanto les esté atribuido y convenga al progreso material de sus respectivas jurisdicciones.

61 En algunas ocasiones se incluye también un “Nivel Asesor”, que en la práctica se trata de un apoyo especializado, por lo que sería parte de este nivel.

62 Esto ocurre, por ejemplo, en la administración forestal, en la cual el Director Nacional Forestal, los Jefes de Distrito Forestal y los Jefes de Unidades de manejo del sistema de Áreas Protegidas, quienes son funcionarios que cumplen funciones de carácter técnico como la reforestación y determinación del aprovechamiento de los bosques, por un lado; y, por otro, se encargan del control y de la aplicación de sanciones por las infracciones que ocurren en el sector.

63 A este tipo de descentralización, en la legislación ecuatoriana se la denomina “desconcentración”.

64 Un organismo especializado con este propósito, debería ser una Superintendencia. Al respecto, la Constitución vigente, artículo 222

manifiesta que “*Las superintendencias serán organismos técnicos con autonomía administrativa, económica y financiera y personería jurídica de derecho público, encargados de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general. La ley determinará las áreas de actividad que requieran de control y vigilancia, y el ámbito de acción de cada superintendencia*”. Esta norma permitiría crear una Superintendencia Ecológica o del Medio Ambiente que asuma las funciones de control y establecimiento de responsabilidades ambientales en todos los ámbitos de la administración pública.

- 65 Al momento se ha normado sobre la descentralización en los siguientes cuerpos legales: Estatuto Jurídico de la Función Ejecutiva; Ley de Descentralización del Estado y de la Participación Social; Ley de Modernización del Estado; y, Constitución de la República de 1998.
- 66 Solamente el CNRH, ha iniciado un proceso de descentralización a partir del Decreto Ejecutivo 2224 de octubre de 1994 (R.O. 558 del 28 de octubre de 1994). Aunque este proceso no ha concluido aún, aquí se han separado ya las funciones políticas de las operativas.
- 67 SENDA, *Plan Nacional de Descentralización*. Quito, 1993.
- 68 Se dice aquí “*coordinación interinstitucional obligatoria*” para diferenciarla en forma expresa de las formas de coordinación interinstitucional tradicionales en las que los delegados no tenían atribuciones para llegar a compromisos institucionales ni responsabilidades respecto de sus actuaciones en los directorios.
- 69 Existen ya esfuerzos de coordinación local en los ámbitos forestal y de recursos hídricos. En la administración forestal, se establecieron las Juntas Consultivas para el Desarrollo Forestal, que son instancias de coordinación a nivel provincial que desgraciadamente no han sido instaladas en ninguna provincia del país. En el caso de los recursos hídricos, las CRD’s tiene directorios de los que forman parte representantes de instituciones relacionadas con el tema, lo cual sería muy útil para coordinar las actividades de entidad.
- 70 Brañes, Raúl, *Derecho Ambiental Mexicano*. Editorial Siglo Veintiuno. México, 1987. pags. 148 y 149.

- 71 Cuando se menciona el nivel regional, debería entenderse el de las provincias o las cuencas hidrográficas; mientras que, el nivel local se entenderá por unidades de manejo, como son las áreas protegidas, los bosques protectores o de producción públicos y las microcuencas hidrográficas.
- 72 Ver artículo 21 de Ley de Descentralización.
- 73 Ver artículo 22 de la Ley de Descentralización.
- 74 Aquí se encuentran el INEFAN, INDA, CNRH, CRD's, DINAREN, DIGMER.
- 75 En la nueva Constitución, al reconocerse a los pueblos indígenas y afroecuatorianos la imprescriptibilidad, inembargabilidad e indivisibilidad de sus tierras; así como la conservación y desarrollo de sus formas tradicionales de ejercicio de la autoridad, los territorios correspondientes conformarían nuevas áreas jurisdiccionales en el país, equivalentes a las parroquias o cantones. Ver artículos 83, 84 y 85 de la Constitución de 1998.
- 76 Organismos públicos de este tipo tienen funciones relacionadas con una determinada especialización técnico científica, la cual eventualmente podría ser considerada necesaria para un proceso específico de gestión de recursos naturales renovables.
- 77 En este caso, se trata de aquellos grupos, como la *Asociación de Bosques Privados del Ecuador*, cuyos socios no necesariamente son habitantes locales del bosque y que sus asociados no se encuentran en una misma circunscripción territorial.
- 78 Ver artículo 37 del Reglamento Orgánico del INEFAN (R.O. 255 del 17 de agosto de 1993).
- 79 Ver los instrumentos de creación de: CRM, CEDEGE, PREDESUR, CREA, CORSICEN, CORSINOR; y, CODELORO.
- 80 Bobbio, Norberto, *¿Alternativas a la Democracia Representativa?*, en: *¿Existe una Teoría Marxista del Estado?*. Universidad Autónoma de Puebla, 1978. Citado en: Brañes, Raúl, op. cit., pags. 166 y 167.

- 81 Brañes, Raúl, p. 167.
- 82 Citado en: Penagos, Gustavo, *La Descentralización en el Estado Unitario*. Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 1997.
- 83 Artículo 3 de la Ley de Descentralización del Estado y de la Participación Social.
- 84 Artículo 36 de la misma Ley.
- 85 Varias entidades han sido creadas permitiendo la participación de sectores sociales en sus directorios. Entre éstas se mencionan a INEFAN, en donde participan CEDENMA y AIMA; el ECORAE, en el que participa un delegado de las organizaciones indígenas de la Amazonía; CREA y CRM en donde participan delegados de los sectores productivo y campesino; CORSINOR, CORSICEN y CODELORO, que integran en su directorio a un representante de los usuarios de las aguas.
- 86 Parejo Alfonso, Luciano, op. cit. pag. 135
- 87 El origen de la reflexión sobre el manejo integrado de los recursos naturales renovables a partir de las cuencas hidrográficas, se encuentran en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde en el año de 1870 se estableció la *Comisión del Río Mississippi* para mejorar la navegación y controlar las inundaciones. En 1933 nació la Tennessee Valley Authority, la que aplicó el concepto de que las cuencas debían ser tratadas como una unidad, pretendiendo incluso que la cuenca sea considerada como la base para la planificación económica nacional. A nivel de Latinoamérica, México es el primer país que aplica el concepto de manejo integrado de cuencas, creando en 1947 la Comisión del Río Papaloapan; en 1954 se creó en Colombia la Corporación del valle del Cauca. Citado por Dourojeanni, Axel, *Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable: La Gestión de Cuencas*. Naciones Unidas- CEPAL-, junio de 1994.
- 88 Morgan, María T., *Panorámica conceptual de la Descentralización*. Seminario Internacional Descentralización y Desarrollo. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1991. P. 5.

- 89 Desgraciadamente, al momento no existen en el país las condiciones políticas ni administrativas que permitan pasar a un sistema de esta naturaleza, pero la implementación de los mecanismos de descentralización, desconcentración y participación social, entre otros, sería un inicio para alcanzar tal objetivo.
- 90 Al respecto el artículo 226 inciso final de la Constitución manifiesta que “*la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla*”; lo cual significa que en el resto de casos sería optativa.
- 91 Hasta el momento solamente un gobierno seccional, el Municipio del Tena, ha suscrito un convenio para la obtención de atribuciones en la gestión ambiental y de recursos, con el Ministerio del Medio Ambiente. La primera observación que podría efectuarse a este convenio es en relación a las atribuciones descentralizadas en favor del mencionado ente seccional, que no corresponden al citado ministerio. Situaciones de este tipo crearán una confusión administrativa mayor que la ya existente y se agudizará la inseguridad jurídica en materia ambiental y de recursos naturales renovables. Ver: Convenio de Delegación de Funciones entre el Ministerio del Medio Ambiente y el Gobierno Municipal de Tena. Quito, 30 de julio de 1998.
- 92 Parejo Alfonso, Luciano, op. cit. p. 138.
- 93 Esta propuesta fue lanzada en 1991 en un documento no oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ver: *Conservación y Desarrollo hacia el Siglo 21*. Ministerio de Relaciones Exteriores, 1991. Citado en: Real, Byron, *Ecología para Líderes*. Quito, 1993.
- 94 Slater, David, *Poder Territorial y Estado Periférico: el aspecto de la Descentralización*. Citado en: Morgan, María, *Panorámica Conceptual de la Descentralización*. Seminario Internacional Descentralización y Desarrollo. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1991. P. 7.

BIBLIOGRAFIA

Brañes, Raúl,

1987 *Derecho Ambiental Mexicano*. Editorial Siglo Veintiuno. México.

Carrera de la Torre, Luis,

1993 *La Gestión Ambiental en el Ecuador*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito.

Carrión, Fernando,

1998 *La Descentralización, un proceso de confianza Nacional*. En: Asamblea... análisis y propuestas. Francisco Muñoz Jaramillo, Compilador. Editorial Tramasocial. Quito.

Congreso Nacional,

1960 Comisión Legislativa, *Constitución y Leyes de la República*. Editorial Fray Jodoco Ricke, Quito, junio.

CONADE. División de Estudios Regionales.

s/f “Planificación Regional: Estructura del Espacio Ecuatoriano”. Artes Gráficas Senefelder. Quito.

Constitución Política de la República del Ecuador.

1997 Publicada en el Registro Oficial N° 2 de 13 de Febrero. Quito.

Constitución Política de la República del Ecuador,

1998 Publicada en la Gaceta Constitucional de Junio de 1998. Quito.

Dourojeanni, Axel,

1994. *Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable: La Gestión de Cuencas*. Naciones Unidas- CEPAL-.

Dourojeanni, Axel,

1997 *Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sustentable*. Naciones Unidas / CEPAL. Santiago.

Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

1994 Decreto Ejecutivo 1634 del 31 de marzo.

Fierro, Luis Alberto,

1995 *El Ecuador Siglo XXI: Una Propuesta para el Despegue Económico y Social*. Ed. Mec. Quito.

Fraga, Gabino,

1997 *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. Citado en Penagos, Gustavo, *La Descentralización en el Estado Unitario*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá.

Garcés, Wilfrido,

1997 *Políticas Ambientales para el Sector Agropecuario: Recurso Suelo*. MAG/IICA/BID, Ed. Mec. Quito.

Guzmán, Marco Antonio,

1994 *Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional / GTZ. Quito.

Larrea H., Juan,

1977 *145 Años de Legislación Ecuatoriana*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito.

Ley de Aguas. Decreto Supremo No. 289 del 17 de julio de 1936. Quito.

Ley de Desarrollo Agrario,

1997 publicada en el Registro Oficial 55 del 30 de abril.

Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social,
1997 publicada en el Registro Oficial N° 169 del 8 de octubre.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada
1993 Ley N° 50, publicada en el Registro Oficial 349 del 31 de diciembre.

Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.
1976 Decreto Supremo No. 374, publicado Registro Oficial No. 97 del 31 mayo.

Ley de Régimen Municipal.
1971 Codificada y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 331 del 15 de octubre.

Ley de Régimen Provincial.
1969 Decreto Legislativo No. 093 del 4 de febrero de 1969, publicada en el Registro Oficial No. 2 del 10 de febrero.

Ley de Riego y Saneamiento del Suelo.
1944 Decreto Ejecutivo N° 543 del 24 de julio de 1944, publicado en el Registro Oficial del 1 de agosto.

López Bustos, Francisco,
1992 *La Organización Administrativa del Medio Ambiente.* Universidad de Granada. Cuadernos Civitas, Madrid.

Mancero de Viteri, Piedad,
1998 *Definición del Rol del Estado en los sectores de Recursos Naturales.* Proyecto MOSTA, Quito, Ed. Mec.

Marino, Margarita y Tokatlán, Juan,
1983 *Ecodesarrollo, el Pensamiento del Decenio.* INDERENA, PNUMA. Bogotá.

Martín Mateo, Ramón,

1977 Derecho Ambiental, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

Ministerio del Medio Ambiente,

1997 *Hacia el Desarrollo Sostenible*. Proyecto de Asistencia Técnica a la Gestión Ambiental. Quito.

Ministerio del Medio Ambiente,

1998 Convenio de Delegación de Funciones entre el Ministerio del Medio Ambiente y el Gobierno Municipal de Tena. Quito, 30 de julio.

Ministerio de Relaciones Exteriores,

1991 *Conservación y Desarrollo hacia el Siglo 21*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito.

Morgan, María,

1991 *Panorámica Conceptual de la Descentralización*. Seminario Internacional Descentralización y Desarrollo. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Moscoso, Raúl et al.,

1991 “Ecología y Desarrollo”. FESO Quito.

Muñoz Jaramillo, Francisco,

1998 Compilador. *Asamblea... Análisis y Propuestas*. Editorial Tramasocial. Quito.

Neill, David,

1991 Ecuador: Centro Mundial de la Biodiversidad. Ed. Mec. Quito.

Organización del Régimen Institucional de Aguas.

1994 Decreto Ejecutivo 2224 del 25 de octubre. Publicado en el Registro Oficial 558 del 28 de octubre de 1994..

Parejo Alfonso, Luciano,

- 1994 *Descentralización, una cuestión de método*. Lectura presentada al Seminario Internacional "Puesta en Marcha de Políticas de Descentralización en América Latina". Agencia de Cooperación Española, Banco Mundial, Santa Cruz, Bolivia.

Penagos, Gustavo,

- 1997 *La Descentralización en el Estado Unitario*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá.

Pérez, Efraín,

- 1997 *Gestión Pública Ambiental*, UNAMA, BID, CONADE. Quito.

Pigretti, Eduardo,

- 1965 *Teoría Jurídica de los Recursos Naturales*, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires.

Plan Ambiental del Ecuador, CAAM. Quito, 1996.

PMRC / PEAMCO,

- 1998 *Manual de Aplicación de Leyes y Reglamentos para las Infracciones en el Manejo y Uso de los Recursos Costeros*. Guayaquil.

Políticas Ambientales del Ecuador, Decreto Ejecutivo 1812

Política Forestal, de Areas Naturales y Vida Silvestre del Ecuador, INE-FAN / PPF-GTZ. Quito, 1995

Pulgar-Vidal, Manuel,

- 1997 *Matriz para medir el grado de efectividad de la participación ciudadana en la definición de la política y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales*. USAID / SPDA, Lima, junio.

- Real, Byron,**
1988 *Consideraciones sobre el Derecho Ecológico.* Tesis Doctoral. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito.
- Real Byron,**
1990 *El Derecho Frente a la Naturaleza y el Medio Ambiente.* CORDAVI, Ed. Mec.
- Real Byron,**
1993 *Ecología para Líderes.* FESO, CORDAVI, Editores. Quito.
- Real Byron,**
1994 et. al. *Petroleum in the Ecuadorian Amazon.* International Books. Utrecht, Holanda.
- Real Byron, Enríquez, Marcela y Escobar, Eduardo,**
1996 *Manual de Procedimiento Forestal.* INEFAN, PPF, CORDAVI. Quito.
- Reglamento Orgánico Funcional del INEFAN,**
1993 Resolución del Directorio del INEFAN N° 006, publicada en el Registro Oficial N° 255 del 17 de agosto.
- SENDA,**
1993 *Plan Nacional de Descentralización.* Quito.
- Sierra, Rodrigo,**
1996 *La Deforestación en el Noroccidente del Ecuador, 1983 - 1993.* ECOCIENCIA, Quito.
- Slater, David,**
1991 *Poder Territorial y Estado Periférico: el aspecto de la Descentralización.* Citado en: Morgan, María, *Panorámica Conceptual de la Descentralización.* Seminario Internacional Descentralización y Desarrollo. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

- Southgate, Douglas, y otros,**
1994 *Desarrollo y Medio Ambiente: Crisis de Políticas en el Ecuador.* Fundación IDEA Quito.
- Southgate, Douglas and Morris Whitaker,**
1994 “Economic Progress and the Environment: One Developing Country’s Policy Crisis”. New York: Oxford University Press.
- Tinajero Villamar, Francisco,**
1998 *Descentralización: Oportunidades, Desafíos y Problemas.* En: Poder Municipal N° 37, publicación trimestral de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Quito, abril/junio.
- UNCED,**
1992 Declaración de Río de Janeiro sobre el Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil, junio.
- Unidad Coordinadora. Esmeraldas,**
1998 *Estrategia Regional y Plan de Acción Emergente para Promover el Desarrollo Forestal Sustentable en la Provincia de Esmeraldas.* Esmeraldas.
- USAID,**
s/f Centro para el Ambiente y Oficina para Latinoamérica y el Caribe, “Estrategia Interamericana de Participación Pública en el Proceso de Toma de Decisiones en Desarrollo Sostenible”.
- Varea, Anamaría (coord.),**
1995 “Marea negra en la Amazonía: Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador”. Quito: Abya-Yala, ILDIS.
- Vela, Clemencia y Real , Byron,**
1997 *Estrategia para el Establecimiento del Sistema Regional de Areas Protegidas.* CECIA/ FEDIMA/ INEFAN/ GEF. Ed. Mec. Quito

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AME:	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas;
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo;
CAAM:	Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República
CEDEGE:	Ambiental;de Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas. “Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas”;
CIPA:	Comité Interinstitucional de Protección del Ambiente;
CLIRSEN:	Centro de Levantamiento Integrado por Sensores Remotos;
CNRH:	Consejo Nacional de Recursos Hídricos;
CODELORO:	Corporación de Desarrollo Regional de la Provincia del Oro;
CONADE:	Consejo Nacional de Desarrollo;
CONAPCHID:	Comisión Nacional Permanente para la Protección y Manejo de las Cuencas Hidrográficas;
CONCOPE:	Consorcio de los Consejos Provinciales del Ecuador;
CORSICEN:	Corporación Regional de la Sierra Centro;
CORSINOR:	Corporación Regional de la Sierra Norte;
CRDs.:	Corporaciones Regionales de Desarrollo;
CREA:	Corporación para el Desarrollo de la Región de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, “Centro de Reconversión Económica de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago”;
CRM:	Corporación para el Desarrollo de la Provincia de Manabí, “Centro de Rehabilitación de Manabí”;
DE:	Decreto Ejecutivo;
DGA:	Dirección de Gestión Ambiental;
DL:	Decreto Legislativo;
DIGEMA:	Dirección General del Medio Ambiente;

DIGMER:	Dirección General de la Marina Mercante;
DINAREN:	Dirección Nacional de Recursos Naturales;
DS:	Decreto Supremo;
ECORAE:	Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana;
FAO:	Food and Agriculture Organization (Organización Mundial para la Agricultura);
GTZ:	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica);
IEOS:	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias;
IERAC:	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización;
INAMHI:	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología;
INCRAE:	Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana;
INDA:	Instituto de Desarrollo Agrario;
INEC:	Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos;
INECEL:	Instituto Ecuatoriano de Electrificación;
INEFAN:	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre;
INEN:	Instituto Ecuatoriano de Normalización;
INERHI:	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos;
INIAP:	Instituto de Investigaciones Agropecuarias;
INP:	Instituto Nacional de Pesca;
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería;
MICIP:	Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca;
MIDUVI:	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda;
MOP:	Ministerio de Obras Públicas.
MOSTA:	Proyecto de Modernización del Estado;
ONG:	Organismo no Gubernamental;
PMRC:	Programa de Manejo de Recursos Costeros;
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente;
PPF:	Proyecto Política Forestal;
PREDESUR:	Subcomisión Ecuatoriana de la Comisión Mixta Ecuatoriano-Peruana para el Aprovechamiento

	de las Cuencas Hidrográficas Bi-nacionales Puyango-Tumbes y Catamayo Chira;
PSA:	Programa Sectorial Agropecuario;
RO:	Registro Oficial;
SENDA:	Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo;
UICN:	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza;
UNAMA:	Unidad del Medio Ambiente.;
USAID:	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional);
UTEPA.	Unidad Técnica Ecuatoriana para el Ecodesarrollo de la Amazonía y Región Awa.

INDICE DE GRAFICOS Y RECUADROS

GRAFICOS

Nº

1	Estructura centralista y desarticulada del Estado	32
2	Concurrencia de competencias y actividades en la gestión de recursos naturales renovables: Entidades Públicas Autónomas	38
3	Concurrencia de competencias y actividades en la gestión de recursos naturales renovables: Dependencias del Gobierno Central.	39
4	Estructuras Institucionales independientes de gestión de recursos naturales renovables en la Administración Pública	40-41
5	Funciones administrativas institucionales	48
6	Dispersión administrativa en la gestión de recursos naturales renovables	50
7	Estructura del estado ecuatoriano	68
8	Estructura operativa de las entidades de gestión de recursos naturales renovables	69
9	Esquema administrativo básico de las entidades de gestión	71
10	Descentralización funcional y territorial	75
11	Organismos de gestión descentralizados (esquema)	92

RECUADROS:

1	¿Qué son los recursos naturales?	35
2	INEFAN: Un ejemplo de concentración administrativa	46
3	UNIDAD COORDINADORA: Un ejemplo naciente de participación social para la gestión de recursos naturales renovables	88

EL PROYECTO POLÍTICA FORESTAL

El Proyecto Política Forestal es un programa tendiente a robustecer la capacidad institucional del sector forestal, en lo que concierne a la política, derecho y la administración ambientales. Es ejecutado en forma conjunta desde el año de 1992 por el *Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre*, INEFAN y la *Sociedad Alemana de Cooperación Técnica*, GTZ, y a partir de 1998 también con el Ministerio de Medio Ambiente, MMA.

El trabajo de PPF está basado en los siguientes aspectos:

- Promover diálogos que involucren a las entidades y los diversos actores y grupos de interés relacionados con el recurso forestal, a fin de buscar alternativas políticas, legales y técnicas tendientes a lograr el desarrollo forestal sustentable;
- Apoyar la conceptualización, oficialización e implementación de políticas que estimulen la conservación y el manejo sustentable de los ecosistemas y recursos forestales del país;
- Apoyar los esfuerzos tendientes a modernizar las normativas forestales y ambientales, a través de la proposición de proyectos de ley, reglamentos y otros instrumentos normativos;
- Contribuir al fortalecimiento institucional del INEFAN como ente rector del sector y de otros grupos relevantes para el desarrollo forestal.

Las actividades principales que PPF ha realizado son las siguientes:

- 1.- Facilitar la comprensión de la labor de la Institución forestal a través de la formulación de los siguientes documentos y estudios:
 - Manual de Procedimiento Forestal;
 - Política Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre del Ecuador;
 - Análisis integral de la legislación vigente del sector forestal y de recursos naturales y asesoramiento para la preparación de proyectos de normas legales.
- 2.- Proposición de un Anteproyecto de "Ley Forestal, de Areas Naturales Protegidas y Biodiversidad Silvestre".

Esta propuesta fue elaborada a través del El Grupo Núcleo Multisectorial, GNM.

El GNM es una instancia de coordinación de entidades públicas y privadas vinculadas al sector forestal y de áreas naturales del país, que tiene como objeto la elaboración de un Anteproyecto de Ley que reemplace a la Ley Forestal vigente. Fue conformado en 1995 y está integrado por el Ministerio del Medio Ambiente, MMA; el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre, INEFAN; el Consejo Nacional de Modernización, CONAM; el Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente, CEDENMA; la Asociación de Industriales Madereros, AIMA; el Colegio Nacional de Ingenieros Forestales, CONIFOR; la Asociación de Industriales de las Pequeñas Empresas Madereras, ANEPIM; el Proyecto de Modernización del Estado, MOSTA; y, el Proyecto Política Forestal, PPF / GTZ.

- 3.- Creación y apoyo a la Unidad Coordinadora para el Desarrollo Forestal Sustentable en la provincia de Esmeraldas.

El apoyo de PPF se ha concretado a estimular el proceso participativo de diálogo, planificación y consenso entre diversos actores forestales en la provincia de Esmeraldas, como son, las comunidades autóctonas, las instituciones gubernamentales, las ONG's y el sector maderero productivo, con el fin de proponer y aprobar la Estrategia Regional para el Desarrollo Forestal Sustentable.

- 4.- Desarrollo de propuestas tendientes a la descentralización y participación social en la gestión de los recursos forestales.
- 5.- Formulación de elementos para la planificación de programas forestales subnacionales.
- 6.- Apoyo para el desarrollo de la posición ecuatoriana ante procesos forestales internacionales.

Avs. Eloy Alfaro y Amazonas
Ed. MAG, 7mo. piso, of. 714
Casilla 17-21-1925. Quito - Ecuador
E-mail: ppf1@ppf.org.ec
Tel. / Fax: (593-2) 508-927

SOBRE EL AUTOR

Byron Real López, Especialista en derecho y políticas ambientales. Catedrático de la *Maestría de Manejo de Recursos Naturales*, de la Universidad Agraria del Ecuador. Es autor de varios libros sobre su especialidad, entre los que se destacan: *Ecología para Líderes* (1993), "*Petroleum in the Ecuadorian Amazon. Water Pollution due to Petroleum Exploitation*" (1994); *Manual de Procedimiento Forestal* (1995).

Ha participado en reuniones académicas sobre Medio Ambiente en las áreas de política y legislación en: Alemania, Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Estados Unidos, Holanda, Israel, Malasia y Perú.

Ha desarrollado programas de consultoría sobre cuencas hidrográficas, pesticidas, manglares, política y legislación forestales, entre otros.

Es miembro de la *Corporación de Defensa de la Vida*, CORDAVI; *Environmental Law Alliance Worldwide*, ELAW; *Asociación Americana de Juristas*, AAJ-Ecuador. Actualmente es Consultor en el *Proyecto Política Forestal* (INEFAN/GTZ)

Casilla Postal: 17-12-309, Quito, Ecuador
E-mail: elaw@cordavi.org.ec