

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS EXACTAS Y NATURALES

ESCUELA DE CIENCIAS BIOLÓGICAS

**Análisis de la gobernanza del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
(PANE) del Ecuador continental**

**Tesis previa a la obtención del título de Magister en Biología de la
Conservación**

TELMA ELIZABETH PAREDES MARTÍNEZ

Quito, 2016

CERTIFICACIÓN

Certifico que la tesis de Maestría en Biología de la Conservación de la candidata Telma Elizabeth Paredes Martínez ha sido concluida de conformidad con las normas establecidas; por lo tanto, puede ser presentada para la calificación correspondiente.

M.Sc. Roberto Ulloa

Director de la Tesis

Mayo de 2016

AGRADECIMIENTOS

Mis sinceros agradecimientos a las Instituciones y personas que han aportado de diversa manera a la ejecución de ésta tesis.

A la Pontificia Universidad Católica, su planta de profesores y personal administrativo.

Al Ministerio del Ambiente del Ecuador, la Dirección Nacional de Biodiversidad, los administradores y guardaparques de las áreas protegidas especialmente a: Francisco Prieto, Ángel Onofa, Verónica Lemache, Marcela Torres, Fernanda Coello, Sebastián Sierra, Cristhian Acurio, David Coello, Karina Soria, Byron Amaya y Jorge Campaña que conformaron el grupo focal.

A mi director de tesis Roberto Ulloa y a los profesores revisores de la misma Xiomara Izurieta y Flavio Coello, por sus valiosos aportes y dedicación.

A los profesionales que aportaron con sus experiencias y opiniones: Susan Poats, David Suárez, Gonzalo Duerto y Sergio Garrido.

A mis amigos Pedro Araujo, María José Galarza, Víctor Rodríguez y Abraham Loaiza.

A mi madre e Iván Valencia por su apoyo incondicional y comprensión.

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	iv
TABLA DE CONTENIDO	v
LISTA DE ACRÓNIMOS	x
1. RESUMEN.....	11
2. ABSTRACT.....	12
3. INTRODUCCIÓN	13
3.1 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO.....	14
3.2 ÁREAS PROTEGIDAS.....	15
3.3. GOBERNANZA	17
3.4. GOBERNANZA DE ÁREAS PROTEGIDAS EN LOS ANDES	19
3.5. GOBERNANZA EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR.....	21
3.6 OBJETIVOS	22
3.6.1 OBJETIVO GENERAL	22
3.6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	22
4. MATERIALES Y MÉTODOS	23
4.1 FASES Y PASOS DE LA METODOLOGÍA	23
4.1.1 PLANIFICACIÓN DEL PROCESO.....	23
4.1.2 SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN	24
4.1.3 EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	24
5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	26

5.1 ESTADO DEL SUBSISTEMA PATRIMONIO DE ÁREAS NATURALES DEL ESTADO	26
5.2 HISTORIA DE LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DEL PANE	27
5.3 ACTORES E INSTITUCIONES RELACIONADOS CON EL PANE.....	32
5.4 GOBERNANZA EN EL PATRIMONIO DE ÁREAS NATURALES DEL ESTADO.....	35
5.4.1 LEGISLACIÓN Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	35
5.4.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR.....	42
5.5 TIPOS DE GOBERNANZA EN EL PANE	47
5.5.1 TIPO A. GOBERNANZA POR PARTE DEL GOBIERNO.....	47
5.5.2 TIPO B. GOBERNANZA COMPARTIDA - COLABORATIVA.....	48
5.6 CATEGORIAS DE MANEJO Y GOBERNANZA.....	48
5.7 CALIDAD DE LA GOBERNANZA.....	50
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	54
6. LITERATURA CITADA.....	64
7. FIGURAS.....	70
8. TABLAS	78
9. ANEXOS.....	119

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado.....	70
Figura 2. Mapa del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado - Provincias - Cantones	71
Figura 3. Creación de Áreas Protegidas en el PANE continental	72
Figura 4. Organigrama del Ministerio del Ambiente para la gestión del PANE.....	73
Figura 5. Mecanismos de Democracia en Ecuador	74
Figura 6. Sistema de Participación Ciudadana en el Ecuador	75
Figura 7. Mapa del análisis espacial de la gobernanza en el PANE.....	76
Figura 8. Esquema del mecanismo de gobernanza colaborativa.....	77

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Matriz utilizada en la Fase III, evaluación de la gobernanza y planificación estratégica ..	78
Tabla 2. Criterios de calificación para la calidad de gobernanza	87
Tabla 3. Lineamientos para desarrollar el Plan de Acción para el mejoramiento de la calidad de gobernanza en el PANE	88
Tabla 4. Áreas Protegidas del Subsistema Patrimonio de Áreas Naturales del Estado.....	93
Tabla 5. Actores e instituciones relacionados con el PANE	97
Tabla 6. Descripción de los Tipos de gobernanza en Áreas Protegidas del PANE.....	110
Tabla 7. Análisis de la matriz de áreas protegidas de la UICN para el PANE.....	112
Tabla 8. Resultados del análisis de calidad de gobernanza del PANE.....	118

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Grupo Focal de la Dirección Nacional de Biodiversidad	119
Anexo 2. Administradores de áreas protegidas encuestados.....	120
Anexo 3. Formato de encuesta aplicada a administradores de áreas protegidas	124
Anexo 4. Evaluación de la calidad de gobernanza en el PANE.....	127
Anexo 5. Resumen de la historia del SNAP.....	139

LISTA DE ACRÓNIMOS

AP	Área Protegida
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización
COPFP	Código de Planificación y Finanzas Públicas
DNB	Dirección Nacional de Biodiversidad
ETAPA EP	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
FFLA	Fundación Futuro Latinoamericano
FUNDECOL	Fundación de Defensa Ecológica
FEINCE	Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GAT	Grupo Asesor Técnico
GNTB	Grupo Nacional de Trabajo de Biodiversidad
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y Áreas Naturales y de Vida Silvestre
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
ONG	Organización no gubernamental
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
PDOT	Planes de Ordenamiento Territorial
PASNAP	Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas
PoWPA	Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIB	Sistema de Información de Biodiversidad
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SGMC	Subsecretaría de Gestión Marino y Costera
TULAS	Texto Unificado de Legislación Secundaria
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

1. RESUMEN

El presente estudio analizó la gobernanza del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) aplicando la metodología de Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014, publicada por la UICN en su serie: Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas.

El análisis, evaluación y planificación de la gobernanza se realizó a través de un Grupo Focal conformado por delegados de la Dirección Nacional de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente del Ecuador y administradores de áreas protegidas.

Según la clasificación de la UICN, el tipo de gobernanza que predomina en el PANE es Tipo A. Gobernanza por parte del Gobierno, que se subclasifica en: i) Agencia Subnacional Responsable, para los casos del Parque Nacional Cajas y el Área Nacional de Recreación Quimsacocha y ii) Gestión delegada a una entidad, para el Área Nacional de Recreación Los Samanes. Se identificó también el Tipo B. Gobernanza compartida “colaborativa” acorde con los convenios de uso y manejo que se encuentran vigentes en seis áreas protegidas: Reserva Biológica El Quimi, Parque Nacional Sumaco, Parque Nacional Yasuní, Área Nacional de Recreación Isla Santay, Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno y Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje.

La evaluación de la calidad de gobernanza en el PANE demostró un mínimo avance en relación al cumplimiento de los cinco principios de la buena gobernanza: *legitimidad y voz, dirección, desempeño, responsabilidad y rendición de cuentas, justicia y derechos*; siendo los principios de responsabilidad y rendición de cuentas los de menor desempeño.

Palabras clave: Áreas protegidas, gobernanza, titulares de derecho, interesados, Ministerio del Ambiente.

2. ABSTRACT

This study analyzed the governance of the Heritage Natural Areas of the State (PANE) applying the methodology of Borrini-Feyerabend *et al*, 2014, published by IUCN in its series: Guidelines for good practice in protected areas.

An analysis, evaluation and planning of governance were conducted through a Focus Group made up of delegates from the Biodiversity National Directorate of the Ministry of Environment and managers of protected areas.

According to the IUCN classification, the type of governance that prevails in the PANE is Type A Government Governance, which is subclassified into: i) Sub-national Agency Responsible in the case of the Cajas National Park and Quimsacocha National Recreation Area, and ii) Management Delegated to an Entity for the Samanes National Recreation Area. Also the Type B governance, known as “Collaborative” Shared Governance was identifying, according to the use and management agreements which are in force in six protected areas: El Quimi Biological Reserve, Sumaco National Park, Yasuni National Park, Isla Santay National Recreation Area, Cuyabeno Faunal Production Reserve and Cayapas Mataje Mangroves Ecological Reserve.

PANE quality of governance assessment showed minimal progress in relation to compliance of the five principles of good governance: legitimacy and voice, direction, performance, responsibility and accountability, and justice and rights. Responsibility and accountability principles obtain the lower performance.

Keywords: Protected Areas, governance, rights holders, interested, Ministry of Environment.

3. INTRODUCCIÓN

La gobernanza es muy importante para el manejo efectivo de las áreas protegidas, partiendo de que el enfoque en la creación y gestión de las mismas ha cambiado y evolucionado conjuntamente con las corrientes de pensamiento y de conciencia ambiental en el mundo. En los años 60 ya existía la preocupación sobre la desaparición de especies y ecosistemas causados por la actividad humana. En los años 80, surge el interés por el desarrollo sostenible a través del Informe Brundtland (ONU, 1987), el cual se incorpora inmediatamente en la planificación de las áreas protegidas generando un cambio sustancial en el enfoque de éstas, involucrando a la gente en la visión de conservación (Dudley, 2008).

A partir del V Congreso Mundial de Parques de la UICN realizado en Durban en 2003, por primera vez se estableció una corriente temática para tratar la gobernanza, desde entonces los conceptos y prácticas se han transformado considerando que la gobernanza es el principal factor para determinar la eficiencia de la gestión de las áreas protegidas (Hockings, *et al.*, 2003).

Es por esto que insertar procesos para mejorar la gobernanza puede ayudar a maximizar los beneficios ecológicos, sociales, económicos y culturales de las áreas protegidas y brindar ayuda para enfrentar los retos del cambio global (Worboys *et al.*, 2015).

En el presente estudio se analizó la gobernanza del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) aplicando la metodología de Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014, para determinar su estado, proponer estrategias para efectivizar los mecanismos de participación y de esta manera lograr que los diversos interesados y titulares de derecho de las áreas protegidas se involucren en su gestión.

3.1 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

Desde la creación de la primera área protegida en el mundo en 1872, el Parque Yellowstone en los Estados Unidos, la concepción de estas zonas ha evolucionado. Al inicio las áreas protegidas fueron declaradas principalmente para cumplir propósitos recreativos; más tarde, se reconoció el valor de estos espacios y se incorporó el interés de preservarlos para proteger la vida silvestre y humana (Jeffery, 2004). Este proceso es parte de la evolución del denominado “Paradigma de la Conservación Clásico”, en el que se concibió a las áreas protegidas como espacios dedicados exclusivamente a la preservación y contemplación sin la presencia del ser humano. Este paradigma con el paso del tiempo se ha adaptado hacia lo que actualmente se conoce como “Paradigma Moderno”, en el cual se reconocen a las áreas protegidas con objetivos ambientales, sociales y económicos, es decir espacios de conservación que incluyen a los seres humanos como parte de sus ecosistemas (Scalon & Guilmin, 2004).

En el siglo pasado, se desarrolló y consolidó la declaratoria de áreas protegidas con la finalidad de incrementar espacios para la provisión de servicios ecosistémicos. Actualmente la declaratoria de áreas protegidas es insuficiente y se requiere además fortalecer su gobernabilidad y gobernanza (Jeffery, 2004).

El Congreso de Durban en 2003, instó al mundo a reconocer el papel de las áreas protegidas para el desarrollo sostenible, gracias a la prestación de servicios ambientales y oportunidades de sustento para la población, así como de manera particular reconocer los impactos negativos que estos espacios de conservación pueden generar en las comunidades locales; sobre todo, si no se toman en cuenta sus derechos y si estas poblaciones no participan en la elaboración y adopción de las decisiones que les afectan (Garcés, 2008).

El Ecuador ha tratado de responder a las corrientes mundiales y a los compromisos adquiridos en los Convenios Internacionales de los cuales es signatario. Actualmente considerando la nueva Constitución de la República que garantiza los derechos de la naturaleza y el buen vivir de la población, se encuentra en un proceso que busca armonizar sus instituciones, políticas y marco legal en relación a las áreas protegidas del país.

En lo relativo a participación ciudadana, en los ámbitos de planificación, gestión y control social para mejorar la calidad de gobernanza en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), el avance que ha tenido el país es muy bajo, debido principalmente a los conflictos de tenencia de tierra y límites, junto con la poca experticia en temas sociales de la Autoridad Ambiental.

Por esta razón, este documento pretende aportar al análisis y evaluación de la gobernanza en el PANE a través de la aplicación de la metodología propuesta por la UICN (Borrini-Feyerabend, *et al.*, 2014), para mejorar la calidad de la gobernanza y a su vez contribuir a la conservación de los ecosistemas y los servicios ambientales que generan las áreas protegidas del país.

3.2 ÁREAS PROTEGIDAS

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define a un área protegida como: *“Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”* .

El término “área protegida” abarca una amplia gama de enfoques de gestión, desde espacios altamente protegidos con ingreso de muy poca gente y prohibición de actividades

extractivas, hasta otros menos restrictivos en los que la conservación se integra con los estilos de vida tradicionales y una extracción limitada y sostenible de los recursos. (Casavecchia *et al.*, 2014).

Debido a la relevancia de las áreas protegidas para mantener la vida en el planeta, los países han establecido importantes compromisos relacionados con sus sistemas nacionales. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) en la meta 1.4 establece la necesidad de mejorar sustancialmente la planificación y manejo de áreas protegidas con la activa participación de actores (Plan Estratégico para la Diversidad Biológica, 2011-2020).

El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 en la meta 11 de Aichi, acordada por los países que han ratificado el CDB establece *“Para el 2020, 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras (...) de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces (...) y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios* (Secretaría del Convenio de la Diversidad Biológica, 2010).

Para cumplir estos objetivos los países están incorporando la visión de que la gestión de toda área protegida involucra diferentes actores, instrumentos y poderes. Esta corresponde a complejos niveles de normas y de responsabilidades en la toma de decisiones, que involucran acuerdos de políticas internacionales, marcos presupuestales nacionales, planes regionales y hasta decisiones cotidianas que afectan el sustento de las personas que viven dentro o cerca de las áreas protegidas (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014).

3.3. GOBERNANZA

La Gobernanza abarca las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo son ejercidos el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014).

La gobernanza no es una ciencia o una disciplina, es un proceso social. Aunque el término parece nuevo o poco familiar, no se trata de un fenómeno propio de nuestra época. La gobernanza es inherente a toda sociedad porque siempre es necesario tomar decisiones (Andrade *et al.*, 2011). Todas las sociedades establecen sus propios procesos de toma de decisión, sistemas de poder, mecanismos de resolución de conflictos y sus propias normas, reglas e instituciones (FFLA, 2015).

La gobernanza ambiental está relacionada con la conservación de los recursos naturales y las áreas protegidas, contemplando también otros espacios como la gobernanza indígena e incluso puede insertarse en el debate socio-ambiental y político sobre el cambio climático (Andrade *et al.*, 2011).

La gobernanza de los recursos naturales es un medio para asegurar la conservación. A través del sistema de gobernanza una sociedad define sus metas y prioridades, los sistemas de toma de decisiones, el acceso a la información y de participación (Andrade et al., 2011).

Los regímenes de gobernanza de áreas protegidas difieren en todos los países; sin embargo, la UICN y el CDB, reconocen que estos pueden ser agrupados según los actores que tienen la autoridad y responsabilidad de las principales decisiones que afectan a las áreas protegidas (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014), en cuatro tipos generales de gobernanza:

Gobernanza por parte del gobierno.- Uno o más organismos gubernamentales (ministerio, agencia, organismo subnacional o municipal) ejercen la autoridad, responsabilidad y rinden cuentas por la gestión del área protegida. Determinan sus objetivos de conservación, desarrollan y ejecutan el plan de gestión. En algunos casos, el gobierno retiene el control general de un área protegida y toma todas las decisiones importantes, pero delega en otros actores, como una ONG, un agente privado o la comunidad, la planeación o las tareas cotidianas de manejo.

Gobernanza compartida.- Está basada en mecanismos y procesos institucionales en los que formal o informalmente varios actores comparten la autoridad y las responsabilidades. Una forma de gobernanza compartida es la *gobernanza en colaboración* en la que la autoridad y la responsabilidad para la toma de decisiones reposan en una agencia, pero ésta debe informar o consultar a otros titulares de derechos e interesados en el momento de planificar o implementar iniciativas.

Gobernanza por parte de individuos y organizaciones privadas.- Comprende áreas protegidas bajo control y/o propiedad de individuos, ONG o corporaciones se las denomina áreas protegidas privadas.

Gobernanza por parte de pueblos indígenas y/o comunidades locales.-La autoridad y la responsabilidad de la gestión recaen sobre pueblos indígenas y/o comunidades locales a través de diversas formas de instituciones y normas consuetudinarias o legales, formales o informales. Por tanto, incluye dos subconjuntos principales: territorios conservados por pueblos indígenas y territorios conservados por comunidades locales.

En la gobernanza de las áreas protegidas existen una variedad de actores que pueden ser funcionarios de las agencias, ministerios gubernamentales en diferentes niveles, autoridades elegidas y autoridades tradicionales, pueblos indígenas y comunidades locales, propietarios privados, empresas comerciales, fideicomisos sin ánimo de lucro, funcionarios de ONG, agencias internacionales, organizaciones de profesionales, organizaciones religiosas, educativas, etc. Todos los actores que tienen intereses y preocupaciones significativos se incluyen dentro del concepto amplio de interesados (*stakeholders*). Pero resulta más preciso y ajustado al enfoque basado en los derechos asumidos por la UICN hablar de *titulares de derechos e interesados*. (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014).

La gobernanza de un sistema de áreas protegidas puede ser evaluada ajustándose a los principios generales de buena gobernanza que han sido desarrollados por personas, naciones y agencias de la ONU (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014). Estos principios resumidos por la UICN son los siguientes:

- Legitimidad y voz
- Dirección
- Desempeño
- Responsabilidad y rendición de cuentas
- Justicia y derechos

3.4. GOBERNANZA DE ÁREAS PROTEGIDAS EN LOS ANDES

Las primeras áreas protegidas en los países andinos se crearon bajo una visión territorial y simbólica que favoreció la protección aislada de estos espacios naturales sin la presencia de seres humanos, pese a que en los Andes se han desarrollado procesos ancestrales de adaptación y transformación de los ecosistemas reflejo también del extenso desarrollo

sociocultural de sus pueblos (Rivas, 2006). Sin embargo, la preservación del ambiente en forma de áreas protegidas comúnmente olvidó a las poblaciones indígenas y/o tradicionales de los Andes bajo el fenómeno de naturalización de las culturas tradicionales indígenas, que ha sido un factor que ha acompañado la construcción del proceso de conservación en las Américas (Rivas, 2006).

Las áreas protegidas en la actualidad cubren importantes extensiones territoriales de pueblos indígenas y comunidades locales, afrodescendientes o mestizas. En las últimas décadas, han sido recurrentes los conflictos territoriales entre pobladores y autoridades ambientales (Castro *et al.*, 2011).

Los conflictos por tenencia de tierra comunal y privada al interior de las áreas protegidas han sido una constante en los países andino-tropicales. Un ejemplo de cómo resolver los conflictos constituye el reconocimiento de los territorios indígenas y afrodescendientes; este proceso crea confianza, promueve consenso, diálogo y además facilita las condiciones para la democracia ambiental (Rivas, 2006).

En la región se ha promovido que las poblaciones locales: indígenas, afrodescendientes, campesina mestiza o urbana, ejerzan sus derechos ciudadanos acorde con la sustentabilidad ambiental (Rivas, 2006). Existen esfuerzos para la incorporación de los pobladores locales indígenas en la gestión de las áreas protegidas, pero aún se realizan en contextos nacionales poco favorables a la participación, bajo legislaciones débiles y con incapacidad de los organismos a cargo de aplicar efectivamente políticas públicas de transformación (Castro *et al.*, 2011).

La intervención de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones implica promover la distribución equitativa de beneficios y la promoción de consensos entre actores sociales, el manejo participativo y cogestión en áreas protegidas se ha incorporado

como conceptos en las políticas públicas e instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación de sistemas de áreas protegidas (Elbers, 2011). Sin embargo, la revisión regional sobre gobernanza y las experiencias concretas llevadas a cabo, revelan que aún no existe una aplicación efectiva (Elbers, 2011).

Los mecanismos de participación no se encuentran extendidos en los sistemas de áreas protegidas de la región, si bien existen casos de cogestión y comanejo a la cabeza de estos esfuerzos en Bolivia y Colombia, aún no se trata de cualidades que distingan los sistemas de áreas protegidas de la región (Elbers, 2011).

3.5. GOBERNANZA EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR

Rivas, 2006 señala que en el Ecuador la gobernanza en áreas protegidas se define a través de los marcos jurídicos, institucionales, sistemas de conocimiento y valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas. Los mecanismos de participación de los actores y las formas en que se ejercen la responsabilidad y el poder definen a la gobernanza en la que cooperan las instituciones y actores públicos y privados para la construcción de la política pública.

En la actualidad, el Ministerio del Ambiente se enmarca en la aplicación de los lineamientos que define la Constitución del 2008 y que implica el desarrollo de un nuevo modelo de sociedad en consonancia con los principios de inclusión y equidad social, respeto por los derechos de la gente y respeto por los derechos de la naturaleza. Buscando la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el MAE ha enfocado sus esfuerzos en el fortalecimiento de la gestión institucional, el desarrollo de un modelo de gestión de las áreas protegidas, la implementación de actividades de uso público en las áreas, el manejo de conflictos asociados a la tenencia y uso de la tierra, y la financiación estatal y privada sostenible (Columba, 2013).

3.6 OBJETIVOS

3.6.1 OBJETIVO GENERAL

Proponer estrategias efectivas de gobernanza ambiental para el Subsistema del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) en el Ecuador Continental.

3.6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la legislación y políticas estatales relacionadas con la gobernanza ambiental y participación ciudadana en el país.
- Determinar los tipos de gobernanza establecidos en las áreas protegidas.
- Proponer modelos de gobernanza ambiental aplicables de acuerdo a la realidad nacional.
- Aplicar la metodología de UICN (Borrini-Feyerabend et al., 2014) diseñada para evaluar y mejorar la gobernanza de un sitio o un sistema de áreas protegidas y probar su efectividad en evaluar la gobernanza del PANE.

4. MATERIALES Y MÉTODOS

Para el desarrollo de este estudio se aplicó la metodología de Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014 (Tabla 1) publicada por la UICN, en su serie Directrices para Buenas Prácticas en Áreas Protegidas.

El análisis se realizó a través de un Focus Group conformado por funcionarios de la Dirección Nacional de Biodiversidad (DNB) del Ministerio del Ambiente del Ecuador (Anexo1), como un ejercicio de evaluación interno de la aplicación de la política pública referente a la gobernanza en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado. También se contó con el aporte de los administradores de las áreas protegidas a través de encuestas (Anexo 2).

4.1 FASES Y PASOS DE LA METODOLOGÍA

El análisis de la gobernanza comprendió elementos históricos, socioculturales, legales y espaciales y se realizó en tres fases: *i*) Planificación del proceso, *ii*) Sistematización de información y *iii*) Evaluación de la gobernanza y planificación estratégica.

4.1.1 PLANIFICACIÓN DEL PROCESO

En esta fase, el Grupo Focal de la Dirección Nacional de Biodiversidad se reunió para planificar el proceso, se definió el ámbito geográfico de aplicación, el mismo que corresponde al Subsistema Estatal del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) y se excluyeron de este estudio al Parque Nacional y a la Reserva Marina Galápagos debido a que estas áreas están regidas bajo una Ley Especial, la cual entre otros aspectos reglamenta los temas de gobernanza considerando las particularidades del archipiélago (Tabla 2).

4.1.2 SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN

Esta fase se realizó a través de la compilación de información secundaria, análisis de la implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB, reuniones del Grupo Focal de la DNB, encuestas dirigidas a los responsables de las áreas protegidas (Anexo 3) y obtención de información para generación de los mapas.

4.1.3 EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Para esta fase se siguieron los diez pasos descritos en la Tabla 1. Los siete primeros pasos permitieron el análisis y los tres pasos restantes la evaluación de la gobernanza del Subsistema PANE. La organización y estructura de este marco de análisis permitió plasmar a modo de diagnóstico la información básica del subsistema con cartografía útil para el entendimiento visual de los diversos aspectos que contextualizan la gobernanza.

Los pasos del 1 al 6 permitieron identificar al PANE, con una descripción de la historia, listado de áreas protegidas, mapas y matrices. Algunos de los pasos se realizaron exclusivamente con el uso de matrices, como para la identificación de actores e instituciones involucradas o interesadas en apoyar al PANE. Se realizó el análisis de la matriz de áreas protegidas de la UICN en la que se describieron las categorías de manejo e identificaron los tipos de gobernanza, además se elaboró un mapa para su análisis espacial y también se describió el marco legal de la gobernanza “conservación de jure”.

En relación a los seis primeros pasos, las dificultades se presentaron en función de la escasa información respecto a la historia del PANE, el Plan Estratégico del SNAP 2007-2016 recoge solamente la línea de tiempo de los aspectos institucionales, no se contó con información acerca de la historia de cada área protegida ni del Sistema en la que se especifiquen valores y rasgos culturales relacionados con la conservación y el desarrollo del PANE.

Pese a no ser parte del estudio la matriz de áreas protegidas de la UICN, el tema de análisis de las categorías de manejo y su correspondencia con las definiciones de la UICN, fue abordado en grupos de trabajo presentando las opiniones divergentes respecto a algunas categorías de manejo.

El paso 7 corresponde a la calidad de gobernanza, para ello, se realizó un taller en el que se aplicó un ejercicio para examinar y discutir la calidad de gobernanza de las áreas protegidas con base en una matriz desarrollada por la Metodología de la UICN (Anexo 4) que consta de grupos de preguntas relacionadas con los principios de la buena gobernanza. Este ejercicio de discusión fue adaptado con una serie de puntajes que permitió obtener un porcentaje de avance en relación a la aplicación de cada principio de buena gobernanza de la UICN para el PANE.

En función de estos resultados que identificaron los principios de la buena gobernanza sobre los cuales no se han desarrollado acciones, se plantearon los lineamientos para un plan de acción (Tabla 3) que contribuya al fortalecimiento de la gobernanza del PANE.

Los tres últimos pasos (8, 9 y 10) corresponden a la sección de Evaluación, los mismos que se realizaron a través de talleres con el Grupo Focal de la DNB. Se revisó la información compilada en la sección de análisis y se procedió a plantear opciones de gobernanza para fortalecer la conservación.

5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5.1 ESTADO DEL SUBSISTEMA PATRIMONIO DE ÁREAS NATURALES DEL ESTADO

El Subsistema Patrimonio de Áreas Naturales del Estado está reconocido en el artículo 405 de la Constitución del Ecuador que establece: *“El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión...”* (Asamblea Nacional, 2008).

El *Subsistema del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado* está constituido por el conjunto de áreas silvestres (Tabla 4) que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del ambiente (Figura 1). Corresponde al Ministerio del Ambiente, manejar, administrar y delimitar las áreas que forman este patrimonio (Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Artículo 66).

Actualmente existen 50 áreas protegidas declaradas en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado. Las categorías de manejo y número de áreas protegidas que corresponden al PANE continental son: seis Áreas Nacionales de Recreación, diez Parques Nacionales,

diez Refugios de Vida Silvestre, cinco Reservas Biológicas, cuatro Reservas de Producción de Fauna, nueve Reservas Ecológicas, una Reserva Geobotánica y tres Reservas Marinas.

Las áreas protegidas del PANE están distribuidas en las tres regiones del Ecuador continental de la siguiente manera: 22 en la costa, nueve en la sierra, nueve en amazonía y ocho que comparten dos regiones. Los paisajes que protegen las áreas protegidas del PANE son 40 terrestres, cuatro terrestres y marinos y cuatro marinos. Estas áreas protegidas están distribuidas en 21 provincias y 48 cantones (Figura 2).

Las áreas protegidas del PANE continental presentan diversas extensiones de territorio desde la más pequeña como el Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario del Río Esmeraldas con 242 ha y la más grande el Parque Nacional Yasuní con un millón de ha. aproximadamente.

5.2 HISTORIA DE LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DEL PANE

El Sistema de Áreas Protegidas en el Ecuador se remonta a 1936 cuando se declararon algunas islas del Archipiélago de Galápagos como la primera área protegida, los intereses para su establecimiento fueron netamente los de proteger las especies y de fomentar la investigación (MAE, 2007).

Treinta años debieron pasar para que se establezca la segunda área protegida en el país, la Reserva Geobotánica Pululahua declarada en 1966, de igual manera con fines de investigación, protección y recreación, acogiendo la visión que se percibía en el mundo en aquella época para la creación de los parques nacionales (Anexo 5). Los países instados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) empezaron a conservar sus más relevantes

e interesantes zonas mediante la declaratoria de las mismas como áreas protegidas (Solís *et.al.*, 2003).

En las décadas de los 70, 90 y 2000 se creó el mayor número de áreas protegidas en Ecuador (Figura 3). En la década del 2010 se han creado nueve áreas protegidas, respondiendo a las metas establecidas para el incremento del porcentaje de territorio bajo conservación planteadas en el Plan Nacional de Buen Vivir (SENPLADES, 2013).

En la década del 70 se crea la mayor parte de parques nacionales, áreas que por su tamaño y relevancia constituyen un mayor porcentaje de territorio destinado a conservación. Estas acciones se conjugaron con el inicio de la actividad petrolera y el incremento de carreteras. Las áreas protegidas se establecieron principalmente en áreas con escasos procesos de colonización, con el interés de fortalecer el predominio del Estado sobre áreas constituidas no solo por extraordinarios recursos biológicos sino también energéticos (MAE, 2007).

Desde 1970, Ecuador contó con legislación para áreas protegidas y vida silvestre, ésta sentó las bases para la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. En 1974 se creó el departamento de Áreas Naturales y Recursos Silvestres en el Ministerio de Agricultura (MAG) que por un extenso período manejó las áreas protegidas hasta que en 1992 se creó el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN), adscrito al MAG. Con esta institución se estableció en el país una lógica para el manejo de los recursos forestales, áreas protegidas y control del tráfico de flora y fauna silvestres (MAE, 2007).

En 1996, la Comisión Asesora Ambiental (CAAM), adscrita a la Presidencia de la República, formuló la base política para la creación del Ministerio del Ambiente, entidad que asumiría el rol de autoridad ambiental responsable de la coordinación, unificación, ejecución y supervisión de las políticas en materia ambiental. Con la creación de este

Ministerio el INEFAN fue incluido en esta cartera de Estado (MAE, 2007). Actualmente, la Subsecretaría de Patrimonio Natural a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad y la Unidad de Áreas Protegidas y Ecosistemas Frágiles, ejerce el rol rector de las áreas protegidas, conjuntamente con la Subsecretaría Marino Costera, dentro de sus respectivos ámbitos de acción (A.M. No. 024 del 2009 y A. M. No. 025 del 2012).

El marco político desarrollado para el SNAP incluye hasta la fecha cuatro estrategias que pese a que no todas fueron oficializadas, delinearon en su tiempo el enfoque de manejo para las áreas protegidas. La primera fue la *Estrategia Preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador* (Putney, 1976), que marcó las directrices para avanzar desde una visión gubernamental comercial de los “recursos forestales” hacia un perspectiva de protección y conservación de la biodiversidad (MAE, 2007).

Trece años después se elaboró la segunda *Estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas* (Cifuentes *et.al.*, 1989) con la colaboración de la comunidad conservacionista internacional. En esta se destacan los lineamientos para la incorporación del SNAP en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, así como la participación comunitaria en el manejo y gestión de las áreas protegidas (MAE, 2007).

En 1998, la Constitución Política del Ecuador institucionalizó al SNAP en el país, al declarar “*el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales*”. Con la nueva Constitución en el 2008 no solo se garantiza los derechos de la naturaleza si no que en el Art. 405 también se declara la existencia del SNAP con sus cuatro subsistemas y añade “*el Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del*

sistema, y quien fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión”.

En 1999, se elaboró el *Plan Estratégico del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador* (Valarezo, *et.al.*, 1999) desde el cual ya se visibiliza al SNAP como un sistema integrado por varios subsistemas, entre ellos el del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (PANE). Esta configuración de subsistemas es ratificada en el Anteproyecto de Ley de Biodiversidad de 2002 y posteriormente en el documento *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 – 2016* (MAE, 2007).

La historia disponible en los documentos oficiales, acerca del Subsistema PANE, muestra al Estado como el ente que ha jugado el rol preponderante en el establecimiento de las áreas protegidas, es necesario un análisis que visibilice el rol en la conservación que han jugado las comunidades y actores locales, así como la interrelación de las áreas protegidas con los espacios culturales.

Cuando se analiza la creación individual de las áreas protegidas, se observa que cada una de ellas ha tenido sus particularidades. Así por ejemplo el caso de la Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje (REMACAM), responde a un reclamo de las comunidades para salvaguardar los recursos del manglar frente a la creciente industria camaronera en la provincia de Esmeraldas. *“Los pobladores organizaron marchas inclusive a pie hasta la capital, para solicitar al presidente garantizar la protección del manglar y la creación del área protegida”* (B. Hurtado guardaparque REMACAM, com. pers., 3 de diciembre de 2015).

El caso de la REMACAM contrasta con la realidad de otras áreas protegidas, del PANE que se establecieron sobre tierras ocupadas por poblaciones indígenas, afroecuatorianas,

campesinos y propietarios privados en los cuales se generó rechazo a su presencia con los consecuentes conflictos socio-ambientales, estos son los casos por ejemplo, del Parque Nacional Sangay, Parque Nacional Cayambe Coca y de la Reserva Ecológica Mache Chindul.

El mayor reclamo hacia las áreas protegidas radica en la dificultad de legalizar posesiones individuales o colectivas debido a la naturaleza jurídica de un área declarada patrimonio nacional, dado que la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre de 1981, aún vigente, no permite la constitución de derechos reales o de propiedad sobre áreas del PANE, lo cual contrasta con lo que ocurre dentro de áreas protegidas en donde se encuentran poblaciones con derechos de posesión, posesionarios colectivos e individuales y propietarios con presencia anterior a las declaratorias; los mismos que realizan todo tipo de actividades que se contraponen con los objetivos de conservación y las respectivas categorías de manejo (MAE, 2007).

La mayoría de categorías de manejo de las áreas protegidas, se orientan principalmente hacia objetivos de protección de la biodiversidad, dejando poco o nada cubiertos aquellos objetivos relacionados con el uso sustentable de recursos naturales, debido a que en la época que fue publicada la Ley Forestal y de Conservación de la Vida Silvestre, que definió las categorías de manejo, estos conceptos no existían. Las definiciones de las categorías de manejo que obedecen a esa Ley tampoco ofrecen oportunidades de participación en la gestión de las áreas protegidas.

Frente a estos factores, la Autoridad Ambiental apoyada por la Cooperación Internacional, así como por el trabajo de diferentes ONG, han promovido por varias décadas el uso sustentable de los recursos naturales, diversificación de alternativas productivas y apoyo a la gestión de las áreas protegidas a través de la firma de “convenios de uso y manejo”,

“acuerdos de manejo compartido” con gobiernos seccionales y establecimiento de plataformas de participación como los Comités de Gestión. Estas acciones han promovido una mejor aceptación de las áreas protegidas así como el interés por los beneficios que éstas pueden generar para el mejoramiento de la calidad vida de las poblaciones ubicadas al interior o en las zonas de amortiguamiento (MAE, 2007).

5.3 ACTORES E INSTITUCIONES RELACIONADOS CON EL PANE

El artículo 69 de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (2004) establece que: *“La planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, estará a cargo del Ministerio del Ambiente”*. Siendo esta entidad la responsable de la toma de decisiones acerca de las áreas protegidas.

El Ministerio del Ambiente implementa sus acciones para la gestión del PANE mediante la Subsecretaría de Patrimonio Natural (Dirección Nacional de Biodiversidad- DNB a través de la Unidad de Áreas Protegidas), y de la Subsecretaría de Gestión Marino y Costera (Dirección de Gestión Marino Costera) (Figura 4). Entre estas instancias de decisión existen discrepancias entre sus competencias y responsabilidades, a pesar de que en general sus funciones corresponden al ámbito de generación de lineamientos, políticas y seguimiento para la gestión de las áreas protegidas.

El A.M. No 024 del 10 de marzo de 2009, que hace una reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, en su artículo primero incluye a la Subsecretaría de Gestión Marino y Costera (SGMC) como una unidad desconcentrada administrativa técnica y financieramente con relación y dependencia directa del Ministro y Viceministro.

En el ámbito de áreas protegidas este acuerdo ministerial encarga a la SGMC la revisión y aprobación de estudios técnicos para la declaratoria de áreas naturales protegidas marino costeras, además delega a la Dirección de Gestión y Coordinación Marino Costera apoyar al fortalecimiento y manejo del Subsistema de Áreas Protegidas Marino y Costeras. Esta creación a través de un acuerdo ministerial de un nuevo subsistema de áreas protegidas, a cargo de una instancia desconcentrada del MAE, traslapa y enfrenta las competencias tanto de la SGMC y de la DNB sobre las áreas protegidas lo cual se traduce en escasa coordinación debilitando la gobernabilidad del PANE.

Adicionalmente, la operatividad del PANE se efectúa a través de las Direcciones Provinciales, las áreas protegidas que están ubicadas políticamente en dos o más provincias han sido divididas en zonas y asignadas según el porcentaje de territorio a la dirección provincial correspondiente, por ejemplo la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas (zona baja está en la administración de la Dirección Provincial de Esmeraldas y su zona alta pertenece en cambio a la Dirección Provincial de Imbabura).

Es decir, las áreas protegidas del PANE tienen tres instancias de coordinación y manejo: Dirección Nacional de Biodiversidad, Dirección de Gestión y Coordinación Marino Costera (para las áreas de esta región) y Direcciones Provinciales del Ambiente, estas dos últimas dependientes del Viceministerio.

El Ministerio del Ambiente del Ecuador en las últimas décadas ha impulsado mecanismos para promover la participación de actores públicos, privados y comunitarios en la gestión de las áreas protegidas, a través de los Comités de Gestión y Convenios con diversos actores, que no han sido suficientes para garantizar el involucramiento de los interesados y titulares de derecho en la gobernanza del PANE. El Plan Estratégico del SNAP del 2007-2016 planteó esta realidad como un problema: *“Bajo nivel de participación de actores*

sociales e institucionales en el manejo de las áreas protegidas, todavía no existe una política oficial de participación social en el manejo del SNAP” (MAE, 2007).

Para enfrentar este problema el Plan estableció como estrategia el *“Fortalecimiento de mecanismos de participación para el manejo de las áreas protegidas del SNAP con una política de participación social que da viabilidad a diversos mecanismos tendientes al uso sustentable de los recursos naturales de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento” (MAE, 2007).*

Sin embargo, en el último año de vigencia del Plan Estratégico del SNAP aún no se ha concretado la política planteada ni se ha definido una estrategia de acción; esto puede deberse a varios factores, por ejemplo, que las prioridades del MAE sobre el SNAP han sido otras como: contar con un marco estratégico e instrumentos de planificación, realizar inversiones en infraestructura, organizar los aspectos de turismo, armonizar las Leyes como la propuesta del Código Orgánico Ambiental y la Ley de Tierras con la Constitución y otra normativa vigente, gestionar los conflictos de tenencia y límites al interior de algunas áreas protegidas, capacitar al personal, entre otros.

Se han invertido esfuerzos en el establecimiento de los otros subsistemas del SNAP como el Subsistema Autónomo Descentralizado, debido al creciente interés de los GAD Municipales en declarar los espacios de conservación definidos en sus Planes de Ordenamiento Territorial como áreas protegidas y responsabilizarse de su administración y gestión.

En la Tabla 5 se analizan, de manera esquemática, los actores e instituciones que actualmente tienen un rol y los que deberían involucrarse en la gobernanza de las áreas protegidas del PANE.

5.4 GOBERNANZA EN EL PATRIMONIO DE ÁREAS NATURALES DEL ESTADO

5.4.1 LEGISLACIÓN Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

El marco legal que regula la gobernanza de las áreas protegidas del PANE, tiene su asidero en la Constitución de la República del 2008. En lo relativo al régimen de desarrollo, se trata sustantivamente lo referente tanto a Naturaleza y Ambiente, como a Biodiversidad, Recursos Naturales y Patrimonio Natural. Se declara de interés público el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales, además se establece que el Estado tiene el derecho soberano, sobre la diversidad biológica, áreas protegidas y los recursos naturales y se señala que su conservación y uso sostenible se realizará con participación de las poblaciones (Cisneros, 2010).

El Artículo 69 de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (2004) establece que: *“La planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, estará a cargo del Ministerio del Ambiente”*, delegando a esta entidad la responsabilidad de la toma de decisiones respecto a las áreas protegidas.

Además se cuenta con la Ley de Gestión Ambiental, la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad, la Ley de Participación Ciudadana promulgada en el 2010 entre otros. De manera paralela, el Ecuador ha suscrito una serie de acuerdos internacionales que, además de favorecer la participación, reconocen los derechos de los pueblos y nacionalidades (MAE, 2007). Estos son:

- Declaración de Río (1992). En su principio 15 señala que la mejor forma de tratar los asuntos ambientales es a través de la participación de los sectores involucrados.
- Convenio de Diversidad Biológica (1992). Sus objetivos, contenidos en el artículo 1, apuntan a la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios.
- Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (2004) en el Elemento 2 del Programa (Gobernabilidad, participación y equidad en los beneficios), destacan el Objetivo 2.1, que apunta a promover la equidad y la participación en los beneficios, y el Objetivo 2.2, que persigue intensificar y afianzar la participación de las comunidades indígenas y locales y de todos los interesados pertinentes (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2004).

El Texto Unificado de Legislación Secundaria TULAS en su Libro IV señala que los espacios para la participación ciudadana en las áreas protegidas se canalizarán a través de los Comités de Gestión y de Grupos de Asesoría Técnica (GAT), estos últimos como instancias de apoyo especializado a la gestión de las áreas.

5.4.1.1 Comités de Gestión

Los Comités de Gestión son los espacios reconocidos como las instancias que viabilizan la participación de forma voluntaria a organizaciones públicas y privadas que mantienen intereses o propiedad en cada área protegida. Según el TULAS, los comités de gestión pueden apoyar y cooperar en las acciones de conservación y cualquier aspecto relacionado con la formulación y seguimiento del Plan de Manejo, proponer proyectos o alternativas que contribuyan a mejorar la relación entre conservación y desarrollo, denunciar infracciones y delitos y velar porque se armonicen los objetivos de conservación con las necesidades de desarrollo.

Ha existido participación de las organizaciones locales, públicas y privadas en los comités de gestión, pero estos espacios aún no se han consolidado y no han respondido a las expectativas de sus actores en la generación de beneficios para mejorar la calidad de vida de la población que vive dentro del área protegida o en su zona de amortiguamiento. El funcionamiento que han tenido los comités de gestión y su aparente poco alcance obedece en gran parte, a las orientaciones contenidas en el texto legal antes citado, además de las responsabilidades, el acuerdo no explicita derechos que podrían adquirir los comités o las oportunidades y alternativas para sus integrantes (FFLA, 2011).

En el PANE cuatro áreas protegidas cuentan con Comités de Gestión formalizados mediante acuerdo ministerial, estas son: Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas, Reserva Ecológica El Ángel, Parque Nacional Machalilla creados en la década del 2000-2010 y Reserva Ecológica Mache Chindul creado en el 2012. De estos cuatro comités de gestión; solamente dos están activos, el de El Ángel y el de Mache Chindul. En cambio en la Cotacachi Cayapas solamente está activo el subcomité de Cuicocha correspondiente a la zona alta.

Otras áreas protegidas señalan contar con espacios de participación bajo figuras alternas a lo especificado en el TULAS para los Comités de Gestión; por ejemplo: Comité de Gestión de la Reserva de Biosfera Yasuní, Comité de Gestión Provincial de las áreas protegidas del Napo, Comité consultivo de co-manejo de turismo en Puntilla Santa Elena, Pre Comité de Gestión en Manglares del Estuario Río Esmeraldas, Pre Comité de Gestión en Galeras San Francisco. Es decir solamente el 18 % de las áreas protegidas del PANE cuentan con algún espacio de participación en su gestión, los cuales en la mayoría de veces no son liderados por la Autoridad Ambiental sino que responden a la dinámica de proyectos que están interviniendo en la zonas por un tiempo limitado a iniciativas de GAD locales, ancladas al período de gestión de esas autoridades. De igual manera, el alcance de estos espacios de

participación no es lo suficientemente amplio como para incidir en el mejoramiento de la calidad de gobernanza.

Son varios los factores que han influido en el establecimiento de Comités de Gestión por ejemplo: falta de presupuesto, escaso interés de los actores, falta de capacidades institucionales, poca claridad y alcance de las funciones del Comité, conflictos de tenencia de tierra y de límites persistentes en el PANE, así como falta de interés y liderazgo de la Autoridad Ambiental, relacionado con que tampoco se han emitido directrices acerca del relacionamiento comunitario, manejo de conflictos, fomento de la participación ciudadana y demás temas sociales para ser aplicados en las áreas protegidas.

En el 2015, el Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (PASNAP) finalizó una consultoría para el fortalecimiento de Comités de Gestión, en cuatro sitios piloto: Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, Reserva Ecológica El Ángel, Reserva Ecológica Manglares Cayapas-Mataje y Parque Nacional Sangay (Zona baja). Los resultados del diagnóstico realizado dan cuenta que no ha existido avance desde 2006 en torno a los Comités de Gestión, debido a la ambigüedad del alcance de éstas instancias de participación, junto con la resistencia del MAE para empoderar estos espacios. *“El reto está en desplazarse desde un modelo en donde el Ministerio del Ambiente tiende a administrar el Área Protegida de manera poco articulada y que enfatiza el patrullaje y control, a un modelo de gestión y gobernanza en el cual el MAE pueda jugar un rol en la integración de actores públicos, privados y asociativos con base en el marco legal existente y la identificación de intereses comunes, para generar una planificación y manejo eficiente y participativo. Este cambio de visión, deberá ir acompañado del fortalecimiento del talento humano en temas de gestión y planificación intersectorial, levantamiento de fondos y negociación, entre los más importantes”* (Regalado, et al., 2014).

5.4.1.2 Grupos de Apoyo Técnico

El TULAS también establece la creación de los Grupos de Apoyo Técnico (GAT) que pueden funcionar de manera paralela a los Comités de Gestión; están compuestos por representantes de las ONG, universidades o estaciones científicas que operan dentro del área protegida, y son un órgano de apoyo técnico para su administración.

La principal dificultad para que los GAT perduren en el tiempo corresponde a la naturaleza de sus actores, pues muchos son representantes de ONG que permanecen en una zona por el tiempo de sus proyectos. Ha faltado un empoderamiento de estos espacios por parte de instituciones con vigencia permanente como universidades, estaciones científicas y la academia en general. La Autoridad Ambiental, no ha visualizado, ni aprovechado las oportunidades que los GAT, pueden brindar para la gestión de las áreas protegidas.

Generalmente, estos espacios de participación, tanto Comités de Gestión como GAT son vistos por los administradores de áreas protegidas como una carga o responsabilidad adicional externa al área; esto debido a la demanda de tiempo y gestiones que estos procesos requieren, falta de habilidades para el tratamiento de conflictos de uso y tenencia del suelo que dificultan el involucramiento de la población.

Los administradores de las áreas protegidas, aún consideran que el ámbito de su acción corresponde al mantenimiento de infraestructura y senderos; así como el ingreso en la plataforma del Sistema de Información de Biodiversidad (SIB) de los visitantes. Desde el 2015 todas las áreas protegidas cuentan con un Plan de Gestión Operativa Anual (PGOA) cuya elaboración implicó además la definición de los valores de conservación de cada área protegida en función de los cuales se establecieron resultados e indicadores que permiten una mejor planificación de actividades y monitoreo de su avance.

La mayoría de PGOA no contemplan explícitamente entre sus objetivos o resultados la conformación y fortalecimiento de los Comités de Gestión, otro aspecto que denota la falta de interés y conocimiento acerca de los temas de gobernanza, es que no existe claridad acerca del programa al que debería anclarse un objetivo de este tipo, si al programa de Gerencia o al de Comunicación, Educación Ambiental y Participación Ambiental (CEPA).

El MAE ha impulsado otros mecanismos para involucrar a diversos actores públicos, privados y comunitarios en el manejo de las áreas protegidas como los que se describen a continuación:

5.4.1.3 Convenios de Manejo Conjunto

Son compromisos entre la autoridad ambiental y una o más organizaciones sociales, en los que las instancias asumen la responsabilidad del manejo y la conservación del área protegida. Este tipo de convenios se firmaron por ejemplo, con la desaparecida Fundación Natura y el Ministerio de Salud para el manejo del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa; con la Federación de Indígenas Cofanes (FEINCE) para la Reserva Ecológica Cofán Bermejo y con la Fundación de Defensa Ecológica (FUNDECOL) para el manejo del Refugio de Vida Silvestre Estuario Río Muisne (Chiriboga, 2006). Actualmente, ninguno de estos convenios está vigente debido a que cumplieron el plazo estipulado y en otros porque el MAE asumió la administración total de las áreas protegidas mencionadas.

5.4.1.4 Acuerdos de Delegación de Administración y Cooperación Interinstitucional

El MAE suscribió este tipo de convenios con: el Gobierno Provincial del Carchi para la Reserva Ecológica El Ángel pero no entró en vigencia debido a que el funcionamiento de la mancomunidad no se viabilizó; también con el Municipio de Cuenca a través de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento ETAPA EP para la administración del Parque Nacional Cajas (Chiriboga,

2006), y, posteriormente con el mismo municipio en 2011, firmó un convenio de cooperación interinstitucional para el manejo del Área Nacional de Recreación Quimsacocha.

5.4.1.5 Acuerdos de uso y manejo de los recursos naturales por parte de las comunidades locales

En algunas áreas protegidas se han establecido acuerdos que norman el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades locales, como en el caso de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno y el Parque Nacional Yasuní.

Estos mecanismos implementados no visualizan resultados a nivel del PANE pues aún no existe una estrategia formal de participación que contenga los lineamientos para la concreción de iniciativas de participación en el manejo de áreas protegidas y que precise las obligaciones y derechos de los diversos actores.

En la medida en que los procesos sociales no son unidireccionales, las dificultades para concretar procesos de participación no deben atribuirse solamente al desempeño del MAE, desde el lado de los actores (poblaciones indígenas y afroecuatorianas, comunidades locales, sector empresarial, y población en general), también ha existido una escasa demanda por comprometerse en procesos de participación relacionados con áreas protegidas (Rivas, 2006). Debido al desconocimiento de la biodiversidad e importancia de las áreas protegidas y también a la falta de motivaciones para comprometerse en su gestión, por lo que es necesario reconocer y visibilizar los beneficios derivados de la conservación que pueden influir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población (FFLA, 2015).

En el caso de las áreas habitadas por poblaciones ancestrales, los obstáculos para viabilizar los mecanismos de participación obedecen a la confluencia de al menos tres elementos: (a)

la dificultad por llegar a acuerdos entre el uso de los recursos naturales requeridos por las poblaciones ancestrales y los objetivos de protección de la diversidad biológica; (b) la demanda de protección y legalización de territorios de pueblos indígenas y afroecuatorianos, lo que supondría una revisión de los límites, las normas y la gestión de las áreas protegidas y (c) la limitada interacción, en determinados casos, por la declaratoria de áreas protegidas o, en otros, por la realización de actividades económicas contrarias a la conservación (MAE, 2007).

Los procesos de participación con pobladores de origen mestizo también han enfrentado dificultades ya que su condición de no-ancestralidad da paso a que surjan cuestionamientos frente a su situación dentro del área protegida. Los parámetros de asentamiento de poblaciones colonas han limitado el surgimiento de una cultura afín a la participación (MAE, 2007).

En el caso de la participación de los actores de la sociedad civil en las áreas protegidas, ha estado principalmente focalizada en fundaciones o corporaciones sin fines de lucro y especialmente condicionados a los fondos por parte de las organizaciones ejecutoras. Los diferentes productos de proyectos y estudios de ONG y de organizaciones internacionales han demostrado una activa participación de estos sectores (Chiriboga, 2006).

5.4.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR

La Constitución determina que todo el proceso de planificación del Estado ecuatoriano debe ser participativo, que en toda la gestión pública se deba ejercer el control social y que toda entidad pública, o que maneje fondos públicos, deba rendir cuentas de sus actos periódicamente e interactuando con la ciudadanía en todos los ámbitos incluyendo al ambiental (Álvarez, 2011).

Para cumplir con estas exigencias constitucionales, el Estado debe propiciar, promover, definir y posibilitar las condiciones para que esa participación se haga efectiva.

Esto se ha realizado a nivel macro es decir las Instituciones del Estado como los Ministerios y los Gobiernos Autónomos Descentralizados han creado, paulatinamente y aún con deficiencias, instancias de participación y rendición de cuentas; lamentablemente, para el caso de las áreas protegidas, aún no se han creado las políticas ni los mecanismos o espacios para involucrar y preparar a la ciudadanía en todos los niveles de participación relacionados con el PANE.

La participación ciudadana está considerada en la Constitución ecuatoriana como un derecho, una garantía y un principio. En su Art 238 establece que el principio de participación ciudadana, entre otros, sustentará la gestión de los niveles de Gobierno. El Art. 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que la participación se realiza a través de los mecanismos de la democracia que son: representativa, directa y comunitaria (Figura 5).

La participación ciudadana, de acuerdo a los mandatos constitucionales, se da en todo el ciclo de la política pública, desde la planificación y ejecución, hasta la evaluación y control (Álvarez, 2011), y se instrumenta en los siguientes articulados de la legislación vigente y diversos instrumentos de política pública especialmente en:

- Constitución de la República del Ecuador
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD)
- Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)

- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y otros
- Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, objetivo 1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.
- Reglamento General de Veedurías Ciudadanas: Emitido por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social,
- Lineamientos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

De esta manera, el Estado establece un sistema de participación ciudadana, con sus diferentes niveles, mecanismos, instancias e instrumentos para hacer efectivo este derecho (Álvarez, 2011), en la figura 6 se esquematiza el sistema de participación:

5.4.2.1 Participación ciudadana en las carteras de Estado

A nivel de carteras de Estado, la participación ciudadana se hace efectiva a través de los Consejos Ciudadanos Sectoriales, (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Art. 52,53, 54 y 55). Son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial, son impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñan como redes de participación de la sociedad civil con el propósito de discutir lineamientos y estrategias de seguimiento de la implementación y evaluación de las políticas públicas (Álvarez, 2011).

Los Consejos Ciudadanos Sectoriales son utilizados como una herramienta de consulta a la ciudadanía y organizaciones sociales en torno a la formulación, implementación y monitoreo de las políticas sectoriales de alcance nacional. La ciudadanía los utiliza para proponer a los ministerios agendas sociales de políticas públicas sectoriales (Álvarez, 2011).

5.4.2.2 Participación ciudadana en el Ministerio del Ambiente del Ecuador

A partir de la publicación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana el Ministerio del Ambiente del Ecuador estableció un *Consejo Ciudadano Sectorial Ambiental*, para esto emitió el respectivo instructivo de conformación mediante A. M. No. 230, publicado en el R. O. No. 656 del 08 de marzo de 2012. Este instructivo entre los puntos sobresalientes señala:

Art. 4.- Funciones del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del Sector Ambiental:

- Intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional.
- Proponer al Ministerio del Ambiente agendas de políticas públicas sectoriales.
- Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales.
- Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes.
- Generar debates públicos sobre temas relacionados.
- Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública.
- Elegir a la delegada o delegado del Consejo Ciudadano Sectorial del Sector Ambiental a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.

Art. 9.- El Consejo Ciudadano Sectorial, estará además integrado por los actores de la sociedad civil organizada, de acuerdo al universo de organizaciones registradas en el Ministerio del Ambiente y su participación será de acuerdo al siguiente distributivo:

- Organizaciones de la Sociedad Civil, con el 79% de participación.

- Academia (centros educativos, centros de investigación) con el 15% de los participantes.
- ONG nacionales con un 5% de participación.
- Centros de rescate, herbarios, zoológicos con el 1% de participación.

Art. 16.- El Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del Sector Ambiental, estará integrado por los siguientes órganos:

1. Asamblea General

2. Mesas temáticas de trabajo

2.1 Mesa de Patrimonio Natural

2.2 Mesa de Cambio Climático

2.3 Mesa de Calidad Ambiental

2.4 Mesa de Gestión Marino Costera

3. Mesa de Gestión y Seguimiento de Programas y Proyectos

Art. 18.- Las mesas temáticas de Patrimonio Natural, Cambio Climático, Calidad Ambiental y Gestión Marino Costera tendrán por finalidades analizar y acompañar la ejecución de programas y proyectos del Sector Ambiental, así como desarrollar las recomendaciones técnicas y estrategias para su cumplimiento.

En la práctica, el Consejo Ciudadano del Sector Ambiental no ha funcionado como el mecanismo de participación para el que fue establecido, ha realizado algunas reuniones sin un seguimiento continuo, posiblemente debido a la falta de experticia en temas sociales en todo el Ministerio del Ambiente, rotación del personal y falta de visión de que estos espacios constituyen procesos de largo aliento que requieren de constancia y empoderamiento. La información acerca del Consejo Ciudadano del Sector Ambiental, no

es de fácil acceso, este mecanismo de participación requiere de una socialización incluso al interno del MAE, para establecer los enlaces adecuados, pues muchos funcionarios que deberían estar apoyando a este Consejo no conocen de su existencia.

Por ejemplo, existe una mesa de Patrimonio Natural en la que no ha participado la Dirección Nacional de Biodiversidad ni la Unidad de Áreas Protegidas, siendo éste un espacio adecuado a nivel nacional para promover un mejoramiento de la calidad de gobernanza del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

5.5 TIPOS DE GOBERNANZA EN EL PANE

El análisis de la legislación y los mecanismos de gobernanza permitió identificar los tipos de gobernanza que se realizan en el PANE, según la clasificación de la UICN (Tabla 6) son los siguientes:

5.5.1 TIPO A. GOBERNANZA POR PARTE DEL GOBIERNO

El Ministerio del Ambiente es la entidad encargada de ejecutar todas las acciones relacionadas con la gestión y toma de decisiones respecto a las áreas protegidas, como ente rector de la política ambiental. La mayoría de áreas protegidas del PANE tienen una gobernanza por parte del Gobierno; dentro de este tipo de gobernanza se incluyen las sub clasificaciones: “Agencia subnacional a cargo”, misma que se da en los casos del Parque Nacional Cajas y el Área Nacional de Recreación Quimsacocha, cuya administración está a cargo del GAD Municipal de Cuenca a través de la Empresa ETAPA EP.

Otra sub clasificación del Tipo A de gobernanza es la “Gestión delegada a una entidad”, éste es el caso del Área Nacional de Recreación Los Samanes que actualmente está a cargo del Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (Inmobiliar).

5.5.2 TIPO B. GOBERNANZA COMPARTIDA - COLABORATIVA

En el PANE se identificó también el *Tipo B. Gobernanza compartida* - colaborativa en las siguientes áreas: Reserva Biológica El Quimi, Parque Nacional Sumaco, Parque Nacional Yasuní, Área Nacional de Recreación Isla Santay, Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno y Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje; en las cuales se han establecido convenios para el uso y manejo de los recursos naturales con los propietarios.

En este tipo de gobernanza también se incluyen otro tipo de convenios que permiten la gestión de las áreas protegidas con apoyo de otras instituciones del Estado como por ejemplo los relacionados con la implementación y mantenimiento de infraestructura turística con el Ministerio del Turismo y la Empresa Pública de Parques (Inmobiliar).

5.6 CATEGORIAS DE MANEJO Y GOBERNANZA

Las categorías de manejo de las áreas protegidas del PANE, según el Art. 67 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre son:

- Parque Nacional
- Reserva Ecológica
- Refugio de Vida Silvestre
- Reserva Biológica
- Área Nacional de Recreación
- Reserva de Producción de Fauna
- Área de Caza y Pesca.

Hasta la fecha no se han creado áreas de caza y pesca, se ha mantenido la categoría de Reserva Geobotánica y además se han declarado Reservas Marinas.

Las categorías de manejo definidas en la Ley fueron revisadas en el Plan Estratégico del SNAP 2007-2016, el cual planteó una recategorización de las áreas protegidas (Tabla 7) basada en el análisis de las categorías de áreas protegidas propuesta por la UICN; sin embargo, este proceso no se ha realizado.

Es necesario considerar que el tema de las categorías de manejo es un aspecto aún muy discutido, varios análisis se han ejecutado para la recategorización de las áreas protegidas. En la actualidad, la Dirección Nacional de Biodiversidad conduce un proceso de análisis de las categorías de manejo, que generará una propuesta de lineamientos y re-definición de las categorías de manejo, de las áreas protegidas continentales del PANE (F. Prieto Director Nacional de Biodiversidad, com. pers., 20 de enero de 2016).

Al realizar una comparación de las actuales categorías de manejo que cuenta el PANE con las categorías de la UICN para áreas protegidas se observa que existe correspondencia en sus definiciones, aunque la nomenclatura sea diferente (Tabla 7), son cuatro categorías en las que los criterios de manejo establecidos son acordes, estas son: Ib. Área Silvestre (Reserva Ecológica, Reserva Biológica y Refugio de Vida Silvestre), II Parque Nacional, III. Monumento Natural (Reserva Geobotánica) y VI. Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales (Área Nacional de Recreación, Reserva de Producción de Fauna y Reserva Marina).

Respecto a los tipos de gobernanza no se observa una correspondencia con las categorías de manejo, los agrupamientos que se originan (Figura 7) tampoco están relacionados por aspectos de características geográficas, geopolíticas o ecológicas, sino más bien responden a que los titulares de derecho e interesados apoyados por diversos proyectos y ONG han facilitado el desarrollo de la gobernanza colaborativa.

En el PANE se aplican solamente dos tipos de Gobernanza: Gobernanza por parte del gobierno y Gobernanza compartida de tipo colaborativa sin que se haya aplicado la Gobernanza privada ni la Gobernanza por pueblos indígenas y comunidades locales, relacionado con el enfoque que ha manejado el país desde el 2007 a partir del Plan Estratégico del SNAP, que ha sido direccionar estos últimos tipos de gobernanza hacia otros subsistemas del SNAP como el comunitario y privado.

Sin embargo, años atrás se manejó otro enfoque para la declaración de áreas protegidas en las que se establecía la gestión de las propias comunidades ancestrales. Así por ejemplo, está el caso de Reserva Ecológica Cofán Bermejo declarada en el 2002, cuyo manejo estuvo a cargo de las comunidades cofanes por 10 años. En el 2012, el Ministerio del Ambiente nombró un administrador del área protegida, que mantiene comunicación y coordinación de actividades con la comunidad pero la toma de decisiones particularmente de presupuesto y administración están a cargo de la Autoridad Ambiental.

El MAE asumió la gestión del área protegida debido a las debilidades detectadas en torno a la organización y administración de los recursos financieros que incidieron en la eficiencia del área (B. Amaya, técnico de la unidad de áreas protegidas de la Dirección Provincial de Ambiente de Sucumbíos, comunicación personal, 18 de marzo de 2016), posteriormente las comunidades del territorio Cofán ingresaron al Programa de Incentivos para conservación del Estado “Socio Bosque”.

5.7 CALIDAD DE LA GOBERNANZA

Por la naturaleza de la mayoría de áreas protegidas que conforman el PANE, en cuanto a sus rasgos culturales, historia de creación y por estar constituidas por territorios comunales o privados, la gobernanza se ejerce de facto, ya que los actores no están reconocidos ni tampoco representados en la gobernanza de jure de las áreas protegidas. Incluso cuando se

trata de gobernanza compartida, ésta no es de tipo conjunta si no colaborativa, en la que se han insertado todo tipo de convenios y siempre las decisiones recaen en la Autoridad Ambiental.

El sistema de gobernanza del PANE presenta falencias, no puede ser considerado eficiente ni equitativo para lograr otros beneficios además de la conservación, como el acceso a medios de vida sostenibles, mantenimiento de valores culturales y cohesión social.

El tema de participación ciudadana en las áreas protegidas, en general, ha sido vagamente abordado, no se han generado los lineamientos ni directrices para viabilizarlo en los territorios, debido a la falta de capacidades en la autoridad ambiental para abordar temas sociales, el rechazo de las comunidades y propietarios privados a las áreas protegidas por las limitaciones de uso y derechos reales de sus propiedades, conflictos de tenencia de tierra y limítrofes sin resolver, entre los principales factores.

Esta situación ha generado desinterés por los Comités de Gestión pues el alcance que el TULAS les ha dado no los convierte en instancias de verdadera gobernanza para los actores es decir, con capacidad de toma de decisión sobre el territorio y sus recursos, de tal modo que sus acciones no son visibilizadas como de beneficio para los titulares de derecho. La mayoría de Comités de Gestión son promovidos por actores externos como ONG o proyectos específicos estatales, lo que provoca que no se sostengan en el tiempo.

El análisis de la calidad de gobernanza aplicado para el Subsistema PANE (Anexo 2) muestra debilidad en la aplicación de los principios de buena gobernanza de la UICN: legitimidad y voz, dirección, desempeño, responsabilidad y rendición de cuentas, justicia y derechos.

El puntaje más bajo se obtuvo en la evaluación del principio de *responsabilidad y rendición de cuentas*, con un cumplimiento del 13%; las preguntas menos valoradas fueron las siguientes:

- ¿Se realiza una evaluación de los mecanismos para que los actores con un rol en la gobernanza compartan información y expresen eficazmente sus puntos de vista?
- ¿Existe un mecanismo para tramitar quejas accesibles a todo tipo de público?
- ¿Se informa al público de manera habitual y transparente el cumplimiento de responsabilidades?
- ¿Existen mecanismos de retroalimentación acerca de impactos ecológicos y sociales relacionados con el sistema de áreas protegidas?
- ¿Se cuenta con un sistema para recopilar y analizar datos relacionados con infracciones de normas de las áreas protegidas, incluyendo análisis comparativos entre diferentes áreas protegidas?

En cambio el puntaje mayor fue para el principio de *dirección* con 50% de cumplimiento (Tabla 8), las preguntas mejor valoradas fueron las siguientes:

- ¿Hay una visión estratégica general para el sistema de áreas protegidas?
- ¿Están integradas las áreas protegidas dentro de estrategias y planes nacionales?
- ¿La institución gubernamental encargada de las AP colabora con otros sectores relacionados?

Estos resultados están estrechamente relacionados con el tipo de gobernanza que se ejerce en el PANE, en donde la toma de decisiones es exclusiva del gobierno sin involucramiento de los interesados y propietarios de las áreas protegidas.

En función de la evaluación aplicada (Anexo 2) a través de la cual se identificaron puntos críticos cuyo avance ha sido deficiente o nulo, se establecieron los lineamientos para un

Plan de Acción para el mejoramiento de la calidad de gobernanza en el PANE. En la Tabla 3 se describe para cada principio de buena gobernanza el problema identificado, el objetivo a alcanzarse, la línea de acción sobre la cual trabajar, así como el indicador que permitirá medir el avance.

La información de la Tabla 3 pretende mostrar los puntos críticos sobre los que no ha existido avance, es necesario enfatizar que para mejorar la calidad de gobernanza se requiere del compromiso de la Autoridad Ambiental para disponer a su personal el trabajar en estos procesos, asignar fondos para fomentar la participación, desarrollar actividades en las áreas protegidas, establecer la obligatoriedad de rendición de cuentas, promocionar incentivos, además de crear y fortalecer capacidades para la gobernanza en la Institución y con los interesados.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

- En el Ecuador, a partir de la nueva Constitución en la que se declara a la participación como un principio y un derecho; se han establecido diversos instrumentos legales y de política, sin embargo, la participación ciudadana aún no es efectiva. El Ministerio del Ambiente no ha logrado incorporar los mecanismos y procesos para garantizar lo expuesto en la Carta Magna respecto a participación.
- El Consejo Ciudadano del Sector Ambiental, creado mediante acuerdo ministerial para constituirse en el mecanismo de participación y consulta, no ha funcionado, generando un vacío en el relacionamiento del Estado con la sociedad y, en general, en la gobernanza del PANE continental.
- La Autoridad Ambiental no ha generado una política de participación social en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas como fue la recomendación del Plan Estratégico 2007-2016.
- Diversos organismos, estatales y privados, están involucrados de diferente manera en la gobernanza del PANE, cada uno con distintas agendas, instrumentos, intereses y prioridades. Se debe buscar un equilibrio dinámico y de mutuo apoyo entre los múltiples actores e instituciones para fortalecer la gobernanza del PANE.
- Los alcances que la legislación otorga a los Comités de Gestión no permiten una gestión compartida de las áreas protegidas, tampoco un acceso a la distribución equitativa de los costos y beneficios de la conservación, lo que ha causado desinterés entre los titulares de derechos y otros actores por participar en estos espacios.

- Los Comités de Gestión han sido principalmente liderados y promovidos por proyectos y ONG por lo que la Autoridad Ambiental no se ha apropiado adecuadamente de estos espacios provocando que no sean sostenibles en el tiempo.
- Los objetivos de los Comités de Gestión establecidos en la legislación están direccionados para promover apoyo para la gestión de las áreas protegidas, no para generar participación ciudadana, por lo tanto no facilitan la aplicación de los principios de la buena gobernanza de la UICN: legitimidad y voz, dirección, desempeño, responsabilidad y rendición de cuentas, justicia y derechos.
- La Autoridad Ambiental ha demostrado debilidad en la conducción y sostenimiento de los Comités de Gestión, evidenciado por el escaso interés y poca experticia para abordar temas sociales y procesos de participación.
- La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre data de 1986 y requiere de una actualización para mejorar los aspectos de gobernanza en torno a las áreas protegidas, puesto que no posibilita esquemas de cogestión, participación, gobernanza diferenciada, entre otros.
- La actual funcionalidad administrativa del MAE, conformada por subsecretarías, direcciones provinciales y direcciones técnicas como la DNB, ha generado descoordinación y duplicidad de esfuerzos en las competencias y niveles de autoridad en la gestión de las áreas protegidas, afectando directamente la gobernanza del sistema.
- El principal nudo crítico que limita la participación ciudadana en el PANE constituye los conflictos de tenencia de tierra y de límites que no han sido resueltos, la Autoridad Ambiental requiere avanzar en la gestión de estos los conflictos para efectivizar una gobernanza conjunta.

- Para mejorar la calidad de gobernanza se requiere del compromiso de la Autoridad Ambiental para disponer a su personal trabajar en estos procesos, asignar fondos para fomentar la participación, desarrollar acciones de participación ciudadana en las áreas protegidas, establecer la obligatoriedad de rendición de cuentas, promoción de incentivos, además crear y fortalecer capacidades para la gobernanza en la institución y con actores interesados.
- Asociada a esta evaluación de calidad de gobernanza se identificó un bajo nivel de reconocimiento de la historia y aspectos culturales del PANE, no se cuenta con información de cada área protegida y tampoco a nivel de sistema acerca de la relación sociocultural con la conservación, lo cual incide en la apropiación y reconocimiento aspectos clave en los esquemas de gobernanza.
- Para hacer efectivo el control social es necesario aplicar varias estrategias como: crear dependencias dedicadas a fomentar la participación y el control social desde la autoridad ambiental; fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil mediante programas de capacitación en deberes y derechos; generar capital social a través de programas de promoción de la ciudadanía y sustentabilidad ambiental; formar espacios continuos de comunicación y diálogo entre la Autoridad Ambiental (nacional, regional, local) y los pobladores locales; elaborar presupuestos participativos, veedurías y otras formas de vigilancia social.
- La metodología planteada por la UICN para la evaluación de la gobernanza es una herramienta útil, de fácil aplicación y pertinente para conducir la evaluación y planificación de acciones para mejorar la gobernanza en un sistema de áreas protegidas.

6.2. RECOMENDACIONES

El PANE requiere mejorar la gestión y conservación de las áreas protegidas, así como efectivizar los mecanismos de participación que la nueva Constitución y las leyes recientes, le exigen a la Autoridad Ambiental.

Se requiere viabilizar una verdadera gobernanza compartida en la que la denominada gobernanza conjunta le otorgue a los titulares de derecho responsabilidades y derechos acerca de la toma de decisiones, de tal modo que los comités de gestión se conviertan en plataformas que aglutinen a los representantes con diversos intereses, los cuales se sientan en un organismo de gobernanza con autoridad y responsabilidad para toma de decisiones conjuntas.

Para efectivizar una gobernanza conjunta en el PANE se requiere avanzar en la resolución de los conflictos de tenencia y límites, como una obligatoriedad de la aplicación de la nueva Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales publicada en el R. O. No. 711 de 14 de marzo de 2016, que en su Art. 80 establece “ *En caso de legalización de tierras comunales o territorios en posesión ancestral en áreas protegidas, patrimonio forestal del Estado o bosques y vegetación protectores públicos, la delimitación y adjudicación la realizará la Autoridad Ambiental Nacional, con el procedimiento que en coordinación se establezca con la Autoridad Agraria Nacional*”.

Es necesario aplicar los lineamientos que se establezcan a partir de los estudios para la zonificación de las áreas protegidas, que se están elaborando en función del estado actual de la cobertura vegetal. Estos resultados aportarán a la generación de propuestas de re categorización de las áreas protegidas, que permita el uso sostenible de recursos en zonas que están mayormente pobladas, brindando mayores posibilidades a comunidades que actualmente tienen limitaciones.

El grupo focal de la DNB que participó en el análisis y evaluación de la gobernanza en el PANE señala que debido al poco avance que se tiene en participación ciudadana, el proceso para llegar a establecer una gobernanza conjunta debe ser paulatino por lo que proponen inicialmente trabajar en los siguientes aspectos:

➤ *Fortalecer la gobernanza colaborativa en el PANE*

La experiencia que se tiene en algunas áreas protegidas con los Convenios de Uso y Manejo de recursos debe ser replicada y ampliados sus alcances respecto a la participación de los involucrados en la gobernanza del área protegida.

La gobernanza en colaboración debe ser fortalecida y replicada en otras áreas protegidas, considerando a éste como un proceso de aprendizaje y fortalecimiento previo hasta alcanzar una gobernanza conjunta.

El esquema del mecanismo de la gobernanza colaborativa, que podría adaptarse para el PANE, incluye las siguientes instancias: *i)* La autoridad ambiental, representada en las Direcciones Provinciales del MAE, como la agencia u organismo que recibe las propuestas acordadas en los comités de gestión para aprobarlas, *ii)* Comités de gestión, que son el órgano pluralista que incluye a titulares de derecho (que mantienen convenios de uso y manejo) e interesados en el cuál se elaboran, analizan y definen las propuestas para ser presentadas a la Autoridad Ambiental, en este organismo se toman las decisiones por consenso y *iii)* la administración del área protegida que conjuntamente con los titulares de derecho implementa las decisiones.

Para que se realice una gobernanza colaborativa según (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014) se deben incluir los siguientes aspectos: *i)* un proceso de negociación, *ii)* un acuerdo que describe roles, responsabilidades, beneficios y contribuciones que se esperan de las distintas partes y *iii)* una instancia de gobernanza pluralista.

➤ *Mejorar la calidad de gobernanza a través de la aplicación del Plan de Acción*

Revisar, corregir e implementar el Plan de Acción propuesto en este estudio para el fortalecimiento de la gobernanza en el PANE enfocándose en los aspectos débiles de los principios de la buena gobernanza de UICN (legitimidad y voz, dirección, desempeño, responsabilidad y rendición de cuentas, justicia y derechos), la aplicación de éste plan entre otros aspectos permitirá avanzar en los puntos deficientes detectados en la calidad de gobernanza.

➤ *Insertar el fortalecimiento de la gobernanza y aplicación de sus cinco principios en la actualización del Plan Estratégico del SNAP y otros instrumentos de planificación de las áreas protegidas.*

El Plan Estratégico del SNAP debe incorporar entre sus líneas de acción la aplicación de los principios de la UICN, para la buena gobernanza así como los mecanismos para ampliarla y fortalecerla. Los PGOA y planes de manejo deberían incluir entre sus objetivos el mejoramiento de la calidad de gobernanza.

➤ *Efectivizar la participación ciudadana*

Es necesario que tanto a nivel del PANE como de cada área protegida, se promuevan espacios de participación para el involucramiento de los actores, por ejemplo, incluir a los titulares de derechos e interesados en la medición de efectividad de manejo de cada área protegida, ejecutar los procesos de rendición de cuentas desde el nivel central (SNAP), que los administradores de las áreas protegidas ejecute las actividades planteadas en los diversos programas de los planes de manejo conjuntamente con actores locales.

➤ *Capacitar al personal del MAE en temas sociales*

Fomentar el entendimiento de los procesos sociales a través de la formación del personal del Ministerio del Ambiente en temas relevantes como: gobernanza, justicia y derechos,

enfoque de género, participación, gestión de conflictos y planificación territorial lo que permitirá crear la experticia necesaria para mejorar la calidad de la gobernanza en el PANE.

➤ *Capacitar a los actores e interesados de las áreas protegidas*

Para lograr la aceptación y empoderamiento de los procesos de participación ciudadana en las áreas protegidas se requiere también la formación de los principales actores, para lo cual el MAE podría generar “Guías para la participación ciudadana en áreas protegidas” y ser difundidas a través de diferentes medios audiovisuales o escritos.

➤ *Comités de gestión*

El trabajo a este nivel podría partir de una reforma del TULAS, en lo concerniente a Comités de Gestión, o en su defecto de la expedición de un Acuerdo Ministerial que especifique mayores alcances o derechos para los miembros de estos espacios de participación que contribuyan a un mejoramiento de la calidad de gobernanza.

Se requieren de lineamientos específicos para el funcionamiento de los Comités de Gestión en los que la Autoridad Ambiental deberá ajustarse a la visión de la Constitución, que declara la participación como un principio y un derecho. Con base a estos preceptos analizar y actualizar los deberes y derechos de los miembros de los Comités de Gestión los que deberían incluir aspectos como la distribución equitativa de los costos y beneficios de la conservación del área protegida, rendición de cuentas, consulta y deliberación, entre otros.

Las nuevas atribuciones de los comités de gestión requieren incorporar en sus lineamientos los actuales mecanismos de participación (silla vacía, presupuesto participativo, audiencia pública, consejos consultivos, cabildos populares) y también los de control social (observatorios, veedurías y rendición de cuentas) los que contribuirán a la eficiente

aplicación de los cinco principios de la buena gobernanza para áreas protegidas identificados por la UICN.

➤ *Involucramiento con Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)*

Los GAD constituyen actores importantes que requieren ser incorporados en la gobernanza del PANE. Cada GAD debe considerar dentro de su planificación territorial a las áreas protegidas, para lo cual la Autoridad Ambiental requiere establecer los enlaces adecuados y permanentes con los GAD que tienen relación directa con las áreas protegidas.

Las áreas protegidas demandan ser consideradas como los espacios generadores de servicios ecosistémicos para la ciudadanía y ser incluidas en el contexto de planificación territorial local, por lo que es indispensable que los GAD las visualicen en los ámbitos de su gestión político administrativa. Es necesario también que los GAD involucren en su accionar a las poblaciones asentadas en áreas protegidas, que históricamente han sido relegadas de una mejora de su calidad de vida; bajo los parámetros técnicos y legales que estos territorio especiales requieren.

Bajo este proceso de fortalecimiento de la relación entre las áreas protegidas y los gobiernos autónomos descentralizados, se podría motivar a otros GAD a replicar la experiencia de Cuenca de la empresa ETAPA EP, particularmente con otras áreas protegidas que están conformadas por el ecosistema páramo, debido a su relación directa con el recurso agua, y son consideradas de alta importancia para las ciudades. Esto a su vez permitiría la obtención de pagos o compensaciones por servicios ambientales y además de ésta manera se fortalecería el tipo de Gobernanza de la Agencia Subnacional a Cargo.

Este involucramiento con los GAD requiere contemplar la obligatoriedad de que los administradores de las áreas protegidas participen en las instancias de planificación territorial como: asambleas locales de participación, consejo local de planificación para la

elaboración y reforma de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, deliberación en las sesiones públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la presentación de los anteproyectos de presupuestos de los GAD.

➤ *Conformación de una instancia para el fortalecimiento de la gobernanza a nivel del SNAP*

La gobernanza requiere ser fortalecida también a nivel macro es decir como Sistema Nacional de Áreas Protegidas, para esto podría conformarse una instancia de participación que aglutine a representantes de los diversos sectores relacionados con áreas protegidas, tanto gubernamentales como de la sociedad civil. La Autoridad Ambiental deberá decidir qué nombre llevaría esta instancia o plataforma que podría replicar la experiencia de lo que fue el Grupo Nacional de Trabajo (GNTB) de Biodiversidad o retomar el espíritu de lo que pretende ser el Consejo Ambiental Ciudadano, direccionando este espacio para la discusión de políticas incluyendo el mejoramiento de la calidad de gobernanza para el SNAP, así como de otros aspectos primordiales de gestión en donde la participación ciudadana es fundamental.

Cuando esta instancia haya progresado y generado resultados debería analizarse la conformación de espacios similares a escala regional (Costa, Sierra y Oriente) o ecosistémica (manglar, páramo, bosque seco, entre otros).

Los aspectos señalados son parte de procesos continuos que se transforman en el tiempo y son necesarios para consolidar y fortalecer la conservación en el PANE. Los actores locales requieren generar un sentido de apropiación de las áreas protegidas con una valoración sustancial de la importancia de las mismas para el mantenimiento de la vida.

➤ *Fortalecimiento de la institucionalidad del SNAP*

Es necesaria una re estructuración del MAE que visualice al SNAP como un sistema único para fortalecer su institucionalidad con una Dirección o instancia técnico administrativa a la que respondan todas las áreas protegidas; las que podrían estar agrupadas en un esquema de organización territorial para la parte operativa, similar al esquema que maneja Parques Nacionales de Colombia (Territoriales Pacífico, Andes, Amazonía), esto implicaría un incremento de recursos humanos y financieros, sin embargo otra opción podría partir de que las autoridades ambientales empoderen a la Unidad de Áreas Protegidas de la Dirección Nacional de Biodiversidad como una única Dirección de Áreas Protegidas con competencias sobre las Direcciones Provinciales en los aspectos relativos al PANE.

6. LITERATURA CITADA

- Álvarez, C. (2011). *Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD* (pp. 10-23), SENPLADES - Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Pública. Zonal 4. Quito, Ecuador.
- Andrade K., Andrade, M., Fontaine, G., Fuentes, J. & Velasco, S. (2011). *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas* (pp.26-41). FLACSO, Sede Ecuador, UICN. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador.
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak N., Phillips, A. & Sandwith, T. (2014). *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción*. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas (pp. 106). UICN. Gland, Suiza.
- Casavecchia, C., Lobo Peredo, A. & Arguedas, S. (2014). *Planificación y Gestión de Áreas Protegidas en América del Sur: Avances en la Aplicación del Enfoque Ecosistémico* (pp. 18-30). UICN, Quito, Ecuador.
- Castro, F., Hogenboom, B. & Baud, M. (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina* (pp. 9-13). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Buenos Aires, Argentina.
- Chiriboga. C. (2006). *Diagnóstico y estudio de caso de gobernanza y áreas protegidas en el Ecuador* (pp.180). Fundación Ecociencia, UICN, Conservación Internacional y Ministerio del Ambiente del Ecuador. Quito, Ecuador.

- Cifuentes, M., Ponce, A., Albán, F., Mena, P., Mosquera, G., Rodríguez, J., Silva, D., Suárez, L., Tobar, A. y Torres, J. (1989). *Estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador*. Fase II. MAG-Fundación Natura. Consultoría. Quito, Ecuador.
- Cisneros, M. (2010). *Análisis de la relación Fondo Ambiental Nacional, FAN - Ministerio del Ambiente, MAE* (pp.12-16). Tesis del Programa de Maestría en Administración para el Desarrollo Mención: Gerencia Social Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Quito, Ecuador.
- Columba, K. (2013). *Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas de Ecuador* (pp.16-90). USAID- MAE. Quito, Ecuador.
- Dudle, N. (Ed.). 2008. *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. (pp. 2-38). UICN. Gland, Suiza.
- Elbers, J. (Ed.) (2011). *Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro* (139-146, 205-214). UICN. Quito, Ecuador.
- Fundación Futuro Latinoamericano. (2011a). *Gobernanza en las Áreas Protegidas Marinas y Costeras: el caso del Ecuador* (pp. 21). Quito, Ecuador.
- Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) & University of Massachusetts Boston (UMB). (2015). *Diálogo y Políticas Públicas. Transformación de conflictos en el marco de la gestión de la política pública* (pp. 47). Quito, Ecuador.
- Fundación Futuro Latinoamericano. (2015a.). *Gobiernos locales y conflictividad socioambiental. Buenas prácticas para la transformación de conflictos socioambientales* (pp.20-28). Quito, Ecuador.

- Fundación Futuro Latinoamericano. (2015b.). *Gobernanza para el Manejo de los Recursos Naturales y las Áreas Protegidas*. (pp. 20-84) Quito, Ecuador.
- Garcés, S. (2008). *Aprendiendo acerca de las áreas protegidas. Áreas Protegidas y conservación en los países andinos: modelos y estrategias de participación* (pp.2-3). Primera Parte. Programa de Estudios Socioambientales FLACSO Sede Ecuador. Quito, Ecuador.
- Hockings, M., Leverington, R. & R. James. (2003). *Evaluando la Efectividad de Manejo: La conservación de las áreas protegidas ahora y en el futuro, un informe de antecedentes preparado para el V Congreso Mundial de Parques.*, Durban. UICN Comisión Mundial de las Áreas Protegidas. Gland, Suiza.
- Jeffery, M (2004). *An international legal regime for protected areas* in: Scanlon, J. & Burhenne-Guilmin, F. (Eds). (2003). *Gobernanza Ambiental a Nivel Internacional. Un régimen jurídico internacional para las áreas protegidas*. V Congreso Mundial de Parques de la UICN. Durban, Sudáfrica
- Ministerio del Ambiente de Ecuador. (2007). *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 – 2016* (13-47, 61-65). Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2009). Acuerdo Ministerial 175. *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos* publicado en el Registro Oficial 509, 19 de enero 2009.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador & GIZ. (2013). *Módulo de Gobernanza en Áreas Protegidas*. Programa Aula Verde, Subprograma de Capacitación Profesional de Guardaparques. Quito, Ecuador.

- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2012). *Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica*. (pp. 38). Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2012). Acuerdo Ministerial No. 230. *Instructivo para la conformación de Consejo Ciudadano del Sector Ambiental*. Publicado en el Registro Oficial No. 656 del 8 de marzo de 2012.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2014). *Evaluación de Efectividad de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado: Guía Metodológica* (pp.13-20). Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2015). *Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del Ecuador* (pp.46-52). Quito -Ecuador.
- ONU. Informe Brundtland (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. New York, USA.
- Putney, A. 1976. *Estrategia Preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador*. MAG – Dirección General de Desarrollo Forestal. UNDP/FAO-ECU/71/527, Documento de Trabajo No. 17. Quito, Ecuador.
- Regalado, S., Rizzo, B. & Rivera, A. (2014). (no publicado). *Informe del Estado de Situación de los Comités de Gestión de las áreas protegidas: Reserva Ecológica Cotacachi – Cayapas, Reserva Ecológica El Ángel, Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje y Parque Nacional Sangay* (pp.45). Fundación Ecológica Rikcharina. Cuenca, Ecuador.

- Rivas A, (comp.) (2006). *Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo* (pp.20-56). UICN, Quito, Ecuador.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2004). *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programa de trabajo del CDB)* (pp. 34). Quebec, Canadá.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2009), *Biodiversidad, desarrollo y alivio de la pobreza: Reconociendo el papel de la biodiversidad para el bienestar humano*. (pp.52 páginas). Quebec, Canadá.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2010). *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica y las Metas de Aichi (2011-2020). Un marco de acción de diez años para todos los países y las partes pertinentes para salvar la diversidad biológica y mejorar sus beneficios para las personas*. Quebec, Canadá.
- Scanlon, J. & Burhenne-Guilmin, F. (Eds). (2003). *Gobernanza Ambiental a Nivel Internacional. Un régimen jurídico internacional para las áreas protegidas*. Sección 1: *Resumen ejecutivo*. V Congreso Mundial de Parques de la UICN. Durban, Sudáfrica.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017)* (pp. 600). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito, Ecuador.
- Solis, V., Madrigal, P., Ayales, I. & Fonseca, M. (2003). *Equidad entre áreas protegidas y comunidades locales: reflexión desde Mesoamérica y El Caribe* (pp.12-20). Coope Sol i Dar. CMWG-CEESP-UICN/TILCEPA-WCPA-UICN. Proyecto Sectorial “People and Biodiversity in Rural Areas” ABS-LISTRA – GTZ, HIVOS, Fundación AVINA, Programa CIID-UPAZ. San José, Costa Rica.

UICN. (2004.). Resolución 3.012 sobre *Gobernanza de los recursos naturales para la conservación y el desarrollo sostenible*, adoptada en el III Congreso Mundial de la Naturaleza, Bangkok (Tailandia).

Valarezo, (1999) (documento no publicado). *Plan Estratégico del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*. Quito, Ecuador.

Worboys, G., Lockwood, M., Kothari, A., Feary, S & Pulsford, I .(eds). (2015) .*Protected Area Governance and Management*. ANU Press, Canberra Published by ANU Press The Australian National University. Australia.

7. FIGURAS



Figura 1. Mapa del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado

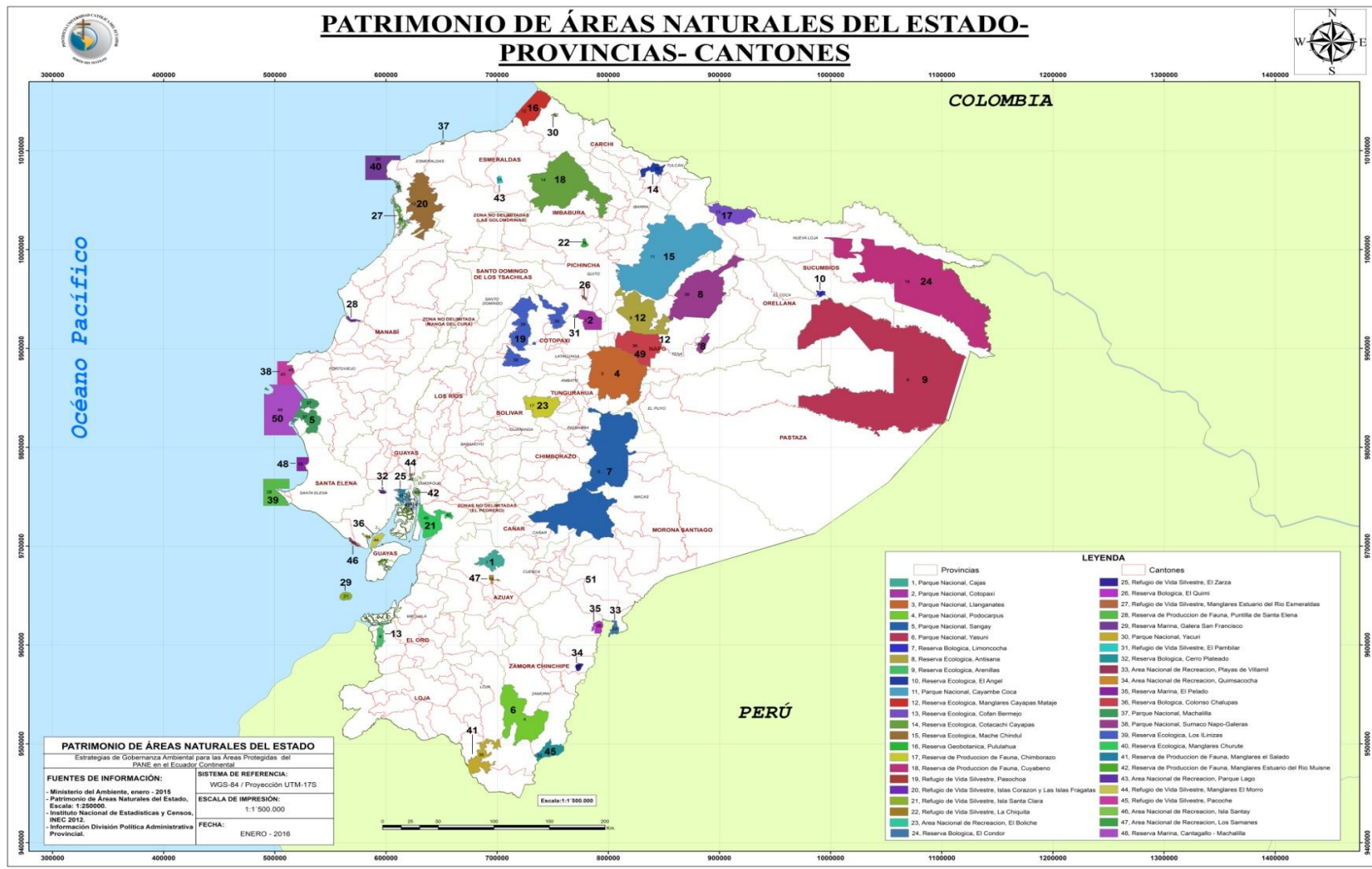


Figura 2. Mapa del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado - Provincias - Cantones

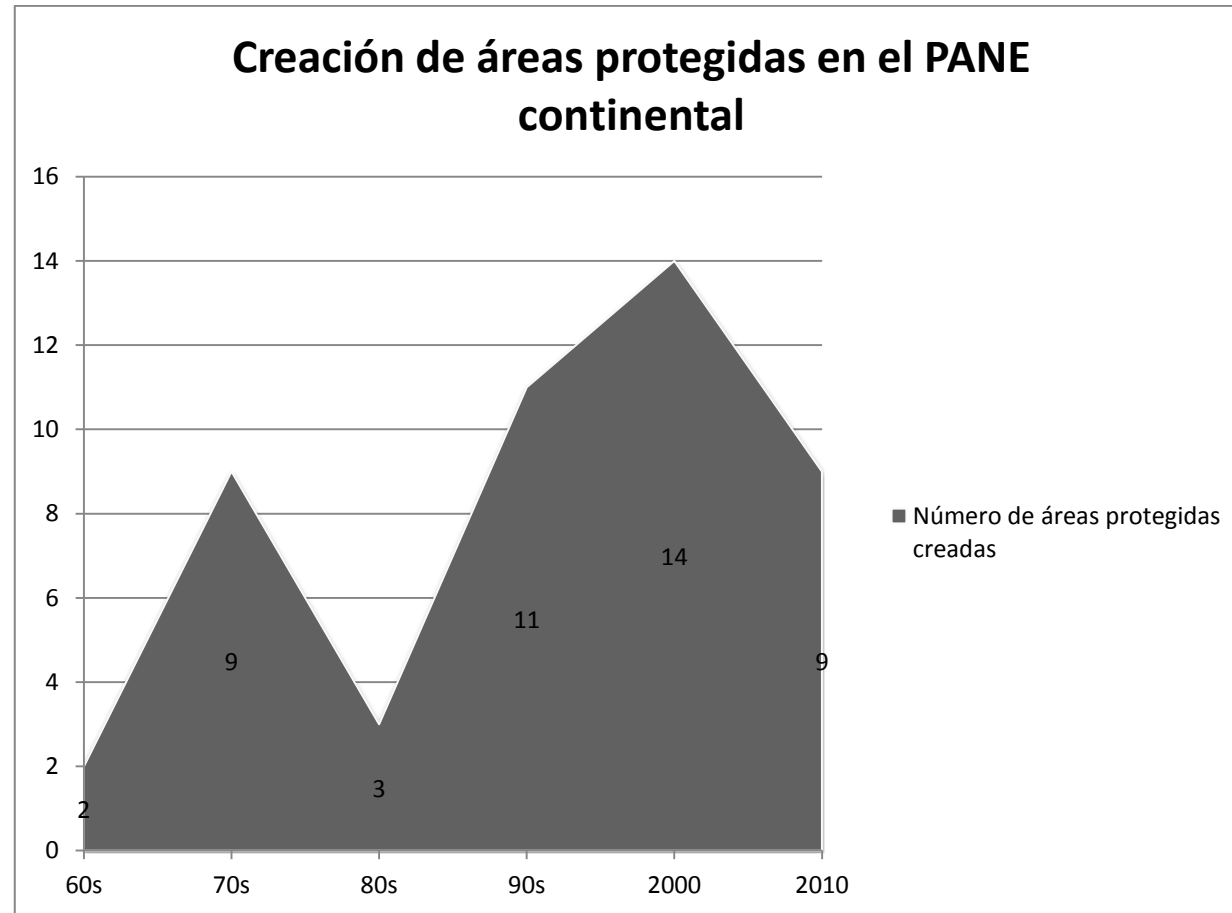


Figura 3. Creación de Áreas Protegidas en el PANE continental

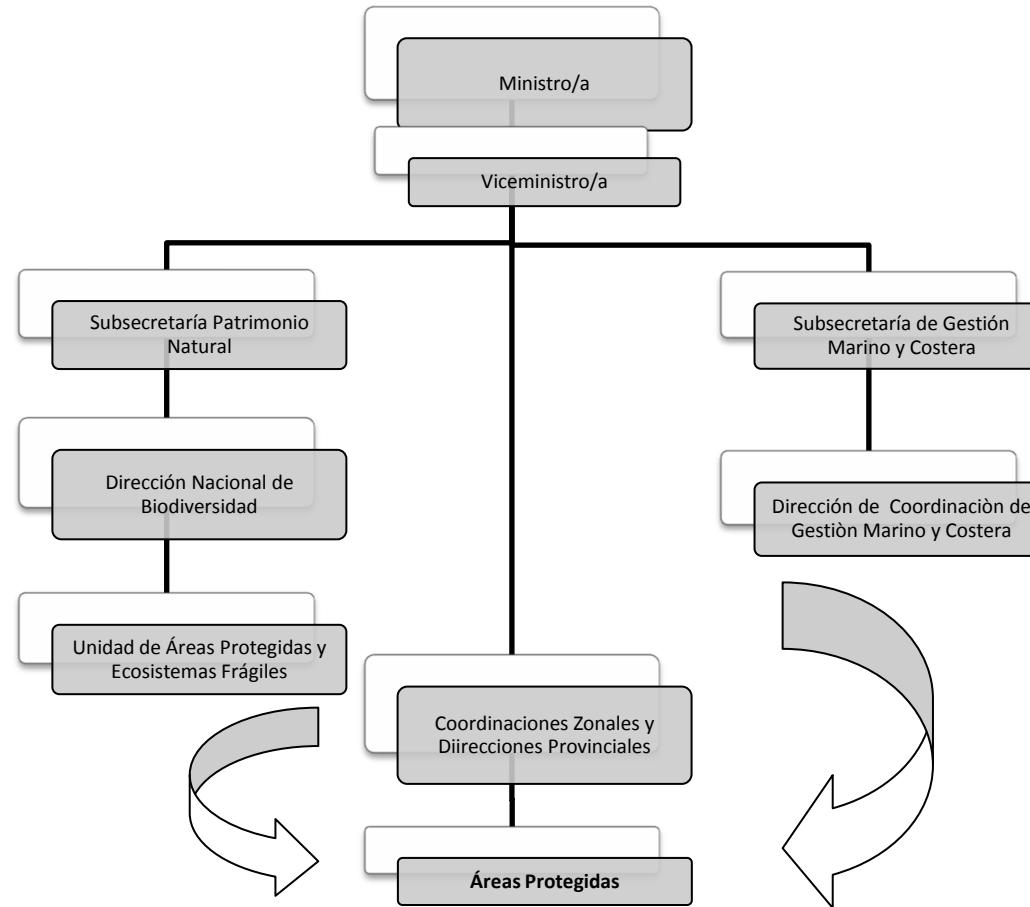


Figura 4. Organigrama del Ministerio del Ambiente para la gestión del PANE

Fuente: Adaptado de Organigrama MAE, 2009

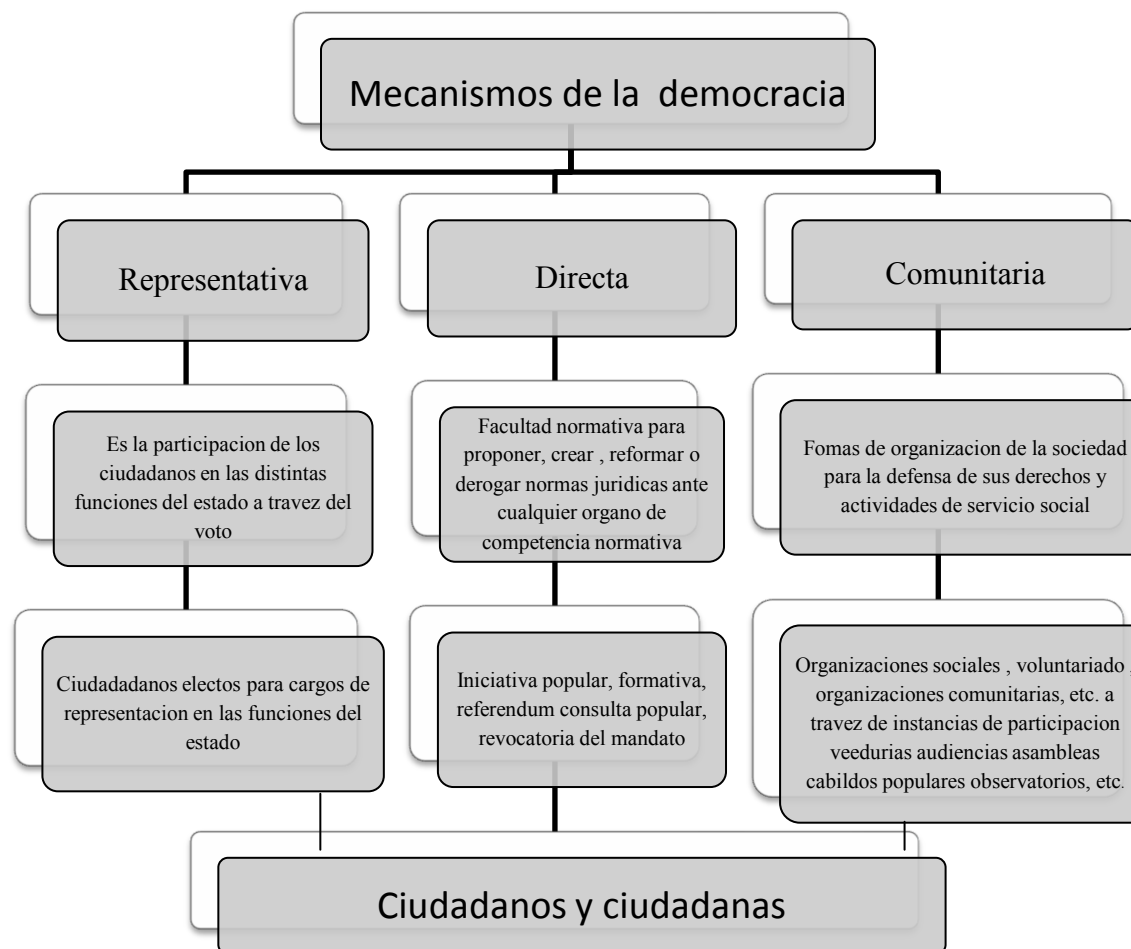


Figura 5. Mecanismos de Democracia en Ecuador

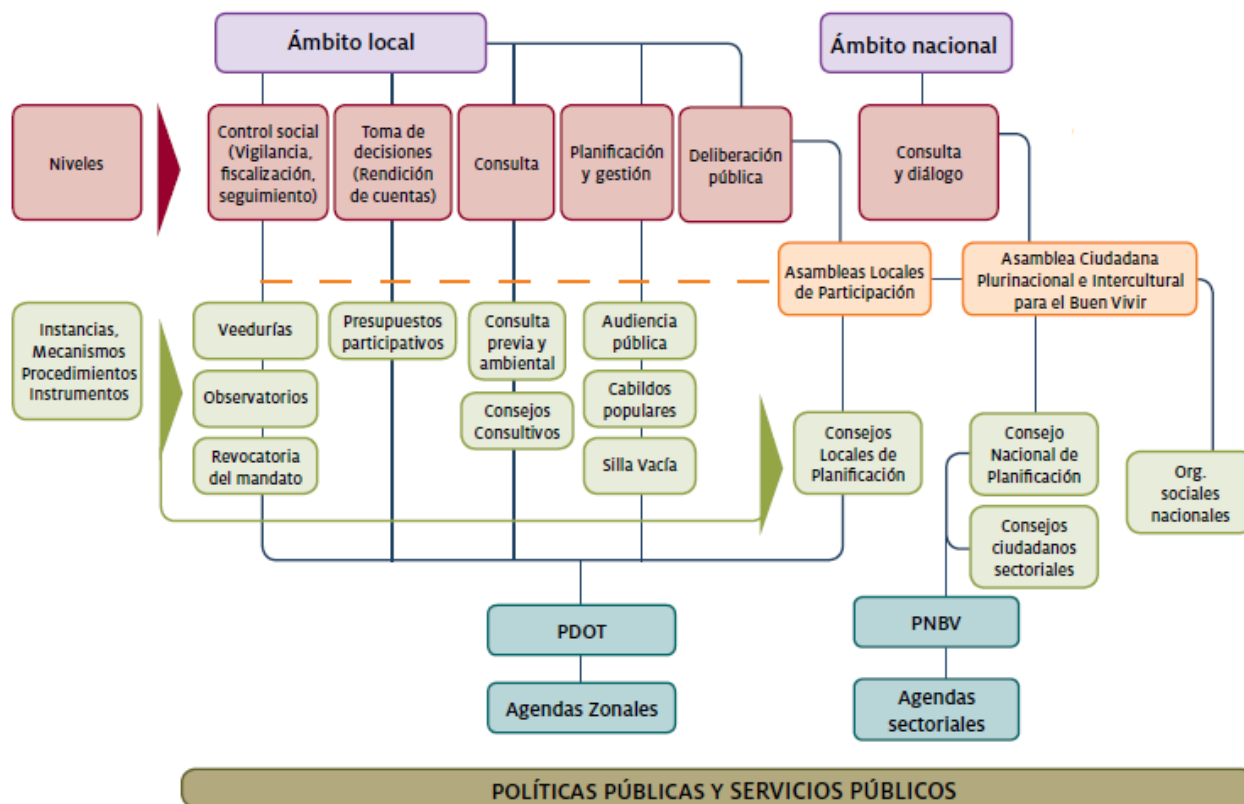


Figura 6. Sistema de Participación Ciudadana en el Ecuador

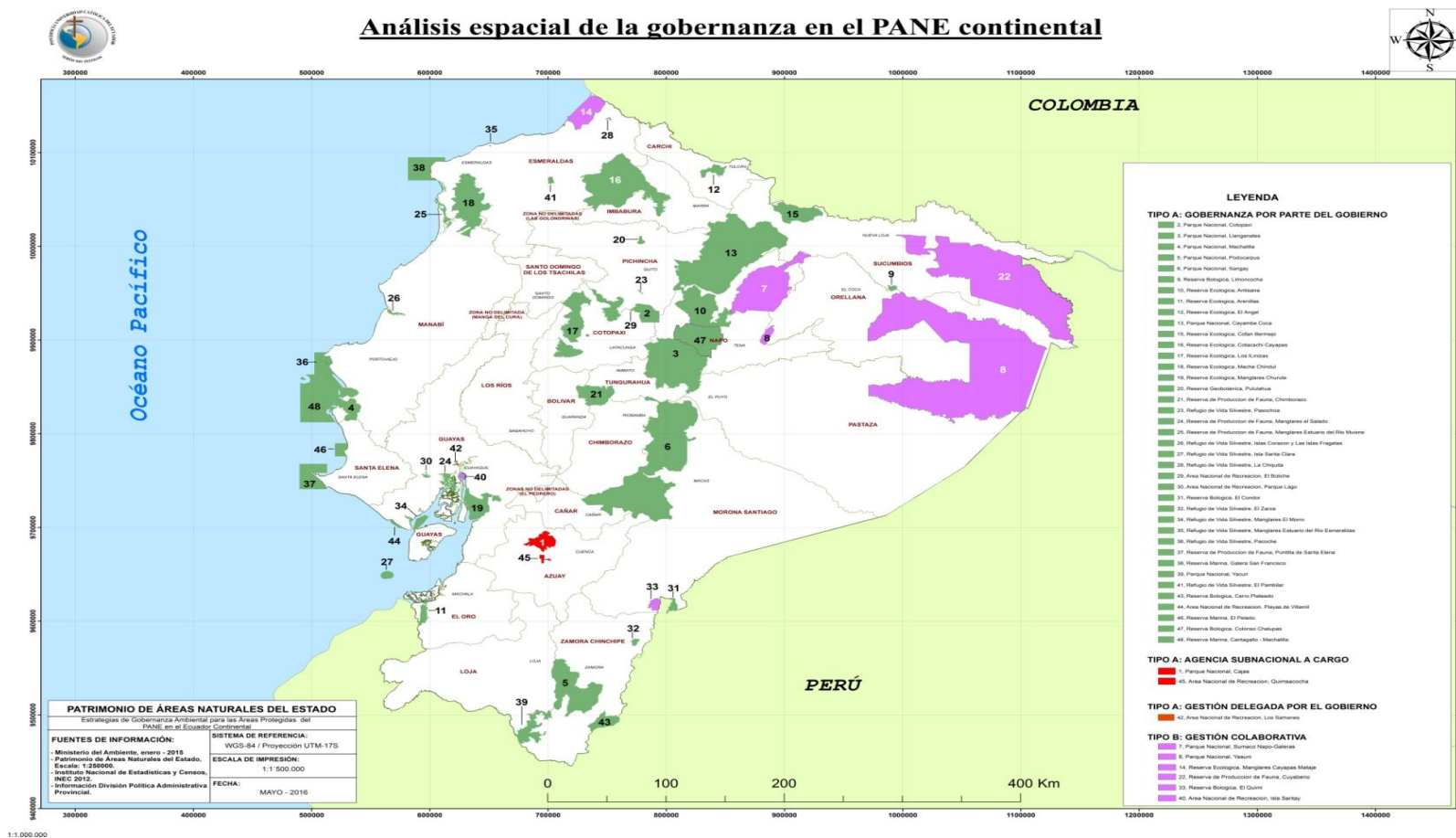


Figura 7. Mapa del análisis espacial de la gobernanza en el PANE

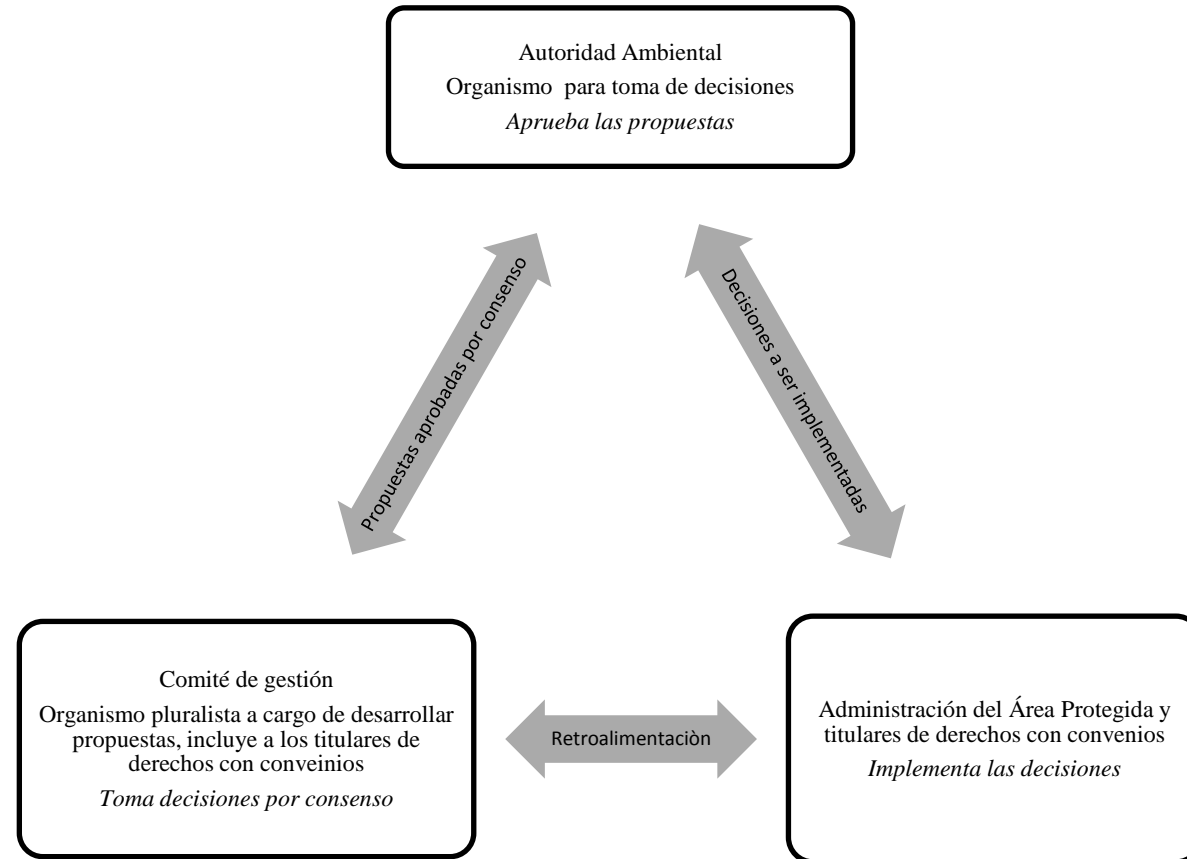


Figura 8. Esquema del mecanismo de gobernanza colaborativa

8. TABLAS

Tabla 1. Matriz utilizada en la Fase III, evaluación de la gobernanza y planificación estratégica

Análisis			
Pasos	Actividades	Preguntas claves	Insumos utilizados
<p>Paso 1: especifique qué quiere decir sistema de áreas protegidas en la región o el país que se está considerando, obtenga información</p>	<p>Listado y mapas de las áreas protegidas</p>	<p>¿Qué comprende el sistema de áreas protegidas?</p> <p>¿Cuál es la escala que permite ver mejor en los mapas la distribución de las áreas protegidas para su análisis como un sistema?</p>	<p>-Constitución.</p> <p>-Información oficial del MAE proporcionada por la Dirección de Seguimiento y Evaluación</p> <p>- Información cartográfica de la Unidad de Áreas Protegidas</p> <p>-La escala cartográfica que se usó es 1: 1500 000</p>

Pasos	Actividades	Preguntas claves	Insumos utilizados
<p>básica sobre todas las inscripciones individuales en el sistema y haga un mapa a una escala que permita su análisis como sistema</p>			
<p>Paso 2: examine la historia de la conservación y los atributos y valores culturales que jugaron un papel en el desarrollo del sistema de</p>	<p>Historia y cultura</p>	<p>¿Cuál es el origen de las iniciativas de conservación relacionadas con el sistema de áreas protegidas?</p> <p>¿Cómo se desarrolló el sistema?</p> <p>¿Han jugado un papel de consideración los valores y los rasgos culturales característicos en la conservación de la naturaleza y el desarrollo del sistema de</p>	<p>-Informes proporcionados por la Dirección Nacional de Biodiversidad</p> <p>-Entrevistas a Técnicos de la DNB</p> <p>-Encuesta a jefes de área</p> <p>-Plan Estratégico del SNAP 2007-2016 (MAE,-2007).</p> <p>-Diagnóstico y Estudio de caso de gobernanza y áreas protegidas en el Ecuador (Chiriboga, 2006)</p> <p>-Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los</p>

Pasos	Actividades	Preguntas claves	Insumos utilizados
áreas protegidas		Áreas protegidas?	<p>Andes Tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo (Rivas, 2006)</p> <p>-Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas de Ecuador (Columba,2013)</p>
<p>Paso 3: identifique los principales actores e instituciones involucrados en el gobierno del sistema de áreas protegidas, y aquellos no involucrados pero que reclaman un papel y desean involucrarse</p>	Actores e instituciones	<p>¿Qué actores e instituciones estaban o están formalmente a cargo de desarrollar, coordinar y tomar las decisiones acerca del sistema de áreas protegidas?</p> <p>¿Qué actores e instituciones quisieran estar involucradas y/o están preparadas para jugar un papel en la gobernanza de áreas protegidas?</p>	<p>-Informes de la Dirección Nacional de Biodiversidad</p> <p>-Levantamiento de información con grupo focal de la Unidad de Áreas Protegidas</p> <p>-Entrevistas a técnicos del MAE</p> <p>-Encuesta a jefes de área</p> <p>-Plan Estratégico del SNAP 2007-2016 (MAE, 2007)</p> <p>-Estrategia de Sostenibilidad Financiera 2015. (MAE, 2015)</p> <p>-Evaluación de efectividad de manejo de Patrimonio de Áreas Naturales del Estado Datos del SIB 2014 (MAE, 2014)</p> <p>-Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre</p>

Pasos	Actividades	Preguntas claves	Insumos utilizados
			<p>Áreas Protegidas del CBD (MAE,2012)</p> <p>-Diagnóstico y estudio de caso de gobernanza y áreas protegidas (Chiriboga, 2006)</p>
<p>Paso 4: especifique los tipos de gobernanza que pueden ser reconocidos <i>de jure</i> para áreas protegidas individuales dentro del sistema</p>	<p>Gobernanza <i>de jure</i></p>	<p>¿Qué marco legal (legislación así como políticas derivadas de esa legislación) regula la gobernanza de áreas protegidas y de sitios individuales?</p> <p>¿Ese marco legal permite una diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas?</p> <p>¿Legalmente quién puede establecer áreas protegidas y tomar las decisiones claves de gestión?</p>	<p>-Constitución de la República del Ecuador 2008</p> <p>-Texto Unificado de Legislación Medio Ambiental Secundaria</p> <p>-Ley Forestal y de Vida Silvestre</p> <p>-Plan Estratégico del SNAP 2007-2016 (MAE, 2007)</p> <p>-Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CBD (MAE,2012)</p> <p>-Encuesta a jefes de área</p> <p>-Grupo Focal de la Dirección Nacional de Biodiversidad- MAE</p>

Pasos	Actividades	Preguntas claves	Insumos utilizados
<p>Paso 5: confirme que todas las áreas protegidas en el sistema se ciñen a la definición de la UICN, asigne a cada una de ellas el tipo de gobernanza y la categoría de gestión, y localícelas en la Matriz de Áreas Protegidas de la UICN</p>	<p>Análisis de la matriz de áreas protegidas de la UICN</p>	<p>¿Qué podemos aprender al localizar todas las áreas protegidas del sistema en la matriz de áreas protegidas de la UICN?</p> <p>¿La distribución es regular o irregular?</p> <p>¿Hay algunas categorías de gestión o tipos de gobernanza menos representados?</p> <p>¿Hay otros que faltan por completo?</p> <p>¿Hay asociaciones evidentes entre determinadas categorías y tipos de gobernanza?</p> <p>En general, ¿qué tan diverso parece ser el sistema de áreas protegidas en</p>	<p>-Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas (Borrini-Feyerabend <i>et.al.</i>, 2014)</p> <p>-Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas. Línea temática sobre Gobernanza del Congreso Mundial de Parques 2014 de la IUCN (Borrini-Feyerabend <i>et.al.</i>, 2014)</p> <p>-Plan Estratégico del SNAP 2007-2016 (MAE, 2007)</p> <p>-Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CBD (MAE, 2012)</p> <p>-Encuesta a jefes de área</p> <p>-Grupo Focal de la Dirección Nacional de Biodiversidad- MAE</p>

Pasos	Actividades	Preguntas claves	Insumos utilizados
		términos de categorías de gestión y tipos de gobernanza?	
Paso 6: utilice el mapa de áreas protegidas para distinguir los tipos de gobernanza e identificar sus patrones de distribución y sus asociaciones	Análisis espacial de la gobernanza de las áreas protegidas	¿Hay algún tipo de agrupamiento de los tipos de gobernanza con características geográficas o ecológicas específicas (ej., bosques, fronteras nacionales)?	<ul style="list-style-type: none"> -Plan Estratégico del SNAP 2007-2016 (MAE, 2007) -Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CBD (MAE,2012) -Encuesta a jefes de área -Grupo Focal de la Dirección Nacional de Biodiversidad- MAE -Información cartográfica de la Unidad de Áreas Protegidas
Paso 7: examine si el sistema de áreas protegidas está	Calidad de la gobernanza	¿El país cuenta con disposiciones legales y de políticas para asegurar la <i>buena gobernanza</i> en	<ul style="list-style-type: none"> -Grupo Focal de la Dirección Nacional de Biodiversidad- MAE -Encuesta jefes de área y personal del MAE - Análisis de la matriz para evaluación de la calidad de gobernanza en

Pasos	Actividades	Preguntas claves	Insumos utilizados
<p>sujeto a algún requisito de <i>buena gobernanza</i>, y si se siguieron principios específicos en el desarrollo y el gobierno del sistema</p>		<p>general y/o para áreas protegidas en particular?</p> <p>¿Cómo es administrado en el momento el sistema de áreas protegidas?</p> <p>¿Qué tanta legitimidad, propósito, eficacia, transparencia, justicia y respeto por los derechos hay en el gobierno del sistema?</p>	<p>base a los cinco principios de la UICN</p>
Evaluación			
<p>Paso 8: reúna las lecciones desarrolladas durante los pasos del análisis y</p>	<p>Opciones de gobernanza para fortalecer</p>	<p>Dados los resultados del análisis, ¿cuáles opciones de gobernanza existen para consolidar, fortalecer y ampliar la conservación?</p>	<p>-Grupo Focal de la Dirección Nacional de Biodiversidad- MAE</p> <p>-Encuesta jefes de área y personal del MAE</p>

Pasos	Actividades	Preguntas claves	Insumos utilizados
<p>evalúe las opciones de gobernanza para consolidar, fortalecer y ampliar el sistema de áreas protegidas en la región o el país bajo consideración</p>	<p>el sistema de áreas protegidas</p>	<p>¿Pueden esas opciones mejorar la eficacia, eficiencia, equidad y aceptación en la sociedad del sistema y su resiliencia de cara al cambio?</p>	
<p>Paso 9: evalúe el marco legal e institucional y su capacidad para acoger diversos tipos de gobernanza para áreas protegidas</p>	<p>Reconocimiento legal de diversos tipos de gobernanza</p>	<p>Dados los resultados del análisis, ¿sería conveniente que el marco legal vigente para áreas protegidas acoja una variedad más amplia de tipos de gobernanza, que pudieran permitir la ampliación de la cobertura de áreas protegidas y el fortalecimiento de la</p>	<p>-Grupo Focal de la Dirección Nacional de Biodiversidad- MAE -Encuesta jefes de área y personal del MAE</p>

Pasos	Actividades	Preguntas claves	Insumos utilizados
		conservación por otros medios?	
Paso 10: evalúe si el marco legal e institucional para áreas protegidas es apropiado para promover la buena gobernanza y evalúe cómo el sistema de áreas protegidas puede ser gobernado lo mejor posible en términos de legitimidad, propósito, eficacia, transparencia, justicia y respeto por los derechos	Mejorar la calidad de la gobernanza	Dados los resultados del análisis, ¿qué podría hacerse para fortalecer el marco legal e institucional vigente para áreas protegidas con el fin de promover la buena gobernanza y asegurar que son dirigidas de la mejor manera posible en términos de legitimidad, propósito, eficacia, transparencia, justicia y respeto por los derechos?	<p>- Matriz para evaluar la calidad de Gobernanza propuesta por UICN (Borrini-Feyerabend et al., 2014)</p> <p>-Grupo Focal de la Dirección Nacional de Biodiversidad- MAE</p> <p>-Encuesta jefes de área y personal del MAE</p>

Fuente: Adaptado de Borrini-Feyerabend, *et al.*, 2014

Tabla 2. Criterios de calificación para la calidad de gobernanza

Insuficiente	Medianamente	Óptimo
1	3	5
Cuando las acciones son mínimas y no han alcanzado el criterio de calidad	Cuando se responde al criterio de calidad con algunas acciones	Cuando el criterio de calidad señalado ha sido alcanzado

Tabla 3. Lineamientos para desarrollar el Plan de Acción para el mejoramiento de la calidad de gobernanza en el PANE

Principios	Problema	Objetivo	Línea de Acción	Indicador
Legitimidad y voz	La información acerca del subsistema de áreas protegidas PANE es escasamente disponible, pues no sido bien difundida entre la sociedad	Alcanzar a nivel del país aceptación y reconocimiento social de las áreas protegidas y de sus instituciones de gobernanza	Comunicar eficazmente a la ciudadanía la información del PANE	Número y proporción de titulares de derechos e interesados que consideran que las áreas protegidas conservan eficazmente el patrimonio natural, cultural, histórico y paisajístico del país; apoyan los medios de sustento, y respetan los derechos individuales y colectivos
				Existencia y variedad de mecanismos de comunicación (ej., sitios web, foros, oficinas abiertas al público, eventos de comunicación social) para informar al público y recibir retroalimentación acerca de

				políticas y funcionamiento de las áreas protegidas y de sus organismos de gobernanza
	Inadecuados mecanismos para incluir a todo tipo de actores y que garanticen acceso justo y equitativo al proceso de gobernanza en las áreas protegidas	Establecer mecanismos para garantizar la representatividad de los diferentes titulares de derechos e interesados en los organismos de gobernanza	Promover la participación y compromiso de diferentes titulares de derechos e interesados en la planificación y gestión de las áreas protegidas	Existencia de grupos organizados capaces de representar los intereses de los titulares de derechos y de otros interesados en las áreas protegidas
Dirección	Falta de políticas y lineamientos claros para fortalecer la gobernanza del PANE	Efectivizar la gobernanza del PANE mediante el establecimiento de políticas, regulaciones, instrumentos y programas	Ampliar y definir alcances de los Comités de Gestión para fortalecer la gobernanza colaborativa	Políticas, reglamentos, instrumentos acerca de gobernanza
	Limitados recursos financieros para establecimiento de	Establecer estrategias de sostenibilidad financiera para los espacios de participación	Elaborar mecanismos que viabilicen la sostenibilidad financiera de los espacios o	Estrategias o mecanismos de sostenibilidad financiera para los espacios de participación

	plataformas de participación en las áreas protegidas	ciudadana de las áreas protegidas	plataformas de participación ciudadana en las áreas protegidas	implementados
	Insuficientes oportunidades para que titulares de derecho y principales actores de las áreas protegidas se reúnan, intercambien experiencias y planeen juntos sobre la manera como debe funcionar el sistema de áreas protegidas	Fortalecer las capacidades a todo nivel para viabilizar la participación en la gobernanza de las áreas protegidas	Promover oportunidades de encuentro e intercambios de experiencias a través de formas innovadoras y/o por medios electrónicos	Programas, instrumentos, mecanismos de formación establecidos
	Limitadas capacidades institucionales y profesionales para abordar la temática de gobernanza en las áreas protegidas	Generar una plataforma de capacitación para el personal del Ministerio del Ambiente	Fomentar el desarrollo de competencias para organizar y mantener los procesos de gobernanza en las áreas protegidas	Número de personas que demuestran competencias en la generación y mantenimiento de espacios de gobernanza

Desempeño o rendimiento	Poca participación y manejo de las amenazas, oportunidades y riesgos asociados a las áreas protegidas	Promover la sostenibilidad y la resiliencia social	Establecer mecanismos para el análisis y adopción de medidas para prevenir y responder a las amenazas en las áreas protegidas	Existencia e implementación de una estrategia de manejo del riesgo para prevenir y/o responder a las amenazas contra las áreas protegidas
	Escasos mecanismos de evaluación y seguimiento del estado de la gobernanza en el PANE	Monitorear y evaluar la gobernanza del PANE regularmente	Establecer una metodología para la evaluación periódica de la gobernanza en el PANE	Lineamientos, informes de ejecución acerca del estado de la gobernanza en el PANE
Responsabilidad y rendición de cuentas	No existe un sistema habitual y transparente para la rendición de cuentas en el sector conservación	Garantizar la transparencia, asegurándose de que los titulares de derechos y los interesados tengan acceso oportuno a la información	Desarrollar mecanismos para rendición de cuentas para el área protegida o el sistema de áreas protegidas	Existencia y uso de mecanismos para garantizar que se realicen los procesos de rendición de cuentas a nivel de áreas protegidas como de sistema
	Deficientes mecanismos para hacer cumplir las sanciones de infracciones y	Garantizar que existan mecanismos para el seguimiento de sanciones, trámites de quejas	Desarrollar sistemas de seguimiento y veeduría para las infracciones en las áreas	Nivel de satisfacción de la ciudadanía con los mecanismos para cumplimiento de sanciones y

	para tramitar quejas y peticiones acerca de las mismas	y peticiones acerca de las infracciones en las áreas protegidas	protegidas	trámite de quejas y peticiones
Justicia y derechos	No existen mecanismos para valorar y distribuir equitativamente los costos y los beneficios de las áreas protegidas del país	Promover la distribución equitativa de los costos y de beneficios resultantes del establecimiento y de la gestión de las áreas protegidas	Implementar mecanismos para distribución equitativa de costos y beneficios de las áreas protegidas	Existencia de mecanismos específicos diseñados para compensar por costos relacionados con las áreas protegidas por parte de los titulares de derechos e interesados
	Escasas medidas para promover los impactos positivos de las áreas protegidas y para prevenir sus impactos negativos, especialmente sobre personas vulnerables	Garantizar que el sustento de las personas vulnerables no se vea afectado adversamente por las áreas protegidas; que las áreas protegidas no creen o agraven la pobreza o fenómenos migratorios	Implementar mecanismos que promuevan los impactos positivos y mitiguen los impactos negativos de las áreas protegidas en las poblaciones vulnerables	Número de iniciativas con apoyo de las áreas protegidas preparadas para mejorar los medios de sustento de titulares de derechos e interesados locales

Tabla 4. Áreas Protegidas del Subsistema Patrimonio de Áreas Naturales del Estado

No.	Categoría de Manejo	Nombre	Costa	Sierra	Amazonía	Paisaje	Extensión
1	Reserva Ecológica	Antisana		x	x	Terrestre	120581,3
2	Reserva Ecológica	Arenillas	x			Terrestre	13170,0
3	Parque Nacional	Cajas		x		Terrestre	29389,4
4	Reserva Marina	Cantagallo - Machalilla	x			Marino	142266,5
5	Parque Nacional	Cayambe Coca		x	x	Terrestre	408284,6
6	Reserva Biológica	Cerro Plateado			x	Terrestre	26669,0
7	Reserva de Producción de Fauna	Chimborazo		x		Terrestre	52683,3
8	Reserva Ecológica	Cofan Bermejo			x	Terrestre	55026,2
9	Reserva Biológica	Colonso Chalupas			x	Terrestre	93163,3
10	Reserva Ecológica	Cotacachi Cayapas	x	x		Terrestre	232569,3
11	Parque Nacional	Cotopaxi		x		Terrestre	32271,7
12	Reserva de Producción Faunística	Cuyabeno			x	Terrestre	594950,5
13	Reserva Ecológica	El Ángel		x		Terrestre	15974,5

14	Área Nacional de Recreación	El Boliche		x		Terrestre	385,5
15	Reserva Biológica	El Condor			x	Terrestre	7904,2
16	Refugio de Vida Silvestre	El Pambilar	x			Terrestre	3108,9
17	Reserva Marina	El Pelado	x			Marino	13155,3
18	Reserva Biológica	El Quimi			x	Terrestre	9026,7
19	Refugio de Vida Silvestre	El Zarza			x	Terrestre	3696,3
20	Reserva Marina	Galera San Francisco	x			Marino	54688,6
21	Refugio de Vida Silvestre	Isla Santa Clara	x			Terrestre y Marino	7450,7
22	Área Nacional de Recreación	Isla Santay	x			Terrestre	2214,8
23	Refugio de Vida Silvestre	Islas Corazón y Las Islas Fragatas	x			Terrestre	2811,7
24	Refugio de Vida Silvestre	La Chiquita	x			Terrestre	811,8
25	Reserva Biológica	Limoncocha			x	Terrestre	3692,5
26	Parque Nacional	Llanganates		x		Terrestre	219918,6
27	Reserva Ecológica	Los Ilinizas		x		Terrestre	134233,2

28	Área Nacional de Recreación	Los Samanes	x			Terrestre	851,7
29	Parque Nacional	Machalilla	x			Terrestre y Marino	48216,8
30	Reserva Ecológica	Mache Chindul	x			Terrestre	119993,4
31	Reserva Ecológica	Manglares Cayapas-Mataje	x			Terrestre	56420,1
32	Reserva Ecológica	Manglares Churute	x			Terrestre	50070,1
33	Refugio de Vida Silvestre	Manglares El Morro	x			Terrestre	11806,8
34	Reserva de Producción de Fauna	Manglares el Salado	x			Terrestre	15497,4
35	Refugio de Vida Silvestre	Manglares Estuario del Rio Esmeraldas	x			Terrestre	242,6
36	Refugio de Vida Silvestre	Manglares Estuario del Rio Muisne	x			Terrestre	12336,7
37	Refugio de Vida Silvestre Marino Costero	Pacocha	x			Terrestre y M	31517,9
38	Área Nacional de Recreación	Parque Lago	x			Terrestre	2148,9
39	Refugio de Vida Silvestre	Paschoa		x		Terrestre	619,4
40	Área Nacional de Recreación	Playas de Villamil	x			Marino	2478,1
41	Parque Nacional	Podocarpus		x	x	Terrestre	138492,6

Tabla 5. Actores e instituciones relacionados con el PANE

Actores e instituciones con responsabilidades directas en la gestión de las áreas protegidas (nombre y sector)	El actor o la institución al que está jerárquicamente subordinado a: (nombre)	Sus responsabilidades incluyen:										Comentarios/ explicaciones adicionales (respecto del papel y la responsabilidad específicos)
		Financia la gestión del área protegida	Define la estrategia, inicia la declaración	Aprueba la declaración	Elabora los planes de gestión	Aprueba los planes de gestión a 5-10 años	Gestiona las áreas protegidas (decisiones cotidianas)	Evalúa resultados y rendimiento	Realiza Vigilancia y control	Otras responsabilidades (enumere/explique)	No tiene ningún papel, pero reclama uno/está listo para ayudar	
NIVEL NACIONAL												
Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE)	Estado	x	x	x	x	x	x	x	x	Aplica todos los programas de manejo de las AP		Institución rectora de la política ambiental en el país
Subsecretaría de Patrimonio Natural	Ministro del Ambiente		x	x		x		x		Responde a emergencias que se producen en las áreas		Al estar ubicada en planta central del MAE constantemente genera

										protegidas		reportes de avances compromisos presidenciales y eventos críticos de las áreas protegidas
Subsecretaría de Gestión Marino Costera	Ministro y Viceministro del Ambiente		x	x		x		x		Tiene competencias sobre el denominado subsistema de áreas protegidas marina y costera		Existe un solapamiento y contraposición de competencias con la Dirección Nacional de Biodiversidad
Dirección Nacional de Biodiversidad- Unidad de Áreas Protegidas	Subsecretaría de Patrimonio Natural-MAE		x	x	x	x		x	x	Elabora lineamientos y directrices para la planificación, gestión y seguimiento del		Responde a todo tipo de requerimientos relacionados con el PANE

										PANE		
Fondo Ambiental Nacional- Mecanismo del Fondo de Áreas Protegidas- FAP <i>*mecanismo en re estructuración</i>	NA	x						x				Fondo Fiduciario para el financiamiento de gastos operativos básicos de las Áreas Protegidas seleccionadas por el MAE
Programa de Apoyo al SNAP y Proyectos / Proyecto Delimitación Física y Turismo Sostenible en el PANE/Proyecto	Dirección Nacional de Biodiversidad- MAE	x			x			x		Generación de propuestas para la gestión del SNAP como acuerdos ministeriales, planes, inversión, etc.		Proyecto o Programa de inversión con aplicación durante un período de tiempo

Sostenibilidad Financiera												
Programa Sociobosque - incentivos para conservación	MAE	x							x	Compensa monetariamente a las comunidades dentro de las AP con incentivo para conservar sus recursos	Requiere ser involucrado para el mejoramiento de la gestión de las áreas protegidas, aún no existe un enlace con las jefaturas de áreas protegidas	Controla la aplicación de los planes y acuerdos no tiene vinculación directa con la administración del AP. Las áreas bajo Socio Bosque pueden ser zonas de amortiguación, áreas de conectividad, y zonas al interior de las AP
Secretaría Nacional de	Estado									Establece		

Planificación y Desarrollo										Normativas y Directrices que Influyen en la Gestión de AP, como el ordenamiento territorial y Plan Nacional del Buen Vivir		
Ministerio de Turismo	Estado							x		Invierte en actividades turísticas, evalúa aspectos relacionados con turismo		No entrega directamente los recursos si no a través de convenios de intervención
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Estado									Invierte en infraestructura vial		

(MTOPI)												
Empresa Pública de Parques/ Inmobiliar	Estado	x					x		x			Realiza inversión en los espacios públicos de áreas protegidas seleccionadas
Sector empresarial (Chevrolet)	NA	x										Efectivizar los mecanismos de responsabilidad social a través del apoyo a la conservación
Proyectos de interés nacional	NA											Retribuir financieramente a la generación de servicios eco sistémicos generadores de su Proyectos Hidro-carburíferos, Mineros, Hidro-eléctricos, etc.

											funcionamiento	
Consejo de Gobiernos Provinciales del Ecuador - CONGOPE- Asociación de Municipalidades del Ecuador - AME- Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador – CONAGOPARE-											En participa- ción ciudadana para la toma de decisiones en el Sistema a través de la propuesta, análisis y colaboración en planes, programas, para el PANE	
NIVEL REGIONAL												
Subsecretaría de Gestión Marino Costera	MAE							x	x		Seguimiento a la planificación y gestión de las	

										áreas protegidas del ámbito marino costero		
Planes Binacionales	Estados involucrados Colombia. Ecuador y Perú										A través de la mesa de áreas protegidas y Red Binacional de Áreas Protegidas, para fortalecer la conectividad ecosistémica transfronteriza	
NIVEL LOCAL												
Direcciones Provinciales del MAE	Viceministerio- MAE	x					x	x	x	A cargo de la administración de las AP		Cada área protegida o sus zonas está bajo la administra- ción de una o

												más Direcciones Provinciales del MAE
Jefaturas del Área Protegida	Direcciones Provinciales del MAE						x	x	x	Administra las áreas protegidas		A cargo de la gestión de cada áreas protegida
Cooperación Internacional	NA	x			x			x		Generación de información y ejecución de actividades sostenibles y desarrollo con las comunidades locales, así como actividades para el fortalecimiento de las áreas protegidas		

ONG	Financiadores Donantes Proyectos	x						x		Generación de información, monitoreo, desarrollo de proyectos sostenibles, Gestión, apoyo técnico, Capacitación y difusión		
Fondos de Agua (FONAG-ETAPA)	GAD	x			x		x	x	x	Asegurar la conservación de las áreas proveedoras de agua	Restauración y educación ambiental	
Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD	Estado	x							x		Interés por generación de recursos turísticos y	Los GAD a través de la inclusión de las AP que se encuentra en sus

agropecuarias											convenios para desarrollo de actividades sustentables dentro del AP	del AP
Asociaciones pesqueras	MAGAP											
Asociaciones Turismo Comunitarias (CTC)/ Asociaciones de Operadores de Turismo y Agencia de Viajes	Ministerio de Turismo	x								A través de concesiones de uso de espacios dentro de las áreas protegidas apoyan su gestión, con mantenimiento, generación de recursos, pagos de tasas, etc.		
Asociaciones de Guías de Turismo	Ministerio de Turismo										Son usuarios de las áreas protegidas, contribuyen con	

											el pago de tasas pero reclaman mayor participación	
Asociaciones Artesanales	MIPRO- MIES									A través de concesiones o convenios para uso de espacio apoyan la gestión de las áreas, las comunidades a través de estas asociaciones participan del acceso a los beneficios	En participación ciudadana para la toma de decisiones en el Sistema	

Tabla 6. Descripción de los Tipos de gobernanza en Áreas Protegidas del PANE

Tipo de gobernanza		Áreas Protegidas	Detalle	
Tipo A. Gobernanza por parte del gobierno	Ministerio del Ambiente a cargo	Subsistema de áreas del Patrimonio Natural del Estado (Estado Central)	39 áreas protegidas	La Administración y manejo la realiza el Estado Ecuatoriano a través de la Autoridad Ambiental Nacional
	Agencia sub-nacional a cargo	Convenio de delegación	Parque Nacional Cajas	Se ha delegado al Municipio de Cuenca el manejo de 2 áreas protegidas firmado con el Municipio de Cuenca y la Empresa de Agua Potable de Cuenca (ETAPA)
		Convenios de cooperación interinstitucional	Área Nacional de Recreación Quimsacocha	
Gestión delegada por el Gobierno	Delegada a Empresa Pública de Parques (Inmobiliar) a través del Decreto Ejectivo	Área Nacional de Recreación Los Samanes	La Administración del área protegida está a cargo de Inmobiliar (Servicio de Gestión Inmobiliar del Sector Público)	

<p>Tipo B. Gobernanza compartida “colaboración”</p>	<p>Gobernanza en colaboración</p>	<p>Convenios de Uso y Manejo de los Recursos Naturales</p>	<p>Reserva Biológica El Quimi, Parque Nacional Sumaco, Parque Nacional Yasunì, Área Nacional de Recreación Isla Santay, Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje</p>	<p>La Administración de las áreas protegidas es regulada por la Autoridad Ambiental Nacional, a través de planes de manejo las comunidades en 6 áreas protegidas apoyan y participan de la gestión</p>
---	-----------------------------------	--	---	--

Tabla 7. Análisis de la matriz de áreas protegidas de la UICN para el PANE

Categorías de manejo de las áreas protegidas del PANE					Tipo de Gobernanza			
					Correspondencia de las Categorías de Manejo de las áreas protegidas del PANE con la clasificación de la UICN			Categoría de gestión de áreas protegidas
Categorías de áreas protegidas de la UICN	Propuesta de categorías de manejo MAE , 2007	Propuesta Paredes, 2016	Categorías de manejo actuales		Ministerio o agencia federal o nacional a cargo	Ministerio o agencia subnacional a cargo (ej., en los niveles regional, provincial, municipal	Gestión Delegada por el Gobierno	Gestión colaborativa
I a. Reserva natural estricta	Reserva Biológica	Área Silvestre	Reserva Biológica	Cerro Plateado	✓			

Ib. Área silvestre		incluye a: Reserva Ecológica Reserva Biológica y Refugio de Vida Silvestre		Colonso	✓			
				Chalupas				
				El Cóndor	✓			
				El Quimi	✓			✓
				Limoncocha	✓			
II. Parque nacional	Parque Nacional	Parque Nacional	Parque Nacional	Cajas		✓		
				Cayambe	✓			
				Coca				
				Cotopaxi	✓			
				Llanganates	✓			
				Machalilla	✓			
				Podocarpus	✓			
				Sangay	✓			
Sumaco	✓			✓				
Napo-Galeras								

				Yacuri	✓			
				Yasuni	✓			✓
III. Monumento natural	Monumento Natural y Cultural	Monumento Natural	Reserva Geobotánica	Pululahua	✓			
IV. Áreas de gestión de hábitats/especies	Refugio de vida silvestre		Refugio de Vida Silvestre	El Pambilar	✓			
				El Zarza	✓			
				Isla Santa Clara	✓			
				Islas Corazón y Las Islas Fragatas	✓			
				La Chiquita	✓			
				Manglares El Morro	✓			
				Manglares Estuario del Rio	✓			

				Esmeraldas				
				Manglares Estuario del Rio Muisne	✓			
				Pacocha	✓			
				Pasochoa	✓			
V Paisajes terrestre / marinos protegidos	Área Natural de recreación		Área Nacional de Recreación	El Boliche	✓			
				Isla Santay	✓			✓
				Los Samanes			✓	
				Parque Lago	✓			
				Playas de Villamil	✓			
				Quimsacocha		✓		
VI. Área protegida	Reserva de	Área protegida con uso	Reserva de	Chimborazo	✓			

con uso sostenible de los recursos naturales	Producción de Flora y Fauna	sostenible de recursos naturales incluye : Área Nacional de Recreación y Reserva de Producción de Fauna	Producción de Fauna	Cuyabeno	✓			✓
				Manglares el Salado	✓			
				Puntilla de Santa Elena	✓			
	Reserva Marino- Costera	Reserva Marina	Reserva Marina	Cantagallo - Machalilla	✓			
				El Pelado	✓			
				Galera San Francisco	✓			
	No fue considerada por el Plan estratégico del SNAP 2007-2016 estesugiere cambiarlas a Parques Nacionales o Reservas Biológicas	Área Silvestre	Reserva Ecológica	Antisana	✓			
		Reserva Ecológica	Arenillas	✓				
		Reserva Ecológica	Cofán Bermejo	✓				
		Reserva Ecológica	Cotacachi -	✓				

			Cayapas				
		Reserva Ecológica	El Ángel	✓			
		Reserva Ecológica	Los Ilinizas	✓			
		Reserva Ecológica	Mache - Chindul	✓			
		Reserva Ecológica	Manglares Cayapas - Mataje	✓			✓
		Reserva Ecológica	Manglares Churute	✓			

Tabla 8. Resultados del análisis de calidad de gobernanza del PANE

Principios de la buena gobernanza	Porcentaje de cumplimiento %	Puntuación
Legitimidad y Voz	44	22
Dirección	50	10
Rendimiento	33	15
Responsabilidad y rendición de cuentas	13	4
Justicia y derechos	24	6

9. ANEXOS

Anexo 1. Grupo Focal de la Dirección Nacional de Biodiversidad

Nombre	Cargo
Marcela Torres	Coordinadora de la Unidad de áreas protegidas
Fernanda Coello	Técnica de planificación de la Unidad de áreas protegidas
Byron Amaya	Técnico especialista en áreas protegidas
Cristhian Acurio	Técnico especialista en áreas protegidas
David Coello	Técnico especialista en áreas protegidas
Sebastian Sierra	Técnico especialista en turismo de áreas protegidas
Karina Soria	Técnica especialista en áreas protegidas
Jorge Campaña	Técnico para relacionamiento con GAD Proyecto Paisajes y Vida Silvestre
Ángel Onofa	Técnico de la Dirección Nacional de Biodiversidad
Verónica Lemache	Abogada de la Dirección Nacional de Biodiversidad

Anexo 2. Administradores de áreas protegidas encuestados

Área Protegida	Nombre del Administrador
Área Nacional de Recreación El Boliche	Jhony Andino
Área Nacional de Recreación Isla Santay	Ronald Chica
Área Nacional de Recreación Los Samanes	Gabriel Díaz
Área Nacional de Recreacional Playas de Villamil	Carlos Méndez
Parque Nacional Cotopaxi	Gregorio Francisco Nuñez Rochina
Parque Nacional Cayambe Coca zona alta	Werner Barrera
Parque Nacional Cayambe Coca Zona baja	Marco Chacón
Parque Nacional Llanganates	William Quinatoa
Parque Nacional Machalilla	Jorge Macías Murillo
Parque Nacional Podocarpus	Oscar Peralta
Reserva Biológica El Cóndor	Gerardo Cartuche
Reserva Biológica El Quimi	Wilson Paucar

Parque Nacional Sangay zona sur	Laura Lojano
Parque Nacional Sangay zona alta	Christian Calvijo
Parque Nacional Sangay zona baja	Victor León
Parque Nacional Sumaco Napo Galeras	Miriam Moposita
Parque Nacional Yacuri	Nolberto Patiño
Parque Nacional Yasuní	José Narváez
Refugio de Vida Silvestre El Pambilar	Bolívar Leverone
Refugio de Vida Silvestre El Zarza	Whashington Díaz
Refugio de Vida Silvestre Isla Corazón y Fragatas	Tatiana Córdova
Refugio de Vida Silvestre Isla Santa Clara	José Mena
Refugio de Vida Silvestre La Chiquita	Manuel Cortéz
Refugio de Vida Silvestre Manglares El Morro	Oscar Vásconez
Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario del Río Esmeraldas	Clara Batioja

Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario del Río Muisne	Elvis Chávez
Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	Javier Pachacama
Refugio de Vida Silvestre Marino Costero Pacoche	Iliana Solórzano
Reserva Biológica Cerro Plateado	Ángel Pineda
Reserva Biológica Limoncocha	Darwin Vivanco
Reserva de Producción de Fauna Chimborazo	María Guaña
Reserva de Producción de Fauna Marino Costera Puntilla de Santa Elena	Beatriz Ladines
Reserva Ecológica Cayapas Mataje	Juan Garrido
Reserva Ecológica Cofan Bermejo	Stefany Vega
Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas zona alta	Oscar Clavijo
Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas zona baja	Fernando Morcillo
Reserva Ecológica Los Ilinizas	Raúl Paz
Reserva Ecológica Mache Chindul	Rosario Tene

Reserva Ecológica Manglares Churute	Diego Rosado
Reserva Ecológica Antisana	Patricio Taco
Reserva Ecológica Arenillas	Geovanny Zhiminaicela
Reserva Ecológica El Ángel	Damián Ponce
Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno	Luis Borbor
Reserva Geobotànica Pululahua	Byron Lagla
Reserva Marina Galeras San Francisco	Grindell Cabrera
Reserva Marina El Pelado	Daniela Belén Carrillo Galvez
Reserva Biológica Colonso Chalupas	Gabriel Orozco

Anexo 3. Formato de encuesta aplicada a administradores de áreas protegidas

Análisis de la Gobernanza en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
La encuesta está dirigida a los responsables de las áreas protegidas, debe ser llenada con el apoyo del personal con más experiencia
<p>Nombre del Área Protegida:</p> <p>Nombre y cargo del encuestados:</p> <p>Fecha:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entiende de qué se trata la gobernanza? Qué es? 2. Ha existido algún mecanismo de gobernanza en su área protegida? Indique cuál o cuáles? 3. Los mecanismos de gobernanza están vigentes o hasta que años funcionaron? 4. Tiene vinculación con actores o instituciones relacionados con el área protegida? Que acciones realizan? 6. Que actores no gubernamentales podrían relacionarse con el área y de qué manera ? 7. Que actores Institucionales podrían relacionarse con el área protegida y de qué manera ? 8. Cuantos propietarios individuales están dentro del área protegida y cuáles son? o en la zona de influencia en el caso de no tener dentro del AP

9. Escriba cuántos propietarios colectivos están dentro del área protegida y cuáles son? o en la zona de influencia en el caso de no tener dentro del AP
10. Existen comunidades indígenas, afrodescendientes o montubias dentro del áreas protegida? Cuáles son? o en la zona de influencia en el caso de no tener dentro del AP
11. Qué tipo de asociaciones están dentro del área protegida? o en la zona de influencia en el caso de no tener dentro del AP
12. Se toman en consideración los valores y los rasgos culturales característicos en la conservación del área protegida? De qué manera?
13. Qué actores e instituciones quisieran estar involucradas y/o están preparadas para jugar un papel en la gobernanza del área protegida?
14. Actualmente el AP mantiene convenios con algún actor o institución?
15. En que se enfocan los convenios y con quien se han realizado?
16. Actualmente para la gestión del AP recibe apoyo de personas, instituciones u otros?
17. De quien y en que aspectos recibe apoyo al AP actualmente?
18. El área protegida cuenta con un comité de gestión? En qué año se creó?
19. El Comité de Gestión se encuentra activo?
20. Que logros o dificultades ha tenido el Comité de Gestión?

21. Que acciones debería realizar el MAE para mejorar la participación de los actores interesados y propietarios en la conservación y gestión del AP?
22. El área protegida cuenta con Grupo Asesor Técnico? Quienes lo conforman?
23. Conoce quienes son beneficiarios del Programa de Incentivos del MAE (socio bosque), dentro del área protegida? Cuáles y cuántas Ha. Son?
24. Realiza algún tipo de seguimiento al cumplimiento de los compromisos de los beneficiarios del Programa Socio Bosque, socio páramo, etc. ?
25. Como evaluaría usted la calidad de la gobernanza a nivel del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado

Anexo 4. Evaluación de la calidad de gobernanza en el PANE

LEGITIMIDAD Y VOZ			
Pregunta	Puntaje	Si su respuesta es «sí»	Si su respuesta es «no»
¿La información acerca del sistema de áreas protegidas está disponible, se conoce y ha sido bien difundida entre la sociedad (ej., su existencia, localización de elementos individuales, valores, propósitos, escenarios de gobernanza, problemas, beneficios)?	3/5	Esto es bueno y con suerte la riqueza de la comunicación social y del debate se aprovechan para los procesos y las decisiones de gobernanza.	Esto es preocupante. No saber acerca de las áreas protegidas es equivalente a no valorarlas y posiblemente a que haya resentimiento contra ellas.
¿Han sido comprometidos en la planeación y la orientación para el establecimiento del sistema de áreas protegidas diferentes titulares de derechos e interesados —incluyendo los menos privilegiados y aquellos que dependen directamente de los recursos naturales para su sustento y para satisfacer sus necesidades culturales y espirituales	1/5	Esto es bueno y se pueden aprovechar esas experiencias y sus participantes para establecer un comité multisectorial que oriente el PoWPA, como lo recomienda el CDB. También se pueden comprometer nuevamente en un análisis más amplio de los interesados para revisar si los actores son representativos de todos los grupos interesados de la sociedad	Si no se ha dado todavía un diálogo participativo relacionado con las áreas protegidas, se puede comenzar con un análisis amplio de los interesados, desde el cual se identificarán actores clave para comprometerlos. Hay que recordar que los titulares de derechos e interesados pueden necesitar asistencia y ayuda para la construcción de capacidades

<p>¿Hay mecanismos establecidos para garantizar que la representación de los diferentes titulares de derechos e interesados en los organismos de gobernanza (ej., organismos dedicados a la toma de decisiones, la asesoría, la implementación de decisiones) se define mediante procesos legítimos? ¿Cuáles son estos procesos?</p>	1/5	<p>Es necesario considerar que «votar» no es el único medio (y a veces tampoco el más legítimo o eficaz) para escoger a un representante. Cada sociedad tiene sus maneras, que deben ser respetadas y cambiadas desde adentro, si es necesario.</p>	<p>Es posible querer promover procesos de autoorganización por parte de los titulares de derechos e interesados. Esto se puede hacer (algunas ONG se han especializado en este tipo de trabajo), pero se requiere dedicación de tiempo y esfuerzos.</p>
<p><i>En caso de ser necesario, ¿hay mecanismos para brindar apoyo tangible y no tangible para la participación en los organismos de gobernanza de todos los titulares de derechos e interesados —en particular las comunidades locales y los pueblos indígenas—?</i></p>	1/5	<p>Examinar la naturaleza de los mecanismos y si estos abordan la gama completa de actores y realmente garantizan acceso justo y equitativo al proceso</p>	<p>Se debe actuar si hay ausencia de mecanismos específicos; de otra forma se pueden volver objeto de burla los procesos de participación en la gobernanza al excluir por completo a algunos titulares de derechos y a otros interesados.</p>
<p>¿El sistema de áreas protegidas es ampliamente aceptado por la sociedad, ej., es más fácil encontrar clubes de «amigos de la naturaleza» que grupos de ciudadanos organizados que se oponen activamente a una o más áreas protegidas?</p>	3/5	<p>¿Las personas que apoyan las áreas protegidas están comprometidas en los procesos de gobernanza, por lo menos como asesores?</p>	<p>Los detractores de las áreas protegidas se deben convocar para ser escuchados y deben ser invitados a formular propuestas constructivas para abordar sus necesidades de maneras que sean compatibles con el sistema de áreas protegidas o el sitio.</p>

Si el país tiene un plan de acción para implementar el PoWPA, ¿están involucrados diferentes actores, o se espera que se involucren, en la implementación y el monitoreo del plan?	1/5	Esto es bueno, y estos actores también tiene que estar involucrados en el proceso de valoración y evaluación de la gobernanza.	Esto es un desperdicio ya que se pueden ignorar importantes capacidades y recursos.
Si se convocan reuniones para discutir, planear o revisar un sistema de áreas protegidas, ¿se realizan de manera que se garantice que todos los grupos de interesados se sientan empoderados para expresar y defender sus puntos de vista?	3/5	Los grupos de interesados deben identificar las condiciones específicas que les ayudaron y que pueden ser replicadas en el nivel de las áreas protegidas individuales.	Los grupos de interesados pueden identificar las condiciones específicas que impidieron su participación, y se deben resolver estas barreras para la inclusión.
¿Hay algún esfuerzo para lograr la subsidiaridad el sistema de áreas protegidas? Para el sistema de áreas protegidas, la subsidiaridad implica comprometer, fortalecer y ceder tanta autoridad, responsabilidad y recursos como sea posible a las áreas protegidas individuales más que retenerlos en el nivel central o el nivel del sistema.	3/5	Esto es bueno y probablemente puede mejorar la eficacia y la eficiencia; y mejor aún si también hay un adecuado sistema de apoyo, en particular para temas de vigilancia y prevención o represión de infracciones.	Se deben identificar, investigar y abordar las obstrucciones. Más aún, en tanto que la descentralización y la subsidiaridad están abocadas a encontrar oposición por intereses creados, se puede hacer un amplio análisis de los pros y contras, y publicarlo
¿Las leyes y las instituciones consuetudinarias — incluyendo las instituciones de pueblos indígenas y comunidades tradicionales— son reconocidas y respetadas en el país?	3/5	Esto es bueno, y el diálogo entre los líderes consuetudinarios y las instituciones gubernamentales debería promoverse en un espíritu de respeto y colaboración.	El diálogo entre los líderes consuetudinarios y los representantes de las instituciones gubernamentales debe comenzar lo más pronto posible.

¿Los pueblos indígenas y las comunidades locales poseen derechos colectivos sobre las tierras y el agua que están bajo gobernanza consuetudinaria?	3/5	Este es un punto de entrada muy positivo para reconocer formalmente los TICCA en el país.	Este puede ser el mayor obstáculo hacia la gobernanza eficaz y equitativa del sistema de áreas protegidas y de las áreas protegidas individuales. El diálogo y los avances en la legislación pueden llegar a resolver el impase.
	22		44% de cumplimiento

DIRECCIÓN

Pregunta	Puntaje	Si su respuesta es «sí»	Si su respuesta es «no»
¿Hay una visión estratégica general (perspectiva amplia, de largo plazo) para el sistema de áreas protegidas? Está fundamentada en el reconocimiento de las especificidades ecológicas, históricas, sociales y culturales que caracterizan al país? ¿Está redactada en términos de objetivos claros y alcanzables?	3/5	Esto es excelente. Para el sistema de áreas protegidas resulta útil desarrollar un mapa y un resumen sucinto de esa visión, mostrando dónde están localizadas las áreas protegidas individuales así como las fortalezas, debilidades y otras características del sistema como un todo (ej., opciones de conectividad).	Quizás se puede desarrollar un «mapa parlante» del sistema de áreas protegidas o del sitio (ej., un mapa rodeado de cuadros relacionados con características específicas que se ilustran) y promover diálogos sobre fortalezas, debilidades y necesidades de acción. Con base en estas se puede desarrollar y documentar una visión general.

<p>¿Están integradas las áreas protegidas dentro de estrategias y planes nacionales principales (ej., desarrollo, salud, agricultura, mitigación de desastres, respuestas frente al cambio climático)? ¿La institución gubernamental encargada de las AP colabora con otros sectores relacionados y garantiza coherencia y compatibilidad (ej., turismo, gestión forestal, agricultura) y con instituciones en diferentes niveles?</p>	3/5	<p>Resulta interesante avanzar al siguiente nivel y examinar la eficacia de la cooperación interministerial y las lecciones aprendidas a partir de ahí.</p>	<p>Podría ser deseable promover un diálogo entre ministerios, agencias, titulares de derechos e interesados, nacionales o subnacionales, de modo que sean identificados, discutidos, entendidos y tratados los puntos de conflicto y las posibles sinergias.</p>
<p>Para el sistema de áreas protegidas, ¿hay coherencia en los propósitos y la dirección de la normativa entre los niveles de gobernanza de áreas protegidas?</p>	3/5	<p>Este es un elemento esencial tanto para la gobernanza como para la gestión de un sistema que funciona bien.</p>	<p>La falta de coherencia debe ser revisada y abordada, ya que puede ser la causa de la pobre eficacia del sistema, entre otras</p>

¿Hay oportunidades, formales o de otro tipo, para que los funcionarios, propietarios y custodios de las diferentes áreas protegidas se reúnan, intercambien experiencias y planeen juntos sobre la manera como debe funcionar el sistema de áreas protegidas o un área protegida individual?	1/5	Idealmente, estas oportunidades deben ser habituales, incluso a través de medios electrónicos (listas de correo, páginas web, comunicación por Skype, etc.).	Se pueden promover algunas oportunidades de encuentro, por lo menos por medios electrónicos. intercambios de experiencias, se deben explorar formas innovadoras para superarlos. Si hay obstáculos prácticos, frecuentes, para que se den esos
	10	50% de cumplimiento	

RENDIMIENTO

Pregunta	Puntaje	Si su respuesta es «sí»	Si su respuesta es «no»
¿Se están alcanzando los objetivos establecidos para el sistema de áreas protegidas?	3/5	Excelente	Considere si algunos objetivos pudieran ser más fáciles de alcanzar si el sistema de gobernanza se renovara y fortaleciera.

La gobernanza del sistema es receptiva, esto es, logra tener en cuenta las necesidades de todos los titulares de derechos e interesados, incluyendo a los menos privilegiados (ej., para la prevención de conflictos entre humanos y vida silvestre, mantenimiento de identidades y prácticas culturales)?	1/5	Excelente (asegúrese de que esto sea confirmado por todos los titulares de derechos e interesados en cuestión).	Considere si los titulares de derechos y los interesados pudieran ser involucrados si la gobernanza se renovara y fortaleciera.
¿Las personas que gobiernan y gestionan el sistema de áreas protegidas tienen las capacidades necesarias, incluyendo la capacidad para relacionarse con otros y suscitar su interés y apoyo en favor de las áreas protegidas?	1/5	Excelente.	Busque concretar oportunidades de construcción de capacidades. Considere si las capacidades pudieran apoyarse mejor si el sistema de gobernanza se renovara y fortaleciera.
¿Hay suficientes recursos (financieros, humanos, de información, tecnologías) asignados o generados para las áreas protegidas en el país?	1/5	Excelente	Esfuércese para que sean asignados mayores recursos, incluyendo recursos de diferentes de titulares de derechos e interesados. Considere si más recursos y/o recursos más adecuados pudieran dedicarse si la gobernanza del sistema se renovara y fortaleciera.
¿El área protegida o el sistema de áreas protegidas está buscando cumplir sus objetivos declarados de manera eficiente y está asignando y usando los recursos disponibles de manera sensata?	3/5	Excelente.	Promueva un análisis de la asignación de los recursos. Y considere si los recursos pudieran asignarse y usarse de mejor manera si el sistema de gobernanza se renovara y fortaleciera.
¿El sistema de áreas protegidas está siendo administrado responsablemente desde el punto de vista financiero, lo que asegura sostenibilidad financiera?	3/5	Los mecanismos y resultados respectivos deben ser ampliamente compartidos dentro del sistema y entre áreas protegidas individuales.	Promueva un análisis de sostenibilidad. Y considere si la sostenibilidad financiera pudiera mejorar si el sistema de gobernanza se renovara y fortaleciera.

¿Hay un sistema de monitoreo de la gestión establecido para el sistema de áreas protegidas? ¿Están involucrados los titulares de derechos e interesados? ¿Se realizan evaluaciones del rendimiento de manera habitual?	1/5	Excelente.	Se puede establecer un sistema de monitoreo como parte de l análisis y la evaluación de la gobernanza, incluyendo indicadores y métodos para examinar el tipo y la calidad de la gobernanza.
¿Hay procesos por medio de los cuales se anticipan y manejan las amenazas, las oportunidades y los riesgos asociados al sistema de áreas protegidas?	1/5	Excelente.	Esto podría iniciarse como parte de un análisis y una evaluación mas amplios de la gobernanza
¿El sistema de áreas protegidas está preparado para garantizar el «aprendizaje institucional» (ej., ofreciendo oportunidades para el debate, por medio de la apertura frente a los análisis críticos, el respeto mutuo, la colegiatura, el registro sistemático de las decisiones y la valoración del rendimiento, los resultados y los impactos, la retroalimentación y la adaptación)? ¿Los nuevos aprendizajes se incorporan en la toma de decisiones y en la implementación de manera oportuna?	1/5	Esto es excelente. Los procesos de aprendizaje institucional son vitales para la resiliencia y la sostenibilidad del área protegida o del sistema de áreas protegidas.	Promueva el aprendizaje institucional por medio de distintos ejercicios de análisis y evaluación. Considere si el aprendizaje institucional podría mejorar si el sistema de gobernanza se renovara y fortaleciera.
	15	33% de cumplimiento	

RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Pregunta	Puntaje	Si su respuesta es «sí»	Si su respuesta es «no»
¿Las personas que toman las decisiones para el sistema de áreas protegidas tienen responsabilidades claras? Informan sobre estas al público en general? ¿Hay un sistema habitual y transparente para valorar si las responsabilidades se han cumplido y cómo? ¿Hay mecanismos de retroalimentación acerca de impactos ecológicos y sociales relacionados con el área protegida o el sistema de áreas protegidas?	1/5	Excelente.	Se debe analizar y discutir abiertamente el impacto ecológico y social de las áreas protegidas, y se deben desarrollar mecanismos para rendición de cuentas para el área protegida o el sistema de áreas protegidas. Por ejemplo, los informes y los análisis pueden ser colgados en sitios web pertinentes, donde además sea posible descargar comentarios y otras informaciones.
¿Se ha evaluado la integridad y el compromiso de todos los titulares de derechos e interesados, por ejemplo, mediante mecanismos que aseguren que los representantes con un rol en la gobernanza compartan información de manera justa y expresen eficazmente los puntos de vista frente a sus representados?	0/5	Excelente.	Es deseable que se promuevan procesos de autoorganización de los interesados. Esto se puede hacer (algunas ONG se especializan en este tipo de trabajo), pero esto toma tiempo y esfuerzos.
En caso de que los actores no rindan con integridad y eficacia, ¿hay un mecanismo para tramitar quejas y rectificaciones, que sea accesible para todos, incluyendo pueblos indígenas y comunidades locales?	0/5	Es importante que los mecanismos existentes sean conocidos por todos los actores interesados.	En caso de no existir un mecanismo para tramitar quejas y rectificaciones, se debe desarrollar uno. Por lo menos, se podría identificar un defensor que reciba las quejas de manera confidencial.

<p>¿Existen mecanismos para hacer cumplir las normas del área protegida y para la sanción de infracciones? ¿Están disponibles para todas las áreas protegidas del sistema? ¿Se aplican de manera transparente y justa? ¿Hay mecanismos para tramitar quejas y peticiones acerca de las infracciones?</p>	1/5	Excelente.	Se deben promover los intercambios entre áreas protegidas de modo que se puedan compartir, discutir y aprender de ejemplos de normas, sanciones, mecanismos de implementación y mecanismos para tramitar quejas y peticiones.
<p>¿Hay un sistema para recopilar y analizar datos relacionados con infracciones de normas de las áreas protegidas, incluyendo análisis comparativos entre diferentes áreas protegidas en el sistema?</p>	1/5	Excelente. Los resultados de los análisis comparativos deben ser incorporados en la práctica de gestión.	Se debe establecer un mecanismo sencillo para recopilación y análisis de las infracciones de las normas de las áreas protegidas.
<p>¿La legislación garantiza la libertad y el derecho a la información respecto del sistema de áreas protegidas del país? ¿La información de las áreas protegidas es accesible a todos los interesados de manera oportuna? ¿Hay total divulgación de: las decisiones tomadas; las razones y los procesos por medio de los cuales se toman; los métodos para manejar conflictos y objeciones; transacciones financieras, y todos los planes, presupuestos, revisiones y otros documentos pertinentes del sistema de áreas protegidas? ¿Todos estos documentos pueden ser consultados por el público?</p>	1/5	Excelente. Considere otras vías de información diferentes a las del sitio web dedicado que de todos modos es obvio y siempre útil. Asegúrese de que el sitio web incluya un recurso para comentarios o blog donde las opiniones y las recomendaciones puedan ser registradas.	Comprometa una campaña de comunicaciones sobre el sistema de áreas protegidas o el sitio e inclúyala en un sitio web dedicado. Debe quedar claro para todos los titulares de derechos e interesados, en cada uno de los niveles de las áreas protegidas, cuándo y dónde la información es difundida y discutida a través del sitio web y otras vías
	4	13 % de cumplimiento	

JUSTICIA Y DERECHOS

Pregunta	Puntaje	Si su respuesta es «sí»	Si su respuesta es «no»
¿El sistema de áreas protegidas está basado en un marco legal (estado de derecho) específico? ¿Este marco legal se hace cumplir de manera justa e imparcial?	3/5	Excelente.	Considere un proceso para desarrollar y/o mejorar los mecanismos para la implementación de ese marco legal y para hacerlo cumplir lo más que se pueda, recurriendo además a la práctica consuetudinaria local y a los lineamientos técnicos internacionales.
¿Se respetan los derechos humanos y las prácticas culturales en el sistema de áreas protegidas (ej., no se han dado desplazamientos forzados de pueblos indígenas)? ¿Hay vías específicas para denunciar problemas relacionados? ¿Hay políticas para compensación /rectificación cuando los derechos sean eventualmente violados?	1/5	Excelente. Se debe verificar que las quejas sobre violaciones de los derechos humanos relacionadas con áreas protegidas puedan ser eficazmente denunciadas y rectificadas.	Se deben planear y desplegar mecanismos para identificar, denunciar y rectificar las violaciones de los derechos humanos.
¿El sistema de áreas protegidas respeta los medios de sustento y los derechos legales/consuetudinarios a la tierra y los recursos de las comunidades locales y los pueblos indígenas?	1/5	Este es un indicador fundamental de equidad en la conservación	No escatime esfuerzos para renovar y fortalecer la gobernanza del sistema de áreas protegidas de modo que la conservación se pueda reconciliar eficazmente con los medios de sustento y el respeto de los derechos, y en particular los derechos legales/ consuetudinarios de comunidades vulnerables y pueblos indígenas

<p>¿Hay mecanismos establecidos para valorar y distribuir justamente los costos y los beneficios de las áreas protegidas del país? ¿Hay políticas de compensación y rectificación en caso de pérdida de acceso a los recursos naturales y al desplazamiento debido al establecimiento de áreas protegidas? ¿Hay medidas establecidas para promover los impactos positivos de las áreas protegidas y para prevenir sus impactos negativos, especialmente sobre personas vulnerables?</p>	0/5	<p>Excelente. Resulta conveniente difundir la información sobre estos mecanismos así como las lecciones aprendidas con su aplicación</p>	<p>Estos mecanismos funcionan mejor allí donde las disposiciones para el sistema de áreas protegidas y las áreas individuales son genuinamente participativos, transparentes y justos.</p>
<p>¿Hay formas transparentes y culturalmente adecuadas para resolver los conflictos relacionados con las áreas protegidas? ¿Hay justicia y asistencia legal disponibles para los titulares de derechos e interesados en caso de conflicto?</p>	1/5	<p>Los mecanismos establecidos deben ser decididamente valorados.</p>	<p>La mejor manera de establecer esas disposiciones es a través de la fusión sensata de las instituciones consuetudinarias y del estado de derecho moderno</p>
	6	24% de cumplimiento	

Fuente: Borrini-Feyerabend *et. al.*, 2014

Anexo 5. Resumen de la historia del SNAP

Fecha	Acciones	Objetivos	Entidad	Áreas Protegidas	Instrumentos
1936	Creación de la primer área protegida; islas galápagos, como parque nacional de reserva	<i>“Debido a que existe el peligro de que llegue a extinguirse totalmente la Fauna del Archipiélago de Colón, a causa de las depredaciones cometidas por viajeros y turistas inescrupulosos y que es esto constituiría una pérdida irreparable para la Ciencia”</i> (D.S No.31)	Ministerio de Defensa/Ministerio de Gobierno	Parque Nacional Galápagos	Decreto Supremo 31 Registro Oficial 189 de 14-may-1936
1960-1965	Traspaso de competencias entre Ministerios		Ministerio de la Producción Luego otra vez a Ministerio de Agricultura.		
1966	Creación de la segunda área protegida; zona del Pululahua	<i>“Establecer un centro de investigaciones para el estudio de la estructura geológica de la cordillera de los Andes y el mantenimiento de un parque con flora y fauna de la zona destinado a lugar de</i>		Parque Nacional del Estado al cerro Pondoña En 1978 se cambia el nombre por el de Reserva Geobotánica Pululahua	Decreto Supremo 194 del 28 de enero de 1966 Registro oficial No. 715

		<i>turismo</i> ”(D.S.No.194)			
1968	Creación de la tercer área protegida	Para que se realicen trabajos de investigación y experimentación	Ministerio de Agricultura	Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas	Decreto No 1468 del 29/08/1968
70s	Creación de nueve áreas protegidas	Estado impulsó el establecimiento de áreas protegidas, principalmente en zonas donde estaban ausentes los procesos de colonización	Ministerio de Agricultura	Parque Nacional Cayambe-Coca	Decreto Supremo No. 818 del 17/11/1970
				Parque Nacional Cotopaxi	Acuerdo Interministerial No. 0259-A del 11/08/1975
				Parque Nacional Sangay	Acuerdo Ministerial No. 190 del 16/06/1975
				Parque Nacional Cajas	Acuerdo Interministerial No. 203 del 06/06/1977
				Reserva de Producción Faunística Cuyabeno	Acuerdo Interministerial No.0322 del 26/07/1979
				Área Nacional de Recreación El Boliche	Acuerdo Interministerial No.0322 del 26/07/1979

				Parque Nacional Machalilla	Acuerdo Interministerial No. 322 del 26/07/1979
				Reserva Ecológica Manglares Churute	Acuerdo Interministerial No.0322 del 26/07/1979
				Parque Nacional Yasuní	Acuerdo Interministerial No. 322 del 26/07/1979
1976	Se elabora la Estrategia Preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador (Putney <i>et al.</i> 1976)	En la que se planteó avanzar hacia un enfoque de protección y conservación de la biodiversidad. Esta estrategia estableció las bases para la promulgación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre en 1981	Programa Nacional Forestal y con el apoyo de la cooperación internacional		
1981	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre				
1989	Segunda Estrategia para el Sistema y se evidenció la	Propuso políticas y acciones más adecuadas al entorno nacional destacan la	Ministerio de Agricultura y		

	<p>primera acción de trabajo conjunto entre el Estado y la comunidad conservacionista nacional, liderada en ese entonces por la Fundación Natura (Cifuentes et al., 1989)</p>	<p>incorporación del SNAP en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, y la participación comunitaria en el manejo y gestión de las áreas de conservación ponía énfasis en el análisis de la representatividad de los ecosistemas, la funcionalidad del SNAP para cumplir con los objetivos de conservación, la capacidad de las áreas protegidas para proveer bienes y servicios, el uso actual y los factores institucionales y administrativos</p>	Ganadería		
80s	Creación de tres áreas protegidas			Parque Nacional Podocarpus	Acuerdo Ministerial No. 398 del 15/12/1982
				Reserva Biológica Limoncocha	Acuerdo Ministerial No. 0394 del 23/09/1985
				Reserva de Producción de Fauna Chimborazo	Acuerdo No. 437 del 26/10/1987

1991	Se creó el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN) reconocido como el sistema de control estatal en materia forestal de manejo y control del tráfico de vida silvestre, así como en el manejo de las áreas protegidas	Manejo de los recursos forestales y de la flora y fauna silvestres. Esta lógica era diferente a la de la explotación descontrolada y acelerada que había predominado hasta entonces, sobre todo en los sectores de colonización reciente y en las áreas destinadas a cultivos para la exportación.	Adscrito al MAG		
1996	Creación del Ministerio del Ambiente.	Asumir el rol de autoridad ambiental responsable de la coordinación, unificación, ejecución y supervisión de las políticas en materia ambiental.	La Comisión Asesora Ambiental (CAAM), adscrita a la Presidencia de la República, resolvió fusionar el		

			INEFAN a dicha entidad		
1998	Se promulgó <i>la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos,</i>	Incluyó disposiciones relacionadas con la gestión de las áreas protegidas existentes en esa provincia, transfirió el manejo del Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina Galápagos a una Unidad de Coordinación adscrita al despacho ministerial ambiental			
1998	Promulgación en la Constitución del establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales” (Art. 86, numeral 3) y precisar el derecho soberano del Estado ecuatoriano sobre la diversidad biológica, las reservas naturales, las áreas protegidas y los parques nacionales (Art. 248)			La Constitución Política del Ecuador promulgada de 1998 dio paso a la institucionalización del SNAP en el país
1998 y 1999	Se elaboró el <i>Plan</i>	Visibiliza el SNAP como un sistema			

	<p><i>Estratégico del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador</i> (MAE, 1999)</p> <p>que, pese a no haber sido aprobado, ha constituido una referencia para la gestión del SNAP en los primeros años de la presente década</p>	<p>integrado por varios subsistemas, entre ellos el del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (PANE), más las posibles y potenciales áreas que se establecieron por parte de los gobiernos seccionales (provinciales, municipales, parroquiales), corporaciones regionales de desarrollo, comunidades y sector privado.</p>			
90s	Creación de 12 áreas protegidas			Reserva Ecológica El Ángel	Acuerdo No. 0415 del 05/08/1992
				Reserva Ecológica Antisana	Resolucion No. 0018 del 21/07/1993
				Reserva Ecológica Arenillas	Decreto No. 1646 del 08/04/1994
				Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras	Resolucion No.009 del 02/03/1994
				Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje	Decreto No. 052 del 26/10/1995

				Parque Nacional Llanganates	Resolución No. 002 del 18/01/1996
				Reserva Ecológica Los Ilinizas	Resolución No. 066 del 11/12/1996
				Reserva Ecológica Mache Chindul	Resolución No. 045 del 09/08/1996
				Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	Resolución No. 065 del 11/12/1996
				Reserva Biológica El Cóndor	Decreto No. 396 del 04/06/1999
				Refugio de Vida Silvestre Isla Santa Clara	Acuerdo No. 83 del 03/06/1999
				Reserva Marina Galápagos	Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos 1998
2000	Creación de 14 áreas protegidas			Reserva Ecológica Cofán Bermejo	Acuerdo No. 016 del 30/01/2002
				Refugio de vida silvestre Islas Corazón y Las Islas Fragatas	Acuerdo No. 133 del 30/10/2002
				Refugio de vida silvestre La Chiquita	Decreto No. 149 del 21/11/2002
				Reserva de Producción de fauna Manglares el Salado	Acuerdo No. 142 del 15/11/2002
				Área Nacional de Recreación Parque	Acuerdo No. 141 del 15/11/2002

				Lago	
				Reserva Biológica El Quimi	Acuerdo No. 120 del 30/10/2006
				Refugio de vida silvestre El Zarza	Acuerdo No. 077 del 26/06/2006
				Refugio de vida silvestre Manglares El Morro	Acuerdo No. 266 del 12/09/2007
				Reserva Marina Galera San Francisco	Acuerdo No. 162 del 31/10/2008
				Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario del Rio Esmeraldas	Acuerdo No. 096 del 13/06/2008
				Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario del Rio Muisne	Acuerdo No. 096 del 13/06/2008
				Refugio de vida silvestre marino costero Pacoche	Acuerdo No. 131 del 02/09/2008
				Reserva de Producción Faunística Marino Costera Puntilla de Santa Elena	Acuerdo Interministerial No.1476 del 23/09/2008
				Parque Nacional Yacuri	Acuerdo No. 138 del 30/12/2009

2007	Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016	Orientado a lograr la sustentabilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que incluya políticas*, estrategias y acciones necesarias, en el marco institucional vigente del MAE y del Estado en su conjunto, con el fin de lograr la gestión eficiente y efectiva de las áreas protegidas”	Ministerio del Ambiente del Ecuador		
2010-presente	Creación de diez áreas protegidas			Área Nacional de Recreación Isla Santay Refugio de Vida Silvestre El Pambilar Área Nacional de Recreación Los Samanes Reserva Biológica Cerro Plateado Área Nacional de Recreación Playas de Villamil Área Nacional de Recreación Quimsacocha	Acuerdo No. 021 del 20/02/2010 Acuerdo No. 038 del 18/03/2010 Acuerdo No. 048 del 30/03/2010 Acuerdo No. 146 del 31/08/2010 Acuerdo Ministerial Nro. 163 del 05 de septiembre de 2011 Acuerdo Ministerial No. 007 del 25 de enero de 2012

				Área Ecológica de Conservación Municipal Siete Iglesias	Acuerdo Ministerial de Incorporación al SNAP No. 050 del 31 de mayo del 2012
				Reserva Marina El Pelado	Acuerdo Ministerial No. 118 de 24 de agosto de 2012
				Reserva Biológica Colonso Chalupas	Acuerdo Ministerial No. 011 del 26/02/2014
				Reserva Marina Cantagallo	Acuerdo Ministerial No. 008 del 15/01/2015

DECLARACIÓN DE AUTORIZACIÓN

Yo Telma Elizabeth Paredes Martínez, con CI. 1713369856 autora del trabajo de graduación intitulado: **“Análisis de la gobernanza del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) del Ecuador continental”**, previa a la obtención del grado académico de MAGISTER EN BIOLOGÍA DE LA CONSERVACIÓN en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales:

- 1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENASCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
- 2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 24 de mayo de 2016

Srta. Telma Elizabeth Paredes Martínez

C.C. 1713369856