

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR



**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
INGENIERO GEÓGRAFO EN PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Análisis del estado de gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa

Carlos Eduardo Oñate Haro

Directora: Mtr. María Augusta Almeida Ferri

Quito, 2018

Esta disertación está dedicada a mis padres Miguelito y Soñita, a mi hermano José y a todas las personas que me han acompañado a lo largo de la consecución de este trabajo.

Agradezco a mis padres por su apoyo incondicional

*A la Mtr. María Augusta Almeida, por sus guías y enseñanzas en la elaboración de esta
disertación*

*Al Mtr. Santiago Jaramillo y al Mtr. Jorge Campaña por sus consejos oportunos y
colaboración para la consecución de esta investigación*

Al Mtr. Roberto Pachacama, por darme un acercamiento a la realidad del Refugio de Vida

Silvestre Pasochoa

A mis amigos, con los que he compartido muchos momentos gratos

ANÁLISIS DEL ESTADO DE GOBERNANZA DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA

CAPÍTULO I	1
1.1. Justificación	1
1.2. Planteamiento y delimitación del tema	2
1.3. Contextualización del tema.....	3
1.4. Objetivos	4
1.4.1. Objetivo general	4
1.4.2. Objetivos específicos	4
1.5. Marco teórico y conceptual.....	4
1.5.1. Marco Referencial	4
1.5.2. Marco teórico.....	6
1.5.3. Marco conceptual	8
1.6. Metodologías y técnicas.....	9
1.7. Operacionalización de la investigación	11
CAPÍTULO II: DESCRIPCIÓN DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA (RVSP) Y SU ESTADO ACTUAL DE MANEJO.....	12
2.1. Generalidades del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa (RVSP).....	12
2.2. Clima y formaciones vegetales	15
2.2.1. Clima	15
2.2.1.1. Muy húmedo temperado.....	15
2.2.1.2. Muy húmedo sub-temperado.....	15
2.2.1.3. Páramo lluvioso.....	16
2.2.2. Formaciones vegetales.....	16
2.2.2.1. Matorral húmedo montano	18

2.2.2.2.	Bosque de neblina montano	18
2.2.2.3.	Bosque siempreverde montano alto	18
2.2.2.4.	Páramo herbáceo	18
2.3.	Hidrografía y drenaje	18
2.4.	Flora y Fauna	20
2.4.1.	Flora.....	20
2.4.2.	Fauna	20
2.5.	Geología y Geomorfología	21
2.5.1.	Geología	21
2.5.2.	Geomorfología.....	21
2.6.	Suelos y aptitud de uso del suelo	21
2.7.	Vías de acceso y centros poblados cercanos.....	22
2.7.1.	Vías de acceso	22
2.7.2.	Centros poblados cercanos	24
2.8.	Categoría de manejo y plan de manejo	24
2.8.1.	Categoría de manejo	24
2.8.2.	Plan de Manejo	25
2.9.	Proyectos de Investigación y educación ambiental	27
2.10.	Zonificación del suelo y actividades dentro del área	27
2.11.	Plan de Gestión Operativo Anual	28
CAPÍTULO III: ESTADO ACTUAL DE LA GOBERNANZA DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA		32
3.1.	Tipos de gobernanza de áreas protegidas e instrumentos de gobernanza.....	32
3.1.1.	Tipos de gobernanza de áreas protegidas	32
3.1.2.	Instrumentos de gobernanza	33

3.2.	Marco legal e institucional.....	36
3.2.1.	Marco legal.....	36
3.2.1.1.	Constitución de la República del Ecuador	36
3.2.1.2.	Convenios internacionales.....	38
3.2.1.3.	Código Orgánico del Ambiente (COA)	38
3.2.1.4.	Ley de Gestión Ambiental (2004).....	42
3.2.1.5.	Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULAS, 2017).....	43
3.2.1.6.	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (2004) 46	
3.2.1.7.	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)	47
3.2.1.8.	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP, 2010) 50	
3.2.2.	Marco institucional.....	50
3.3.	Niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones.....	52
3.3.1.	Subsecretaría de Patrimonio Natural	54
3.3.2.	Direcciones provinciales.....	55
3.3.3.	Equipos de manejo y administración de las áreas protegidas.....	56
3.4.	Práctica de la participación ciudadana.....	57
3.5.	Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	59
3.6.	Tenencia de la tierra y régimen de propiedad.....	61
3.7.	Necesidades de capacitación.....	63
3.8.	Sostenibilidad financiera.....	63

CAPÍTULO IV: IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS ÓPTIMOS PARA LA GOBERNANZA DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA66

4.1. Mapeo de Actores Clave o “MAC”	66
4.2. Metodología “MAC” y Mapeo de Actores Clave del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	67
4.2.1. Metodología MAC.....	67
4.2.2. Mapeo de Actores Clave del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	68
4.3. Principios de buena gobernanza de áreas protegidas.....	71
4.4. Elementos óptimos para la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	74
4.5. Análisis de los elementos óptimos para la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	76
4.5.1. Elementos óptimos del marco legal e institucional	77
4.5.2. Elementos óptimos de niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones.	78
4.5.3. Elementos óptimos de participación ciudadana.....	78
4.5.4. Elementos óptimos de rendición de cuentas y transparencia	79
4.5.5. Elementos óptimos de tenencia de tierra y régimen de propiedad	80
4.5.6. Elementos óptimos de las necesidades de capacitación	80
4.5.7. Elementos óptimos de sostenibilidad financiera	81

CAPÍTULO V: LINEAMIENTOS DE GOBERNANZA PARA EL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA83

5.1. Sistema territorial.....	83
5.1.1. Sistema territorial funcional	85
5.2. Elementos del sistema territorial del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	85
5.3. Modelo territorial.....	86
5.4. Lineamientos de gobernanza para el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	89

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	99
CONCLUSIONES	99
RECOMENDACIONES.....	102
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
ANEXOS	109

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Variables e indicadores de la disertación	11
Tabla 2: Formaciones vegetales según Sierra (1999) presentes en el RVSP y su correspondencia con las zonas de vida de Holdridge.	16
Tabla 3: Asentamientos humanos cercanos al Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	24
Tabla 4: Resumen de problemáticas de conservación del RVSP	28
Tabla 5: Problemas sobre el recurso agua en el RVSP	30
Tabla 6: Elementos que conforman los instrumentos de la gobernanza de áreas protegidas en el Ecuador	35
Tabla 7: Convenios internacionales relacionados con áreas protegidas en el Ecuador.....	38
Tabla 8: Funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ligadas a áreas protegidas	40
Tabla 9: Competencias relacionadas con manejo de áreas naturales y biodiversidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	48
Tabla 10: Roles sobrepuestos de las instancias de toma de decisiones sobre áreas protegidas	56
Tabla 11: Ejemplo de Matriz de Actores.....	68
Tabla 12: Matriz de Actores para la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	68
Tabla 13: Redes sociales existentes entre los actores del RVSP.....	71
Tabla 14: Principios de buena gobernanza	72
Tabla 15: Elementos óptimos de la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.....	75
Tabla 16: Roles o acciones a cumplir de los actores en el manejo del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	82
Tabla 17: Elementos del Sistema Territorial del RVSP	85
Tabla 18: Matriz de problemas, causas, efectos y soluciones para la gobernanza del RVSP....	91

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Diagrama de la metodología usada.....	10
Figura 2: Organigrama del Ministerio del Ambiente del Ecuador 2018.....	52
Figura 3: Sistema territorial.....	84
Figura 4: Componentes del Sistema Territorial	84

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1: Ubicación del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	13
Mapa 2: División Político-Administrativa del Cantón Mejía	14
Mapa 3: Formaciones Vegetales del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	17
Mapa 4: Microcuenca del RVSP y sus alrededores.....	19
Mapa 5: Vías de Acceso al Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.....	23
Mapa 6: Modelo Territorial Actual del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.....	87

LISTA DE ACRÓNIMOS

Art: Artículo

BP: Bosque Protector

BPP: Bosque Protector Pasochoa

b.h.MB: Bosque húmedo montano bajo

b.m.h.M: Bosque muy húmedo montano

b.p.SA: Bosque pluvial subalpino

EC: European Commission

CEAP: Centro de Educación Ambiental Pasochoa

CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

COA: Código Orgánico del Ambiente

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

COPLAFIP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

ECOLAP: Instituto de Ecología Aplicada

ETN: Estrategia Territorial Nacional

FAN: Fondo Ambiental Nacional

FAO: Food and Agriculture Organization

FIAS: Fondo de Inversión Ambiental Sostenible

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

GAT: Grupo Asesor Técnico

LOPCCS: Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social

MAC: Mapeo de Actores Clave

MAE: Ministerio del Ambiente del Ecuador

MT: Modelo Territorial

MTA: Modelo Territorial Actual

MTD: Modelo Territorial Deseado

ONG: Organismo no Gubernamental

PGOA: Plan de Gestión Operativo Anual

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PANE: Patrimonio de Áreas Naturales del Estado

PDOT: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PGE: Presupuesto General del Estado
RVS: Refugio de Vida Silvestre
RVSP: Refugio de Vida Silvestre Pasochoa
SIB: Sistema de Información de Biodiversidad
SNAP: Sistema Nacional Áreas Protegidas
SNI: Sistema Nacional de Información
ST: Sistema Territorial
SUIA: Sistema Único de Información Ambiental
TULAS: Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria
UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

CAPÍTULO I

1.1. Justificación

El ordenamiento territorial tiene el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado e integral de las unidades territoriales, entendido en términos de calidad de vida y reflejado en el sistema territorial, desarrollándose como un todo integrado y no como aspectos parciales. Es así que el desarrollo territorial conlleva conceptos de equilibrio, integración, funcionalidad, uso racional del territorio, gestión de los recursos naturales y calidad ambiental, de tal manera que se controla el crecimiento de áreas más dinámicas, estimula el de las atrasadas o en declive y procura relacionar las periferias con los centros más progresivos por medio de diversos instrumentos (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013).

En el Ecuador, los instrumentos utilizados para el ordenamiento territorial están divididos en tres niveles: 1) supranacional, 2) nacional y 3) gobiernos autónomos descentralizados (provincial, cantonal, parroquial rural y de régimen especial) (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016).

El instrumento más importante es la Estrategia Territorial Nacional (ETN) ya que está concebida como el instrumento operativo del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (PND 2017-2021), el cual orienta las intervenciones para alcanzar una mejor calidad de vida por medio del establecimiento de objetivos con sus respectivas políticas, programas y proyectos en el territorio y fomentar una distribución equitativa y transparente de los recursos públicos (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017).

Uno de los objetivos del PND 2017-2021 es garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones, de tal manera que se pretende fortalecer y complementar la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) con otros mecanismos de conservación basados en el uso sostenible (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017).

Por lo mencionado, es preciso identificar las competencias de los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) acerca del manejo de áreas protegidas y, de esta forma, cumplir con otro de los objetivos del ordenamiento territorial, el cual es tener coordinación intersectorial entre entidades

administrativas del mismo nivel, intercambiando información de manera horizontal y vertical entre niveles, evitando así la sobreposición de competencias (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013).

Por otro lado, las áreas protegidas proveen de servicios ecológicos y de oportunidades de sustento, por lo que es evidente los efectos que puede causar sobre las comunidades locales si no se toma en cuenta sus derechos y participan plenamente en la toma de decisiones. Es así que se debe formar un ambiente de confianza y diálogo entre todos los actores por medio de una adecuada gobernanza en las áreas protegidas (López, 2006).

En este contexto, se puede decir que el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa (RVSP) demuestra una clara falta de participación y gobernanza en su manejo, ya que el último plan de manejo fue elaborado en el año 1990 por parte de la Fundación Natura, tomando en cuenta al Pasochoa como un Bosque Protector (BP), por tanto, los objetivos de manejo planteados anteriormente no son acordes con la categoría de manejo actual que posee.

Dicho esto, se ve la necesidad de identificar las competencias y el grado de participación de cada actor público para evitar la sobreposición de competencias y llegar a un nivel de gobernanza óptimo, además de una adecuada planificación y manejo del área protegida a través del establecimiento de mecanismos de gobernanza. Estos mecanismos permitirán guiar las futuras actividades para el manejo del área como la elaboración de un plan de manejo.

Finalmente, se pretende establecer lineamientos para el mejoramiento de la gobernanza del RVSP y su sistema territorial, complementada con la identificación de cada actor y sus roles. Estos mecanismos podrían ser una base para mejorar la gobernanza de otras áreas protegidas.

1.2. Planteamiento y delimitación del tema

El Refugio de Vida Silvestre Pasochoa es un área protegida que alberga los últimos remanentes de bosque andino, su flora y fauna característica en los Andes septentrionales. Su manejo estaba a cargo de la Fundación Natura quien elaboró el último plan de manejo en 1990, cabe resaltar que el Pasochoa era considerado Bosque Protector y los objetivos de manejo están orientados a esta categoría de manejo (Fundación Natura, 1990).

Actualmente, el Pasochoa es un Refugio de Vida Silvestre y pertenece al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, específicamente al subsistema estatal llamado Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), por lo que su manejo está en manos del MAE (TULAS, 2017).

Las competencias sobre conservación y manejo de áreas protegidas recaen sobre distintos niveles de gobierno debido a que el Estado ecuatoriano se maneja de manera descentralizada y desconcentrada, por ello es necesario identificar a los actores involucrados, ya sean gubernamentales o la población civil, para saber cuáles son las competencias o roles que cumple cada uno en el manejo y gobernanza del área protegida.

Para concluir, se puede decir que el principal problema del RVSP es la falta de manejo y gobernanza, debido a ello la disertación busca realizar un análisis del estado actual de la gobernanza del área protegida e identificar los elementos óptimos para mejorarla, con la finalidad de presentar lineamientos que lo articulen con la planificación local y regional.

1.3. Contextualización del tema

La disertación trata de la descentralización como un instrumento para mejorar la gobernanza en el manejo del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, por ello se necesita identificar las competencias de cada nivel de gobierno involucrado en el manejo del área protegida, al igual que las competencias del Ministerio del Ambiente.

Además, el RVSP reúne las características para ser una fuente de desarrollo local (Sergio Boisier, 2003) y endógeno (Albert Hirschman), de tal manera que una adecuada gobernanza fomentaría el desarrollo del área protegida y de la población.

Con el Congreso Mundial de Parques celebrado en Durban-Sudáfrica en el año 2003, se plantearon recomendaciones para lograr una buena gobernanza de las áreas protegidas (recomendación 16) y un reconocimiento de tipos de gobernanza (recomendación 17). La primera menciona el reconocimiento de diferentes sistemas de conocimiento, la apertura, transparencia y responsabilización en la toma de decisiones, liderazgo incluyente y la necesidad de compartir el poder y los recursos de manera descentralizada para la toma de decisiones. La segunda hace referencia a varios tipos de gobernanza, entre los cuales están los sistemas descentralizados, de co-manejo, territorios indígenas, sectores privados y áreas de frontera (Rivas, 2006).

Finalmente, el concepto de gobernanza de áreas protegidas comprende siete elementos que forman y colaboran con la descripción de la gobernanza en áreas protegidas, estos son: 1) marco jurídico-institucional, 2) niveles de autoridad, 3) mecanismos de participación, 4) rendición de cuentas y transparencia, 5) tenencia de la tierra, 6) necesidades de capacitación y 7) sostenibilidad financiera (Rivas, 2006).

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

- Analizar el estado de gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.

1.4.2. Objetivos específicos

- Describir al Refugio de Vida Silvestre Pasochoa y su estado actual de manejo.
- Examinar el estado de gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.
- Identificar y analizar los elementos óptimos para la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.
- Plantear lineamientos de gobernanza para el Refugio de Vida silvestre Pasochoa.

1.5. Marco teórico y conceptual

1.5.1. Marco Referencial

En el año 2008 se firma la nueva Constitución del Ecuador con la que la naturaleza empezó a formar parte importante del Estado ecuatoriano y de la planificación en el país, debido a que en el Artículo 14 se declara de "...interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país..." (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Además, se expresa sobre la naturaleza como sujeto de derechos (Art. 71), en donde las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen derecho a beneficiarse del ambiente bajo un esquema regulatorio por parte del Estado (Art. 74). Asimismo, como la población tiene derecho a beneficiarse del ambiente, se tiene el deber y la responsabilidad de respetar los derechos de la naturaleza, salvaguardar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de manera racional, sustentable y sostenible (Art. 83, literal 6) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En el Ecuador, uno de los métodos para la conservación de la naturaleza es el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el cual está conformado por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado. Su rectoría y regulación está ejercida por el Estado (Art. 405) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El Refugio de Vida Silvestre Pasochoa forma parte del subsistema estatal, es decir, del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado en el que el Ministerio del Ambiente es el encargado de establecer los mecanismos para la administración y manejo de las áreas protegidas (TULAS, 2017).

Ya que el gobierno ecuatoriano se maneja de manera descentralizada (Art. 1), las competencias sobre conservación y manejo de áreas protegidas se trasladan a los distintos niveles de gobierno, cada uno con distintos grados y funciones, para lo cual existen distintos organismos de planificación en los que el Estado incentivará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión (Art. 405) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Pese a que el RVSP pertenece al PANE, este no cuenta con un plan de manejo actualizado que permita cumplir con los objetivos de manejo del área protegida y con los derechos de la naturaleza. El último plan de manejo fue elaborado en 1990 por la Fundación Natura, en donde se planteaba la conservación de los últimos remanentes de bosque andino en los que se puede encontrar la flora y la fauna característica de este ecosistema (Fundación Natura, 1990).

La topografía del Pasochoa no permitió que se dieran usos agropecuarios intensivos en la zona, por lo que se ha conservado un valioso recurso biológico, sobre todo en la zona de la caldera del volcán Pasochoa. Aunque se buscaba conservar el bosque andino, existían varios usos incompatibles ya que había 139 hectáreas (ha) de pastizales, 9 de bosque plantados y 3.8 de cultivos, evidenciando la presencia de actividades antrópicas dentro del Bosque Protector Pasochoa (BPP) (Fundación Natura, 1990).

Por otro lado, se tiene el Código Orgánico del Ambiente (COA) (2017) como complemento de la Constitución para regular los derechos, deberes y garantías ambientales establecidas en la Carta Magna por medio de las disposiciones del COA. Además, se busca garantizar los derechos de las personas a vivir en un ambiente sano y proteger los derechos de la naturaleza.

Si bien se han creado y/o modificado varias leyes que tratan el tema de la descentralización y los regímenes de competencias ambientales y de conservación en el Ecuador que permiten mejorar el manejo del RVSP y de las áreas protegidas en general, es necesaria la existencia de voluntad política de los GAD's para asumir de manera óptima las competencias ambientales y de conservación con el fin de lograr una adecuada planificación y gobernanza de las áreas protegidas.

Al no encontrar estudios que demuestren el estado de gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa y su vinculación con la planificación local y regional la presente disertación demuestra su pertinencia e importancia.

1.5.2. Marco teórico

Las áreas protegidas son una fuente constante de servicios ambientales y de oportunidades de sustento para las poblaciones aledañas, por lo que son importantes para un desarrollo sostenible. En este sentido, las decisiones tomadas sin considerar los derechos y la participación de las comunidades locales pueden producir efectos negativos sobre estos, de manera que los marcos legales e institucionales y la participación de la ciudadanía conllevaría a un ambiente de gobernabilidad y gobernanza (López, 2006).

Debido a la toma de decisiones sin la participación de las comunidades se crean o aumentan desigualdades territoriales, aunque estas desigualdades también han impulsado la creación de distintas políticas públicas de ámbito territorial, en las que se pueden destacar las relacionadas con la descentralización ya que constituye un instrumento idóneo para fomentar el desarrollo local mediante la democratización de procesos, el aumento de la participación ciudadana y la reducción de la injusticia social (de Mattos, 1990).

De esta manera, la descentralización puede llevar a un proceso de desarrollo local el cual, según Boisier (2016), se localiza y establece por las características económicas, técnicas, sociales, culturales y ambientales de lugares particulares, siendo un fenómeno fundamentalmente endógeno que evoluciona con el tiempo que, gracias a la globalización y al avance tecnológico, ha incluido variables exógenas con la finalidad de desarrollar las potencialidades de sus actores sociales, tomando en cuenta su cultura para definir sus prioridades en busca de la competitividad en un mundo de constante cambio.

Los fenómenos endógenos de cambio territorial operan en al menos cuatro niveles que se intersecan y cruzan entre sí: 1) el carácter endógeno se da en el ámbito político en donde se toman decisiones importantes para definir los distintos estilos de desarrollo con una capacidad de descentralización; 2) la endogeneidad existe en el plano económico con una reinversión local con el propósito de diversificar la economía y al mismo tiempo dar una base para la viabilidad a largo plazo; 3) también se interpreta a nivel científico y tecnológico como la capacidad interna de un sistema (territorio) para generar sus propios impulsos tecnológicos para el cambio y 4) existe en un plano cultural en la cual genera una identidad socio/territorial que actualmente es considerada fundamental y de vital importancia para el desarrollo (Boisier, 2016).

El desarrollo local se expresa como una lógica de regulación horizontal que toma en cuenta lo global, por lo cual lo local sólo hace sentido cuando se lo mira desde arriba y desde afuera, en otras palabras, lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio (Boisier, 2016).

Es así como un área protegida como el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa reúne las características para ser una fuente de desarrollo local, pero al ser un área manejada directamente por entidades del Estado ecuatoriano, es necesario tomar en cuenta los postulados del desarrollo endógeno de Albert Hirschman, el cual menciona que se debe estimular el desarrollo mediante la creación de desequilibrios, entendidos como excedentes y escaseces, y el impulso de sectores clave, los cuales son actividades con mayor capacidad de estimular otras actividades debido a que no existen los recursos necesarios para estimular todas las actividades o sectores al mismo tiempo, de modo que es indispensable el apoyo del gobierno a través de la política pública, ya que esta es la encargada de dirigir recursos a los proyectos específicos (Hurtado, 2014).

El desarrollo endógeno posee un enfoque más sectorial que territorial, por ello se pretende incentivar actividades económicas específicas a través de una regulación vertical en la que los recursos se destinan a actividades que produzcan una gran demanda por parte de la población, generando una secuencia de inversiones que se retroalimentan conjuntamente y conllevan a un crecimiento sostenible de forma asincrónica (Hurtado, 2014).

Ya que esta disertación está orientada desde el ordenamiento y la planificación territorial, se la podría ubicar dentro de la rama de la geografía llamada Análisis Geográfico Regional ya que

esta se encarga del estudio de las técnicas y herramientas geográficas para el análisis del territorio (Gobierno de Aragón, s.f.).

1.5.3. Marco conceptual

- **Área protegida.** - Es un espacio geográfico definido, reconocido, dedicado y gestionado a través de medios legales u otros medios eficaces para lograr la conservación de la naturaleza a largo plazo, de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados (Dudley, 2008).
- **Competencia.** - “Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias” (COOTAD, 2010).
- **Competencia exclusiva.** – “Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno” (COOTAD, 2010).
- **Descentralización.** – “Es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (COOTAD, 2010).
- **Desconcentración.** – “Es el traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia los otros niveles jerárquicamente dependientes, siendo la primera la que mantiene la rectoría y garantiza la calidad y buen cumplimiento” (Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva, 2013).
- **Delegación de competencias.** – Es una modalidad de gestión en la que el titular de una competencia puede delegarla a otro nivel de gobierno a través de un convenio, sin perder la titularidad de la competencia y puede ser revertida (COOTAD, 2010).
- **Gobernabilidad.** – Es la capacidad de un sistema de gobernarse y subsistir en el tiempo a través de medios, instituciones y la gobernanza existente (Rivas, 2006).
- **Gobernanza.** – “Es la capacidad que tiene un Estado para asumir con eficiencia y responsabilidad la gestión pública, a fin de conseguir los objetivos planteados en sus planes y programas” (Consejo Nacional de Competencias, s.f.).

- **Gobernanza de áreas protegidas.** - Son los marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder (Rivas, 2006).
- **Participación ciudadana.** – Es el proceso de la participación individual y colectiva de la población, quienes participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos. Además, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado (LOPCCS, 2010).
- **Subsidiariedad.** – Es un principio del ordenamiento territorial que busca privilegiar la gestión de servicios, competencias y políticas públicas en los distintos niveles de gobierno para mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. Este principio admite el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de que el gobierno encargado no pueda cumplir sus funciones por algún motivo (COOTAD, 2010).

1.6. Metodologías y técnicas

La disertación se realizó en dos etapas: en primer lugar, se efectuó una recopilación y análisis de información secundaria de diversas fuentes, tanto del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa como de la parte normativa que regula las áreas protegidas, lo cual sirvió para identificar a los actores involucrados en el manejo del área protegida.

En la segunda etapa de la investigación se preparó una entrevista dirigida al administrador del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa (**Anexo 1**), con el objetivo de recopilar información primaria que facilite el análisis del proceso de descentralización y gobernanza en el manejo del área protegida, junto con sus capacidades institucionales.

A continuación, se muestra de manera detalla la primera y la segunda etapa de la disertación, las cuales están divididas en tres y dos fases respectivamente:

1. *Recopilación y análisis de información secundaria.* – La información a tratar fue del RVSP y sobre el marco legal que trata la temática de competencias ambientales y de conservación en el Ecuador por medio de la revisión bibliográfica.

2. *Identificación de actores en el manejo del área protegida.* – La identificación de los actores involucrados en el manejo del área protegida fue por medio de la metodología “MAC” o “Mapeo de Actores Clave”, utilizado en un estudio de la Universidad Nacional de Córdoba (Tapella, 2007).
3. *Elaboración de encuestas en base a información secundaria.* – La encuesta fue elaborada a partir de la revisión bibliográfica del primer punto, con la finalidad de aclarar los vacíos de información para realizar un mejor análisis del estado de gobernanza del RVSP, basándose en la entrevista realizada en la disertación titulada “Aproximación al análisis del proceso de descentralización ambiental 2008 – 2015. Casos de estudio: Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales de Chimborazo y Tungurahua; Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Mejía y Valencia, Ecuador”, autoría de Mayra Chicaiza (2017).
4. *Levantamiento de información primaria.* – La información levantada se dio a través de la aplicación de una entrevista al administrador del RVSP.
5. *Análisis y procesamiento de información obtenida.*

La **Figura 1** presenta de manera sintetizada la metodología utilizada.

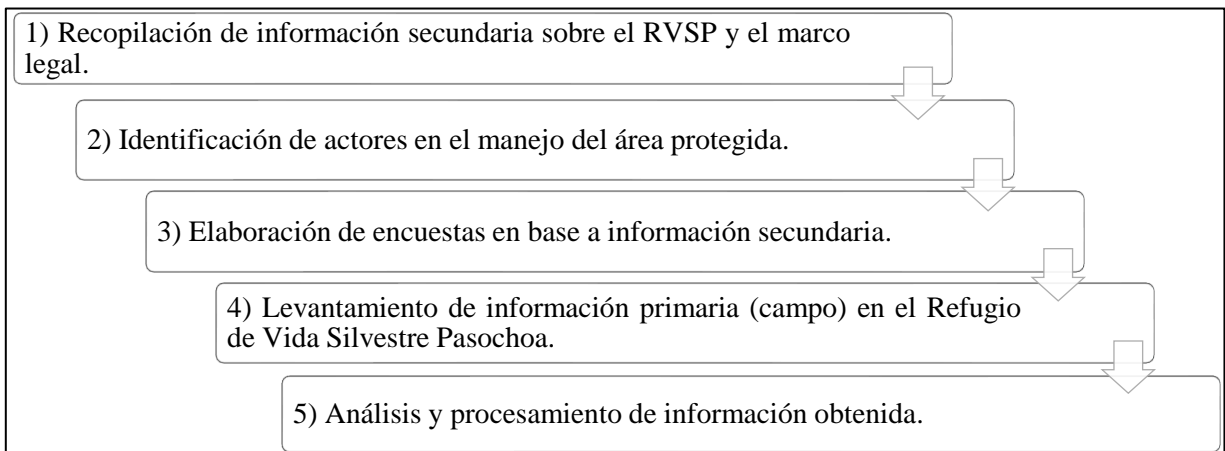


Figura 1: Diagrama de la metodología usada

Elaborado por: Carlos Oñate H.

1.7. Operacionalización de la investigación

Tabla 1: *Variables e indicadores de la disertación*

VARIABLES	INDICADORES
Gobiernos Autónomos Descentralizados	- Número de GAD's involucrados en el manejo del RVSP.
Uso del suelo	- Actividades incompatibles dentro del área. - Extensión de actividades incompatibles dentro del área.
Asentamientos Humanos	- Número de asentamientos humanos cercanos al RVSP. - Población total. - Población por asentamiento.
Participación ciudadana	- Poblaciones que se involucran en el manejo del RVSP. - Población total que se involucra en el manejo del RVSP. - Población por asentamiento humano que se involucra en el manejo del RVSP.
Competencias	- Total de competencias de conservación por GAD. - Total de competencias de conservación del MAE.
Mecanismos de gobernanza.	- Número de mecanismos de participación. - Número de mecanismos de rendición de cuentas. - Presupuesto anual para el manejo.

Elaborado por: Carlos Oñate H.

CAPÍTULO II: DESCRIPCIÓN DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA (RVSP) Y SU ESTADO ACTUAL DE MANEJO

A continuación, se va a realizar una breve descripción de las principales características físicas del Refugio de Vida Silvestre Paschoa y algunas relacionadas con el manejo y la presencia humana en esta área protegida con el propósito de conocer de manera más detallada al RVSP.

2.1. Generalidades del Refugio de Vida Silvestre Paschoa (RVSP)

El Refugio de Vida Silvestre Paschoa fue establecido en el año de 1.982 por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería tras declarar Bosque Protector a 320 hectáreas de la hacienda Pilopata de Monjas. En este año se cedió el manejo, protección y administración a la Fundación Natura (Fundación Natura, 1990).

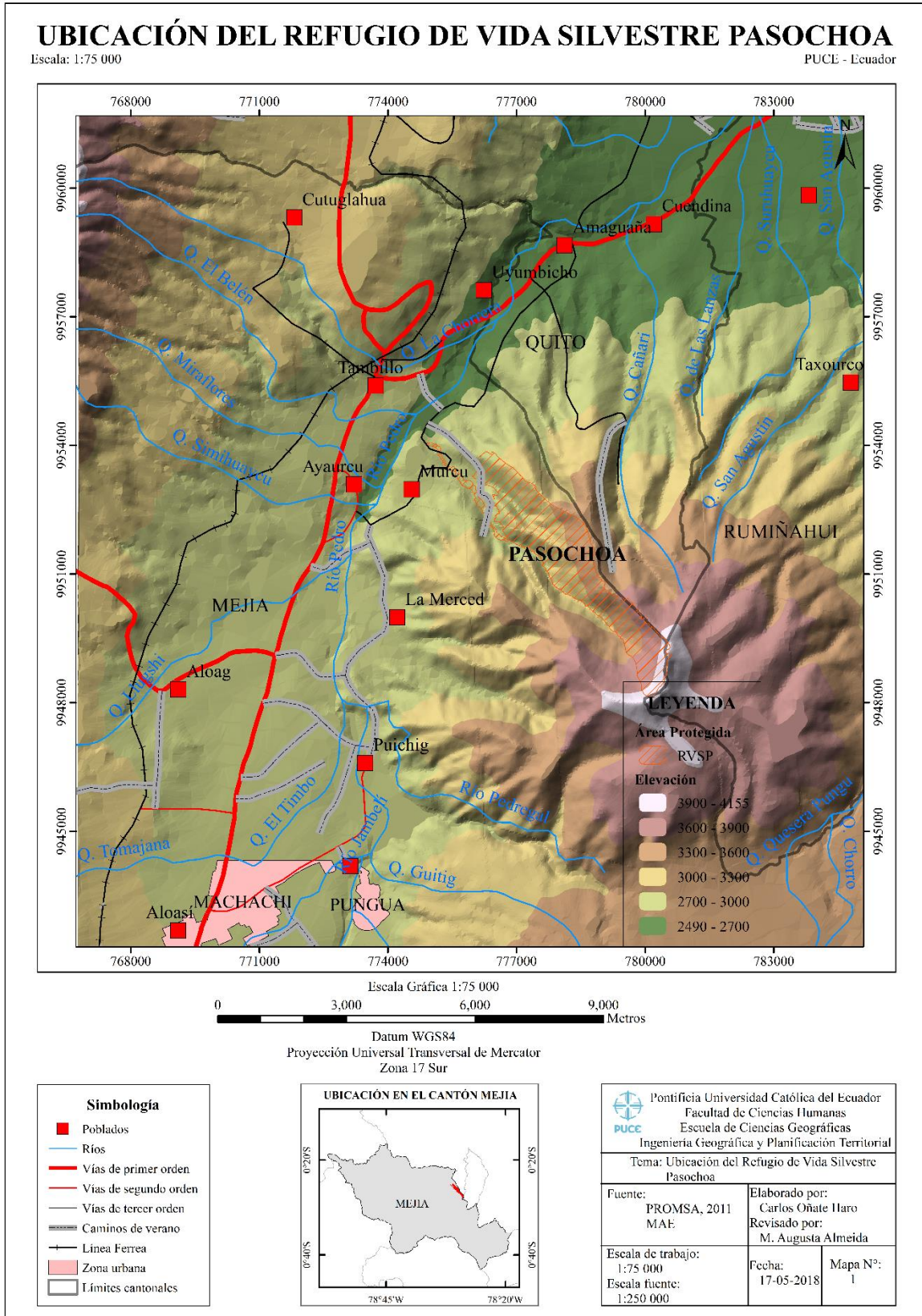
Actualmente, el Paschoa tiene una extensión de 500 ha y un rango altitudinal que va desde los 2.800 a 4.210 metros de altitud, donde se protege un parche de bosque único en el callejón interandino, el cual ha permanecido intacto debido a su difícil acceso porque se encuentra dentro de la caldera del volcán Paschoa (MAE, 2014).

En el año de 1996 el Bosque Protector Paschoa se convirtió en un Refugio de Vida Silvestre, el cual se localiza en el callejón interandino de la sierra central a 30 km al suroriente de la ciudad de Quito en la parroquia de Uyumbicho, perteneciente al cantón Mejía de la provincia de Pichincha (Ver **Mapa 1**) (Montúfar, s.f). El área protegida está situada en los flancos del extinto volcán Paschoa y está limitado por las haciendas Medrano al norte, Paschoa de Montúfar al sur, Pedregales al este y por distintos propietarios al oeste (ECOLAP & MAE, 2007).

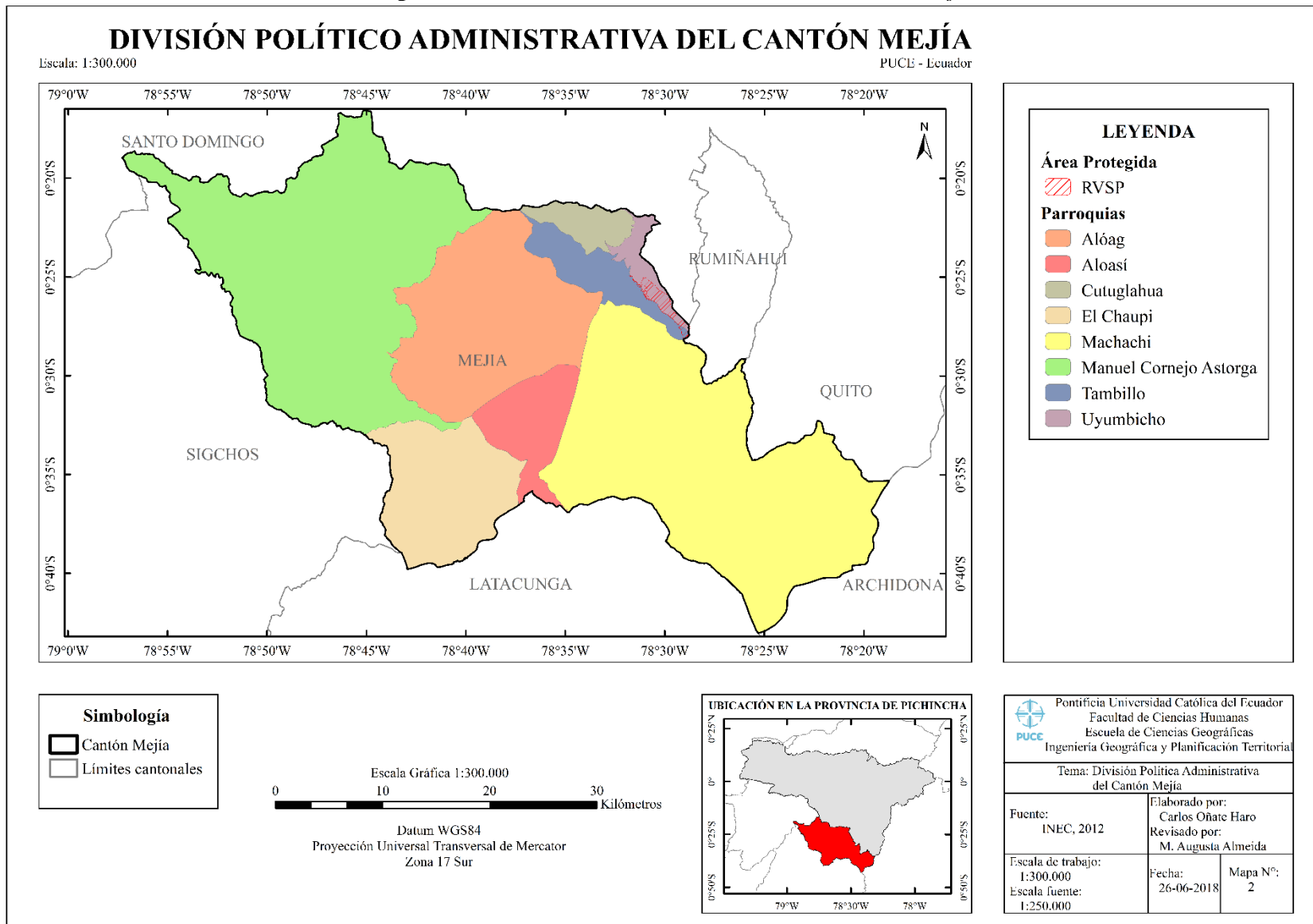
Según el **Mapa 1**, el RVSP pertenece mayoritariamente al cantón Mejía, aunque también tiene pequeñas porciones de superficie que se encuentran en el cantón Quito y Rumiñahui, aunque son muy pequeñas.

El cantón Mejía alberga al 99% del área protegida, es decir, 495 ha se encuentran en Mejía, mientras que el cantón Quito y Rumiñahui acogen al 0.29 y 0.71% respectivamente. Esto quiere decir que el GAD con mayor relevancia en el manejo y gobernanza del RVSP debe ser el GAD Cantonal de Mejía y el GAD parroquial rural de Uyumbicho, ya que el área protegida forma parte importante de su territorio como se muestra en el **Mapa 2**.

Mapa 1: Ubicación del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa



Mapa 2: División Político-Administrativa del Cantón Mejía



2.2. Clima y formaciones vegetales

2.2.1. Clima

La zona del Paschoa tiene una precipitación promedio anual de 1.200 mm y una temperatura media anual de 10 grados centígrados. Puesto que el área protegida tiene un rango altitudinal que va desde los 2.800 a 4.210 metros posee tres tipos de formaciones vegetales (Fundación Natura, 1990), las cuales corresponden a un bioclima específico: muy húmedo temperado, muy húmedo subtemperado y páramo lluvioso.

Estos bioclimas fueron definidos mediante una comparación entre la vegetación determinada a través del sistema de zonas de vida de Holdridge en el “Plan de Manejo del Bosque Protector Paschoa” (1990) y el “Mapa Bioclimático y Ecológico del Ecuador” de Luis Cañadas (1983), ya que esta propuesta se basa en el sistema de Holdridge mencionado anteriormente.

2.2.1.1. Muy húmedo temperado

Está localizado entre los 1.800 y 3.000 m.s.n.m con una temperatura que oscila entre los 12 y 18°C y precipitaciones promedio entre 1.500 y 2.000 mm anuales. El régimen de lluvias es tropical, de modo que existe un periodo seco correspondiente a los meses de julio y agosto (Cañadas, 1983).

Según Cañadas (1983), la formación ecológica característica de este bioclima es el bosque húmedo montano bajo (b.h.MB) del sistema de Holdridge.

2.2.1.2. Muy húmedo sub-temperado

Se extiende desde los 3.000 a 4.000 metros con temperaturas entre los 6 y 12°C y presenta precipitaciones de 1.000 a 1.500 mm anuales. Las precipitaciones se distribuyen a lo largo de todo el año, pero con una menor intensidad en los meses de julio a agosto. Debido a estas características, a esta región bioclimática le corresponde el bosque muy húmedo montano (b.m.h.M) que se lo puede encontrar en los subpáramos muy húmedos de las cordilleras y los nudos del callejón interandino, entre los cuales está el páramo bajo del Paschoa (Cañadas, 1983).

2.2.1.3. Páramo lluvioso

Están presentes desde los 4.000 a 5.000 metros de altitud, con temperaturas promedio de 3 y 6°C y una precipitación que varía entre los 1.000 y 1.500 milímetros. Este bioclima se lo puede encontrar en las cimas del volcán Pasochoa y su formación vegetal característica es el Bosque pluvial subalpino (b.p.SA) (Cañadas, 1983).

2.2.2. Formaciones vegetales

Dentro del “Plan de Manejo del Bosque Protector Pasochoa” (1990) se establecieron tres zonas de vida basadas en el sistema de Holdridge: 1) bosque húmedo montano bajo, 2) bosque muy húmedo montano y 3) páramo pluvial Subalpino. Estas zonas de vida fueron cambiadas en la “Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador” (2007), basándose en la “Propuesta Preliminar de un Sistema de Clasificación de Vegetación para el Ecuador Continental” de Rodrigo Sierra, por las siguientes formaciones vegetales: 1) matorral húmedo montano, 2) bosque de neblina montano, 3) bosque siempreverde montano alto y 4) páramo herbáceo, las cuales se pueden observar en el **Mapa 3**.

De acuerdo con Sierra (1999), el sistema de zonas de vida del Holdridge no es una propuesta para la clasificación de la vegetación en Ecuador debido a que el uso de sistemas bioclimáticos requiere que grupos vegetales distintos no sean diferenciados por patrones climáticos amplios. Es así que para el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa se identificaron las cuatro formaciones vegetales mencionadas anteriormente.

A continuación, se presenta una tabla que muestra las equivalencias de zonas de vida de Holdridge con las formaciones vegetales de Sierra.

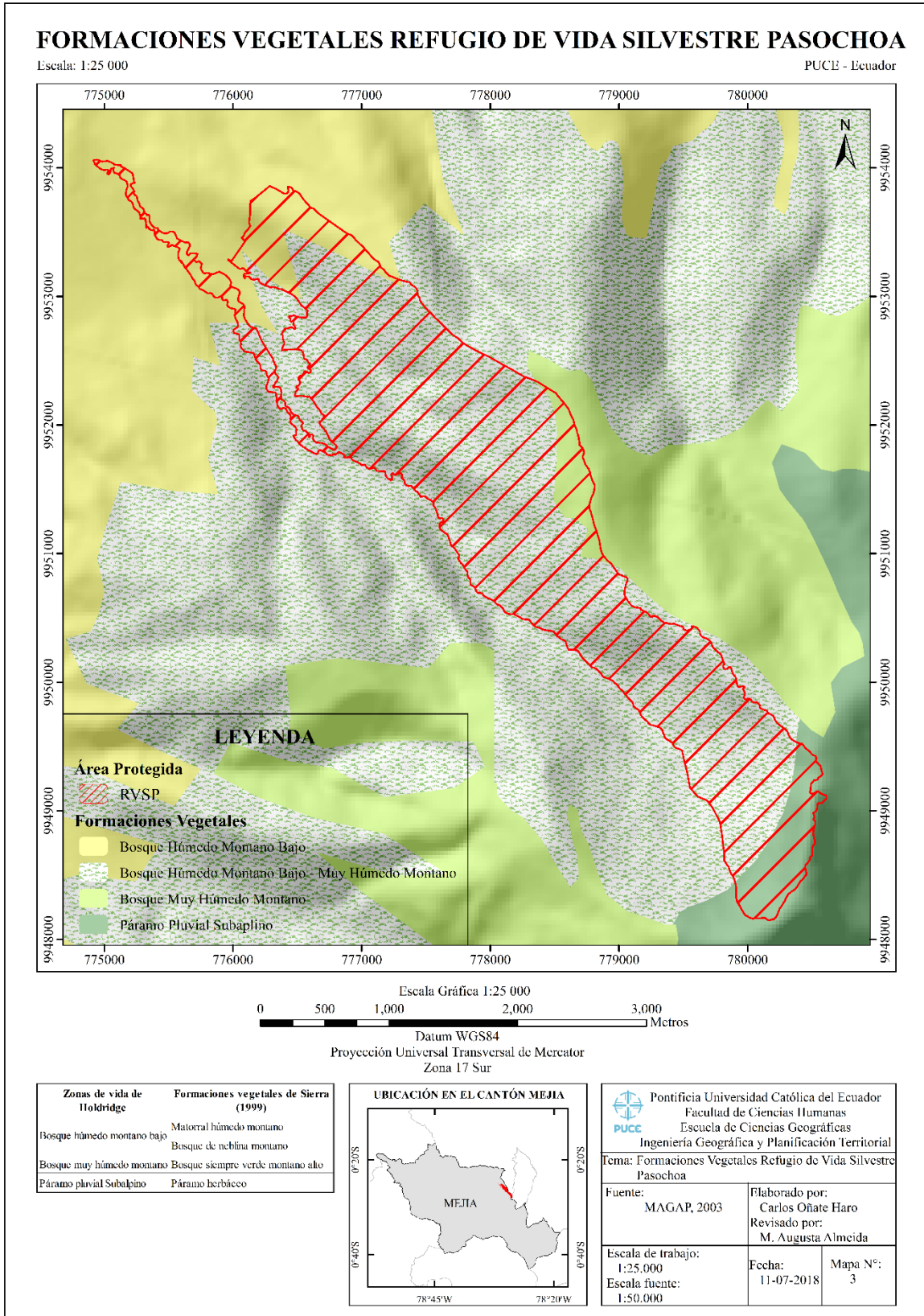
Tabla 2: Formaciones vegetales según Sierra (1999) presentes en el RVSP y su correspondencia con las zonas de vida de Holdridge.

Zonas de vida de Holdridge	Formaciones vegetales de Sierra (1999)
Bosque húmedo montano bajo	Matorral húmedo montano
	Bosque de neblina montano
Bosque muy húmedo montano	Bosque siempre verde montano alto
Páramo pluvial Subalpino	Páramo herbáceo

Fuente: Fundación Natura, 1990

Elaborado por: Carlos Oñate H.

Mapa 3: Formaciones Vegetales del Refugio de Vida Silvestre Paschoa



2.2.2.1. *Matorral húmedo montano*

Se localiza a partir de los 2.000 metros hasta los 3.000 m.s.n.m. en los valles relativamente húmedos. La cobertura natural ha sido reemplazada por cultivos o por bosques de eucalipto blanco, mientras que la vegetación nativa, mayormente matorrales, se la puede encontrar en barrancos, quebradas y otros lugares poco accesibles. Ocasionalmente se puede hallar remanentes de bosques asociados a estos matorrales como en el volcán Pasochoa (Sierra, 1999).

2.2.2.2. *Bosque de neblina montano*

Se distribuye desde los 1.800 a 3.000 metros de altitud y se caracteriza por la presencia de una gran cantidad de árboles cubiertos de musgo y numerosas especies de plantas epífitas, entre las que destacan orquídeas, helechos y bromelias (Sierra, 1999).

2.2.2.3. *Bosque siempreverde montano alto*

Se presenta desde los 3.000 hasta los 3.400 m.s.n.m. y es conocida como la vegetación transitoria entre el bosque montano y el páramo. Se parece a la categoría anterior en cuanto a cantidad de musgos y epifitas, diferenciándose en que el suelo está mayormente cubierto de musgos y árboles que crecen de modo irregular con troncos ramificados desde su base (Sierra, 1999).

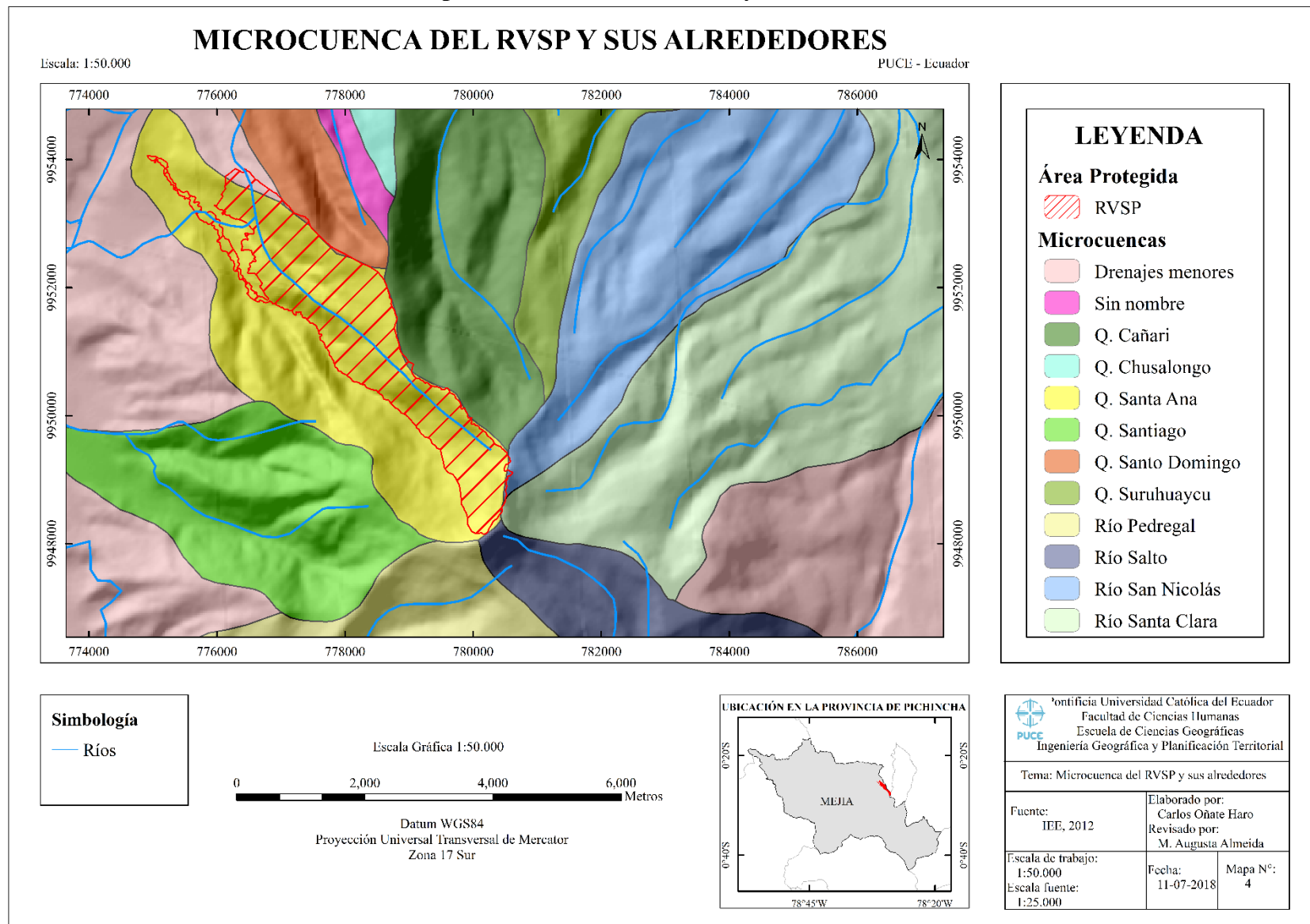
2.2.2.4. *Páramo herbáceo*

Ocupan la mayor parte de las tierras ubicadas entre los 3.400 y 4.000 metros. Estos páramos están ocupados mayoritariamente por hierbas de penacho del género *Festuca* y *Calamagrostis*, mezclados con otras especies de hierbas y arbustos pequeños (Sierra, 1999).

2.3. Hidrografía y drenaje

Por el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa corren las aguas de la Quebrada Santa Ana y la Quebrada Sambache, las cuales dividen a esta área protegida en dos vertientes, siendo el riachuelo de la quebrada Sambache el principal drenaje. Sus aguas y las de la quebrada Santa Ana son afluentes del río San Pedro (Fundación Natura, 1990). Estas quebradas forman la microcuenca de la Quebrada Santa Ana y son parte de la subcuenca del río Guayllabamba (Ver **Mapa 4**).

Mapa 4: Microcuenca del RVSP y sus alrededores



2.4. Flora y Fauna

2.4.1. Flora

La sierra ecuatoriana tiene una flora rica y única en especies que suelen crecer en sitios poco accesibles y escarpados, pese a que ha sido la región más deforestada del Ecuador. Según estudios botánicos efectuados en el Pasochoa, se han logrado identificar cerca de 232 especies de plantas entre las que destacan heliconias, huaycundos (bromelias), helechos y 23 especies de orquídeas, entre terrestres y epífitas. Además de 52 especies de plantas medicinales (ECOLAP & MAE, 2007).

Entre las especies más representativas de vegetales se tiene: caballo chupa, diente de león (introducida), yerba mora, ortiga y llantén. Mientras que las especies más distintivas de árboles son el aliso, pumamaquí, palma de ramos que es una especie nativa de los Andes y polylepis o árbol de papel que es una especie endémica de los Andes ecuatorianos (ECOLAP & MAE, 2007). Entre especies florísticas se tiene el laurel, guayusa, chilca, guanto, lengua de vaca, entre otras (Fundación Natura, 1990).

2.4.2. Fauna

En el área protegida del Pasochoa, pese a tener un área muy reducida, habitan especies de animales que poblaban casi todo el callejón interandino, muchas de las cuales se encuentran en peligro de extinción (Fundación Natura, 1990).

En el Pasochoa únicamente existen dos especies de peces: la preñadilla y la trucha. La primera es nativa de los altos Andes y la segunda especie es introducida. La preñadilla se caracteriza por no tener escamas, una boca en forma de ventosa con la que se fija a los troncos flotantes y rocas de riachuelos poco profundos de fondos pedregosos y aguas limpias. (Fundación Natura, 1990).

Por otro lado, el Refugio alberga a 126 especies de aves, de las cuales 14 son especies de colibríes entre los que se destacan el zamarrito colilarga, colibrí pico de espada, colicintillo colinegro, entre otros. Además de aves típicas como: quilico, curiquingue, pava andina, mochuelo andino, vencejo cóndor y reinita crestinegra (ECOLAP & MAE, 2007).

Con relación a mamíferos, se tiene que la única información es una lista preliminar realizada en 1986, en donde se reconocen 10 especies en donde se incluye a especies como: ratón

marsupial, musaraña ecuatoriana, conejo de páramo, lobo de páramo, puma y venado de cola blanca (ECOLAP & MAE, 2007).

Algo similar sucede en relación con la información sobre anfibios y reptiles puesto que sólo se reportan siete especies de anfibios y tres de reptiles, sin saber el estado de sus poblaciones. En las especies de anfibios constan cuatro variedades de jambato, ranita de cristal y sapo marsupial, mientras que en las especies de reptiles están dos variedades de lagartijas y una de culebra (ECOLAP & MAE, 2007).

2.5. Geología y Geomorfología

2.5.1. Geología

El Refugio está localizado en los flancos del volcán Pasochoa que está constituido por una superposición de capas de ceniza volcánica y flujos de lava solidificados, compuestos principalmente de andesita correspondiente al Pliocuaternario volcánico reciente (Fundación Natura, 1990).

2.5.2. Geomorfología

Según Winckell, Zebrowski y Sourdat (1997), el Pasochoa pertenece a la unidad 170 del mapa de “Paisajes Naturales del Ecuador”, presentado en el libro “Los Paisajes Naturales del Ecuador: las regiones y paisajes del Ecuador”, por lo cual corresponde a edificios volcánicos muy antiguos y profundamente destruidos. Los volcanes de esta unidad, incluido el Pasochoa, son formaciones bastante antiguas que fueron cubiertas parcialmente de hielo durante los períodos glaciares cuaternarios.

Actualmente, el volcán Pasochoa se caracteriza por tener laderas con pendientes relativamente suaves y disectadas en “planézes”, es decir, en mesetas triangulares que forman las laderas del volcán cuando están alineadas por quebradas radiales. Su cima está reventada por una caldera en forma de herradura de gran tamaño abierta hacia el noroccidente y transformada por las glaciaciones cuaternarias (Winckell, Zebrowski, & Sourdat, 1997).

2.6. Suelos y aptitud de uso del suelo

En general, los suelos de los alrededores del Pasochoa son de origen volcánico y se constituyen como desagregaciones de la Cangahua Tipic o Endic. Histrandept, pseudolimosos de color pardo oscuro a negro. La parte más superficial del suelo (horizonte A) es muy profundo

con extractos alternados de procesos glaciares con poca profundidad. Son suelos desmenuzables y de estructura granular (Fundación Natura, 1990).

Dentro de las formaciones vegetales que se establecieron en el Plan de Manejo del Bosque Protector Pasochoa (1990) se identificaron distintos tipos de suelo. En la parte del bosque húmedo Montano Bajo los suelos son de color negro, limosos con arena muy fina y con un grado de retención de agua del 20% en donde más del 6% de la materia orgánica se localiza en un estrato de hasta 20cm, lo que lo convierte en un suelo muy apto para el cultivo de maíz, papa, trigo, hortalizas y pastos.

El suelo en la zona del bosque muy húmedo Montano se deriva de tobas volcánicas endurecidas y restos de cangahua meteorizada. El suelo contiene Silicio y un 30% de arcilla así que el suelo es bueno para el cultivo de pastos, trigo y papas, aunque son propensos a procesos de soliflucción (Fundación Natura, 1990).

En la parte del páramo subnival el suelo es limoso, de color negro y profundo, además se caracteriza por contener arena muy fina y ser apto para pastos y trigo (Fundación Natura, 1990).

2.7. Vías de acceso y centros poblados cercanos

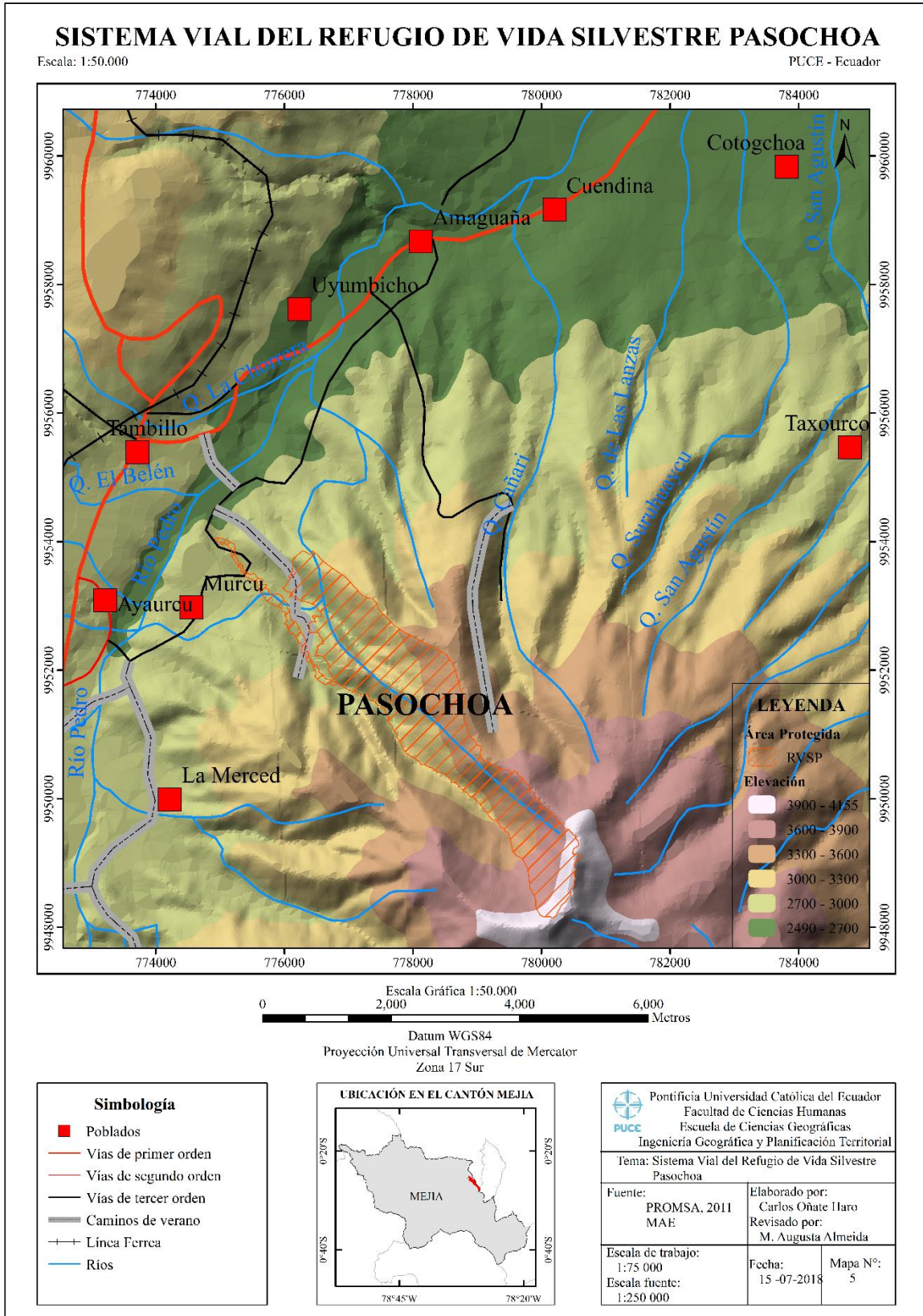
2.7.1. Vías de acceso

Existe una serie de caminos vecinales que se conectan con las haciendas de la zona. La mayoría de dichos caminos son empedrados, mientras que el principal acceso vehicular es a través de la carretera asfaltada de San Rafael-Amaguaña-Tambillo hasta la altura de “El Ejido de Amaguaña”, donde se debe pasar por el camino que atraviesa la hacienda Medrano hasta la Hacienda Pilopata de Monjas (Fundación Natura, 1990).

Además, se puede acceder al Refugio desde la parte suroeste, para ello se debe atravesar la hacienda Santa Ana desde Machachi y recorrer varios senderos. Asimismo, se puede acceder al Pasochoa por la hacienda Laicas, ubicada en el sector de Tambillo, en donde existe una vía de alrededor de 4km de longitud que atraviesa el puente del río San Pedro y la quebrada de Sambache. Se puede acceder al refugio en automóvil si las condiciones temporales lo permiten (Ver **Mapa 5**) (Maldonado, 2015).

También existen ciertos caminos que conducen directamente a la caldera del volcán Pasochoa, aunque es necesario realizar caminatas a través del páramo (Fundación Natura, 1990).

Mapa 5: Sistema Vial del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa



2.7.2. Centros poblados cercanos

Dentro del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa no se encuentran poblaciones permanentes, pero si se localizan varias haciendas en sus alrededores. A continuación, se presenta una tabla con los asentamientos humanos más cercanos, su número de habitantes y el cantón al que pertenecen (**Tabla 3**).

Tabla 3: *Asentamientos humanos cercanos al Refugio de Vida Silvestre Pasochoa*

Asentamiento	Distancia al RVSP (km)	Nº de habitantes	Cantón al que pertenecen
Alóag	14.25	9.237	Mejía
Amaguaña	6.45	31.106	Quito
Ayaurcu	2.2	Sin información	Mejía
El Murco	6.15	Sin información	Mejía
San Pedro de Pilopata	1.5	Sin información	Mejía
Tambillo	11.75	8.319	Mejía
Uyumbicho	6.25	4.607	Mejía

Fuente: Fundación Natura, 1990 e INEC, 2010

Elaborado por: Carlos Oñate H.

Cabe mencionar que las distancias son aproximadas y los valores de población corresponden al último Censo de Población y Vivienda.

2.8. Categoría de manejo y plan de manejo

2.8.1. Categoría de manejo

El área protegida del Pasochoa fue creada como un Bosque Protector hasta que en diciembre de 1996 fue recategorizado y designado como Refugio de Vida Silvestre (RVS) por parte del MAE (MAE, 2007).

Según la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (2004), un bosque protector es aquella formación vegetal natural o cultivada que cumpla cualquiera de los siguientes requisitos:

- La función principal es la conservación del suelo y la vida silvestre.
- Estar situado en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de cuencas hidrográficas, sobre todo en zonas de poca precipitación.
- Ocupar cejas de montaña o áreas adyacentes a fuentes, corrientes o depósitos de agua.

- Componer cortinas rompe vientos o de protección del equilibrio del medio ambiente.
- Formar parte de áreas de investigación hidrológico-forestal.
- Estar localizados en zonas estratégicas para la defensa nacional.
- Ser un factor de defensa de los recursos naturales y de obras de infraestructura de interés público (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004).

Por otro lado, un área es considerada como Refugio de Vida Silvestre cuando es indispensable para garantizar la existencia de la vida silvestre residente o migratoria con propósito científico, educativo y recreativo. Este tipo de área protegida pertenece al subsistema estatal (PANE) (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004).

Un RVS corresponde a un área menor a 5.000 ha y se enfoca en la protección de la vida silvestre, sobre todo de especies amenazadas y sus ecosistemas relacionados, la investigación, el monitoreo ambiental, la restauración de ecosistemas y la educación ambiental. El estado de conservación es poco alterado, con un mínimo de presencia humana por lo que las acciones de uso público se limitan al máximo, lo que favorece a las actividades de investigación y el monitoreo, es decir, el nivel de restricción de uso es alto (MAE, 2007)

2.8.2. Plan de Manejo

La Fundación Natura fue la encargada de manejar, proteger y administrar el área protegida del Pasochoa desde que fue creada en 1.982 como Bosque Protector, por lo que su último plan de manejo fue elaborado por dicha Fundación en 1990 bajo esa categoría, en donde se establecieron como objetivos principales la educación ambiental y la conservación de flora y fauna silvestre (Fundación Natura, 1990).

Adicionalmente, se buscaba mejorar las vías de acceso, infraestructura, contratar personal capacitado y optimizar otros elementos que facilitarían el manejo. Todo esto realizado durante los primeros años de administración de la Fundación Natura (Fundación Natura, 1990).

Dentro del plan de manejo existente se establecieron tres programas: 1) manejo ambiental, 2) uso público y 3) operaciones. El primero se centra en la protección y conservación de los procesos ecológicos junto a la integridad del área y las especies amenazadas, reducir al mínimo las alteraciones físicas y biológicas provocadas por actividades humanas dentro del área, además de aumentar el conocimiento y descripción de los recursos, características, procesos ecológicos y especies existentes en el Pasochoa (Fundación Natura, 1990).

El programa de uso público tenía el fin de concientizar a los visitantes sobre la importancia de la naturaleza, los procesos ecológicos y las áreas protegidas para integrar al Pasochoa en la gestión educativa local y regional y divulgar los beneficios del área con las comunidades vecinas y resto del país (Fundación Natura, 1990).

Finalmente, en el programa de operaciones se pretendió asegurar la ejecución y cumplimiento del plan de manejo, maximizando los recursos humanos y financieros, tanto para el mantenimiento de la infraestructura de acceso y comunicación como para las instalaciones y equipos del Bosque Protector por medio de la elaboración y ejecución de un Plan de Gestión Operativo Anual (PGOA) (Fundación Natura, 1990).

Cada uno de estos programas estaban conformados por subprogramas y estos a la vez estaban formados por objetivos específicos, actividades, normas y requerimientos que servían de lineamientos para cumplir con los objetivos del Bosque Protector Pasochoa.

Cabe recalcar que tanto el plan de manejo como sus programas y subprogramas están desactualizados, pero podrían ser considerados para la elaboración de nuevos programas y subprogramas en un nuevo plan de manejo e incluso pudiesen ser retomados realizando ciertas modificaciones para que se adapten a las condiciones actuales del RVSP e incluir tecnologías para el monitoreo y gestión del área.

En adición, el GAD parroquial rural de Uyumbicho pretende elaborar un nuevo plan de manejo participativo para el RVSP, ya que su manejo y planificación fue entregado a Fundación Natura hasta el año 2011, año en que el MAE se hizo cargo del manejo. El GAD parroquial sólo debería establecer las zonas de protección aledañas al Pasochoa (Pachacama, 2018).

Según el Administrador del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, Roberto Pachacama (2018), un nuevo plan de manejo, no una actualización, no ha podido ser elaborado debido a que no se tenía una actualización de líneas base, las cuales han sido trabajadas durante los últimos cuatro años. El nuevo plan de manejo estaba previsto elaborarse a partir de mediados del 2018 hasta mediados del 2019 a través de una empresa privada, donde la Dirección Nacional de Biodiversidad (MAE) y cada instancia competente lo revisará y aprobará.

El plan de manejo debe realizarse de manera participativa e incluir a la población, lo cual se pretende hacer, aunque la gran mayoría de decisiones son tomadas por el MAE puesto que la población no tiene mayor influencia, exceptuando la parte de sostenibilidad, vinculación con las comunidades y diversificación económica de las comunidades cercanas, los cuales son temas

que se relacionan estrechamente con la población por lo que se abordan desde el interior del área protegida (Pachacama, 2018).

Como último punto cabe mencionar que al momento de realizar esta investigación se ha iniciado el proceso de elaborar el Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.

2.9. Proyectos de Investigación y educación ambiental

Las investigaciones realizadas en la zona del Pasochoa están mayoritariamente relacionadas con su biodiversidad y los procesos ecológicos que se presentan, mientras que el proceso de educación ambiental se ha centrado básicamente a grupos de estudiantes con la creación y ayuda del Centro de Educación Ambiental Pasochoa (CEAP), en donde se realizan distintas actividades educativas (Fundación Natura, 1990).

Actualmente se han creado cursos vacacionales para que los niños de las comunidades aledañas se acerquen al Refugio de Vida y se cree un sentimiento de pertenencia o territorialidad hacia el área protegida, en donde se aprovecha impartiendo charlas sobre educación ambiental (Pachacama, 2018).

2.10. Zonificación del suelo y actividades dentro del área

La zonificación de un área protegida consiste en la clasificación del territorio en función del valor de sus recursos naturales y su capacidad de acogida para distintos usos, en la que se instauran objetivos claros y puntuales con la normativa correspondiente para mermar los efectos negativos y asegurar un uso compatible con la conservación de los recursos naturales y culturales existentes en el área y su relación con la dinámica socio ambiental de su entorno (Columba, 2013).

La zonificación convierte al territorio en unidades de manejo con usos reglamentados, lo cual permite guiar el trabajo operativo del equipo de trabajo encargado del manejo del área protegida, además de ser un instrumento normativo para los distintos actores que interactúan con el área protegida (Columba, 2013).

La zonificación del RVSP fue elaborada por la Fundación Natura en 1990, describiendo cuatro zonas: 1) de uso intensivo, 2) de uso extensivo, 3) zona intangible y 4) zona de recuperación. Estas zonas fueron establecidas con el propósito de facilitar el manejo e impedir que se produzcan conflictos entre los distintos usos permitidos, cada uno con un grado distinto

de accesibilidad, la cual se definió según el grado de intervención humana y la existencia de ecosistemas frágiles y únicos (Fundación Natura, 1990).

Al presente, las únicas actividades que se dan dentro del Refugio de Vida están reguladas, autorizadas e impulsadas por el área protegida, en otras palabras, ya no existen actividades prohibidas dentro del RVSP como en el año 1990 (Pachacama, 2018).

2.11. Plan de Gestión Operativo Anual

El Plan de Gestión Operativo Anual del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa vigente corresponde al año 2015, debido a que este tiene una durabilidad de cinco años, por lo que su contenido, actividades y resultados tienen un enfoque a mayor plazo, hasta el 2019 (Pachacama, 2018).

El PGOA vigente aborda distintas temáticas con un análisis respectivo de cada una, dicho análisis permite definir objetivos, estrategias y resultados para llegar finalmente a una matriz de planeación para el RVSP. Todos estos aspectos son presentados en la **Tabla 4**.

Tabla 4: *Resumen de problemáticas de conservación del RVSP*

CONTENIDO DEL PGOA	Amenazas directas	Amenazas indirectas	Objetivo de conservación
Amenazas de conservación del área	Mantenimiento de canales de riego	Falta de coordinación entre el AP y la junta de riego	Bosque andino
		El mantenimiento se da sin control ni manejo	
		Cambio climático, aumento del caudal o sequía	
	Expansión de especies invasoras	Cambio climático	
		Escasos mecanismos de control de especies invasoras	
		Quema y tala selectiva	
	Uso del suelo por actividad ganadera	Presencia de haciendas ganaderas	
		Uso intensivo del suelo	
		No hay prácticas de conservación del suelo por ganaderos	
	Plantaciones de pino	Concesión para plantación	Páramo
		Débil institucionalidad para cumplimiento de la ley	
		Generación de ingresos	
Uso del suelo para actividad	Falta de conciencia ambiental		
	Falta de cercado		

	ganadera (zona de influencia)	Falta de coordinación interinstitucional, sanciones	
	Expansión de especies invasoras	Cambio climático	Comunidad de colibríes
		Escasos mecanismos de control de especies invasoras	
		Quema y tala selectiva	
	Uso del suelo por actividad ganadera	Presencia de haciendas ganaderas	
		Uso intensivo del suelo	
		No hay prácticas de conservación del suelo por ganaderos	
	Uso del suelo para actividad ganadera (zona de influencia)	Falta de conciencia ambiental	Lobo de páramo
		Falta de cercado	
		Falta de coordinación interinstitucional, sanciones	
	Introducción de especies domésticas	Alta proliferación de perros	
		Desconocimiento del impacto del perro hacia el lobo de páramo	

Fuente: Pachacama, 2014

Elaborado por: Carlos Oñate H.

Las amenazas directas a la conservación de la biodiversidad del RVSP son principalmente de origen antrópico y están asociadas a actividades económicas como la ganadería y las concesiones forestales, ya que estas presentan un gran nivel de rentabilidad en la zona del Paschoa. De aquí derivan amenazas indirectas que están más relacionadas con la forma que se da la actividad productiva o la amenaza directa, con excepción de la expansión de especies invasoras y la introducción de especies domésticas, ya que estas tienen un comportamiento diferente.

Las actividades productivas en los alrededores del RVSP han provocado que se dificulte y amenace la conservación de formaciones vegetales como lo son el bosque andino y el páramo, además de especies de fauna como el lobo de páramo y comunidades de colibríes.

La ganadería ha ocasionado la intensificación del uso del suelo, mal uso y mantenimiento de los canales de riego y prácticas no sustentables que degradan los recursos naturales debido a la falta de conocimiento de prácticas sustentables de ganadería y conciencia ambiental. Además, las escasas intervenciones institucionales para el control y sanción de esta actividad por su cercanía al RVSP.

La plantación de pinos genera una competencia por recursos con la vegetación nativa de la zona, a esto se suma la deforestación y la quema y tala selectiva, aumentando el problema de conservación del bosque andino y el páramo, esto a su vez genera problemas en el abastecimiento y distribución de agua para ganadería y consumo humano en las zonas bajas del Pasochoa y sus alrededores.

Por otro lado, la expansión de especies invasoras en el área protegida y la introducción de especies domésticas por parte de las haciendas aledañas, perjudican directamente a la protección de las comunidades de colibríes y del lobo de páramo. Los colibríes son afectados por la competencia por recursos con especies invasoras, mientras que el lobo de páramo es amenazado por el poco o nulo conocimiento de los hacendados de los efectos que pueden causar los perros en el lobo de páramo (Pachacama, 2014).

A las amenazas de conservación se les puede sumar los problemas socioeconómicos de las poblaciones aledañas y los problemas institucionales del área protegida relacionadas al recurso hídrico (Ver **Tabla 5**), las cuales agudizan y dificultan aún más los problemas de conservación, debido a que los problemas socioeconómicos generan conflictos entre la población para satisfacer sus necesidades, lo que los lleva a realizar actividades que comprometen el estado de conservación del RVSP e incluso de las personas menos beneficiadas por los servicios ambientales del Pasochoa.

Tabla 5: *Problemas sobre el recurso agua en el RVSP*

Problemas de estado de conservación	Problemas socioeconómicos	Problemas institucionales
Eliminación del caudal ecológico del río Sambache que nace en el Pasochoa	Reducción de agua para consumo y riego	No existe normativa interna ni un plan de trabajo para el mantenimiento de tomas de agua y acequias
Desvío del río por acequias	Mala distribución de agua, la mayoría se destina al riego	
Contaminación del agua por desechos ganaderos	Falta de conciencia ambiental	
Deslaves provocados por mal mantenimiento de canales de riego		

Fuente: Pachacama, 2014

Elaborado por: Carlos Oñate H.

En síntesis, se puede decir que los problemas socioeconómicos son de gran incidencia en el manejo y gobernanza del área protegida, más aún cuando existen problemas institucionales que no permiten controlar y orientar las actividades que se dan en los alrededores del Paschoa, haciendo que problemas como la reducción del agua para consumo y riego y su distribución no sean abordados, mitigados y eliminados de manera oportuna y adecuada.

CAPÍTULO III: ESTADO ACTUAL DE LA GOBERNANZA DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA

La gobernanza es un concepto que varía entre un autor y otro, por lo que es necesario aclarar que el Ecuador considera a la gobernanza como la capacidad que tiene el Estado para asumir con eficacia y compromiso la gestión pública, con el objetivo de alcanzar los objetivos planteados en sus planes y programas (Consejo Nacional de Competencias, s.f.).

Para entender de mejor manera como se va a tratar la gobernanza del RVSP se debe explicar que la gobernanza de áreas protegidas corresponde específicamente a los marco jurídicos-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, los valores culturales que fijan el modo en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación y las formas en que se practica la responsabilidad y el poder (Rivas, 2006).

Asimismo, al hablar de gobernanza y de gobernanza de áreas protegidas se debe considerar a la gobernabilidad como un elemento intrínseco, ya que la gobernanza formula las bases para que se desarrollen nuevas instancias de legitimidad, participación y gobernabilidad, es decir, se conforman nuevas relaciones entre el Estado y la población (Dalla Torre, 2017).

3.1. Tipos de gobernanza de áreas protegidas e instrumentos de gobernanza

3.1.1. Tipos de gobernanza de áreas protegidas

A partir del V Congreso Mundial de Parques, organizado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en Durban-Sudáfrica, en septiembre de 2003, se dio paso a una nueva etapa en las estrategias de conservación y gestión de áreas protegidas mediante un enfoque estratégico, cuyos resultados fueron presentados en varios documentos (López, 2006).

Uno de estos documentos presenta ciertas recomendaciones entre las cuales destacan dos, estas son la recomendación 16 y 17. La primera trata de la buena gobernanza a través del reconocimiento de diferentes sistemas de conocimiento, la apertura, transparencia y responsabilización en la toma de decisiones, liderazgo incluyente y la necesidad de compartir el poder y los recursos de manera descentralizada para la toma de decisiones. La segunda hace referencia a la necesidad de reconocer varios tipos de gobernanza, entre los cuales están los sistemas descentralizados, de co-manejo, territorios indígenas, sectores privados y áreas de frontera (Rivas, 2006).

La introducción de tipos de gobernanza ha complementado las categorías de manejo de áreas protegidas que sugiere la UICN, presentando la gobernanza por parte del gobierno, compartida, privada y de los pueblos indígenas y comunidades locales. Esto produce que la clasificación de las áreas protegidas sea bidimensional, es decir, definir la categoría de manejo independientemente del tipo gobernanza (Fundación Futuro Latinoamericano, 2011).

En este sentido, el Ecuador otorga jerarquía jurídica a este tipo de tratados y convenios internacionales por medio de la Asamblea Nacional, pero solo se han reconocido tres tipos de gobernanza: por el gobierno, privada y gobernanza de pueblos indígenas y comunidades locales (Fundación Futuro Latinoamericano, 2011).

El Refugio de Vida Silvestre Pasochoa pertenece al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) por lo que su manejo y gobernanza está a cargo del Estado ecuatoriano a través de la Autoridad Ambiental Nacional, es decir, el Ministerio del Ambiente (MAE, 2012).

Con el reconocimiento del modelo de gobernanza se inicia el proceso de gobernanza en el Pasochoa, el cual viene acompañado de un conjunto de elementos que, para llegar a una buena gobernanza, deben orientar y dar pautas para alcanzar un manejo sustentable de los recursos naturales, por lo tanto es necesaria la participación de las comunidades en la toma de decisiones acerca de los recursos naturales, aumentando el sentido de territorialidad de la población y la posibilidad que las decisiones se efectúen con éxito. Por otro lado, la falta de participación puede ocasionar conflictos, injusticias y daños ambientales (Fundación Futuro Latinoamericano, 2011).

3.1.2. Instrumentos de gobernanza

La participación ciudadana no es el único instrumento que conduce a una buena gobernanza, puesto que es necesario tener en cuenta a una gran variedad de actores que van desde los funcionarios de las agencias y ministerios gubernamentales de varios niveles hasta propietarios privados, Organizaciones no Gubernamentales (ONG), organizaciones educativas, entre otros (Fundación Futuro Latinoamericano, 2011).

Los instrumentos para la gobernanza de áreas protegidas vienen dados por su concepto, el cual comprende siete elementos que forman y colaboran con la descripción de la gobernanza en áreas protegidas, estos son: 1) marco jurídico-institucional, 2) niveles de autoridad, 3)

mecanismos de participación, 4) rendición de cuentas y transparencia, 5) tenencia de la tierra, 6) necesidades de capacitación y 7) sostenibilidad financiera (Rivas, 2006).

La habilidad para utilizar estos instrumentos depende de los poderes que ostenten y el grado de influencia que pueda ejercer cada actor y sector interesado, en otras palabras, cada actor poseerá el poder de influir en la gobernanza, aunque con grados considerablemente diferentes (Borrini-Feyerabend, et al., 2014).

En el caso del Pasochoa, el Estado ecuatoriano será el principal actor en el manejo y gobernanza del área protegida a través del MAE debido a su jerarquía como autoridad ambiental, por lo que el resto de los actores deberán apegarse a lo que dicte el MAE y a las leyes de gestión ambiental y de conservación complementarias para la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.

Tomando en consideración a los instrumentos mencionados, se puede decir que la gobernanza de áreas protegidas en el Ecuador comienza a partir de las leyes e instituciones que abordan el tema de conservación y gestión ambiental, las cuales son aplicadas y territorializadas por el Ministerio del Ambiente y por los Gobiernos Autónomos Descentralizados en medida de su jurisdicción, debido a la descentralización y desconcentración de la administración pública.

De igual manera, en todos los niveles de gobierno deben existir mecanismos de concertación y participación para la toma de decisiones junto con el fortalecimiento y capacitación de guarda parques y actores sociales que estén relacionados con el manejo del área protegida, quienes tienen el derecho a conocer lo que se realiza dentro del RVSP y su estado financiero, de tal manera que se necesitan mecanismos de rendición de cuentas y mecanismos financieros para lograr un correcto manejo de los recursos naturales y conseguir una adecuada gobernanza del RVSP.

Para determinar el estado actual de gobernanza del Pasochoa es preciso tener en cuenta todos los elementos que conforman los instrumentos de gobernanza de áreas protegidas de manera general y particular en el Ecuador. La mayor parte de estos elementos vienen definidos en distintas leyes, por ello se presenta a continuación una tabla que resume estos elementos (**Tabla 6**).

Tabla 6: Elementos que conforman los instrumentos de gobernanza de áreas protegidas en el Ecuador

Instrumentos	Elementos
<i>Marco jurídico</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución de la República del Ecuador. - Tratados y convenios internacionales. - Código Orgánico del Ambiente. - Ley de Gestión Ambiental. - Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULAS). - Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. - Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). - Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS).
<i>Marco institucional</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio del Ambiente del Ecuador. - Subsecretaría de Patrimonio Natural por medio de la Dirección Nacional de Biodiversidad, concretamente la Unidad de Áreas Protegidas. - Direcciones Provinciales a través de las Unidades de Patrimonio Natural y específicamente el área de Biodiversidad. - Equipos de manejo y administración de las áreas protegidas.
<i>Niveles de autoridad</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aquí se presentan los roles y responsabilidades que tienen las instituciones relacionadas al manejo de áreas protegidas y biodiversidad presentadas en el marco institucional.
<i>Mecanismos de participación</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución de la República del Ecuador. - Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. - Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria-Comités de gestión.
<i>Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución de la República del Ecuador - Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.
<i>Tenencia de la tierra</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Conflictos de tenencia de la tierra, también las tensiones referentes a concesiones mineras y petroleras en áreas protegidas.
<i>Necesidades de capacitación</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Se refiere a las necesidades de fortalecer las capacidades de administración y manejo de áreas protegidas y la gobernanza ambiental. - Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria-Grupo Asesor Técnico.

<i>Sostenibilidad financiera</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP). - Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS)
----------------------------------	--

Fuente: Columba, 2013

Elaborado por: Carlos Oñate H.

3.2. Marco legal e institucional

Se pretende describir y analizar los marcos normativos que rigen el manejo de áreas protegidas y el marco institucional de las entidades encargadas de la administración, manejo y cumplimiento de leyes sobre áreas protegidas, además de entender los marcos legales que lo norman, se procura identificar las fortalezas y debilidades de las normativas.

3.2.1. Marco legal

La normativa legal sobre áreas protegidas en el Ecuador es muy amplia, como se observa en la **Tabla 6**, aunque no se centran únicamente en dicha temática se otorga gran relevancia a la naturaleza y su conservación desde la aprobación de la Constitución del 2008, siendo esta la norma jurídica de mayor jerarquía y con la cual comienza el marco legal sobre áreas protegidas en Ecuador. La Constitución es complementada por varias leyes con distintos niveles de jerarquía.

La normativa legal se presenta, mayoritariamente, en orden jerárquico según la pirámide de Kelsen¹, aunque también se las muestra según el grado de influencia y contenido sobre áreas protegidas, de manera que el COOTAD y el COPLAFIP aparecen al final del marco normativo.

3.2.1.1. Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador (2008) declara que la preservación del ambiente, la conservación de ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país es de interés público (Art. 14), además que reconoce los derechos de la naturaleza (Art. 71), en donde la población tiene derecho a beneficiarse del ambiente con un esquema regulado por el Estado (Art. 74).

Sin embargo, también se tiene el deber y responsabilidad de respetar los derechos de la naturaleza para mantener un ambiente sano y usar los recursos naturales de manera sustentable

¹ La pirámide de Kelsen es una representación gráfica de la idea del sistema jurídico escalonado, donde se demuestra que en el sistema se relacionan un conjunto de normativas y que la mejor manera de relacionarse es a través del principio de jerarquía, por lo que en la cima de la pirámide se situaría la Constitución de un país, por debajo se situarían los tratados internacionales, la leyes orgánicas y así hasta llegar al nivel inferior (López I. , s.f.)

(Art. 83, literal 6), por ello se ha declarado a la biodiversidad parte del sector estratégico del país (Art. 313) y se han prohibido las actividades extractivas de recursos no renovables en áreas protegidas (incluye explotación forestal), no obstante dichos recursos pueden ser explotados por pedido fundamentado de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por la Asamblea Nacional (Art. 407) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La Constitución de la República del Ecuador (2008) también establece que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre las áreas protegidas y los recursos naturales (Art. 261), por lo que se establece al SNAP y sus cuatros subsistemas: estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado (Art. 405).

Por medio de la Constitución se ha reconocido a tres de los cuatro tipos de gobernanza recomendados por la UICN, en donde el Paschoa recae en la gobernanza por parte del Estado, debido a que el MAE es el encargado de administrar y manejar las áreas protegidas del PANE.

Por otro lado, los GAD's también se encuentran involucrados en el manejo y gobernanza de áreas protegidas debido a que son los encargados de elaborar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de manera articulada con la planificación de los distintos niveles de gobierno (Art. 264 al 267) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En este caso, los gobiernos de Mejía (cantonal) y Uyumbicho (parroquial rural) son los que mayor relación mantienen con el RVSP, a pesar de esto el GAD Cantonal de Mejía únicamente considera al Refugio dentro de su PDOT como un área de conservación del SNAP presente en su territorio, el cual es considerado parte representativa del relieve, además de fuente de agua y un atractivo turístico del cantón.

Sin embargo, el cantón Mejía no cuenta con una planificación ni programas o proyectos que estén orientados específicamente a la conservación del Refugio de Vida Silvestre Paschoa y sus alrededores o que contribuyan con su gobernanza, ya que sus proyectos están orientados principalmente al aprovechamiento de la belleza paisajística de las áreas protegidas y al incentivo de las actividades productivas del cantón.

En contraste, el GAD parroquial rural de Uyumbicho trata de asumir la competencia de elaborar un nuevo plan de manejo participativo para el área sin la ayuda de todos los actores e instituciones involucradas en el manejo de áreas protegidas. Esto demuestra una falta de

planificación y articulación para el manejo y gobernanza del Paschoa entre los GAD's cantonales de Mejía, Rumiñahui y Quito y el Ministerio del Ambiente.

Una muestra de la falta de articulación y planificación entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el MAE es la concesión forestal de pinos otorgada en el cantón Rumiñahui, la cual colindaba con la parte alta del RVSP y provocó una competencia por los recursos entre la plantación de pinos y la vegetación natural del área protegida, debido a las decisiones tomadas en otros territorios (Pachacama, 2018).

3.2.1.2. Convenios internacionales

El Ecuador ha ratificado diversos convenios o tratados internacionales que se relacionan con áreas protegidas debido a su contexto de conservación y uso sostenible de los recursos naturales, por lo que estos también forman parte del marco legal que rige la gestión de áreas protegidas en el país, las cuales tienen concordancias con las leyes existentes. La **Tabla 7** muestra los principales convenios o tratados suscritos:

Tabla 7: Convenios internacionales relacionados con áreas protegidas en el Ecuador

Convenios internacionales relacionados con áreas protegidas en el Ecuador
Convención sobre la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales (1943).
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres-CITES (1975).
Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1975).
Convenio sobre la Diversidad Biológica (1993).
Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (1994).
Decisión 391 de la Comunidad Andina de Naciones sobre Acceso a los Recursos Genéticos (1996).
Decisión 523 de la Comunidad Andina de Naciones, que aprueba la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (2002).

Fuente: Columba, 2013

Elaborado por: Carlos Oñate H.

3.2.1.3. Código Orgánico del Ambiente (COA)

El Código Orgánico del Ambiente es la principal norma legal que regula a las áreas protegidas en el Ecuador debido a su jerarquía y al tratamiento especial y específico que se otorga a las áreas protegidas. Sin embargo, el TULAS y la Ley Forestal siguen siendo utilizadas en caso de no existir los instrumentos o herramientas necesarias para la aplicación del COA, pero sin contradecirlo (Pachacama, 2018).

El Código Orgánico del Ambiente (2017) surgió como un complemento de la Constitución para regular los derechos, deberes y garantías ambientales establecidas en la Carta Magna por medio de las disposiciones determinadas (Art. 1).

Además, se busca garantizar los derechos de las personas a vivir en un ambiente sano y proteger los derechos de la naturaleza (Art. 4) a través del establecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, quien se encargará de integrar y articular a los organismos y entidades del gobierno con competencia ambiental con la población y las distintas organizaciones de todos los ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales (Art 12) (COA, 2017).

El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental considera a la participación ciudadana, al Sistema Único de Información Ambiental (SUIA), los fondos públicos, privados o mixtos y al SNAP como algunos de sus instrumentos para el ejercicio de la gestión ambiental (Art. 15), donde la planificación y el ordenamiento territorial son una de las herramientas indispensables para la conservación, manejo sostenible y restauración del patrimonio natural del país (Art. 8) (COA, 2017).

Este código trata a la participación ciudadana en la gestión ambiental como un instrumento que tiene la capacidad de influir en la toma de decisiones entre el Estado, sus niveles de gobierno y la sociedad por medio de distintos mecanismos (Art. 18), de modo que la administración de las áreas protegidas también se debe realizar con la participación de la población en coordinación con los GAD's (Art. 48) (COA, 2017).

En el caso de existir comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades dentro del área protegida, estos podrán utilizar de forma sostenible los recursos naturales de acuerdo a sus usos tradicionales, actividades artesanales ancestrales y para fines de subsistencia, en conformidad con el plan de manejo, la categoría, la zonificación y las políticas públicas dictadas por el MAE (Art. 48) (COA, 2017).

Al igual que la participación ciudadana, el SUIA y los recursos económicos son otros instrumentos para la gestión ambiental. El primero tiene la finalidad de contener y articular la información sobre el estado y conservación del ambiente, bajo la administración del MAE con articulación al Sistema Nacional de Información (SNI) (Art. 19) (COA, 2017).

En segundo lugar, los fondos buscan la sostenibilidad financiera y su funcionamiento se guía por las normas, lineamientos y directrices basadas en el Plan Nacional de Desarrollo, la política ambiental nacional y otras prioridades que establezca la Autoridad Ambiental Nacional, donde los GAD's podrán crear fondos para colaborar con la gestión ambiental de sus competencias (Art. 20). El Ministerio del Ambiente es quien está a cargo del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (Art. 23) (COA, 2017).

En base a lo expuesto, se evidencia la existencia de varios elementos para la gobernanza de áreas protegidas como lo son la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas con el SUIA y el manejo de fondos para la sostenibilidad financiera, dentro de una de las normativas ambientales de mayor jerarquía del Ecuador, aunque se los expresa de manera muy general y no se enfocan específicamente en áreas protegidas.

Con respecto a las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según el artículo 25, cada uno ejercerá las competencias asignadas en materia ambiental por la Constitución y el Consejo Nacional de Competencias (COA, 2017). Estas competencias están enmarcadas en un contexto jerárquico, es decir, los gobiernos provinciales ostentarán más competencias y de mayor impacto territorial que las competencias de un gobierno municipal o parroquial rural, debido a la capacidad administrativa y económica que poseen.

Según los Artículos 26 al 28 del Código Orgánico del Ambiente (2017), las facultades de los distintos GAD's con relación a áreas protegidas se limitan a las siguientes:

Tabla 8: *Funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ligadas a áreas protegidas*

GAD PROVINCIAL	GAD CANTONAL	GAD PARROQUIAL RURAL
Definir la política pública provincial ambiental.	Dictar la política pública ambiental local.	Elaborar planes, programas y proyectos para la protección, manejo, restauración, fomento, investigación, industrialización y comercialización del recurso forestal y vida silvestre
Elaborar planes, programas y proyectos para la protección, manejo, restauración, fomento, investigación, industrialización y comercialización del recurso forestal y vida silvestre, al igual	Elaborar planes, programas y proyectos para la protección, manejo sostenible y restauración del recurso forestal y vida silvestre, al igual que la	Promover la educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza.

que para la forestación y reforestación para la conservación	forestación y reforestación para la conservación	
Prevenir y erradicar plagas y enfermedades que perjudiquen a bosques y vegetación natural	Prevenir y erradicar plagas y enfermedades que perjudiquen a bosques y vegetación natural	
Establecer incentivos ambientales de incidencia provincial para las actividades productivas sostenibles que se enmarquen en la conservación y protección del ambiente.		

Fuente: COA, 2017

Elaborado por: Carlos Oñate H.

El COA (2017) estipula que las áreas protegidas deben ser incorporadas por los GAD's a sus mecanismos de ordenamiento territorial y se debe establecer limitaciones de uso y goce a las propiedades existentes dentro de ellas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de manejo, aunque los dueños de las tierras situadas dentro de un área protegida tienen el derecho a enajenar, dividir o transmitir por sucesión estos derechos siempre y cuando hayan sido los propietarios antes de la declaratoria del área protegida (Art. 37).

Para conservar la biodiversidad de las áreas protegidas y sus servicios ambientales asociados², el Código Orgánico del Ambiente (2017) también ha ratificado al SNAP como uno de sus mecanismos junto con sus 4 subsistemas (Art. 37), el cual se gestionará y administrará en base a los principios ambientales³ establecidos en la Constitución y en los principios de intangibilidad y de conservación, al igual que en los criterios de manejo integral, representatividad, singularidad, complementariedad y gestión intersectorial (Art. 39).

² Servicios ambientales son el provecho, utilidad o beneficio que los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza generan, estos son usados y aprovechados por la población como goce al derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado ecológicamente para alcanzar el buen vivir (COA, 2017).

³ Los principios ambientales se los puede encontrar en Artículo 365 de la Constitución de la República del Ecuador y en el Artículo 9 del Código Orgánico del Ambiente:

http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.pdf

Así como se han determinado mecanismos de conservación, se han definido herramientas para la gestión de áreas protegidas, estas tienen distintas finalidades y orden jerárquico, siendo el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas el de mayor rango, seguido por los Planes de Manejo, Planes de Gestión Operativa, las Evaluaciones de Efectividad de Manejo, las Estrategias de Sostenibilidad Financiera y demás que establezca el MAE (Art. 42) (COA, 2017).

El PANE es el único elemento que conforma el Subsistema Estatal del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo que el Paschoa debe estar integrado directamente a la Estrategia Territorial Nacional, contenida en el PND 2017-2021, para que sus servicios ambientales sean utilizados de manera sostenible en el desarrollo territorial y bienestar de la población (Art. 43) (COA, 2017).

Adicionalmente, en el Artículo 54 también se ha prohibido las actividades extractivas, incluida la explotación forestal, dentro de áreas protegidas con lo que se fortalece lo expuesto en el Artículo 407 de la Constitución y contribuye con la conservación de la biodiversidad y de sus servicios ambientales asociados (COA, 2017).

En resumen, se ha logrado evidenciar que este Código aborda de manera más concreta algunos de los instrumentos que conforman la gobernanza de áreas protegidas, la cual se centra básicamente en ratificar lo estipulado dentro de la Constitución y aumentar elementos que lo complementen, como la inclusión de la Autoridad Ambiental Nacional y la incorporación de las áreas protegidas a los mecanismos de ordenamiento territorial de los GAD's, entre otros.

3.2.1.4. Ley de Gestión Ambiental (2004)

Esta normativa se enfoca en establecer los principios y directrices de política ambiental, establecer los deberes, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental e indicar los límites permitidos, controles y sanciones (Art. 1) (Ley de Gestión Ambiental, Codificación, 2004).

Además, establece que la gestión ambiental en el Ecuador está sujeta a los principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas y sustentables y el respeto a las culturas y prácticas tradicionales (Art. 2). Al igual que se orienta en base a los principios universales del

Desarrollo Sustentable⁴ incluidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 (Art. 3) (Ley de Gestión Ambiental, Codificación, 2004).

En relación a las áreas protegidas, los consejos provinciales y los municipios son los encargados de emitir políticas ambientales sectoriales articuladas con la Constitución y demás leyes, respetando las medidas nacionales sobre el Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas para fijar los usos del suelo con la participación de representantes de las poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de las áreas de conservación y reserva ecológica (Art. 13) (Ley de Gestión Ambiental, Codificación, 2004).

Por otro lado, las contribuciones y multas consignadas a la protección ambiental y uso sustentable de los recursos naturales, al igual que los seguros de riesgo y sistemas de depósito, son considerados como instrumentos de aplicación de normas ambientales, los cuales pueden ser usados como incentivos de acciones positivas a la protección ambiental (Art. 34). Igualmente, en el Artículo 35 se ha establecido incentivos económicos para las actividades productivas que contribuyan a la conservación del medio ambiente y el manejo sustentable de los recursos naturales (Ley de Gestión Ambiental, Codificación, 2004).

La Ley de Gestión Ambiental ha regido el Ecuador desde 1.999 en el tema de gestión ambiental, pero ha dejado de lado el manejo y administración de áreas protegidas, además de ser una ley contradictoria con la actual Constitución y el COA, por lo que era necesario la elaboración de un documento legal que incorpore esta temática, elimine los vacíos legales e institucionales en el manejo de áreas protegidas y esté en concordancia con la Constitución.

3.2.1.5. Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULAS, 2017)

El TULAS está conformado por nueve libros y cada uno está enfocado en una temática diferente, aunque los libros relacionados al manejo y gobernanza de áreas protegidas son: Libro I: Autoridad Ambiental, Libro III: Del Régimen Forestal y el Libro IV: De la Biodiversidad (Columba, 2013).

⁴ Los principios fundamentales del desarrollo sustentable se los puede ver en el siguiente enlace: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

El Libro I se enfoca en la presentación detallada de las entidades y autoridades ambientales que están encargadas de cada elemento de la legislación ambiental, como lo son las áreas protegidas, mientras que en el Libro III existe un título dedicado específicamente a las áreas naturales, a la flora y fauna silvestre, donde se estipula en el Artículo 168 que el sistema de áreas naturales del Estado se guía por los siguientes objetivos (TULAS, 2017):

- Conservación de los recursos naturales renovables de acuerdo con los intereses sociales, económicos y culturales del país.
- Preservar los recursos destacados de flora y fauna silvestres, paisajes, reliquias históricas y arqueológicas, basados en principios ecológicos.
- Mantener en estado natural muestras representativas de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, sistemas acuáticos, recursos genéticos y especies silvestres en peligro de extinción.
- Proveer oportunidades de integración del hombre con la naturaleza.
- Asegurar la conservación y fomento de la vida silvestre para su uso racional en favor de la población (TULAS, 2017).

En el Libro III del TULAS se indica que el PANE será administrado por el Ministerio del Ambiente en sujeción con los planes de manejo que son aprobados por este. Estos planes orientan el manejo ya que están formados por programas y proyectos a desarrollarse (Art. 171). En base al plan de manejo, el MAE limitará las actividades dentro del área protegida como lo son el número de visitantes por año que pueden ingresar al área protegida, número máximo de personas por grupo de visita, entre otros (Art. 180) (TULAS, 2017).

Adicionalmente, el MAE puede entregar concesiones y contratos de figuras legales ideales para la prestación de servicios o el uso sustentable de los recursos de las áreas protegidas, en base al plan de manejo y a la categoría de manejo del área (Art. 179) (TULAS, 2017).

En el Título VI del Libro IV se abordan temas relacionados con áreas protegidas y se menciona un mecanismo de participación ciudadana denominado Comité de Gestión, el cual está conformado por representantes del sector público y privado de manera voluntaria del ámbito local que tengan intereses o influencia territorial en el área protegida. Dicho comité constituye como el ente organizado para participar e incorporarse en el ámbito de trabajo de cada área protegida (Art. 166) y tienen los siguientes objetivos:

- Cooperar con el MAE en tareas de conservación y manejo del área protegida y su zona de amortiguamiento.
- Apoyar a la administración en la creación, ejecución y evaluación del plan de manejo del área protegida y su plan anual de actividades.
- Proponer proyectos y actividades orientados a aumentar la calidad de vida de las comunidades locales.
- Ayudar en labores de control y vigilancia que permitan proteger la integridad territorial y la inviolabilidad del área protegida, de conformidad con el marco legal existente y al plan de manejo del área.
- Denunciar a las autoridades competentes del Ministerio del Ambiente las infracciones o delitos que se cometan y sean de su conocimiento.
- Vigilar porque se armonicen los objetivos conservacionistas de la administración del área protegida con las necesidades del desarrollo local y regional.
- Plantear opciones técnicas, normativas y políticas que mejoren la conservación y manejo del área protegida y de su zona de amortiguamiento (Art. 167) (TULAS, 2017).

Esto demuestra la importancia y utilidad que tiene la participación ciudadana en el manejo de un área protegida, ya que si no existiese la participación por medio de estos comités el área protegida sería manejada únicamente bajo criterios técnicos y se dejaría de lado las necesidades de desarrollo local y regional de las poblaciones aledañas al RVSP.

Dentro de la participación ciudadana, el Ministerio del Ambiente tiene un papel fundamental, ya que es el encargado de promover la organización y funcionamiento de los comités de gestión por medio de la administración del área protegida en base a los requerimientos, análisis y estudios de cada área, mediante los cuales se puede determinar una máxima participación de la sociedad civil y organizar comités sectoriales de gestión por circunscripciones territoriales, parroquiales o cantonales para asegurar la conservación y manejo de un área protegida por sector geográfico (Art. 168) (TULAS, 2017).

A la vez que se integra el comité de gestión, se puede formar el Grupo Asesor Técnico (GAT) con un representante de cada proyecto de las ONG, universidades o estaciones científicas que se estén ejecutando dentro del área protegida a través de un convenio con el MAE (Art.175). El Artículo 176 considera al GAT como un organismo exclusivamente técnico-científico, cuyas funciones y objetivos se orientan a dar asistencia especializada permanente que requiera la

administración del área protegida y a coordinar las actividades de las ONG, universidades y estaciones científicas (TULAS, 2017).

Es así como se ha establecido un mecanismo para contribuir con otro elemento de la gobernanza en áreas protegidas, la necesidad de capacitación, en donde es necesario fortalecer las capacidades para la administración y manejo del RVSP, ya que no cuenta con un Grupo Asesor Técnico que contribuya con las acciones de capacitación y asistencia técnica para los Comités de Gestión y el manejo en general del Pasochoa.

3.2.1.6. Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (2004)

La presente ley ha establecido los objetivos y funciones del MAE, pero sólo se presentan las que tienen relación con áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad (Art. 5):

- Administrar, conservar y fomentar los bosques de protección y de producción, tierras de aptitud forestal, fauna y flora silvestre, parques nacionales y unidades equivalentes y áreas de reserva para los fines antedichos.
- Promover la acción coordinada con entidades para el ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas, así como la administración de las áreas naturales del Estado y los bosques localizados en tierras de dominio público (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004).

La Ley Forestal (2004) también indica que el PANE se constituye por áreas silvestres que sobresalen por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico, recreacional, por su flora y fauna o por ser ecosistemas que mantienen el equilibrio del medio ambiente (Art. 66).

Según el Artículo 67, las áreas protegidas del PANE se clasifican en: parques nacionales, reserva ecológica, refugio de vida silvestre, reservas biológicas, áreas nacionales de recreación, reserva de producción de fauna y áreas de caza y pesca. Donde la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control de todas las áreas naturales del PANE están a cargo del MAE (Art. 69) (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004).

Según Rivas (2006), la Ley Forestal ha sido la principal normativa que ha regulado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, aunque ha dependido de otras legislaciones multisectoriales que no tienen relación ni concordancia entre sí. Además, se ha logrado evidenciar la falta de contenido relacionado con el manejo de áreas protegidas debido a que

solamente menciona las áreas protegidas que conforman el PANE y las funciones del Ministerio del Ambiente. Esta ley se enfoca principalmente en vida silvestre y áreas forestales, su manejo y aprovechamiento.

3.2.1.7. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización tiene un papel importante para el manejo y gobernanza de las áreas protegidas, aunque de manera indirecta, ya que este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio para garantizar la autonomía política, administrativa y financiera, así como la formación obligatoria de un Estado descentralizado por medio del Consejo Nacional de Competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y el establecimiento de políticas y mecanismos que compensen los desequilibrios territoriales (Art. 1) (COOTAD, 2010).

La formación de un Estado descentralizado proviene desde el artículo 242 de la Constitución y es ratificado y ampliado por el COOTAD, puesto que el Estado ecuatoriano debe organizarse territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (Art. 10) que están conformados por un Gobierno Autónomo Descentralizado (Art. 28), quienes tienen el fin de recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sostenible y sustentable, (Art. 4), siendo estos fines los que mantienen relación con áreas naturales y biodiversidad (COOTAD, 2010).

Según el COOTAD (2010), el ejercicio de cada GAD se efectúa por medio de tres funciones: 1) legislación, normatividad y fiscalización, 2) ejecución y administración y 3) participación ciudadana y control social (Art. 29); donde cada nivel de gobierno posee diferentes competencias que se relacionan con el manejo de áreas naturales y biodiversidad. Estas se presentan en la siguiente tabla (**Tabla 9**).

Tabla 9: *Competencias relacionadas con manejo de áreas naturales y biodiversidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*

GAD PROVINCIAL	GAD CANTONAL/MUNICIPAL	GAD PARROQUIAL RURAL
Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.	Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.	Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
La gestión ambiental provincial.	Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. Preservar, mantener y difundir el patrimonio natural del cantón.	Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

Fuente: COOTAD, 2010

Elaborado por: Carlos Oñate H.

Estas competencias están relacionadas directa o indirectamente con la gestión ambiental desde los distintos niveles de gobierno por lo que el COOTAD (2010) ha establecido que los GAD's provinciales serán los encargados de gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza ⁵ en su territorio, en concordancia con las políticas emitidas por el MAE y el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, mientras que los gobiernos cantonales o municipales se encargarán de establecer sistemas de gestión de residuos y la emisión de licencias ambientales si el GAD está calificado como autoridad ambiental de su cantón (Art. 136).

En síntesis, el COOTAD ha relegado a los gobiernos cantonales de competencias de gestión ambiental que involucran la conservación de áreas naturales y biodiversidad, ya que el ejercicio de competencias de gestión ambiental a nivel cantonal se limita únicamente a la gestión de desechos y a la entrega de licencias ambientales, pese a que las áreas protegidas deben ser

⁵ La defensoría del ambiente y la naturaleza está bajo el cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (COOTAD, 2010).

incorporadas por los GAD's a sus mecanismos de ordenamiento territorial, en otras palabras, a sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

En adición, los Gobiernos Autónomos Descentralizados no son tomados en cuenta para la toma de decisiones sobre el RVSP, pese a que es un elemento importante de sus territorios. Además, las únicas competencias que tienen relación con áreas protegidas y han sido transferidas desde el MAE a los GAD's es la regulación del turismo dentro de su ámbito territorial y la creación de guías locales, quienes pueden trabajar en el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, siendo una actividad influyente en el área, pero no es generada directamente por el área protegida (Pachacama, 2018).

De igual manera, los Gobiernos cantonales deben regular el uso y ocupación del suelo, por lo que es necesario tomar en cuenta a las áreas protegidas para una efectiva regulación y control de las actividades cercanas al RVSP.

El manejo de áreas protegidas involucra la participación de varios actores de distintos niveles de gobierno que guardan relación o influencia territorial con el área protegida, en el caso del Pasochoa los actores deberían provenir de los cantones de Mejía, Quito y Rumiñahui.

Por otro lado, los gobiernos parroquiales rurales se encargan de promover actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente mediante el fomento de programas y proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles, forestación y reforestación con especies nativas y adaptadas a la zona, entre otras. Estas actividades son coordinadas por políticas, programas y proyectos ambientales de conservación y uso sustentable de los recursos naturales de los demás niveles de gobierno (Art. 136) (COOTAD, 2010).

De esta manera es como se ha dado una gran influencia y/o responsabilidades a los gobiernos parroquiales rurales en el ejercicio de competencias de gestión ambiental, pese a su menor capacidad administrativa y financiera, donde deben trabajar de manera complementaria y subsidiaria con los demás niveles de gobierno para alcanzar una máxima participación y efectividad en el manejo y gobernanza del RVSP.

Sin embargo, los gobiernos parroquiales no podrían promover las actividades de conservación y manejo sustentable de la biodiversidad y de los recursos naturales si no existiesen las políticas, programas y proyectos que orienten estas prácticas, ya que no se contaría con acciones concretas a realizar y, por lo tanto, a promoverse. De esta manera, se ve la

necesidad de articular las competencias de los GAD's de manera complementaria para obtener las respectivas políticas, programas y proyectos que orienten a los gobiernos parroquiales.

3.2.1.8. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP, 2010)

El Presupuesto General del Estado (PGE) es el instrumento que permite determinar y gestionar los ingresos y egresos de las entidades que conforman las diferentes funciones del Estado ecuatoriano (Art. 77), donde cada nivel de gobierno debe definir los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos⁶, en base a la ley, sus competencias y prioridades definidas en el PDOT (Art. 8). Los presupuestos de los GAD's están sujetos a sus planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 34) (COPLAFIP, 2010).

Adicionalmente, el Artículo 43 del COPLAFIP (2010) estipula que los planes de ordenamiento territorial provinciales y parroquiales se deben articular entre sí observando, de forma obligatoria, lo dispuesto en los planes cantonales sobre la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.

Finalmente, no se ha evidenciado el porcentaje del PGE destinado al Ministerio del Ambiente ni al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo que la sostenibilidad financiera de estas dos instituciones puede correr peligro debido a la variación que se puede presentar en el presupuesto, lo que dificultaría el manejo y gobernanza del RVSP y de otras áreas protegidas.

3.2.2. Marco institucional

Según Columba (2013), para la gobernanza y manejo de áreas protegidas en Ecuador existen diversas entidades con competencias y participación de distintos actores, donde el Ministerio del Ambiente es la entidad con competencias sobre las áreas protegidas por medio de diferentes instancias:

- Subsecretaría de Patrimonio Natural a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad y específicamente la Unidad de Áreas Protegidas.
- Direcciones Provinciales por medio de las Unidades de Patrimonio Natural y concretamente el área de Biodiversidad.

⁶ Presupuesto participativo es el proceso en el que las autoridades y la ciudadanía definen conjuntamente cómo y en qué invertir los recursos del gobierno local (LOPCCS, 2010).

- Los equipos de manejo y administración de las áreas protegidas, ya que cuentan con una relación clara con la gestión de las áreas protegidas pese a no estar nombrados en la normativa (Columba, 2013).

El RVSP está bajo el cargo de la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha y de la Dirección Nacional de Biodiversidad a través de sus distintas entidades internas, las cuales se dividen el manejo de acuerdo con sus competencias y funciones (Pachacama, 2018).

A continuación, se presenta la **Figura 2** que muestra la estructura organizacional del Ministerio del Ambiente.

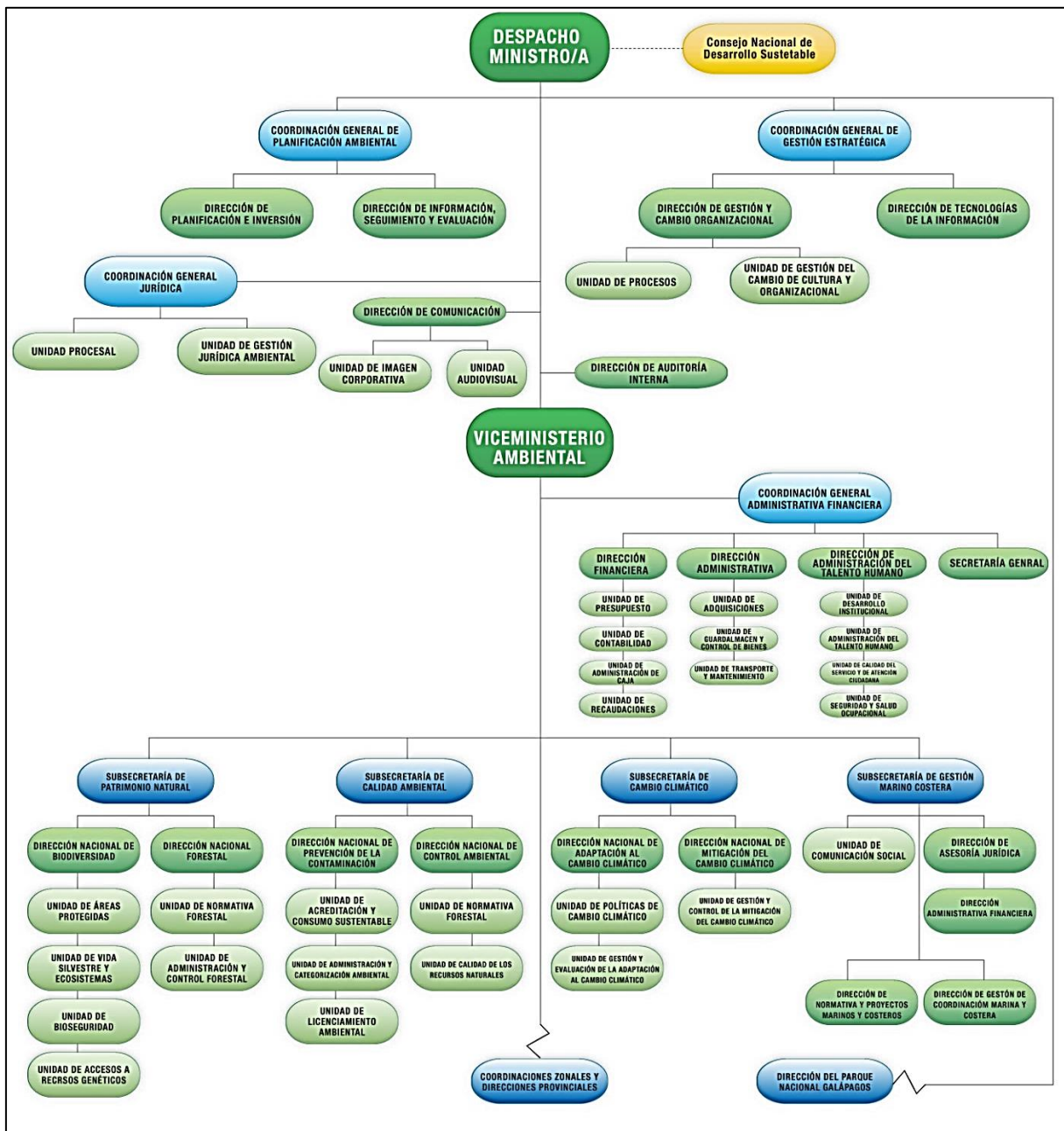


Figura 2: Organigrama del Ministerio del Ambiente del Ecuador 2018 Fuente: MAE, 2018

3.3. Niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones

Los niveles de autoridad se refieren a las distintas instancias de toma de decisiones con respecto a las estructuras de descentralización y a la organización de la administración pública alrededor de las áreas protegidas en un marco de gestión político-administrativo (Rivas, 2006).

En Ecuador, las áreas protegidas son administradas por el Ministerio del Ambiente por medio de la Subsecretaría de Patrimonio Natural, la cual está conformada por la Dirección Nacional de Biodiversidad y la Dirección Nacional Forestal, siendo la primera la que posee competencias sobre áreas protegidas, específicamente a través de la Unidad de Áreas Protegidas. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta a otras subsecretarías del MAE para el control de actividades dentro de las áreas protegidas y lograr un efectivo manejo y gobernanza (Rivas, 2006).

El RVSP al ser parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado está bajo el control de distintas instancias del MAE para su manejo y toma de decisiones, no obstante, se debe considerar a la Dirección Provincial, a los gobiernos autónomos descentralizados, la participación ciudadana y a los equipos de manejo y administración de las áreas protegidas para su manejo y gobernanza.

Las decisiones que se toman sobre el RVSP deben ser de conocimiento de la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha y de la Dirección Nacional de Biodiversidad, ya que existen actividades que se manejan de forma conjunta y otras no. Aquí no va a existir contraposición de competencias pero sí un nivel jerárquico de cada instancia, a las cuales se deben acudir en base a la actividad a realizarse, de tal forma que la firma de convenios marco serán firmados y aprobados por la Dirección Nacional de Biodiversidad y los permisos de investigación serán entregados por la Dirección Provincial (Pachacama, 2018).

En compendio, se puede afirmar que el manejo y gobernanza del RVSP está limitado únicamente a la Dirección Nacional de Biodiversidad y a la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha, por lo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados han sido apartados de la toma de decisiones y manejo del área protegida. Esto se convierte en una contradicción puesto que las áreas protegidas deben ser considerados dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, además que los gobiernos provinciales y cantonales deben crear las políticas, programas y proyectos para la conservación de la biodiversidad y manejos sustentable de los recursos naturales.

3.3.1. Subsecretaría de Patrimonio Natural

Según el TULAS (2017), la Subsecretaría de Patrimonio Natural pretende dirigir y promover la gestión ambiental para la conservación y uso sustentable del patrimonio natural del Ecuador, donde ciertas atribuciones y responsabilidades están ligadas directamente con las áreas protegidas, así se tiene:

- Direccionar la gestión de preservación y mantenimiento de la biodiversidad, áreas protegidas, vida silvestre, bioseguridad y acceso a recursos genéticos y forestales.
- Establecer las directrices y recomendaciones con relación a políticas de biodiversidad, áreas protegidas, vida silvestre, bioseguridad y acceso a recursos genéticos y forestales.
- Controlar y evaluar el cumplimiento de políticas, programas, proyectos y la gestión institucional del patrimonio natural del Ecuador.
- Vigilar el cumplimiento de la normativa nacional e internacional en el ámbito de sus competencias.
- Proponer políticas y estrategias de recursos forestales, conservación de la biodiversidad, áreas naturales protegidas, vida silvestre, bioseguridad y acceso a recursos genéticos.
- Administrar la ejecución de la estrategia de desarrollo forestal sustentable y estrategia de biodiversidad, áreas naturales protegidas, SNAP, vida silvestre y bioseguridad y acceso a recursos genéticos (TULAS, 2017).

Al igual que la Subsecretaría de Patrimonio Natural, la Dirección Nacional de Biodiversidad también posee atribuciones y responsabilidades acerca de la gestión de áreas protegidas, siendo más específicas que las de la Subsecretaría, de las cuales se destacan las siguientes:

- Administrar la implementación de las estrategias vinculadas a la gestión de la biodiversidad.
- Supervisar y coordinar la ejecución del Plan Estratégico del SNAP.
- Participar en el proceso de desconcentración y descentralización de competencias de la Dirección.
- Fijar la sede administrativa de las nuevas áreas protegidas del PANE y autorizar las reformas de las actuales sedes administrativas, sobre la base de informes técnicos (TULAS, 2017).

Por otro lado, la Unidad de Áreas Protegidas es la instancia que se encuentra a cargo de los productos y servicios vinculados a las áreas protegidas, tales como:

- Planes de manejo.
- Informe técnico de seguimiento y evaluación de Comités de Gestión y Grupo de Asesoramiento Técnico.
- Informe técnico de seguimiento y evaluación de planes de manejo de áreas protegidas y procesos de desconcentración sobre áreas protegidas del PANE.
- Manuales y normas técnicas para el manejo y administración de áreas protegidas del PANE.
- Plan de Capacitación para el Manejo y Administración de Áreas Protegidas del PANE.
- Estrategia de sostenibilidad financiera de áreas protegidas del PANE (TULAS, 2017).

3.3.2. Direcciones provinciales

Las atribuciones y responsabilidades relacionadas con áreas protegidas de las direcciones provinciales son:

- Cumplir y hacer cumplir el marco legal y reglamento ambiental y general, en el ámbito de la Dirección Provincial.
- Dirigir la gestión ambiental integral.
- Coordinar con las instituciones públicas y privadas, en el ámbito provincial, la incorporación de las políticas de gestión ambiental a las políticas regionales, provinciales y locales.
- Enviar al titular del Ministerio del Ambiente criterios sobre planes de manejo, ingreso a convenios, declaratorias de bosques protectores, áreas protegidas, certificación de no afectación en el ámbito de su competencia (TULAS, 2017).

El área de Biodiversidad de la Unidad de Patrimonio Natural de las Direcciones Provinciales también posee atribuciones y responsabilidades específicas sobre áreas protegidas, entre las cuales están:

- Preparar los informes de aplicación del plan estratégico para las áreas naturales protegidas.
- Realizar los planes de manejo en coordinación con las jefaturas de áreas protegidas.

- Efectuar los informes de evaluación y seguimientos de los planes de manejo y los informes de seguimiento y monitoreo del PANE.
- Preparar el informe de supervisión técnica a los procesos desconcentrados sobre áreas protegidas (TULAS, 2017).

3.3.3. Equipos de manejo y administración de las áreas protegidas

El personal que conforma los equipos de manejo de las áreas protegidas son los que responden de primera mano sobre su gestión. Estos equipos están conformados generalmente por un administrador y varios guardaparques, quienes cumplen con funciones específicas. Este personal y su gestión son los responsables del cumplimiento de los objetivos de las organizaciones por lo que es necesario implementar un sistema de recursos humanos como parte de la institucionalidad que facilite y colabore con las gestión y gobernanza de áreas protegidas (Columba, 2013).

En síntesis, se ha identificado los roles que cumple cada instancia involucrada en el manejo de áreas protegidas, así pues, se puede comparar los roles que cumple cada instancia e identificar los vacíos o sobreposición de competencias a partir la **Tabla 10**, la cual muestra de manera resumida los roles sobrepuestos que se presentan.

Tabla 10: Roles sobrepuestos de las instancias de toma de decisiones sobre áreas protegidas

Subsecretaría de Patrimonio Natural	Dirección Provincial
<i>Unidad de Áreas protegidas</i>	<i>Área de Biodiversidad</i>
Planes de manejo	Planes de manejo
Informe técnico de seguimiento y evaluación de planes de manejo	Informes de evaluación y seguimientos de los planes de manejo
Informe técnico de seguimiento y evaluación de procesos de desconcentración sobre áreas protegidas del PANE	Informe de supervisión técnica a los procesos desconcentrados sobre áreas protegidas

Fuente: TULAS, 2017

Elaborado por: Carlos Oñate H.

Como se puede observar en la tabla anterior existen tres competencias que se repiten y/o complementan entre la Unidad de Áreas Protegidas de la Subsecretaría de Patrimonio Natural del Ministerio del Ambiente y el Área de Biodiversidad de la Dirección Provincial, lo que indica que existe una discordancia y desarticulación institucional en el manejo de áreas protegidas, por

lo cual la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa se ve comprometida al repetirse roles y, por lo tanto, esfuerzos en su manejo.

Sin embargo, existe la posibilidad que la Dirección Provincial haya recibido competencias por parte de la Unidad de Áreas protegidas de la Subsecretaría de Patrimonio Natural, es decir, se dio un proceso de desconcentración, de tal forma que las competencias presentadas en la **Tabla 10** podrían ser ejecutadas únicamente por el Área de Biodiversidad de la Dirección Provincial, pero la rectoría y la garantía de la calidad y un buen cumplimiento sigue siendo de la Unidad de Áreas Protegidas del MAE.

Adicionalmente, es evidente que estas competencias son muy parecidas entre sí, pero pueden ser ejecutadas de manera distinta y bajo diferentes parámetros por parte de cada instancia de toma de decisiones, por tanto, podrían ser complementarias y obtener resultados distintos. En este caso no existiría una sobreposición de competencias, pero sí una falta de especificidad y diferenciación en los productos que cada entidad elabora.

3.4. Práctica de la participación ciudadana

El Ecuador posee un sistema de participación ciudadana que es considerado como el medio que posibilita la incursión de actores sociales de fuera del Estado en la planificación, administración y manejo de las áreas protegidas, a través de un marco legal e institucional y mecanismos de participación (Rivas, 2006).

Constitucionalmente el Ecuador ha reconocido que la población tiene el derecho a participar en los asuntos de interés público, de forma individual o colectiva en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, así como en el control de las instituciones estatales, la sociedad y sus representantes a través de un proceso de construcción del poder ciudadano (Art. 95) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La participación ciudadana es un proceso que debe estar presente en todos los niveles de gobierno, en donde se deben conformar instancias de participación formadas por las autoridades electas, representantes del régimen dependiente y la sociedad del ámbito territorial para elaborar los planes y políticas de todos los niveles de gobierno entre los gobiernos y la ciudadanía, elaborar los presupuestos participativos y fortalecer la democracia mediante mecanismos perennes de transparencia, rendición de cuentas y control social, entre otros. El ejercicio de la participación se da por medio de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares,

consejos consultivos, observatorios y otros mecanismos que promueva la misma ciudadanía (Art. 100) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En el ámbito de la participación, las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas son consideradas como unidades básicas de participación en los GAD's y en el sistema nacional de planificación (Art. 248), de manera que se ha establecido el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como el encargado de promover e incentivar el cumplimiento de los derechos de participación ciudadana, a la vez que impulsa y fija los mecanismos de control social en las cuestiones de interés público (Art. 207) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La participación para el manejo de áreas protegidas también se ha estipulado en la Constitución (2008) por medio del Artículo 405, el cual menciona que el Estado fomentará la participación de los asentamientos humanos que hayan habitado ancestralmente en áreas protegidas para su administración y gestión.

La Constitución de la República del Ecuador ha determinado ligeramente los derechos de participación y su entidad rectora, de manera que se ha creado la “Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social” (LOPCCS).

La LOPCCS (2010) tiene el objetivo de propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, además de instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de discusión entre el Estado, sus niveles de gobierno y la sociedad para dar seguimiento a las políticas públicas y la prestación de servicios públicos (Art. 1)

La participación ciudadana está presente en todas las funciones del Estado, quienes establecen distintos mecanismos para garantizar la transparencia de sus actos. Estas funciones deben fijar una agenda pública de consulta a la ciudadanía en todos los temas (Art. 45) (LOPCCS, 2010).

Es así como la participación ciudadana también se debe efectuar en la gestión del Ministerio del Ambiente y sus respectivas subsecretarías ya que forma parte de la función Ejecutiva, por ende, la participación también se dará para el manejo de áreas protegidas y para el RVSP.

Adicionalmente, la participación ciudadana se debe efectuar a través de la elaboración del presupuesto participativo (Art. 69), mediante distintos instrumentos con los que cuenta la

ciudadanía de manera individual o colectiva para participar en los diferentes niveles de gobierno (Art. 72) (LOPCCS, 2010).

Sin embargo, la participación ciudadana en áreas protegidas del SNAP está limitada a Comités de Gestión como se mencionó en el marco legal, específicamente en el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente.

En el caso del RVSP, la participación ciudadana se limita a la inclusión de las comunidades de San Pedro de Pilopata, Curiquingue, Santo Domingo y Ejido de Amaguaña, además de la Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa en actividades que pretenden integrar a la población junto al municipio de Mejía a través de la implementación de servicios de turismo privado, los cuales incluyen servicios de camping comunitario, alimentación, albergue, entre otros. (Pachacama, 2018).

Esta área protegida no cuenta al momento con un Comité de Gestión, ya que no posee un plan de manejo actual, por esta razón no se puede distinguir los componentes bióticos del Refugio de Vida y los trabajos que deben realizarse. No obstante, la inclusión de las comunidades mencionadas hacia actividades turísticas es el primer paso para lograr un acercamiento con la población para luego poder integrar el Comité de Gestión durante o después de la elaboración del nuevo plan de manejo (Pachacama, 2018).

La no existencia del Comité de Gestión del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa provoca que la influencia en la toma de decisiones sea aún menor y no se pueda cumplir a plenitud con los derechos de participación y control social que tiene la población, afectando de manera negativa a las necesidades y oportunidades de las comunidades.

3.5. Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia

Según Rivas (2006), la participación ciudadana, el acceso a la información, la existencia de comités de seguimiento, audiencias públicas, entre otras, son mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión pública para el manejo y gobernanza de un sistema nacional de áreas protegidas.

La participación ciudadana es el primer mecanismo de control social, ya que convierte a la población en mandante y fiscalizador del poder público. Además, en Ecuador se ha establecido constitucionalmente una función que permite la transparencia y control social.

En Ecuador existen cinco funciones y una de ellas es la Función de Transparencia y Control Social que promueve e impulsa el control de las entidades y organismos del sector público para que realicen su trabajo con responsabilidad, transparencia y equidad. Esta función está formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias (Art. 204) (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En el Artículo 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2010) se ha determinado el derecho ciudadano a la rendición de cuentas, debido a lo cual la población puede solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones que presten servicios públicos o desenvuelvan actividades de interés público.

Según el Artículo 89 de la LOPCCS (2010), se considera rendición de cuentas al proceso que implica a autoridades, funcionarios y representantes legales que están obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por acción u omisión en el ejercicio de sus funciones (Art. 89).

Según la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2010), en su artículo 91, la rendición de cuentas tiene los siguientes objetivos:

- Garantizar el acceso a la información con relación a la gestión pública.
- Facilitar la ejecución del control social de las acciones u omisiones de gobernantes, funcionarios o de quienes manejan fondos públicos.
- Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.
- Prevenir e impedir la corrupción y el mal gobierno (LOPCCS, 2010).

En cuanto al acceso a la información en el proceso de transparencia, la LOPCCS (2010) ha señalado que todas las entidades que manejen fondos públicos, efectúen funciones públicas o manejen asuntos de interés público se ven en la obligación de promover y facilitar el acceso a la información pública (Art 100).

Es así como se ha determinado al SUIA como uno de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia que tiene el Ecuador en temas de gestión ambiental, el cual se ha mencionado en el marco legal de esta disertación, concretamente en el COA. Sin embargo, el SUIA únicamente recopila información sobre permisos de investigación, transporte o permisos de concesión en áreas protegidas (Pachacama, 2018).

Para gestionar la información sobre áreas protegidas existe el Sistema de Información de Biodiversidad (SIB), la cual es una herramienta que permite gestionar la información relacionada con la administración del PANE y está manejado por la Dirección Nacional de Biodiversidad. En el caso del Pasochoa, la información es entregada a la Unidad de Patrimonio Natural de la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha, quien se encarga de subir la información al SIB y realizar una convocatoria abierta a la ciudadanía para la rendición de cuentas, que generalmente se lo hace en la ciudad de Quito. El RVSP no puede entregar información a la población de manera directa (Pachacama, 2018).

En adición, las áreas protegidas en Ecuador se guían básicamente en planes de manejo y Planes de Gestión Operativo Anual (PGOA), aunque existen varios casos que no existe dicha información o se encuentran caducadas o desactualizadas. Además, los procesos de rendición de cuentas y mecanismos de transparencia en la gestión de áreas protegidas del Ecuador son escasos (Rivas, 2006).

Para el caso del RVSP, el SUIA únicamente contiene el “Plan de Manejo del Bosque Protector Pasochoa” de 1990, el cual sigue estando vigente, mientras que el PGOA no existe en el SUIA ni en el SIB, por lo que fue necesario pedir esta información de forma directa en el Ministerio del Ambiente a través de una solicitud formal, siendo el PGOA vigente el del año 2015.

Según Pachacama (2018), la Evaluación de Efectividad de Manejo del RVSP se la puede encontrar en el Sistema de Información de Biodiversidad, la cual corresponde a la del año 2016, sin embargo, no se la pudo hallar.

3.6. Tenencia de la tierra y régimen de propiedad

Uno de los problemas más comunes que se presenta y enfrenta la gobernanza de áreas protegidas es el conflicto de la tenencia de la tierra al interior de los límites de áreas protegidas y problemas que se derivan del uso y acceso a los recursos naturales. Esto se produce debido a la sobreposición de territorios de asentamientos ancestrales y áreas protegidas, al igual que por el desplazamiento de poblaciones campesinas a zonas de conservación (Rivas, 2006).

Otro problema relacionado con la tenencia y uso del suelo, es la introducción de actividades extractivas dentro de las áreas protegidas, pese a que estas actividades se producen a través de las concesiones estatales, aunque no se vinculan con la privatización de tierras pero sí con la

afectación de los recursos naturales, ya que demandan una gran cantidad de actividades antrópicas que producen impactos ambientales y sociales de gran importancia en las áreas protegidas (Rivas, 2006).

El Artículo 405 de la Constitución (2008) establece que no se pueden adquirir tierras o concesiones en áreas protegidas, mientras que el Artículo 407 prohíbe las actividades extractivas de recursos no renovables en áreas protegidas, inclusive recursos forestales, aunque la Ley de Gestión Ambiental (2004) expresa que se puede aprovechar los recursos naturales no renovables dentro del PANE de manera racional y en función de los intereses nacionales, mediante un estudio previo de factibilidad económica y evaluación de impactos ambientales (Art. 6).

Al estar vigente la Ley de Gestión Ambiental se presenta una polémica sobre el extractivismo en áreas protegidas, ya que la actual Constitución y el Código Orgánico del Ambiente coinciden en la prohibición de actividades extractivas de recursos no renovables en áreas protegidas. Sin embargo, el contenido sobre extractivismo en áreas protegidas de la Ley de Gestión Ambiental no es aplicado debido a que la Constitución y el COA tienen mayor jerarquía.

El desarrollo del SNAP ha estado marcado por la presencia de asentamientos humanos en la mayoría de las áreas protegidas que, en numerosos casos, tienen una existencia previa a la del área protegida, donde el MAE es el encargado de regular y solucionar los conflictos de tenencia de la tierra en áreas protegidas (Rivas, 2006).

A pesar de ello, en el RVSP no existen asentamientos humanos permanentes, aunque si existen haciendas en los alrededores (Fundación Natura, 1990). Dichas haciendas tendrán un uso limitado para que se cumplan los objetivos de conservación del RVSP según lo establece el Artículo 37 del Código Orgánico del Ambiente (2017).

Un inconveniente que tiene el RVSP es la pérdida de los documentos que certifican la tenencia de la tierra a favor del Ministerio del Ambiente a partir de que el Pasocha fue integrado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el año de 1.996, por tanto, los únicos documentos de tenencia de la tierra existentes corresponden a los del Ministerio de Salud Pública, los cuales son previos al ingreso del área protegida al SNAP. Actualmente se busca recuperar el registro de propiedad a favor del MAE (Pachacama, 2018).

No obstante, no existen conflictos de tenencia entre los Ministerios ni conflictos de uso dentro del Paschoa pese a que los límites establecidos en el registro oficial no son adecuados ni usados al presente, pero sí son respetados por los comuneros y hacendados de la zona (Pachacama, 2018).

Finalmente, también se podrán expropiar las tierras de propiedad pública o privada que se sitúen dentro de áreas protegidas, con el objetivo de conservar la biodiversidad y asegurar la conectividad entre ecosistemas o áreas de interés ecológico (Art. 49) (COA, 2017).

3.7. Necesidades de capacitación

No existe mayor información sobre los requerimientos de capacitación en las áreas protegidas ecuatorianas, de modo que sobresale la necesidad de comenzar procesos de capacitación al interior de las instituciones que gestionan las áreas protegidas y dentro de las mismas, en las que se deberían implementar temas de gobernanza ambiental, participación ciudadana, control social y transparencia (Rivas, 2006).

Legalmente, la única instancia con roles de capacitación es la Unidad de Áreas Protegidas de la Subsecretaría de Patrimonio Natural del Ministerio del Ambiente, ya que esta es la encargada de elaborar el Plan de Capacitación para el Manejo y Administración de Áreas Protegidas del PANE (TULAS, 2017), lo que genera que el tema de capacitación en el manejo de áreas protegidas del Ecuador sea casi inexistente e ineficaz, tanto en el ámbito institucional como en el operativo, debido a que cada área protegida es única y requieren capacitaciones específicas orientadas a solucionar las problemáticas y necesidades de cada área.

Actualmente, el personal del RVSP forma parte del “Programa Aula Verde” el cual es un programa del Ministerio del Ambiente que busca fortalecer las capacidades técnicas y está enfocado a guardaparques, administradores, jefes de áreas, responsables de vida silvestre y técnicos especialistas (Pachacama, 2018).

3.8. Sostenibilidad financiera

La sostenibilidad financiera de un área protegida y de un sistema nacional de áreas protegidas como lo es el SNAP y el PANE es un elemento central para la gobernanza de áreas protegidas, ya que un déficit presupuestario puede constituir una amenaza para su gobernanza y gestión (Rivas, 2006).

El SNAP recibe sus recursos económicos por parte del Estado para garantizar su sostenibilidad financiera (Art. 405) (Constitución de la República del Ecuador, 2008), pero en ningún documento legal se ha establecido el monto que recibirá el SNAP o el PANE para el manejo y gestión de las áreas protegidas.

Incluso el Plan de Gestión Operativo Anual del RVSP no define la cantidad con la que cuenta anualmente para su manejo, esto quiere decir que el PGOA se lo elaboró sin el conocimiento del presupuesto con el que contaba el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa o que el presupuesto varía cada año, por consiguiente, no se puede contar con un monto fijo que pueda ser presentado dentro del Plan Operativo.

Adicionalmente, los GAD's pueden crear fondos para la gestión ambiental en su ámbito territorial, sin embargo, no existen dichos fondos por parte del GAD de Mejía, esto puede deberse a la priorización de los recursos para destinarlos en otros ámbitos de planificación (Pachacama, 2018), esto se suma a la nula relevancia que se ha dado a los GAD's en el manejo y gobernanza del RVSP.

El RVSP se maneja financieramente por el aporte del Estado (MAE) y por la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha. Los fondos entregados se destinan principalmente para el pago de sueldos y temas como mantenimiento, combustibles, equipos, etc. Adicionalmente, se reciben fondos del "Fondo de Inversión Ambiental Sostenible" (FIAS), el cual comenzó en Julio de 2018 con apoyo del MAE y se destina para la planificación y gestión del Refugio de Vida, además de equipamiento general, promoción de actividades y educación ambiental (Pachacama, 2018).

El fondo FIAS permitirá tener un presupuesto considerablemente estable y crear un PGOA acorde a las necesidades y fondos del Refugio de Vida, algo que no se tenía con el antiguo Fondo Ambiental Nacional (FAN), el cual ha sido eliminado (Pachacama, 2018).

Con lo mencionado, se puede decir que uno de los principales problemas del RVSP es el no contar con un presupuesto estable y definido para cada año, lo cual dificulta llevar a cabo las actividades de conservación y educación ambiental para alcanzar los objetivos de manejo del área protegida, puesto que su presupuesto no se establece a través de la revisión del PGOA, como lo indica la metodología para elaborar el Plan de Gestión Operativo Anual técnico y presupuestario de un área protegida presentado en Columba, 2013.

Esto provocaba que se prioricen las actividades a realizar y no se cumplan con todas, dejando de lado otros aspectos del área protegida. Sin embargo, al contar con un presupuesto relativamente estable por el financiamiento del Fondo de Inversión Ambiental Sostenible se podría elaborar un PGOA que se adapte a las necesidades del RVSP y a su presupuesto, esto sería sin seguir la metodología para elaborar el Plan de Gestión Operativo Anual técnico y presupuestario.

CAPÍTULO IV: IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS ÓPTIMOS PARA LA GOBERNANZA DEL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA

Para obtener los elementos óptimos para una buena gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa se debe identificar a los actores involucrados en el manejo y toma de decisiones, así como los actores sociales que ejercen su derecho a la participación ciudadana.

Adicionalmente, la gobernanza de áreas protegidas se basa en ciertos principios que contribuyen a la conservación de la naturaleza y fomentan una gestión más eficaz y equitativa, en otras palabras, una buena gobernanza es ideal para la gente y para la conservación (Borrini-Feyerabend, et al., 2014).

La metodología para identificar a los actores es el “Mapeo de Actores Clave” o “MAC”, el cual fue utilizado en un estudio de la Universidad Nacional de Córdoba (Tapella, 2007), la cual se basa principalmente en el enfoque de EC-FAO (2006).

El mapeo de actores es importante para la buena gobernanza ya que los distintos actores son los encargados de ejecutar y verificar que los principios de buena gobernanza sean aplicados en el manejo y gestión del RVSP para su beneficio y del área protegida.

4.1. Mapeo de Actores Clave o “MAC”

El Mapeo de Actores Clave consiste en representar la realidad social mediante el uso de esquemas para comprenderla y fijar estrategias de cambio de la realidad comprendida (Tapella, 2007). Es una herramienta que permite valorar a distintos grupos de interés en un tema específico, al igual que su capacidad para influir en la toma de decisiones (EC-FAO, 2006).

Esta metodología no consiste únicamente en realizar un listado de posibles actores de un territorio, sino en conocer sus acciones y objetivos del porqué están en el territorio y su perspectiva a futuro, haciendo énfasis en la comprensión de las relaciones entre agrupaciones, sujetos y los diferentes actores sociales (Tapella, 2007).

Se dice que el Mapeo de Actores Clave es una metodología de tipo “estructural” que permite acceder de forma ágil a la trama de relaciones sociales dadas en un territorio, la cual busca, a más de tener un listado de los distintos actores, conocer sus acciones y los objetivos de su participación. En este contexto, es significativo resaltar que en el mapeo de actores hay que identificar los roles y poderes de los actores más importantes (Tapella, 2007).

Los actores sociales pueden ser personas, grupos u organizaciones que poseen interés en una actividad o proyecto, mientras que los actores clave son aquellos que pueden influenciar significativamente de manera positiva o negativa o son importantes para que se dé una situación (Tapella, 2007).

4.2. Metodología “MAC” y Mapeo de Actores Clave del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa

4.2.1. Metodología MAC

Según Tapella (2007), el Mapeo de Actores Clave está conformado por seis pasos relativamente simples que se presentan a continuación:

1. Realizar una propuesta inicial de las instituciones, grupos, organizaciones o personas que serían relevantes para el tema a tratar, clasificándolos en: institución pública, organización privada, organización sin fines de lucro y organizaciones sociales.
2. Identificar las funciones y roles de cada actor, perfilando una red de alianzas para el proyecto o tema a tratar.
3. Analizar a los actores involucrados por medio de dos categorías: relaciones predominantes y jerarquía del poder. La primera consiste en definir si las relaciones de los actores son a favor (confianza) o en contra (conflicto), en relación con la problemática. Se los clasifica como relaciones a favor, indiferente o en contra.
Por otro lado, la jerarquía del poder pretende definir la capacidad del actor para facilitar o limitar las acciones a tomar, por lo que se consideran los niveles de poder alto, medio y bajo.
4. Elaborar la matriz MAC a partir de un cuadro de doble entrada en la que se ubican a los actores según su grado de poder (eje y) y su postura ante el tema (eje x). También se los puede ubicar en una tabla como la **Tabla 11**.
5. Reconocer las redes sociales que pueden existir entre los distintos actores sociales como: relación de fuerte colaboración y trabajo conjunto, relación débil con poca o nada coordinación y relación conflictiva.
6. Finalmente, se reconocen las redes sociales existentes y el conjunto de acciones que deben ser ejecutadas (Tapella, 2007).

Tabla 11: *Ejemplo de Matriz de Actores*

Grupo de actores sociales	Actor	Rol/función	Relación predominante	Jerarquización de poder
Clasificación de los actores sociales	Actores con interés en un proyecto o tema	Función que desempeña cada actor	Se define la relación de los actores: a favor, indiferente, en contra	Se define la capacidad del actor para facilitar o limitar acciones

Fuente: Tapella, 2007

Elaborado por: Carlos Oñate H.

4.2.2. Mapeo de Actores Clave del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa

Para el Mapeo de Actores Clave para la gobernanza del RVSP no se efectuará de manera explícita los primeros tres pasos de la metodología, ya que estos fueron realizados y cumplidos a lo largo de la consecución de los tres primeros capítulos de la presente disertación, por lo cual se procede a presentar directamente la matriz MAC (paso 4) por medio de la **Tabla 12**.

Tabla 12: *Matriz de Actores para la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa*

Grupo de actores sociales	Actor	Rol/función	Relación predominante	Jerarquización de poder
Instituciones públicas	Ministerio del Ambiente del Ecuador	Competencias exclusivas sobre manejo y gestión de áreas protegidas.	A favor	Alto
	Dirección provincial del Ambiente Pichincha	Cumplir y hacer cumplir el marco legal y reglamentario ambiental y general en el ámbito provincial.	A favor	Alto
	GAD provincial de Pichincha.	Planificar el desarrollo provincial y formular los planes de ordenamiento territorial en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial (COOTAD, 2010). La gestión ambiental provincial (COOTAD, 2010).	A favor	Medio
	GAD cantonal de Mejía	Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la	A favor	Medio
	GAD cantonal de Rumiñahui		Indiferente	Medio

	GAD cantonal de Quito	planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural (COOTAD, 2010). Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (COOTAD, 2010).	Indiferente	Medio
	GAD parroquial rural de Uyumbicho	Planificar el desarrollo parroquial y su ordenamiento territorial en coordinación con el gobierno cantonal y provincial (COOTAD, 2010). Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente (COOTAD, 2010).	A favor	Medio
Organizaciones sin fines de lucro	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Ayudar con fondos para el manejo y conservación de áreas protegidas.	A favor	Alto
Organizaciones sociales	Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa	Prestar servicios turísticos dentro del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa. Forma de agrupación social para la participación ciudadana.	A favor	Bajo
	Poblaciones aledañas al Pasochoa	Participación en la toma de decisiones, evaluación del desempeño de los funcionarios del MAE y del RVSP y seguimiento del gasto presupuestario.	A favor	Bajo

Elaborado por: Carlos Oñate H.

El MAC (**Tabla 12**) muestra a los actores de todos los niveles de gobierno y de la sociedad civil que tienen relación directa con el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa y algunos que deberían tener mayor vinculación con el área protegida, como lo son los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Quito, Rumiñahui y Pichincha.

Las relaciones y funciones que se dan entre el MAE y la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha son las de mayor jerarquía e importancia, debido a que estas dos instancias son las encargadas de tomar las decisiones sobre la gestión y planificación del RVSP y de las áreas protegidas en general. Además, controlan casi la totalidad de aspectos para su manejo y gobernanza, por lo que los GAD's, la población civil y las organizaciones sociales tienen una menor capacidad de influir en la toma de decisiones.

Por otro lado, el gobierno de la parroquia de Uyumbicho ha sido el único que ha considerado al Refugio de Vida como un elemento importante dentro de su PDOT, incluso se ha planteado crear un plan de manejo participativo para el área protegida aunque no esté dentro de sus competencias, mientras que los GAD's cantonales y provincial no han otorgado la debida importancia al área protegida en el sentido de una planificación especial para el área, pese a que cada nivel de gobierno tiene distintas competencias que se articulan con la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas, además que estas deben ser integradas a sus mecanismos de ordenamiento territorial.

En cuanto a la relación predominante y a la influencia que un actor puede ejercer para que se dé o no una acción, se puede decir que depende de cada actor ya que cada uno busca intereses diferentes y representa a distintas partes del territorio, es así que los gobiernos cantonales tendrán mayor influencia en la toma de decisiones pero, al ser indiferentes (Quito, Rumiñahui y Pichincha) en el manejo del RVSP, su participación o no participación no influirá en gran medida en las decisiones que se tomen para el Refugio de Vida Silvestre.

De igual manera que los GAD's, la influencia que ejercen las organizaciones sociales no será de mayor impacto sobre las decisiones del RVSP debido al nivel tan bajo de influencia que se les ha otorgado, pese a tener una relación predominantemente a favor del área protegida.

Uno de los actores con gran influencia en el Refugio de Vida es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ya que es una ONG que contribuye con la sostenibilidad financiera del área protegida, por manera que es necesario seguir con los lineamientos que establezca para acceder a los fondos que otorga.

En base a lo expuesto, se puede aseverar que los únicos actores que tienen gran relevancia en el manejo, toma de decisiones y gobernanza del RVSP son el MAE y la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha, mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

tiene gran influencia sobre el MAE y la Dirección Provincial, aunque no sobre la toma directa de decisiones.

Una vez identificados los actores, sus roles, postura e influencia ante el manejo y gobernanza del RVSP se ha identificado las redes sociales que existen entre cada actor, en donde se puede evidenciar diversos tipos de relación que pueden favorecer o afectar el proceso de toma de decisiones. Estas relaciones se presentan en la **Tabla 13**.

Tabla 13: *Redes sociales existentes entre los actores del RVSP*

ACTOR	TIPO DE RELACIÓN
Ministerio del Ambiente del Ecuador	Relaciones de fuerte colaboración y coordinación
Dirección provincial del Ambiente Pichincha	Relaciones de fuerte colaboración y coordinación
GAD provincial de Pichincha.	Relaciones débiles o puntuales
GAD cantonal de Mejía	Relaciones débiles o puntuales
GAD cantonal de Rumiñahui	Relaciones débiles o puntuales
GAD cantonal de Quito	Relaciones débiles o puntuales
GAD parroquial rural de Uyumbicho	Relaciones débiles o puntuales
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Relaciones de fuerte colaboración y coordinación
Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa	Relaciones débiles o puntuales
Poblaciones aledañas al Pasochoa	Relaciones débiles o puntuales

Elaborado por: Carlos Oñate H.

Una vez descrito los actores y el tipo de relación que tienen con la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa se pueden identificar los elementos óptimos de gobernanza para el RVSP, los cuales deben aplicar los principios de buena gobernanza para establecer las acciones que desempeñaría cada actor en base a los roles y funciones que cumple cada uno, siendo este el paso final de la metodología MAC.

4.3. Principios de buena gobernanza de áreas protegidas

El mapeo de actores ha ayudado a tener, al mismo tiempo, una idea general y específica de las funciones y posturas frente al manejo y gobernanza del RVSP, lo cual permitirá establecer los elementos óptimos para su gobernanza. Esto servirá para mejorar la conservación y para dar

una mejor oportunidad de sustento a las comunidades cercanas al Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.

Para formular dichos elementos, se debe partir del reconocimiento de dos dimensiones principales que formula la UICN, las cuales son: el reconocimiento del tipo de gobernanza del área protegida y la calidad de la gobernanza, en otras palabras, hasta qué punto se siguen los principios de buena gobernanza en el proceso de toma de decisiones (Borrini-Feyerabend, et al., 2014).

Para el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa se ha identificado la gobernanza por parte del gobierno, específicamente del Ministerio del Ambiente, además de todos los elementos que la conforman. Ahora, es necesario reconocer la calidad de la gobernanza y determinar los elementos óptimos para el RVSP, a través de la aplicación de los principios de buena gobernanza: 1) legitimidad y voz, 2) dirección, 3) desempeño, 4) responsabilidad y rendición de cuentas y 5) justicia y derechos (Borrini-Feyerabend, et al., 2014).

La buena gobernanza se basa en el grado de aplicación de cada principio, mientras que los elementos óptimos se basarán en la formulación de componentes que guíen la gobernanza del Refugio de Vida, los cuales se relacionarán con los principios aplicados a cada instrumento dado por el concepto de “gobernanza de áreas protegidas”, por lo que primeramente se presenta a cada principio aplicado a cada instrumento de gobernanza de áreas protegidas (**Tabla 14**).

Tabla 14: *Principios de buena gobernanza*

Principios	Consideraciones de los principios	Relación con instrumentos de gobernanza de áreas protegidas
<i>Legitimidad y voz</i>	Las instituciones deben tener una gran aceptación y apreciación por la sociedad.	Marco legal e institucional
	Todos los actores deben recibir información adecuada y suficiente.	Rendición de cuentas y transparencia
	Dialogar y buscar consensos para llegar a soluciones que respondan a las preocupaciones e intereses de todos.	Niveles de autoridad
	Cada actor debe ser representado y asesorado en la toma de decisiones.	Mecanismos de participación

	Entregar la autoridad y la responsabilidad de la gestión a instituciones capaces y de mayor cercanía a los recursos naturales (subsidiaridad).	Sostenibilidad financiera
<i>Dirección</i>	La gobernanza y gestión de áreas protegidas debe ser congruente con los principios acordados.	Marco legal e institucional
	Brindar orientaciones políticas sobre los principales asuntos del área protegida y garantizar congruencia con el presupuesto y gestión.	
	La gobernanza y gestión de áreas protegidas debe ser compatible y estar coordinada con los planes y políticas de otros niveles y sectores.	Niveles de autoridad
	Evaluar y orientar el avance del monitoreo regular de resultados y un enfoque consciente de gestión adaptativa.	Necesidades de capacitación
<i>Desempeño</i>	Promover una cultura de aprendizaje sobre las políticas y la práctica de la gobernanza de áreas protegidas.	Necesidades de capacitación
	Garantizar que los funcionarios de áreas protegidas y actores tengan las capacidades necesarias para asumir los roles y responsabilidades de gestión y que esas capacidades sean usadas eficazmente.	
	Usar eficientemente los recursos financieros y promover la sostenibilidad financiera.	Sostenibilidad financiera
<i>Responsabilidad y rendición de cuentas</i>	Evaluar el desempeño del área protegida, de quienes toman las decisiones y de los funcionarios, vinculando calidad de los resultados con recompensas y sanciones.	Marco legal e institucional
	Garantizar que las instituciones públicas tengan la autoridad y capacidad para supervisar y cuestionar la acción de organismos de gobierno y de funcionarios de áreas protegidas.	Mecanismos de participación
	Garantizar la transparencia para asegurar que cada actor tenga acceso a la información.	Rendición de cuentas y transparencia
	Estimular la retroalimentación de grupos de la sociedad civil y de los medios frente al desempeño.	Necesidades de capacitación
	Garantizar que los recursos asignados sean direccionados debidamente según los objetivos y planes establecidos.	Sostenibilidad financiera
<i>Justicia y derechos</i>	Garantizar que el sustento de las personas vulnerables no se vea afectado adversamente por las áreas protegidas.	Niveles de autoridad

	Distribuir equitativamente los costos y beneficios producto del establecimiento y gestión de áreas protegidas y que haya justicia en la toma de decisiones.	Mecanismos de participación
	Respetar los derechos de cada actor sobre la tierra, el agua y los recursos naturales relacionados con áreas protegidas.	Tenencia de la tierra

Fuente: Borrini-Feyerabend, et al., 2014

Elaborado por: Carlos Oñate H.

Como se puede observar en la **Tabla 14**, los principios de buena gobernanza no están vinculados a todos los instrumentos de gobernanza de áreas protegidas, debido a que el contenido de los principios no están relacionados directamente con los instrumentos de gobernanza.

Los principios de buena gobernanza que no se vinculan con los instrumentos es porque están estrechamente ligados y orientados al cumplimiento de los derechos humanos, principalmente a los derechos de equidad e igualdad que se relacionan con el género, la clase social y el origen étnico, los cuales se presentan de forma implícita en el manejo y gobernanza del RVSP a través de la normativa legal del Ecuador.

Asimismo, los principios son complementarios entre sí y con los instrumentos de gobernanza, lo que produce una relación sinérgica al ser integrados unos con otros para maximizar la eficiencia y calidad de la gobernanza del RVSP. Por lo tanto, cada principio está presente de forma implícita en cada instrumento de gobernanza.

4.4. Elementos óptimos para la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa

Los elementos óptimos para una buena gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa toma en cuenta al tipo de gobernanza del área protegida, a los actores interesados y a los instrumentos y principios de buena gobernanza para formar un ambiente idóneo para el manejo del Refugio de Vida.

Los actores interesados y el marco legal son los elementos fundamentales para una buena gobernanza, ya que los distintos actores son los encargados de cumplir y hacer cumplir cada uno de los principios en cada instrumento de gobernanza, mientras que el marco legal es el que establece las directrices, herramientas y procesos que conducen a una buena gobernanza.

Cada principio de buena gobernanza es aplicado a cada instrumento de gobernanza para indicar de forma sencilla y concisa los elementos óptimos de gobernanza para el Refugio de Vida Silvestres Pasochoa, la cual se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 15: *Elementos óptimos de la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa*

Instrumentos de gobernanza	Contenido	Principios aplicados a los instrumentos
<i>Marco legal e institucional</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Las leyes deben garantizar la transparencia de las instituciones encargadas del manejo de áreas protegidas y la entrega de información por parte de cada área protegida para que las instituciones tengan una buena aceptación y apreciación de los actores involucrados y la población en general. - Los planes de manejo de las áreas protegidas deben estar acorde a las categorías de manejo, para que los PGOA estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de conservación de cada área. Además, deben ser concebidos por el principio de complementariedad para que exista congruencia con los distintos niveles de planificación. - Implementar un sistema que permita evaluar el desempeño de funcionarios que trabajan en las áreas protegidas, en la cual exista un sistema de sanciones y bonificaciones en base al cumplimiento de objetivos del área protegida. 	<p><i>Legitimidad y voz</i></p> <p><i>Dirección</i></p> <p><i>Responsabilidad y rendición de cuentas</i></p>
<i>Niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones</i>	<ul style="list-style-type: none"> - La participación ciudadana debe reunir a representantes de cada sector y de la población afectada positiva o negativamente por el RVSP para llegar a un punto de equilibrio (consenso) entre los intereses y necesidades de cada uno. - Las decisiones sobre el manejo del área protegida deben estar acorde a las políticas de todo nivel, incluido ordenanzas sobre uso del suelo, de tal manera que se debe tener coordinación con los GAD's cantonales y sus respectivos PDOT. - Trabajar de manera conjunta y coordinada con la población y GAD's para salvaguardar y fortalecer las fuentes de sustento de las comunidades aledañas al RVSP. 	<p><i>Legitimidad y voz</i></p> <p><i>Dirección</i></p> <p><i>Justicia y derechos</i></p>
<i>Mecanismos de participación</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los actores relacionados al manejo y actividades que se efectúan en el Refugio de Vida deben ser asesorados en la toma de decisiones y en el ámbito político, lo cual debe darse a través de los Comités de Gestión y el Grupo de Asesor Técnico. 	<p><i>Legitimidad y voz</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Los Comités de Gestión deben hacer efectivo su capacidad de supervisar y cuestionar a los funcionarios del Ministerio del Ambiente y del RVSP. - Distribuir de manera justa y equitativa los recursos provistos por el Refugio de Vida, especialmente el agua, entre todos los hacendados, actores y población en general, por lo que es necesario la participación del GAD provincial para hacerse efectiva a través de sus competencias. 	<i>Responsabilidad y rendición de cuentas</i> <i>Justicia y derechos</i>
<i>Rendición de cuentas y transparencia</i>	- La entrega de información del RVSP Pasochoa debe ser de manera oportuna, a través de información analógica y por medios electrónicos para mayor facilidad de acceso, dichos medios electrónicos deben ser más divulgados para el conocimiento de la población, especialmente el SIB, además de las convocatorias para la rendición de cuentas.	<i>Legitimidad y voz</i> <i>Responsabilidad y rendición de cuentas</i>
<i>Sostenibilidad financiera</i>	- Los PGOA deben orientar los recursos financieros y humanos adecuadamente a través de la priorización de necesidades para el cumplimiento de los objetivos de manejo del RVSP, en donde la ciudadanía, a través de los comités de gestión, pueden hacer de ente rector ante la asignación de recursos y su gasto, haciendo efectivo su derecho a la participación y control social del gasto público.	<i>Legitimidad y voz</i> <i>Responsabilidad y rendición de cuentas</i>
<i>Tenencia de la tierra</i>	- Respetar el derecho de las personas al acceso a los recursos naturales de manera justa y equitativa, respetando los derechos de los agricultores y ganaderos de las zonas aledañas al Pasochoa.	<i>Justicia y derechos</i>
<i>Necesidades de capacitación</i>	- Identificar los aspectos que se deben fortalecer y mejorar su gestión, junto con la implementación de capacitaciones profesionales dirigidas a funcionarios de áreas protegidas (guardaparques, administradores, etc.) y población civil para aumentar la capacidad administrativa y el desempeño.	<i>Dirección</i> <i>Desempeño</i> <i>Responsabilidad y rendición de cuentas</i>

Elaborado por: Carlos Oñate H.

4.5. Análisis de los elementos óptimos para la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa

La **Tabla 15** muestra los distintos elementos que pueden ser considerados como elementos óptimos para la gobernanza del RVSP. La mayoría de estos elementos están contenidos dentro del marco legal, debido a que las distintas leyes son las que establecen cada instrumento de gobernanza, las bases y herramientas necesarias para que sus elementos sean aplicables.

La normativa legal es el primer instrumento de gobernanza de áreas protegidas, el cual empieza con la institucionalización y establecimiento de funciones de cada entidad involucrada en el manejo y gobernanza de las áreas protegidas, al igual que el reconocimiento de los distintos mecanismos de conservación existentes en el Ecuador, fijando a la gobernanza por parte del Estado como el modelo de gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa y de todas las áreas protegidas del PANE.

Los demás instrumentos de gobernanza empiezan a relucir y consolidarse a través de las distintas leyes, donde la Constitución del Ecuador es la norma legal a la cual se deben acoplar las distintas normativas. De esta manera, el Código Orgánico del Ambiente (2017) y el TULAS (2017) toman el control de las áreas protegidas de forma complementaria y jerárquica.

4.5.1. Elementos óptimos del marco legal e institucional

El Código Orgánico del Ambiente es la ley de mayor jerarquía que aborda el tema de áreas protegidas y donde se establecen de manera general algunos instrumentos de gobernanza, mientras que el TULAS abarca a los mismos instrumentos de manera específica y detallada.

Con respecto al marco legal e institucional para el manejo y gobernanza del RVSP y de las áreas protegidas, se puede decir que existen normativas muy acordes a las necesidades de las áreas protegidas del PANE, debido a que en su contenido se menciona a todos los instrumentos y sus respectivas herramientas que conllevan a una buena gobernanza de áreas protegidas.

No obstante, no es suficiente poseer una buena normativa de áreas protegidas, ya que en muchos casos su contenido no es territorializado o incorporado al Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, causando que exista deficiencias en su manejo y gobernanza como es el caso de la no existencia de un comité de gestión, el cual produce que no haya una adecuada participación y seguimiento de las actividades y gastos que se dan en el área protegida.

Otro problema del marco legal es que se ha relegado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el manejo de áreas protegidas, por lo que no tienen participación alguna en su manejo, siendo que un área protegida es una parte muy importante de un territorio y no debería ser manejado únicamente por el MAE.

4.5.2. Elementos óptimos de niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones

La creación y aplicación de las herramientas de cada instrumento de gobernanza están sujetos a las instancias del Ministerio del Ambiente y de la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha, ya que dependen mayoritariamente de estas dos instituciones. Además, son las encargadas de cumplir con los principios ambientales establecidos y con los principios de complementariedad y subsidiariedad para el manejo y gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa y de las áreas protegidas en general.

Asimismo, las instituciones encargadas del manejo del RVSP deben reunirse con los actores para discutir sobre sus intereses y las actividades a realizarse para el cumplimiento de los objetivos de conservación y llegar a un consenso entre todos los actores, ya que si las decisiones son tomadas sin la participación de la población se vulnera su derecho a participar en los asuntos de interés público y se puede perjudicar las fuentes de sustento de las comunidades.

Las actividades que den por consenso deben ser plasmados en los PGOA, los cuales están orientados a cumplir los objetivos de la categoría de manejo del Pasochoa, además que deberían ser elaborados bajo el principio de complementariedad para que exista congruencia con las demás leyes y niveles de planificación, siendo necesaria la participación de los GAD's en la elaboración del nuevo plan de manejo del Refugio de Vida.

4.5.3. Elementos óptimos de participación ciudadana

La participación ciudadana es uno de los instrumentos esenciales para la gobernanza de áreas protegidas ya que está considerada y relacionada con todos los instrumentos de gobernanza, en otras palabras, la participación ciudadana es y debe mantenerse como un eje transversal del manejo del RVSP.

Para una participación óptima en el manejo y gobernanza del RVSP se debe establecer el Comité de Gestión y el Grupo Asesor Técnico para llegar a decisiones y consensos entre los intereses y necesidades de cada actor, tomando en cuenta a las políticas de cada nivel de planificación, tanto del Ministerio del Ambiente como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (PDOT y ordenanzas).

En este sentido, es preciso que los actores implicados sean asesorados y educados sobre las leyes que tratan el tema de áreas protegidas del MAE y sobre las políticas y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para articular adecuadamente estos sectores de

planificación, siendo necesario la creación o adjudicación de esta función a los Comités de Gestión o al Grupo Asesor Técnico.

Los Comités de Gestión también deben servir como supervisor y cuestionar las decisiones y desempeño de los funcionarios de las áreas protegidas y del MAE, haciendo efectivo el control y fiscalización de las actividades y gastos que se dan en el RVSP.

La participación también es fundamental para conservar y fortalecer las fuentes de sustento de las comunidades aledañas al Pasochoa y la correcta distribución y acceso a las fuentes de agua generadas por el área protegida, por ello es necesario la inclusión y el trabajo conjunto con el GAD provincial y los GAD's cantonales y parroquiales.

En resumen, se puede decir que la participación ciudadana es un eje transversal en el manejo y gobernanza del RVSP, ya que está presente en todos los instrumentos de gobernanza y, por lo tanto, introduce sus principios de buena gobernanza en otros instrumentos, como lo son: toma de decisiones, transparencia, rendición de cuentas, necesidades de capacitación y sostenibilidad financiera.

4.5.4. Elementos óptimos de rendición de cuentas y transparencia

La transparencia es una forma para que las instituciones que manejan el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa tengan una buena aceptación por parte de la población, por lo que la entrega oportuna de información es indispensable para que exista una buena relación de colaboración entre el MAE y los actores involucrados.

La transparencia se debe hacer de manera analógica y/o digital para aumentar la eficiencia en la entrega de información. Sin embargo, las plataformas digitales como el SUIA y el SIB deben contener los Planes de Manejo, PGOA y Evaluaciones de Efectividad del Refugio de Vida. Su acceso debe ser de forma libre para acceder a dicha información de manera rápida y oportuna.

Por otro lado, la rendición de cuentas también debe tener la potestad de evaluar el desempeño de funcionarios que trabajan en el RVSP y en cualquier área protegida, haciendo cumplir el principio de responsabilidad. Por esta razón se debería instaurar un sistema que evalúe las capacidades y esfuerzos de los funcionarios de áreas protegidas, ya que la Evaluación de Efectividad de Manejo únicamente evalúa los fortalezas o debilidades de los ámbitos de gestión

del área protegida, mas no de sus funcionarios. Este sistema debería contener bonos y sanciones por la acciones realizadas u omitidas, además de estar articulado con los comités de gestión para su ejecución.

4.5.5. Elementos óptimos de tenencia de tierra y régimen de propiedad

Según Pachacama (2018), el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa no presenta problemas de tenencia de la tierra con la población vecina al área protegida, pero existe el inconveniente que no posee las escrituras que certifique que las tierras pertenecen al Ministerio del Ambiente.

Pese a no existir las escrituras a favor del MAE, no hay problemas de tenencia con el Ministerio de Salud (Pachacama, 2018), por lo que este instrumento debe enfocarse únicamente en la obtención de las escrituras y en respetar el derecho de las personas al acceso a los recursos naturales de manera justa y equitativa, especialmente el acceso al agua para los hacendados y agricultores de la zona, sin olvidar que el Pasochoa es la fuente de abastecimiento de agua de otras comunidades y poblaciones de la zona baja al área protegida.

Sin embargo, al no contar con sistemas de monitoreo en el RVSP no se puede asegurar que los límites del área protegida no hayan sido traspasados y no existan actividades no permitidas dentro del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, evidenciando la necesidad de implementar sistemas de monitoreo para controlar las actividades antrópicas dentro y fuera del área protegida.

4.5.6. Elementos óptimos de las necesidades de capacitación

Las capacitaciones deben estar dirigidas a contribuir con la solución de problemas de conservación de cada área protegida y al mejoramiento del desempeño de los funcionarios que laboran dentro.

Las capacitaciones enfocadas a la solución de problemas de conservación se deben adaptar a las condiciones y necesidades del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa debido a que sus características lo vuelven único y no se puede tener el mismo tratamiento que otra área protegida.

Es así como estas dos formas de capacitación permitirían el cumplimiento de los objetivos de manejo del Pasochoa y el mejoramiento del personal encargado del manejo interno del área. No obstante, las capacitaciones también deben estar dirigidas a la población que ejerce su

derecho a la participación a través de educación ambiental y enseñanza de prácticas de conservación.

Con lo mencionado, es precisa la creación del grupo asesor técnico ya que es el encargado de apoyar con acciones de capacitación y asistencia al fortalecimiento de los comités de gestión. El GAT debería enfocarse inicialmente en la capacitación y educación sobre las leyes de áreas protegidas y las competencias de los distintos GAD's para que la participación ciudadana sea oportuna e ideal. Posteriormente, se debe incluir el tema de educación ambiental y prácticas de conservación.

4.5.7. Elementos óptimos de sostenibilidad financiera

La sostenibilidad financiera del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa debe depender del PGOA, ya que es el encargado de establecer y dirigir los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir los objetivos de manejo del área protegida por medio del establecimiento de actividades y necesidades.

El presupuesto del Refugio de Vida debería ser entregado en base a lo expuesto en el PGOA y no al contrario, es decir, el plan operativo no debe ser elaborado después de recibir el presupuesto del área protegida.

Una fuente de financiamiento para el área protegida podría ser la creación de un fondo ambiental por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales, para lo cual se debe considerarlos y hacerlos partícipes del manejo y gobernanza del Refugio de Vida Pasochoa. De esta manera se puede evitar la dependencia total de fondos otorgados por la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha y el fondo FIAS.

Para concluir este capítulo, se presentan los roles o acciones que cumpliría cada actor en el manejo y gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa en base a los elementos óptimos de gobernanza como parte final de la metodología MAC, a través de la **Tabla 16**. Cabe mencionar que los roles que cumpliría cada actor se los presenta de manera muy resumida ya que ya fueron descritos en el análisis de cada elemento óptimo.

Tabla 16: Roles o acciones a cumplir de los actores en el manejo del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa

Rol o acción a cumplir	Responsables
- Garantizar la transparencia de las instituciones encargadas del manejo del RVSP para tener una buena aceptación y apreciación de las instituciones a través de la elaboración de normativas.	MAE
- Elaborar el plan de manejo acorde a las categorías de manejo para que el PGOA se enfoque en el cumplimiento de los objetivos de conservación del RVSP.	RVSP, Dirección Provincial del Ambiente Pichincha y Dirección Nacional de Biodiversidad (MAE)
- Implementar un sistema evaluación del desempeño de funcionarios que trabajan en áreas protegidas.	MAE
- Llegar a un consenso entre los intereses y necesidades de cada actor a través de la participación ciudadana. Las decisiones deben estar acorde a las políticas de todo nivel. - Salvaguardar y fortalecer las fuentes de sustento de las comunidades aledañas al RVSP.	MAE, Gobiernos Autónomos Descentralizados, comunidades, Asociación de Turismo.
- Asesorar a todos los actores en la toma de decisiones y en el ámbito político.	MAE, RVSP
- Supervisar y cuestionar a los funcionarios del Ministerio del Ambiente y del RVSP.	Comunidades y Asociación de Turismo
- Distribuir los recursos provistos por el RVSP.	MAE, Gobiernos Autónomos Descentralizados, comunidades
- Entrega de información del RVSP.	Dirección Provincial del Ambiente Pichincha
- Orientar los recursos financieros y humanos hacia el cumplimiento de los objetivos de manejo del RVSP.	MAE, RVSP, comunidades y Asociación de Turismo
- Implementar capacitaciones dirigidas a funcionarios de áreas protegidas (guardaparques, administradores, etc.) y población civil para aumentar la capacidad administrativa y el desempeño.	MAE y RVSP

Elaborado por: Carlos Oñate H.

CAPÍTULO V: LINEAMIENTOS DE GOBERNANZA PARA EL REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA

Los lineamientos de gobernanza para el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa son una guía para la planificación de la zona del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, considerando a los instrumentos de gobernanza de áreas protegidas y los principios de buena gobernanza para aplicar las teorías de desarrollo local (Sergio Boisier) y desarrollo endógeno (Albert Hirschman), enmarcadas en la idea de establecer un sistema territorial que no base su planificación y ordenamiento territorial en unidades político-administrativas.

Adicionalmente, se busca dictar las bases para convertir al Pasochoa en una fuente de sustento a largo plazo para las comunidades cercanas tomando en consideración la aplicación de los elementos óptimos para la gobernanza del RVSP. De esta forma se pretende articular y territorializar las leyes y políticas públicas sobre áreas protegidas para conseguir un desarrollo sostenible del área protegida y las comunidades cercanas.

Al incorporar una fuente de sustento para la población cercana al Pasochoa por medio de la aplicación y combinación de los postulados de las teorías de Sergio Boisier y Albert Hirschman, en el marco de un sistema territorial, se obtendrán lineamientos que aporten a la planificación y gobernanza del sistema territorial del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.

Con lo mencionado, se puede decir que se podría estar contribuyendo al cumplimiento de uno de los objetivos del PND 2017-2021 el cual es garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones por medio del fortalecimiento y complementación del SNAP a través de mecanismos sustentables de conservación.

5.1. Sistema territorial

Según Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), un sistema territorial (ST) es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad, el cual se forma por las actividades que la población lleva a cabo sobre un territorio (medio físico) y por las interacciones que se producen entre ellas por medio de los canales que otorgan funcionalidad al sistema, haciéndolo dinámico (**Figura 3**).

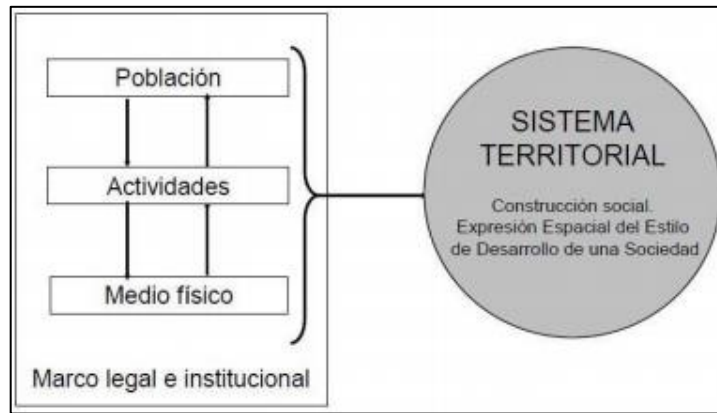


Figura 3: Sistema territorial Tomado de: Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013

El sistema territorial está conformado por tres elementos: la estructura, el funcionamiento y la imagen que proyecta al exterior (Figura 4). La estructura se muestra a través de los componentes del sistema; el funcionamiento se da por las relaciones entre componentes a través de los canales de conexión, dando funcionalidad al sistema; tanto la estructura como el funcionamiento se manifiestan en la imagen que la población percibe del sistema de forma objetiva y subjetiva (paisaje) (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013).

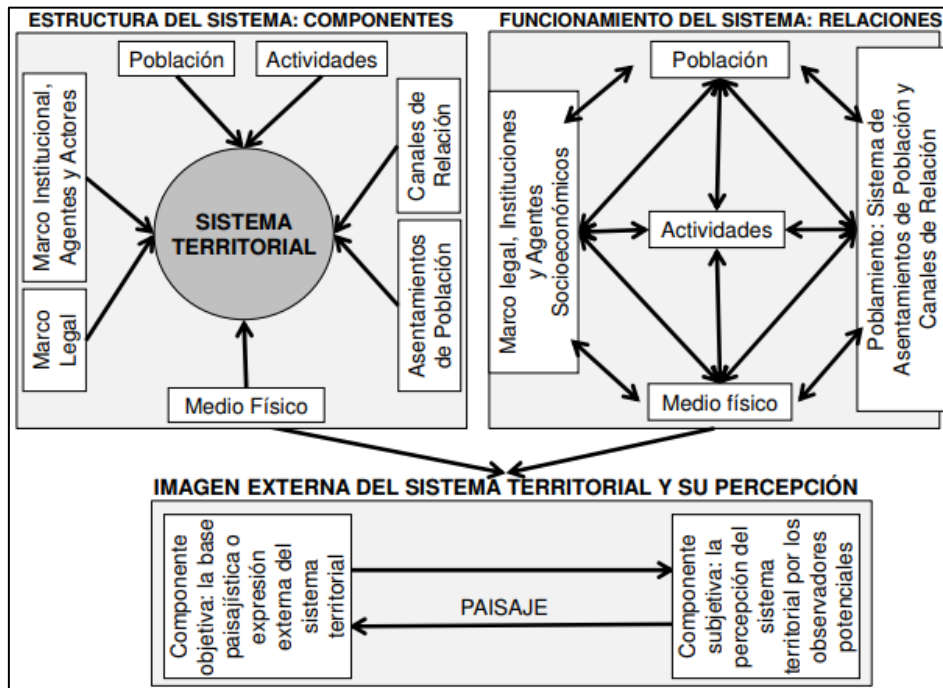


Figura 4: Componentes del Sistema Territorial Tomado de: Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013

5.1.1. Sistema territorial funcional

El sistema territorial funcional comprende uno de los cuatro sistemas territoriales paradigmáticos, el cual está caracterizado por relaciones recíprocas entre lugares, estas se producen generalmente en lugares o regiones polarizados⁷, o por flujos de relación direccionales como los que se producen en las cuencas hidrográficas (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013).

En este contexto, un área protegida como el RVSP puede formar un sistema territorial funcional ya que existen relaciones recíprocas y sinérgicas entre el Refugio de Vida, las comunidades aledañas y los hacendados cercanos, de la misma forma como sucedería alrededor de una cuenca hidrográfica. Es por esto que los lineamientos de gobernanza pretenden conformar un sistema territorial funcional para el sector del RVSP.

5.2. Elementos del sistema territorial del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa

El sistema territorial del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa está conformado por distintos componentes que se relacionan entre sí, donde existen relaciones en distintos niveles territoriales, a través de los diferentes canales de relación que dan funcionalidad al sistema. Todo está regido por un marco legal e institucional. Los elementos del sistema territorial se los muestra a continuación (**Tabla 17**).

Tabla 17: *Elementos del Sistema Territorial del RVSP*

Elementos de un ST	Elementos del ST del RVSP
Población	San Pedro de Pilopata, Curiquingue, Santo Domingo, Ejido de Amaguaña, Amaguaña, Uyumbicho, Tambillo, Ayaurcu, Murcu, La Merced
Actividades	Agricultura, ganadería, turismo y transporte
Canales de relación	Senderos, roderas, caminos de verano, caminos de primer, segundo y tercer orden
Asentamientos de población	Cabecera cantonal, cabecera parroquial y poblados rurales
Medio físico	Usos primarios del suelo
Marco legal e institucional	Normativa legal e instituciones presentadas en el Capítulo III

⁷ Una región polarizada es aquella que está formada por un lugar central y por un área de influencia, cuya dinámica depende de la interacción entre el centro y la periferia, donde el centro concentra la mayor parte de actividades (Rionda, 2006).

Agentes y actores	Comunidades, PNUD, Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa
-------------------	---

Elaborado por: Carlos Oñate H.

Todos los elementos presentados en la **Tabla 17** representan a los elementos existentes en el territorio, por lo que es necesario describirlo y representarlo, pero debido a que un sistema territorial es muy complejo, se acude a modelos para describirlo e interpretarlo (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013).

5.3. Modelo territorial

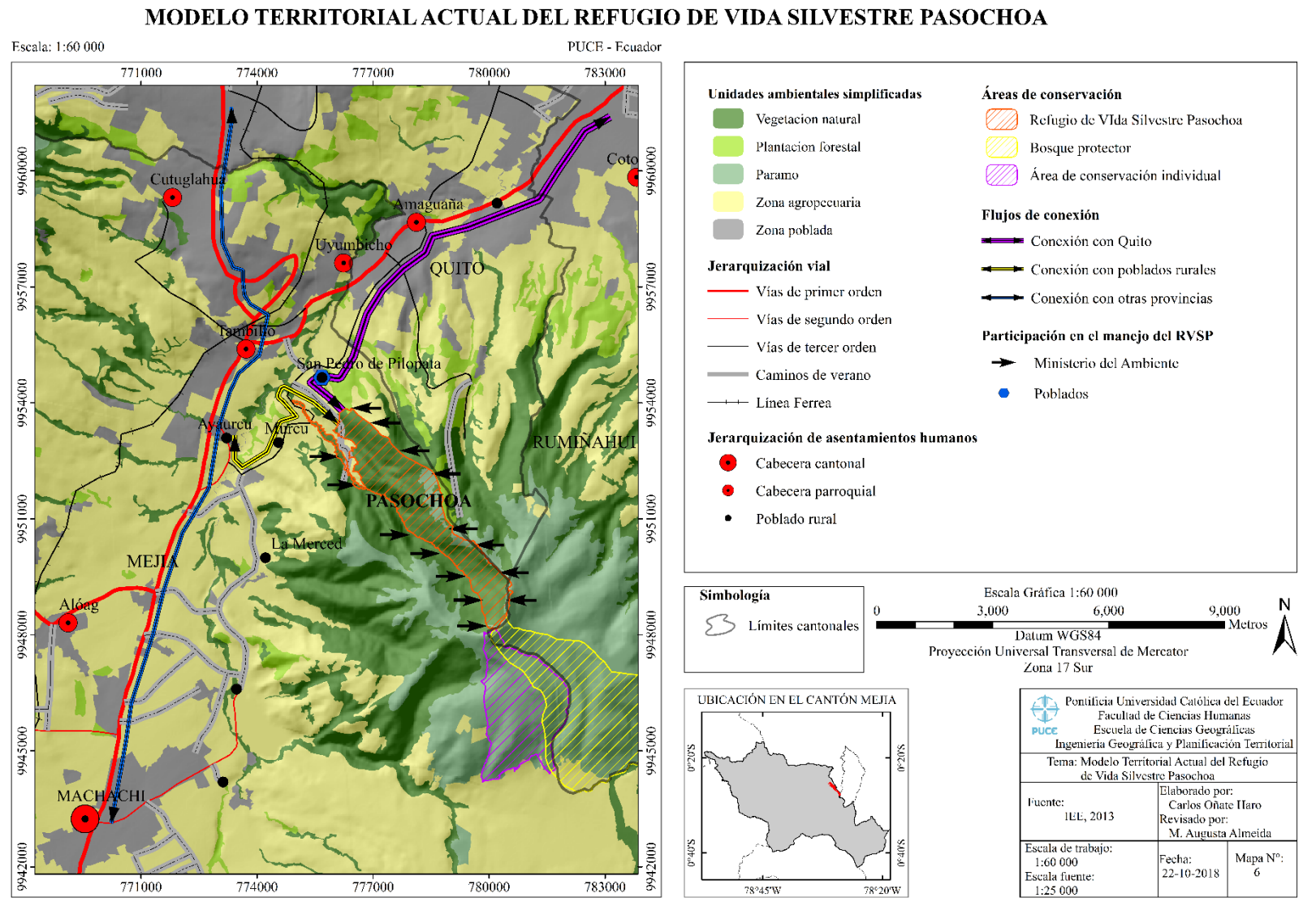
“Un modelo territorial es una imagen simplificada de un sistema” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013), cuya calidad depende de la capacidad para ayudar a interpretar su estructura, su funcionamiento y la imagen que transmite. Ocupa los elementos más importantes y fáciles de representar, tales como: uso primario del suelo, sistema de asentamientos humanos, canales de relación y otros elementos significativos del territorio.

Un modelo territorial (MT) es utilizable para cualquier nivel jerárquico y para cualquier tiempo, donde la ausencia de participación y consenso en la planificación pública produce que esta no se oriente en base al interés general y se guíe a través de intereses privados o del que más ruido hace y a corto plazo, lo que corresponde a una evolución tendencial del sistema territorial (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013).

Con lo mencionado, se ve la necesidad de elaborar un Modelo Territorial Actual (MTA) del RVSP que muestre los principales elementos que conforman su sistema territorial, para poder entender su funcionalidad y posteriormente elaborar un Modelo Territorial Deseado (MTD) que represente los lineamientos de gobernanza para el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.

A continuación, se presenta el MTA del RVSP a través del **Mapa 6**, el cual muestra los elementos más destacables del sistema territorial del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.

Mapa 6: Modelo Territorial Actual del Refugio de Vida Silvestre Paschoa



La representación del sistema territorial del RVSP está conformado por sus principales elementos, los cuales son: unidades ambientales simplificadas, sistema vial, sistema de asentamientos, áreas de conservación, flujos de conexión y actores que participan en el manejo del RVSP.

El Refugio de Vida Silvestre Pasochoa tiene una extensión de 500ha, de las cuales el 99% se sitúan en el cantón Mejía y el restante se sitúa entre los cantones de Quito y Rumiñahui, pero ninguno de los gobiernos de estos cantones tiene participación o influencia en el manejo y toma de decisiones sobre el RVSP, lo mismo ocurre con el Gobierno Autónomo Descentralizado parroquial rural de Uyumbicho, siendo esta parroquia la que mayormente se ve influenciada por el área protegida.

Pese a que solo el 1% del área protegida se encuentra fuera del cantón Mejía, se han producido problemas con su conservación debido a las decisiones y acciones que se toman en el cantón Rumiñahui o en el cantón Quito, como la existencia de plantaciones forestales en los alrededores y límites del RVSP, de forma que es preciso tomar en cuenta a los distintos GAD's en la toma de decisiones para que estos incluyan al Pasochoa dentro de su planificación territorial.

Adicionalmente, el RVSP está ubicado en medio de una zona de agropecuaria y de haciendas, por lo cual existe una gran demanda por el recurso agua, además existen problemas con su distribución y el mantenimiento de los canales de riego. Esto afecta tanto a las poblaciones y haciendas como al área protegida, ya que las personas y haciendas no pueden acceder de manera equitativa al agua debido a su mala distribución y al estado de los canales de riego, mientras que el área protegida se ve afectada por la alta demanda del recurso.

Una de las mayores complicaciones que presenta el Refugio de Vida es el aislamiento y falta de conectividad vial con las poblaciones cercanas más importantes, ya que la mayor parte de accesos al Pasochoa corresponden a senderos y caminos de verano. El RVSP está mayormente conectado y relacionado con la población y turistas provenientes de Quito.

A esto se suma la falta de planificación con los Gobiernos cantonales para establecer zonas de conservación municipales o privadas que permitan conservar las áreas colindantes al Pasochoa y crear fuentes de conservación desde los GAD's. Las zonas para conservar

pertenecen a otras parroquias e incluso a otros cantones, por lo que cada gobierno debe considerar a la conservación de las zonas contiguas al Pasochoa dentro su ámbito territorial (Pachacama, 2018).

Ya que los únicos que participan en el manejo del área protegida son el MAE, a través de sus diferentes instancias de toma de decisiones, la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha y las comunidades cercanas al RVSP, la conservación de las zonas aledañas es más difícil y, actualmente, inexistente en las zonas agropecuarias colindantes al Pasochoa.

Por lo mencionado, se puede evidenciar que el manejo del RVSP se lo realiza de manera vertical, es decir, a través de instituciones que se manejan a través de un orden jerárquico y de manera desarticulada con otros sectores, Gobiernos Autónomos Descentralizados y la planificación local y regional que pretende establecer la Estrategia Territorial Nacional (2017), en el sentido de contar con acceso equitativo a infraestructura a través de la vinculación campo-ciudad y la articulación para la gestión territorial y la gobernanza multinivel por medio de la integración regional en términos de complementariedad política, productiva, financiera, ambiental, infraestructura, entre otros.

Una vez identificado el funcionamiento del sistema territorial del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa se puede elaborar un modelo deseado que combine las teorías de desarrollo local y desarrollo endógeno, tomando como supuesto que los elementos óptimos de buena gobernanza hayan sido aplicados en el RVSP, debido a que primero se necesita tener una gobernanza del área protegida para conseguir una adecuada gobernanza de su sistema territorial.

5.4. Lineamientos de gobernanza para el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa

Los lineamientos de gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa combina las teorías de desarrollo local y desarrollo endógeno en base a un sistema territorial funcional y al supuesto de haberse corregido las falencias presentes en los instrumentos de gobernanza del RVSP, por lo que al ser implementados los elementos óptimos de gobernanza del área protegida se puede establecer las guías de gobernanza para el sistema territorial del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.

Para generar los lineamientos para la gobernanza del RVSP se plantea una matriz **Tabla 18** en la que se identifican los problemas del sistema territorial actual, sus causas, efectos y alternativas de solución, en donde se considerarán los postulados del desarrollo local y desarrollo endógeno.

Tabla 18: Matriz de problemas, causas, efectos y soluciones para la gobernanza del RVSP

PROBLEMA	CAUSA	EFEECTO	LINEAMIENTO	RESPONSABLES
1. Ausencia de planificación para la conservación del RVSP por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	No se conservan las áreas colindantes al RVSP.	Afectaciones a la conservación del RVSP debido a actividades incompatibles con la conservación en los límites con el cantón Quito y Rumiñahui. Aislamiento de los ecosistemas del RVSP.	Conformar un sistema territorial funcional para la planificación de la zona del RVSP. Crear áreas de conservación municipales y/o implementar métodos de buenas prácticas agropecuarias.	MAE, GAD cantonal de Mejía, GAD cantonal de Quito y GAD cantonal de Rumiñahui.
2. Mala distribución y acceso a recursos hídricos	Alta demanda de recursos hídricos por actividades agropecuarias en las zonas aledañas al RVSP Mal estado de los canales de riego	Falta de acceso a las fuentes de agua. Afectaciones a la conservación del recurso hídrico.	Dar un adecuado mantenimiento a los canales y sistemas de riego para asegurar un acceso equitativo a las fuentes de agua	GAD provincial de Pichincha, GAD, GAD's parroquiales, junta de aguas.
3. Mala conectividad vial	Las vías que conducen al RVSP corresponden a caminos de verano y senderos.	Aislamiento y falta de conectividad con las poblaciones cercanas. Reducción del turismo en la época lluviosa	Mejorar los accesos al RVSP para mejorar su conectividad y mantener un flujo constante de turistas al RVSP	GAD provincial de Pichincha, GAD cantonal de Mejía, GAD's parroquiales.
4. Actividades económicas basadas mayoritariamente en el agro.	La zona tiene una tradición agropecuaria.	Afectaciones a la conservación del RVSP por malas prácticas agropecuarias.	Diversificar la economía de la zona a través de la consolidación de la Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa.	MAE, Ministerio de Turismo, GAD cantonal de Mejía, GAD parroquial de Uyumbicho.

5. La Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa no se articula con los proyectos de turismo del cantón Mejía.	La Asociación no está reconocida como prestador de servicios de turismo en ningún PDOT.	La Asociación no se puede articular de manera óptima a los proyectos turísticos de Mejía.	Incluir a la Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa como prestador de servicios en los PDOT.	GAD cantonal de Mejía, GAD's parroquiales.
6. Falta de ordenanzas de uso y ocupación del suelo en Mejía y Rumiñahui	Falta de planificación y ordenamiento territorial	Actividades incompatibles con la conservación en los alrededores y del RVSP	Elaborar el Plan de Uso y Ocupación del Suelo del cantón Mejía y Rumiñahui con especial énfasis en la conservación de los alrededores del RVSP.	GAD cantonal de Mejía, GAD cantonal de Rumiñahui.
7. Malas prácticas agropecuarias en los alrededores del RVSP	Carencia de programas de agricultura y ganaderías sustentable.	Alta demanda de recursos hídricos. Dificultades en la conservación del recurso hídrico.	Elaborar políticas, programas y proyectos de buenas prácticas agropecuarias (sustentable)	Ministerio de Agricultura, MAE, GAD provincial de Pichicha, GAD cantonal de Mejía, GAD cantonal de Rumiñahui

Elaborado por: Carlos Oñate H.

El Refugio de Vida Silvestre Pasochoa está presente en tres cantones distintos, quienes deben basar su planificación y ordenamiento territorial en el área protegida para evitar que se produzcan actividades que lo perjudiquen, de tal manera que se eliminen las plantaciones forestales en zonas contiguas al área protegida y se eviten futuras actividades perjudiciales a la conservación del RVSP.

En este sentido, se está haciendo alusión a la formación de un sistema territorial funcional y a una planificación y manejo del área protegida de manera horizontal y enfocada en el territorio, es decir, a través de un desarrollo local. Los límites del sistema se han ajustado a los límites de las microcuencas que se encuentran en las zonas cercanas al Pasochoa, de tal manera que se facilite su incorporación y reconocimiento, en la cual se encuentran contenidos los distintos poblados que tienen relación con el RVSP.

El sistema territorial funcional se lo conforma en el momento que los distintos actores de la población basan su subsistencia y actividades en el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, por lo que tienen la necesidad de realizar actividades que protejan la integridad del área protegida para seguir beneficiándose de sus servicios ambientales, en otras palabras, se crean relaciones mutuas entre el RVSP y la población.

Para conseguir un desarrollo local en el RVSP es necesario integrar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales, parroquiales y provincial con la finalidad de desarrollar las potencialidades de los actores sociales del área protegida en base a su forma de vida y/o cultura para integrarlos a una lógica de competitividad local y regional dentro del cantón Mejía y de la provincia de Pichincha.

En adición, la integración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el manejo y gobernanza del RVSP conlleva la definición del estilo de desarrollo de las comunidades cercanas, por medio del poder político descentralizado en la toma de decisiones, ya que sus PDOT deben estar articulados al Plan Nacional de Desarrollo y, por lo tanto, impulsar el crecimiento económico sostenible.

En este sentido, es sensato reinvertir localmente para diversificar la economía y crear una base para una actividad sostenible en la que se pueda crear sus propios cambios tecnológicos y

genere un sentido de identidad hacia el RVSP. Los cambios tecnológicos pueden ser entendidos como los métodos y herramientas utilizados para llevar a cabo una actividad.

Es así como la consolidación de la Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa puede dar el impulso para cambiar el estilo de desarrollo actual que tiene la población cercana al RVSP, es decir, cambiar las actividades agropecuarias por la prestación de servicios turísticos y sus asociados, dando como resultado un cambio estructural y de funcionamiento en el sistema territorial del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.

Esto sumado a la inclusión de los GAD's en el manejo del RVSP instituirá una fuente de desarrollo local para la población y un cambio general de esta parte del territorio, ya que cada GAD podrá ejecutar sus competencias de gestión ambiental y contribuir con la conservación del PANE, de tal manera que se garanticen los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones.

Pese a plantear un tipo de planificación orientada en el territorio como lo es el desarrollo local, no se debe dejar de lado la planificación vertical, dicho de otra manera, el desarrollo endógeno; para implementar y sumar un enfoque sectorial al enfoque territorial que otorgan los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El enfoque sectorial incentiva una actividad específica, de modo que generen nuevas inversiones que conlleven a la creación de nuevas políticas y a procesos de crecimiento económico. En este contexto, las actividades de la Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa constituye como la actividad a consolidar y fomentar, debido a sus potencialidades tanto en recursos naturales como en el ámbito social.

La consolidación de la Asociación se inicia con su participación en el manejo del RVSP y su incorporación al plan de manejo para establecer las actividades turísticas que puede desempeñar dentro del área protegida, en conjunto con otros sectores como el turismo y la economía popular y solidaria. El Ministerio de Turismo y otras instituciones u organizaciones que estén interesadas en invertir en turismo ecológico o en la conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales podrían participar en el fomento de la Asociación.

De esta manera se puede consolidar al Refugio de Vida Silvestre Pasochoa como un sitio emblemático del turismo ecológico de la sierra centro, al aprovechar la belleza escénica del cráter del Pasochoa, sus espacios de camping y los senderos turísticos existentes. No obstante, es necesaria la plena participación del GAD cantonal de Mejía para regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística en coordinación con los demás gobiernos como lo establece el COOTAD en su artículo 54 (2010).

Adicionalmente, la consolidación de la Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa se debe dar a través de su inclusión en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de las parroquias involucradas y en el PDOT de Mejía para que se pueda articular con los proyectos de fomento del turismo en áreas protegidas del cantón, la asociatividad turística de Mejía, entre otros. Actualmente la Asociación no es considerada en ningún PDOT, por ende, no está reconocida por las parroquias o por Mejía como prestadora de servicios turísticos.

No solo se precisa la participación del GAD de Mejía, puesto que para desarrollar plenamente un territorio y una actividad específica se requiere incorporar a los distintos niveles de gobierno, sobre todo para mejorar la conectividad del RVSP con el resto asentamientos humanos, donde el GAD provincial de Pichincha es el encargado de planificar, construir y mantener la red vial provincial (Art. 42) (COOTAD, 2010), con lo que se puede gestionar el mejoramiento de los accesos al RVSP.

Una buena conectividad del RVSP con las poblaciones cercanas facilita la promoción y consolidación de las actividades turísticas en la zona, por lo que se podría empezar a desarrollar de manera óptima otras áreas de planificación e impulsar actividades sostenibles en las cercanías del área protegida a través de políticas, programas y proyectos orientados específicamente al turismo para dirigir los recursos financieros necesarios para su consecución, en donde debe existir una articulación multinivel e intersectorial para su duración a largo plazo.

Al mejorar la conectividad del RVSP se otorga acceso a la infraestructura a las poblaciones cercanas al Pasochoa, dando una vinculación campo-ciudad que permita un mayor flujo de personas y turistas hacia la zona del Pasochoa desde distintas partes del Ecuador.

Por otro lado, no existen ordenanzas que regulen el uso del suelo o las actividades en Mejía y Rumiñahui, de tal manera que las actividades agropecuarias cercanas al Pasochoa se pueden llevar a cabo a pesar de que producen efectos negativos a la conservación. A esto se suma la falta de proyectos de buenas prácticas agropecuarias, ya que las zonas productivas contiguas al Pasochoa no podrían ser consideradas para el establecimiento de áreas municipales de conservación debido a que no poseen una porción representativa de vegetación natural, además del interés privado y la rentabilidad que tiene la ganadería.

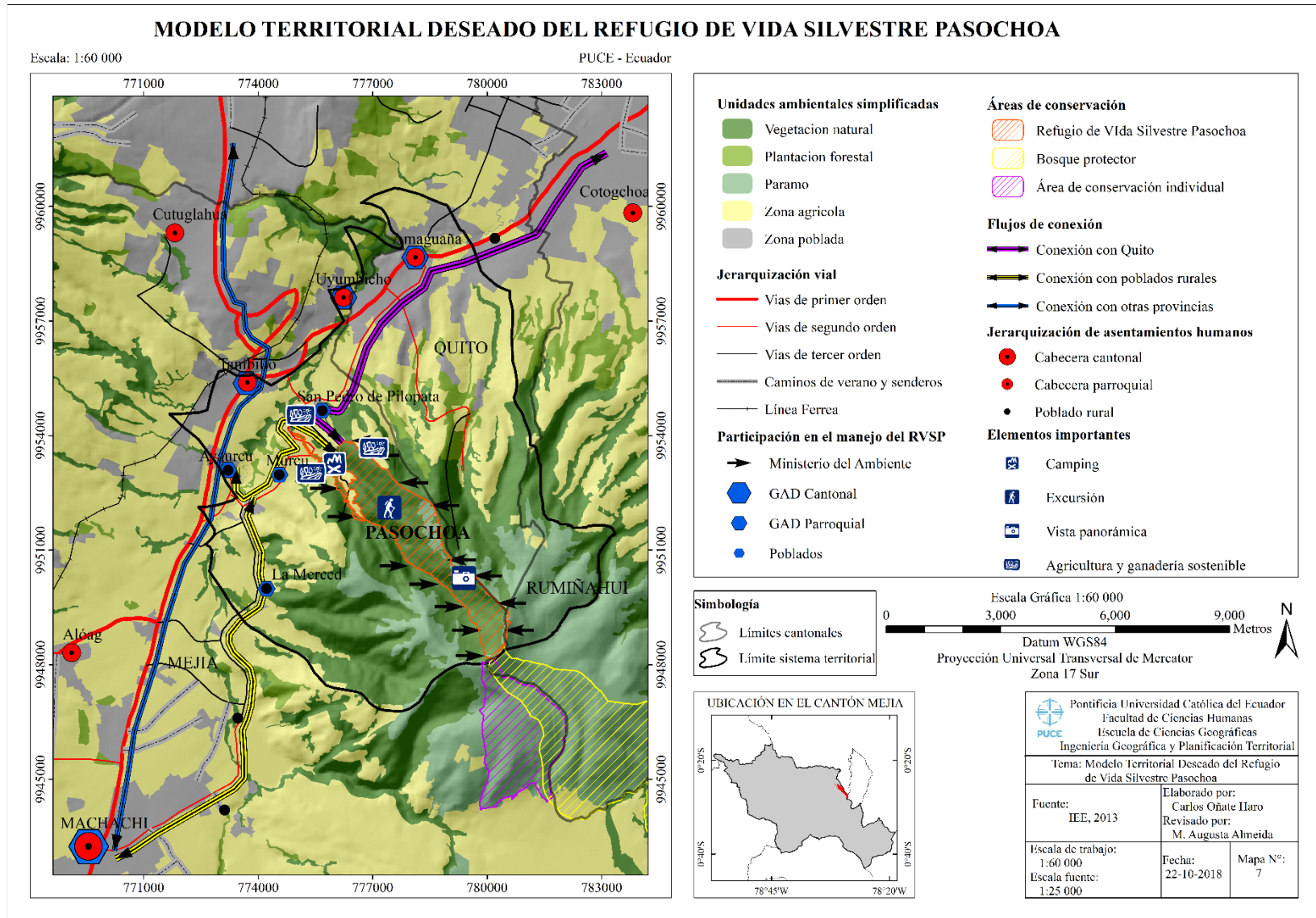
Para contrarrestar los problemas que ocasionan las actividades agropecuarias en los alrededores del RVSP se pueden iniciar políticas, programas y proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y así cambiar el estilo de agricultura y ganadería existente por uno sustentable.

Para lograr este lineamiento, es preciso la participación del GAD provincial de Pichincha, de los GAD's cantonales y parroquiales para que, a través de sus competencias, se logre un adecuado establecimiento y aceptación de la agricultura y ganadería sustentable a través del manejo adecuado de los recursos naturales, donde los gobiernos parroquiales deben promover su consolidación. y también se pueda eliminar los problemas de distribución y acceso al agua para riego y consumo humano en coordinación con el GAD provincial de Pichincha. Esto se puede llevar a cabo paralelamente o en el caso de que no se puedan crear zonas de conservación alternas.

De esta manera, también se impulsaría actividades económicas sustentables para las poblaciones y hacendados cercanos al RVSP, en donde se necesita la participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otros Ministerios para lograr consolidarlos, en otras palabras, se requiere de un gobernanza multinivel para integrar políticas, modelos productivos, medios de financiamiento, conservación ambiental y dotación de infraestructura, tal y como lo menciona el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (2017).

Los lineamientos descritos previamente corresponden a un Modelo Territorial Deseado para la zona del RVSP, el cual se presenta a continuación (**Mapa 7**):

Mapa 7: Modelo Territorial Deseado del Refugio de Vida Silvestre Paschocha



Finalmente, se puede decir que la correcta aplicación de los instrumentos de gobernanza de áreas protegidas en el del RVSP es el primer paso que se debe tener para la gobernanza de su sistema territorial, ya que si la gobernanza se limita únicamente al Ministerio del Ambiente y no se la vincula con los distintos niveles de gobierno y otros sectores del gobierno se la estaría aislando y alejando de la planificación local y regional, lo que conllevaría a una gobernanza ineficaz e inadecuada.

La combinación de la planificación sectorial (vertical) y la planificación descentralizada (horizontal) conllevan a un modelo de gobernanza idóneo para el sistema territorial del RVSP, puesto que todos los elementos del sistema trabajan y se articulan de manera sinérgica para formar un modelo sostenible que beneficie a la mayoría de los actores y poblaciones cercanas al Paschoa y se articule con la planificación de todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- El Refugio de Vida Silvestre Pasochoa es un área protegida muy importante que alberga los últimos remanentes de bosque andino y su flora y fauna característica, en donde habitan especies de animales que poblaban casi todo el callejón interandino, muchas de las cuales están en peligro de extinción. Por esta razón es primordial su conservación y protección a través de la aplicación de los distintos instrumentos de gobernanza de áreas protegidas para preservar su biodiversidad y articularlo con la planificación local y regional.
- Para la conservación del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa es necesario la creación de un nuevo plan de manejo con un enfoque participativo, de tal manera que los actores sociales influyan en la toma de decisiones sobre la conservación del área protegida y las actividades que la Asociación de Servicios Turísticos Comunitarios Pasochoa pueda realizar.
- El Plan de Gestión Operativo Anual es la principal herramienta para dirigir los recursos humanos y financieros hacia las necesidades del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa. Este no se elabora a partir de la metodología para elaborar el Plan de Gestión Operativo Anual técnico y presupuestario de un área protegida, sino que se lo hace después de la entrega de fondos, siendo este un problema para su sostenibilidad ya que no cuenta con un presupuesto estable y PGOA adecuado. A esto se suma los problemas socioeconómicos que inciden en el manejo y gobernanza del área protegida, más aún cuando existen problemas institucionales que no permiten controlar y orientar las actividades que se dan en los alrededores del Pasochoa.
- El proceso de gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa comienza con el reconocimiento del modelo de gobernanza sugerido por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza a través de la Constitución, reconociendo a la gobernanza por parte del Estado como el modelo del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado al cual pertenece el RVSP, el cual viene acompañado por un conjunto de elementos que orientan y dan pautas para lograr un manejo sustentable de los recursos naturales.

- Los instrumentos de gobernanza de áreas protegidas se establecen en el marco legal e institucional que aborda el tema de conservación y gestión ambiental, aunque no se enfocan únicamente en áreas protegidas, siendo la Constitución la norma legal de mayor jerarquía y con la cual empieza el marco legal sobre áreas protegidas en el Ecuador. La Constitución es complementada principalmente por el Código Orgánico del Ambiente y el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente del Ecuador, las cuales son implementados de manera jerárquica y complementaria.
- El Código Orgánico del Ambiente es la principal ley que regula las áreas protegidas en el Ecuador debido a su jerarquía y al tratamiento especial que otorga a las áreas protegidas. Sin embargo, el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente y la Ley de Gestión Ambiental siguen siendo utilizadas en caso de que el COA no contenga un tema específico o no exista la herramienta o instrumento necesario para aplicarlo, lo que demuestra una falta de apoyo institucional para crear las herramientas que permitan aplicar el COA de manera efectiva.
- El marco legal e institucional para el manejo y gobernanza de áreas protegidas en Ecuador contempla todos los instrumentos de gobernanza de áreas protegidas y sus respectivas herramientas para ser aplicados. Sin embargo, no es suficiente contar con una buena normativa de áreas protegidas si estas no son llevadas a cabo en el RVSP y articuladas con los distintos niveles de gobierno.
- El Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, al pertenecer al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, tiene como principal actor en su manejo y gobernanza al Estado Ecuatoriano a través del Ministerio del Ambiente del Ecuador, el cual se hace presente a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad de la Subsecretaría de Patrimonio Natural y la Dirección Provincial del Ambiente Pichincha, por lo que su gobernanza y manejo corresponde únicamente a dichas instancias de toma de decisiones, sin considerar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes han sido apartados de la toma de decisiones y manejo del área protegida, pese a que las áreas protegidas deben ser considerados dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de todo nivel.

- La participación ciudadana es un eje transversal en el manejo y gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, debido a que es un instrumento de gobernanza que está considerado y relacionado con todos los instrumentos de gobernanza de áreas protegidas, el cual tiene la capacidad de influir en las decisiones del área protegida y procurar que todos los instrumentos de gobernanza sean instaurados y ejecutados de forma óptima por medio de su capacidad de control social. Pese a que se toma en cuenta a las comunidades aledañas en la toma de decisiones, estos no poseen mayor influencia.
- La aplicación de los instrumentos de gobernanza de áreas protegidas en el del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa es el primer paso para llegar a la gobernanza de su sistema territorial, debido a que si no se cuenta con una buena gobernanza interna del área protegida y no se la vincula con los distintitos niveles de gobierno y otros sectores del gobierno, además del MAE, se la estaría aislando y alejando de la planificación local y regional, lo que conllevaría a una gobernanza ineficaz e inadecuada.
- La combinación de la planificación sectorial (vertical) y la planificación descentralizada (horizontal) conllevan a un modelo de gobernanza idóneo para el sistema territorial del RVSP, puesto que todos los elementos del sistema trabajan y se articulan de manera sinérgica para formar un modelo sostenible que beneficie a la mayoría de los actores y poblaciones cercanas al Pasochoa, al igual que permite la vinculación con la planificación de todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados.
- Para establecer un sistema territorial funcional para el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa es imprescindible considerar una visión mucho más amplia del territorio y no restringir el análisis a los límites del área protegida o límites político-administrativos, porque el Pasochoa forma parte de un territorio más amplio, el cual consta de diversas actividades, canales de conexión y relaciones, es decir, forma parte de un sistema territorial más amplio que necesita articular su planificación a la del RVSP.

RECOMENDACIONES

- Para tener un mejor acercamiento a la realidad de la gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa o de otra área protegida se recomienda elaborar una entrevista a una autoridad del Ministerio del Ambiente del Ecuador que trabaje en el sector de áreas protegidas y así contar con otro punto de vista acerca de la gobernanza de áreas protegidas.
- Si se trabaja con leyes se debe verificar que correspondan a la versión más actualizada de cada ley y usar los conceptos que presenten para evitar inconvenientes y confusiones en su interpretación.
- Para tener una perspectiva no institucional del manejo y gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa o de otra área protegida, se recomienda realizar entrevistas a pobladores que habitan en las cercanías para saber cómo perciben el manejo del área protegida y cómo son afectados por su presencia, positiva o negativamente.
- Contar con la disponibilidad de coberturas adecuadas para la elaboración de cartografía y permita realizar un análisis más adecuado de los componentes del sistema territorial del área protegida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional del Ecuador . (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2004). *Ley de Gestión Ambiental, Codificación*. Obtenido de <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/LEY-DE-GESTION-AMBIENTAL.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (10 de Septiembre de 2004). *Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre*. Obtenido de <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/ley-forestal.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Obtenido de http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (19 de Octubre de 2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Obtenido de http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/codigo_organico_de_organizacion_territorial_autonomia_y_descentralizacion.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (20 de Junio de 2013). *Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva*. Obtenido de <http://www.ciudadalfaro.gob.ec/juridico/acuerdosministeriales/1.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (30 de Junio de 2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Obtenido de <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/110-territorial/RO-ley-ord-territ-ro-790-sup-05-07-2016.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (12 de Abril de 2017). *Código Orgánico del Ambiente*. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/05NOR2017-COA.pdf>

- Asamblea Nacional del Ecuador. (29 de Marzo de 2017). *Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria*. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/01NOR2003-TULSMA.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/COPFP.pdf>
- Boisier, S. (2016). "Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?". En J. Noguera, *La Visión Territorial y Sostenible del Desarrollo Local: una perspectiva multidisciplinar* (págs. 23-46). Valencia, España: Universitat de València.
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Broome, N. P., Philips, A., & Sandwith, T. (2014). *Gobernanza de las Áreas Protegidas: De la comprensión a la acción*. Gland, Suiza. Obtenido de http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_spanish_governance_book.pdf
- Cañadas, L. (1983). *El Mapa Bioclimático y Ecológico del Ecuador*. Quito, Ecuador: Banco Central del Ecuador.
- Chicaiza, M. (2017). *Aproximación al análisis del proceso de descentralización ambiental 2008-2015. Casos de estudio: Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales de Chimborazo y Tungurahua; Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Mejía y Valencia, Ecuador*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Obtenido de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/13355/APROXIMACION%20AL%20ANALISIS%20DEL%20PROCESO%20DE%20DESCENTRALIZACION%20AMBIENTAL%202008-2015.%20CASOS%20DE%20ESTUDIO%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Columba, K. (2013). *Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas de Ecuador*. Quito. Obtenido de <http://suia.ambiente.gob.ec/documents/10179/346515/Manual-para-la-Gestion-Operativa-de-las-Areas-Protegidas-de-Ecuador.pdf/d313841d-e30d-4edf-a387-c42309147482>

- Consejo Nacional de Competencias. (s.f.). *Gobernanza Local*. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/fortalecimiento-institucional/redes/gobernanza-local/>
- Dalla Torre, M. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 47-54.
- de Mattos, C. (1990). La Descentralización ¿una Nueva Panacea para Impulsar el Desarrollo? *Estudios Regionales*(26), 49-70. Obtenido de <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf306.pdf>
- Dudley, N. (Ed.). (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN. Obtenido de <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>
- EC-FAO. (2006). *Stakeholders Analysis, Annex I to lesson “understanding te Users’, Information Needs”, Food Security Information for Action Programme*. Obtenido de FAO: http://www.fao.org/elearning/course/f6/en/pdf/trainerresources/annex0140_01.pdf
- ECOLAP & MAE. (2007). *Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*. Quito: IGM.
- Fundación Futuro Latinoamericano. (2011). *Gobernanza en las Áreas Protegidas Marinas y Costeras: el caso del Ecuador*. Obtenido de <https://www.ffla.net/.../106-gobernanza-en-las-areas-protegidas-marinas-y-costeras.ht...>
- Fundación Natura. (1990). *Plan de Manejo del Bosque Protector Pasochoa*. Obtenido de Sistema Único de Información Ambiental: <http://suia.ambiente.gob.ec/documents/10179/242256/29+PLAN+DE+MANEJO+PASOCHOA+RVS+Pasochoa.pdf/637bb158-b2ed-4b75-8743-d6a03cfcc3ce>
- Gobierno de Aragón. (s.f.). *Análisis Geográfico Regional*. Obtenido de Educaragon: <http://www.educaragon.org/FILES/An%C3%A1lisis%20Geogr%C3%A1fico%20Regional.pdf>

- Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial* (Tercera ed.). Mundi-Prensa.
- Hurtado, J. (2014). Albert O. Hirschman Y La Economía Del Desarrollo: Lecciones Para El Presente. *Cuadernos de Economía*, 73(62), 7-31. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/43663/45837>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Obtenido de <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl>
- López , I. (s.f.). *El Imperio del Derecho*. Obtenido de https://sc.jalisco.gob.mx/sites/sc.jalisco.gob.mx/files/el_imperio_del_derecho_ponencia_0.pdf
- López, C. (2006). Gobernabilidad en las áreas protegidas y participación ciudadana. *Papers: revista de sociología*, 141-161. Obtenido de <http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/viewFile/57989/26gathStatIcon%3Dtrue/68057>
- Maldonado, A. (2015). Plan de administración y uso de senderos en el Refugio de Vida Silvestre Pasochoa (Disertación de pregrado). *Pontificia Universidad Católica del Ecuador*. Quito, Ecuador. Obtenido de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/8774/1%20Plan%20de%20administraci%C3%B3n%20de%20senderos%20para%20el%20Refugio%20de%20Vida%20Silvestre%20%20Pasochoa.pdf?sequence=1>
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2007). *Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016. Informe Final de Consultoría. Proyecto GEF: Ecuador Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP-GEF). REGAL-ECOLEX*. Quito. Obtenido de <http://maetransparente.ambiente.gob.ec/documentacion/WebAPs/PLAN%20ESTRATEGICO%20DEL%20SNAP.pdf>

- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (Marzo de 2012). *Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica*. Obtenido de <https://www.cbd.int/doc/world/ec/ec-nbsap-powpa-es.pdf>
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2014). *Guía Informativa de las Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*. Quito. Obtenido de http://suia.ambiente.gob.ec/documents/10179/242901/GUIA_PARQUES_2014.pdf/787b7250-aff2-40b0-a681-9bfecbc51b6f?version=1.0
- Montúfar, M. (s.f). Refugio de Vida Silvestre Pasochoa: Pasochoa wildlife shelter. *Cotopaxi Magazine*, 36-40. Obtenido de <http://cotopaximagazine.com/images/revistas/pasochoa.pdf>
- Pachacama, R. (2014). *Plan de Gestión Operativo Anual 2015*.
- Pachacama, R. (17 de Julio de 2018). Gobernanza del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa. (C. Oñate, Entrevistador)
- Rionda, J. I. (2006). *Teorías de la región*. Guanajuato, México. Obtenido de <http://www.eumed.net/jirr/pdf/0329.pdf>
- Rivas, A. (2006). *Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales: Diagnóstico Regional y Análisis Comparativo*. Quito, Ecuador: UICN. Obtenido de UICN: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2006-065.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*. Quito, Ecuador. Obtenido de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf
- Sierra, R. (Ed.). (1999). *Propuesta Preliminar de un Sistema de Clasificación de Vegetación para el Ecuador Continental* (Proyecto INEFAN-GEF-BIRF-EcoCiencia ed.). Quito, Ecuador.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y

sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario. *Inter-American Institute for Global Change Research (IAI)*. Obtenido de Universidad Nacional de Córdoba: <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>

Winckell, A., Zebrowski, C., & Sourdat, M. (1997). *Los Paisajes Naturales del Ecuador: Las regiones y paisajes del Ecuador* (Vol. I). Quito, Ecuador.

COBERTURAS

Instituto Espacial Ecuatoriano. (2013). *Proyecto de Generación de Geoinformación para la Gestión del Territorio a Nivel Nacional a Escala 1:25000*. Obtenido de Instituto Espacial Ecuatoriano: <http://www.ideportal.iee.gob.ec/nacional/>

INEC. (2012). *Clasificador Geográfico Estadístico – DPA*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/clasificador-geografico-estadistico-dpa/>

MAGAP. (2003). *Archivos de Información Geográfica*. Obtenido de Sistema Nacional de Información: <http://sni.gob.ec/coberturas>

ANEXOS

Anexo 1: *Entrevista realizada al administrador del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa*

1. ¿Qué institución tiene bajo su cargo el manejo del RVSP o a las áreas protegidas?

La Dirección Provincial del Ambiente Pichincha y el MAE a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad.

2. ¿El manejo del área protegida es una actividad individual o intersectorial?

El manejo como tal es del MAE y la Dirección Provincial, pero en las actividades que se realizan dentro del RVSP se busca integrar a otras entidades gubernamentales y no gubernamentales para la gestión del área, pero la toma de decisiones sólo lo hace el MAE, sin tomar en cuenta a los GAD's.

3. ¿Se han transferido competencias sobre el manejo de áreas protegidas hacia los GAD?

Son competencias exclusivas del MAE. Se han transferido competencias de calidad ambiental, turismo y que los municipios tengan la potestad de crear los guías locales y puedan trabajar dentro de áreas protegidas, esta es una actividad que influye en el área, pero no son generadas directamente por el área.

4. ¿Qué competencias sobre el manejo de áreas protegidas se han otorgado al GAD?

Algunas de gestión ambiental, turismo y capacitar guías locales.

5. ¿En qué año(s) se ha otorgado las competencias ambientales o de conservación?

La transferencia de competencias se hizo efectiva a partir del 2016.

6. ¿Qué normativa legal es la que regula el manejo de áreas protegidas y del RVSP?

El Código Orgánico del Ambiental. El TULAS se sigue usando siempre y cuando no se contraponga con el COA porque se necesitan crear todos los instrumentos para poder ser aplicados y si no existe el instrumento o herramienta necesaria se utiliza el TULAS, pero sin contradecir al COA. El COA tiene mayor jerarquía.

La ley forestal abarcaba vida silvestre y zonas forestales, pero no era específica para áreas protegidas, y en el caso de no existir algún tema dentro del COA o del TULAS se sigue usando la ley forestal.

7. ¿Qué institución es la encargada del manejo del RVSP? (Dirección Nacional de Biodiversidad, Direcciones Provinciales, otra)

MAE y la Dirección Provincial del Ambiente.

8. ¿En qué niveles de autoridad se toman las decisiones sobre el manejo del RVSP?

Las decisiones deben pasar por la dirección provincial, con conocimiento de la DNB porque existen actividades que se manejan de forma conjunta o temas manejados por separado como: convenios marco que son firmados y aprobados por la DNB, mientras que los permisos de investigación los otorga la dirección provincial. El Pasochoa debe regirse a estas dos entidades ya que pertenecen al MAE y no se va a contraponer tanto, pero si se va a respetar un nivel jerárquico, y dependiendo del caso a acudir según lo que se vaya a hacer.

9. ¿Por qué no se ha actualizado el plan de manejo?

El GAD parroquial debe establecer las zonas de protección aledañas, pero no los planes de manejo. El Pasochoa fue entregado a fundación natura hasta el 2011, cuando se pasó el manejo al MAE y no se puede hacer una actualización del plan de manejo ya que no se tiene una actualización de líneas base, las cuales han sido trabajadas durante cuatro años.

10. ¿Se ha planteado elaborar un nuevo plan de manejo?

Existe la posibilidad de que a mediados del 2018 o hasta mediados de 2019 se haga el plan de manejo y no una actualización ya que el plan era del bosque protector. Lo realiza la DNB y el MAE como tal y se reparte en cada instancia que le compete, pero el que lo realiza es una consultora y será pasado por cada instancia del MAE para que sea revisado y aprobado.

11. ¿El plan de manejo del RVSP se lo realiza de manera intersectorial y con participación ciudadana?

El plan de manejo solo se lo realiza por parte del MAE. El plan de manejo tiene que incluir a la población y se espera hacer eso, pero en la mayoría de las decisiones es del MAE y la parte de sostenibilidad y vinculación con las comunidades y diversificación económica para comunidades aledañas a través del área protegida.

En el Pasochoa ya trabaja una asociación de servicios turísticos a través de un programa con el consejo provincial, quienes se ven beneficiados de las actividades turísticas que

genera el área protegida, por lo tanto, se va a tomar en cuenta a la asociación que es parte de la comunidad para dar ideas sobre las actividades que manejan, pero la toma de decisiones es del área protegida.

12. ¿Cuáles son los mecanismos de participación para el manejo del RVSP o para las áreas protegidas en general?

Inclusión de la asociación, las comunidades de San Pedro de Pilopata, Curiquingue, Santo Domingo y Ejido de Amaguaña, adicionalmente, las actividades que se realizan buscan integrar a la población de una u otra manera junto al municipio de Mejía en la implementación de turismo privado para brindar servicios de camping comunitario, alimentación, albergue, etc. Se tienen charlas de educación ambiental y capacitación.

El comité de gestión no se implementa en el Pasochoa debido a que no existe un plan de manejo que permita ver los componentes bióticos y los trabajos que se deben realizar, pero el primer paso es integrar a la población en actividades turísticas, la cual ya se ha venido haciendo, lo que permite tener un acercamiento con la población para integrar el comité de gestión después o durante la creación del plan de manejo.

13. ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia?

El Pasochoa no puede hacer una entrega de información como tal a la población directamente, por lo que esa información se entrega a la Unidad de Patrimonio de la Dirección Provincial, la cual recopila y entregan a la directora provincial, después se hace una convocatoria abierta a la ciudadanía y se lo hace generalmente en Quito.

14. Existen los Planes de Manejo, Planes de Gestión Operativa y las Evaluaciones de Efectividad de Manejo, ¿dónde se los puede encontrar?

El PGOA tienen una durabilidad de 5 años, la evaluación de efectividad de manejo si hay y se lo carga en el Sistema de Información de Biodiversidad que es un programa manejado por la DNB en el cual se cargan archivos sobre el tema de infraestructura, licitación y efectividad de manejo, debe estar hasta la del 2016. El SNB es el que maneja la información de áreas protegidas en general.

El SUIA solo comprende permisos de investigación, transporte o actividades de concesiones en área protegidas, cambio de uso del suelo, mas no sobre áreas protegidas.

15. ¿Cómo se encuentra el RVSP en términos de tenencia de la tierra?

La tenencia de la tierra en documentos le pertenece al Ministerio de Salud Pública, aun cuando el área protegida fue integrada al SNAP en 1996. Sin embargo, no existen conflictos de uso del suelo dentro del área protegida, pese a que el registro oficial establece límites no adecuados o no usados, los límites son respetados por los comuneros y las haciendas.

El mayor problema que se tiene es el tema de aislamiento, ya que se crean bajo un límite establecido, sin considerarse zonas de amortiguamiento. Una de las propuestas de del MAE del 2016-2017 se establece la zonificación y recategorización de las áreas protegidas, donde se establecen zonas de amortiguamiento actuales que es un trabajo de administradores de verificar que esto se cumpla y se trabaje de manera conjunta con propietarios privados de los alrededores.

16. En el ámbito de la capacitación, ¿existe el plan de Capacitación para el Manejo y Administración de Áreas Protegidas?

Son parte de Aula Verde, que es un proceso de capacitación del Ministerio del Ambiente para áreas protegidas destinado a administradores, técnicos especialistas y guardaparques.

17. ¿Se han creado fondos para la gestión ambiental?

No existe ningún fondo de los GAD's, supone que es por la priorización de los recursos y destinarlos en otros ámbitos, es algo que se debe trabajar porque es necesario para el tema de AP.

18. ¿Cómo se sustenta el RVSP?

El Pasochoa se maneja por el aporte del Estado, sobre todo el pago de sueldos, cubre un tema de gestión del área protegida la Dirección Provincial quien les paga a ellos, el fondo FAN y el actual fondo FIAS (Fondo de Inversión Ambiental Sostenible) que fue lanzado al público este año.

El presupuesto de sueldos lo da la Dirección Provincial, adicional a ese fondo se genera fondos para diversos temas de mantenimiento, combustible, equipos. El MAE trabaja de con el FIAS para entregar un fondo anual para la planificación y gestión de AP, equipamiento en general, promoción de actividades, educación ambiental, infraestructura.

La Dirección Provincial se encarga de los sueldos y el FIAS cubre todo el tema administrativo del presupuesto para la planificación y gestión del RVSP.

FIAS te permite tener un presupuesto más o menos estable y te permite crear un PGOA de acuerdo con el presupuesto establecido.