

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Programa de Políticas Públicas y Desarrollo Local.**

**Descentralización y Participación Ciudadana en la  
Amazonía Ecuatoriana: El papel del ECORAE como  
Gestor de Desarrollo.**

**Hugo Fabián Almeida Gutiérrez**

**Ecuador: Mayo, 2006**

El autor concede a FLACSO permiso  
para reproducir y distribuir copias de este  
trabajo para fines educativos. Para otras personas  
naturales o jurídicas se reservan los derechos de autor.

---

Hugo F. Almeida G.

FLACSO, Ecuador  
Mayo, 2006

Descentralización y Participación Ciudadana en la Amazonía Ecuatoriana: El  
papel del ECORAE como Gestor de Desarrollo.

Presentado por:  
Hugo F. Almeida G.

Director

Lector

## DEDICATORIA

A la Dolorosa del Colegio por permitirme compartir este logro junto a su Centenario.

A mi familia, en especial a Conchita Gutiérrez, mi mamá, por su apoyo y aliento constante.

A mis amigos y compañeros de curso, en especial a Anita, Paty, Johanna, Pablo y Federico, por su camaradería y apoyo durante este período de tiempo.

Para una personita especial, para ti Eri, porque me hiciste recordar que siempre existe otro punto de vista y lo importante que es mantenerse firme en las convicciones y sentimientos propios.

Y por último este trabajo está dedicado a todos los hombres y mujeres que luchan por la equidad y la justicia en busca de un mundo nuevo y mejor, no desmayen nunca.

## AGRADECIMIENTO

A Dios y a la Dolorosa por su infinita protección y aliento.

Al personal docente de la FLACSO por sus enseñanzas, guía y consejos durante este curso, en especial a Magdalena Philco, cuyo apoyo fue determinante para alcanzar esta meta.

Al Sr. Alex Hurtado por la confianza depositada en mi persona para realizar este curso, amigo no pierdas la esperanza pues pronto serás testigo del florecimiento de empresarios visionarios en la región que tanto amas.

Al Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico – ECORAE, por financiar mis estudios, y a sus autoridades por las facilidades prestadas para culminarlos.

## RESUMEN

ALMEIDA, Hugo. 2005. Descentralización y Participación Ciudadana en la Amazonía: El papel del ECORAE como Gestor de Desarrollo. Proyecto especial del Curso de Especialización en Gestión del Desarrollo Local, FLACSO, Ecuador. 60 p.

La región amazónica ecuatoriana ha pesar de contribuir enormemente con recursos para el desarrollo del país, no ha podido desarrollarse y es una de las regiones más atrasadas del país, con indicadores socio económicos y ambientales muy por debajo de la media nacional.

Sin embargo y aunque no lo pareciere, el problema de la región no es de recursos, sino de los mecanismos que existen para su utilización, aparte de que no existe una cultura de rendición de cuentas y la relación Estado – Ciudadanía es casi inexistente.

El motivo del presente trabajo es el de contribuir con insumos que contribuyan a fortalecer las políticas de desarrollo de los diversos actores de la región, especialmente del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico – ECORAE, que fuera creado en el año de 1993 con el fin de ser el promotor principal del desarrollo regional.

El trabajo abarca dos temas que en la actualidad han tomado mucho interés que son la descentralización y la participación, que si bien son de actualidad, no son recientes, sino que se han presentado a lo largo de la historia nacional bajo enfoques siempre cambiantes, y muchas veces como bandera de intereses muy particulares de ciertos grupos.

Se plantea un marco conceptual e histórico que permita su comprensión y caracterización, para de esta forma crear un lenguaje común que faciliten los debates y de esta forma se lleguen a consensos positivos para la región y el país en general.

Pero para que esto ocurra es necesario que primero al interior del ECORAE se fortalezca la política institucional sobre estos temas para que luego poder apoyar al resto de actores regionales. Este proceso constituye un reto para el instituto y una verdadera oportunidad para poder reivindicar su papel de líder y promotor del desarrollo amazónico.

## CONTENIDO

	Página
Portada	i
Derechos de Autor	ii
Páginas de firmas	iii
Dedicatoria	iv
Agradecimiento	v
Resumen	vi
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 ANTECEDENTES	1
1.2 JUSTIFICACIÓN	2
1.3 OBJETIVOS	3
1.3.1 Objetivo general	3
1.3.2 Objetivos específicos	3
II. REVISIÓN DE LITERATURA	4
2.1 Situación Actual de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE).	4
2.1.1 Dimensión Socio - Cultural	5
Población	5
Educación	6
Salud	7
Acceso a Servicios Básicos	8
Pobreza	8
2.1.2 Dimensión Económica	9
Uso del suelo	9
Producción Agrícola	10
Producción Pecuaria	14
Turismo	15
Comercio	15
Crédito	16
Población Económicamente Activa	16



Infraestructura de Apoyo a la población	17
2.1.3 Dimensión Ambiental	18
Presión Antrópica	19
Estado de Situación de los Ecosistemas y Zonificación Económica – Ecológica	20
Gestión Estatal y Privada en áreas protegidas y bosques protectores	22
Tasa de Deforestación	24
2.1.4 Situación Político Institucional	24
Sector público	24
Sector privado	25
2.2 Descentralización, desconcentración y autonomía.	26
2.2.1 Descentralización	26
2.2.2 Desconcentración	29
2.2.3 Autonomía	29
2.2.4 Historia y situación actual del proceso de descentralización en el Ecuador	30
Inicios de la República (1830 – 1895)	30
Revolución Juliana.	32
Boom Bananero	33
Boom Petrolero	34
Crisis del Petróleo y del Estado	34
Resurgimiento de las propuestas de descentralización y autonomía	35
2.2.5 Limitantes al proceso de descentralización	37
2.3 La participación en el contexto de desarrollo.	38
III. EL PAPEL DEL ECORAE	44
IV. CONCLUSIONES	49
V. RECOMENDACIONES	51
VI. BIBLIOGRAFÍA	53
VII. ANEXOS	56

## ÍNDICE DE CUADROS.

Cuadro		Página
1	RAE: Población y Tasa de Crecimiento	5
2	RAE: Tasa de Analfabetismo, Escolarización e Índice de Acción Educativa	6
3	RAE: Tasa de Desnutrición Crónica, Infantil e Índice de Oferta en Salud	7
4	RAE: Infraestructura Básica	8
5	RAE: Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas y Vulnerabilidad Social	9
6	RAE: Uso del Suelo	10
7	Sucumbíos: Cultivos principales	11
8	Orellana: Cultivos principales	11
9	Napo: Cultivos principales	12
10	Pastaza: Cultivos principales	12
11	Morona Santiago: Cultivos principales	13
12	Zamora Chinchipe: Principales cultivos	13
13	RAE: Producción Pecuaria	14
14	RAE: Capacidad de los Establecimientos de Alojamiento, Comidas y Bebidas	15
15	RAE: Población Económicamente Activa	16
16	RAE: Red Vial	17
17	RAE: Red vial por tipo de capa de rodadura	18
18	RAE: Presión Antrópica, Accesibilidad y Demografía.	19
19	RAE: Estado de Situación de los Ecosistemas y Zonificación Económica - Ecológica	20
20	RAE: Gestión Estatal y Privada en áreas protegidas y bosques protectores.	23
21	RAE: Número de Cantones y Parroquias	25
22	Formas de descentralización según Jonás Frank.	27

## ÍNDICE DE ANEXOS

	Página
Indicadores del SIISE	52

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo toma sus raíces del Curso de Especialización en Gestión del Desarrollo Local, dictado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, para estudiantes relacionados con organismos que tienen su campo de acción en la Región Amazónica Ecuatoriana.

### **1.1 ANTECEDENTES**

La idea principal del trabajo es demostrar la importancia de conocer claramente los conceptos de Descentralización y Participación, debido a que constituyen temas de actualidad y están presentes en el diario vivir del país, pero que lamentablemente, a pesar de esta cotidianidad sus contenidos no son bien precisados, y muchas veces se los confunde, utilizándolos a conveniencia de los diferentes interlocutores con el fin de satisfacer intereses particulares.

El conocimiento y clarificación de estos conceptos promoverá la inclusión de los mismos a la hora de elaborar políticas, tanto locales como nacionales, así como su incorporación como ejes transversales en la planificación de proyectos de desarrollo.

El presente documento plantea cómo los temas de Descentralización y Participación pueden aportar al mejoramiento y fortalecimiento de políticas públicas, especialmente del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico – ECORAE, con miras al mejoramiento de la situación actual de la Región Amazónica Ecuatoriana.

Para esto, el trabajo se ha estructurado en 5 capítulos, el primero describe la justificación del trabajo y su importancia, así como sus objetivos general y específicos.

En el segundo capítulo se incluye la revisión de literatura de tres temas principales: la situación actual de la región amazónica ecuatoriana (RAE), el tema de descentralización y el de participación.

En el tercer capítulo y sobre la base del segundo se plantea el papel que el Instituto para el Ecodesarrollo –ECORAE- podría asumir en el tratamiento de estos temas, con el fin de fortalecer sus políticas para contribuir de mejor manera con el desarrollo sostenible y sustentable de la RAE.

Esto se lo hace en base a la revisión de la literatura recomendada, apuntes de clase y comentarios del autor.

Las conclusiones se presentan en el cuarto capítulo y en el quinto se presentan algunas recomendaciones para apoyar y mejorar los distintos procesos que sobre el tema analizado se den.

Finalmente se incluyen la bibliografía consultada y los anexos que respaldan el estudio.

## **1.2 JUSTIFICACIÓN**

En el actual contexto nacional los temas de Descentralización y Participación han tomado enorme auge como los caminos a seguir para lograr el desarrollo del país, el mismo que no se lo ha podido lograr debido al fracaso del antagonista de los dos, que es el Centralismo, entendido como la concentración de poder en el gobierno central de todas o buena parte de las funciones políticas y administrativas de un Estado, así como de sus recursos económicos, en perjuicio de regiones, provincias, ciudades y pueblos.

Estos temas si bien son de actualidad mundial, no son de aparición reciente, puesto que en otros continentes, como Europa, son procesos que arrancaron a finales de la Segunda Guerra Mundial, y en la Comunidad Andina, donde al igual que el resto de Latinoamérica siempre han estado presentes, y retomaron fuerza a finales de la década de los 70's, coincidiendo con el retorno a la democracia en la región.

El presente estudio toma importancia para todos los actores del país, desde jóvenes estudiantes, profesionales, políticos, la cooperación internacional, hasta el ciudadano común, debido a que los temas a analizarse son de sumo interés y siendo todos responsables de nuestro bienestar común, es preciso que conozcamos bien estos temas, para comprender las propuestas que sobre los mismos se realicen y de esta forma poder tomar las decisiones que favorezcan el desarrollo colectivo.

En síntesis este trabajo intenta clarificar los conceptos y mostrar la necesidad de profundizar los análisis y debates del tema. En particular para ECORAE constituye un aporte y la oportunidad de interrelacionar estos temas con sus políticas de apoyo al desarrollo sustentable de la región amazónica.

### **1.3 OBJETIVOS**

#### **1.3.1 General**

Aportar con nuevos insumos para el fortalecimiento de políticas que contribuyan al Desarrollo Sustentable de la RAE.

#### **1.3.2 Específicos**

1. Realizar una síntesis de la situación actual de la RAE en función de los principales indicadores de cada una de las dimensiones planteadas en el Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana.
2. Realizar una revisión de literatura relacionada con la temática de descentralización y participación para establecer una base de conocimientos y aplicar una terminología adecuada.
3. Proponer el papel del ECORAE en el tratamiento interno y externo de estos temas.

## II. REVISIÓN DE LITERATURA

El presente capítulo se divide en tres partes: en la primera se hace una breve descripción de la región a la que corresponde el presente estudio y se presentan los principales indicadores agrupados en las cuatro dimensiones planteadas por el Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la RAE, que son: la sociocultural, la económica, la ambiental y la político – institucional.

En la segunda parte se realiza un breve estudio sobre descentralización y en la tercera sobre participación.

### **2.1 Situación Actual de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE).**

La RAE, geográficamente se encuentra en el cinturón de fuego del globo terrestre y comprende el 2% de la gran Cuenca del Amazonas (ZEE, 2003). Su extensión es de 115.745 km<sup>2</sup>, lo que corresponde aproximadamente al 45% del territorio nacional (ECORAE, 2001) con varios pisos ecológicos entre los que destacan los páramos, el pie de monte y la llanura tropical. Cada una de estas subregiones cuenta con diversos recursos característicos de cada una; todas son ricas en biodiversidad, minerales, en petróleo y con grandes posibilidades de ofrecer servicios ambientales al país y al mundo.

Para el año 2001 la RAE estaba poblada por alrededor de 550.000 habitantes, de los cuales el 30% corresponden a indígenas nativos y el 70% a colonos.; el 64% del total de la población se ubica en la zona rural y la región registra un crecimiento poblacional anual del 4,8%, que es más del doble que la tasa nacional del 2,2% (ECORAE, 2001)

## 2.1.1 Dimensión Socio - Cultural

- **Población (Cuadro N° 1)**

La Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) alberga al 4,5% del total de la población del Ecuador, de la cual el 36% se ubica en el área urbana y el 64% en el área rural, lo que denota la dispersión de asentamientos humanos en el territorio, lo que dificulta una mejor atención en lo que a dotación de servicios básicos se refiere.

Las provincias más pobladas son Sucumbíos y Morona Santiago que concentran alrededor del 45% de la población total de la Región.

En cuanto al crecimiento poblacional, la Región registra una mayor tasa que la media nacional, donde Orellana es la provincia que presenta la mayor tasa de crecimiento con casi el triple de la tasa nacional. Por otro lado, la provincia con el menor crecimiento poblacional es Zamora Chinchipe con el 1,3%.

**Cuadro N° 1.**  
**RAE: Población y Tasa de Crecimiento**

<b>Región\Indicador</b>	<b>Población</b>	<b>Urbana (%)</b>	<b>Rural (%)</b>	<b>Tasa de Crecimiento (%)</b>
Nacional	12156608	61	39	2,1
RAE	548419	36	64	2,9
Sucumbíos	128995	39	61	4,7
Orellana	86493	30	70	5,7
Napo	79139	33	67	2,9
Pastaza	61779	34	66	3,6
Morona Santiago	115402	33	67	2,9
Zamora Chinchipe	76601	36	64	1,3

Fuente: SIISE versión 3,5, Censo de Población y Vivienda 2001.

Elaboración: El autor.



- **Educación (Cuadro N° 2)**

En promedio la RAE presenta una tasa de analfabetismo ligeramente mayor (9,3%) que la media nacional (9%), acentuada principalmente en el área rural. Las provincias con mayor analfabetismo son Napo (10,5%), Pastaza (10,1%) y Morona Santiago (10%), mientras que las demás están por debajo de la media nacional.

En cuanto a la escolarización en los niveles primario, secundario y superior, la RAE presenta tasas menores a las medias nacionales. Alrededor del 89% de los niños en edad escolar se encuentran matriculados en los establecimientos educativos, mientras que solamente el 36% de la población estudiantil comprendida entre los 12 a 17 años está en el nivel secundario, y apenas el 3,5% de la población estudiantil comprendida entre los 18 a 24 años se encuentra en el nivel superior.

Las condiciones de la oferta educativa de la RAE, son mejores que la media nacional. Esto se debe a que existe un menor número de alumnos por aula, por profesor y por establecimiento educativo, que en el resto del país.

### Cuadro 2.

#### RAE: Tasa de Analfabetismo, Escolarización e Índice de Acción Educativa

Indicador	Tasa de Analfabetismo (%)	Tasa neta Escolarización (%)			Índice de Acción Educativa
		Primaria	Secundaria	Superior	
Nacional	9	90,1	44,6	11,9	44,1
RAE	9,3	88,9	36,2	3,5	52,4
Sucumbíos	8,5	86,6	35,3	2,4	45,9
Orellana	8,2	87,3	31,5	1,5	50,1
Napo	10,5	91,9	40,3	4,5	59
Pastaza	10,1	90,6	46,2	7,3	54,9
Morona Santiago	10	88,1	30,9	2,5	54,6
Zamora Chinchipe	8,2	90,7	39,1	5,3	54,1

Fuente: SIISE versión 3,5, Censo de Población y Vivienda 2001, SINEC 2001.

Elaboración: El autor.

- **Salud (Cuadro N° 3)**

La RAE presenta una tasa de desnutrición crónica de alrededor del 42%, menor en dos puntos a la nacional, sin embargo es alta, puesto que cuatro de cada diez habitantes sufren de desnutrición crónica, que afectan el normal desenvolvimiento físico e intelectual.

Cuatro de cada 10 niños menores a cinco años presentan algún tipo de desnutrición, siendo en el área rural la situación más preocupante.

La dotación de recursos humanos y físicos de la salud en la Región está por debajo de la nacional, siendo las provincias de Pastaza y Morona Santiago las que presentan una mejor oferta, incluso mejor que la del país, mientras que Orellana y Sucumbíos son las que presentan los índices más bajos.

**Cuadro N° 3.**

**RAE: Tasa de Desnutrición Crónica, Infantil e Índice de Oferta en Salud**

<b>Región\Indicador</b>	<b>Desnutrición Crónica (%)</b>	<b>Desnutrición Infantil (%)</b>	<b>Índice de Oferta en Salud</b>
Nacional	45,1	33,9	49,2
RAE	41,8	35,1	48,3
Sucumbíos	42,2	35,5	45,9
Orellana	41,9	35,4	45
Napo	41,6	34,1	49
Pastaza	41,8	34,8	53,3
Morona Santiago	41,5	34,9	51,3
Zamora Chinchipe	41,5	34,9	47,2

Fuente: SIISE versión 3,5, Estadísticas de Recursos de Salud – ERAS, 1999.

Elaboración: El autor.

- **Acceso a Servicios Básicos (Cuadro N° 4)**

- 

El índice que refleja el promedio de viviendas que disponen de los servicios de agua, alcantarillado, recolección de basura y energía eléctrica, en la RAE es de 25,8, que está muy por debajo del nacional que llega a 40.

Las provincias de Orellana y Sucumbíos son las que presentan peores condiciones de acceso a servicios básicos, mientras que Pastaza es la que registra el mejor índice.

**Cuadro N° 4.**  
**RAE: Infraestructura Básica**

<b>Región\Indicador</b>	<b>Índice Multivariado de Infraestructura Básica</b>
Nacional	40
RAE	25,8
Sucumbíos	24
Orellana	17,7
Napo	26,8
Pastaza	33,4
Morona Santiago	26,5
Zamora Chinchipe	29,5

Fuente: SIISE versión 3,5, Censo de Población y Vivienda 2001.

Elaboración: El autor.

- **Pobreza (Cuadro N° 5)**

El 77,6% de la población de la RAE vive en condiciones de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, muy por encima de la media nacional que es de 61,3%.

La provincias cuya población registra los mayores niveles de pobreza son Orellana (82,7%) y Sucumbíos (81,7%), seguidas por Napo (77,1%), Zamora

Chinchiipe (76,7%), mientras que Morona Santiago (75,8%) y Pastaza (67%) tienen los mejores niveles, incluso mejor que la media regional.

El índice de vulnerabilidad social que mide el analfabetismo de la población adulta, la desnutrición infantil, la pobreza medida por el consumo en los hogares, la mortalidad infantil y la presencia de nacionalidades y pueblos, en la Región es de 37,5, mientras que el nacional es de 32,7.

Las provincias más vulnerables son Napo (41,7) y Orellana (41), mientras que la menos vulnerable es Zamora Chinchipe (32,4).

### Cuadro N° 5.

#### RAE: Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas y Vulnerabilidad Social

Región\Indicador	Pobreza por NBI (%)	Índice de Vulnerabilidad Social
Nacional	61,3	32,7
RAE	77,6	37,5
Sucumbíos	81,7	36,8
Orellana	82,7	41
Napo	77,1	41,7
Pastaza	66,9	37,6
Morona Santiago	75,8	37,5
Zamora Chinchipe	76,7	32,4

Fuente: SIISE versión 3,5, Censo de Población y Vivienda 2001.

Elaboración: El autor.

#### 2.1.2 Dimensión Económica

- **Uso del Suelo (Cuadro N° 6)**

La superficie total utilizada en la Región es de 2'663.800 has, de la cual el 40% está dedicada a actividades agropecuarias, el 59,3% está ocupada por montes y bosques y el 0,7% está destinada a otros usos.

Las provincias que registran la mayor cobertura de bosques y montes son Pastaza (80%), Napo y Sucumbíos (ambas con el 61,2%), mientras que Zamora Chinchipe es la que presenta la mayor ocupación en actividades agropecuarias (50,5%).

**Cuadro N° 6**  
**RAE: Uso del Suelo**

<b>Región</b>	<b>Total (miles de has)</b>	<b>Uso Agropecuario (%)</b>	<b>Montes, bosques y páramos (%)</b>	<b>Otros (%)</b>
Nacional	12406,1	60,1	36,1	3,8
RAE	2663,8	40,0	59,3	0,7
Sucumbíos	356,5	36,9	61,2	1,9
Orellana	250,2	37,7	58,3	4,0
Napo	288,4	38,3	61,2	0,5
Pastaza	430,3	19,5	80,0	0,5
Morona Santiago	891,4	47,2	52,4	0,4
Zamora Chinchipe	446,9	50,5	49,0	0,5

Fuente: Censo Agropecuario 2000, MARKOP 2005.

Elaboración: El autor.

- **Producción Agrícola (Cuadros N° 7 al 12)**

El sector agropecuario es el eje fundamental sobre el cual gira la economía y la sobrevivencia de gran parte de los habitantes de la región amazónica ecuatoriana. Sin embargo, enfrenta limitaciones relacionadas con la calidad, la gestión y manejo agroproductivo y forestal, vialidad, medios de transporte y acceso a los mercados.

En los siguientes cuadros N° 7 al 12, se detallan los principales cultivos de cada una de las seis provincias, cuya producción es orientada al mercado local, regional y nacional. Los datos fueron tomados del Censo Agropecuario Nacional del año 2000.

**Cuadro N° 7**  
**Sucumbíos: Cultivos principales**

Cultivos	Superficie Sembrada (Ha)	Producción Cosechada (TM)	Rendimiento (TM/Ha)	Producción
				Total TM/año
Arroz	1.222	1063,14	0,87	2126,28
Maíz Duro Seco	2.941	2293,98	0,78	4587,96
Maíz Suave Seco	404	230,28	0,57	460,56
Yuca	369	527,67	1,43	1055,34
Banano	687	2418,24	3,52	2418,24
Cacao	2.304	322,56	0,14	322,56
Café	26.361	7381,08	0,28	7381,08
Caña de azúcar	212	9540	45	9540
Naranjilla	286	792,22	2,77	792,22
Palma Africana	5.743	84938,97	14,79	84938,97
Palmito	74	162,8	2,2	162,8
Plátano	2.814	7063,14	2,51	7063,14

Fuente: Censo Agropecuario 2000.

Elaboración: El autor.

**Cuadro N° 8**  
**Orellana: Cultivos principales**

Cultivos	Superficie (has)	Producción Cosechada (TM)	Rendimiento (TM/ha)	Producción total TM/año
Arroz	2.231	1.941	0,87	3.882
Maíz duro choclo	131	121	0,92	241
Maíz duro seco	4.026	3.100	0,77	6.200
Banano	480	1.680	3,5	1.680
Cacao	2.346	305	0,13	305
Café	18.051	5.054	0,28	5.054
Palma africana	8.144	120.450	14,79	120.450
Plátano	3.351	8.378	2,5	8.378

Fuente: Censo Agropecuario 2000.

Elaboración: El autor.

**Cuadro N° 9**  
**Napo: Cultivos principales**

Cultivos	Superficie Sembrada (Ha)	Producción Cosechada (TM)	Rendimiento (TM/Ha)	Producción
				Total TM/año
Arroz	167	160,32	0,96	320,64
Maíz Duro Choclo	206	189,52	0,92	379,04
Maíz Duro Seco	2.237	1722,49	0,77	3444,98
Maíz Suave Choclo	69	153,87	2,23	307,74
Maíz Suave Seco	50	33	0,66	66
Yuca	1.179	2228,31	1,89	4456,62
Banano	132	167,64	1,27	335,28
Cacao	2.930	351,6	0,12	351,6
Café	3.943	394,3	0,1	788,6
Caña de azúcar	114	5130	45	5130
Naranjilla	1.435	2066,4	1,44	2066,4
Palma Africana	95	812,25	8,55	812,25
Palmito	84	139,44	1,66	139,44
Plátano	1.838	4650,14	2,53	4650,14
Tomate de árbol	107	560,68	5,24	1121,36

Fuente: Censo Agropecuario 2000.

Elaboración: El autor.

**Cuadro N° 10**  
**Pastaza: Cultivos principales**

Cultivos	Superficie (has)	Producción Cosechada (TM)	Rendimiento (TM/ha)	Producción total (TM/año)
Maíz duro seco	282	226	0,8	451
Banano	80	280	3,5	280
Cacao	459	60	0,13	60

Café	610	61	0,1	61
Caña de azúcar	2.158	118.690	55	118.690
Plátano	2.687	6.718	2,5	6.718

Fuente: Censo Agropecuario 2000.

Elaboración: El autor.

**Cuadro N° 11**  
**Morona Santiago: Cultivos principales**

<b>Morona Santiago</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>Producción Cosechada (TM)</b>	<b>Rendimiento (TM/ha)</b>	<b>Producción total (TM/año)</b>
Arroz	163	147	0,9	294
fréjol seco	83	22	0,26	44
Maíz duro choclo	71	60	0,85	120
Maíz duro seco	2.264	1.766	0,78	3.532
Maíz suave seco	127	76	0,6	152
Banano	1.480	1.924	1,3	1.924
Cacao	876	114	0,13	114
Café	1.552	233	0,15	233
Caña de azúcar	1.611	72.495	45	72.495
Plátano	6.252	15.818	2,53	15.818

Fuente: Censo Agropecuario 2000.

Elaboración: El autor.

**Cuadro N° 12**  
**Zamora Chinchipe: Principales cultivos**

<b>Zamora Chinchipe</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>Producción Cosechada (TM)</b>	<b>Rendimiento (TM/ha)</b>	<b>Producción total (TM / año)</b>
Maíz duro choclo	53	45,05	0,85	90,1
Maíz duro seco	2.285	1782,3	0,78	3564,6
Banano	804	1045,2	1,3	1045,2



Cacao	459	59,67	0,13	59,67
Café	4.450	667,5	0,15	667,5
Caña de azúcar	1.560	70200	45	70200
Plátano	1.743	4409,79	2,53	4409,79

Fuente: Censo Agropecuario 2000.

Elaboración: El autor.

- **Producción Pecuaria (Cuadro N° 13)**

El principal rubro de la producción pecuaria de la Región lo constituye el ganado bovino, especialmente la de producción de leche, que es casi 5 veces mayor que la de carne. Las demás especies tienen importantes producciones pero su consumo está orientado al mercado local. La provincia de Morona Santiago es la mayor productora de leche y carne (36% y 44% del total de producción de la Región, respectivamente), seguido por Zamora Chinchipe.

**Cuadro N° 13**  
**RAE: Producción Pecuaria**

PROVINCIA	CARNE RES TM/AÑO	LECHE VACA TM/AÑO	CARNE CERDO TM/AÑO	CARNE OVINO TM/AÑO	CARNE CUY TM/AÑO	CARNE POLLO TM/AÑO
<b>SUCUMBÍOS</b>	5400	26190	1087	58	36	14
<b>ORELLANA</b>	3830	19170	413	0	8	50
<b>NAPO</b>	5467	39150	220	17	8	198
<b>PASTAZA</b>	2878	14310	95	0	24	40
<b>MORONA</b>	24978	113400	1367	38	400	703
<b>ZAMORA</b>	14048	99900	704	81	203	153
<b>TOTAL</b>	<b>56601</b>	<b>312120</b>	<b>3886</b>	<b>194</b>	<b>679</b>	<b>1158</b>

Fuente: Censo Agropecuario 2000.

Elaboración: El autor.

- **Turismo (Cuadro N° 14)**

La Región dispone de innumerables atractivos turísticos naturales y manifestaciones culturales, centros de recreación y esparcimiento, así como una gran biodiversidad, lo que constituye un gran potencial para desarrollar los diferentes tipos de turismo.

La atención a los diversos visitantes está dada por una planta hotelera de alojamiento, comidas y bebidas, cuya capacidad se presenta en el cuadro N° 14.

**Cuadro N° 14**

**RAE: Capacidad de los Establecimientos de Alojamiento, Comidas y Bebidas**

PROVINCIAS	ALOJAMIENTO				COMIDAS Y BEBIDAS			
	Establec.	Habitac.	Plazas	Personal Ocupado	Establec.	Mesas	Sillas	Personal Ocupado
RAE	282	4278	8535	1070	302	2443	9705	774
Sucumbíos	48	981	1746	218	41	362	1388	106
Orellana	34	643	1141	130	58	401	1584	128
Napo	107	1314	3059	367	64	508	2044	141
Pastaza	40	613	1285	203	69	595	2385	180
Morona Santiago	38	521	924	107	56	470	1876	172
Zamora Chinchipe	15	206	380	45	14	107	428	47

Fuente: Ministerio de Turismo 2003.

Elaboración: El autor.

- **Comercio**

Parte de los remanentes de los productos de autoconsumo familiar son comercializados en los centros urbanos de la Región, así como otros son enviados a las ciudades de Quito, Ambato, Riobamba, Cuenca, Loja y Guayaquil, siendo los más importantes: cacao, café, arroz, maíz, yuca, plátano, naranjilla, frutas exóticas, pescado, carne de res, leche y derivados, caña de azúcar y derivados, así como artesanías (ECORAE, Plan Maestro para el Ecodesarrollo, 1996).

- **Crédito**

En general, la Región no dispone de líneas de crédito en condiciones preferenciales, tanto en costo como en plazo, la principal fuente de financiamiento para las actividades productivas, constituye el Banco Nacional de Fomento, que atiende a través de las oficinas ubicadas en las principales ciudades amazónicas (ECORAE, Plan Maestro para el Ecodesarrollo, 1996).

Además, operan cooperativas de ahorro y crédito locales, así como sucursales de los principales bancos privados del país.

- **Población Económicamente Activa – PEA (Cuadro N° 15)**

El 41% de la población amazónica en edad de trabajar se concentra en las actividades del sector primario (agricultura, ganadería, pesca y minería), seguido por la PEA dedicada a la conducción de equipos de transporte (28%), mientras que en servicios se registra el 27,6%, y en comercio el 4,2%.

**Cuadro N° 15.**

**RAE: Población Económicamente Activa**

Región\Indicador	PEA	Agricultura y Minería (%)	Transporte (%)	Comercio (%)	Otros (%)
Nacional	4527143	30,9	25,2	5,4	38,5
RAE	200578	40,9	28,2	4,2	27,6
Sucumbíos	48643	35,4	26,9	4,5	33,2
Orellana	32685	31,7	37,5	2,7	28,1
Napo	29888	41,1	29,5	5,2	24,2
Pastaza	23939	39,7	20,8	5,5	34
Morona Santiago	39912	48,1	24,9	3,5	23,5
Zamora Chinchipe	25511	43,4	29,3	4,1	23,2

Fuente: SIISE, versión 3,5, Censo de Población y Vivienda 2001.

Elaboración: El autor.

## Infraestructura de Apoyo a la población:

- **Red Vial (Cuadro N° 16)**

La Amazonía Ecuatoriana cuenta con una red vial de aproximadamente 4500 Km. de caminos primarios y secundarios, que representa el 10% del total del país, la provincia de Napo es la que dispone de la mayor red vial de la región (1313 km.), seguida por Sucumbíos con 1041 km., mientras que Pastaza es la provincia que registra la más baja red de caminos con alrededor de 550Km (MOP, 2002).

El 11% de la red vial de la Amazonía es asfaltada, lo que representa el 6% del total nacional y el 85% corresponde a caminos con capa de rodadura afirmada y la diferencia son caminos vecinales de tierra. La provincia de Pastaza es la que tiene el mayor número de vías asfaltadas. Cuadro N° 17. (MOP, 2002).

### Cuadro N° 16

#### RAE: Red Vial

Indicador	Caminos Primarios		Caminos Secundarios		Total	
	Km.	%	Km.	%	Km.	%
Nacional	8663	100	34505	100	43168	100
RAE	1777	20,5	2686	7,8	4463	10,3
Sucumbíos	460	5,3	581	1,7	1041	2,4
Orellana	128	1,5	0	0	128	0,3
Napo	290	3,3	1023	3	1313	3
Pastaza	139	1,6	3,86	1,1	525	1,2
Morona Santiago	534	6,2	2,32	0,7	766	1,8
Zamora						
Chinchipe	226	2,6	464	1,3	790	1,6

Fuente: Estadísticas de transporte en el Ecuador, MOP 2002.

Elaboración: El autor.

## Cuadro N° 17

### RAE: Red vial por tipo de capa de rodadura

Indicador	Pavimento		Afirmado		Tierra	
	Km.	%	Km.	%	Km.	%
Nacional	8161	100	23051	100	11981	100
RAE	478	5,9	3816	16,6	176	1,5
Sucumbios	107	1,3	8,63	3,7	72	0,6
Orellana	0	0	0	0	0	0
Napo	75	0,9	1297	5,6	71	0,6
Pastaza	233	2,8	293,4	1,3	0	0
Morona Santiago	39	0,5	729	3,2	0	0
Zamora						
Chinchi	25	0,3	634	2,8	33	0,3

Fuente: Estadísticas de transporte en el Ecuador, MOP 2002.

Elaboración: El autor.

### 2.1.3 Dimensión Ambiental

Uno de los modelos más utilizados es el marco PER (presión-estado-respuesta). Es un modelo incentivado por las Naciones Unidas y la Convención de Diversidad Biológica (CDB) para la consecución de sistemas de monitoreo a nivel internacional y nacional. Se trata de un modelo simple y de alto entendimiento entre usuarios y tomadores de decisión de diferentes ámbitos, y ha sido difundido y asumido en varios procesos a nivel internacional y del Ecuador.

El modelo PER utiliza una lógica causal, donde las acciones antrópicas ejercen una presión y amenazan sobre el patrimonio natural (en su concepto amplio) modificando su estado. La sociedad, las instituciones, el marco político y el marco legal responden, por medio de acciones (respuestas), para prevenir, minimizar o eliminar la presión no sustentable.

- **Presión Antrópica:**

### **Dinámica poblacional – Accesibilidad y Demografía (Cuadro N° 18)**

Como se muestra en el cuadro N° 18, la mayor parte de superficie de la RAE presenta niveles altos y medios de accesibilidad, lo que equivale a decir que la región es vulnerable a la intervención humana, puesto que cada vez las zonas naturales en mayor riesgo están más próximas a los centros poblados.

Sin embargo, esta vulnerabilidad no se debe a una numerosa cantidad de centros poblados ni una significativa densidad poblacional, sino a la apertura indiscriminada de caminos y construcción de pistas de aterrizaje, sobretodo encaminadas a apoyar la explotación maderera, minera y petrolera.

**Cuadro N° 18.**

#### **RAE: Presión Antrópica, Accesibilidad y Demografía.**

<b>PROVINCIA</b>	<b>Superficie (km2)</b>	<b>Población (Hab.)</b>	<b>Dinámica poblacional Accesibilidad Directa (%)</b>	<b>Demografía Densidad demográfica (hab./km2)</b>
Sucumbíos	17.947	152.587	A - 48,2 M - 37,7 B - 14,1	8,5
Napo	12.476	91.041	A - 29,9 M - 36,6 B - 33,9	7,3
Orellana	21.691	103.032	A - 30,7 M - 41,7 B - 27,6	4,7
Pastaza	29.068	71.565	A - 17,3 M - 39,0 B - 43,7	2,5
Morona Santiago	23.875	127.496	A - 28,4 M - 29,2 B - 42,4	5,3
Zamora Chinchipe	10.556	83.652	A - 33,3 M - 34,8 B - 31,9	7,9

Fuente: SIISE versión 4.0 (INEC, CODEMPE, MAE)

Elaboración: El autor.

## Clasificación

Accesibilidad Alta = A

Accesibilidad Media = M

Accesibilidad Baja = B

- **Estado de Situación de los Ecosistemas y Zonificación Económica – Ecológica (Cuadro N° 19).**

El cuadro N° 19 muestra que en general todas las provincias de la Región cuentan con más del 60% de su superficie sin intervención.

Las provincias que presentan mayores tasas de intervención son Sucumbíos (16,6%) y Orellana (13%), mientras que Pastaza es la provincia con mayor superficie en estado natural (92%).

De igual forma el cuadro N° 19 presenta un breve resumen de la zonificación económica y ecológica de cada una de las provincias y del uso actual de los ecosistemas.

### Cuadro N° 19.

#### RAE: Estado de Situación de los Ecosistemas y Zonificación Económica - Ecológica

PROVINCIA	Ambiental - Ecosistemas Extensión de zonas intervenidas, mosaico y natural (EIMN) (%)	Ambiental – Zonificación Ecológica Económica ZEE (km2)	Servicio ecosistémico - Producción Uso del suelo (km2)
Sucumbíos	AI-16,6 AM-17,8 AN-65,7	Producción = 851.566 Protección y Conservación = 884.634 Recuperación = 102.192	Arboricultura – 2.261 Cultivos indiferenciados – 477,7 Pastos plantados – 152,4 Plantaciones forestales

		Uso Especial = 131.766 Producción de RR. NN. no renovables = n/d Otros = 49.643	- 636,8
Napo	AI-10,1 AM-21,0 AN-68,9	Producción = 176.054 Protección y Conservación = 972.595 Recuperación = 95.144 Uso Especial = 43.687 Producción de RR. NN. no renovables = n/d Otros = 3.807	Arboricultura - 19,1 Cultivos indiferenciados - 1.289,7 Pastos plantados - 168,3 Plantaciones forestales - 0,0
Orellana	AI-13,0 AM-7,8 AN-79,1	Producción = 617.958 Protección y Conservación = 1.425.917 Recuperación = 114.631 Uso Especial = 91.662 Producción de RR. NN. no renovables = n/d Otros = 10.594	Arboricultura - 713,7 Cultivos indiferenciados - 1.706 Pastos plantados - 201,7 Plantaciones forestales - 1,2
Pastaza	AI-2,2 AM-5,9 AN-91,9	Producción = 855.707 Protección y Conservación = 1.931.353 Recuperación = 66.866 Uso Especial = 592.749 Producción de RR. NN. no renovables = n/d Otros = n/d	Arboricultura - 0,0 Cultivos indiferenciados - 571 Pastos plantados - 77,6 Plantaciones forestales - 0,0
Morona Santiago	AI-15,0 AM-14,6	Producción = 664.463 Protección y	Arboricultura - 0,0 Cultivos



	AN-70,4	Conservación = 1.603.891 Recuperación = 343.784 Uso Especial = n/d Producción de RR. NN. no renovables = n/d Otros = n/d	indiferenciados – 3.375,6 Pastos plantados – 260,7 Plantaciones forestales – 0,0
Zamora Chinchipe	AI-7,6 AM-9,3 AN-83,2	Producción = 181.885 Protección y Conservación = 647.376 Recuperación = 201.375 Uso Especial = n/d Producción de RR. NN. no renovables = n/d Otros n/d	Arboricultura – 0,0 Cultivos indiferenciados – 763,6 Pastos plantados – 35,7 Plantaciones forestales – 0,0

Fuentes: SIISE versión 4,0 (INEC, CODEMPE, MAE), ECORAE (ZEE).

Elaboración: El autor.

### Clasificación

Área Intervenida = AI

Área en Mosaico = AM

Área Natural = AN

- **Gestión Estatal y Privada en áreas protegidas y bosques protectores**

En el cuadro N° 20 se muestran las acciones gubernamentales y privadas en la región encaminadas a reducir la presión sobre los ecosistemas amazónicos. Estas actividades se refieren más a protección estatal o privada dentro y fuera del SNAP, hay que aclarar que estos indicadores se reflejan más a la jurisdicción que a los mecanismos de gestión.

**Cuadro N° 20.**

**RAE: Gestión Estatal y Privada en áreas protegidas y bosques protectores.**

PROVINCIA	Estatal Gestión de áreas protegidas (km2)		Privada Extensión de bosques protectores (km2)	
	Nivel de degradación Fuera del SNAP	Nivel de degradación Dentro del SNAP	Dentro del bosque protector	Fuera del bosque protector
Sucumbíos	I – 2.903,3 M – 2.898,0 N – 5.482,6	I – 94,0 M – 312,2 N – 6.391,4	773,7	17.307,8
Napo	I – 1.169,5 M – 1.562,5 N – 4.019,9	I – 96,2 M – 1.064,4 N – 4.592,0	2.158,3	10.346,3
Orellana	I – 2.789,1 M – 1.527,4 N – 8.862,7	I – 15,8 M – 156,9 N – 8.164,9	588,6	20.928,2
Pastaza	I – 649,6 M – 1.644,5 N – 24.207,7	I – 6,0 M – 150,5 N – 3.571,8	129,2	30.100,8
Morona Santiago	I – 3.403,1 M – 3.000,5 N – 13.796,7	I – 214,3 M – 511,2 N – 3.120,5	62,0	23.984,1
Zamora Chinchi	I – 800,4 M – 981,0 N – 7.552,0	I – 0,0 M – 0,1 N – 1.242,3	72,4	10.503,4

Fuentes: SIISE versión 4,0 (INEC, CODEMPE, MAE), ECORAE (ZEE).

Elaboración: El autor.

**Clasificación**

Nivel de degradación (fuera / dentro del SNAP)

- I = Intermedio
- M = Mosaico
- N = Natural

- **Tasa de Deforestación**

No existen datos ni estadísticas oficiales, pero según el Ministerio del Ambiente del Ecuador, la tasa regional de deforestación en la RAE estaría cerca del 30%, lo que implica la degradación de entre 180.000 a 300.000 has al año.

Esta alta tasa de deforestación sugeriría un grave proceso de desertificación, sin embargo en el hábitat amazónico existen organismos de pronta regeneración que cubren nuevamente la superficie talada. El problema clave aquí es la pérdida de especies que no pueden regenerarse por lo que se podría hablar de desiertos verdes.

#### **2.1.4 Situación Político Institucional**

El marco institucional está conformado por organismos de los sectores público y privado que actúan en cada una de las provincias amazónicas, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- **Sector Público:** Se identifican las instancias del Gobierno Central y del régimen autónomo:

En cada una de las provincias existe un Gobernador, como representante del Ejecutivo, de quien dependen las Jefaturas Políticas en las capitales cantonales y las Tenencias Políticas en las cabeceras parroquiales.

Además, las provincias disponen de representaciones de las diferentes instituciones gubernamentales, como: Direcciones Provinciales de algunos Ministerios y delegaciones de otros organismos públicos.

El régimen autónomo está constituido por 6 Consejos Provinciales, 41 Municipios, 43 parroquias urbanas y 143 parroquias rurales, distribuidas de acuerdo al cuadro N° 21.

**Cuadro N° 21**  
**RAE: Número de Cantones y Parroquias**

Indicador	Número de Cantones	Número de Parroquias	
		Urbanas	Rurales
RAE	41	43	142
Sucumbíos	7	7	26
Orellana	4	4	16
Napo	5	5	18
Pastaza	4	4	16
Morona Santiago	12	13	45
Zamora Chinchipe	9	10	21

Fuente: División Político Administrativa 2002, INEC.

Elaboración: El autor.

- **Sector Privado:** Constituido por diversas organizaciones sociales, campesinas, no gubernamentales, eclesiásticas, empresas productivas, gremios, organizaciones de primero, segundo y tercer grado de las Nacionalidades y Pueblos, entre otras.

Este conjunto de organismos públicos y privados, conforman la estructura institucional de la Región, el que actúa en forma dispersa y sin coordinación permanente; y, a la vez no responde en forma dinámica y propositiva a las necesidades de los diversos actores para solventar los problemas existentes y propiciar el desarrollo sustentable de la misma.

Las instituciones disponen de recursos humanos que requieren una especialización formal y capacitación específica de acuerdo a la realidad amazónica, a fin de que sea capaz de generar y desarrollar propuestas para el manejo de los recursos naturales y mejorar su calidad de vida.

Por otro lado es importante diseñar y desarrollar procesos coordinados de planificación regional, provincial y local, que efectivice la inversión tanto en tiempo

como en dinero, para lo cual es necesario contar un Sistema Integrado de Información, que dinamice y apoye estos procesos.

Finalmente, y en cuanto al marco legal se refiere, la Región se desenvuelve dentro de las diversas leyes, reglamentos y demás normativas vigentes en el país para todas las actividades, sectores y ámbitos.

## **2.2 Descentralización, Desconcentración y Autonomía.**

Según Ojeda (2005) los conceptos de Descentralización, Desconcentración y Autonomía surgen como mecanismos de reforma del Estado, que persiguen la equidad, solidaridad y redistribución de ingresos y recursos, la democratización del aparato estatal, lograr una mayor eficacia en los servicios públicos en relación con el costo de su gestión y la calidad para los usuarios, fortalecer la autonomía local, fortalecer la participación en la construcción de una nueva economía social y productiva; y que se deben caracterizar por ser graduables, participativos, flexibles en cuanto a la heterogeneidad y ser sumamente prudentes.

Por otro lado también a estos procesos se los ve como mecanismos de privatización del Estado y de traslado de déficit y conflictos hacia los organismos de gobierno intermedios y locales.

A continuación se presentan sus conceptos.

### **2.2.1 Descentralización**

En el Artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social de 1997, se define a la descentralización como la *"transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, a efecto de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales"* (Ojeda, 2005).

Esto según Carrión (2003) se refiere a que la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (municipio). Es por esto que se supone que la descentralización promueve la participación y la representación.

Por otro lado, Carrión (2003) también asevera que la descentralización busca la distribución equilibrada y democrática del poder al interior del Estado, tanto a nivel horizontal como vertical, por lo cual los procesos que se realicen para implementarla deben recoger principios de altísima responsabilidad, ética, solidaridad, democracia, participación, compromiso y seriedad; ya que la falta de estos principios podría ocasionar resultados nefastos, como la disolución del Estado como ocurrió en algunos países europeos como Yugoslavia y Checoslovaquia.

De igual forma el mismo autor establece que la descentralización no debe generar soberanías, sino que debe buscar el equilibrio de los poderes a través de tres aspectos fundamentales: la distribución de competencias (autonomía administrativa), asignación de recursos (autonomía económica), y el desarrollo de nuevas formas de participación y representación de la población (autonomía política). Este proceso debe apoyar los procesos de integración y fortalecimiento de la unidad nacional, como el caso alemán.

En el cuadro N° 22 se muestra el planteamiento de Jonás Frank (s/a) sobre las formas en las que la descentralización puede ocurrir:

**Cuadro 22.**  
**Formas de descentralización según Jonás Frank.**

Forma	Características	Limitantes
Sistemas Uniformes	Alta voluntad política del transferente, más no se la asume como proceso y no toma en cuenta la capacidad del receptor para asumir la competencia.	Creación de una descentralización impositiva, oposición, retrasos en su aplicación.

	Caso Boliviano.	
Sistemas Flexibles	Existe voluntad mutua entre transferente y receptor. El proceso se viabiliza a través de un convenio. Toma en cuenta la capacidad del receptor de asumir o no la competencia. Ecuador y Venezuela.	Si no hay voluntad de las partes el proceso no ocurre, se puede crear inseguridad, impredecibilidad, descoordinación y hasta parálisis. Aparición de desigualdades entre gobiernos locales.
Interlocución	Es de tipo flexible, pero hay intermediación de otro organismo, que para el caso venezolano es el Senado, el que tiene alto poder de influencia en el proceso de negociación.	Trabas burocráticas y alargamientos de los trámites, peligro de que intereses políticos frenen el proceso, aumento de la desconfianza de los posibles receptores.
Política Nacional	Ecuador expide por parte del Gobierno Nacional la política nacional de descentralización y desconcentración, que servirá como guía y apoyo al proceso. Para garantizar su aplicabilidad, los lineamientos de esta política serán sometidos permanentemente a consulta con los actores relevantes.	Similares a la descentralización flexible.

Fuente: Jonás Frank, descentralización de competencias: análisis comparativo

Elaboración: El autor.

Un ejemplo claro de la última forma, es la del Ecuador, cuyo modelo es considerado como uno de los más avanzados por lo que está siendo analizado por varios países para su implementación, a pesar de que el proceso en nuestro país está casi totalmente paralizado.

### **2.2.2 Desconcentración**

La Ley Especial de Descentralización y Participación Social de 1997, la define como el *"mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento..."* (Ojeda, 2005).

La desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central, como un ministerio, a ciertos órganos que pueden ser dependientes del mismo como subsecretarías o direcciones provinciales (Carrión, 2003), lo que a diferencia de la descentralización, favorece a la gobernabilidad del gobierno central.

### **2.2.3 Autonomía**

Según Ojeda (2005), Autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias y regiones u otras entidades, para regir intereses peculiares de la vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios.

Por otro lado, en la Carta Europea de Autonomía Local, se la define como *"Derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes"* (Ojeda, 2005).

Como podemos observar los tres conceptos involucran las relaciones que existen entre el centro y la periferia, y por lo tanto se vuelven temas supranacionales y nacionales, temas que engloban la relación en su conjunto y no solo una parte de ella, como puede ser lo local (Carrión, 2003). La descentralización no se la debe considerar únicamente como un tema local, ni siquiera nacional, puesto que el mundo está viviendo el proceso de globalización, y el aislamiento puede complicar enormemente el desarrollo del país. Hoy en día no es raro que gobiernos locales negocien directamente con otros gobiernos nacionales o locales temas de intercambio y de cooperación (Carrión, 2003).



Finalmente, Carrión (2003) plantea que si bien los tres conceptos son claramente diferentes, no son excluyentes entre sí y pueden ocurrir al mismo tiempo, aunque ninguno es condición para el otro, y además pueden desplegarse a escalas y en ámbitos distintos dentro del Estado.

#### **2.2.4 Historia y situación actual del proceso de descentralización en el Ecuador.**

El proceso de descentralización ha tomado varios cambios de rumbo, dependiendo de la visión que sobre el tema tienen las autoridades de turno. Se establecen 8 hitos principales que son: Inicios de la República (1830 -1895), Revolución Juliana, Boom bananero, Boom petrolero, Crisis del petróleo y del Estado, y el Resurgimiento de las propuestas de descentralización y autonomía (Ojeda, 2005).

- **Inicios de la República (1830 – 1895)**

Este período abarca desde el gobierno del General Flores hasta la Revolución Liberal, pasando por la Revolución Marcista y la Época Garciana, y para su discusión nos basaremos en la obra de Juan Manguashca (2003), El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895.

Este ensayo analiza el rol del Estado como Institución en el proceso de integración nacional. El autor trata por medio de este estudio cuestionar la interpretación aceptada de que la historia del Ecuador, en el período estudiado, es la suma de la historia de las regiones que lo componen, proponiendo que el estado como institución, fue el motor principal del proceso de integración nacional durante todo el siglo XIX.

Para esto se establece que el tema de estado se lo puede abordar de dos maneras: como la expresión política de un sistema nacional de dominación social, o como un aparato burocrático, que es un conjunto de instituciones interrelacionadas en los que se concentra el poder y los recursos de la sociedad.

El desarrollo del ensayo privilegia la perspectiva del aparato burocrático, puesto que el sistema de dominación social no logró consolidarse, sino hasta el siglo siguiente, por lo cual el estado realizó su gestión con cierta independencia de las estructuras sociales del país, debido a que no contaba con los recursos económicos y humanos suficientes para abarcar la totalidad del territorio nacional.

El autor para su análisis adopta la metodología que Tarrow (1977, en Maiguashca 2003) utilizó para analizar el proceso de formación nacional en Europa occidental desde fines del medioevo hasta el presente. Este análisis consta de tres componentes que son: Penetración administrativa y política, homogeneización normativa, y la incorporación social. Estos tres componentes no son cronológicos sino que ocurren paralelamente.

Dentro del componente de la penetración administrativa y política, Maiguashca establece dos problemas: el político y el administrativo. En el primero se trata del enfrentamiento entre el Unitarismo abanderado por Flores y García Moreno, y el Federalismo liderado por los Marxistas; mientras que el problema administrativo es descrito mediante el enfrentamiento entre Centralistas (Flores y García Moreno) y Descentralistas (Marxistas).

El origen de ambos problemas fue la resistencia de las élites locales a perder su poder, y cederlo a un organismo central, que los controle y del cual tengan que depender. A nivel político triunfó el unitarismo, más a nivel administrativo le costó mucho poderse consolidar, y las regiones consiguieron cierta autonomía.

Según Ojeda (2003) se entiende por Estado Unitario a aquel que tiene un solo orden jurídico para todo el territorio. El poder político se ejerce desde la estructura central de gobierno, de modo que toda la operación gubernamental emana del centro y converge hacia él; mientras que el Estado Federal se caracteriza por la existencia de una pluralidad de entes de poder soberanos, coordinados entre sí, que implica la existencia de normas jurídicas válidas a todo el territorio y otras que solo rigen en las unidades territoriales que integran la federación.

Es importante indicar que a pesar de estar presente a lo largo de toda la historia nacional, el federalismo nunca logró cuestionar seriamente al unitarismo reinante, como lo muestran las diferentes constituciones.

El componente de Homogenización normativa se refiere al hecho de que el Estado debe forjar la cohesión social y la identidad nacional de una sociedad por medio de leyes, constituciones, símbolos, mitos y utopías. Durante el período analizado aparecieron los mitos y utopías de República (mito fundador), La República como utopía jurídica y política (libertad y autoridad, Flores), La República como utopía económica y social (Principio de Igualdad, Marcismo y Demócratas), La República como utopía ético-religiosa (Pueblo cristiano, García Moreno). Estas dos últimas utopías fueron las que permitieron la inclusión de nuevos actores a la política nacional.

Finalmente el Proceso de incorporación social se refiere principalmente a los procesos electorales, donde poco a poco se fueron eliminando los requisitos para ser ciudadano y de esta forma poder ejercer el derecho al voto. También se cambió el modelo electoral, de un sistema de representación donde el congreso elegía al presidente y vicepresidente, se pasó a una elección directa y con voto secreto. Por otro lado se eliminó el sistema de paridad regional por una representación por número de habitantes y extensión territorial.

- **Revolución Juliana.**

En la década de los 20, ocurren una serie de cambios en la sociedad ecuatoriana, que desembocaron en la Revolución Juliana. El Mayor, Ildelfonso Mendoza, en Guayaquil, y el General Francisco Gómez De la Torre, en Quito, dirigieron el movimiento de la joven oficialidad que dio al traste con el último gobierno de la Plutocracia. Se formó una Junta de Gobierno integrada por uno de los más firmes opositores de los regímenes costeños, Don Luis Napoleón Dillon, liberal de avanzada, cercano al socialismo y fundador de la fábrica textil más moderna de entonces, La Internacional. Él fue el representante del sector social dirigente de la sierra que mayores intereses tuvo en una transformación económica y social.

Luchas intestinas, desacuerdos y contradicciones llevaron a la Junta a su disolución y la proclamación por parte del ejército, en 1927, del doctor Isidro Ayora como encargado del poder. Este puso en práctica algunos ideales julianos de democratización de las relaciones sociales y de modernización del Estado (La hora, 2005).

El gobierno del Dr. Isidro Ayora es considerado como de los mejores gobiernos que ha dirigido los destinos del Ecuador. Entre sus obras principales está la contratación de la Misión Kemmerer, presidida por el técnico financiero norteamericano Edwin Walter (Explored, 2005).

La misión enfocó su trabajo en la reorganización bancaria, en la solución de problemas monetarios y en la reorganización administrativa. Entre los proyectos de ley propuestos por la Misión y que fueron aprobados por el Ecuador están: Ley Orgánica del Banco Central, Ley de Monedas, Ley Orgánica de Aduanas, Ley Arancelaria de Aduanas y la Ley Orgánica de Hacienda; y se crearon el Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Servicio Geográfico Militar, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General del Tesoro, la Comisión Permanente de Presupuesto y la Superintendencia de Bancos (Explored, 2005).

- **Boom Bananero**

A inicios de la década de los 40, se inicia en el Ecuador un proceso acelerado del cultivo del banano, esto debido a la grave crisis fitopatógica que soportó Centroamérica y que diezmó sus plantaciones.

Las multinacionales se vieron obligadas a buscar nuevas tierras, las que fueron halladas en territorio ecuatoriano, precisamente en la provincia de El Oro, dando como resultado el origen de una economía de enclave alrededor de esta musácea.

Un aspecto importante del cultivo es que en esta ocasión las multinacionales no fueron las propietarias de las fincas, sino que promovieron el cultivo de los productores locales.

La dinámica del enclave se tradujo en el aparecimiento de nuevos ricos, que pronto ya no solamente se contentaron con el poder económico, sino que también comenzaron a perseguir el poder político. Resurgen nuevas ciudades, lo que obliga a la creación de nuevos cantones, es decir se ocasionó un fuerte proceso de descentralización y de desconcentración.

- **Boom Petrolero**

Durante la época de 1970 ocurre el aparecimiento de un nuevo rubro en la economía ecuatoriana, este es el oro negro o petróleo, que viene a constituirse en la fuente principal de divisas para el país.

Hasta antes de su explotación, el Ecuador vivía en democracia, pero una vez que entró en producción, se vino una dictadura militar, cuyo objetivo principal era la administración del oleoducto, para lo cual se dio un fuerte proceso de centralización, que garantice la adecuada administración del petróleo.

- **Crisis del Petróleo y del Estado**

En las décadas de 1980 y 1990, los precios del petróleo sufren una baja muy importante en su precio, lo que incide automáticamente en la economía nacional y origina también el debilitamiento del Estado.

Si bien durante el auge del petróleo se realizaron fuertes inversiones en varios campos, se dejó de lado la inversión en aspectos sociales como salud y educación (sobre todo en los aspectos de calidad) así como en el fortalecimiento institucional, lo que facilitó la penetración del clientelismo y populismo, que dejó de lado los intereses nacionales, por los de grupo, causando la conocida inestabilidad política, en la que actualmente vivimos.

Según Ojeda (2003) es esta debilidad de las instituciones claves para la democracia (Congreso Nacional, Poder Judicial y partidos políticos), de las organizaciones sociales, y el excesivo centralismo, factores determinantes que han abonado el campo para la descentralización.

- **Resurgimiento de las propuestas de descentralización y autonomía**

Frente a la obsolescencia y fracaso del estado unitario (centralista), la autonomía más que en un principio, se ha convertido en un campo de batalla en el que quienes niegan su importancia y necesidad hasta quienes lo conciben como el único camino de transformación económica y social profunda (Ojeda, 2005).

En el Ecuador el proceso de autonomía se pone en la palestra bajo la batuta del movimiento Fuerza Ecuador, que desembocó en una consulta popular, donde la propuesta pro autonomía se impuso, pero para su implementación hace falta correcciones a la constitución.

De este movimiento aparece posteriormente la Demanda de Autonomía del Municipio de Guayaquil, que mediante la Marcha Blanca, tuvo como tema inicial la inseguridad ciudadana, para luego incorporar los temas de incumplimiento del acuerdo para la utilización del ahorro de los guayaquileños en el IESS; extensión del beneficio del sistema de salud universal a quienes reciben el bono solidario, recuperación del servicio de alcantarillado por el municipio de Guayaquil (Ojeda, 2005).

Como se puede observar esta Demanda de Autonomía, más se refiere a aspectos de descentralización.

Por otro lado el Alcalde de Quito y el Cabildo quiteño plantean la creación de un “Estatuto Nacional de Autonomías”, entre cuyos fundamentos principales consta el reconocimiento que: “el país ha llegado a un agotamiento de su modelo de gestión, así como de la demanda recurrente por redefinir los roles, las competencias, los recursos sobre todo la organización política entre el gobierno central y los gobiernos seccionales” (Ojeda, 2005).

En este momento es importante presentar algunos aspectos importantes de la legislación vigente en la constitución sobre el tema de descentralización y autonomía como son los cambios en la división político territorial, que incluyen la incorporación de circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas y regímenes

especiales; la incorporación en el Régimen Seccional Autónomo de las Juntas Parroquiales Rurales; la obligación del gobierno central de transferir progresivamente funciones, atribuciones y competencias a entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional; la obligatoriedad de la descentralización cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad para asumirla; la prohibición de transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes ni transferencia de recursos, sin la de competencias; introducción del principio “todo es descentralizable, salvo excepciones”, y la ampliación de los criterios de asignación y distribución de recursos: capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y la eficiencia administrativa (Ojeda, 2005).

Entre las leyes, decretos ejecutivos y reglamentos de descentralización del Ecuador, tenemos: Ley de Régimen Provincial (71), de Modernización (93), Especial de Descentralización y Participación Social (97), Ley de Distribución del 15% (97), de creación del Fondo de Solidaridad, Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (2000), Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Régimen Municipal (2004), Reglamentos de Aplicación de la Ley del 15 por ciento, de la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, y Decretos Ejecutivos de Sistema Nacional de Planificación, Descentralización y Desconcentración del Gobierno Central y del Plan Nacional de Descentralización (Ojeda, 2005).

Carrión (2003) determina que los municipios en el Ecuador no demandan más competencias y menos aún quieren el fortalecimiento de la democracia local, que terminaría por erosionar el sistema existente que garantiza su poder.

En este contexto un incremento de competencias significaría no sólo más responsabilidades, sino también una transformación de la escena y sociedades locales, donde aparecen nuevos actores locales que tienden a disputar la hegemonía clientelar clásica.

Los municipios demandan más recursos, siempre y cuando sean de transferencia directa del gobierno nacional, sin que se obligue a los municipios a recaudar más

eficientemente los recursos propios, lo que ocasionaría la ruptura de las relaciones clientelares que por tradición ocurren en la mayoría de municipios ecuatorianos.

Finalmente es importante mostrar otros mecanismos de modernización del Estado como la Reducción del Estado, las Privatizaciones, o la Formación de Agrupaciones Provinciales. Este último está abriéndose campo y son varios grupos a lo largo del país, como el G8 conformado por Chimborazo, Bolívar, Tungurahua, Cotopaxi, Los Ríos, Napo, Orellana y Manabí.

Según Ojeda (2005) la Formación de Agrupaciones Provinciales se sustentan en la formación de bloques regionales nacidos de la mancomunidad de provincias, sin exclusión de la participación de los municipios, cuyo objetivo principal es el de romper con las regiones naturales, mediante instancias administrativas intermedias abiertas, que no generan nuevas circunscripciones territoriales, políticas o administrativas, por lo que pueden participar simultáneamente en uno o más bloque regionales, y que se orientan paulatinamente en perspectivas geopolíticas y de comercio Pacífico- Atlántico

### **2.2.5 Limitantes al proceso de descentralización**

Hasta el momento se ha planteado los aspectos que promoverían los procesos de descentralización y autonomía, sin embargo a continuación se establecen las limitantes a los mismos para el caso ecuatoriano:

Primero el proceso se presenta incongruente y contradictorio, puesto que si bien es obligatorio para el gobierno, no existe obligatoriedad de implementación. El proceso también se presenta desordenado, inequitativo, ineficiente e ineficaz; esto debido a que cualquier municipio puede solicitar cualquier competencia, favorece a los municipios más fuertes, las transiciones son costosas (gasto ineficiente) y pueden duplicar la operación de las competencias; y finalmente ineficaz, puesto que estadísticamente en el Ecuador solamente el 1,2% de los convenios firmados son ejecutados (Ojeda, 2005).



En segundo lugar el sistema de financiamiento es precario y desordenado, actualmente el manejo de las finanzas públicas se caracteriza por ser sumamente rígido; con un alto porcentaje de preasignaciones; discrecionalidad y ambigüedad de las transferencias; baja tributación local, especialmente de los municipios pequeños (menos del 30%); y alto endeudamiento de buena parte de los gobiernos seccionales (Ojeda, 2005). Salvo los Municipios de Quito y Guayaquil, ninguno es capaz de hacer frente a sus gastos corrientes, las mismas ciudades recaudan casi el 85% del total de recaudaciones fiscales.

En tercer lugar cada gobierno seccional debe autocalificarse capaz o incapaz de asumir las competencias.

Por otro lado no existe una adecuada planificación nacional, regional, provincial ni local, que apoyen el proceso.

Finalmente no existe una cultura de transparencia, tributaria ni de rendición de cuentas, que garanticen el espíritu de la descentralización.

### **2.3 La Participación en el contexto de desarrollo.**

El desarrollo sostenible no es responsabilidad única del Estado, sino de todos los actores, los mismos que deben compartir y asumir sus derechos, deberes, responsabilidades y riesgos en la gestión de la biosfera, para lo cual es sumamente necesario su participación conjunta en la toma de decisiones y en la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones que se emprendan (Levy y Arce, 1998).

Según Cernea (1985, citado por Wells y Brandon, en Levy y Arce, 1998), la participación social puede definirse como: *“un proceso mediante el cual se dota de poder a las personas para que puedan movilizar sus capacidades, convertirse en actores sociales antes que en sujetos pasivos, manejar sus recursos, tomar decisiones y controlar las actividades que afectan sus vidas”*.

Sin embargo hay que tener claro que la participación no equivale a concesión, sino que es un derecho legítimo de todos los actores sociales, el mismo que para

legitimarse necesita de una reconversión de los mecanismos de acceso a la información y a la comunicación, así como la recreación del ejercicio democrático (Levy y Arce, 1998).

Por otro lado, la participación según Levy y Arce (1998), es un proceso político, democrático e ínter pedagógico, por las siguientes razones:

- **Político**, ya que facilita y redistribuye el acceso a la toma de decisiones por parte de todos los actores sociales, donde todas las posiciones, ideas y aportes son valorados en su real dimensión.
- **Democrático**, porque crea condiciones para que la población organizada pueda hacer llegar su voz y propuesta a cada nivel.
- **Ínter pedagógico**, puesto que tanto gobernantes como pobladores organizados tienen mucho que aprender y que enseñar.

A continuación y sobre la base del Trabajo de Santiago Ortiz (1998): Participación Ciudadana, Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado, se tratará de identificar los principales elementos teóricos de la participación, integrando los principales enfoques existentes como la postura contestataria, ciudadanía activa y pasiva, el desafío de la identidad, como elementos que explican el significado de la participación ciudadana; realizar un breve recorrido histórico de la participación durante el período democrático del país y el debate sobre la participación en el marco de la gobernabilidad y reforma; para terminar con algunas estrategias y métodos de participación, así como sus formas, ámbitos y mecanismos institucionales.

Según Ortiz (1998), existen dos enfoques principales sobre el tema de participación que son: la democracia representativa y la democracia participativa. En América Latina, este conflicto entre ambos enfoques aparece hacia los años 60, entre las corrientes populares y las dictaduras, lo que le dio a la participación el carácter de contestaria y antiestatista. Durante este período, la participación se orientaba a

mejorar la eficacia de la democracia, eliminando sus trabas burocráticas y completando las estructuras existentes.

Sin embargo, el retorno a la democracia a finales de los 70, causa confusión, puesto que la participación solo puede darse vía elecciones y partidos políticos, excluyendo a la ciudadanía de su contenido social (Ortiz, 1998).

Para los años 80, el debate tiende a revalorizar las responsabilidades de la sociedad civil, y por lo tanto la participación en torno a la idea de ciudadanía activa. En este período, se plantea la promoción de las virtudes cívicas (autoestima, tolerancia, ética laboral, iniciativa, control), la revaloración de la sociedad civil y se critica desde el neoliberalismo a la pasividad ciudadana en el Estado de bienestar. Pronto aparecen otras vertientes de identidad como el feminismo, las nacionalidades indígenas y el ecologismo, que de una u otra forma apoyaron el cuestionamiento del poder central y promulgaron la importancia de la participación tanto en los entornos cotidianos como en la red de relaciones de la sociedad civil o con el Estado (Ortiz, 1998)

Actualmente una de las preocupaciones principales de la participación es el reconocimiento de las identidades y diferencias para terminar con la discriminación y exclusión de varios grupos sociales, y para que estos puedan afirmar su identidad, planteen sus demandas y breguen por la superación de las desigualdades existentes históricamente en la sociedad (Ortiz, 1998).

Como se puede observar, la participación no es algo estático ni focalizado, es un proceso en constante evolución que abarca varios ámbitos, que va desde lo local hasta lo global, desde lo sectorial hasta lo territorial; lo que según Ortiz (1998) obliga al apareamiento de nuevas perspectivas a nivel teórico y político que consideren esos ámbitos, con el fin promover la transformación de las relaciones cotidianas y mejorar los sistemas de toma de decisiones.

Por otro lado es importante anotar que la participación no debe considerarse opuesta a la representación, puesto que ambas son formas de ejercer los deberes y derechos de ciudadanía, por lo que surge el desafío de generar una visión

interrelacionada de estos conceptos que fortalezca y renueve a la democracia (Ortiz, 1998).

Finalmente, a continuación se plantea un primer esfuerzo del ECORAE para entender la participación en las distintas fases de un ciclo de planificación estratégica de desarrollo local en base a un ejemplo específico, basándose en el trabajo Sistema de Desarrollo Local –SISDEL- La Participación Comunitaria y Vecinal en la Formulación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos, del autor Víctor Hugo Torres D.

Para el autor la participación no constituye un agregado necesario para garantizar la aprobación de un proyecto o para reducir los costos de las propuestas de planificación, por el contrario, la participación se vuelve el eje principal del ciclo de vida de un proyecto, puesto que son los ciudadanos los protagonistas de su propio destino.

La presente metodología participativa facilita la incorporación comunitaria y la concertación local de actores públicos durante el ciclo del proyecto, para conseguir impactos económicamente autosuficientes, equitativos, socialmente justos y ecológicamente sustentables, dónde lo más importante es quienes participan y cómo lo hacen, en cada una de las fases del ciclo de vida de un proyecto.

A continuación se presentan las cuatro fases en el ciclo del proyecto, tomando como ejemplo al proyecto “Dotación de Unidades Básicas de Higiene y Agua Segura”, convenio firmado entre el MIDUVI, ECORAE, Municipio de Arajuno y la Comunidad de San José de Arajuno.

**Formulación:** el ciclo empieza cuando los miembros de una organización social y/o gubernamental ante un problema de desarrollo que afecta a la colectividad, autoevalúan los recursos disponibles y las oportunidades que identifican para implementar la solución, formulando un proyecto concertado localmente para alcanzar resultados.

En este caso el Municipio de Arajuno en cooperación con el ECORAE, mediante el Programa de Desarrollo Integral de Comunidades Aisladas – DICA, realizaron un taller de priorización de necesidades con la Comunidad de San José de Arajuno, siendo priorizado el tema de agua segura y el de unidades básicas de higiene, que complementarían el programa de Vivienda que el MIDUVI desarrollará en la comunidad.

**Postulación:** El proyecto diseñado es presentado a una entidad auspiciante, la que realiza la evaluación ex ante sobre los resultados propuestos y adopta una decisión de apoyo.

Una vez priorizadas las necesidades, técnicos del Municipio conjuntamente con dirigentes de la comunidad elaboran el proyecto respectivo y lo presentan al ECORAE, de acuerdo a los formularios y requisitos del instituto. El proyecto pasa por la evaluación ex ante, dónde se determina su viabilidad previo a algunas correcciones y sugerencias, las mismas que se discuten y analizan con el Municipio y con los beneficiarios previo a la firma del convenio.

**Seguimiento:** Durante la ejecución del proyecto la organización ejecutora realiza el seguimiento para el cumplimiento de las actividades programadas y los acuerdos entre los actores, a fin de garantizar los resultados previstos, y en caso de emergencia tomar los respectivos justificativos.

En la actualidad el proyecto está pronto a concluirse, el Ejecutor del proyecto fue la Unidad de Obras Públicas del Municipio, también hubo participación de la comunidad tanto en materiales como mano de obra. El ECORAE como cofinanciador de la obra también estuvo pendiente del seguimiento del proyecto, sobre todo a la hora de revisar los justificativos del primer desembolso y de esta forma proceder a la entrega del segundo. Es importante anotar que si bien la Comunidad no tiene personería jurídica, lo que le impide constar como Ejecutor, firmó una carta compromiso, en una asamblea a la que acudió la mayor parte de la población. La experiencia muestra que la firma de estos documentos tiene mayor peso, dentro de los beneficiarios, que el convenio mismo.

**Evaluación:** Concluido el tiempo planteado para la ejecución del proyecto, se evalúan los impactos conseguidos en relación a las expectativas de todos los actores y se difunden los logros.

La evaluación para el mencionado proyecto será de dos formas, una conjunta entre todos los actores y una individual, puesto que cada actor tiene también sus propios indicadores, sin embargo la calificación de los beneficiarios será la más importante, debido al efecto multiplicador que este tipo de iniciativas puede tener.

Uno de los principales resultados que se puede obtener es la inversión de alrededor de US\$ 70.000,00, cuando solamente se disponía al inicio solamente US\$ 25.000,00 en una zona a la cual solo se puede acceder a través de avioneta o vía fluvial

### III. EL PAPEL DEL ECORAE

En el año de 1992 se promulga la Ley 010 denominada Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales. Este fondo se alimenta de la recaudación de US\$ 0,50 por cada barril de petróleo extraído, y se distribuye de la siguiente manera:

- 60% para los Municipios Amazónicos, 55% en partes iguales y el resto de acuerdo a su población.
- 30% para los Consejos Provinciales Amazónicos.
- 10% administrado por el ECORAE.

En el artículo quinto de la Ley 010, se crea el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica - ECORAE, cuya visión es *“Ser un organismo líder, transparente y participativo que promueva el desarrollo sustentable de la Amazonía Ecuatoriana, fortaleciendo su integración al país y a la cuenca amazónica, en un marco competitivo y descentralizado”* y su misión es *“Fomentar el Desarrollo Sustentable de la RAE a través del Plan Maestro para el Ecodesarrollo, la cooperación técnica-económica, la coordinación interinstitucional y sistemas de monitoreo y evaluación”* (ECORAE, 1996).

Las funciones del ECORAE dadas por la Ley 010 (ECORAE, 1996) son:

- Formular y coordinar la ejecución del Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la RAE.
- Asesorar técnicamente a los organismos de la región en la elaboración y ejecución de proyectos.
- Gestionar la consecución y canalización de recursos financieros y científico - técnicos.

- Ejecutar proyectos estratégicos regionales.
- Financiar y cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de preinversión, inversión y crédito productivo.
- Evaluar el uso de los recursos en la ejecución de proyectos.

Y sus principios son:

- Descentralización y desconcentración.
- Interculturalidad.
- Participación.
- Transparencia.
- Equidad y Género.
- Solidaridad.
- Investigación.

La base técnica del accionar institucional se basa en el Plan Maestro para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, el cual fue elaborado en el año de 1996, y que consiste en un diagnóstico minucioso de la región.

Para facilitar su realización, se dividió al estudio en cuatro dimensiones que son (ECORAE, 1996):

- Socio Cultural.
- Económica.
- Ambiental.
- Político Institucional.

En la actualidad se ha elaborado un macroproyecto para cada una de estas dimensiones los mismos que son (POA, 2006):



## **Macroproyecto Socio Cultural: Mejoramiento del Nivel de Desarrollo Humano de la RAE.**

Su objetivo es mejorar los niveles de bienestar social de la población amazónica mediante el mejoramiento y fortalecimiento de la accesibilidad de la población a los servicios básicos, salud, educación, disponibilidad de fuentes de empleo y aspectos relacionados con la cultura y seguridad de la población amazónica, sobre la base de los siguientes componentes:

- Apoyo a la Educación y Cultura.
- Atención Básica a la Salud.
- Desarrollo Integral Urbano y Rural.

## **Macroproyecto Económico: Desarrollo Empresarial de la RAE.**

El objetivo de este macroproyecto es el de Promover el desarrollo empresarial con enfoque de cadena para mejorar la competitividad de la RAE, garantizando la conservación del entorno natural, y consta de los siguientes componentes:

- Producción Sustentable y Comercialización.
- Turismo.
- Crédito Productivo y Comercial.
- Transporte Intermodal y Telecomunicaciones.

## **Macroproyecto Ambiental: Gestión Integral de los Recursos Naturales.**

Este macroproyecto tiene por objetivo apoyar procesos adecuados de ocupación del espacio y aplicación de buenas prácticas en las diferentes actividades productivas para la preservación, conservación, mitigación y recuperación del ecosistema natural amazónico, y sus componentes son:

- Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas.
- Forestal.

- Biodiversidad.
- Investigación y Transferencia de Tecnología.
- Ordenamiento Territorial.

### **Macroproyecto Político – Institucional: Apoyo al Desarrollo Político Institucional de la RAE.**

El objetivo es apoyar el mejoramiento y fortalecimiento de la estructura normativa e institucional de la región, y sus componentes son:

Desarrollo y capacitación.

Planificación regional, provincial y local.

Sistema integrado de información.

Conociendo sus funciones principales y siendo el organismo llamado a liderar los procesos que promuevan el desarrollo sustentable de la Amazonía Ecuatoriana, es de suma importancia que se defina en su interior las políticas y directrices sobre la temática de la situación actual de la RAE, en cada una de las dimensiones contempladas en el Plan Maestro para el Ecodesarrollo; descentralización y participación, para que luego pueda orientar positivamente a los diferentes actores que inciden en la región.

Para esto es necesario que se realicen debates internos, charlas y talleres que determinen el discurso institucional, para luego capacitar a todo su personal, y posteriormente sí aportar con información adecuada a las propuestas de los gobiernos provinciales, municipales y juntas parroquiales.

El ECORAE primeramente debe desconcentrarse efectivamente, puesto que si bien actualmente sus Secretarías Técnicas Provinciales gozan de cierta autonomía administrativa, las decisiones finales se las toman en la oficina Matriz, claro que también es por falta de interés de los Directores Provinciales de Área.

Dentro de este contexto también resultaría oportuno revisar la Ley de Régimen Especial para la Amazonía, para conocer sus propuestas y coadyuvar a la obtención de los mejores beneficios a favor de la región.

En la Amazonía Ecuatoriana no existe mayor información y menos aún interés por estas temáticas, por lo que es importante que el ECORAE lidere el proceso de socialización de las mismas, así como los procesos propios de descentralización y participación.

## IV. CONCLUSIONES

1. La región amazónica ecuatoriana a pesar de ocupar casi la mitad del territorio nacional y contribuir con sus recursos naturales a la economía nacional, ha tenido un desarrollo socioeconómico y ambiental menor que el promedio nacional, convirtiéndose así en la región más pobre y desatendida del país. En general presenta indicadores muy alarmantes, sobretodo en las provincias del norte, que resultan ser las productoras de petróleo, esto acentuado con un importante crecimiento poblacional disperso exigente de acceso a servicios y a una mejor calidad de vida.
2. Sin embargo, la población y sus autoridades no son conscientes de esta problemática, y esperan que el Estado Central solucione esta situación, por lo cual el tejido social no se ha fortalecido y su interrelación con las autoridades locales es casi inexistente.
3. Pareciere que el proceso de descentralización se ha detenido, por no contar con condiciones marco que favorezcan su aplicación y profundización, sin embargo el tema es de actualidad y de debate cotidiano, el cual debe ser orientado a poner a la descentralización en el contexto de todos los componentes del Estado, para de esta forma poder determinar los impactos que tienen las reformas sobre el conjunto de su estructura.
4. La descentralización puede ocurrir a dos niveles: el supranacional, donde los estados entregan sus competencias a un nivel superior como la Comunidad Andina de Naciones; o a nivel subnacional, donde el estado transfiere competencias hacia los gobiernos intermedios y gobiernos locales.

5. Por otro lado la descentralización puede ser de 4 formas: Sistema Uniforme, Sistema Flexible, Interlocución y Política Nacional, como en el caso ecuatoriano.
6. La constitución ecuatoriana y sus leyes tienen los elementos suficientes para impulsar el proceso, lo que hace falta es voluntad política de los actores involucrados.
7. No existe una cultura tributaria, ni de transparencia ni de rendición de cuentas, lo que dificulta la implementación adecuada del proceso.
8. El ECORAE como organismo líder del desarrollo sustentable para la Amazonía Ecuatoriana, debe realizar un debate interno para luego poder apoyar positivamente al proceso, mediante el apoyo a la creación de condiciones para asumir las competencias, el fortalecimiento de los roles de los organismos seccionales, así como en la ampliación y reforzamiento de la participación social en la planificación, decisión, ejecución de políticas y obras
9. Finalmente, es importante tener en cuenta que tanto la descentralización como la participación no son fines, sino mecanismos que favorecen el mejoramiento de la calidad de vida, y dado que no son metas, puesto que los niveles de bienestar no son fijos, sino también evolucionan, ambos también son procesos en evolución. No existe una receta única, cada país en su propio contexto tiene que desarrollar sus propios procesos, claro que siempre es útil y necesario observar las realidades de otros países o regiones que estén más avanzados en el tema, para recoger sus experiencias y estudiar sus éxitos y fracasos, para de esta forma potenciar el proceso nacional.

## V. RECOMENDACIONES

1. Los diferentes actores nacionales deben promover la adopción de una cultura tributaria, de transparencia y de rendición de cuentas, que favorezca no solamente los procesos de descentralización y participación, sino también a la administración pública y privada en general.
2. Realizar una adecuada planificación nacional, que sirva de marco para cualquier proceso administrativo.
3. Realizar debates, talleres, charlas y propagandas informativas para la ciudadanía en general, para que se conozca a fondo la temática, y de esta forma se cree una conciencia nacional sana sobre la temática, puesto que ha pesar de formar parte del diario vivir, es muy mal comprendida.
4. El ECORAE puede promover el intercambio, socialización y homogenización de los conceptos de descentralización y participación, para contribuir a su adecuada implementación.
5. Desarrollar a nivel de ECORAE una línea de investigación aplicada en el tema de descentralización y participación, que permita el intercambio y motivación en el tema en términos intra e interinstitucionales.
6. Finalmente para el caso ecuatoriano se presentan los retos de relacionar la descentralización de competencias con la estructura del estado, para aprovechar la infraestructura instalada y no duplicar acciones; buscar la institucionalización de las relaciones intergubernamentales tanto a nivel fiscal, administrativo y político; y, alcanzar una descentralización redistributiva y solidaria en términos administrativos, donde los gobiernos locales pequeños tengan las mismas oportunidades de negociación que los gobiernos locales

grandes, y los gobiernos locales con mayor experiencia en este campo transfieran a los demás sus experiencias, tanto de aciertos como de errores.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

1. CARRIÓN, Fernando. 2003. La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada, en Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. FLACSO. Quito, Ecuador. 30 p.
2. \_\_\_\_\_. 2003. La descentralización andina: ¿tema supranacional?, en Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. FLACSO. Quito, Ecuador. 21 p.
3. ECORAE. 1996. Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana. Quito, Ecuador.
4. \_\_\_\_\_. 2003. Zonificación Ecológica – Económica de la Amazonía Ecuatoriana. Quito, Ecuador. 60 p.
5. \_\_\_\_\_. 2001. Compendio de recomendaciones tecnológicas para los principales Cultivos de la Amazonía Ecuatoriana. Quito, Ecuador. 176 p.
6. \_\_\_\_\_. 2006. Plan Operativo Anual. Quito, Ecuador, 75 p.
7. FRANK, Jonás. Descentralización de competencias: análisis comparativo. FLACSO. Quito, Ecuador. 8 p.
8. INEC. 2000. Censo Agropecuario Año 2000. Quito, Ecuador.
9. \_\_\_\_\_. 2002.. División política – administrativa del Ecuador. Quito, Ecuador.



10. LEVY, Jaime y ARCE, Rodrigo. 1998. Planificación Comunitaria Participativa: Guía Metodológica. Programa Bosques, Árboles y Comunidades Rurales. FPPP – FAO. 137 p.
11. MAIGUASHCA, Juan. 1994. El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830 – 1895, en Historia y región en el Ecuador: 1830 – 1930. FLACSO. Quito, Ecuador. 76 p.
12. MARKOP. 2005.
13. MINISTERIO DEL AMBIENTE DEL ECUADOR. 2003. Información sobre la tasa de deforestación en el Ecuador. Quito, Ecuador.
14. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DEL ECUADOR. 2002. Estadísticas de transporte en el Ecuador. Quito, Ecuador.
15. MINISTERIO DE TURISMO DEL ECUADOR. 2003. Capacidad de los Establecimientos de Alojamiento, Comidas y Bebidas. Quito, Ecuador.
16. OJEDA, Lautaro. 2005. Descentralización, Autonomía y Regionalización: ¿Excluyentes o Complementarios?. Presentación Powerpoint.
17. \_\_\_\_\_. 2005. Aspectos Teóricos y Conceptuales de la Descentralización y Autonomía. Presentación Powerpoint.
18. ORTIZ, Santiago. 1998. Participación Ciudadana: Análisis y propuestas para la reforma del Estado. Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador. Quito, Ecuador. 129 p.
19. SIISE. 2003 Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador Versión 3,5. Quito, Ecuador.
20. \_\_\_\_\_. 2005.. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador Versión 4.0. Quito, Ecuador.

21. TORRES, Víctor Hugo. s/a. Sistema de Desarrollo Local – SISDEL- La Participación Comunitaria y Vecinal en la Formulación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos.
22. La Revolución Juliana:  
<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/historia/historia10.htm>
23. La Misión Kemmerer, <http://www.explored.com.ec/ecuador/ayora.htm>
24. Apuntes de Clase Estado, Descentralización y Gobierno Local. 2005. Curso de Especialización en Gestión del Desarrollo Local. FLACSO. Quito, Ecuador.
25. Apuntes de Clase Planificación Estratégica Local. 2006. Curso de Especialización en Gestión del Desarrollo Local. FLACSO. Quito, Ecuador.
26. Apuntes de Clase Población, Actores y Desarrollo. 2005. Curso de Especialización en Gestión del Desarrollo Local. FLACSO. Quito, Ecuador.

## **VII. ANEXOS**

## ANEXO 1.

### Indicadores del SIISE

**Tasa de crecimiento.-** Aumento (o disminución) de la población por año en un determinado período debido al aumento natural y a la migración neta, expresado como porcentaje de la población del año inicial o base.

La tasa de crecimiento es una medida del aumento o disminución promedio de la población en un determinado período de años, como resultado del juego de los movimientos migratorios externos y de los nacimientos y las defunciones (no debe confundirse con la tasa de natalidad).

La disminución de la tasa de crecimiento no significa necesariamente que la población de un determinado territorio haya disminuido. Puede significar que la población está creciendo a un ritmo más lento que antes. Una tasa de crecimiento negativo, en cambio, indica que una zona está perdiendo población.

**Tasa de analfabetismo.-** Número de personas analfabetas de una edad determinada, expresado como porcentaje de la población total de la edad de referencia.

Las fuentes disponibles miden el analfabetismo mediante la declaración de las propias personas sobre sus destrezas de lectura y escritura.

Analfabetos son aquellas personas que no saben leer o escribir o que solo leen o solo escriben. El número de analfabetos es un indicador del nivel de retraso en el desarrollo educativo de una sociedad. Es muy importante para detectar las desigualdades en la expansión del sistema educativo, en especial en el caso de los grupos más vulnerables de la población; de ahí la importancia de asociar este indicador con variables como residencia, etnia, grupo de edad y sexo.

**Tasa Neta de escolarización.-** Número de alumnos/as matriculados o que asisten a establecimientos de enseñanza de un determinado nivel y que pertenecen al grupo

de edad que, según las normas reglamentarias o convenciones educativas, corresponde a dicho nivel, expresado como porcentaje del total de la población del grupo de edad respectivo.

La matrícula preescolar o pre primaria se refiere a quienes tienen entre 4 y 5 años de edad y están matriculados/as o asisten a guarderías o parvularios, pre kinder, kinder o jardín de infantes.

La enseñanza primaria (nivel 1 según la CINE) comprende 6 grados y, según los reglamentos vigentes, el ingreso a este nivel no puede realizarse antes de los 6 años de edad. Por ello, la población de referencia para esta medida son los niños/as de 6 a 11 años.

La enseñanza secundaria o media (niveles 2 y 3 según la CINE) comprende 6 cursos y, según los reglamentos vigentes, el ingreso a este nivel no puede realizarse antes de los 12 años de edad. Por ello, la población de referencia para esta medida son los niños/as de 12 a 17 años.

La enseñanza básica, se aprobó en la última Constitución y comprende 10 años de educación. Equivale al nivel preprimario, primario y los tres primeros años de educación media del anterior sistema.

El nivel superior considera estudios superiores universitarios y no universitarios (niveles 5 y 6 según la CINE). Si bien no hay normas específicas, el ingreso al nivel superior debe realizarse una vez concluida la enseñanza secundaria, es decir a los 18 años de edad. Se asume una duración de los estudios de 6 años. La población de referencia está, por tanto, constituida por las personas de 18 a 24 años.

**Índice de Acción Educativa.-** El índice de acción educativa (IAE) es una medida que resume diversas dimensiones de los servicios educativos en una determinada unidad territorial. Se estima mediante el método estadístico de componentes principales, una técnica que transforma un conjunto de variables en una nueva medida que representa la mayoría de la información contenida en el grupo original.

El IAE se estima para cada parroquia del país a base de los siguientes indicadores:

1. Alumnos/as por profesor/a
2. Alumnos/as por plantel (preprimaria y primaria)
3. Alumnos/as por aula

El índice puede ser interpretado como un promedio ponderado de los indicadores anotados; se presenta en una escala de 0 a 100 en la que los valores más altos representan a parroquias en las mejores condiciones de oferta educativa, y los valores más bajos representan a las parroquias en peores condiciones.

**Tasa de desnutrición crónica.-** Número de niños/as menores de 5 años que muestran indicios de desnutrición crónica o baja talla para su edad, expresado como porcentaje del total de niños y niñas de ese grupo de edad en un determinado año.

La desnutrición crónica es el resultado de desequilibrios nutricionales sostenidos en el tiempo y se refleja en la relación entre la talla del niño/a y su edad. Se considera que un niño/a de una edad dada manifiesta una deficiencia de talla cuando su altura es menor a la mínima que se espera para esa edad según los patrones de crecimiento para una determinada población.

Corresponde, según la definición de la fuente primaria (DANS), a los casos en la población observada que muestran diferencias significativas de talla al compararlos con el valor correspondiente del patrón de referencia de crecimiento para una edad determinada. La condición de desnutrición crónica se determina a través de la distancia entre el valor observado de talla y el valor esperado, expresado en unidades de desviación estándar del patrón de referencia (puntajes z) para la edad.

Este procedimiento transforma las mediciones de talla a una variable dicotómica que toma el valor de 1 (desnutrición crónica o deficiencia de talla) si el puntaje z se halla por debajo de -1, y el valor de 0 (normal o dentro de parámetros esperados) en caso contrario.

**Índice de Oferta en Salud.-** El índice de oferta en salud (IOS) es una medida que resume las diversas dimensiones de la oferta de servicios de salud en las parroquias y cantones del país. Se estima mediante el método estadístico de componentes

principales, una técnica que transforma un conjunto de variables en una nueva medida que representa la mayoría de la información contenida en el grupo original.

El índice de oferta en salud se estima para cada parroquia del país a partir de los siguientes indicadores:

1. Médicos/as que laboran en establecimientos de salud (tasa por cada 10.000 habitantes) (véase Personal en establecimientos de salud);
2. Personal de salud que labora en establecimientos de salud excluyendo médicos: odontólogos/as, obstetrices, enfermeras/os; auxiliares de enfermería (tasa por cada 10.000 habitantes (véase Personal en establecimientos de salud); y
3. Establecimientos de salud sin internación (tasa por 10.000 habitantes).

El índice de oferta en salud puede ser interpretado como un promedio ponderado de los indicadores anotados. Se presenta en una escala de 40 a 100, en donde 100 es el valor de la mayor oferta de servicios con relación a la población, y 40 el menor valor de la medida.

**Índice Multivariado de Infraestructura Básica.-** El índice multivariado de infraestructura básica (IMIB), es una medida que capta de manera resumida las diversas dimensiones de la Infraestructura Básica, a partir de las siguientes variables:

- 1.- Porcentaje de Viviendas que tienen agua (red pública)
- 2.- Porcentaje de Viviendas que cuentan con sistema de alcantarillado (red pública)
- 3.- Porcentaje de Viviendas que cuentan con sistema de recolección de basura (mediante carro recolector)
- 4.- Porcentaje de Viviendas que tienen servicio eléctrico (red pública).

El IMIB puede ser interpretado como un promedio ponderado de los indicadores anotados, y se presenta en una escala en la cual el mayor valor de la distribución representa al cantón con mejor nivel en infraestructura básica, y el menor valor, a aquél que tiene el nivel más bajo.

Este indicador se construyó para investigar las diferencias entre cantones y provincias del país en cuanto a la dotación de infraestructura básica y determinar los distintos niveles de desarrollo.

**Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas.-** se establece como pobre a un hogar si presenta al menos una de las siguientes privaciones:

1. su vivienda no tiene electricidad (de la red pública o planta privada);
2. se abastece de agua de río, lluvia o tubería fuera de la vivienda o del lote de la vivienda;
3. su vivienda no tiene excusado (conectado al alcantarillado o pozo séptico) o letrina;
4. su vivienda tiene un cuarto para cada 4 personas o más (excluyendo cocina, baño y garaje);
5. su jefe/a tiene 3 o menos años de escolaridad formal y la proporción entre el número total de sus miembros y el número de ellos/as que trabajan es mayor o igual a 4;
6. uno o más de sus miembros de 10 años o más es(son) analfabeto(s);
7. uno o más de sus miembros entre los 7 y 12 años no está(n) matriculado(s) en establecimiento educativo alguno;
8. el último parto de uno de sus miembros no recibió asistencia capacitada, es decir, fue atendido por un familiar, amigo o por la propia madre;
9. uno o más de sus miembros dejó(aron) de realizar sus actividades ordinarias por 3 días o más debido a enfermedades o accidentes y no fue(ron) atendido(s) por un médico, enfermera o boticario.

**Índice de Vulnerabilidad Social.-** El índice de vulnerabilidad social (IVS) es una medida compuesta que resume cinco dimensiones de los riesgos o vulnerabilidad de la población de los cantones del país: el analfabetismo de la población adulta, la desnutrición en los niños/as, la pobreza de consumo en los hogares, el riesgo de mortalidad de los niños/as menores de un año, y la presencia de comunidades étnicas rurales. El IVS se presenta en una escala de 0 a 100 en donde el mayor



valor de la distribución representa al cantón con mayor vulnerabilidad social y el menor, a aquel que tiene el menor nivel.