

# DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN AMBIENTAL Y CONSERVACIÓN

Memorias de la Jornada organizada por  
EcoCiencia- SENPLADES/PAD- MAE- CONCOPE.  
Quito, 21 de septiembre del 2007

---

*Edición y Estudio Introductorio de  
Víctor López A. MSc.*



**ECOCIENCIA**

*Con el apoyo de*

**MACARTHUR**

The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

Esta publicación es producto de la **Jornada “Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación”** financiado por The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, con el apoyo técnico del proyecto **Conservación a través del Fortalecimiento de Capacidades de Actores Locales en la Biorreserva del Cóndor** (“Fortalecimiento a Gobiernos Locales-FGL”) ejecutado por EcoCiencia.

**EcoCiencia** es una entidad ecuatoriana privada y sin fines de lucro cuya misión es conservar la biodiversidad mediante la investigación científica, la recuperación del conocimiento tradicional y la educación ambiental, impulsando formas de vida armoniosas entre el ser humano y la naturaleza.

**The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation** es una institución donante privada e independiente que se dedica a ayudar a los grupos y los individuos que promueven un mejoramiento permanente de la condición humana. Por medio del respaldo que provee, la Fundación apoya la generación de nuevo conocimiento, alimenta la creatividad individual, fortalece las instituciones, coadyuva a mejorar las políticas públicas y provee de información al público, primariamente a través del patrocinio a medios de comunicación de interés público.

Se sugiere citar este libro así:

Para la obra completa:

López A. Víctor (Ed.). 2008. Memoria de la Jornada “Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación”, EcoCiencia. Quito. 73 pp.

Para cada artículo:

<<Autor>>. 2008. <<Título completo del artículo>>. En: López A. Víctor (Ed.). 2008. Memoria de la Jornada “Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación”, EcoCiencia. Quito. 73 pp.

Equipo técnico responsable de la Jornada:

Janett Ulloa y Víctor López A. (EcoCiencia), Alfonso Avilés (MAE), José Suing (SENPLADES-PAD), Wladimir Rosero (CONCOPE)

Revisión de textos: Víctor López, [vlopez@ecociencia.org](mailto:vlopez@ecociencia.org)

El contenido de esta publicación puede ser reproducido citando la fuente.

Producido en Ecuador por Gráficas Ortega, Lugo N22-79 y Ladrón de Guevara, Tel. 2545150, Quito ([graficas\\_ortega@yahoo.com.ar](mailto:graficas_ortega@yahoo.com.ar)).

Ésta y otras publicaciones pueden ser obtenidas o intercambiadas en EcoCiencia.

© 2008 por EcoCiencia - Todos los derechos reservados.



Salazar E14-34 y Av. Coruña  
Casilla 17-12-257 – PBX (5932) 2522999  
Quito, Ecuador  
[info@ecociencia.org](mailto:info@ecociencia.org)  
[goblocales@ecociencia.org](mailto:goblocales@ecociencia.org)  
[www.ecociencia.org](http://www.ecociencia.org)

MACARTHUR  
The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

140 S. Dearborn Street, Chicago, IL 60603, EUA  
Teléfono: (312) 726-8000  
TDD: (312) 920-6285  
[4answers@macfound.org](mailto:4answers@macfound.org)  
[www.macfound.org](http://www.macfound.org)

# Estudio Introductorio “Gobernanza, Descentralización y Gestión ambiental en el Ecuador”

MSc. Víctor López A.  
Responsable Gobernabilidad Democrática – FGL–EcoCiencia

---

## Antecedentes

El debate actual sobre la descentralización de la gestión ambiental en el Ecuador pone de manifiesto un fenómeno de sentidos contrapuestos: voluntaria u obligatoria, mecanismo o fin de conservación, política u operativa, holística o sectorial, vertical u horizontal, definición vs. implementación de política ambiental... realidad o ficción? Este libro presenta las experiencias y reflexiones de varios actores vinculados a la puesta en marcha de la gestión ambiental descentralizada, en las cuales se observa este tipo de dilemas para la gobernanza ambiental, vista ésta como un proceso interactivo para la construcción de principios, normas, reglas y procedimientos de manejo, control y seguimiento al uso adecuado de los recursos naturales entre la autoridad ambiental (nacional o local), la ciudadanía y sus demandas, las organizaciones y movimiento ambiental, así como de los intereses de agentes económicos globales, nacionales o locales<sup>1</sup>.

Precisamente, a través de la Jornada “Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación” nos propusimos analizar los aspectos referidos a la operatividad de la gestión ambiental descentralizada en el Ecuador, desde una perspectiva de política ambiental, capacidades, competencias y funcionamientos, de ejercicio

de derechos y responsabilidades en materia ambiental, así como de la generación de alianzas entre actores públicos y privados para asegurar la conservación y el desarrollo sustentable a nivel nacional, territorial o local. Esta reflexión correspondió a un momento en que la descentralización empezaba a ser retirada del discurso oficial y de la opinión pública (fines del 2007), sobre todo por una agenda política del gobierno central que recuperaba para el Estado nacional la planificación del desarrollo, su operatividad, control y sanción, a través de las diferentes secretarías o ministerios, sus políticas, programas y proyectos de intervención.

Durante la Jornada convocada entre SENPLADES, CONCOPE, MAE y EcoCiencia, se pudo contrastar los diferentes procedimientos, mecanismos y resultados alcanzados en el proceso de transferencia de competencias ambientales frente a los propósitos y objetivos de la conservación y desarrollo sustentable, por parte de los representantes de todos los niveles de gobierno (central, provincial, municipal y parroquial), así como por representantes de sectores vinculados a la conservación y el desarrollo local. La evaluación preliminar nos presenta un panorama inconcluso y desarticulado, en términos generales. El rol de la sociedad civil y la participación ciudadana fueron considerados en el análisis de la gestión ambiental descentralizada, evidenciándose la necesidad de entender mejor su aporte a la formulación de políticas públicas, en la incidencia y control social, pero también sobre los límites que se encuentran al momento de implementar una gestión ambiental con participación ciudadana en el medio urbano, así como frente a procesos extractivos en el medio rural, derivados de una política de Estado que profundiza

---

<sup>1</sup> Confróntese el trabajo de Keohane R., y Nye J., (2000); Para Fontaine, et. al., (2007; 17) la gobernanza ambiental se define como “...la combinación de estructuras institucionales (reglas de juego y agencias estatales) con procesos participativos que involucran a los actores sociales y a los actores del mercado, la que define las condiciones de la calidad de las políticas públicas [ambientales]... Responden [los modelos de gestión, instrumentos y hábitos culturales] a la capacidad de procesar las demandas de la sociedad y de articularlas con los procesos de toma de decisión (públicos y privados).”

el esquema económico extractivista y que puede prefigurar crisis de gobernabilidad democrática en las áreas de explotación de recursos naturales, renovables o no renovables.

Se ha previsto que a través de una gestión de tipo democrática o descentralizada, el Estado y la sociedad puedan enfrentar de manera adecuada los desafíos que plantea para la conservación y el desarrollo sustentable, el modelo nacional de desarrollo económico extractivo y rentista con que se financia el Presupuesto General del Estado (PGE), y que tiene profundas implicaciones socioambientales para las distintas regiones y localidades del país. Precisamente, fue de esta premisa básica que partieron los primeros estudios sobre el tema, para argumentar la importancia de una gestión descentralizada de los recursos naturales renovables en el Ecuador, hace ya una década (Real, 1999). La evidencia demuestra, además, que el sector ambiental es uno de los que mayor volumen de solicitudes de transferencia de competencias registra, aunque de la misma manera mucho de la implementación de la gestión descentralizada se quedó en los convenios, es decir en el papel! Deberíamos formularnos, entonces y de una manera actualizada, una pregunta fundamental: ¿es la descentralización en materia ambiental una opción de conservación y sustentabilidad para el Ecuador contemporáneo?

## Los enfoques de la descentralización en materia ambiental

El Ecuador contemporáneo es un país con una economía dolarizada, que continúa dependiendo de la renta generada por la extracción de recursos no renovables (crudo, materia prima sin valor agregado) y la sobre-explotación de los recursos naturales renovables (*commodities agrícolas*), orientados a la exportación para el financiamiento del Presupuesto General del Estado. El manejo que se hace de esta renta -aun peor- se realiza según criterios clientelares que aseguran la provisión de recursos a aquellos sectores que concentran el voto o que demuestran tener gran capital político, particularmente entre la población urbana del eje bipolar Quito-Guayaquil (Oleas, 2007). Así, el modelo económico para el desarrollo de la nación, tiende a la descapitalización física y deterioro del patrimonio natural de la nación (Larrea, 2006), con severas implicaciones socioambientales para las regio-

nes donde se realizan estos procesos extractivos o de sobre-explotación de recursos renovables, pero también para el conjunto del Estado, su institucionalidad y administración pública de los recursos naturales y/o fiscales (Real, 1999; Finot, 2001).

El proceso de descentralización evidencia esfuerzos por institucionalizar a través de diversos mecanismos, una propuesta acorde con la “modernización” de la economía y sociedad nacional con implicaciones ecológicas de todo tipo, pero también para “democratizar” y hacer más “eficiente” la gestión pública en materia ambiental, sobre todo después de la Constitución vigente de 1998. Sin embargo, en el nivel operativo de una política ambiental de carácter nacional, si se contrasta los procedimientos aplicados frente a los objetivos esperados de una gestión ambiental descentralizada en escenarios locales, los resultados lucen por el momento, poco consistentes con la conservación y el desarrollo sustentable en los diferentes escenarios de gestión local: áreas de protección, patrimonio forestal y bosques protectores, centros urbanos, parques industriales o zonas costeras.

Bajo este esquema de desarrollo socioeconómico, el país ha visto desde fines de la década de 1950, la creación de unidades de conservación –con Galápagos a la cabeza- que para 1970, cuando se inició el “boom petrolero”, consolidaron el actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), como un mecanismo privilegiado de conservación de la biodiversidad. Posteriormente, producto de la presión de organizaciones ambientalistas y ecologistas, el país definió sus políticas ambientales básicas en 1993, reconociendo una serie de principios y garantías desarrollados por la legislación y el movimiento internacional ambiental (Suárez, et. al, 2001; Suárez y Albán, 2001), los mismos que comprometen al Estado con los fines del desarrollo sustentable, sobre todo después de Río 92 y la marcha indígena contra los 500 años. Los primeros textos normativos sobre descentralización de 1997, por su parte, se asocian a los bien conocidos programas de ajuste estructural (PAE), cuya finalidad era modernizar el Estado, vía reducción de su tamaño, competencias y funciones, dando apertura a la gestión privada y la inversión privada en sectores económicos estratégicos. Con estos antecedentes, el actual Ministerio del Ambiente

del Ecuador, con su creación cerró un ciclo que centralizó la definición y gestión de la política ambiental en el país, en 1999.

Los actuales esfuerzos por implementar una gestión ambiental descentralizada, pueden ser vistos desde tres perspectivas diferentes:

- institucional,
- ecosistémica y
- espacial.

En uno de los primeros trabajos sobre la descentralización en el Ecuador, Ojeda (1999; 40) señala que "...la descentralización aparece como un mecanismo de reforma privilegiado, que permitirá fortalecer la acción pública a escala territorial, transferir poder político, responsabilidades y recursos a los organismos subnacionales, involucrar y ampliar los espacios de participación democrática, responder eficazmente las demandas y carencias de la población local, brindar servicios equitativamente y vigilar la eficacia de los mismos." Sin embargo, cabe señalar que el primero y más contundente cuestionamiento a esta forma de plantear la descentralización, remarcaba su falta de límites, ya que tal como se presenta el objetivo de la descentralización es refundar, no solo el régimen político, sino el Estado y la sociedad en su conjunto! Por curioso que parezca, los textos constitucionales definidos en 1998 y las subsecuentes leyes y normas operativas, resultaron menos ambiciosos y más concretos que los estudios sobre la descentralización, su pertinencia y propósitos frente al desarrollo de la nación.

El análisis de la dimensión institucional de los procesos de descentralización ha asumido una tesis hecha durante las últimas décadas, según la cual una efectiva puesta en marcha de la modernización de y en el Estado-nación, depende de la modernización de la sociedad en su conjunto (Sánchez-Parga, 1999). Bajo este supuesto se ha promovido la necesidad de asegurar una gestión eficiente (léase privada y/o empresarial, con participación ciudadana, aunque sin capacidad vinculante), frente a la tan cuestionada au-

sencia y fracaso del Estado en la administración de varios asuntos de interés público, como pueden ser el desarrollo, el ambiente, la salud y seguridad social o la educación.<sup>2</sup> De allí es que se reforzó la idea de que la descentralización debe ser obligatoria para el gobierno central, pero voluntaria para los gobiernos seccionales autónomos (GSA), cuando la soliciten.

Se asume a la descentralización como un instrumento válido para la modernización y/o la democratización de la gestión pública en el país, pero la justificación de su pertinencia es genérica, sin mayores consideraciones sobre las diferencias regionales (geográficas, económicas, históricas o administrativas), así como de los criterios que mantienen la unidad nacional en medio de una enorme diversidad regional. El hecho de que el Estado no tenga la misma presencia en Guayaquil que en la Amazonía, ni que se maneje de la misma manera en Quito que en Galápagos, nos dice que los estudios sobre esta materia, deberían complementarse con otro tipo de análisis, referidos al espacio y la construcción de región y/o localidades en el país, aspecto sobre el cual volveremos más adelante.

Más reciente es la formulación de la descentralización como un mecanismo adecuado para la superación de los problemas que restringen la participación ciudadana en el ejercicio amplio del poder y la administración pública en los Estados-nación contemporáneos, remarcando que gracias a la cercanía entre los gobiernos locales y la población que habita en estas jurisdicciones territoriales, se posibilita encontrar salidas y alternativas adecuadas a las particulares situaciones de pobreza o deterioro ambiental que sopor- tan cada una de las regiones y sus localidades. Vale decir para el caso ecuatoriano, que después del regreso a la vida democrática a fines de los años 70, los gobiernos locales comienzan un proceso de democratización que evoluciona hasta la conformación de los primeros "gobiernos alternativos" a mediados de la década de los años 90.

Según la vigente Constitución Política del Ecuador (CPE, 10.08.98), el Estado debe promover el "desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales<sup>3</sup>, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza", para lo cual debe favorecer –se dice- procesos de

---

2 El enfoque institucionalista es preponderante en los estudios sobre la descentralización en el Ecuador, los que circunscriben su análisis a las diferentes propuestas de gestión autónoma o descentralizada y sobre la validez o no de los modelos teórico-conceptuales (jurídicos o políticos) para la reforma (modernización) del Estado.

descentralización y desconcentración de la gestión pública (CPE de 1998, Art. 225). La descentralización (económica, política y fiscal) aparece como una propuesta para mejorar la calidad de la democracia, el desarrollo y la gestión pública y es definida como la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos (financieros, materiales y tecnológicos) de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos (GSA), para “distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.” (Ley Especial Descentralización de 1997, Art. 3). La transferencia de competencias resulto ser el mecanismo sobre el cual se centró el análisis de las diferentes propuestas de descentralización en materia ambiental (CONAM; 2004; 2006; Real, 2004; Sandoval, 2005; 2006 a; 2006 b). Cabe señalar que Quito y Galápagos cuentan –aún antes de este proceso- con regímenes especiales de gestión desconcentrada en sus jurisdicciones territoriales.

En materia ambiental, la Ley de Gestión Ambiental (LGA, Cap. III) y el Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS, Libro II de la Gestión ambiental, Título II) prevén que el Ecuador cuente con un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA)<sup>4</sup>. Para operativizar estos enunciados normativos referentes al SNDGA, el MAE junto con las asociaciones de los gobiernos provinciales (CONCOPE), municipios (AME) y juntas parroquiales rurales (CONAJUPARE), definieron una matriz

3 La división político-administrativa prevé que un cantón esta conformado a más de la cabecera cantonal (sector urbano), por juntas parroquiales rurales las que se definen como el nivel de gobierno más cercano a la población o “gobierno de cercanía”. Los gobiernos parroquiales rurales están considerados también en la descentralización de competencias ambientales, según una matriz definida entre el MAE, como representante del gobierno central, los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales) y las juntas parroquiales. En Ecuador a 2007 hay 22 provincias, 219 municipios y 1258 parroquias, 465 urbanas y 793 rurales (CONAM, 2006; 21). El SNAP cubre el 18,7 % del territorio continental ecuatoriano y está conformado actualmente por 35 áreas de diversa categoría de protección.

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

de competencias ambientales por niveles de gobierno que se plasmó en el Acuerdo 106 (MAE. 04.09.2006). De un censo realizado por la Secretaría de Planificación del Estado (SENPLADES, 2007), las competencias ambientales están entre las que más han sido formalmente solicitadas (junto con turismo), tanto por gobiernos municipales (64), como por los gobiernos provinciales (17) del Ecuador (*Ver mapas EcoCiencia-Senplades, 2007, en Anexos*).

Sin embargo, de una primera reflexión sobre la mecánica de la descentralización ambiental en el Ecuador, se evidencia que el esquema de negociación bilateral voluntario-obligatorio (GSA-Ejecutivo), plasmado en decenas de convenios de descentralización, no configura una propuesta consistente con el enfoque ecosistémico que se prevé en el Acuerdo 106 para asegurar la conservación y la sostenibilidad en la gestión del desarrollo. La inmensa mayoría de GSA solicitaron por criterios políticos y de financiamiento, más que de conservación, la transferencia de competencias ambientales. Esto se traduce en el hecho de que tampoco han iniciado la implementación de estas competencias, debido a limitaciones presupuestarias y técnicas (capacidades), con excepción de los Concejos Provinciales de Loja y Manabí y algunos municipios en competencias específicas (Talleres Senplades-EcoCiencia, 2007).

La Jornada “Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación” a la luz del proceso seguido hasta la definición del Acuerdo 106 y su matriz de descentralización de competencias ambientales según nivel de gobierno, abrió una reflexión sobre las capacidades locales frente a la gestión ambiental, la misma que ha servido para dimensionar los potenciales y las limitaciones de este tipo de propuestas, sobre todo en el nivel presupuestario y de los recursos técnicos y humanos que demandaría, así como sobre los aportes con que se contaría por parte del gobierno central, ya que está prevista en la norma nacional que no puede haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos.

La descentralización de la gestión ambiental, como materia de debate actual entre las autoridades de gobiernos locales, funcionarios, ONG y ciudadanía, remarca una consideración fundamental: la solicitud de transferencia de competencias, depende de las capacidades institucionales

les, presupuestarias e incluso de recurso humano de las que dispongan los municipios, para operar de manera eficiente en un modelo descentralizado. Frente a las capacidades presentes, algunos municipios y sus autoridades han sido muy claros sobre las implicaciones del modelo de descentralización para su institución y se mantienen a la espera de generar condiciones mínimas que aseguren la operación de las competencias ambientales. Sin embargo, esta consideración actual no siempre ha sido tal, ya que es frecuente escuchar entre los funcionarios de entidades de gobierno local, que la descentralización ha sido vista más como una cuestión de “decisión política”, más que técnica o de capacidades.

Según nuestra apreciación, el énfasis institucionalista se relaciona con un débil análisis espacial de la descentralización en Ecuador, en el cual no se observa una perspectiva diacrónica (retrospectiva, más que histórica) y cultural apropiada para explicar la construcción de región en el Ecuador actual, así como sobre los esquemas prevalecientes de administración pública y gestión de los recursos naturales en cada una de estas regiones y sus gobiernos seccionales o locales. Desde una perspectiva espacial, en el Ecuador contemporáneo los procesos de descentralización deben entenderse en el contexto histórico de la delimitación de fronteras externas por el Estado y de la consolidación de las fronteras internas u ocupación del espacio interior por la sociedad nacional (López A., 2008).

Llama la atención el hecho de que las más recientes demandas regionales y/o locales por la autonomía, seguidas de otras planteadas en términos más institucionales para la transferencia de competencias o funciones (descentralización y delegación), se efectuaron después que el país cerró sus fronteras internacionales con la firma del Acuerdo de Paz con el Perú el 26 de septiembre del 98, abriéndose así la posibilidad para reformular el esquema político administrativo

interno. Podemos concluir al respecto que una frontera externa delimitada en su conjunto, aporta a la consolidación de fronteras internas y esto redundaría en la ocupación del espacio, pero sobre todo en la explotación de los recursos naturales en áreas marginales, como para el caso ecuatoriano son las selvas del Pacífico y Amazónica.<sup>5</sup>

Sobre la participación ciudadana en la gestión ambiental descentralizada, se observa como una tendencia minoritaria y hasta instrumental por parte de los diferentes niveles de gobierno, su reconocimiento y promoción, bajo determinados mecanismos declarativos sobre la importancia de la participación en la construcción de las decisiones que sobre el ambiente se tomen en los cantones o provincias. Por principio, se busca favorecer la gobernabilidad democrática en el tratamiento de problemas ambientales y la construcción del desarrollo local sustentable, mediante el desarrollo de capacidades y el empoderamiento de actores locales.

Precisamente, la perspectiva del fortalecimiento de capacidades locales para la gestión ambiental o de los recursos naturales por los gobiernos y pobladores locales, es un asunto de creciente atención en la inmensa mayoría de casos, por lo que en muchos gobiernos seccionales se cuenta ahora con unidades técnicas y una estructura orgánica que incorpora instrumentos técnicos –no solo declarativos- de gestión, seguimiento, monitoreo y auditoría ambiental con participación del sector académico (AA.VV., 2007; Cisneros et. al, 2008). Con esto, se observa un rol cada vez más activo de los gobiernos locales, sobre todo municipales y juntas parroquiales rurales, en la definición e implementación de políticas ambientales y de desarrollo local sustentable, a partir de la promoción de actividades compatibles con el uso adecuado y la conservación de los ecosistemas: turismo sustentable, servicios ambientales, bio-comercio, entre otros.

Confiamos que los aportes críticos de los actores mismos de la gestión ambiental descentralizada en el Ecuador, recogidos en este documento memoria de la Jornada “Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación”, sirvan para apoyar los esfuerzos por la conservación y uso sustentable de nuestro patrimonio natural y cultural.

5 La hipótesis de la frontera reconoce dos dimensiones válidas para el estudio de la incorporación del espacio a una entidad política mayor como el Estado nación: la geográfica y la simbólica. Para los estudios de frontera contemporáneos, las sociedades nacionales se relacionan de una manera fundacional con sus espacios periféricos, ya que en éstos se define el sentido esencial de la sociedad en su conjunto. Para nuestro caso, podemos afirmar que la Amazonía ha cumplido esta doble condición, por ser la última frontera geográfica en ser delimitada por el Estado y por retratar el sentido de las fronteras vivas en el espacio soberano de la nacionalidad ecuatoriana: “El Ecuador ha sido, es y será un país amazónico”. (López A., op. cit.).

# PRESENTACIÓN

Rossana Manosalvas M Sc.  
Directora Ejecutiva de EcoCiencia

---

Este es un momento para reflexionar sobre lo que ha sido el proceso de descentralización en materia ambiental. Quiero hacer un pequeño recuento de lo que ha sido la gestión ambiental en el país. La gestión ambiental nace desde la sociedad civil con la acción de las ONG preocupadas por el cuidado del ambiente, y poco a poco va institucionalizándose, hasta que finalmente en la década de los 90s se forma el Ministerio del Ambiente. Desde esa época hemos tenido varios procesos donde el Estado y la sociedad civil han interactuado, hasta que en un momento se planteó el tema de la descentralización, con nuevos actores, en este caso los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales en la gestión ambiental. Ahora, 7 años después de que inició el proceso de descentralización, debemos preguntarnos: ¿Qué ha pasado? ¿A quien ha beneficiado esta descentralización? ¿Cómo se la ha hecho? ¿Se contó o no con recursos? ¿Había personal capacitado? ¿Cómo fueron las relaciones entre el Ministerio del Ambiente y los gobiernos seccionales? ¿Qué estaban esperando estos gobiernos recibir en la tarea de la gestión ambiental, el manejo de una área protegida, el manejo de una cuenca?

Estas reflexiones nos van a servir para guiar la discusión. No se trata de quedarnos solamente

en una acusación de quién tuvo la culpa o quién no hizo bien las cosas, sino de mirar al futuro y pensar que en este país el mayor capital que tenemos es el capital natural. Todavía no se ha podido dimensionar cómo la biodiversidad es o se puede convertir en un recurso estratégico para el desarrollo sostenible de nuestro país. ¿Cómo hacemos para que estos procesos beneficien tanto a esas comunidades locales que están directamente ligadas al agua, aire, clima y suelo fértil de esa biodiversidad que les rodea, como al ciudadano común que camina en las calles de Quito o Guayaquil? ¿Cómo hacer para que estos procesos efectivamente se conviertan en una mejor calidad de vida para todos? Las personas que han sido invitadas a este evento tienen mucha experiencia en el proceso de descentralización. Compartimos esta iniciativa con el Ministerio del Ambiente, los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales y los gobiernos parroquiales. También comparte con nosotros esta iniciativa la Senplades que como ustedes saben es el organismo dedicado a la planificación del gobierno. Creemos que con vuestro contingente vamos a tener los distintos enfoques sobre la descentralización, para poder analizar y debatir si realmente estamos logrando este desarrollo sostenible para todas y todos los ecuatorianos.



# 1. Bienvenida e inauguración

---

## **Dr. José Suing** **Director del PAD. SENPLADES**

La descentralización propende al desarrollo armónico de todo el país, estimulando las áreas previstas con la distribución de recursos y servicios, de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. Es propuesta del gobierno nacional integrar a la población en la gestión, de manera que se pueda construir una democracia y una transferencia de la gestión pública, promocionando la racionalidad y la eficiencia administrativa de las diferentes áreas del territorio. Pese a que el proceso de descentralización ha fortalecido a los gobiernos seccionales, sobretodo a aquellos que han incidido en la concepción y el ejercicio de competencias descentralizadas, existen obstáculos importantes para que estos puedan llevar a cabo sus competencias, ya que tienen en muchos casos debilidades institucionales, financieras y técnicas.

En este contexto, se requiere un nuevo modelo de la descentralización de la gestión del Estado, basado en un sistema ligado a las competencias territoriales o niveles de gobierno que profundice la descentralización, que promueva la eficiencia en la provisión de servicios, el fortalecimiento institucional y la formación de recursos humanos como medio para la promoción de un desarrollo socialmente equitativo, territorialmente integrado. Para ello hay que considerar el rol de rectoría del Estado, del gobierno en este caso. Es decir, es necesario definir los grandes lineamientos nacionales de política para sumarse a ellos desde lo local e identificar la

transferencia de competencias complementarias para su adecuado y efectivo manejo, fortaleciendo procesos de desconcentración administrativa que permitan hacer más efectivos los niveles de coordinación interinstitucional entre el nivel central y los gobiernos en sus territorios. Se trata de promover la más amplia participación social en la gestión de las competencias.

En este contexto, esperamos que este evento contribuya a una profunda visión de la problemática de la descentralización del sector ambiental, que permita dar continuidad al diálogo entre gobiernos seccionales autónomos y el Ministerio del Ambiente en torno a las políticas de conservación y las modalidades de descentralización. La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) está gustosa de apoyar y facilitar esta iniciativa, que es un aporte en el debate sobre esta problemática de interés del país.

## **Econ. Alfonso Avilés.** **Director de Planificación del MAE**

Permítanme hablar a nombre de la Ministra del Ambiente que por razones de fuerza mayor no ha podido acompañarnos. La Ministra agradece a los organizadores del evento, en particular a Senplades y EcoCiencia y saluda la presencia de la AME, CONCOPE y CONAJUPARE. Agradece el esfuerzo realizado y recomienda realizar todas las acciones necesarias en el proceso de descentralización en una construcción que debe ser de todos para que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, se pueda cambiar la condición de vida de todos.

## 2. Ponencias de la Sesión de la Mañana

### Situación de la gestión ambiental en los distintos niveles de gobierno.

---

## “La gestión ambiental en la planificación del desarrollo nacional”

Eco. Alfonso Avilés  
Director de Planificación del MAE

Para dar inicio a mi presentación, quiero enfatizar que el Plan Nacional de Desarrollo nació para cumplir el siguiente objetivo en materia ambiental: promover un ambiente sano y sustentado, y garantizar el acceso al agua, al aire y suelo seguros. Esto enmarca la acción del Ministerio del Ambiente en su quehacer del día a día y proyecta sus actividades para asegurar una calidad ambiental para toda la sociedad. El mismo Plan presenta como parte de un conjunto de estrategias, la denominada sustentabilidad del patrimonio natural. Constituye, dice el Plan, una ética de desarrollo fundamentada en el principio de justicia intergeneracional que el gobierno pretende instaurar. Hoy, a diferencia de ayer, este objetivo de desarrollo por el mejoramiento continuo de la calidad de vida en nuestra nación, invita a respetar el patrimonio natural, a utilizar estratégicamente los recursos naturales y mejorar la planificación ambiental en todos los rincones del país, sobretodo los centros urbanos.

Los espacios establecidos de protección y conservación –señala el mismo Plan– están sujetos a múltiples presiones sociales. En efecto, estos espacios y todos los ecosistemas que están bajo presión requieren consolidarse con programas y proyectos de conservación de la biodiversidad que aseguren la integralidad de los ecosistemas. La incorporación del patrimonio natural en la planificación es una cuestión novedosa. Tanto en la

planificación nacional, regional y local se necesita mejorar el sistema para usar más eficientemente el espacio. Ya las actividades de extracción, tanto minera, petrolera, forestal y otras actividades industriales, dice el Plan de desarrollo, deben someterse a procesos de control y fiscalización del Estado. Entre las estrategias del Plan, se considera 8 posibilidades relacionadas con el ambiente:

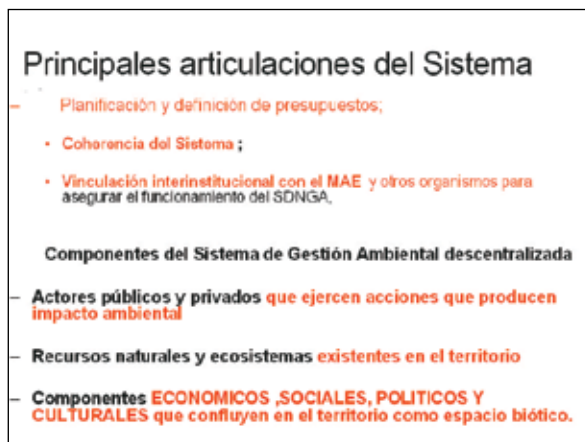
- 1.- La conservación y uso sostenible del patrimonio natural. Implica consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y en su conjunto, el patrimonio natural de ecosistemas, así como también el mejoramiento de la planificación del uso de espacio, la aplicación de un control y fiscalización sobre las actividades extractivas, estimula el uso alternativo de la biodiversidad como parte la política gubernamental.
- 2.- El manejo integral del patrimonio forestal. Se pretende con esta política detener la pérdida de uso forestal, generar un marco legal participativo de información forestal.
- 3.- Políticas relativas a la energía y al agua. El desarrollo de energías renovables que impulsa la acción frente al cambio climático, es un acento muy firme en el Plan Nacional de Desarrollo. Procura consolidar espacios de aplicación de energías renovables y fortale-

cer el Programa de Cambio Climático para reducir los efectos de los desastres que se avecinan.

- 4.- El manejo integral de los recursos hídricos a través de una política ambiental integral. Se busca desarrollar un marco legal institucional coherente, fortalecer el manejo de los recursos hídricos en mancomunidad con todos los actores de la sociedad nacional.
- 5.- La sostenibilidad institucional. Se procura aplicar una reforma institucional ambiental, involucrar a la ciudadanía en esa gestión ambiental, integrando la educación ambiental dentro del sistema educativo.
- 6.- El mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades grandes y sus efectos. El Plan de Desarrollo ha vuelto los ojos a las urbes contaminadas y busca eliminar los efectos de la contaminación atmosférica y recuperar la calidad del aire. Pretende el desarrollo de un programa de promulgación de normas de calidad ambiental y de emisiones.
- 7.- En cuanto a políticas relativas al ambiente socioeconómico, el Plan concibe articular políticas sociales y económicas hacia una política de certificación y registro de la calidad ambiental de los productos ecuatorianos, busca la interacción ambiental con cambios culturales. Se pretende entonces introducir consideraciones ambientales en el sector productivo, incorporar la gestión ambiental en las políticas públicas. Fomentar actividades alternativas de extracción y uso racionado de los recursos naturales.
- 8.- Manejo de la conflictividad socioambiental. Promete recuperar la presencia del Estado en zonas de alta conflictividad. La presión social sobre los recursos está generando inequidad. El seguimiento y la rectoría de las equidades relativas será uno de los propósitos que persigue el Plan de Desarrollo, a través de las acciones del gobierno nacional que involucra la política adecuada para proteger a los pueblos y nacionalidades.

Visto así el Plan de Desarrollo -que está proyectado hasta el 2010- cabe reflexionar sobre cuál es el rol que tiene que jugar el Estado en el

proceso de descentralización? Actualmente hay una política de Estado que exige la construcción de un eficiente Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental (SDGA), definido en 4 elementos jurídicos: la propia Constitución de la República vigente, la Ley de Descentralización del Estado, la Ley de Gestión Ambiental, y el último Acuerdo Ministerial 106, emitido en octubre del 2006 y que contiene las competencias transferibles a los gobiernos seccionales. Pero, para que el proceso de descentralización entre en la práctica, es necesario ubicarse en una aproximación ecológica para manejar de manera integral los temas relativos al agua, los suelos, la cobertura vegetal, y otros. El proceso como está concebido, facilita la transferencia de las competencias, otorga asistencia técnica a los actores de los sistemas nacionales y es la misma política de acompañamiento precisamente para entregar las competencias.



Veamos cuáles son los principios del sistema. El primer principio es aprovechar los recursos naturales permitiendo su renovación, aprovecharlos sustentablemente. Por eso es que el desarrollo sustentable está previsto como el mejoramiento de la calidad de vida dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas. En este momento, el recurso natural tiene un límite y ese límite hay que reconocerlo para usar el recurso natural de manera lógica. Hay que desarrollar sustentablemente al país con eficiencia, con transparencia y con ordenamiento.

El sistema se articula de la siguiente manera, requiere idóneos elementos de articulación institucional para alcanzar los siguientes objetivos: eficiencia de la gestión, mantenimiento y

mejoramiento de los indicadores biofísicos de los ecosistemas, identificación de áreas y herramientas de gestión, así como el control de las acciones humanas y sus impactos en los ecosistemas. Estas articulaciones obligan a pasar del diseño del sistema -de carácter legal- a su construcción, de manera ordenada y eficiente, enlazando las políticas a nivel nacional hacia los sistemas que se crean a nivel provincial, cantonal e inter parroquial. Es decir, las administraciones están dadas no solamente por las políticas, sino por las interrelaciones horizontales que los distintos niveles de gobierno (tanto nacional como provincial, municipal o cantonal y parroquial) deben tener. Si las articulaciones se construyen adecuadamente, creo que el Sistema Nacional Descentralizado va a funcionar. No solamente requiere ser más integral, sino requiere una voluntad de todos los actores del sistema.

La transferencia de competencias desde el Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales es simplemente un primer vehículo para gestionar el cambio económico, social, político y cultural del país. Para eso se requiere también que los actores involucrados a los dife-

rentes niveles, asuman con decisión la voluntad de hacer ese cambio. Al enfatizar en la necesidad de construir el SNDGA, quiero manifestar que el Ministerio de Ambiente del Ecuador está pronto para estimular ese cambio. Las condiciones políticas nacionales y la próxima Asamblea Nacional Constituyente, nos dirán si el camino es el más corto o el más largo.

### CRITERIOS PARA CONFORMAR LOS SUBSISTEMAS TERRITORIALES

- El Subsistema a nivel provincial debe conformarse por **concertación** mediante convocatorias de los Consejos provinciales y la participación del Ministerio del Ambiente;
- Municipios se conviertan en **AUTORIDADES AMBIENTALES LOCALES** en base a las normativas vigentes;
- Los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales **fomentarán la participación ciudadana en la toma de decisiones** para lo cual se necesita:
  - Establecer los mecanismos de participación ciudadana para definir políticas territoriales, ambientales, sociales, económicas e institucionales;
  - Mecanismos y espacios de coordinación ambiental entre actores públicos y privados;
  - Mecanismos de control social y rendición de cuentas;
  - Mecanismos de resolución de conflictos ambientales;
  - Mecanismos de promoción de redes interinstitucionales y sociales

# “Situación del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental”

**Dr. José Suing**  
**Director del Proyecto de Apoyo a la**  
**Descentralización en Marcha PAD – SENPLADES**

Creo que es importante hacer un balance del estado del proceso de la descentralización. Voy a generar un nexo entre este estado de descentralización y las diferentes estrategias que se pueden armar para mejorar el proceso y optar por un eficiente Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA) como manda la ley. Voy también a hacer una referencia breve de lo que Senplades está trabajando en la propuesta referida y que pretenderá responder un poco a qué es lo que pasará con la descentralización una vez que se haya aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente en el nuevo texto constitucional.

¿Qué podemos decir del proceso de descentralización? Creo que es importante recordar que los principios que gobiernan el proceso de descentralización han sido más que un vehículo, la limitante para que este proceso se canalice y avance. Y si hablamos de problemas, vemos que uno de ellos es el mecanismo de negociación uno a uno (1:1), mencionado en la Ley de Descentralización. Indudablemente, no se ha generado una articulación entre lo que dice la Constitución sobre la descentralización y la ley. Esto de la negociación uno a uno, ha significado un desgaste entre los actores del proceso de descentralización, a pesar de que es importante

## Claves de los procesos de descentralización

- La negociación UNO a UNO
- La descentralización es optativa para los GSA y obligatoria para el GN
- No hay transferencia de competencias sin transferencia de recursos
- Obligación del GN: elaborar el Plan anual de descentralización
- La condición para asumir competencias: Capacidad operativa de los GSA

rescatar algunos esfuerzos por generar propuestas desde varios gobiernos seccionales, demandando y gestionando la descentralización. Un segundo tema de conflicto es la descentralización según el esquema constitucional: voluntaria para los gobiernos seccionales, pero obligatoria para el gobierno central. Esto, si bien es cierto puede significar un potencial, se topa con la falta de voluntad política para que esas demandas se cristalicen en acciones concretas hacia el gobierno nacional. Entonces, la obligatoriedad se elimina y se vuelve imperceptible porque mientras no nazca la voluntad para demandar la transferencia de competencias desde los gobiernos seccionales, en el gobierno central no se ha dado el paso para iniciar el proceso de descentralización.

Un tercer elemento que creo que es importante comentarlo y que se encuentra consagrado en la Constitución Política, es el principio de que la transferencia de competencias debe estar acompañada de transferencia de recursos y viceversa. Aquí encontramos un problema bastante grande, sobretodo cuando hablamos de la gestión ambiental, porque el tema de fondo es que el presupuesto ministerial para transferir competencias es insuficiente. Análisis territorializados que se han hecho sobre cuanto significaría el ejercicio de competencias, muestran cifras que son realmente insólitas. Si no hay recursos no podemos esperar nada desde el nivel nacional y menos desde lo local. Este es un tema que debe llevarnos a meditar. Otro elemento es el relacionado con los planes de descentralización. La Constitución Política obliga a que el gobierno nacional expida Planes de descentralización anuales. ¿Cuántos Planes de descentralización tenemos desde el 2001? Dos: el del 2001 y el del

2003. Eso quiere decir que estamos en deuda con la sociedad y la institucionalidad nacional como tal, en la formulación de planes de descentralización, como manda la Carta Constitucional y se establece en la Ley de Descentralización.

Otro elemento está relacionado con la capacidad para el ejercicio de competencias. Este ha sido un tema manejado desde diferentes ópticas, desde el ámbito nacional y desde el ámbito seccional. En este sentido, quizás los municipios tienen una ventaja comparativa frente a los Consejos provinciales, porque en las reformas a la Ley de Régimen Municipal del 2004 se logró incorporar como parte del proceso de descentralización, que la calificación de la capacidad operativa corresponde al Concejo municipal, es decir a la institución local. Lo que no ocurre –y no está suficientemente claro– es que esa misma capacidad operativa sea declarada por los gobiernos provinciales. Ahí tenemos un vacío de norma o por lo menos una inconsistencia, sobre todo frente a la condición para asumir competencias, ya que primero hay que declarar la capacidad operativa, para luego implementar esas competencias.

Otro tema importante para comentar son los momentos del proceso de descentralización en ambiente. Tal vez en ambiente es dónde se ha trabajado casi en paralelo con la normativa, es decir, encontramos en el año 1997 unas propuestas de descentralización de competencias en el tema de calidad ambiental y en la Ley de Descentralización expedida ese mismo año. En el 2000 tenemos ya un ejercicio concreto: la delegación de la gestión del Parque Nacional Cajas a la Municipalidad de Cuenca. Nos muestra este caso, lo ordinario de los procesos en cuanto a conceptos, porque si bien el instrumento habla de delegación su texto es contradictorio porque como parte de la delegación, no se habla de transferencia. Creo que muchos coincidimos en que este se trata de un ejercicio de delegación de competencias y no de descentralización, no de transferencia. Es un ejemplo importante y hay que traerlo a colación porque la gestión de la administración municipal que se ha realizado en el Parque Nacional Cajas, es exitosa.

En el 2001-2002 resalta uno de los primeros esfuerzos colectivos por descentralizar competencias. El CATA: Calidad, Ambiente, Turismo

### Momentos del proceso de descentralización en ambiente

- 1997-98: Delegación de competencias de calidad ambiental
- 2000: Delegación manejo del PN Cajas
- 2001 – 02: Descentralización en Ambiente, Agricultura y Turismo (68 convenios ambiente)
- 2005: Reactivación del Programa de Apoyo a la Descentralización
- 2006: Descentralización solicitada por 16 CP: Ambiente, Agricultura, Turismo, Educación, Salud, Vialidad

y Agricultura, fue precisamente un esfuerzo entre el Consejo Nacional de Modernización del Estado, las respectivas carteras de Estado y la cooperación internacional que enfocaron un esquema de descentralización generalizado, es decir, saliéndose del esquema uno a uno para tratar de generar una negociación amplia y abierta con la participación de la mayor cantidad de gobiernos seccionales. El resultado son 68 convenios de descentralización suscritos, entre el Ministerio de Ambiente, el gobierno central, y las municipalidades y algunos Consejos provinciales. El problema en este importante ejercicio de descentralización fue que en la mayoría de casos no se llegó al ejercicio efectivo de las competencias, sobre todo por la falta de recursos para el ejercicio de competencias. Otro problema: en el convenio se prevé expresamente que la transferencia de competencias estaba acompañada de la facultad para que los gobiernos seccionales, por medio de tasas se permitan recuperar y financiar parte del ejercicio de las competencias.

En el 2005 se reactiva el Programa de Apoyo a la Descentralización (PAD)<sup>6</sup>, que es financiado con crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y recursos de contraparte, por un monto aproximado de 6 millones de dólares, que buscaba principalmente apoyar los procesos de descentralización en algunos sectores. Esto impulsa nuevamente la descentralización y fruto de los procesos de negociación y acuerdos entre los actores, en el año 2006 se vuelve a impulsar la propuesta VATA+ 3: Vialidad, Ambiente, Turismo y Agricultura más tres competencias del Ministerio de Gobierno, de las gobernaciones y

el Ministerio de Bienestar Social, que permitió otra vez establecer una mesa de negociaciones y llegar a acuerdos. ¿Cuál fue el resultado de este ejercicio? Primero, que se tiene ya una matriz de competencias consensuada entre los actores, es decir, con los gobiernos seccionales: Consejos provinciales y municipalidades, juntas parroquiales y gobierno central. Esto dio como resultado, la suscripción de un acuerdo ministerial que pone en vigencia la matriz de competencias en la gestión ambiental. Y un segundo resultado importante, la suscripción de 15 nuevos convenios con los Consejos provinciales para la transferencia de competencias en materia ambiental. Un tema anecdótico en este caso es que hasta hace un mes (sep. 2007), los 15 convenios referidos se encontraban extraviados. Nadie sabía dónde se encontraban, finalmente se encontraron estos convenios que están ahora en manos de los gobiernos seccionales, que seguramente iniciaron ya los esfuerzos por implementar y aplicar esos convenios de transferencias de competencias.

Ahora, revisemos los problemas que se identifican en el ejercicio de competencias descentralizadas. Si bien es cierto hubo dificultades en acordar la transferencia de competencias, una vez acordadas esas transferencias y suscritos esos convenios, también se generan problemas sobre lo que tiene que hacerse con las competencias. Senplades, como parte del proceso de cierre, se ha permitido hacer una especie de diagnóstico del proceso de descentralización. Fruto de este diagnóstico se encuentran identificados como problemas: la falta de apoyo por parte de las autoridades locales a la estructuración de una institucionalidad que se haga cargo del ejercicio competencias descentralizadas. No basta solo con ordenanzas o un marco normativo de los gobiernos seccionales, ya que la Unidad técnica en estos gobiernos tiene que contar con infraestructura y recursos para hacerse cargo de las competencias. Falta también la transferencia de competencias complementarias para el adecuado y efectivo manejo de las competencias descentralizadas. Se detecta que solo haber transferido parte de las competencias no es suficiente, necesitamos vía *adendum*, generar la transferencia de competencias completa, es decir el gobierno seccional cuente con los recursos suficientes para realizar la competencia descentralizada y las actividades complementarias.

<sup>6</sup> El Programa de Apoyo a la Descentralización funcionó hasta octubre 2007.

Otro problema es que las Direcciones regionales, provinciales y las delegaciones no han recibido instrucciones expresas desde la cartera de Estado, lo que nos genera inconvenientes relacionados a la falta de obligación. Si decimos que la descentralización busca mejorar la prestación de servicios para la gente y desde la institucionalidad responsable no hacemos un ejercicio mínimo de coordinación, el resultado es que la ciudadanía acude a la Dirección Ambiental del Ministerio, o acude a la Unidad de gestión ambiental del Consejo Provincial o Municipio. Así, es importante que desde el nivel central se genere un proceso de capacitación, de formación al personal de la planta ministerial para que se coordine de manera diferente, ya que no es lo mismo el ejercicio de la acción pública ambiental una vez que se han transferido esas competencias. Ese escenario todavía está complicado, porque existen relaciones complejas entre autoridades locales y autoridades ministeriales.

También hay limitaciones en el ejercicio de competencias. Una de ellas es que se transfieren competencias pero no se transfieren recursos, lo cual está relacionado a la falta de recursos que tiene la propia cartera de Estado (MAE). Es un problema que arrastra e involucra no solamente al sector ambiental, sino que es un problema que afecta a la descentralización en todos los sectores. Si me preguntan ustedes ¿de todos los ejercicios de descentralización, cuántos se han transferido efectivamente con recursos?, la respuesta es: ninguno. Por lo menos el Ministerio de Economía y Finanzas no registra que se haya efectivamente adjuntado a la transferencia de competencias, los recursos para el ejercicio de las mismas. Aun en casos como en el sector salud en Cotacachi, siguen siendo pagados los ejecutores del Servicio Cantonal de Salud por el Ministerio de Salud Pública, por lo que no está concluido el ejercicio de descentralización.

No se dispone de recursos presupuestarios adicionales para el ejercicio de las competencias. Se supone que aquí debería entrarse a un ajuste presupuestario en el Estado, en las entidades responsables de la transferencia de competencias.

Tampoco hay recursos materiales, equipos, ni personal capacitado. Hemos hablado mucho de esta necesidad -tanto para los municipios y Consejos provinciales, como para el Ministerio

del Ambiente- de generar una estrategia de capacitación para que la experticia llegue a donde debe estar, en la autoridad municipal o la autoridad provincial.

Otro problema para el ejercicio de competencias descentralizadas, es la duplicidad de funciones que no se borra por la presencia de organismos como los organismos de desarrollo regional (ODR). Ese es un tema doloroso en lo institucional, y tienen que buscarse soluciones. La solución es probablemente la eliminación de esos ODR y la redistribución de esos recursos, lo cual no es fácil. Es muy fácil decir esto desde acá, pero en la práctica, un ejercicio de esta naturaleza demanda de mucho esfuerzo, económico, técnico y humano.

Otra limitación que se identifica es que no se cuenta con una entidad del gobierno nacional que aporte con la asistencia técnica efectiva a los gobiernos seccionales autónomos, en general en temas de descentralización. Desde la desaparición del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) que tenía en sus roles, facilitar los procesos de descentralización, la Senplades está empeñada en ser el referente institucional desde el nivel central que asumirá el papel dejado por el CONAM. No es una cosa fácil de abordar, pero probablemente vamos a concretar en que la Senplades sea la que asuma esa función de facilitar todos estos procesos. Será desde luego un referente, una vez que se considere la creación de una dependencia como la Dirección de Descentralización, en la Secretaría Nacional de Planificación.

Pero no todo es malo, también hay logros importantes que es necesario resaltar, como la expedición de una normativa específica en los gobiernos seccionales. Este acuerdo se ha concretado en la Matriz de competencias para la identificación clara de qué le corresponde a qué nivel de gobierno (Acuerdo Ministerial 106). Es interés tanto de la cooperación internacional, como de organizaciones no gubernamentales, participar en estos procesos de manera activa y apoyar a los gobiernos seccionales, por lo que se debe generar y aplicar una estrategia de cómo se interviene en el proceso. Se ha permitido el fortalecimiento institucional de algunos gobiernos seccionales que han asumido o ejercen competencias. La formación de institucionalidad se ve



en que las UGAS provienen de las competencias descentralizadas de casi todos los municipios. Otra cosa es que funcionen o no, a pesar de esto es un paso importante. Creo que se está llegando también a generar conciencia ciudadana, y ese es un tema en el que todavía nos falta, pero estamos empezando. La gestión descentralizada permitirá trabajar con mucha más prolijidad en lo local.

Hay tareas pendientes, como el que falta promover acuerdos para la transferencia de recursos, lo cual todavía no se ha oficializado. Hay que promover reuniones con las direcciones provinciales, con la estructura institucional del MAE, para que esa coordinación sea efectiva. Hay que promover mecanismos de gestión diferentes, como por ejemplo, las mancomunidades, que con la transferencia de competencias promovieron unos buenos ejercicios en este sentido. Finalmente, seguir con lo que se pensó en la Subsecretaría de Reforma del Estado, con la propuesta de Reforma Integral Democrática del Estado.

Dentro del proceso de descentralización tenemos que buscar cómo salimos de ese modelo

que no ha funcionado, o que ha funcionado a medias. La estrategia es generar una propuesta de descentralización profunda que permita la transferencia de competencias de manera general. No veo cómo salimos con este mecanismo voluntario - obligatorio o de uno a uno, a generalizar la transferencia de competencias. Es necesario un paquete mínimo de competencias en educación, salud y en aquellos sectores que son fundamentales, si lo que queremos es mejorar la calidad de vida de la gente. Entonces, tenemos que pasar del modelo voluntario - obligatorio a un modelo probablemente obligatorio, con un paquete de competencias mínimas transferibles, con gradualidad, porque hay que ver que no todos los gobiernos seccionales están en la misma capacidad para asumir competencias el día de mañana. Así, tenemos que esforzarnos en generar propuestas de capacitación y fortalecimiento institucional, pero la clave está en cambiar el modelo. Si el modelo actual no ha funcionado busquemos uno que nos contribuya a hacer efectiva la descentralización como un mecanismo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

# **Estrategia de descentralización de los gobiernos intermedios: de la descentralización por sectores a la construcción de competencias territoriales**

**Ing. Wladimir Rosero**  
**Asesor en Descentralización – CONCOPE**

En esta presentación voy a tratar sobre el proceso de descentralización que impulsó el Consorcio de Consejos provinciales del Ecuador - CONCOPE, en el año 2006 y parte del 2007. Evidentemente, si vamos a conversar de cuál es la descentralización de la gestión ambiental de los gobiernos provinciales, yo diría que es muy baja, debido a que lamentablemente el proceso de descentralización no ha funcionado en el país y a que la gestión que han venido realizando los Consejos provinciales ha partido más de iniciativas propias que del gobierno nacional. Sin embargo de ello, se pueden evidenciar avances importantes dentro de los procesos provinciales:

en la mayoría de ellos existe ya una Unidad de Gestión Ambiental. También algunos Consejos provinciales que se encuentran acreditados para emitir licencias ambientales y otros que ahora están en proceso de acreditación, como el Gobierno Provincial de Loja, el Consejo Provincial del Oro, el Gobierno Provincial del Azuay.

La gestión que se ha venido desarrollando en todos los Consejos provinciales es tremendamente heterogénea. Una clara evidencia del proceso de descentralización es que a partir del 2005 ninguna competencia ha sido transferida a los gobiernos provinciales y muy pocas a los

municipios. Si nosotros hacemos un recuento del proceso que se ha impulsado en el Ecuador desde el año 2000, luego de la emisión de la Ley de Descentralización y en 1997 la Ley de transferencia de competencias, evidenciamos que en la actualidad existen muy pocos convenios de transferencia de competencias. Esto se ha debido principalmente a la ausencia de una política nacional de reforma del Estado. No existe hasta ahora una política que nos diga cuales son los procesos a descentralizar, para una transformación administrativa e institucional del país.

La modernización impulsada desde los años 80 por el CONAM se limitó básicamente a impulsar procesos de privatización que fueron además fallidos, como el proceso de las telefónicas. La reducción del Estado produjo el vaciamiento de competencias del gobierno central o *Estado desertor*. Si hacemos un recorrido por el país para ver qué cambios sustanciales han ocurrido en las competencias del gobierno central, vemos prácticamente que los Ministerios ya no ejercen competencias en los territorios. Es decir, hay un vacío en la ejecución de competencias del gobierno central. Por ejemplo, si vemos la gestión ambiental del MAE en cuanto a calidad ambiental, debemos decir que es poco lo que ha hecho el Ministerio en esta materia.

La ley y el reglamento propician un modelo discrecional uno a uno, que provocaría que existan más de 28.000 (veinte y ocho mil) convenios, si es que se firman competencias bajo ese esquema general. Pero, si se solicitarían competencias parciales esto se multiplicaría. Tampoco se han definido mecanismos de negociación válidos para las partes. Hasta 1995 no se había diseñado ningún modelo de negociación que constaba en la Ley de Descentralización. Tampoco existe un sistema claro de competencias obligatorias por nivel del gobierno: ¿quién hace qué? Hasta ahora no tenemos un sistema competencial que permita identificar competencias de aplicación general y obligatoria para cada nivel de gobierno.

Sobre la débil articulación del gobierno central, intermedio y local, cabe decir que no existen los mecanismos suficientes de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para tener una gestión ambiental coordinada. Una alta rotación de los ministerios y sus funcionarios impide la sostenibilidad de los

procesos de descentralización. Afortunadamente hemos tenido continuidad en la administración actual y hemos logrado cumplir con el proceso de negociación.

Una dificultad es identificar y valorar cosas vinculadas a la gestión de competencias. No existe ningún proceso en el que se haya definido la manera de costear las competencias. Lo que se ha hecho es básicamente transferir las competencias sin la correspondiente transferencia de recursos económicos. En este sentido el proceso de descentralización enfrenta dificultades, porque los ministerios ven a este proceso como una pérdida de poder y no como un proceso de fortalecimiento a todos los niveles de gobierno. Esto ha venido sucediendo constantemente.

Si bien hemos cerrado el proceso de descentralización con el Ministerio del Ambiente, en cuanto a la transferencia de competencias, en otros ministerios ha sido imposible avanzar. En ese sentido, cuál fue la propuesta del Consorcio de Consejos Provinciales para el proceso descentralización? Primero, propiciar un debate sobre la reforma del Estado para construir competitividad y equidad. Cuando nosotros iniciamos el proceso de descentralización en enero del 2005, uno de los principales temas que íbamos trabajando con cada uno de los ministerios con que íbamos negociando fue cómo podemos ir hacia una competitividad sectorial. Usando un modelo que supere la negociación uno a uno, agregamos las demandas de todos los 21 Consejos provinciales, para que soliciten conjuntamente competencias en los diferentes sectores.

Para garantizar la participación de todos los actores, la propuesta fue que en los procesos nacionales se sienten los diferentes actores alrededor del tema de descentralización, en este caso el ex CONAM, AME, CONAJUPARE, CONCOPE, etc. Creemos que el proceso de descentralización debe ser absolutamente progresivo, sustentado en la subsidiaridad y la solidaridad. Además, evitar la disputa de competencias entre niveles de gobierno, de modo que esté claramente definido quién hace qué y con qué recursos. Esto se ha venido haciendo durante todo un proceso de negociación de varios meses, en el que se fueron definiendo las competencias que le correspondía a cada nivel de gobierno.

## PRINCIPIOS OPERATIVOS ADOPTADOS POR CONCOPE

Construir nuevos modelos de gestión descentralizada sectorial, que superen la dicotomía urbano – rural.

Pasar de la lógica de administración sectorial a la gestión sistémica del territorio.

Avanzar hacia una nueva propuesta de redistribución del presupuesto del Estado: ¡Con la actual asignación de recursos a ministerios no es viable la gestión descentralizada de competencias!

Transferir capacidad de autogestión a los territorios.

Consolidar y fortalecer todos los niveles de gobierno.

Avanzar en la construcción de autonomías provinciales.

Luego, pensemos en varios principios operativos, ya que si hay algo que ha producido el proceso de descentralización -en este caso ambiental- es que los Consejos provinciales se convierten en la autoridad provincial de la gestión ambiental, rompiéndose la dicotomía urbano-rural. Pasar de una óptica de gestión sectorial a una de gestión del territorio, me parece que en eso todavía no ha avanzado, pero que se han hecho esfuerzos importantes para definir los lineamientos generales de lo que debería ser una gestión descentralizada en el sector ambiental. Además, lo que se ha transferido a los gobiernos provinciales desde el Ministerio del Ambiente es absolutamente insuficiente para obtener las competencias. De tal manera que se deben buscar mecanismos de carácter nacional, de transferencia de recursos que permitan la operación eficiente de las competencias. Sí se consiguió introducir en los Convenios de Transferencias, el transferir la capacidad de autogestión a los sectores y la capacidad de crear tasas. Finalmente, consolidar y fortalecer todos los niveles de gobierno, iniciado por el gobierno central, por el Ministerio del Ambiente que debería fortalecer sus capacidades para ejercer la rectoría política y sectorial a nivel nacional, así como, avanzar en la construcción de autonomías provinciales.

Desde el CONCOPE estamos impulsando la consolidación de nivel intermedio del gobierno, porque creemos que el nivel intermedio del gobierno es una organización política representativa, responsable de impulsar el desarrollo de la

provincia a través de la formulación de políticas públicas, la gestión de territorio, la construcción de gobernabilidad entre actores y los diferentes niveles del gobierno, el fomento de desarrollo económico y el desarrollo humano sostenible. En estas cuatro competencias que he mencionado acá, tenemos como una de las competencias principales de los Gobiernos Provinciales, el tema de la gestión territorial en donde estaría la gestión ambiental.

¿Cuales creemos que son las condiciones para la construcción del gobierno intermedio?

- Avanzar en el diseño de una nueva estructura del Estado: definir un sistema descentralizado de administración pública
- Redefinir la actual estructura de asignación de recursos
- Aprobar la nueva Ley de régimen provincial
- Asumir progresivamente nuevos roles y competencias (descentralización)
- Iniciar procesos de fortalecimiento institucional, y
- Avanzar en la construcción de autonomías provinciales

En cuanto al rol del nivel intermedio de gobierno debería ser la articulación tanto operativa-

mente, entre los diferentes niveles del gobierno, como horizontalmente entre los diferentes actores de cada provincia, para construir gobernabilidad territorial, es decir pactos sociales para gestionar el territorio, fomentar la competitividad y contribuir al desarrollo humano sustentable.

En el relanzamiento del proceso de descentralización que se inició el 19 de enero del 2006, los sectores involucrados fueron: vialidad, ambiente, turismo, agricultura, educación, salud. Nosotros establecimos una estrategia de negociación conjunta, es decir agregada, de los 21 Consejos provinciales, a los que se sumaron la AME, CONAM, GTZ y otros, porque creíamos que la importancia de una negociación conjunta está en el apoyo mutuo de todos los gobiernos seccionales. Con una mayor fuerza política en el proceso de negociación, podríamos obtener una mejor asistencia técnica de la cooperación internacional, una propuesta conjunta para obtener apoyo de la cooperación intencional en las diferentes fases, o impulsar un proceso nacional de reasignación presupuestaria.

¿Cuales han sido los avances del proceso de descentralización que ha impulsado el CONCOPE? Primero, nosotros hemos logrado que se haga una agregación de demandas, es decir, la formulación de solicitudes, declaratorias de capacidades y autorización de los prefectos para solicitar competencias, en 21 de los 22 Consejos provinciales, lográndose la transferencia de competencias en 15 de ellos. También se presentó la solicitud de trasferencias de competencias en

forma conjunta al Ministerio de Gobierno para coordinación de gabinetes provinciales. Luego hicimos una segunda fase de preparación de la negociación, dónde se presentaron solicitudes de los cuatro sectores a los diferentes ministerios. Se conformaron equipos de trabajo con profesionales, no solamente del CONCOPE sino también con representantes de los Consejos provinciales, y se prepararon insumos para la negociación.

¿Cuál ha sido el avance con los diferentes ministerios? En turismo se acordó una matriz de competencias por niveles de gobierno; se han definido los recursos financieros y paquetes tecnológicos a ser transferidos y se ha emitido un acuerdo ministerial que regula el proceso de descentralización y que establece competencias en los niveles de gobierno. Por primera vez en el Ecuador, en los cuatro sectores en los que hemos intervenido se ha logrado que se emita desde los diferentes ministerios, estos acuerdos ministeriales. Se han suscrito Convenios de transferencia de competencias entre el Ministerio de Turismo y 19 Consejos provinciales, quedando pendiente establecer un modelo de gestión turística descentralizada, aunque ahora existen las bases. Queda pendiente también establecer coordinadamente con el Ministerio de Turismo un plan de la implementación de competencias. En agricultura no se avanzó demasiado, pero se acordó 7 de las 14 competencias en la matriz por niveles del gobierno y ciertas políticas sectoriales, quedando pendiente una definición de competitividad sectorial de agricultura.





En el sector ambiente, se definió la visión sectorial de lo que debería ser la gestión ambiental descentralizada. Es más, en el Acuerdo 106, en su Anexo, tiene ya los lineamientos generales de lo que debería ser el sistema de gestión ambiental descentralizado. Con estos lineamientos acordados para el Acuerdo ministerial, se suscribieron convenios de transferencia con 15 gobiernos provinciales. Queda pendiente acordar un sistema nacional de control forestal, que es una de las competencias que se transfiere a los Consejos provinciales. Además está pendiente tener un catálogo de actividades de bajo y mediano impacto, que viabilice la emisión de licencias ambientales y la evaluación de impactos ambientales. Queda pendiente establecer coordinadamente con el Ministerio del Ambiente un Plan de implementación de competencias en cada uno de los territorios. En vialidad, se han presentado informes sobre el proceso de descentralización vial, se ha emitido un acuerdo ministerial con las matrices y se han transferido varios ejes viales del sistema nacional. En resumen, hemos logrado concluir estos procesos de descentralización en turismo y ambiente.

¿Cuales deben ser los lineamientos generales para la implementación de competencias en el ámbito ambiental? Nosotros creemos que se requieren hacer dos procesos paralelos y simultáneos:

Uno en el nivel nacional, estableciendo unas mesas nacionales de discusión que nos permita acordar varias cosas:

1. Profundizar sobre el establecimiento del sistema descentralizado de gestión ambiental, que si bien es cierto ya consta en el actual convenio de transferencia de competencias, se requiere definir y establecer con exactitud, cómo se van a transferir las competencias en el futuro.
2. El sistema nacional descentralizado de control forestal es otro tema que se debe construir a nivel nacional, porque se requiere estandarizar procesos, se requiere homogeneizar todo lo que tiene que ver con el control forestal. Creemos que se debe hacer lo mismo con el sistema nacional de emisión de licencias ambientales, para establecer consensos administrativos precisos que se remitan a una operación y se remitan a hacer una evaluación a nivel nacional. Igualmente lo que serían las evaluaciones de impactos ambientales.
3. Establecer una estrategia conjunta de financiamiento de la operación de competencias y el fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales. Es decir, los recursos que han sido transferidos no han sido suficientes. Nosotros en este momento, por ejemplo, estamos negociando un programa de financiamiento con el BEDE y creemos que para la operación de competencias y para el apoyo a la descentralización, es necesario crear mecanismos financieros como política nacional que permitan, por ejemplo, tener acceso a fondos concursables con proyectos desde los gobiernos provinciales enfocados a la transferencia de competencias.

4. Acordar una estrategia para la acreditación de los gobiernos subnacionales para la emisión de licencias ambientales. En este momento la emisión de licencias ambientales ya está en los gobiernos provinciales, pero para la acreditación ambiental nos dicen que lo que debemos acordar es en qué tiempo y con qué mecanismos se lograría una acreditación conjunta de todos los consejos provinciales.

En el nivel provincial, se debe:

- 1.- Elaborar una línea base que nos permita conocer la situación de gestión ambiental de los Consejos provinciales. Es evidente que existe esta necesidad en cuanto a la gestión ambiental, ya que deberíamos saber cual es el estado actual de cada uno de los Consejos provinciales, para establecer las necesidades que se requieren.
- 2.- Establecer planes de implementación de competencias descentralizadas en el corto y mediano plazo con criterio de progresividad. Creemos que lo que se ha transferido hasta ahora no puede ser operado inmediatamente, sino que debemos establecer un plan de implementación en el mediano plazo, tratando en lo posible de acordar entre los diferentes Consejos provinciales, paquetes mínimos de transferencia de competencias para buscar una homogeneidad tanto en la administración seccional como en los sistemas nacionales. Sería muy difícil que se pueda establecer como sistema de gestión ambiental, si operan competencias indistintamente y crean problemas de gestión administrativa.
- 3.- Elaborar modelos de gestión ambiental provincial. Hasta ahora lo que tenemos, básicamente son lógicas de una administración central, pero como dijimos en el tema forestal, no se ha considerado un sistema descentralizado de control forestal. Creemos que se debe discutir los lineamientos. Es decir, si en la línea base se demuestra que no existen las suficientes capacidades para que se opere desde el gobierno provincial, deberíamos encontrar mecanismos para que estos modelos de gestión sean un poco más flexibles, y que por ejemplo, en lugar de que se opere indistintamente desde cada Consejo provincial, podría crearse una corporación ambiental

que permita una gestión ambiental mucho más eficiente.

- 4.- Definir los requerimientos financieros, técnicos, administrativos, logísticos y tecnológicos para la operación de las competencias. Por eso es que decimos que debe ser progresivo, es decir, si establecemos en un principio de que todos los gobiernos provinciales puedan asumir 5 o 6 competencias, sería un avance importante, porque eso permitiría ir teniendo un proceso de capacitación y fortalecimiento institucional paralelos en los Consejos provinciales, a la medida que vayan ganando experiencia en la gestión de los procesos de descentralización.
- 5.- Implementar una estrategia de transición para la operación de competencias ambientales en las provincias. Es decir, hasta cuando el MAE va a operar las competencias y desde cuando los gobiernos provinciales tienen que hacerse cargo de la gestión, y
- 6.- Algo que es importante es el tema de elaborar aun Plan de fortalecimiento institucional de los Consejos provinciales y de los gobiernos seccionales en general, que acompañe los procesos de descentralización. Esto es muy importante porque permitirá que la gestión ambiental sea mucho más eficiente.

Algunas perspectivas que me parece deberían discutirse, para tener una óptica territorial en estos procesos de descentralización son:

¿Cómo pasar de una rectoría sectorial nacional desde el MAE a una rectoría territorial? Esto inevitablemente tiene que realizarse, no solo para las competencias en la gestión ambiental que se han sido transferidas a los Consejos provinciales, sino también en la gestión de los recursos naturales desde las diferentes competencias que existen en los diferentes ministerios. Solamente una porción de las competencias ambientales están fijadas en el MAE, pero existen otras competencias, por ejemplo en el Ministerio de Minas, en el Ministerio de Agricultura, en el Ministerio de Turismo, etc., que no permiten hacer una rectoría de carácter territorial. Voy a poner un ejemplo: ¿Cómo está organizado el tema del agua en el país? Está organizado por usos del agua. Es decir, una rectoría del agua de consumo

humano la tiene el MIDUVI, para riego tiene el MAG, etc. En un mismo territorio no pueden existir 8 o 9 instituciones encargadas del agua sino que debería existir una sola institución que haga la rectoría sobre todo el recurso hídrico.

Queda pendiente todavía, cómo trabajar el tema de generación de políticas públicas ambientales con perspectiva territorial. Si hay una ausencia en el país es el tema de la generación de políticas públicas, articuladas tanto al nivel territorial como al nivel nacional. Mi idea sería que se pudiera acordar políticas territoriales de gestión ambiental, y que estas en algún momento puedan ser asumidas como políticas de nivel nacional. Deberíamos también avanzar en el establecimiento de un subsistema de planificación del manejo de recursos naturales, como parte de la gestión ambiental. Es decir, se requiere avanzar hacia una planificación mucho más integral. Otro de los temas en los que se debe trabajar fuertemente es el de los sistemas de información. Nos parece que es un punto muy débil y que no existe un sistema de información ambiental nacional. Es imposible tomar decisiones adecuadas sin contar con información de primera mano.

Bajo este modelo deberíamos buscar el apoyo de la cooperación internacional hacia la gestión descentralizada ambiental. Hasta ahora la cooperación ha tenido una lógica de trabajo mayormente con el nivel nacional y no con los niveles seccionales, salvo uno que otro proyecto. Precisamente nosotros hemos trabajado en esta dirección, ya que es importante para los Consejos provinciales integrar la gestión ambiental. También se tiene un proyecto en este momento para definir un modelo de gestión territorial, donde uno de los componentes más importantes va a ser la sustentabilidad ambiental del territorio.

Finalmente, creemos que debemos seguir trabajando coordinadamente con las agencias nacionales como AME, Senplades, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio del Ambiente, y hacer acuerdos de carácter general, porque si queremos mejorar la gestión técnica en el sistema nacional, es necesario que en el proceso de descentralización no separe las aguas sino todo lo contrario, en cuanto a los mecanismo de coordinación nacional para que la gestión ambiental no se disperse.



# Gestión Ambiental Municipal: Avances, gestión descentralizada y perspectivas

Dr. Carlo Ruiz- AME

Basándome en las exposiciones anteriores, voy a distinguir un proceso definido en marcos normativos, de la realidad efectiva en la descentralización de competencias ambientales. A pesar de los avances que se han anotado, quisiera reseñar qué es lo que ha pasado y cómo estamos viendo nosotros el proceso de descentralización a nivel municipal, cuáles son las acciones que hemos estado haciendo a pesar de las trabas y dificultades en el proceso.

Como ya se había mencionado, la Ley de Gestión Ambiental y la Ley Orgánica de Régimen Municipal son los dos instrumentos jurídicos que actualmente permiten a los municipios

ejercer la competencia en calidad ambiental. Esas competencias se van complementando con aquellas competencias que son transferidas desde el gobierno central hacia los municipios. El modelo previsto en la Constitución de 1998, para la descentralización -como ya ha sido analizado- plantea un esquema en el cual la transferencia de competencias es voluntaria para los gobiernos seccionales y obligatoria para el gobierno central, cuando se la solicite. Sin embargo, hasta la fecha a nivel municipal, no se ha podido identificar un proceso de descentralización en el sector ambiente que se haya cumplido en su totalidad. Sin embargo, existen iniciativas de manejo descentralizado en el tema ambien-

## Consideraciones generales

- Existe la tendencia a confundir procesos de delegación con procesos de descentralización y gestión mancomunada.
- Los municipios han iniciado procesos de fortalecimiento con respaldo técnico, enmarcadas dentro de los lineamientos del sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.
- Duplicación de competencias implica gestión ineficiente y competición por fondos

tal, como el manejo de Parque Nacional Cajas, que es una de las experiencias más exitosas que tenemos.

Puede haber algunos factores que influyeron para el éxito en el Parque Nacional Cajas, como por ejemplo: algo un poco sui generis, es que este Parque Nacional se encuentra en un solo cantón, lo cual facilita mucho la gestión. Pero, la información que se tiene indica que aproximadamente dos dólares y medio se invierten en el Parque Nacional Cajas, presupuesto que creo equivale al total de áreas protegidas dentro del Estado, excluyendo Galápagos. Entonces, hay que ver que existen algunas alternativas desde los gobiernos locales, desde los municipios específicamente, que en alianza con el Ministerio del Ambiente, pueden lograr cosas interesantes. Adicionalmente, con dos ciudades grandes, tenemos ya procesos que se van consolidando para el control de la contaminación ambiental, sobre todo en agua y aire.

También ha existido -y esta es la crítica de parte nuestra- confusión desde el gobierno central en el manejo descentralizado, con la delegación de competencias. En cierta forma, una agenda que impulsa la delegación de competencias está dejando de lado la esencia misma de la descentralización. Es decir, si bien se ha abordado desde la delegación de competencias un esquema que puede ser mucho más eficiente, esto no es una cuestión permanente de acuerdo. Entonces, la distorsión de que la delegación produce los mismos efectos que la descentralización es una cosa que debe analizarse, porque sus efectos a largo plazo pueden ser complicados.

Yo no sé que puede pasar si por alguna razón el Ministerio del Ambiente le dice a un Municipio de cuenca que no está de acuerdo con los principios de la delegación y solicite se revierta una función delegada.

Como les había contado, los municipios ya han iniciado acciones para mejorar y construir espacios de gestión, independientemente de la transferencia de competencias. Por un lado, la obligación legal que viene con la Ley Orgánica de Régimen Municipal para realizar acciones de control de la calidad ambiental, y que adicionalmente están al amparo de lo que establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental (SDGA). Es decir, tenemos que enmarcarnos en un marco nacional que no podemos obviar en absoluto. En ese sentido, AME y muchas organizaciones de cooperación internacional, estamos trabajando en un proceso de construcción del SDGA. Tenemos la visión de que la implementación de competencias para la gestión ambiental es una cuestión programática, en el sentido de que no se cumple de la noche a la mañana.

Si bien existen convenios firmados con 59 municipios (si la memoria no me falla), estos convenios respondieron incluso a una acción política, no hubo mucho sustento técnico. En cierta forma, sí hubo un problema grave al no haber un proceso sustentado para estos convenios. Es por eso que ahora AME con el apoyo de todas las instituciones asociadas, le han apostado a un proceso mucho más programático, en el sentido de que va a ir de la mano con procesos de fortalecimiento a gobiernos locales, para poder asumir responsablemente esas competencias. No queremos que vuelva a pasar lo que pasó con los gobiernos que siguen hasta ahora peleando con el Ministerio. Es preocupante que pese a la gran aceleración que tuvo el sector ambiente con la matriz de transferencia de competencias a los gobiernos locales, desde la expedición y de la firma de los convenios, no ha pasado absolutamente nada. Queda pendientes las firmas de los addendums a estos convenios con el MAE, y validados por la Procuraduría General del Estado. Es necesario replantear esos convenios. Si bien es cierto se ha planteado otro esquema para la descentralización y la delegación, es necesario respetar la ley sin ignorar los procesos que se han iniciado ya. Y en cierta forma también es necesario que los propios gobiernos seccionales

se preocupen más del tema con procesos de capacitación para que se dé la descentralización. Hay una cosa que hasta ahora no he visto, y es a ninguna autoridad seccional ser sancionada por descentralización. Hay mecanismos legales en los que se establece que efectivamente puede haber sanciones y hasta destituciones de sus cargos. Y eso no se aplica hasta ahora. Debemos ver las cosas en este sentido, si no aprovechamos de los mecanismos legales, y esto va de la mano de la voluntad política de estas instituciones.

Entre las acciones que ya han empezado a realizar los municipios con varias instituciones amigas que trabajan por su lado -aunque en coordinación con AME- y también en convenio con AME (entre otras EcoCiencia, Fundación Natura, Conservación Internacional, TNC, etc.), se ha llevado a cabo ese proceso programático de fortalecimiento para mejorar la capacidad de gestión ambiental de los gobiernos seccionales. En ese sentido, tenemos acciones en manejo integrado de ecosistemas, en el que se plantea un mejor uso del suelo a través de ordenanzas, planes de manejo en un ecosistema completo.

También se han implementado acciones de manejo costero integrado. Dentro del Programa de Recursos Costeros se han armonizado carteras de manejo costero con los planes de desarrollo municipal, que en muchos casos estaban divorciados. Los municipios se han dado cuenta de que esto es algo que tiene que cambiar. También se han generado mapas de riesgos costeros que van de la mano con los problemas ambientales que se están presentando. Como había mencionado, también existen varias iniciativas por

mejorar las ordenanzas sobre recursos costeros para asegurar el mejor manejo de los recursos naturales. El tema de saneamiento ambiental también es importante mencionarlo, ya existe mucha superposición de competencias en cuanto a las instituciones que tienen los fondos y las potestades para implementar el programa de saneamiento ambiental. Por un lado la Ley le otorga esa facultad a los municipios, pero por otro lado el Estado influye en lo que están haciendo y controla lo que están haciendo. Esto en cierta forma y desde un punto de vista de eficiencia administrativa y económica, es necesario, para que el proceso de descentralización se focalice en la utilización eficiente de los recursos. Si los tenemos desperdigados en 10 instituciones, cada una con una visión distinta, el único que sufre las consecuencias es el ambiente.

En ese sentido, una encuesta hecha por la AME y que se está compaginando con otras encuestas a nivel nacional, establece que en la actualidad en el Ecuador, existe un 52% de tratamiento de las aguas en zonas urbanas y 31% en las áreas rurales. Adicionalmente, sobre el tema de manejo de desechos sólidos existe un 82.4% de cobertura en áreas urbanas y 24.5 % en áreas rurales. Esto comparado con los indicadores nos da avances importantes e interesantes y que de cierta forma van también orientado el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Adicionalmente, con algunas instituciones se está trabajando también en la formación de instrumentos legales para tener el marco necesario para realizar ese control de la calidad del ambiente. Tenemos un convenio con la Fundación Natura que está apoyando en generación de capacidades para mejorar el control de la contaminación ambiental y la calidad ambiental en los cantones, lo que puede ser a través del desarrollo de ordenanzas o la construcción de sistemas de control y el diseño de sistemas de información, planes de control de calidad ambiental, muchos de los cuales ya se han establecido.

Es necesario establecer que se está cambiando mucho la perspectiva, en el sentido de que ya no tiene que irse a los métodos antiguos, sino crear incentivos para combinar la herramienta de comando y control en los municipios. Es importante mencionar también que varios municipios han iniciado procesos de acreditación

## Descentralización

- Nulo avance desde la expedición del Acuerdo Ministerial 106
- Desaceleración evidente por parte de autoridades del Gobierno Central.
- Falta de voluntad política en algunos municipios, proximidad a elecciones.
- Nula voluntad política efectiva desde el Gobierno Central en el nuevo gobierno por firma de adendas o nuevos convenios.



con comunidades, para la gestión responsable, desde un punto de vista de la eficiencia económica y administrativa. Varios municipios tienen la capacidad y pueden hacerlo. En este proceso ya hay varios municipios que ya han iniciado con la solicitud que responde a un proceso de fortalecimiento. Adicionalmente en el tema de bosques protectores y biodiversidad, AME está desarrollando de manera conjunta con Conservación Internacional y TNC, un programa en el cual se está analizando y se está creando las condiciones necesarias para poder aprovechar mejor aquella competencia legal que da la Ley de Gestión Ambiental y que tiene que ver con el sistema de áreas protegidas. Son bosques que el municipio identifica y que no son parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y que por razones de conservación de fuentes de agua ó de la biodiversidad, los municipios pueden determinarlos como zonas de protección o bosques protectores. Ahora, el municipio tiene una ventaja ante el Ministerio del Ambiente y sus regulaciones, en el sentido de que puede ser mucho más inclusivo con las poblaciones que viven ahí. En muchos casos, en los asentamientos urbanos no existen zonas donde no hay bosque, ni ningún fin de conservación. Eso en cierta forma es una realidad. La conservación de los bosques, de lo que hemos visto en el campo y por un análisis legal, es un poco más flexible y real. A largo plazo se podrían incluir como parte del patrimonio forestal del Estado de acuerdo con las regulaciones de la ley.

En el tema de descentralización, como ya les dije, desde la expedición de los acuerdos y la firma de los convenios, no ha pasado absolutamente nada. Tuvimos la esperanza de que con ese giro que tomó el proceso de descentralización, se iba a proceder a la firma de los adendums necesarios con aquellos municipios que ya han firmado sus convenios. Hay varios municipios que han solicitado las competencias, pero sin embargo a ninguno se le ha otorgado. Nos sorprende mucho en cambio, que a pesar de la fuerza que ha adquirido el proceso estando la misma Señora Ministra, exista esta desaceleración por parte del gobierno central para la transferencia de competencias, lo que nosotros no entendemos. También hay una falta de voluntad política por parte de los municipios para acelerar el proceso de descentralización. Es cierto que si bien esta petición es voluntaria, en cierta forma esta falta

de voluntad política se combina con dos factores, uno de ellos es que no se cumple con la ley en ese sentido. El Ministerio del Ambiente no ha firmado los convenios, ya nadie le cree, porque hasta la fecha solo ha habido ofrecimientos y siguen habiendo análisis, estudios, revisiones, pero... Es un poco extraña la política central con respecto a este tema. También como les decía, la nula voluntad política por parte del gobierno central, es la parte que más nos sorprende. Es decir, ante ese ímpetu que existió hasta la firma del Acuerdo 106 con los gobiernos provinciales, de pronto se paró sin nunca tener una explicación del porque, aunque se siguen haciendo análisis legales de los convenios...no sé, en fin!

Ahora, qué podemos hacer para mejorar el sistema ambiental municipal?

Primero, definir bien los costos de solicitud de competencia. Nos estamos poniendo de acuerdo con el modelo propuesto por la constitución actual, sin mirar estos problemas. Es un proceso que tiene sus problemas en un principio, en una disposición que se creó de cierta forma para garantizar y vigilar el tema y mejorar la autonomía de los gobiernos seccionales, pero de cierta forma no fue completamente comprendido por las autoridades de un lado y otro. Es necesario -y ojala la Asamblea Constituyente lo haga- redefinir el esquema del proceso de descentralización, a través de la transferencia directa de competencias. También es importante y necesario que se priorice en cuanto a la gestión ambiental por parte de ambos, tanto el gobierno central como los gobiernos seccionales, y eso se ve en una serie de cosas. Si bien el sistema de descentralización de la gestión ambiental se diseñó para funcionar consistentemente, al fin y al cabo esa transferencia de competencias no permitió que se desarrollara descentralizadamente como fue la idea. En ese sentido, de ahí el Ministerio del Ambiente no se preocupó de generar procesos, porque se asumió que iba a ser descentralizado. Hay un montón de áreas entonces que no cuentan con el presupuesto necesario, mientras el Ministerio del Ambiente igual que el CNRH, necesitan más recursos.

No entiendo como se puede hablar de una apuesta a la gestión ambiental si el Ministerio del Ambiente al no tener los recursos, ni el apoyo necesario descentraliza competencias, y eso mismo pasa con los gobiernos seccionales. Es

decir, esa voluntad política se refleja justamente por el apoyo de los concejales y los alcaldes a las propuestas de los técnicos y también la asignación de presupuestos que permita hacer una gestión ambiental racional y acorde a las necesidades de cada cantón. También es importante considerar el hecho de que de cierta forma se estaba pensando que el CONAM era la institución que debía fortalecer y apoyar estos procesos. Sin embargo, creo que ese apoyo debía darse a través del gobierno central ya que al ser un ente asesor, directamente de la Presidencia de la República, lo que debe hacer es conversar con los Ministros para que tomen las decisiones. Porque también a un nivel de eficiencia administrativa y económica no fue lógico que Senplades se ponga a hacer capacitación en el tema ambiental. En ambiente, el que tiene que hacerlo es el Ministerio del Ambiente, y tiene que hacerlo con el apoyo de CONCOPE y AME, que son instituciones dedicadas justamente para dar asistencia técnica. Senplades es una institución que tiene que vigilar y cumplir las directivas de los planes, las estrategias nacionales de desarrollo, no es la institución que tiene que encargarse de dar asistencia técnica a los gobiernos locales. Para eso está el Ministerio del Ambiente que es el rector, para eso está el CONCOPE, para eso está la AME que conoce la realidad de cada municipio. Por eso yo creo que es importante que se revise ese rol y que se lo redimensione, no necesariamente en función a fuerza y espacio político, sino únicamente desde el criterio de eficiencia administrativa.

Finalmente, como conclusiones, primero vemos que no existe una voluntad política desde el gobierno central. Tampoco existe una voluntad política generalizada en municipios, aunque hay que hacer algunas excepciones. Hay municipios donde se le está llamando todas las semanas al Ministerio del Ambiente a preguntar: ¿Qué fue del adendum?, sin que haya una respuesta. Entonces, me parece necesario recalcarles que hay municipios que si están haciendo cosas sin necesidad de pedirle las competencias al Ministerio del Ambiente por necesidad de sus propios habitantes. También hay municipios que han dejado de lado el trabajo, por lo que es necesario antes tomar en cuenta algunos factores: no se asignan presupuestos suficientes -por falta de priorización- en ambos niveles del gobierno. Es importante generar procesos de sensibilización en la

ciudadanía para que les exijan a los gobiernos locales que se preocupen de esto. Es la única forma. Sería una maravilla que después los Alcaldes no ganen porque no le pusieron atención a la parte de gestión ambiental. Hay que tratar de ir hacia eso, de que la propia comunidad exija cosas nuevas, que son importantes y que a largo plazo tienen incidencia directa en la salud pública, seguridad, etc.

La superposición de competencias dificulta la gestión ambiental, pero hay avances considerables dentro de la gestión ambiental municipal: planes de manejo costero, fortalecimiento de la institucionalidad, control ambiental, etc. Ahora, desde un punto de vista del fracaso del proceso de descentralización en ambiente a nivel municipal, ya no necesitan hacer acciones por su cuenta. Algunos alcaldes dicen: “Yo lo estoy haciendo porque sé que el gobierno no tiene ni plata ni capacidad para hacerlo” y lo mismo pasa con otras instituciones del Estado. Esto no solamente sucede en ambiente, sino también en educación donde ya hay casos específicos en los que los municipios ponen más plata que el Ministerio de Educación. Pero, también se dice: “Yo no tengo problema en seguir poniendo la plata para hacer las cosas, lo que sí quiero es dejar de poner la plata para algo que no es mío”. Esperemos que pronto el proceso de descentralización deje de ser un proceso de ciencia ficción para tratar de ver si se puede solucionar algo.

## Conclusiones

1. No existe voluntad política en el gobierno central
2. No existe voluntad política GENERALIZADA en municipios
3. No se asignan presupuestos necesarios y suficientes
4. Debe promoverse la sensibilización de ciudadanía
5. Hay avances considerables en gestión ambiental municipal
6. Los Municipios han iniciado acciones enmarcadas por las disposiciones de la LORM
7. Superposiciones de competencias dificultan gestión

# Gestión ambiental y propuesta de las Juntas parroquiales

Sr. Roberto Fuentes  
Representante de CONAJUPARE

Las Juntas Parroquiales empezaron a ser reconocidas en la Constitución del 98. A partir del último período es cuando se comienza a fortalecer el Consorcio Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), que está formado por las 794 juntas parroquiales rurales. En relación al proceso de descentralización hemos analizado las competencias de las juntas parroquiales, en virtud de que como CONAJUPARE en materia de descentralización no hubo una participación técnica muy fuerte. Pero, actualmente CONAJUPARE empieza a tener más fuerza en lo que se refiere a la descentralización y de manera general en los temas relacionados con la conservación. Como gobiernos de cercanía, tenemos la organización y control del territorio parroquial, dónde se realiza la organización política y administrativa, la descentralización y competencias por niveles de gobierno, la democratización del Estado con participación ciudadana, la distribución de recursos, la planificación y articulación en los cuatro niveles del gobierno, el desarrollo rural y manejo de los recursos naturales.

Creemos como juntas parroquiales, que el tema de la conservación y manejo de los recursos naturales es un tema muy importante, porque realmente son las juntas parroquiales las que están en contacto con la naturaleza, el territorio y el ambiente. A partir de esto nos estamos desarrollando en la coordinación y el control. Realmente el objetivo de las juntas parroquiales es hacer un control dentro de su jurisdicción, dentro de su parroquia e inclusive con todas las instituciones locales que están en la jurisdicción como las escuelas, los colegios, los mismos centros de salud. Pero también tenemos un papel importante dentro del manejo del ambiente que es fomentar, coordinar, y controlar las acciones y los proyectos que buscan la conservación de los recursos naturales y el desarrollo rural acorde a la realidad de cada territorio. ¿Por qué decimos acorde a la realidad de cada territorio? Porque las juntas parroquiales están distribuidas en todo el país. Entonces, no es la misma realidad en

la Provincia del Carchi que en la Provincia de Imbabura o en Esmeraldas! Por eso creemos que tiene que haber una proyección y una coordinación en función de la realidad de cada territorio para las acciones que se implementen dentro de lo que es la descentralización para la conservación y el manejo de los recursos naturales.

¿Cuáles son las competencias de los gobiernos parroquiales rurales? El manejo y administración de su territorio, a fin de tener los recursos necesarios para el sustento de su población. Creemos que las juntas parroquiales debemos entrar en un proceso de manejo en coordinación con los municipios y los consejos provinciales, porque realmente estamos entrando en un proceso de formación y estructuración. Tenemos otra competencia relacionada con la protección de los recursos naturales. A veces creemos que organismos como el Ministerio del Ambiente debe estar encargado del control de los recursos naturales en las parroquias. Sin embargo, nosotros creemos que desde lo local las juntas parroquiales estamos en capacidad de liderar este control, y previo a una capacitación y una concienciación de líderes parroquiales y de la población rural, creemos que sí podemos realizar y apoyar este control de los recursos naturales.

Sobre el transporte y comercialización de los productos a los centros de expendio, nosotros relacionamos a éste con el tema de la madera, ya que por más de que hayan vedas forestales, siempre hay explotación forestal ilegal. Ahí tenemos que las juntas parroquiales pueden jugar un rol muy importante en este sistema de control. A través de nuestros líderes parroquiales tenemos la fortaleza para apoyar tanto al Ministerio del Ambiente, como a los gobiernos provinciales y a los municipios. Muchas veces en los proyectos de conservación se pone “disminuir la frontera agrícola, el avance de la frontera agrícola”, lo que se desarrolla a través del manejo de recursos naturales o proyectos de reforestación, pero realmente debemos ir un poco más allá, porque mucha veces estas iniciativas no ven la realidad o la

necesidad económica que tiene el propietario del bosque, por ejemplo. Entonces, realmente ahí es que creemos que a través de créditos podemos generar espacios de trabajo, de economía en el sector rural, ser unos entes productivos y no ser una carga para ninguna institución.

En capacitación y asistencia técnica vemos que todas las juntas parroquiales del país deben estar capacitadas. Sabemos que es una cuestión difícil, porque estamos también dentro del proceso político y hay cambios cada cuatro años. Pero, pensemos en cómo generar espacios de capacidad local que forme a quienes se transformarán en los líderes al frente de los procesos de conservación. Precisamente, la participación ciudadana y el control social es lo más duro que han asumido las juntas parroquiales, y existe bastante celo cuando las juntas parroquiales proponemos a los gobiernos provinciales hacer una planificación y coordinación en conjunto, o inclusive con el Ministerio del Ambiente y sus regionales para elaborar los Planes Operativos de cada Área Protegida con la participación de todos los actores del sector rural. Esa es una falla del Ministerio del Ambiente que debería generar este espacio.



Dentro de las juntas parroquiales existe una Comisión de conservación y elaboración de proyectos. Con las juntas parroquiales apoyamos, apuntamos al fortalecimiento de esta estructura local que tiene su jurisdicción como las de cualquier gobierno provincial o cantonal, solo que en un espacio más pequeño. Creemos que debe estar fortalecido este sistema organizativo interno que tienen las juntas parroquiales con un Programa de asistencia y desarrollo local con énfasis en el manejo de los recursos naturales. También proponemos algunas políticas dentro de la pla-

nificación ambiental, para lo cual hemos hecho un análisis de la descentralización, enfocado en lo que como juntas parroquiales podríamos asumir o qué podríamos coordinar para apoyar y fortalecer este proceso de descentralización. Tenemos la atribución de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos. Aquí nos vemos como que no tenemos la capacidad de formular proyectos y lograr implementarlos, pero tenemos ya experiencias a nivel de gobiernos parroquiales en que sí lo hemos logrado. Hay por ejemplo una iniciativa en la Provincia de Carchi que se está desarrollando con el apoyo de ciertas entidades.

Para administrar, legislar, reportar y poner una red nacional de información ambiental, justamente el Ministerio del Ambiente, la AME y el CONCOPE tienen un sistema de red de información. Nosotros proponemos también como juntas parroquiales tener ese sistema de información, que debe ser coordinado con el resto de instituciones, pero dando un seguimiento hacia el sector rural. En cuanto a estrategias de cooperación, administración y articulación, todo este proceso que estamos proponiendo debemos hacerlo en conjunto con los gobiernos provinciales, los municipios, las ONG, el mismo Estado, el Ministerio del Ambiente. Nosotros no podemos todavía asumir -como un municipio o un gobierno provincial- las actividades, pero si podemos coordinar y ponernos a ejecutar algunas acciones y proyectos que vayan en beneficio del sector rural.

Coordinar sistemas de control y seguimiento de normas calidad ambiental requiere el fortalecimiento institucional en aspectos ambientales en los gobiernos parroquiales rurales. Estamos en proceso de fortalecer a las juntas parroquiales a nivel nacional en este punto. Después vienen algunas acciones que proponemos dentro de la calidad ambiental. La misma ley de las juntas parroquiales nos permite proponer ordenanzas que contengan normas técnicas para mejorar y controlar la calidad ambiental. Las juntas parroquiales lo que podemos hacer en este momento es proponer ordenanzas, las proponemos a los municipios, a los gobiernos provinciales y ellos son los que nos aprobarían con el Ministerio del Ambiente. En realidad nosotros no podemos aprobar normativas ni ordenanzas desde las juntas parroquiales, sino regulaciones más específicas.

Promover el control de la calidad ambiental y la participación de las comunidades en la educación ambiental es una tarea de todos, por eso es importante que nos involucremos las escuelas, los colegios, las juntas parroquiales, los municipios, dónde lleguemos a una planificación en conjunto para preservar, mejorar y promover la calidad ambiental en cada jurisdicción, diseñar planes de contingencia y mitigación junto con otras instituciones y manejo de cuencas hidrográficas. Lo que nos proponemos es impulsar una producción más limpia en procesos productivos y de servicios. ¿Porque una producción más limpia? Porque si hablamos de manejo de cuencas hidrográficas, realmente para la producción se necesitan mucho químico. Entonces lo que queremos es fomentar una producción más limpia, en el sentido de que los sectores rurales como proveedores a las ciudades ofrezcan una mejor calidad. Esto lo podemos hacer mediante proyectos dirigidos al mismo campesino.

Para implementar programas y proyectos que puedan fortalecer todo lo anterior necesitamos el apoyo de todos, porque en ciertas parroquias se ve la necesidad y la falta de ingreso fijo, el que por sí es muy mínimo. Si bien, dentro del Ministerio de Ambiente, dentro de los gobiernos municipales y provinciales existen muchas propuestas, pero solo llegan a propuestas. ¿Que podemos hacer nosotros ante esto? Desde el sector rural sí nos preocupa mucho esto, y ahí por ejemplo con el tema de los páramos y las ciudades: si no son manejados desde las parroquias con relación a los recursos hídricos, qué puede pasar en las ciudades? Necesitamos coordinar acciones en conjunto. Otros temas son: el establecimiento de viveros forestales; alianzas que impulsen el desarrollo rural e impulsar nuevas tecnologías de producción; impulsar programas de micro crédito, políticas de protección ambiental y aprovechamiento de recursos mineros bajo criterios ambientales. En la cuestión del aprovechamiento del recurso minero con criterios ambientales, si vemos en la Provincia de Imbabura existe un problema porque hay una política de los ambientalistas y también de los que quieren aprovechar el recurso. Ahí necesitamos un apoyo para llegar a un acuerdo entre todos. Inclusive, en algunos lugares del sector rural el aprovechamiento del recurso forestal, a veces dicen que el propietario es el culpable y no es así; a veces el intermediario le compra a los propieta-

rios y es él en realidad el que está propiciando la deforestación. El mismo campesino no conoce las normas forestales. Hemos identificado que podemos apoyar y coordinar en manejo de bosques, plantación, forestación, manejo de flora y fauna y vida silvestre, también para elaborar e implementar planes, programas y proyectos de uso sustentable de recursos forestales y conservación de los bosques nativos y su biodiversidad y así impulsar el desarrollo comunitario sustentable en las zonas de influencia, áreas naturales protegidas y bosques protectores.

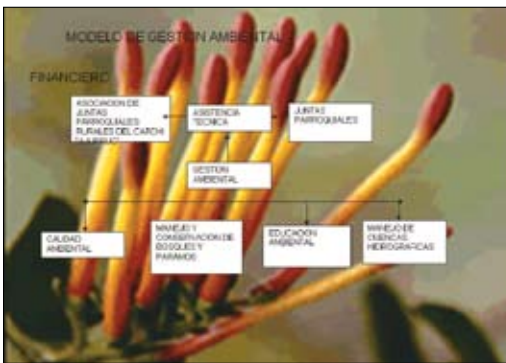
Sobre el avance de la frontera agrícola en áreas protegidas o áreas de reserva, nos preguntamos qué hacemos con la población de esa área? A veces con las ONG invertimos en acciones que no van a fortalecer esas áreas protegidas o a mantenerlas por largo tiempo. Estos son los pulmones y nuestros centros de producción de agua. Por ello, promovemos la restauración de tierras de aptitud forestal y ecosistemas degradados. Justamente esto va de la mano con la cuestión de tener viveros, y buscar otras alternativas para la recuperación de suelos. En nuestro país existen algunas áreas que están seriamente degradadas. Estas áreas hay que recuperarlas para hacerlas productivas, mediante el establecimiento de viveros forestales, jardines botánicos y zoológicos. Además, desarrollar campañas de educación para la prevención de incendios forestales y programas de capacitación para prevenir el tráfico ilegal de vida silvestre, y de protección de bosques nativos y de biodiversidad. Todo esto va enlazado siempre con procesos de capacitación: si nosotros preparamos a la gente, creo que podemos ir más allá de inclusive proponer leyes y normas, en conocimiento de todos, porque todos vamos a hacer un esfuerzo para llegar a conservar nuestros recursos naturales que es lo que más nos importa. Tenemos también que proponer programas alternativos que disminuyan la presión sobre los recursos forestales de flora y fauna silvestre, proteger especies de flora y fauna silvestre y para la producción, uso, aprovechamiento y comercialización de materias primas forestales e implementar el sistema nacional de información forestal.

Entonces realmente nosotros como juntas parroquiales queremos impulsar los procesos de descentralización, pero también queremos hacer un análisis con todos los actores involucrados.



Vuelvo a repetir, las juntas parroquiales en esta materia nos están viendo como coordinadores, pero solo como coordinadores y no más de ahí. Con el recurso económico que ahora tenemos, que son 36 mil dólares por cada junta parroquial, nos ponen simplemente como coordinadores. Somos un gobierno joven que estamos todavía en proceso de fortalecimiento.

Todo este proceso que acabo de exponer lo hemos establecido en un pequeño modelo de la Asociación de Juntas Parroquiales de Carchi, que consideramos se puede replicar en las otras provincias, adaptado a la realidad de cada provincia. Estas son las líneas de acción: dentro de la educación ambiental, por ejemplo, tenemos el Programa de educación ambiental estudiantil comunitario para las parroquias de Maldonado y Chical y el Programa de educación ambiental multiaudiencias para la región andina de la Provincia del Carchi. Los recursos son manejados por las mismas juntas parroquiales, es decir, las juntas parroquiales estamos en la capacidad de buscarnos financiamiento, que en este caso viene de la cooperación europea, del Ministerio del Ambiente para el proceso de descentralización, de la Prefectura y fondos de las juntas parroquiales que han puesto como contraparte. Nos han exigido que pongamos el 10% de contraparte, y las juntas parroquiales han asumido el 10% en efectivo de estas contrapartes.



Con esto queremos demostrar que sí podemos; no esperamos que el Estado nos diga aquí está el dinero. Podemos poner esfuerzo y seguir adelante. Tenemos también algo de manejo de bosques. Hay pequeños proyectos comunitarios de manejo de bosques en la zona de Maldonado y Chical, Tobar Donoso, donde hay sitios que requieren de dos días de caminata para llegar. Tenemos algunos proyectos sobre manejo de bos-

ques tropicales. También tenemos proyectos de manejo de cuencas andinas. Todos los proyectos de manejo de cuencas andinas están enfocados a los sistemas agroforestales, a los sistemas productivos. Hemos impulsado una producción en sistemas agroforestales, donde nosotros hemos tratado de combinar árboles con doble propósito y especies que pueden ser productivas en zonas rurales como el mango y el aguacate, para fomentar la producción. También dentro de calidad ambiental, tenemos proyectos de mejoramiento de alcantarillado que van en beneficio de la población. Por lo tanto, con estos proyectos las juntas parroquiales se han hecho beneficiarias de 1'500.000 euros, solo de la Cooperación Europea. Además, no solo hemos gestionado recursos económicos para apoyar el proceso de descentralización de la gestión ambiental, sino que hemos sostenido los recursos económicos para lo que es infraestructura, proyectos productivos, etc. Prácticamente, como juntas parroquiales se ha llegado a conseguir 2'000.000 de dólares, expresamente para el beneficio de sus parroquias. Entonces estamos demostrando que solo podemos hacernos cargo dentro del proceso de descentralización, si todos gestionamos para obtener los recursos económicos.

¿Cómo funciona este modelo? Las juntas parroquiales hacen una propuesta para conseguir recursos económicos, pero la asistencia técnica la hace la Asociación de Juntas Parroquiales. En este caso la Asociación y el equipo de asistencia se transforman en un ente de gestión, de negociación. Ahí están los proyectos que gestionamos para obtener los recursos económicos, dentro de los ámbitos de calidad ambiental. A quien lo propone? Al financista. Al hablar de juntas parroquiales es importante señalar que las iniciativas vienen desde las mismas comunidades. Las propuestas se construyen desde la misma visión de las comunidades.

Esto es lo que estamos impulsando como CONAJUPARE. Quisiera rescatar una reflexión sobre el proceso de descentralización y es que es un proceso de todos; un proceso en el que se está viendo que las juntas parroquiales sí podemos. Que el CONCOPE, la AME, los gobiernos municipales, los gobiernos provinciales sí podemos, pero organizadamente, en un proceso de descentralización para impulsar una causa que es en beneficio de todos.

## 3. Comentarios

---

### Lcdo. Patricio Crespo ECOBONA

Quisiera hacer mi comentario, enfocándome sobre algunos vacíos que se detectan. Encuentro cuatro: uno, sobre los errores de acuerdos institucionales en general, otro sobre las fronteras políticas y ecosistémicas, y otros sobre la inversión de la descentralización.

En el tema de los roles, daría la impresión de que un buen sistema institucional de gestión ambiental -en lo posible- debe discriminar la rectoría política de la contraloría ambiental y de la gestión ambiental. Si se analizan los marcos jurídicos referidos en las presentaciones, daría la impresión de que no están muy claras sus fronteras, y en el Ecuador esto es crítico, porque el Ministerio del Ambiente no puede controlar todo. La Subsecretaría del Ambiente en el Ministerio de Energía nunca va a tener ni la capacidad, ni la posibilidad política para hacer contraloría y sancionar en el Ecuador. Dentro de los gobiernos locales, tampoco se va a poder hacer contraloría, sancionar sobre la obra pública cantonal, menos sobre lo que hace el Ministerio de Obras Públicas. No discriminamos los roles de auditoría jurídica, de gestión e interpretación de planes, programas y proyectos, tanto en lo nacional como en lo subnacional, así como en la contraloría ambiental.

Quizás convendría aprovechar la coyuntura de la nueva Asamblea Constituyente para postular la existencia de una Contraloría Ambiental Nacional, quizás suscrita a la Contraloría General del Estado, pero con una estructura independiente del gobierno central, porque a pesar de lo que se dice habitualmente, la estructura

socio-económica del país tiene una fuerte determinación del Estado, que quizás maneja un del 30% del PIB. Entonces, necesitamos una contraloría ambiental independiente, que no pueda estar dentro de la estructura ejecutiva, y fortalecer el presupuesto y la personería jurídica del Ministerio del Ambiente y en las otras autoridades ambientales de aplicación. Desde el punto de vista político nacional, dentro de los órganos de gobierno necesitamos consolidar autoridades ambientales con recursos.

Respecto al tema de las fronteras políticas y los sistemas ambientales, en procesos de descentralización, en algún momento hay que pensar quién hace qué en su territorio. Eso no va a ser factible por el poder y la presión que ejercen en las fronteras políticas las autoridades territoriales: la junta parroquial en la parroquia y el cantón, el municipio en el cantón, el consejo provincial en el territorio provincial. Lo que si podemos construir es un sistema cuyas unidades de información y análisis sean ecosistemas. Existen experiencias de apoyo al funcionamiento de sistemas institucionales de gestión de bosques, pozos de agua, microcuencas y cuencas hidrográficas, pero esta sede institucional no puede gobernar ese territorio porque las fronteras políticas no van a coincidir. Entonces si consideramos la frontera ecosistémica como unidad de información y análisis, esa unidad sirve de insumo a la autoridad territorial política para su trabajo de planificación e investigación. Pero, la planificación tampoco sirve como un modelo, porque nadie ejecuta lo que otro planifica. Quizás en la nueva constituyente podamos hacer arreglos que nos permitan resolver estos problemas. Pero, en comunidades de parroquias, cantones de provincias se puede trabajar en términos de informa-

ción y análisis en cuencas hidrográficas.

El tercer aspecto de la descentralización, tiene niveles políticos, fiscales, administrativos y territoriales. Si nos fijamos en la historia de la descentralización del Ecuador ha tomado énfasis administrativo y es parte de una entrada tecnocrática, reflejada en las matrices de competencia (que sin duda son indispensables). Sin embargo, yo pienso que las matrices de competencia deberían ser un producto de salida. Es decir, primero tenemos que hacer los arreglos políticos territoriales y fiscales fundamentales para luego ir a la matriz de competencias. Daría la impresión que procedemos siempre al revés. Tenemos matrices de competencias que llegan a un detalle impresionante, pero no tenemos los acuerdos políticos para poderlas implementar! Cómo que patinamos en el mismo terreno.

El cuarto elemento. Daría la impresión por el marco jurídico actual que los cantones que enfatizan su gestión en calidad ambiental y los otros niveles de gobierno en capital natural. Esa discriminación ya no es adecuada. Hemos avanzado en Ecuador de manera positiva, en tener gobiernos locales –no todos, pero sí en gran medida– con responsabilidades integrales en el territorio cantonal. No podemos quedarnos con un esquema de competencias ambientales que vuelve a concentrar la competencia del municipio en calidad ambiental. Ahora el Municipio debe tener responsabilidad de gestión en todo el territorio cantonal y no abandonar al territorio rural o lo que es cobertura vegetal a responsabilidad del Consejo Provincial. Eso ya es anacrónico. Gracias.

## **Dr. Iván Narváez FLACSO**

Voy a partir con una intervención de carácter general. Se supone que la descentralización está autorizada en el área política frente a un hecho histórico del país. El Ecuador ha presentado características de centralismo derivadas de un proceso de colonización continuada desde su independencia, con pocas variantes en el siglo XX, sobre todo a nivel sociocultural. En este contexto, veamos si la descentralización es un desafío histórico que da respuesta a ese poder central, para poder construir una sociedad en base a la propuesta del desarrollo sustentable en sus fases y decir que se trata de buscar esa

justicia social y el crecimiento económico sin sacrificar ninguna de esas variables, y establecer un rumbo político de mediano y largo plazo, manifestado en las diferentes casos.

Si uno revisa teóricamente este tema, llega a la conclusión de que quienes hacen estos diagnósticos de la problemática ambiental del Ecuador son los mismos que la lideraron hace 25 años, la apertura económica y el ajuste estructural. Si revisan la literatura de los organismos multilaterales, son ellos precisamente los que diagnostican la descentralización y puede ser que ellos están sustentándola en términos técnicos, filosóficos y políticos. No estoy criticando ese hecho, sino constatando una realidad. Entonces, de las exposiciones se puede sustentar lo siguiente: que son explícitos los problemas respecto a la descentralización y gestión ambiental, y también son explícitos en cuanto a plantear las alternativas de esos problemas. Tenemos aquí un diagnóstico que pronostica los problemas de la descentralización ambiental dada en términos de transferencia fiscal, administrativa y financiera. Sin embargo, hay un nivel en que me parece fundamental poner énfasis y es la transferencia de poder, es decir, la descentralización política.

Recordemos que la descentralización referida en las exposiciones –que es la propuesta de los últimos dos últimos lustros– está sujeta a intentar procesos en instituciones creadas, a impulsar esos procesos en equipos que seguramente van a carecer de fundamentos de la descentralización. Sobre esa transferencia de poder dirigida por la parte política hacia los gobiernos seccionales, hay otro problema, que ha sido manifestado por aclarar la responsabilidad de cada uno, ¿cómo se asume esa transferencia de competencia si se está en una institucionalidad limitada con una carencia de recursos económicos, con una ausencia de recursos técnicos y humanos? Aunque asuman la responsabilidad de competencia, no va a ser eficaz, entonces podríamos ver que estamos yendo en forma circular hacia ese problema. Entonces, se produce el problema de carácter político, el problema de carácter técnico, el problema de carácter financiero, y la ausencia de interés político a estos procesos.

Un elemento que ha sido muy notable, es cuando el proceso entra en el área de la planificación, y es que claro: toda planificación es una necesidad de la organización y de una sociedad

a partir de la década de los 50. La planificación posteriormente a eso se va perfeccionando y llega a instituciones como el CONAM que ha hecho un esfuerzo enorme para investigar la agilidad, para establecer pautas, para darle sentido al desarrollo de la sociedad, dependiendo de los programas estructurales, dándole su importancia. Entonces, ya no va enfocado a la planificación sino a la transferencia de la responsabilidad del Estado hacia el sector privado, con determinados interés evidentemente.

Entonces, vemos en las intervenciones tres

etapas: disminución del poder, falta de planificación, falta de recursos económicos, políticos y humanos a la voluntad del Estado para impulsar el proceso que coacciona un show que se obtiene a nivel de sociedad ecuatoriana. En conclusión, existen contradicciones antagónicas de conservación y extracción y además existe deficiencia de desarrollo industrial y perspectiva de pasos acelerados, por lo tanto esa necesidad de desarrollo humano sostenible en una democracia participativa, con un presencia ciudadana mucho mas dinámica, va a estar sujeta al poder y ahí está el problema.

## 4. Preguntas del auditorio

---

### Para el representante del Ministerio del Ambiente:

- ¿Cuál es su opinión sobre descentralización horizontal en relación al Plan Nacional de Desarrollo del gobierno, a efectos de entender el potencial conflicto de jurisdicción y competencias de los organismos seccionales y ministerios acreditados como AAR?
- ¿Le interesaría al MAE estimular la Evaluación Ambiental Estratégica para fortalecer un enfoque territorial, por sobre lo sectorial?
- ¿Existe realmente una política ambiental en temas de descentralización y control forestal, si no existe autoridad ambiental?
- ¿Por qué dice que los ecosistemas están presionados socialmente y no dice presionados industrialmente ejemplo, camaronero, minero maderero etc.?
- Los 15 convenios de descentralización firmados en enero de 2007, por la Ministra del Ambiente y el Ministerio de Economía, establecen la transferencia de recursos humanos (partidas específicas) y la facultad de recaudar tasas y el impuesto forestal, manejado por un fondo fiduciario para fomento forestal. Por qué estos compromisos no se han cumplido?

### Para el representante de la SENPLADES:

- Los 15 convenios de transferencia ya firmados y desaparecidos por la burocracia del

Ministerio por un año van a ser cumplidos e implementados por el actual Gobierno, existe esta voluntad política?

- ¿Sobre el ordenamiento territorial, qué dice el Plan Nacional de Desarrollo al respecto?
- No se ha mencionado nada sobre la conservación de la biodiversidad en la exposición. Existe en el gobierno un programa para aplicarla o se le va a considerar?
- En la planificación del Estado, cómo se enfoca la cooperación internacional para la asignación de recursos económicos. ¿Tienen políticas al respecto?

### Para el representante de AME:

- ¿Cómo se incide en los fondos de recuperación ambiental, proveniente de petroleras para los municipios?
- ¿Existe en los gobiernos locales las capacidades para invertir estos fondos de manera integral?
- ¿Qué otros ejemplos exitosos a parte del Parque Nacional Cajas existen y por qué son exitosos?
- En el proceso que lleva AME sobre el tema, ¿cómo mira la integración con los Consejos Provinciales?
- El MAE es un organismo administrativo que ha demostrado no ser eficiente en la gestión ambiental, entonces: ¿cómo va a capacitar a

los gobiernos seccionales en mejorar la gestión ambiental?

- ¿A nivel de los municipios, cómo la descentralización ambiental les ayuda o no al manejo de sus recursos, con respecto al pago por servicios ambientales?

### **Para el representante del CONCOPE:**

- ¿Por qué afirma que quedan pendientes los roles y las funciones del sistema descentralizado de control forestal, si en junio de 2006 se culminó con el acuerdo de Puenbo, en el cual se consensuaron roles y funciones para la operación del sistema?
- ¿Qué oportunidad tiene la economía solidaria frente a la competitividad territorial, que se impulsa desde los procesos de gestión descentralizada por CONCOPE?
- ¿Cómo consolidar las autonomías con el manejo sistémico del territorio? del tema legal ¿la oferta local del sistema legal de la asignación de recursos económicos y de servicios es percibida por sus organizaciones para tratar de distribuir y evaluar las funciones específicas de la población en parroquias, municipios y Consejos provinciales?
- ¿De qué manera la cooperación internacional, y la asignación de recursos económicos es percibida por sus organizaciones para captar, distribuir y evaluar los recursos económicos?

- ¿Cómo se va a asegurar que las áreas protegidas estatales sean financiadas de alguna manera básica frente a la posibilidad de que el gobierno provincial o local cree sus propias áreas protegidas?
- ¿Cómo se va a asegurar que las áreas protegidas sean en la posibilidad de manera práctica de que un gobierno provincial pueda administrarlas? y ¿cómo enfrentar a los procesos de descentralización? ¿Cómo afronta los procesos de descentralización? los enfoques de interés internacional se llevan en (audio inentendible) ¿qué líneas de protección ambiental son sustentables de las diferentes entidades de gobierno?

### **Para el representante de CONAJUPARE**

- ¿Cómo se va a asegurar que las áreas protegidas estatales sean financiadas de alguna manera básica frente a la posibilidad de que el gobierno provincial o local cree sus propias áreas protegidas?

### **Para el Dr. Iván Narváez**

- ¿Existe descentralización en los países desarrollados y si existe, cómo es la descentralización ambiental?

### **Para el Lcdo. Patricio Crespo**

- ¿Por qué una contraloría ambiental y no una superintendencia ambiental?

## 5. Respuestas de los expositores y comentaristas

---

### Dr. José Suing. SENPLADES

Quiero agradecer los comentarios formulados por Patricio e Iván. Patricio puntualiza cuatro temas con los que yo coincido. Uno de los problemas que ha tenido la descentralización es la inadecuada o indebida asignación de roles a niveles de gobierno, y la reforma precisamente lo que procura es buscar una racionalidad y una reasignación de esos roles por niveles de gobierno. Sobre el tema de la contraloría general ambiental, probablemente si es necesaria una instancia especializada encargada del control ambiental, no obstante hay que pensar que si generamos una instancia adicional especializada, muy probablemente hasta que llegue a consolidarse como tal va a pasar mucho tiempo y ya las urgencias de control en el tema de control ambiental habrán pasado. Yo soy de la idea que en la misma Contraloría General del Estado se genere una instancia especializada o que se fortalezca la que ya tiene, para que mejore ese ejercicio de control ambiental.

Ahora, sobre la propuesta de gobierno para llegar a regiones autónomas, uno de los temas de discusión es cómo se va a ejercer el control en general, quien ejerce la institucionalidad de la contraloría y ahí encontramos que muy probablemente habrá una concurrencia entre el nivel central de gobierno y el nivel regional. Es un tema que va a ser puesto a consideración de la Asamblea y será ésta misma la que tome decisiones al respecto.

Sobre el asunto de las autoridades ambientales regionales, eso pasa precisamente por la debilidad institucional del propio ministerio -

esta es una opinión personal- y ahí la necesidad de atacar esa debilidad con asignación de recursos. Muy probablemente el eje ambiental de desarrollo que esta contemplado en el Plan, va a contribuir a que se abra un espacio para abordar esa temática, incluido el tema del fortalecimiento institucional del nivel nacional.

La Asamblea Nacional Constituyente siendo un escenario válido para formular el nuevo pacto social de la sociedad ecuatoriana, no va a resolver todos los problemas y tampoco va a resolver los problemas ambientales. En ese escenario, podamos construir una propuesta en materia ambiental que sea coherente y que nos permita avanzar en la institucionalización, en los procesos de gestión descentralizada. Sobre el asunto de la matriz de competencias, coincido en que es demasiado detallista, se llega a las minucias y creo que el ejercicio para poder complementar este tema de los roles que no están suficientemente claros, pasa por hacer una suerte de nomenclatura propia. No copiar las nomenclaturas que ya están siendo aplicadas, o que se aplicaron en Colombia o en Chile o cualquier otro escenario, sino construir nuestra propia nomenclatura.

Cuando hablamos de competencias tenemos que generar una suerte de desagregación al límite, pero para efectos de asignación de responsabilidades, se debe tener claras las facultades de las instancias a niveles de gobierno. Creo que deberíamos quedarnos hasta una definición gruesa de competencias y matizarla cuando hablamos de concurrencia, a través de un esclarecimiento de qué facultades están involucradas en esa concurrencia. Hablando de control am-

biental por ejemplo, podríamos hablar de que la rectoría quede en el nivel nacional y el control efectivo y el ejercicio de control podría pasar al nivel provincial o al nivel municipal.

Lo dicho por Iván Narváez me agrado mucho, del análisis teórico conceptual que hace del proceso de descentralización un desafío histórico. Creo que además ahí, tenemos que procurar no confundir entre la descentralización como mecanismo y el propósito que se persigue. Estamos buscando mejorar las condiciones de vida de la gente y la prestación de los servicios. Uno de los mecanismos para poder alcanzarlo es a través de la descentralización pero, una descentralización que asigne competencias en los niveles de gobierno de manera adecuada, que por igual considere criterios y principios que son necesarios para una descentralización racional.

Quisiera también comentar algo que mencionó Carlo Ruiz sobre el rol del Senplades. No es que Senplades está tratando de absorber facultades que son propias de los gremios institucionales, de los gobiernos seccionales autónomos. Todo lo contrario, lo que yo les mencionaba ahí es fruto del diagnóstico de lo que se ha hecho en descentralización, y efectivamente lo que se menciona es que en lo local no existe un interlocutor nacional con quien que pueda yo conversar sobre la descentralización, con quien tenga que involucrarme y desenredar el proceso e impulsarlo. La Senplades está en esa línea, es decir, generar una institucionalidad que sea un interlocutor válido desde el nivel central para racionalizar también desde este nivel el proceso de descentralización. En ningún momento pretende asumir roles como capacitación o asistencia técnica, que mal o bien ya lo hacen los gremios de los gobiernos seccionales autónomos.

Tampoco creo que estemos asistiendo a otro ejercicio más de “ciencia ficción”. Se han mencionado cifras concretas, la suscripción de convenios y esos convenios están ahí. Yo creo que hay que reflexionar, casa adentro, sobre qué es lo que necesitamos nosotros como gobiernos seccionales para el ejercicio efectivo de esas competencias. Hemos mencionado que hay convenios suscritos desde el año 2001, y que sin embargo estamos en el 2007 y no hemos ejercido competencias en el nivel local. Entonces, algo pasa a parte de la voluntad política, tal vez

nos asustó el hecho de que las transferencias políticas no estaban acompañadas de los recursos suficientes.

Respecto del Plan Nacional de Desarrollo y el tema de ordenamiento territorial, yo estuve involucrado en su desarrollo y conozco los ejes fundamentales que contiene. Les puedo mencionar que estamos trabajando en una propuesta de reforma integral y democrática del Estado, precisamente el enfoque es desde el ordenamiento territorial. Como diagnóstico, se puede señalar que existe inequidad territorial, que existe desigualdad territorial y la propuesta se encamina precisamente a mejorar esas inequidades territoriales en el Ecuador. Por eso estamos promoviendo llegar a un nivel de regiones, que es una alegación de provincias respetando la división política tradicional de provincias, cantones y parroquias. Respecto de los 15 convenios tal vez no me compete a mi responderlos, porque lo central no está en la ejecución de los convenios, o simplemente se ha ayudado al proceso de identificación y a sacarlos de la gaveta donde han estado perdidos.

Hay un empeño del gobierno por rescatar un escenario institucional que fue prácticamente mermado, eliminado y es el tema de la planificación. Por eso precisamente, uno de los encargos que tuvo la secretaria nacional de planificación en el inicio de la gestión fue asumir el reto de formular el plan nacional de desarrollo y este plan precisamente, en sus 12 objetivos, está marcando las pautas para una visión de largo plazo para el Estado ecuatoriano. Ese es un espacio que permite recuperar un sistema de planificación, reconstruir un sistema de planificación y articularlo con los esfuerzos de planificación de los territorios en los escenarios subnacionales. Todos conocemos que se planifica en la parroquia, que se planifica en el cantón, se planifica en la provincia, pero lo que no existe es la articulación debida de abajo hacia arriba que permita empatar con el sistema de planificación nacional. Precisamente por falta de este sistema nacional de planificación es que esperamos recuperarlo con este esfuerzo institucional del gobierno ahora.

Dentro de ese contexto también está el tema de la cooperación nacional. Si bien es cierto esta volcada en muchos escenarios a apoyar procesos de descentralización, procesos de desarrollo



local, procesos de fortalecimiento institucional, no ha existido la suficiente coordinación que nos permita decir bueno, la cooperación internacional ha invertido tanto en descentralización tanto en fortalecimiento institucional, y tanto específicamente en gestión ambiental. Ahí de la mano también hay una debilidad, la debilidad del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, el INECI, que ha pasado desde Mahuad una suerte de sube y baja, a depender de la presidencia de la república y regresa nuevamente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Las estrategias que se están discutiendo en los momentos actuales es que el INECI sea reestructurado, y que en lo posible pase a tener como cabeza visible de dirección a la secretaria nacional de planificación, al igual de lo que se está pensando que la inversión pública, que igual esta en el Ministerio de Economía y Finanzas pase a la Senplades, porque la Senplades es el órgano rector del sistema de planificación. Si la planificación no se une, no se articula con la inversión pública ¿de que ejecución o de que planificación se puede hablar? Creo que en este contexto podemos hablar de que también se pueden generar unas pautas para explicar y canalizar la planificación internacional en debida forma.

### **Econ. Alfonso Avilés. MAE**

Respecto de la pregunta relativa a los convenios ya suscritos, son documentos que legítimamente son elaborados y aprobados por las partes y necesitan ser implementados para que puedan tener realmente efecto en la gestión ambiental. Ya se ha planteado aquí que es necesario hacer el plan de implementación de las competencias, de tal manera que cada consejo provincial tiene que elaborar conjuntamente con el Ministerio del Ambiente, el plan de implementación y realizar la gestión que le compete.

Quisiera aprovechar también del momento para explicar en pocas palabras algo de la pregunta relativa a la articulación horizontal. No se trata de descentralización horizontal sino se trata de una articulación horizontal en el proceso de descentralización. La autoridad local llámese parroquia, cantón o Consejo Provincial, tiene que articular su gestión horizontalmente en su respectivo nivel para asegurar que la concurrencia de las fuerzas de acción en cada jurisdicción

efectivamente produzcan el efecto que se busca, o cuyo propósito se esta tratando de alcanzar.

El MAE se encuentra interesado en los dos elementos que se ha mencionado. Quien hizo la pregunta, tanto en el enfoque territorial cuanto en el enfoque puramente ambiental, y es que consideramos que el territorio es una base cíclica de una jurisdicción en el que están insertos los elementos ecológicos y las interacciones de carácter sociales, políticas, culturales, que hacen prácticamente la vida en esa territorialidad. Consecuentemente, tenemos que actuar en ese ámbito, no substraernos a los dos elementos, al territorio y al concepto ambiental propiamente dicho.

Finalmente, hablar sobre las presiones sociales, es verdad que existe una presión industrial, las áreas protegidas que tiene bajo su responsabilidad el Ministerio del Ambiente están altamente presionadas socialmente. Posiblemente sea necesario realizar en las áreas protegidas un programa profundo de racionalización de la tenencia de la tierra. Por ejemplo, frente al avance de la colonización en las áreas orientales y occidentales ha sido de tal magnitud, que ya implica posibilidad de conflicto, y es aceptable decir que no hay solamente una presión social, sino una presión como dice el autor de la pregunta, industrial. Es verdad, hay una tremenda presión sobre los recursos naturales y lo que pretende el MAE es que se realice la gestión de los recursos naturales de manera racional, es decir bajo el concepto de desarrollo sustentable.

Sobre el tema las áreas protegidas y la posibilidad de descentralizar a los otros niveles, yo creo que no hay que tenerle miedo a la posibilidad de desarticular una política nacional del sistema de áreas protegidas. Lo que yo si creo es que hay que echar a andar ese Sistema Nacional de Áreas Protegidas, sacarlo del formulario o de la propuesta y ponerlo en ejecución, lo que implicaría hacer precisamente la suma de esfuerzos entre lo nacional, lo provincial y lo local. Creo que ahí estriamos apostando efectivamente a contar –primero- con un sistema efectivo, que sea real y segundo, a contribuir a su conservación, a su mantenimiento y operación adecuada.

Pese a las limitaciones institucionales, y por ejercicio propio de la Ley de Áreas protegidas no pueden ser transferidas en ningunas de sus

competencias. La gestión ambiental en áreas protegidas le compete a la primera autoridad ambiental, en este caso al Ministerio del Ambiente. Sin embargo, y de acuerdo a lo expresado por el Dr. Suing, no hay que tenerle miedo a la posibilidad de que las autoridades seccionales puedan intervenir o cogestionar en las áreas protegidas. Lo importante es advertir que la capacidad rectoral en la protección de las áreas críticas del país le compete exclusivamente al Ministerio del Ambiente, y hasta que la ley no sea reformada o cambiada pues esa competencia se mantendrá a nivel de Ministerio.

### **Ing. Wladimir Rosero. CONCOPE**

En primer lugar quisiera hacer una apreciación de carácter general. La descentralización es un proceso eminentemente político, que trata básicamente tres procesos: la centralización política administrativa y la fiscal. Si uno observa los procesos de descentralización en Latinoamérica no existe un proceso que sea lineal y simultáneo, en que los tres aspectos se han descentralizado de una vez. En muchos países se ha dado una descentralización fiscal y luego una descentralización político-administrativa y en otros casos primero la política y luego la administrativa y la fiscal, por eso es que cuando nosotros estábamos haciendo la presentación, decíamos que se requiere incrementar ciertos instrumentos que permitan que se haga el proceso de descentralización más viable, porque los procesos de descentralización no son lineales en ninguna parte del mundo. Luego, si existe claridad en los roles y funciones por niveles de gobierno (donde no hay duda que el Ministerio del Ambiente debe ejercer la rectoría, la emanación de políticas públicas sectoriales a nivel nacional o una normatividad nacional), es absolutamente claro que la ejecución se debe hacer desde los gobiernos seccionales.

¿Por qué el énfasis en el capital natural para los Consejos provinciales y por qué más énfasis de calidad ambiental en los gobiernos municipales? Por cuestiones de cercanía, es decir, para la emisión de gases se tiene que hacer un control desde lo municipal, pero por ejemplo, temas de forestación que superan muchas veces los ámbitos cantonales, se tiene que hacer por economías de escala desde el intermedio. Desde mi punto de vista no existe en este momento -después de

varios años de discusión sobre el tema- la falta de claridad en los roles y funciones. Lo que se necesita es un fortalecimiento en el rol institucional que permita que las varias instancias vayan asumiendo esos roles frente a la debilidad institucional del Ministerio del Ambiente, y que no le permite hacer su rol rector, pero eso no significa que no este claro. A mi me parece que está sumamente claro, me parece además que si ha resurgido el tema de las fronteras de biodiversidad, eso está en los lineamientos generales que constan en el Acuerdo 106. Es decir, se ha hecho un análisis y justamente se cree que la planificación y la información se la debe hacer desde ese ámbito. Pero, la implementación y ejecución de proyectos concretos es de cada nivel subregional, y lo que se debería hacer es más bien fortalecer mecanismos como el de la mancomunidad para poder hacer gestiones mucho más agregadas, es decir, sistémicas y sistemáticas.

Cuando uno estima lo grave en un proceso de descentralización, lo primero que se pregunta es ¿cuál es el valor agregado que da el proceso de descentralización? Mas allá de que ya es una cosa enorme la transferencia de poder a los territorios y el poder significa poder decidir qué es lo que debe hacerse con las características específicas de cada territorio, porque desde el nivel nacional es imposible trabajar desde las especificidades de los diferentes territorios. Entonces, a mi me parece que lo que nosotros debemos buscar es más bien modelos de gestión que logren integrar diferentes actores. Yo hacía mención en mi intervención al tema de las corporaciones, porque las corporaciones venimos impulsando desde el comienzo como un espacio con su directorio, porque a pesar de ser una institución creada por el Consejo provincial, están los actores públicos y privados. Junto con el Prefecto está el representante de los alcaldes, de las juntas parroquiales, pero también de la sociedad, de los medios de comunicación, de los colegios gremiales, etc., lo que impulsa el proceso de generación de políticas territoriales.

Entonces, este es el valor agregado que podemos dar desde los territorios de descentralización. Veamos que ha sucedido en los escasos procesos de descentralización que ha vivido el país. Si ustedes, en la transformación que han sufrido los aeropuertos de Quito y Guayaquil después de 30 años del discurso que no había recursos para

hacer las adecuaciones necesarias, ahora se ve que existen aeropuertos realmente decentes para los usuarios. Cuando uno ve la autopista, que no era tan sonada como autopista, que es Aloag-Santo Domingo, cuando estaba a cargo el ministerio se veía que estaba totalmente deteriorada, ahora se hace un mantenimiento específico. Ese es el valor agregado que le puede dar la descentralización a la operación de competencias, y me parece que puede suceder exactamente lo mismo con las competencias ambientales.

¿Por qué se requiere trabajar aún más el sistema descentralizado de gestión ambiental? Justamente porque lo que se ha construido hasta la actualidad tiene una visión justamente centralista. Por ejemplo, se sigue manteniendo el tema de los regentes forestales cuando todas las funciones de acuerdo a las matrices de competencia han sido transferidas a los Consejos provinciales. ¿Cómo mantenemos una regencia forestal si ya esas competencias han sido transferidas? Entonces, se requiere implementar un nuevo modelo que además contemple las nuevas características de que una guía forestal va a salir de Esmeraldas y probablemente va a ir a Guayaquil ¿Cómo hacemos para que esa misma guía sea válida para todo el territorio, que sea emitida y respetada hasta que salga de Guayaquil? Se requiere un nuevo modelo en el tema de control forestal.

Sobre la economía solidaria frente a la competitividad territorial en esquemas descentralizados, uno de los aspectos fundamentales para la construcción de un territorio competitivo sin duda alguna es el tema de la gestión ambiental, porque todos los territorios tienen una cierta capacidad de explotación de recursos naturales. Es decir, nosotros podemos decir que en Esmeraldas casi ya no hay posibilidades de seguir explotando el bosque, casi una imposibilidad, y eso significa una posibilidad porque hemos depredado el bosque pero no hemos replantado el bosque, y debemos entrar en esquemas de deforestación que vuelva sustentable cualquier actividad.

Evidentemente el CONCOPE está dispuesto a asumir responsabilidades, es más nosotros hemos conversado con el MAE, Senplades y AME, para establecer estas mesas nacionales que nos permitan proseguir con el proceso de descentralización hasta que los Consejos provinciales vayan operando las competencias. A nosotros nos

parece que el tema del territorio es fundamental para el desarrollo, más que para la autonomía para el desarrollo en su conjunto. Si nosotros no tenemos un manejo sustentable del territorio, corremos grandes riesgos de competitividad y de desarrollo ahora mismo. Por ejemplo, existen territorios como la provincia de Tungurahua, o Quito mismo, que no cuentan con fuentes de agua para transformarlos en agua potable por la contaminación de los ríos, de tal manera que Quito tiene que irse al oriente, al igual que la provincia del Tungurahua, para producir agua de consumo humano. Esa es una tarea absolutamente costosa. Igualmente, si nosotros hacemos daños ambientales, si bien una larga gestión a los daños ambientales, pues le remediación a estos daños ambientales es súper costosa. Nuevamente, es una pérdida de sustentabilidad evidentemente el asumir competencias, por ejemplo, no solamente las del Ministerio del Ambiente sino todo lo que ese refiere a los recursos naturales, permite hacer una gestión más autónoma de los territorios, con perspectivas absolutamente territoriales, porque la realidad de Esmeraldas es totalmente diferente a la realidad de Loja, por ejemplo. De tal manera que sí tenemos como perspectiva el tema de acción territorial como un problema que nos permitirá tener mayor autonomía.

El CONCOPE ha venido teniendo una fuerte política de captación de recursos internacionales para fortalecimiento de los gobiernos provinciales. En este momento, como les dije, tenemos trabajos ya con varias cooperaciones internacionales. Por ejemplo, tenemos un proyecto con la cooperación sueca que va orientada al manejo integral de cuencas hidrográficas. Estamos trabajando modelos de gestión territorial con 4 ejes básicamente: con un eje social, un eje territorial, un eje ambiental y un eje económico. Es decir, dos de estos ejes se refieren básicamente al manejo de recursos naturales, y nosotros estamos nuevamente trabajando para hacer una serie de propuestas para vializar procesos en los territorios con la cooperación descentralizada europea.

Bueno, realmente es muy complicado que los gobiernos provinciales puedan crear áreas protegidas. Yo creo que para crear un área protegida esta debe tener estudios reales de su validez, porque no podemos crear por crear áreas protegidas. Debemos ver las áreas protegidas que tiene el Ecuador dentro del SNAP como nuestra

prioridad, porque muchas de ellas no cuentan ni con los recursos técnicos, ni financieros para que estos sean adecuadamente conservados. De tal manera que la prioridad desde nuestro punto de vista, es decir el sistema nacional de áreas protegidas y mas parece que en ese sentido es importante y fundamental discutir la posibilidad de que esas áreas sean descentralizadas, de manera desinteresada, porque me parece que los actores de los territorios, los gobiernos seccionales tienen mayores capacidades para poder hacer una administración mucho más eficiente. Aunque se llevan estadísticas de la cooperación internacional en cuanto a la gestión ambiental, o de los montos de los proyectos etc, es muy difícil hacer una evaluación de los impactos que han generado estos proyectos de cooperación internacional, por las lógicas en las que vienen empaquetadas.

Casualmente ahora mismo se esta ejecutando el proyecto de gestión ambiental descentralizada de la Comunidad Europea, que creo tiene 20 millones de dólares, pero que no empata con las políticas primero nacionales, y tampoco empata con las políticas locales. Es decir, vamos a ver que impacto van a tener esos 19 millones de dólares por el simple manejo de páramos, si lo que se está haciendo básicamente es impulsar proyectos para que sean ejecutados no de una manera coordinada, no con un enfoque integral que permita realmente que estos impactos sean los esperados.

Sobre el beneficio que nos dejan los financiamientos internacionales, si bien es verdad que a veces la cooperación internacional, como el compañero del CONCOPE nos decía, realmente cada uno viene con sus paquetes, pero estos paquetes -como lo hacemos nosotros- deben ser orientados en función de los planes de desarrollo que tienen las mismas juntas parroquiales, que tienen los mismos gobiernos provinciales. Participo de lo que el compañero decía de lo central que es una sola planificación, si logramos una sola planificación estructurada en todos los niveles de gobierno creo que la cooperación internacional vas a tener un mayor aporte y un mayor beneficio al sector rural, inclusive al fortalecimiento institucional. Ahora por ejemplo, para nosotros como juntas parroquiales es bastante complicado obtener recursos a nivel internacional para poder trabajar. Es por la forma o talvez porque estamos en un proceso de lograr vender

la imagen. Siempre se dice que vender la imagen de un sector también es complicado, la cooperación de un sector internacional para que estos logren financiar y permitir un desarrollo no. Justamente el compañero toco algo de la comisión europea por ejemplo, que tiene 20 millones de euros. La verdad es que con esos dineros estamos beneficiando, de ahí salen los proyectos que habíamos hecho nosotros, pero todos los proyectos que están construidos son justamente los ejes que nosotros habíamos propuesto. Nosotros con una planificación integral y con una posición de las juntas parroquiales del Carchi logramos llegar a estos acuerdos y lograr una inversión, Ahora, ¿cómo hemos hecho estos proyectos? Para que llegue la inversión directamente, lo hemos hecho con la participación de los mismos beneficiarios, de la misma gente, que la misma gente proponga sus ideas y nosotros como técnicos lo que hacemos es llevarle a una documento el proyecto, que con una buena gestión de los líderes de las juntas parroquiales se ha obtenido buenos resultados hasta el momento. Socialmente les vuelvo a repetir, no tenemos mucha cooperación internacional porque somos unas instituciones que recién estamos creciendo.

## **Sr. Roberto Fuentes. CONAJUPARE**

En la cuestión de las áreas protegidas comparto con el compañero o con los compañeros. Realmente es complicado que una junta parroquial por ejemplo, vaya a crear otra área de conservación. Eso desde mi punto de vista sería algo complicadísimo, pero realmente las juntas parroquiales sí podemos llegar a proteger las cuencas hidrográficas, a crear los pequeños bosques de protección a ese nivel.

## **Lcdo. Patricio Crespo.**

No conozco cual es la diferencia institucional entre una superintendencia y una contraloría. Tal vez, me imagino que la superintendencia controla también la actividad privada, la contraloría tal como está prevista se encargaría de controlar especialmente a las empresas públicas, supongo. Si esta es la diferencia, tal vez alguien que sea experto en institucionalidad probablemente explique si se requiere de superintendencia. Me parece que estaba prevista en la Ley de Gestión

Ambiental, no estoy seguro, la superintendencia o alguna vez se la propuso.

## Dr. Iván Narváez.

Decía en mi intervención que la descentralización es un tema recurrente en lo político, no en lo técnico o instrumental, y eso tiene que ver con el establecimiento de un modelo de desarrollo. Eso es lo que regenta o dirige la conducta de las instituciones, de los sectores, de los actores y las personas y obviamente frente a ese rectorado (o gestión hegemónica), ayuda un contrapoder hegemónico que genera un eje de otros actores, que pueden ser institucionales, propuestas técnicas, propuestas políticas, que contradicen o contrarrestan esas imposiciones a nivel institucional político y económico. Los sectores sociales, la sociedad civil, las ONGs crean propuestas desde percepciones diferentes. En este caso hemos dicho, se ha acuñado el manejo sustentable como el establecimiento de una política general a nivel planetario o a nivel continental, por lo menos a nivel de país consta en la Constitución, en la normativa y en los planes.

Lo que habría que ver es si esa propuesta de desarrollo sustentable, responde a una legítima y real necesidad de la sociedad, o es una política impuesta por el Estado. Si los Estados son los que direccionan esos modelos, habría que ver si la normativa responde a esa política de Estado, y pone la base política filosófica de esa normativa que rige a los Estados, que es el derecho, la ley, y la ley no es más que la voluntad omnímoda de la clase gobernante que rige la ley. Por lo tanto esa normativa que rige a las instituciones y la sociedad responde a esa base política filosófica, y en el caso de la descentralización se impulsa cuando el Estado deja de ser útil al sector privado. Entonces, es en función de intereses economicistas que al Estado hay que descentralizarlo y no en función trascendente de la comunidad o del desarrollo social, de la dignidad de la persona humana, de la profundización democrática. Ahí está la falencia y la crisis de las instituciones. Las instituciones están sujetas por esa camisa de fuerza a no cumplir lo que se proponen o planifican.

Ahora, en los países industrializados el liberalismo económico tiene otras formas de acción,

conforme a la estructura misma de sus sociedades. Si es que son sistemas presidenciables o federales, la estructura política del Estado difiere, pero la normativa ambiental de alguna manera es asumida en forma general, en forma nacional, porque está correlacionada y coordinada. Pero, hay diferencias específicas. En el caso de los Estados Unidos por ejemplo, hay normas que rigen para cada Estado federado; unas son más drásticas que otras y otras son más flexibles. En el caso de la Comunidad Europea, hay una normativa que esta siendo a nivel de bloque, para toda la Comunidad Europea. Pero, hay diferencias económicas también a nivel nacional, en la aplicación científico-tecnológica en función de la optimización de la gestión, y la gestión es eminentemente instrumental. La aplicación de la ciencia y la tecnología a partir de directrices políticas y de eficiencia técnica que sí la disponen. En el caso de América Latina, hay dos estudios, uno último hecho por la CEPAL sobre la descentralización ambiental. Becerra, es uno de los autores y analiza, al nivel de la lectura de 8 países en América Latina, de cómo estos procesos son sesgados y tienen dificultades a nivel de la región. No solo es el caso ecuatoriano, algunos con pequeñas diferencias hacia mayor eficiencia en la aplicación del sistema, y otros con menos eficiencia.

El tema de fondo está en la estructura jurídico-política, en el sistema establecido, desde allí se regenta y se condiciona toda la gestión. Yo ponía como el ejemplo hoy, y de hecho no era mi intención herir a nadie en particular, y mucho menos a alguien en forma personal, pero el CONAM hasta hace poco tiempo existía y estaba hecho y direccionado para impulsar el proceso de privatización, inclusive del proceso de protección ambiental. Entonces, no se puede esperar que la gestión, que la descentralización responda a esta expectativa de la sostenibilidad, de la gobernabilidad democrática, de la profundización de la participación ciudadana, cuando ahí hay un modelo una base filosófica –política que tiene un direccionamiento. Ahora las entidades tienen otro sentido, quieren dar otra percepción, y vamos a ver el Plan de Desarrollo, que ya ha sido presentado, ahora vamos a ver como en el tiempo aquello es eficaz o no es, pero tiene otro sentido, otra percepción y por lo tanto direcciona hacia otra gestión lo otro. Lo que yo he hecho es respaldar las iniciativas desde la perspectiva que

tienen las instituciones, que tienen las asociaciones, la sociedad civil.

En conclusión, me parece que en estos países industrializados, a diferencia de los países como el nuestro, las diferencias son la disponibilidad de recursos, las políticas claras, sanciones claras, políticas claras, políticas ambientales, y

sobre todo la disponibilidad de instrumentos, sobre todo instrumentar recursos económicos, capacidad técnica, aplicación científica a esos procesos, y claro, la situación es diferente a la nuestra, y no quiere decir que no tengan graves problemas, seguramente hay problemas mucho mas grandes que los de acá, pero la diferencia es comprensible.

## 6. Ponencias de la Sesión de la Tarde

Los aprendizajes, desafíos y limitaciones en la gestión ambiental.  
Presentación de casos

---

### La Mancomunidad de la cuenca del río Jubones: Una alternativa para la gestión del territorio en el Sur Occidente de la República del Ecuador

Sr. Pedro Encalada  
Mancomunidad de Manejo del Río Jubones

Voy a compartir una experiencia que inicio en el año 2000 como una idea y que fue dando sus pasos importantes en el proceso, que se refiere a la mancomunidad de la cuenca del Río Jubones. No la queremos tratar como modelo, pero sí compartir los pasos, las acciones que se han venido dando en el tema de gestión del agua, y de hecho en el tema de gestión ambiental.

La cuenca del río Jubones esta ubicada al sur occidente de la República del Ecuador. Comprende un territorio de 436.170 hectáreas, que integra 3 provincias: Azuay, con los cantones de Navón, Girón, San Fernando, Santa Isabel, Oña y Pucará; El Oro, con los cantones de Machala, El Guabo, Pasaje Chilla, y Zaruma, la provincia de Loja con el cantón de Zaraguro. Partiendo de este elemento territorial se han ido integrando voluntades políticas, en este caso, Municipios y Consejos provinciales. La mancomunidad del río Jubones está integrada por 12 municipios, 2 gobiernos provinciales y paulatinamente se van también integrando las juntas parroquiales, que en todo este territorio alcanzan un total de 45. De una u otra manera está integrada una población de 241.552 habitantes, la mayor parte de la cual está en la cuenca media baja, sobre todo en

la parte de Machala, El Guabo, Pasaje Chilla y Pucará.

Es interesante visualizar este territorio que es una cuenca hidrográfica. Según estudios, a nivel nacional hay probablemente 97 cuencas hidrográficas, de las cuales 6 cuencas que están en una situación bastante crítica, por el deterioro ambiental, y una de ellas es la del Jubones. Sin embargo, hay una riqueza ecológica. En la diversidad ecológica hay territorios de 4.000 msnm en la parte alta, hasta 0 msnm en la parte baja. Hay serios problemas de riegos ambientales, como la sequía en el desierto de Jubones y también serias inundaciones en la parte de Pasaje y Machala, en tiempo de invierno. Entonces, partiendo de la problemática del deterioro ambiental, todos conocemos que a nivel nacional el tema de deforestación es grave: 100.000 hectáreas por año. Se reforesta solamente 6.500 ha. La disponibilidad del agua es crítica. Datos a nivel nacional dicen también que el 80% están concentrados en manos de latifundistas de haciendas, y aproximadamente el 10% y 20% están en manos de campesinos. Esta situación se concentra mucho en la parte del Jubones. El tema de irrigación del suelo, el 88% ha erosio-



nado. Por todos estos problemas en la parte social se han dado migraciones a nivel nacional, al menos ustedes conocen que 2 millones de ecuatorianos están en Europa y los Estados Unidos.

En la zona del Jubones, especialmente en Girón, Santa Isabel y Zaraguro, son cantones donde han salido la mayor cantidad de población. Luego, un poco el análisis de la situación política local del agua y también de los otros factores, ha servido para que un poco los gobiernos locales se den cuenta que de alguna u otra manera tienen que impulsar una gestión que tiene que ver con el elemento vital, para el agua. Si entonces la gestión de cuencas hidrográficas, la gestión del agua, esta dentro de la ley de aguas pero no hay una instancia de gobierno a pesar de que el Consejo Provincial de Recursos Hídricos se ocupe en lo que es las cuencas hídricas. De tal manera que en el territorio se encuentra una diversidad de actores: hay 75 juntas parroquiales, hay 12 municipios, hay 3 gobiernos provinciales, hay un sin número de usuarios de agua, hay una presencia de instituciones, hay organizaciones privadas que de una u otra manera cada quien buscan que se desarrolle el territorio, y de esta situación crítica se han visto obligados a emprender acciones conjuntas para la gestión ambiental del agua en el caso del Jubones.

¿Que hemos aprendido? Una cosa muy importante en las políticas de gestión mancomunada, en este proceso de gestión de cuencas, es que los gobiernos locales han iniciado la creación de Unidades de Gestión Ambiental (UGAs), de tal

manera que una de las primeras acciones de la mancomunidad era promover que todos los municipios tengan instancia de gestión. Entonces en este momento, salvo El Guabo que no tiene Unidad de Gestión Ambiental, todos los municipios han creado a través de ordenanzas sus respectivas unidades de gestión ambiental. De una u otra manera llegan al territorio más allá del límite político administrativo. En la cuenca identificamos 9 ríos principales. En la parte superior está el río Rincay que integra al territorio de San Fernando, Girón y parte de Santa Isabel. El otro territorio mas grande es el Nabón-Oña-Zaraguro que integra

el río León, que juntos forman la gran cuenca del río Jubones. Esto permite entender e iniciar procesos de interacción entre gobiernos locales, para emprender procesos de gestión para el manejo del agua y de lo que es también la gestión ambiental.

Entonces, partiendo de que las unidades básicas de gestión del agua están dadas dentro de la cuenca hidrográfica, quisiera también indicar de donde nació y cual es el fundamento legal para la creación de las mancomunidades. En la Constitución Política del Ecuador, en el Art. 229, y también en concordancia con el Art. 29 de la Ley de Régimen Provincial, y también algunos artículos de la Ley de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, y algunas leyes especiales de descentralización y participación social, describen que podrán ejecutar las obras, o prestar los servicios que son de su competencia en forma directa. Podrán también participar en la conformación de entidades privadas sin fines de lucro, en algunos casos individuales y mancomunadas u otras municipalidades o entidades del sector público. Pero, también en la Constitución Política de la Republica del Ecuador, en el Art. 228, manifiesta que los gobiernos seccionales gozan de plena autonomía en el uso de sus facultades legislativas, poder dictar ordenanzas, poder quitar crear y suprimir tasas y contribuciones especiales. Dispone la posibilidad de la asociación de gobiernos seccionales para el manejo económico político social, y también para el manejo de recursos naturales en sus territorios.



Uno de los aprendizajes es conceptualizar qué es la mancomunidad, como una asociación voluntaria de gobiernos seccionales para resolver problemas comunes en forma eficiente. Se ve también como una alternativa propicia para la administración conjunta de obras y servicios de interés de dos o más gobiernos seccionales. Constituye una estrategia de servicios compartidos de 2 o más gobiernos seccionales. Además, constituye una estrategia de desarrollo compartido que refuerza la democracia porque la relación busca no ser centralizada ni vertical, sino más bien en forma horizontal entre actores. Entonces, definiendo qué es la Mancomunidad de la cuenca del río Jubones, podemos entender que es una entidad que esta conformada este momento por 14 gobiernos seccionales, cuyo territorio integran la cuenca hidrográfica del río Jubones, que busca articular, coordinar, facilitar y establecer políticas y estrategias comunes para el desarrollo armónico de este espacio territorial que es la cuenca hidrográfica.

El proceso inició en el 2000 y al 2004 se sentaron las contrapartes políticas: los alcaldes, los prefectos, y empezaron a decir cual es el primer paso que tenemos que dar. El primer paso fue construir un marco orientador, es decir, a dónde queremos llegar. Se construyó una visión para la mancomunidad, que busca gestionar la cuenca hidrográfica para tener agua de calidad y promover la participación social, contribuyendo al bienestar de la población. Más o menos allá pretende llegar esta mancomunidad.

Hay que resaltar que en este tema de la mancomunidad de gobiernos locales hay principios súper importantes que son los valores que busca también trabajar en la parte de reciprocidad del ser humano hacia el territorio donde está viviendo, puesto que hay una interacción dentro del espacio geográfico que permite servirse del bien agua, y permite hacer algo a favor del agua. También es importante ver cómo va construyéndose este esfuerzo mancomunado en un territorio donde están 12 cantones, cada cantón con partido político, diferente de una u otra manera. Uno de los alcances y aprendizajes, es buscar que la parte política pueda entender que hay más allá del momento de las elecciones y puedan ir más

allá de la bandera política Social Cristiana, Pachakutec, Izquierda Democrática o de cualquier partido. Pero, cuando ya se trate del agua, las banderas políticas partidistas quedan a un lado, y buscar trabajar por un eje común. Entonces, creo que el tema transparencia, manejo transparente de recursos y de la información o de todos los factores, incide en que podamos construir una mancomunidad de gobiernos seccionales. Está definido objetivos, un poco se ha definido algunas estrategias en gestión.

Como escuche en la mañana, es importantísimo (y ya se esta trabajando en ello) el tema de fortalecimiento institucional para la protección de fuentes de agua y conservación. Buscamos trabajar en la parte de sensibilización ambiental, y obviamente el tema de políticas públicas es fundamental en este tema. Creemos que hay una debilidad en ese tema y que hay roles que están definidos para ciertos gobiernos, para ciertos actores. No se lo está cumpliendo por necesidad, yo creo que la gente que está viviendo en ese territorio busca de alguna manera solventar, pero no hay que descartar que el rol del Estado es fundamental, y que tenemos que en algún momento complementarnos. Entonces, la mancomunidad es un ente facilitador, un ente de coordinación, de articulación de actores, y quienes operan en los territorios es justamente uno de los cantones, a través de las unidades de gestión ambiental, que también buscan articular actores sociales institucionales para la acción sectorial del agua y de la acción ambiental.

Algunas cosas rápidas de lo que estamos haciendo, y un poco de lo que decía anteriormente en el tema de fortalecimiento institucional. Ha



sido fundamental, luego de que ha existido la voluntad política de designar las unidades de gestión ambiental, invertir fondos para contratar personal para buscar reinvertir en algunas acciones. Ha sido importante el tema de fortalecimiento de líderes, de la gente. Entonces en este momento se ha trabajado un tema para un programa de formación de líderes que permitan un poco el interés de trabajar no solo en el tema económico, de ambiente, ni social, si no más bien un tema de integralidad en la gestión territorial. Pero, también líderes que permitan entender, observar, identificar el problema. Identificar sus causas y también buscar soluciones, aunque muchas veces solo encontramos líderes que solo identifican los problemas, y que hasta allí llegan. La idea es construir ciudadanía y fortalecer las capacidades de gestión integral. Entonces en ese tema también como parte del fortalecimiento yo creo que es importantísimo generar herramientas de comunicación. El tema de comunicación es básico al nivel de los gobiernos seccionales, y también un poco el fortalecimiento de las capacidades a través de intercambio de experiencias. Recuerden que habíamos manifestado que 12 municipios, las unidades de gestión ambiental, los directores de la gestión ambiental, son el brazo técnico de la mancomunidad y que constituyen la Secretaría Técnica.

Esta Secretaría Técnica es el ente que busca planificar ejecutar y coordinar acciones. Nos reunimos cada mes y buscamos intercambiar experiencias con los diferentes casos en el tema de gestión ambiental en los municipios. En algunos meses estamos en Zaruma por ejemplo, una situación diferente a Nabón que es parte fría pero que están haciendo acciones en gestión ambiental, y que buscamos acciones para compartir, y así paulatinamente vamos intercambiando experiencias y trabajando. También es importante que a nivel local es fundamental articular actores parroquiales, cantónales, provinciales, porque hay normativas, hay ordenanzas, hay leyes que se podría a trabajar a nivel parroquial, otros un poco más. Hay leyes con incidencia nacional. Recuerdo cuando el año pasado, el 29 y 30 de noviembre habíamos hecho el primer encuentro internacional de mancomunidades. Hasta ahí no había conocido experiencias a nivel local ni a nivel latinoamericano, entonces nos dimos cuenta de que en el Ecuador había 12 mancomunidades que por alguna u otra manera, sea por el tema

de ambiente, sea por tema económico y social, estaban trabajando por ese tema. Los identificamos y empezamos a fortalecernos a través de intercambiar experiencias en temas de mancomunidad. En este momento creo pasan ya las 18 o 20 mancomunidades. Yo creo que es importantísimo a la luz de que no hay una ley de mancomunidades, en la constitución existen algunos artículos pero que restan mucho fundamento, y que hay que construir, y que en este momento hay una sociedad de mancomunidades que busca incidir políticamente, que busca en esta Nueva Constitución definir 2 o 3 artículos para mañana o pasado construir una ley de mancomunidades.

Otro tema es la protección de fuentes de agua. Con el apoyo de diferentes actores tanto al nivel del sector público como también de acciones internacionales, nos han permitido primeramente trabajar el tema de protección de fuentes de agua, hacer un diagnóstico. Estamos en este momento llevando adelante un estudio de cobertura vegetal y situación actual del suelo a escala de 1:25.000 en toda la cuenca, que permitirá identificar áreas críticas. Mañana o pasado podríamos definir como una ordenanza para poder trabajar el tema agua. Esto dará quizás como una herramienta para la planificación de territorio. De igual manera nos damos cuenta de que hay que trabajar el tema de inventario de recursos hídricos en cuencas, para tener un elemento de planificación y coordinación de una u otra manera los gobiernos seccionales en el manejo de desechos sólidos, y empiezan también a juntarse para este tema Santa Isabel, San Fernando y Girón. Están trabajando un tema de poder hacer un solo relleno sanitario que permita el manejo de esa situación. El otro es empezar a impulsar la participación de los usuarios del agua, a través de conformar organismos de subcuencas, como las comisiones, y quizás fortalecer la cuenca hidrográfica del Jubones como mancomunidad. También nos damos cuenta que no solamente podemos trabajar en la gestión ambiental, sino que también tenemos que ir definiendo algunas alternativas ecológicas que procure un poco a la población acceder a alimentos sanos.

El tema de educación ambiental no se queda atrás. Buscamos también a medida de las posibilidades, con el apoyo de la cooperación y de los municipios, trabajar un tema grande de la sensibilización ambiental en el territorio. Otra

cosa a destacar, es que no se puede tocar solo el tema ambiental, hay que ir trabajando temas de desarrollo económico. Hemos hecho un estudio de retrospección económica productiva de la cuenca. Es importante el tema de Machala que es la capital bananera del mundo, el mercado empieza a pedir productos orgánicos para la alimentación de la población; se busca trabajar el tema de agricultura ecológica que permita dar productos sanos, y busca también articularse en el proceso de gestión ambiental el tema de estudios de lácteos, el tema de turismo en el territorio que se podría articular a la gestión.

La otra cosa que nos queda suelta y que decía en el principio, es la construcción concertada de políticas. Para el tema ambiental se ha estado trabajando articuladamente con el Consejo Provincial del Azuay, la Mancomunidad de la cuenca del río Jubones, las comunidades del Azuay, el Consejo de Gestión del Paute y algunas cooperaciones, que buscan con esta Matriz de Competencias construir un sistema participativo de gestión ambiental. Hay un tema que nos preocupa mucho, y es el tema de los conflictos sociales, por eso buscamos primero identificar que se trabaje en la propuesta de resolver conflictos. Algunas de las limitaciones en la gestión coincidiendo con algunos temas de la mañana, es que en temas ambientales y en el agua existen actores que impulsan programas y proyectos que se ejecutan a niveles diferentes de gobiernos, parroquias, cantones, provincias, sin que haya la posibilidad de trabajar áreas naturales como cuencas hidrográficas. Se está asumiendo, pero todavía son débiles las capacidades de los gobiernos seccionales, aunque de una u otra manera se han hecho las ordenanzas, se han contratado profesionales, pero yo creo que es importantísimo poder equiparlos poder fortalecer las capacidades que permitan interactuar con autores involucrar autores y hacer una verdadera gestión ambiental.

Las leyes de gestión ambiental, aguas, minería, agricultura y desarrollo en general, son confusas y están generando conflictos sociales en el territorio. Además, los fondos económicos para el manejo de la cuenca son limitados y justamente el aporte de los gobiernos seccionales es el 0.05% de la ley del 15% para el tema mancomunidad. Esto permite reunir entre 30 y 40 mil dólares, que permite tener un mínimo

funcionamiento de la Secretaría Técnica, pero cuando nos toca invertir en acciones concretas para la cuenca ya son limitados. Entonces, creo que es una de las limitantes importantes de la gestión del agua, y los desafíos en la gestión creo que están en el fortalecimiento de la institución en el proceso mancomunado. Es un desafío articular actores tanto públicos y privados en la gestión del agua y del ambiente la planificación del territorio, siendo importantísimo aclarar roles de cada uno de los actores. Creo que es importantísimo invitar al sector público y también a la empresa privada que se articule al proceso porque a todos nos beneficia lo otro es formar capacidades de gobernabilidad sobre espacios naturales. Lo que decía al principio, generar actitudes, generar ciudadanía para un proceso integrado. De hecho ya lo estamos haciendo, con un programa de relación con desarrollo sustentable con 90 líderes trabajando, pero no es suficiente para generar una política prácticamente continua para formación de líderes.

Construir políticas públicas para la gestión integral de los territorios es otro de los desafíos, a nivel de cuencas hidrográficas, de mancomunidades o en lo minero. Sobre todo, intervención en el territorio. Creo que es importantísimo haber planteado una propuesta de formar un fondo de fideicomiso que permita financiar las acciones para el manejo de la cuenca hidrográfica con incentivos en la gestión ambiental. De una u otra manera en estos fondos los aportes de los municipios, a parte de la cooperación, pueden ser duraderos en el tiempo, ya que nos preocupa justamente sostener este proceso y una de las cosas fundamentales para sostener en el tiempo es la parte económica. Entonces, hay que reconocer que es un proceso, trabajar paso a paso, día a día. El aporte de la cooperación internacional sigue en la misma idea que inicio en el 1999-2000 con el proyecto de la cooperación en Nabón y sus iniciativas, después con el tiempo Pro-Local. Ahora hay otras cooperaciones que están participando también y que es bueno reconocer y agradecerles a ellos, pero también es bueno invitarles al resto de organizaciones e instituciones de tratamiento regional a nivel nacional, a que de una u otra manera traten el tema de la gestión de agua y la gestión ambiental en el territorio de la cuenca hidrográfica. Creo que es tanto para los actores internos pero también de los actores externos. Gracias.

# Impacto de la descentralización y delegación del manejo de áreas protegidas en la conservación de la biodiversidad

Dr. Diego Pazmiño  
Consultor

Un agradecimiento a los organizadores de este evento y en especial al Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas Protegidas (GAPAP) que me ha referido para hacer esta ponencia. He considerado que existen tres componentes para identificar los impactos que la descentralización o la delegación de las competencias de administración de áreas protegidas han generado en la conservación de la biodiversidad. Esta línea base sobre temas administrativos y de gestión, especialmente para los mecanismos de descentralización arroja resultados que me han sorprendido hasta a mi mismo y por esto hago esta explicación.

En primer lugar, un componente es la desconcentración y delegación. Es decir, esto tiene que ver con el contenido de las propuestas de descentralización de administración de las áreas protegidas. Se habla de descentralización y también de delegación como un tema de aparente confusión y contradicción. Respecto a las áreas protegidas el único ejemplo que tenemos es el de la delegación del manejo del Parque Nacional Cajas al municipio de Cuenca. El segundo tema es conservación. Evidentemente sobre las políticas públicas de conservación nos preguntamos cómo han impactado -en positivo o en negativo- junto con los procesos de descentralización y delegación. Finalmente, cuáles son los impactos que se han generado para tener una visión de que ha hecho la descentralización o que ha hecho la delegación de competencias de gestión o de manejo en áreas protegidas respecto a la conservación de la biodiversidad en estas áreas.

Primero debemos preguntarnos, qué es lo que se ha delegado? Al respecto se debe decir que a finales de 1997, cuando se dictó la Ley de Descentralización y Participación Social, se creo la posibilidad que los gobiernos municipa-

les y provinciales obtengan competencias por delegación. El Ministerio del Ambiente a partir de ese año sufrió una avalancha de pedidos de delegación, sobre todo de facultades de calidad ambiental y muchas de las Ordenanzas existentes sobre calidad ambiental de algunos de los municipios de las ciudades medianas o pequeñas -sobre todo medianas- son resultado de ese proceso. La delegación significa que esas facultades transferidas pueden revertirse y retornar al Ministerio del Ambiente.

Una segunda pregunta: qué se ha descentralizado en áreas protegidas en términos de administración? Aparentemente aquí hay una confusión entre dos temas claves: participación y descentralización. Existe un equivoco en la política pública -digo yo- que confunde participación con descentralización, ya que mientras ésta se da a nivel de instituciones estatales, entre los niveles de gobierno -tanto municipios, consejos provinciales, juntas parroquiales y gobierno nacional- que pueden asumir competencias, la participación está orientada a sectores ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, pueblos y nacionalidades indígenas que se relacionan con las áreas protegidas, su gestión y su administración a través de este mecanismo de participación.

Entonces, hay una ambigüedad en las políticas públicas porque se confunde descentralización con participación, y si respondemos a qué se ha descentralizado en áreas protegidas, no se ha descentralizado absolutamente nada; no hay una sola área protegida que conste en esos términos, descentralizada. Lo que existe -y por la mañana ya se ha tocado el tema- es la delegación desde el Ministerio del Ambiente hacia el municipio de Cuenca, en la perspectiva de la descentralización. Es una delegación en el marco legal y en el aspecto normativo de la Ley de Descentraliza-

ción. Es decir, no es una delegación simple que puede revertirse por voluntad política; es una delegación en el marco de la descentralización. Si esa es la circunstancia actual, qué es lo que se pretende transferir? Una de las bases de la Matriz del 2006 es el acuerdo que todos los temas referidos a la gestión de áreas protegidas, es un tema que queda por fuera de esa matriz, con el compromiso de acatarlo expresamente entre las partes, para investigar, visualizar las posibilidades de descentralización de su administración.

En el proceso de descentralización del año 2000, si se revisa la matriz de competencias que fue oficializada mediante el Acuerdo Ministerial 55 del año 2001 -si no me equivoco- se plantea la posibilidad de descentralizar las áreas naturales a través de mancomunidades y también la facultad de los gobiernos seccionales de los municipios en la creación de áreas naturales seccionales. Esa matriz fue negociada y establecida, pero el presidente de esa época Noboa no firmó esos convenios. Sin embargo, del 2000 a la actualidad aunque ha habido intentos de descentralización de ciertas competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales, sobre todo municipales, no habido ninguna concreción. Veamos dos casos como ejemplos. El Parque Nacional Machalilla, en la provincia de Manabí y la Reserva Ecológica El Ángel, en la provincia del Carchi. En el proceso de descentralización del año 2006 -ya lo dije- se excluyó la competencia para administrar y manejar las áreas naturales del paquete de negociación. Ese fue el acuerdo e incluyó la condición de tratar este tema por separado, bajo la modalidad de negociación múltiple, es decir así como se negocia la matriz de competencias en conjunto (porque nadie se ha inventado esas 72 competencias, que están escritas en la ley), hubo el acuerdo de que también el tema de descentralización de competencias relativas a la administración y manejo de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), debía ser explorado por las partes para llegar a un acuerdo, mediante la negociación entre todos.

Por otro lado, cómo identificar una línea base, asumiendo que hay estas políticas de descentralización y que ha habido estos procesos con estas características? Un segundo tema es precisamente definir una línea base de la conservación de la biodiversidad y aquí un poco el

tema se vuelve espinoso, se vuelve delicado y lo que yo he recurrido para no jugar ningún criterio personal es a una publicación del Ministerio del Ambiente, que es el estudio que se hizo sobre las necesidades de financiamiento del SNAP en el 2005. En primer lugar podemos identificar del estudio que se han dictado políticas nacionales de conservación, una de cuyas características es estar articulada a instrumentos internacionales. Ese es un rasgo muy específico de estas políticas de conservación. En segundo lugar, existe una estructura institucional centralizada con un marco normativo a nivel institucional y administrativo que permite la gestión de este sistema nacional de áreas protegidas, que es un sistema institucional existente articulado a la Constitución, las leyes y normas administrativas. Es decir, tenemos un marco de políticas que se articulan con instrumentos internacionales, con compromisos del Estado ecuatoriano respecto a la comunidad internacional, una estructura institucional centralizada, un marco normativo y además un sistema institucional normativo con un conjunto de unidades de conservación articuladas en un sistema administrativamente visualizado o diseñado.

¿Cuál es el grado de concreción del marco institucional y normativo? ¿Cuál es la eficiencia de las políticas de conservación y del sistema nacional de áreas protegidas? Porque si queremos hacer una línea base, la conservación de la biodiversidad debemos dar repuesta o encontrar repuesta a estas preguntas. No es suficiente que tengamos un marco institucional y normativo, un sistema organizacional que responde a principios, objetivos y estrategias, sino que tenemos que ver cual es la eficiencia la efectividad de todo ese instrumental y de todo esas instituciones y las respuestas las he tomado del análisis de financiamiento del SNAP, desarrollado por el Ministerio en el año 2005. En primer lugar, podemos leer ahí en la página 26 que existen varios focos de presión para la protección de áreas SNAP. Entre las principales está la problemática de la tierra que ya se aludido hoy en la mañana el uso inadecuado de los recursos donde entendemos está el suelo, el agua, la biodiversidad, las actividades de tipo extractivo, no solo mineras hidrocarburíferas sino también forestales agrícolas mineras y una expansión de la frontera urbana y agrícola. Es decir, esta es una presión real sobre el sistema nacional de áreas protegidas y la mayoría de unidades de la conservación de esta.

“Brechas por escenario 2004 en USD \$”  
(MAE 2005) pag. 67

Categoría de gasto	Escenario básico	Escenario integral
Personal	1,227,376	2,944,491
Gasto operativo	1,026,754	3,124,289
Mantenimiento	254,577	672,338
Servicios profesio.	262,144	1,191,836
Infraestructura	169,671	321,397
Transporte	169,917	236,250
Equipamiento	309,087	698,069
Gasto sistémico	168,141	317,223

En segundo lugar, los resultados del estudio de eficiencia del manejo del sistema de áreas protegidas son contundentes: en cuanto a la reestructuración y delimitaciones del sistema al respecto el déficit del personal en el 98 era del 68%; el déficit de financiamiento 52%; el déficit en infraestructura, equivale a movilización del 57%. Del análisis de necesidades de financiamiento ya en 1998 es una situación muy complicada y tomando la información de ese estudio podemos ver a la actualidad en el año 2005, que se hace estudio la ejecución de las brechas de lo que existe en temas de personal de gasto operativo y de servicios profesionales tanto en un escenario básico e integral. Tiene el estudio un escenario integral donde muestran la misma tendencia. No hay los recursos suficientes para el funcionamiento del SNAP y esto es una de las conclusiones que tiene ese estudio en la pagina 29 se dice: “Se debe destacar que el desfinanciamiento del SNAP impide que logre cumplir sus objetivos de conservación por lo que no constituye una herramienta efectiva para la conservación institucional de la biodiversidad.” Esto lo dice el propio Ministerio del Ambiente respecto al SNAP. Es decir, no hay política concreta de conservación de la biodiversidad. Tenemos lo instrumental, pero la concreción de estas políticas es muy deficiente y eso nos lleva a los impactos, que es la parte que les referí.

Veamos cuáles son los impactos más visibles. En primer lugar, el régimen especial de administración territorial por consideraciones ambientales que existe en Galápagos representa

un mecanismo desconcentrado de gestión concertada de manejo adaptativo para mejorarse. Un estudio del Ministerio del Ambiente incluye el manejo del Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos como ejemplos de gestión no descentralizada, como si fuera una administración del gobierno nacional, cuando este es un régimen especial por consideraciones ambientales y tiene sus propias normas, una ley especial y que tiene sus propias características y que sobretodo, combina lo desconcentrado con formas centralizadas de gestión. En segundo lugar está la modalidad de delegación desde la perspectiva de la descentralización que ha permitido incorporar las prácticas de conservación y de desarrollo local. Este es el caso del Parque Nacional Cajas, donde los intereses del Municipio de Cuenca respecto de la calidad del agua son los que llevan a una decisión política en el año 2000, para solicitar la transferencia del manejo por delegación del Parque, donde hubo una decisión política que es la que permitió eso.

Finalmente, se han implementado formas de gestión compartida sea con comunidades indígenas o con organizaciones no gubernamentales (ONG), que corresponden al Refugio de Vida Silvestre del Pasochoa, la Reserva Ecológica Cofán-Bermejo y el Refugio de Vida Silvestre del Estuario del Río Muisne. Otras áreas están bajo administración por mecanismos desconcentrados de delegación o de manejos compartidos, como son: el Parque Nacional y la Reserva Marina de Galápagos, el Parque Nacional Cajas, la Reserva Ecológica Arenillas y la Reserva Ecoló-

gica el Ángel. Solo la delegación del manejo del Parque Nacional Cajas es un caso específico de descentralización. La transferencia de competencias respecto a la reserva ecológica del Ángel es una experiencia ecológica frustrada ya que no llegó a concretarse, aunque existen los documentos pero no existe ninguna funcionalidad, ninguna entidad, que asuma esa delegación.

## Conclusiones

Con excepción del Parque Nacional Cajas no existe otra experiencia de delegación en el marco de la descentralización.

La descentralización en áreas naturales es inexistente como política nacional y de la experiencia que existe los impactos son positivos por la experiencia del parque Nacional Cajas, es decir los impactos de la descentralización en la conservación de la biodiversidad es o al menos el caso que podemos percibir de las ocho áreas de manejo con planes podemos percibir dos y

dos con planes gerenciales cuatro son de las que se han señalado incluido el Parque Nacional Cajas. Es decir, aquellas áreas que tienen una administración por fuera del Ministerio del Ambiente han podido acceder a recursos para actualizar los planes de manejo, mientras que en las restantes hay áreas protegidas los planes de manejo no han sido actualizados. Corrijo, hay alrededor de quince y diez no tienen plan de manejo.

La confusión respecto de participación y descentralización deber esclarecerse, para hacer más pertinentes las políticas de descentralización.

Finalmente, un tema que no lo hemos considerado mucho pero que en estos procesos se ha enfatizado mucho es el de los actores internacionales involucrados ya que por la generalización no se ha definido en qué podrían o no apoyar al manejo descentralizado o al trabajo desde el Ministerio del Ambiente aspectos que no se descentralizan.

# Gestión Democrática de los Recursos Naturales en la Amazonía

MSc. Víctor López A.

Proyecto Fortalecimiento a Gobiernos Locales-FGL – EcoCiencia

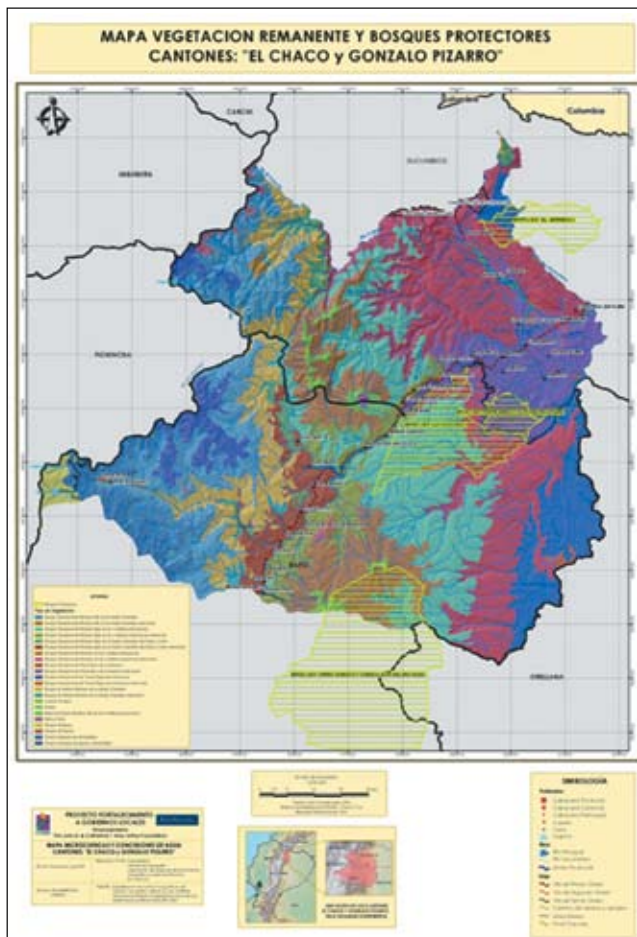
La gestión democrática de los recursos naturales se sustenta en la premisa de que es posible desarrollar propuestas de uso, manejo y administración de los recursos naturales basadas en criterios técnicos, mediante procesos democráticos con participación ciudadana. Esta propuesta es concebida en el marco del desarrollo local sostenible y por lo tanto demanda de la decisión y compromiso de los actores locales para ser efectiva y favorecer la gobernabilidad democrática ambiental. Contribuye a que autoridades y poblaciones locales cuenten con información, capacidades y elementos técnicos de gestión, que les permitan debatir con fundamento y llegar a un sentido común sobre las mejores alternativas de desarrollo local, en las que una condición imprescindible sea la conservación entendida en su más amplio sentido.

El Proyecto “Conservación a través

del fortalecimiento de capacidades de actores locales en la Biorreserva del Cóndor” o Fortalecimiento a Gobiernos Locales (nombre corto, FGL) se implementa en la Biorreserva del







Cóndor (BRC), en la selva alta de la vertiente oriental de los Andes, donde la conservación se ve amenazada por varias presiones de la economía extractiva y la producción agropecuaria no sostenible, en los cantones El Chaco (provincia de Napo) y en Gonzalo Pizarro (provincia de Sucumbios). Sin ser parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), en la BRC se ubican varias áreas protegidas que demuestran la importancia ecológica de la zona: la Reserva Ecológica Cayambe Coca que se extiende a lo largo de los dos cantones; el Parque Nacional Sumaco Napo Galeras (núcleo de la Reserva de Biosfera Sumaco), que comprende parte de El Chaco, y la Reserva Cofán Bermejo que se emplaza en una parte del cantón Gonzalo Pizarro. El Chaco y Gonzalo Pizarro son cantones que tienen alrededor del 75% de su territorio bajo diversas categorías de conservación que forman parte del SNAP, pero también comprenden al bosque protector La Cascada en El Chaco y al B.P. de la cuenca alta del río Tigre en Gonzalo Pizarro.

El objetivo del Proyecto es “fortalecer espacios locales de toma de decisiones que mejoren el manejo de la biodiversidad y de los recursos naturales”. EcoCiencia para la implementación del Proyecto FGL firmó un convenio de colaboración con los gobiernos municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro, previo un proceso de selección en la BRC, según algunos criterios: importancia ecológica, ANP, apertura a la participación ciudadana en la gestión local, entre otros. Cabe señalar que en éstos cantones se registran elevadas tasas de pobreza en las zonas rurales (> 75%) y la dotación de los servicios básicos es sumamente precaria, particularmente frente al agua potable y la energía eléctrica. La propuesta técnica enfatiza la importancia del fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para la formulación democrática de iniciativas de conservación y uso sostenible de los recursos naturales, siguiendo una estrategia de implementación de dos ejes:

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

Esto responde al reconocimiento de que la conservación no necesariamente es un principio que formaba parte de la ética del colono en la Amazonía, particularmente en sociedad en la que se desarrolló el Proyecto. También implicó reconocer que más allá de existir un concepto técnico de la conservación, las comunidades humanas hacen distintas interpretaciones, algunas de las cuales confrontan la propuesta de conservación con el desarrollo. Esto ocurre especialmente cuando la conservación es entendida conceptualmente como protección y por lo tanto, se anulan las oportunidades para utilizar la biodiversidad. Superar este falso dilema requería cualificar la participación social a favor de la conservación y la gestión ambiental local.

La propuesta de capacitación entendió la participación como un principio y no solamente como

una metodología útil en el aprendizaje. Significo replantear la participación desde los contenidos de la capacitación como un derecho ciudadano, que favorezca la organización local, tanto desde las comunidades como en la propia municipalidad. Se pensaba que la gente debía despertar su conciencia y el compromiso para estar atenta a lo que suceda en su entorno y poder asumir acciones de responsabilidad con el ambiente y desarrollo. Insistir en que las autoridades y comunidad tienen obligaciones, significa también diferenciarlas, sobre todo frente al rol de la sociedad civil en la toma de decisiones, así como para observar el buen o mal manejo que se hace de los recursos naturales. Los gobiernos municipales asumen su participación como una demostración de su responsabilidad frente a la conservación y como un esfuerzo por promover la participación ciudadana en la gestión ambiental local.

El Proyecto diseñó e implementó un proceso de formación continua a través del *Programa de Capacitación en Gestión Democrática de los Recursos Naturales*, que contó con el aval académico de la Escuela Politécnica del Chimborazo y tuvo una duración de 168 horas. El Programa tuvo una modalidad semipresencial de un año de duración y comprendió una malla curricular de 9 módulos<sup>7</sup>, cuyo propósito era elevar la capacidad de quienes toman las decisiones sobre los recursos naturales en el ámbito local. Además dotaría de herramientas de gestión social y técnica que aseguren el manejo de la biodiversidad de su territorio bajo una visión de sustentabilidad y fortalecer la capacidad de los actores locales para construir espacios de participación ciudadana que permitan diálogos entre la sociedad política y la sociedad civil, como un ejercicio real de los derechos y deberes ciudadanos.

Particular mención merece la elaboración de proyectos (uno por parroquia, en total 10)

---

7 Los módulos están organizados en tres líneas temáticas: Operacionales para el fortalecimiento de las capacidades individuales a través de los módulos: Yo y la autoconciencia; Yo, mi entorno y la relación con mi entorno, y Técnicas de aprendizaje. Contexto y entorno socio ambiental a través de los módulos: Enfoques del Desarrollo y Democracia, Ambiente y Participación. Gestión Ambiental Sustentable a través de los módulos: Bases para la conservación de la biodiversidad y herramientas de manejo y usos sustentable; Gobernabilidad, Democracia y Ejercicio de derechos ciudadanos; Planificación de la gestión ambiental y diseño de Proyectos, y Negociación y Procuración para el Financiamiento del Desarrollo Local Sostenible.

sobre gestión democrática de recursos naturales, como uno de los productos de la capacitación, a partir de los cuales será posible cumplir otro reto del Proyecto: “llegar a lo concreto, aterrizar, hacer proyectos, que la gente empiece a trabajar, no quedarse solo en el discurso en la teoría o en los conceptos”. Más aún cuando mediante el último módulo se enfatizó en la procuración y negociación de financiamiento de proyectos. La consigna fue formar gestores y gestoras socioambientales, que promuevan el desarrollo local, donde el enfoque principal sea el uso de los recursos naturales y la biodiversidad con una amplia participación ciudadana. Culminaron con certificación de gestores ambientales locales 36 estudiantes de los dos cantones, El Chaco (18) y Gonzalo Pizarro (18).

En relación al desarrollo institucional, el Proyecto convocó a actores clave de la gestión ambiental, como son el Ministerio del Ambiente (MAE) y los gobiernos municipales responsables de la administración de las circunscripciones territoriales, en los que el deterioro del ambiente afecta la calidad de vida de las poblaciones locales. Resultado de este esfuerzo ha sido la categorización de las ex Unidades Municipales de Desarrollo Sustentable (UMDS), como Direcciones con varias jefaturas (gestión ambiental y otras), procurando su fortalecimiento orgánico, aunque con limitación en la coordinación con otras dependencias. Los Planes de Acción Ambiental Participativa (PAAP) que promovió el Proyecto son resultado de este proceso, a través de los cuales se plantearon “...las posibilidades de generación de gobernabilidad democrática y por lo tanto repensar el rol de las sociedades civiles locales de frente a la gestión de sus territorios, los recursos naturales y su futuro común”. En los PAAP se definieron las estrategias y resultados esperados: los comités de gestión ambiental, el programa de capacitación, las asesorías técnicas y otros.

Los Comités de Gestión Ambiental (CGA) se plantearon como espacios ciudadanos autónomos de los municipios que coordinan con la autoridad y participan de las decisiones ambientales. Un resultado de este nuevo enfoque fue consolidar la participación en sus distintos niveles en la gestión ambiental local, a través de instrumentos normativos, espacios de acceso a la información y rendición de cuentas o de comunicación para el desarrollo. Actualmente brindamos asesoría

técnica a las instancias técnicas en servicios ambientales (El Chaco), formulación de políticas y ordenanzas ambientales (Gonzalo Pizarro y El Chaco), así como en la reflexión sobre las implicaciones institucionales y ambientales del un proyecto de aprovechamiento del recurso hídrico del alto Coca con fines de generación eléctrica (Proyecto Coca Codo Sinclair de 1500 MW).

Asimismo, las alianzas público-privadas a favor de la conservación se evidencian en la Mancomunidad Bipartita de los Gobiernos Municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro para el Desarrollo Socioeconómico y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales, muy en particular su Comisión especial de recursos hídricos, activa desde marzo del 2006. Aunque las primeras formulaciones sobre la asociación de los gobiernos municipales del valle del Quijos se plantearon desde el 2001, el manejo mancomunado de áreas de interés compartido en el límite intercantonal se implementó apenas desde 2006 con la firma de un convenio entre los gobiernos municipales, la conformación de comisiones especiales para recursos hídricos y turismo, así como con el apoyo técnico solicitado de EcoCiencia por la Comisión de Recursos hídricos. Esta iniciativa de los gobiernos municipales, tiene implicaciones socioambientales de distinto orden, particularmente en la ocupación del espacio y regulación del uso del suelo, en la promoción de la organización social, productiva de servicios e incluso para la legalización y titulación de la tierra en áreas de colonización colindantes con unidades del SNAP y bosques protectores.

Este es un espacio de gestión coordinada entre los gobiernos municipales y el Proyecto FGL, para tratar la problemática ambiental desde una perspectiva que reconozca la variable ecológica y la importancia de una reflexión y posicionamiento de consenso, frente a la presencia de proyectos de interés nacional que pueden afectar el desarrollo local basado en el aprovechamiento sostenible del recurso agua. La gestión mancomunada pone a prueba el criterio técnico y de consenso a favor de la conservación y del desarrollo local sostenible, frente al manejo clientelar de los potenciales beneficios (empleo e infraestructura), indemnizaciones o compensaciones, a propósito de los proyectos de intervención (GSA, Estado, o sus concesionarios y subcontratistas).

## Descentralización y gobernabilidad en la alta Amazonía

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

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

El rol de las alcaldías se ha caracterizado por organizar a la población local, principalmente frente a los potenciales beneficios del PCCS, aunque a la fecha no cuenta con concesión de aguas o para la generación eléctrica, ni a ingresado al proceso de licitación y licenciamiento ambiental por parte de las autoridades responsables (CONELEC y MAE). La relación entre las bondades de un proyecto de interés nacional y el desarrollo local, debe considerar sus impactos sobre el ambiente, ecosistemas y población local, sostenemos desde el Proyecto, por lo cual es

fundamental un profundo análisis técnico y socio-político, para el ordenamiento territorial bicantonal, la normativa de uso de suelo y control de la contaminación, así como para la definición de emprendimientos promisorios, ambientalmente sostenibles y culturalmente adecuados a la realidad local.

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

## **Gobernabilidad y conservación: la experiencia del proyecto FGL**

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

Frente a esta situación el Proyecto FGL ha favorecido el debate sobre el tipo de instancia que dentro del orgánico funcional de los Municipios, trate de manera transversal e integral la conservación y el desarrollo local sostenible. En Gonzalo Pizarro se redefinió la ex Unidad Municipal de Desarrollo Sustentable por una Dirección, considerando la gestión ambiental como parte de la acción del desarrollo local, en un rango de jefatura, junto con producción agrícola, pecuaria

y turismo. En El Chaco, a propósito de la revisión del Plan estratégico cantonal, el municipio redefinió a la ex UMDS, al rango de dirección, bajo la denominación de Gestión del Desarrollo Sustentable buscando asegurar capacidades autónomas de planificación y financiamiento para cumplir con los lineamientos trazados en el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal (PDEC).

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

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

Por último, la relación que existe entre ges-

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

### Consideraciones finales

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

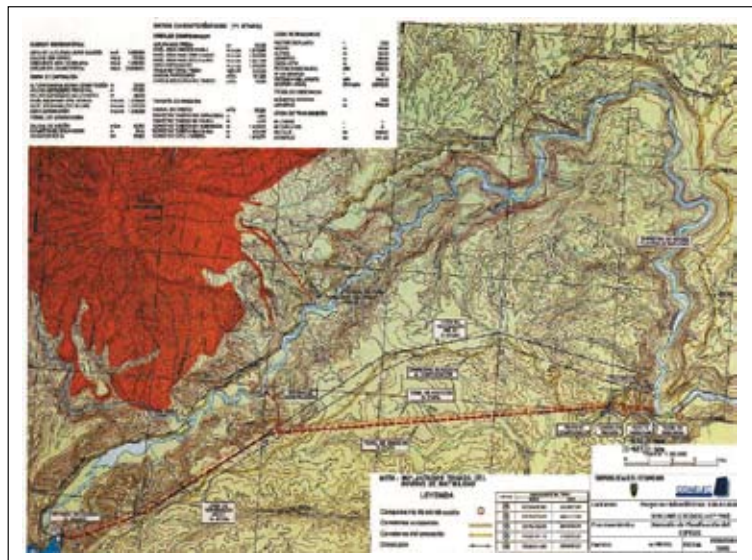
Cuando se impulsan procesos de gobernabilidad democrática en materia ambiental, lo que se busca es fortalecer la capacidad de la autoridad ambiental para institucionalizar las decisiones que favorecen la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, contribuyendo a la vez al *empoderamiento*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

El empoderamiento y fortalecimiento de la institucionalidad local (capital social) a favor de la conservación y la sustentabilidad se expresa en *cualificar* la participación ciudadana y la acción de la autoridad local en los procesos de planificación y toma de deci-

siones en materia ambiental, lo que se traduce en capacidades para el seguimiento al Plan estratégico cantonal o para incidir en los proyectos de aprovechamiento hídrico, declarados de interés nacional por el gobierno central. La interlocución entre gobierno local y ciudadanía, con criterios técnicos y democráticos favorece la gobernabilidad y toma de decisiones a favor de la conservación.

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

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



# Propuesta de Descentralización: experiencia de la provincia del Azuay en gestión ambiental y descentralización

Ing. Paúl Carrasco  
Prefecto de la provincia del Azuay

Buenas tardes y gracias por la invitación a las instituciones que organizan este evento. Voy a contar una experiencia de tres años de gobierno, donde hemos intentado hacer algunas cosas, unas han salido bien y otras no. Fundamentalmente damos a conocer un proceso metodológico de trabajo en el área de descentralización del Gobierno Provincial del Azuay desde enero del 2005, que ha impulsado procesos de desarrollo sustentable y de democracia participativa, que están concretados en el Plan de Gobierno 2005-2009 y en la formulación e implementación del Plan Participativo de la provincia del Azuay. ¿Por qué es necesaria la descentralización desde nuestra perspectiva?

El Estado actualmente es totalmente centralista en el manejo de los recursos económicos y en el manejo de las decisiones, por lo que nosotros creemos que se ha causado un desorden en la intervención del desarrollo, ya que se han ido creando organismos paralelos y superpuestos. Este centralismo -y no estoy hablando de Quito, sino desde el sistema centralista- toma sus decisiones desde el Estado, crea una serie de organismos para aplicar esas decisiones notándose que existe desigualdad regional, por un modelo inequitativo de desarrollo. Definitivamente el país necesita una propuesta de re-ordenamiento territorial, al estar mal distribuido en relación al desarrollo económico, político y poblacional. Existe una concentración del poder económico en ciertos sectores del territorio nacional; un manejo discrecional de los recursos nacionales impresionante: excepto los recursos previstos en la Ley del 15%, todos los recursos se entregan a dedo, con partidas extra presupuestarias y obviamente existe una cultura clientelar para la distribución de esos recursos. También creemos que la ciudadanía está restringida, precisamente porque hay un modelo centralista que no permite la participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones en el proceso de desarrollo.

¿Qué es lo que está sucediendo en nuestra perspectiva de gobierno local? Tenemos un gobierno central con el ministerio 1, 2 ó 3, etc, cada uno de los cuales tiene subsecretarías, las que a su vez tienen sus direcciones y éstas sus técnicos operativos, y así funciona desde arriba hacia abajo. De igual manera, tenemos los municipios 1, 2, etc, con sus departamentos y sus áreas que trabajan de arriba hacia abajo. Paralelamente, tenemos los gobiernos provinciales o prefecturas que últimamente hemos pasado a un proceso de gobiernos intermedios, pero también trabajamos directo con la comunidad con nuestros programas en salud, educación, medio ambiente. Tenemos los organismos de desarrollo regional (ODR), el Fondo de Inversión Social Emergente (FISE), que es una unidad ejecutora que tiene la Dirección nacional de construcciones escolares -entre otras- que lo que han hecho es crear un caos en la intervención del desarrollo, por lo que no hay como ordenarlo. Entonces, si se hace un plan de desarrollo o un plan de intervención ambiental, a la final lo que se termina haciendo es aplicando uno solito, porque cada uno hace lo que cree que tiene que hacerse en este país, por esta lógica de superposición y de organizaciones superpuestas y de acción paralela.

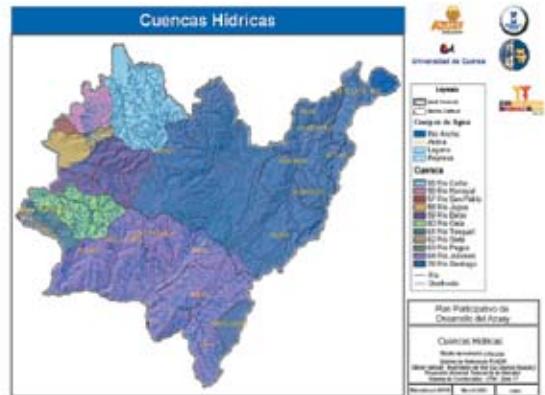
Los objetivos de nuestra propuesta son construir y aportar, obviamente a un Estado unitario democrático y descentralizado. En el caso del Azuay, reordenar el territorio provincial, consolidar el gobierno intermedio para que articule las iniciativas del gobierno nacional con los gobiernos cantónales y los gobiernos parroquiales. Implementar o implantar un modelo nacional y provincial de desarrollo que distribuya equitativamente los recursos públicos; establecer un sistema descentralizado de planificación, legislación, reordenamiento y gestión territorial en la provincia; potenciar la cultura ciudadana con mecanismos democráticos de representación y participación y pasar de un modelo de gobier-

no de consensos institucionales a un modelo de consensos realmente sociales con la población.

Los mecanismos básicos que hemos venido utilizando como herramientas para incrementar nuestra propuesta son dos: descentralización, intermediación y equilibrio, es decir en el área de descentralización estamos planteando que haya una descentralización horizontal, que busca el equilibrio entre los poderes ya sea ejecutivo, legislativo y judicial. En el caso de la provincia un modelo de descentralización que permite verticalmente distribuir el poder entre el nivel nacional y los diferentes sub niveles nacionales. Entonces, hemos venido trabajando desde lo nacional hacia lo provincial, en un proceso de descentralización incluso apoyados con el CONCOPE y en relación con varios ministerios en los 3 gobiernos que hemos tenido en el país. Pero, también en el área interna hemos ido buscando la posibilidad de implementar al interior del territorio un modelo también descentralizado y esto no solo para el área ambiental sino en general, estructurar un modelo con niveles de gobierno, control y funciones legalmente establecidos al interior de la provincia y desde allí definir las competencias de cada uno.

En nuestro caso, como organismo de facilitación más que de intermediación, estamos ejecutando proyectos con la idea de constituirnos en un gobierno de coordinación de políticas, que facilite procesos de concertación de construcción de políticas de planificación para operativizar en la práctica esas políticas. Los criterios básicos sobre los cuales fundamentamos una estructura del Estado, con niveles claros de gobierno roles y funciones institucionales bien definidas, que planteamos para el país, pero también hacia el interior de la provincia, son: una organización sencilla integral y sistémica sin complicaciones, con 3 niveles subnacionales, que son el intermedio, el cantonal y el parroquial; un principio territorial de unión y no de fragmentación, basado fundamentalmente en un modelo de gestión integral territorial y aquí es donde nos vamos a detener. La gestión del territorio no puede estar desvinculada de la gestión del ambiente de manera integral lo que implica romper lógica sectorial y la dispersión institucional que ha dividido su rectoría en manejo en diferentes instancias del territorio.

Entonces, estamos planteando que la gestión



del territorio tiene que ser integral e integrada en el tema ambiental, pero ligado a la gestión económica, política y social, focalizando incluso en esos términos la intervención de nuestro trabajo. Para esto hemos dividido la provincia en las siguientes cuencas hidrográficas: la cuenca del río Paute y parte del Santiago donde se encuentran los cantones Cuenca, Sigsig, Chordeleg, Gualaceo, Paute, Guachapag, El Pan y Sevilla del Oro; la cuenca del río Jubones que incluye los cantones Oña, Nabón, Girón, Santa Isabel, Pucara y San Fernando. Hemos definido también la gestión de las cuencas de la vertiente occidental donde se encuentran parcialmente los territorios de los cantones Cuenca, Pucara, Ponce Enríquez y Santa Isabel. Esto nos ha permitido a nosotros focalizar nuestra intervención de acuerdo a los indicadores de cambio. Por ejemplo, tenemos una política ambiental para la recuperación de suelos y la reforestación, pero no es que la hemos aplicado en toda la provincia, sino que hemos definido en las políticas, la cuenca donde intervenir y en este caso lo estamos haciendo en la cuenca del río Jubones. En la reactivación económica en el área de turismo, lo que hemos hecho es determinar cual de estas áreas en base a un diagnóstico un inventario representan mayores potencialidades. Estamos trabajando en la cuenca del Paute en el analfabetismo, para bajar los índices provinciales. En la cuenca del río Jubones, estamos trabajando en el marco del ordenamiento territorial basado fundamentalmente en términos de los requerimientos poblacionales y de las potencialidades, fortalezas y debilidades del territorio.

Para esto tenemos una metodología desde el gobierno provincial, para la creación de ins-

tancias de concertación y de decisión política en el ámbito de la gestión territorial. Tenemos una Asamblea de Autoridades Seccionales que está conformada por las juntas parroquiales, los presidentes de las juntas, los alcaldes y el prefecto y que ha tenido altos y bajos, dependiendo del ánimo político con que se levanten o nos levantemos las autoridades o si coincide con un año electoral. Desde el 2005 hemos pasado en elecciones, siendo realmente complicado concertar con las autoridades. Sin embargo creo que hemos logrado temas interesantes, por ejemplo: nos hemos pasado dos años definiendo entre alcalde, gobierno provincial y juntas parroquiales -y aquí la mancomunidad del Jubones ayudo muchísimo- cuál es la competencia en cada una de las áreas. Tenemos distribuido de común acuerdo para el área ambiental, qué hace el uno y qué hace el otro; que hace el gobierno provincial, la junta y el municipio. También en el área de educación y en el área de salud trabajamos a través de esta Asamblea de autoridades seccionales, y en estos últimos días ha tomado fuerza el tema minero, donde realmente estamos armando un modelo de gestión y una propuesta que le vamos hacer al país sobre la situación minera en la provincia y obviamente cómo creemos que debe tratarse el tema.

Esta Asamblea tiene una Comisión Ejecutiva de autoridades seccionales, tenemos una Secretaría Técnica que está conformada por una dirección de desarrollo provincial, de gestión ambiental y de planificación del gobierno provincial del Azuay. Tenemos la Comisión de Gestión Ambiental y la Secretaría General de Planificación de la municipalidad de Cuenca, un equipo técnico de la Mancomunidad de la cuenca del río Jubones, un equipo técnico de la asociación de Juntas parroquiales del Azuay y del Consorcio de Juntas Parroquiales de Cuenca y un técnico de la Universidad del Azuay. Los ámbitos priorizados en la gestión territorial y en el tema ambiental son los siguientes:

- a) ordenamiento territorial
- b) calidad ambiental, y
- c) gestión de recursos naturales, con énfasis en los recursos hídricos y mineros

En este marco conceptual y operativo que hemos tratado de implementar, tenemos una pro-

puesta que de alguna manera a veces no se ve, pero ha sido la metodología de aplicación para la descentralización de los procesos de la provincia del Azuay. Lo que hacemos en definitiva es trabajar desde las Asambleas Comunitarias para todos los temas. Nosotros respetamos como gobierno provincial en los cantones y en las parroquias donde existen propuestas de participación, pues nosotros lo que hemos hecho es insertarnos para desde ahí construir con las juntas parroquiales y con los municipios ir articulando los procesos en términos de manejo en este caso de recursos hídricos, minería, recursos forestales, calidad ambiental planificación conjunta y estrategia territorial en todos los aspectos.

El caso de Santa Isabel por ejemplo, que en estos días está presidiendo la Mancomunidad del Jubones, tiene un sistema de parlamentos populares y lo que nosotros hemos hecho con nuestros equipos es insertarnos en ese proceso, apoyarlo e ir negociando en cada uno de los espacios las demandas de la población y sobre eso ir construyendo propuestas políticas para la aplicación. Pero, hay otros casos y voy hacer franco y a decirlo con honestidad, donde están los social-cristianos no hay como hacer nada... eso es claro! Lamentablemente, y disculpen si es que alguien pertenece a ese partido, pero no hay como trabajar. Entonces, ahí lo que hemos hecho es ir directo a la comunidad, nosotros mismos con las juntas parroquiales ver qué quieren, sumarse y armar un sistema que nos permita generar políticas de gestión territorial. De igual forma en el tema de la planificación integral, tenemos los planes operativos que salen exclusivamente de las asambleas y los parlamentos parroquiales y cantónales. También para el seguimiento y el monitoreo tenemos un sistema que va desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo.

A veces el tema político complica demasiado y los intereses políticos de los actores nos han traído problemas en la aplicación de estos procesos de planificación y gestión del territorio, porque estos son modelos de gestión. Aquí voy a hacer un detalle para el área ambiental de la propuesta de roles y gestiones para la función territorial por niveles de gobierno que hemos venido trabajando con los alcaldes y las juntas parroquiales. Por ejemplo, en el tema de recursos mineros voy a referirme a la propuesta provincial, aunque esto no se ha aplicado obviamente,



pero que lo estamos planteando en consenso, sobre la base de la gestión del territorio y sus recursos. El área provincial o gobierno intermedio debería tener la operativización y rectoría en el otorgamiento concesión y extensión de derechos de exploración y explotación. Esa es una decisión entre municipios, sus áreas técnicas y el gobierno provincial. Para el otorgamiento de licencias de comercialización de sustancias minerales, conceder prorrogas, declarar nulidades y caducidades; conocer y fallar en procesos de nulidad de integración y servidumbre; designar interventores. Entonces, pueden decir ustedes quieren manejar! Y sí, efectivamente queremos manejar y ser autoridades en el tema minero, en el marco de una política nacional y ahí está cual sería el rol del Estado como tal en la operativización y en la rectoría. En la gestión y administración, ahí está el nivel cantonal.

En el caso de los recursos hídricos, por ejemplo, hemos levantado un diagnóstico e inventario, en el que ya vamos por el cuarto año, determinando exactamente dónde está el agua y quién tiene el agua. Una Mesa de concertación bien interesante de 28 actores institucionales que no han fallado un solo día en términos de ir construyendo este proceso, que a la final nos va lleva a esto que es un acuerdo. También entre estos 28 actores institucionales se ha tratado lo que se debe hacer en el nivel nacional o provincial, cómo deberían estar distribuidas las competencias en lo cantonal y parroquial. En el nivel provincial para el caso de recursos hídricos, el acuerdo al que se ha llegado es adaptar la política nacional de recursos hídricos, agua y saneamiento, hidroelectricidad, uso industrial y minero a su jurisdicción y velar por su aplicación. En la gestión y determinación permanente de cantidad y calidad del agua nosotros planteamos que la operación y mantenimiento de la red hidrológica y meteorológica estaría a nivel provincial, así como la administración del sistema de información hidrometeorológica; efectuar los controles de calidad del agua en las concesiones de uso; determinar los niveles de caudal ecológico mínimo y control de calidad, cantidad, gestión y administración del agua. Está determinado



exactamente qué hacen los municipios, cuál sería la propuesta de los municipios sobre el agua, cuál sería las competencias a nivel nacional, las responsabilidades en el caso provincial.

Claro, hay que esperar lo que pase en la Asamblea Constituyente y el modelo político administrativo que se defina. En el tema del agua realmente nosotros creemos que este mecanismo nos permitiría a los azuayos controlar fundamentalmente las concesiones que han sido indiscriminadas. En el Azuay hay dos o tres familias que son dueñas del agua que han concesionado y ahora cobran y quieren permitir la utilización mediante pago exclusivo por el uso, lo que tiene que definitivamente reordenarse. En el caso del ambiente y de calidad ambiental este es un proceso que esta avanzado con el Ministerio del Ambiente. En este caso se definieron así mismo entre las Unidades Ambientales de los municipios y el Departamento de Gestión Ambiental del gobierno provincial durante dos años, el Sistema de gestión ambiental, SIGARA que está siendo trabajado en todos los municipios, donde se definieron niveles de competencia para el tema de la calidad ambiental. El MAE ha aceptado este proceso en donde está incluso el municipio de Cuenca, donde lo importante es que se ha definido que la autoridad ambiental de aplicación debe ser el gobierno provincial. Es decir, con el mismo municipio de Cuenca ha habido acuerdos, no solo con los municipios cantónales. Aunque siempre con la capital hay problemas en términos de competencia y de roles, en este caso hemos llegado a un acuerdo y el Ministerio del Ambiente ha aceptado el proceso y ojalá en

los próximos días podamos firmar este acuerdo ya donde el gobierno provincial es declarado autoridad ambiental de aplicación responsable.

En este caso, la decisión nuestra es que los municipios asuman competencias y nosotros más bien en el tema de seguimiento, control, fiscalización y coordinación, pero que los municipios sean quienes asuman como lo ha hecho Cuenca. Obviamente, de acuerdo a las capacidades institucionales de cada municipio ir trasladando este proceso. En el caso de manejo de bosques plantaciones forestales flora y fauna silvestre también se definieron las competencias. Está también firmado un convenio, que hicimos a través del CONCOPE y cuando se firmó se llevaron al Ministerio y ya no asomó, aunque sé que ahora se ha recuperado y se nos van a entregar los convenios firmados, definido con responsabilidad por 2 años con los municipios. A través de la aplicación de este Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, que definió las competencias y que ahora está aplicándose en conjunto con los municipios -en algunos casos con mayor fuerza y realmente no está funcionando- esto va acompañado con un Sistema de Información Provincial que está manejándose y tratando de implementarse con el gobierno provincial y los municipios. Algunos municipios se han sumado y el rol de las juntas parroquiales que queremos y lo estamos negociando es que implementen la

recopilación de información, los municipios que consoliden la información y el gobierno provincial coordina y facilita formatos en términos de consolidar esta información y luego analizarla en conjunto entre los diferentes departamentos de gestión ambiental y difundirla.

En el caso del Sistema de Información Provincial del Azuay (SISPA) en el área ambiental, la información que estamos recopilando es del área de minería y recursos hídricos y de calidad ambiental, manejo de bosques y biodiversidad. Lo que quiero indicarles es una experiencia de diálogo, de concertación y de estructuración de un sistema de descentralización hacia la provincia y desde el interior de la provincia. Más allá, lo único que hemos planteado es que no queremos los recursos, ya que no hay! Lo que queremos en este marco es que podamos tomar las decisiones y que podamos entre nosotros definir roles y funciones al interior de la provincia en los niveles de gobierno y en esa posibilidad construir políticas reales en base a las necesidades de la gente y ponerlas en programas y proyectos para su aplicación. El Ministerio del Ambiente en el caso del Azuay se ha sumado a este proceso, más bien ha estado participando e incluso la intención que plantea la oficina que tiene allá y los técnicos, es la fusión del Ministerio hacia en este proceso, hacia el gobierno provincial o hacia los municipios. Les agradezco mucho.

## 7. Comentarios

---

### **Dr. Miguel Carvajal. Subsecretario de Seguridad Ministerio de Defensa**

Buenas tardes. Quiero agradecer por la gentileza de invitarme a participar en este evento. La verdad es que me resulta particularmente difícil establecer un comentario a las exposiciones, por la diversidad y complejidad de las mismas. Quisiera transmitirles algunas ideas, preocupaciones y pareceres que me han surgido a propósito de las exposiciones, incluidas las de esta mañana.

En primer lugar, me han resultado las exposiciones de hoy en la tarde particularmente refrescantes, sobre todo en comparación con lo que escuchamos en la mañana, donde al parecer en el país después de hace 10 años, no pasa nada (y los discursos mas o menos son recurrentes) a tal punto que creo que la ejemplificación que hacía el representante de la Asociación de Municipalidades era bastante sintomática: la descentralización sigue siendo una utopía en el país, una ficción según decía. Actualmente parece que hay un contraste entre la forma en que venimos planteando la descentralización y la evaluación de su progreso o no, de las famosas matrices de competencias y cómo se van concretando y las anécdotas de que el abogado de la presidencia del Dr. Palacio se llevó los convenios firmados y los recuperamos un año después. Eso significa estropear los procesos institucionales de descentralización para el desarrollo local y creo que este es un primer elemento que nos muestra dos facetas de los mismos procesos: no es que las experiencias locales que hemos escuchado hoy en la mañana de las juntas parroquiales, por ejemplo y de las experiencias que hemos visto

ahora, son reales en términos de desarrollo y las otras son ficciones. No, sino que son partes de los mismos procesos que se mueven en ámbitos distintos: el ámbito de las decisiones político-administrativas propias del proceso de descentralización y otros articulados a la necesidad de dar respuestas y concreciones de esas respuestas. Digo que resulta refrescante porque la perspectiva de lo que se hace en el manejo de los recursos naturales o en la gestión del territorio a nivel local en el país tiene avances significativos.

Esos avances significativos están dados por la participación de actores diversos: el gobierno nacional, con instrumentos nacionales de desarrollo que han soportado a procesos locales de gobiernos provinciales, gobiernos municipales, juntas parroquiales y sobre todo de organizaciones sociales, que muestra un tejido social vivo, que ha dado varios pasos en el país seguramente todavía insuficientes, pero que ponen de relieve un tema que a mi juicio es fundamental: el tema de fondo a mi juicio no es si avanzamos o no en el cumplimiento de las matrices -cosa que es importante por cierto- sino, cuanto avanzamos en una gestión democrática de los territorios! El problema central cuando hablamos de territorios, como bien lo decía el compañero de la cuenca del Jubones, estamos enfrentados a una cuestión de territorios que reconoce necesariamente límites administrativos y que nos obligan a pensar en cómo articular los esfuerzos mas allá inclusive de diferencias políticas y creo que eso de la cuenca del Jubones es un caso emblemático que muestra la articulación de actores y la necesidades también de poder buscar espacios de encuentro de intereses comunes, uno de ellos el agua.

El segundo aspecto que quería remarcar

es que nosotros cometemos un error recurrente cuando miramos desde hace 10 años a la descentralización como un fin. Siempre estamos mirando cuánto avanzamos en la descentralización y cuánto patinamos en la descentralización; cuántas competencias se han logrado cumplir y cuántas no, y a mi me parece que ese ciertamente es un elemento importante, pero como lo dije en relación al tema de gestión del territorio y de desarrollo local, es necesario matizar el tema de la descentralización y replantearlo, no necesariamente para dejarlo a un lado. En nuestro país es necesario avanzar en la descentralización, repensarlo para mirarlo en función de las necesidades de la reorganización general del sistema político, de la institucionalidad estatal y obviamente en los niveles de participación social que implican estos procesos. Pero, sí creo que es necesario que repensemos la descentralización como un fin. A veces nos ponemos bastante negativos con el tema o abandonamos todo espacio de criticidad sobre la descentralización, y me parece que puede ser peligroso mantenerlo como centro de la discusión y como objeto en sí mismo. Esto nos puede llevar a situaciones que yo creo que son necesarias para reflexionar sobre si hay que dejar que la descentralización sea un mecanismo voluntario -como lo es ahora- para que sea un mecanismo obligatorio, porque eso puede tener efectos desastrosos también para una gestión razonable del territorio, porque no podemos obligar a distintos gobiernos locales a distintos municipios a asumir las competencias que el Estado define. Eso puede terminar siendo desastroso para la gestión razonable de los recursos.

La gestión local y la descentralización me parece que se replantean como procesos que deben ser manejados de manera simultánea, que tienen ritmos diversos y que tenemos que reconocer esos ritmos diversos alejados de dogmatismos y de formas ortodoxas de respuesta. Me parece también que pone de relieve esta necesaria relación entre procesos locales y procesos nacionales, en donde creo que debemos dejar a un lado esa especie de sublimización de lo local como bueno *per se*, así como también de condena negativa de lo nacional como malo *per se*. Los procesos de desarrollo local y de gestión del territorio obligan en todo lado a una integración de instrumentos de políticas de gobierno nacionales y locales y eso es lo que hay que comenzar a enfrentarlo, porque es la única condición si es

que queremos realmente enfrentar procesos de gestión democrática del desarrollo.

En tercer lugar me parece que se han señalado algunos avances significativos, además de refrescantes y estimulantes en la búsqueda de opciones para la construcción de mancomunidades (me decían ahora cerca de 18-20 experiencias). Esto a mi me ha resultado novedoso, porque eso implica la búsqueda de espacios de gestión en torno a temas y objetivos comunes, así como generar la mancomunidad, que en sí misma es una iniciativa absolutamente voluntaria. Me parece que son igualmente avances importantes, la consolidación de iniciativa en torno a factores de interés común que es lo que Paúl Carrasco muy bien señalaba y que es lo que motiva al manejo del Parque Nacional Cajas. Quienes estuvimos involucrados en manera directa en este caso, más o menos teníamos claro algunos elementos y sabíamos que estábamos frente a una decisión política fundamental y en donde la discusión sobre temas de la descentralización y gestión se vuelven secundarios hasta cierto punto porque lo importante era marcar ciertas políticas de gestión en áreas protegidas en los niveles de delegación, pero eso no hubiera sido posible si no tuviéramos la estructura y la capacidad del municipio de Cuenca, así como tampoco fuera posible si es que el municipio de Cuenca no asume esa responsabilidad, porque tiene un interés estratégico en el manejo del agua, no tanto de la biodiversidad. En el caso de la cuenca del río Jubones o de la mancomunidad del río Ambato es lo mismo: el manejo del agua es uno de los elementos fundamentales, que me parece pueden dinamizar las distintas iniciativas y formas de cogestión institucional.

Finalmente, están los problemas de gestión, de superposición de competencias y las dificultades derivadas del nivel tan burocrático y oxidado que tenemos en los mecanismos fiscales del país. La reiteración sobre la discusión acerca de la conveniencia o no de mantener organismos regionales de desarrollo que muchas veces se vuelven un foco de conflicto, inclusive para los gobiernos provinciales, nos plantea la necesidad evidente de enfrentar un proceso de reorganización política institucional que evidentemente tiene que ver con procesos de reorganización del sistema político que estamos enfrentando de cara a la Asamblea Nacional Constituyente. Yo

creo que buena parte de los retos que tenemos algunas de las organizaciones e individuos que hemos venido trabajando en los temas de desarrollo local y gestión ambiental es justamente enfrentar una discusión adecuada, que sea concurrente a la discusiones de la Asamblea respecto a las formas institucionales que tenemos que proponer en estos momentos para enfrentar de manera adecuada y responsable, reconociendo los límites de la estructura institucional actual y el territorio. Digo enfrentar de manera responsable las mejores condiciones de organización y gestión del territorio nacional. Me parece que ese es un reto político que tenemos de inmediato y está en relación a buena parte de las insuficiencias, contradicciones, limitaciones y sufrimientos sobre las dificultades que ha tenido el proceso de descentralización, pero nos obliga también a plantearnos el tema del desarrollo del territorio, de la gestión del territorio desde perspectivas que van mas allá del encasillamiento en el que nos hemos movido estos últimos 10-15 años.

**Prof. Teodoro Bustamante**  
**Profesor investigador**  
**Flasco Sede Ecuador**

Buenas tardes. Quisiera comentarles dos impresiones. Para comenzar voy a señalar una primera reacción sobre este noviazgo de 10 años que no se define y que parece prometer algo, pero las voces nos dicen que estamos frustrados. Entonces, yo creo que si una pareja está 10 años en esta gestión y no se decide, algo serio pasa. Tal vez no quieren. A ratos me entra una sospecha de que no estamos tan seguros y no tenemos consenso. Miguel decía que la descentralización parece ser la solución de todos? O para todo? Y a mi parece que tenemos que hacer una pregunta ¿cuán real es el compromiso que nosotros tenemos respecto de la descentralización? Creo que hay indicios para pensar que tal vez no es tan claro. Todos decimos viva la descentralización, pero en el momento de hacerla avanzamos lentamente, lo cual es un indicador de que tal vez, o bien no es tan cierto de que queremos u otra hipótesis es que le damos sentidos distintos a la descentralización: para mi es una cosa, para los otros es otra cosa, pero cuando nos ponemos a trabajar las cosas funcionan con convenios perdidos, encontrados afortunadamente o con estas matrices que estamos viendo en la gestión de nuestras instituciones.

Quisiera que avanzáramos un poquito más. Diría, qué es lo que estamos planteando? Cuando nosotros queremos decir descentralización en aspectos ambientales -y aquí voy a lanzar algunas punzadas- quisiera hacer una pregunta: ya que el agua ha sido uno de los temas centrales y más privilegiados conocemos nosotros qué datos hay, por ejemplo del manejo descentralizado o la gestión que se está haciendo? ¿Qué resultados concretos se alcanzan, por ejemplo, en la disminución de niveles de contaminación de agua de ciertos ríos? ¿Qué es lo que quiero decir? Retomo lo que dice Miguel: todo lo que hablamos del ambiente, toda esta institucionalidad no tiene sentido sino es con aspectos concretos, como pueden ser el agua, la calidad del agua, la seguridad de los caudales, las formas de manejo de la biodiversidad, los recursos pesqueros, etc.

A ratos siento que en esta discusión, el concepto concreto del ambiente como que se nos escurre por entre los dedos. Tal vez la discusión tiene muchos malentendidos, como el que hay una voluntad por parte del Estado, mientras se ve que no le interesa que haya realmente descentralización. Al Estado lo que le interesa es abandonar ciertas cosas, para que se las arreglen por su propia cuenta, como parece que en Cuenca lo están haciendo o bien saben que vengan las ONG de afuera para arreglar esos problemitas que el Estado no quiere asumir la responsabilidad. Es decir, aquí hay un problema de que todo el espacio de la descentralización está también atravesado por un problema que lo llamo la “deserción estatal”. Me voy a referir al caso del gobierno provincial del Azuay, donde se quiere cosas que tengan cierta coherencia, cierto orden, un esfuerzo importante que supone que hay una voluntad o un deseo real de encontrar una forma mas eficiente de administración. Yo a ratos tengo dudas.

Quiero apuntar a otra idea. Esta descentralización es una descentralización que no se da en cualquier Estado; no es una descentralización en Suiza, no es una descentralización en una sociedad que tenga una base económica agrícola uniformemente distribuida en el espacio; no es una descentralización que se da en una sociedad que tiene un desarrollo equilibrado y un flujo de capitales homogéneo en el territorio. Esta descentralización se da en una sociedad crecientemente rentista y acá me parece que tenemos un problema que es absolutamente central. Esta es

una cuestión que se puede revisar la evolución del Presupuesto General del Estado, ya que el Ecuador cada vez es un país más dependiente de los recursos del petróleo.

Esta creciente dependencia hace que todo lo que estamos discutiendo debamos entenderlo como un problema de la estructura de administración y repartición de la renta. Aquí estamos frente a un problema político y de recursos económicos, que es un problema de apropiación de ciertos sectores de esos recursos que circulan a través del Estado. Esto es totalmente diferente de lo que sucedería en una sociedad en proceso de descentralización, hablemos de una sociedad como pudo haber sido el desarrollo de la sociedad de farmers en los Estados Unidos en el siglo XIX o en algunas sociedades donde la base económica está homogéneamente distribuida. Allí qué es lo que sucede? Las personas se unen porque tienen problemas y el Estado que se va formando, la organización que se va estructurando es una organización que se deriva de esas necesidades y de la coordinación que es indispensable para las personas. Y esa es una forma de descentralización básicamente democrática y nosotros tenemos que tratar de construir democracia en las condiciones contrarias a eso. Cuáles son las condiciones contrarias? La plata depende de dos tubos que andan circulando por ahí llevando petróleo y quién controla ese flujo de dinero controla el poder político y los sistemas de legitimidad del Estado. Cuando nosotros hablemos de descentralización me parece que tenemos que hacerlo en el contexto de un Estado rentista, que vive de la repartición del dinero del petróleo.

Se ha señalado en todas las intervenciones el problema de la democracia y la participación

como un conjunto de enunciados políticos y éticos. Hablo de los elementos de la legitimidad política, de equidad, de valores éticos y discursos fundamentalmente políticos, que tiene que ver con este tema. Esta es una discusión eminentemente política: si queremos construir democracia eso es política, y tal vez eso es más importante que el problema de las matrices. Tal vez este problema de cómo entendemos lo que es democracia, de cuáles son las variables, debería ser el eje de la discusión y no lo que a ratos percibo yo como es el adjetivo, el decorado para una discusión que es de otro estilo. ¿Qué hacemos nosotros? Creo que la mayor parte de los que estamos acá somos intermediarios, intermediarios técnicos, no somos pobladores de una comunidad. Somos personas que tienen un rol técnico de intermediar recursos y saberes para conseguir que las cosas fluyan. ¿Nosotros somos parte de los intermediarios de esas personas especializadas en obtener recursos del Estado para que se distribuyan y fluyan en diversos sectores, entre ellos también nuestros sueldos?

Deberíamos nosotros señalar y dar los pasos que sean necesarios hacia un modelo que no tiene que seguir siendo por definición, descentralizado. Tal vez deberíamos decir que el modelo de gestión de los recursos naturales tiene que ser responsable, eficiente y equitativo. Por eso o para eso debe ser descentralizado, pero también hay que poner esos valores en un orden determinado. Pero, entonces ahí viene la discusión: ¿qué es equitativo? ¿qué es justo? ¿qué es la participación? Mi impresión y yo creo que el país está en un momento de una discusión, lamentablemente confusa de qué es esto de democratizar la sociedad. Creo que este es uno de los ámbitos en que esa discusión se aplica, gracias.

## 8. Preguntas del auditorio

---

### Para todos los expositores

- Señale tres desafíos que han encontrado en la ejecución de sus proyectos.

### Para el Prefecto del Azuay:

- La partidocracia social cristiana dijo usted no deja trabajar, será que dejan trabajar participativamente en los gobiernos de la costa donde son mayoría?
- ¿Cómo se ha instituido esta nueva forma de hacer gobierno casa adentro del consejo provincial, como se ha incorporado a los funcionarios en este accionar? ¿Cuál es el presupuesto que designa el gobierno provincial del Azuay para el tratamiento del tema ambiental? ¿En qué se basa la sostenibilidad en el tiempo de este proceso?

### Para el Dr. Pazmiño

- ¿Qué significa administración compartida en la práctica? Por ejemplo en una tala ilegal en el área?
- ¿Cuáles son las personas naturales u organizaciones que conforman el grupo de apoyo permanente de áreas protegidas?
- ¿Cuál es el mecanismo implementado para asumir los recursos humanos se refiere en

el proceso de descentralización considerando que la transferencia de competencias de recursos contempla el recurso humano entre otros?

### Para el representante de EcoCiencia

- ¿Qué indicadores demuestran la gestión democrática de los recursos naturales como incidencia del fortalecimiento de gobiernos locales?

### Para el Subsecretarios Miguel Carvajal

- ¿Cómo considerar la descentralización como un fin, si se lo reconoce o si se plantea como un proceso, por lo tanto es un instrumento o un objetivo?

### Para Teodoro Bustamante de FLACSO

- ¿Para quién resulta estratégica la descentralización de la gestión ambiental en un país mega diverso?
- ¿En qué condiciones cree que la descentralización ambiental puede ser una estrategia útil para la conservación de los recursos naturales?

## 9. Respuestas de los expositores

---

### **Ing. Paúl Carrasco** **Prefecto del Gobierno** **Provincial del Azuay**

Casa adentro nosotros llevamos un proceso de fortalecimiento y modernización institucional desde el año 2005. Inicialmente nos planteamos una propuesta de reforma a lo orgánico estructural y orgánico institucional del gobierno provincial, donde creamos y fortalecimos el departamento de gestión ambiental con sus roles y funciones. En esa visión determinamos un nuevo gobierno provincial con una nueva estructura, porque si íbamos a conceptualizar a la institución como gobierno provincial eso significaba trabajar de manera integral en varios ámbitos y no solo ser un constructor de carreteros. Antes había solo un departamento, toda una estructura estaba para un departamento que era el de infraestructura o el de obras públicas, que se llamaba entonces. En el marco de esta concepción del Consejo provincial con enfoque integral y en el marco del Plan de desarrollo provincial, diseñamos esa nueva estructura y lo que hemos venido haciendo es un proceso de involucramiento de los funcionarios a esta propuesta. Inicialmente para poder trabajar impusimos la nueva estructura la capacitación los planes de capacitación etc. Con los trabajadores y empleados hicimos una reforma y tenemos una propuesta institucional construida de forma participativa que está siendo tratada estos días, vía ordenanza y que va a permitir la sostenibilidad.

Hemos asesorado la creación de Unidades municipales de gestión ambiental, por ejemplo en el caso de Macas, a donde todo nuestro

equipo está trasladándose permanentemente a la construcción de este sistema de gestión ambiental y a consolidar a la estructura del municipio para elaborar un sistema provincial en la hermana provincia de Morona Santiago. En el caso de los municipios del Azuay ya están trabajando en este esquema todos; unos con mayor nivel, otros con menor nivel; unos con mucha experiencia - incluso anterior a que lleguemos a la administración- otros con una experiencia menor, pero esto ya está institucionalizado. Incluso en todos los municipios vía ordenanza municipal y en el caso nuestro que estamos estructurando una ordenanza provincial para el modelo de gestión. Claro, lo que estamos esperando es que una vez que lleguemos a tener realmente las competencias, institucionalizar la ordenanza y aplicarla. En el área presupuestaria esa es la más difícil, porque generalmente dicen si tú hablas de ambiente y si realmente estas trabajando en ambiente eso tiene que demostrarse en el presupuesto. Pero, lamentablemente eso no sucede y no hay como porque por la ley de Consejos provinciales, los gobiernos provinciales reciben exclusivamente recursos del 15%.

Cuando yo llegue recibimos un presupuesto de 15 millones de dólares. Este rato tenemos un presupuesto de 42,5 millones de dólares, es decir en tres años prácticamente casi lo hemos triplicado, fundamentalmente debido a la gestión de partidas extra presupuestarias. De hecho con proyectos internacionales y cooperación internacional hemos logrado captar desde el gobierno provincial, más o menos un millón de dólares en ambiente, lo que vendría a ser el 10% del monto asignado por la ley del 15%. Hemos reemplaza-



do recursos que ingresan al gobierno provincial, con los que mantenemos la capacidad operativa y en vez de contratar hemos fortalecido nuestra capacidad operativa y administrativa. En el ámbito vial liberamos recursos del presupuesto que estaban destinados a eso y lo que hemos hecho es empezar a reinvertir en el área ambiental. Antes no había un presupuesto para el área ambiental en el gobierno provincial. Estamos hablando además de inventarios de recursos hídricos; que en el año anterior pusimos casi 250 mil dólares, alrededor de 100 mil dólares en reforestación en la cuenca del Jubones y hemos ido liberando, buscando mecanismos realmente de soporte presupuestario.

Sobre la partidocracia. Bueno, yo me refería al Partido Social Cristiano porque creo que sí tiene que haber estos mecanismos políticos, pero tiene que haber coincidencias de conceptos, incluso a nivel ideológico. Lamentablemente, en la provincia sí hay una línea de este partido, que realmente no se apega a nada. Entonces, realmente es un difícil interlocutor. Pero, también hemos entendido una cosa: que nosotros llegamos a administrar, a gobernar y nos volvemos gobiernos hacia el consenso institucional, es decir empezamos a trabajar exclusivamente con los alcaldes, queriendo ganar el consenso con los alcaldes con los de las juntas con las instituciones y nos olvidamos que nosotros llegamos para gobernar para el pueblo y con el pueblo. Entonces, lo que debemos rediseñar son las estructuras y las políticas para lograr un consenso social con las organizaciones de base, con la población, porque la democracia representativa en este país nos ha llevado a entender que gobernar es gobernar entre toditos nosotros: alcaldes, prefectos, los que estamos en espacios de decisión como autoridades y vamos hacia un consenso social con la población. Ese ha sido el enfoque y sobre todo en el área ambiental lo estamos haciendo. El que se ha subido al carro lo hace; hay dos o tres municipios que no han entrado en este proceso, sobre todo en el sistema de gestión ambiental (SIGARA) que está armado en toda la provincia.

Sobre los desafíos encontrados, uno es lograr consensos. Nosotros nos cansamos ya del tema de consensos, peor aun si en 4 años uno quiere hacer cosas (es muy corto el tiempo). Entonces, llegamos a consensos en el ámbito institucional

con los que quieren. El gran desafío es pasar de una política de consensos institucionales a una de consensos sociales con la población. El otro, realmente es la imposibilidad de ser gobierno y entrar en temas como modelos de gestión integral del territorio, sin recursos, porque un modelo así demanda recursos y se vuelve realmente complicado entrar a una propuesta, si no tiene como satisfacer las demandas que un modelo así plantea. Yo creo que esos son los dos desafíos básicos que hemos encontrado en la aplicación de esta propuesta. Muchas gracias

### **Dr. Diego Pazmiño. Consultor**

La primera pregunta se refiere a qué significa administración compartida? Bueno, yo he sostenido que existe una confusión en la definición de las políticas de conservación y su aplicación, en el sentido que se confunde participación con descentralización. La participación tiene muchas modalidades y formas. Cuando he utilizado este término de administración compartida es lo que en el Ministerio se denomina co-manejo, que no es una figura administrativa existente en la legislación ecuatoriana. No existe el tal co-manejo en ninguna norma administrativa, en ninguna ley del país, siendo un término operativo que lo único a lo que se refiere y se puede referir es a esta administración compartida. Es decir, es la administración que realiza el MAE de manera complementaria con pueblos o nacionalidades indígenas, sobre todo los que habitan en las áreas protegidas o en las áreas de conservación. Se refiere también a la administración que se la hace con organizaciones no gubernamentales, responsables de la operación de una determinada área protegida. En el caso de una tala ilegal por ejemplo la administración compartida no quiere decir que se transfiera la autoridad, o sea es el Ministerio del Ambiente, a través del jefe de área el responsable de la conservación y quien tiene la facultad legal de -por ejemplo- aprehender los instrumentos con los cuales se comete un delito o una infracción administrativa dentro de un área protegida. En el co-manejo en esta administración compartida esa es una facultad que no se puede transferir, porque es una competencia legal de la autoridad. Entonces, la administración compartida es una forma de administrar las áreas de conservación con la participación de las poblaciones

sobre todo pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas que viven en las áreas de conservación.

En cuanto a cual al mecanismo implantado para sumir el reto humano en los procesos de descentralización, para dar una respuesta debo decir que supongo que la invitación se me hizo porque fui parte del proceso de descentralización en el 2006, cuando me desempeñaba como Gerente del sector ambiental del Programa de Apoyo a la Descentralización y participe como facilitador en todo ese proceso y en toda la negociación que se dio con el CONCOPE, AME, CONAJUPARE y el Ministerio del Ambiente. Conozco el tratamiento que se dio ahí al recurso humano como bien dice la pregunta, el recurso más valioso que tiene el Ministerio del Ambiente y el recurso mas valioso que tiene el sector público, porque es el recurso capacitado experimentado en el ámbito de gestión y administración que les corresponde y la transferencia del recurso es un tema sustancial es un tema neurálgico de la transferencia de competencias, por qué? Porque primero son personas son individuos con intereses, con realidades familiares, realidades subjetivas y capacidades generadas a lo largo de los años y no por un simple plumazo a una persona se le puede decir salga de aquí váyase acá!

Ni ese ha sido el criterio, en el proceso de negociación se acordó un mecanismo que es el que da la ley la ley orgánica de servicio civil y carrera administrativa que dice, que la transferencia de un funcionario público a otra dependencia y a otras funciones o funciones parecidas en otro domicilio tiene que hacerse con la aceptación del funcionario. De ahí que el proceso de negociación para concretar la transferencia del recurso humano, si bien tiene un primer momento que es la negociación entre las entidades públicas, tiene un segundo momento que es la negociación del funcionario con la entidad a la cual va a ser transferido y él ha aceptado. Entonces, ese ha sido un tema tratado en el proceso de negociación del 2006, mientras que en el año 2002 este tema no se topó y es un tema crucial, puesto que hay muchos sectores de la descentralización -por ejemplo educación o salud- donde el tema del recurso humano ha sido de los principales problemas que no ha logrado resolverse. Gracias.

## MSc. Víctor López A. EcoCiencia-FGL

Sobre los desafíos. En el año 2003 hacia personalmente una reflexión sobre el caso amazónico y el proceso que vivió de un desarrollo sin democracia para la ampliación de la frontera extractiva y que significó la ocupación del espacio amazónico por empresas transnacionales, como TEXACO y otras, acompañadas siempre del ejercito nacional. Fueron los regimenes militares quienes impulsaron la implementación -tanto en el 67 y después del 71- de toda la infraestructura petrolera en la Amazonía y eso se institucionalizó en la región con las prácticas y toda esa mentalidad o forma de entender la acción económica y política para el control del espacio en la amazonía. No ha habido -decía en ese entonces- un desarrollo con democracia y eso planteó dilemas, unos para entender la sustentabilidad, la institucionalidad y la participación social. Ahora, me parece que el desafío es emprender un desarrollo con democracia en la Amazonía. Efectivamente, la movilización social y la participación política en espacios de representación que existen hoy en la Amazonía, plantean una serie de elementos a considerar por las políticas de seguridad. Miguel está aquí para darnos fe de eso, de cómo se entiende ahora la seguridad ciudadana y en realidad como debería ser planteada la seguridad humana en sociedades de frontera.

El tipo de democracia al que estamos abocados es del tipo liberal en lo político y su contra parte económica es precisamente de corte "neo-liberal", tanto como país, pero también como sistema mundial y nos encontramos insertos en un proceso de democratización o de globalización de la democracia neoliberal y de expansión del mercado global. En ese sentido yo planteo que ese es un desafío para entender todos estos procesos frente al ambiente, la participación ciudadana y la democracia local. Yo escucho en los gobiernos seccionales que toda su lógica de procesos se orienta hacia la competitividad territorial, lo cual se explica en el marco de una economía global y escucho también que hay clientes externos y clientes internos a los que debemos brindarles servicios o una serie de elementos. ¿Y el ciudadano, me pregunto yo, por dónde queda en esa forma de entender ese proceso de eficiencia, de competitividad y todo eso? Yo no me siento un cliente frente al

municipio de la localidad en que vivo. Quisiera ser entendido como un ciudadano y ese veo es un desafío que los gobiernos deben entender, sea en los gobiernos municipales, provinciales o en el nacional, para no poner al cliente contra el ciudadano.

Otro gran desafío para entender estos procesos creo que viene dado por la inestabilidad política del país. Hay cambios de presidentes, ministros, alcaldes, concejales, en los técnicos y eso en la ejecución de los proyectos o de las iniciativas locales, significa mucho, incluso parar las cosas cuando hay elecciones. Esto nos lleva también a que vinculemos la calidad de la gestión con la planificación del Estado. No tiene sentido que nos embarquemos en un proceso de participación económica, ambiental, o en cualquier orden, si esta inestabilidad política nos va a mandar al traste con todo esto. Finalmente yo quisiera pensar que frente a la participación también hay un desafío, precisamente por la inestabilidad política, por la elevada pobreza rural y por el descrédito en la autoridad y el sistema político. Ya hemos escuchado por aquí, cuán difícil es construir consensos, en un escenario en el que como ciudadanos estamos fuertemente frustrados –por decir lo menos- de la manipulación de cualquier mecanismo de participación, lo que ha agotado no solo los mecanismos, sino que está lesionando también los principios de la democracia.

Respecto a los indicadores de gestión democrática de los recursos naturales me parece que precisamente la definición de políticas públicas locales frente a la participación ciudadana en la gestión ambiental puede ser uno de los indicadores, a fin de entender como esos gobiernos locales entienden, promueven o dan espacio para la participación ciudadana de una manera consistente. Otro indicador para verificar que tan consistente o no resulta la participación en la planificación, tiene que ver con las instancias de seguimiento y vigilancia a todos estos procesos. Los espacios de participación ciudadana que no hagan un seguimiento adecuado o control ciudadano, pues están mal o incompletos. Además me parece que otro de los indicadores en gestión democrática puede ser la visión estratégica que se plantean los gobiernos locales frente a la importancia de la biodiversidad para su desarrollo. Para el caso amazónico el agua depende del

bosque y estamos diciendo que el desarrollo de esos pueblos está en función del agua, pero si no hay bosque no hay agua. Si hay proyectos que hacen un aprovechamiento de recurso hídricos sin considerar su conservación, su restitución y su mantenimiento, no es solo como recurso sino en una perspectiva ecosistémica, desde la perspectiva de la función y del servicio ambiental entonces el desarrollo de esos pueblos va a estar entre dicho e incorporar esa dicción a los procesos de desarrollo creo que puede ser otro de esos indicadores. Gracias.

### **Dr. Miguel Carvajal** **Subsecretario Seguridad**

A veces yo me expreso un poco confusamente, pero lo que estaba criticando es considerar a la descentralización como un fin en si mismo. Creo que ese es un error, por lo tanto obviamente la descentralización me parece a mi hay que mirarla con ojos críticos como parte de un proceso de reorganización del Estado y en lo que tiene que ver con los temas ambientales como parte de los procesos de los esfuerzos de una gestión adecuada, responsable de los recursos naturales y de la calidad ambiental. Hay muchos procesos en el país que se han desarrollado -y este era parte del objetivo comentario- sin que necesariamente pasen por la puerta de descentralización, que han sido experiencias muy positivas en lo que es gestión de recursos naturales a nivel local. El caso de Cuenca con el Parque Nacional Cajas, podemos decir ahí hay algún nivel de relación con la descentralización, pero en estricto sentido es una iniciativa local en donde la respuesta es la delegación del manejo de recursos que fue cuestionada como ejemplo de lo que no hay que hacer cerca del 2000-2001, pero ahora se muestra que fue una respuesta eficiente, adecuada a la gestión que hace la propia ciudad de Cuenca sobre sus 4 ríos o los niveles de control industrial es una gestión local que no pasa por la puerta de la descentralización. Lo que podría hacer el Municipio de San Juan para manejar sus desechos sólidos o cualquier otro municipio no pasa por la descentralización y en el Ecuador tenemos algunas iniciativas importantes de gobiernos locales para el manejo de desechos sólidos que es obligación de los municipios bastante harían los municipios en cumplir esas obligaciones o las iniciativas que pueden tener esos municipios para poner el mismo

ejemplo de San Juan para controlar la contaminación derivada de las fumigaciones áreas a las bananeras tienen capacidad de hacerlo porque es obligación de ellos también.

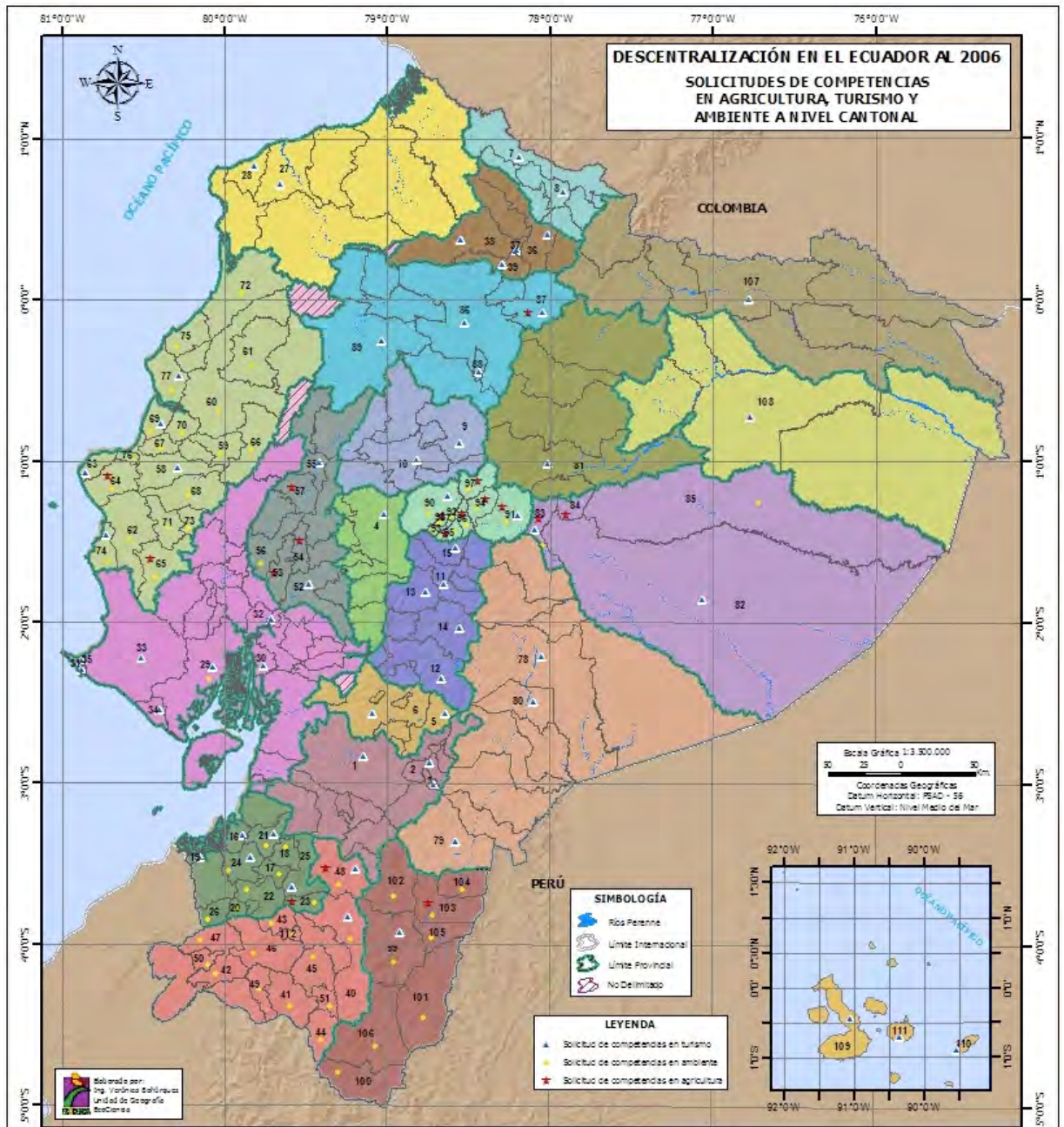
Con Diego algunos años estuvimos en la Amazonía, donde la protección vía gestión pública podría también intervenir en temas ambientales relacionados con minería en la que tienen la capacidad de hacerlo algunos municipios y consejos provinciales. Podrían declarar unidades locales de conservación ya que es otra de sus facultades, por lo que cabe hacer la pregunta: ¿por qué no lo hacen? Hay casos que son patéticos. Hace 2 años el municipio de Ventanas se negó a hacer un relleno sanitario, con recursos nacionales para programas nacionales, para que no se diga que el problema es la plata. Por qué se negó hacer el relleno sanitario? Pocos entienden y era un relleno sanitario exigido por la población local y exigido por el gobierno colindante de Chandía, pero se negó hacerlo y la respuesta del Alcalde era: “Vea, en mi cantón hago lo que me da la gana y ese es territorio mío y punto quiero tener la basura al aire libre y punto”. También tenemos esas circunstancias y tenemos municipios pequeños que sin recursos hacen esfuerzos y manejan bien sus desechos sólidos. Entonces, justamente por eso yo digo que el problema es encontrar mecanismos diversos en donde muchas de las respuestas al buen manejo de recursos dependen de la voluntad de los actores y también dependen de algunos recursos financieros y donde muchas de las respuestas mejorarían sustantivamente la cuestión de recursos naturales en el país no necesariamente pasan por la puerta de la descentralización. Hasta cierto punto, se ha convertido en una muletilla

para no hacer lo que se puede hacer.

### **Prof. Teodoro Bustamante FLACSO Sede Ecuador**

¿A quién le interesa el asunto de la descentralización de la biodiversidad o cómo entender eso en un país que tiene una riqueza tan importante en ese nivel? La respuesta que yo tengo es simplemente que la descentralización es lo que se llama una polisemia y puede significar muchas cosas distintas. Para mí no existe una descentralización, existen varios modelos posibles y quiero señalar los dos peligros de los dos extremos. Una excesiva descentralización que puede disminuir el rol del Estado nación en el manejo gestión y negociación de derechos sobre un recurso estratégico como es la biodiversidad, me parece indispensable si es que nosotros tenemos que cada municipio puede establecer negocios en biodiversidad, licencias o acuerdos de prospección por su cuenta. Nosotros creemos que el Estado como tal o en conjunto se va a ver enormemente debilitado por el excesivo fraccionamiento. El otro es la distancia: si es que solamente el Estado y una oficina del Ministerio de Agricultura se preocupan de manejar la biodiversidad y no están participando las comunidades, municipios, cantones, provincias, organizaciones de habitantes locales, entonces nosotros tenemos que la política es una entelequia elaborada en una oficina ministerial. Me parece que este es un caso bastante concreto en el cual es necesario nivelación de niveles y la participación de toda la estructura desagregación pero se necesitan roles importantes una estabilidad a nivel del Estado nación. Gracias.

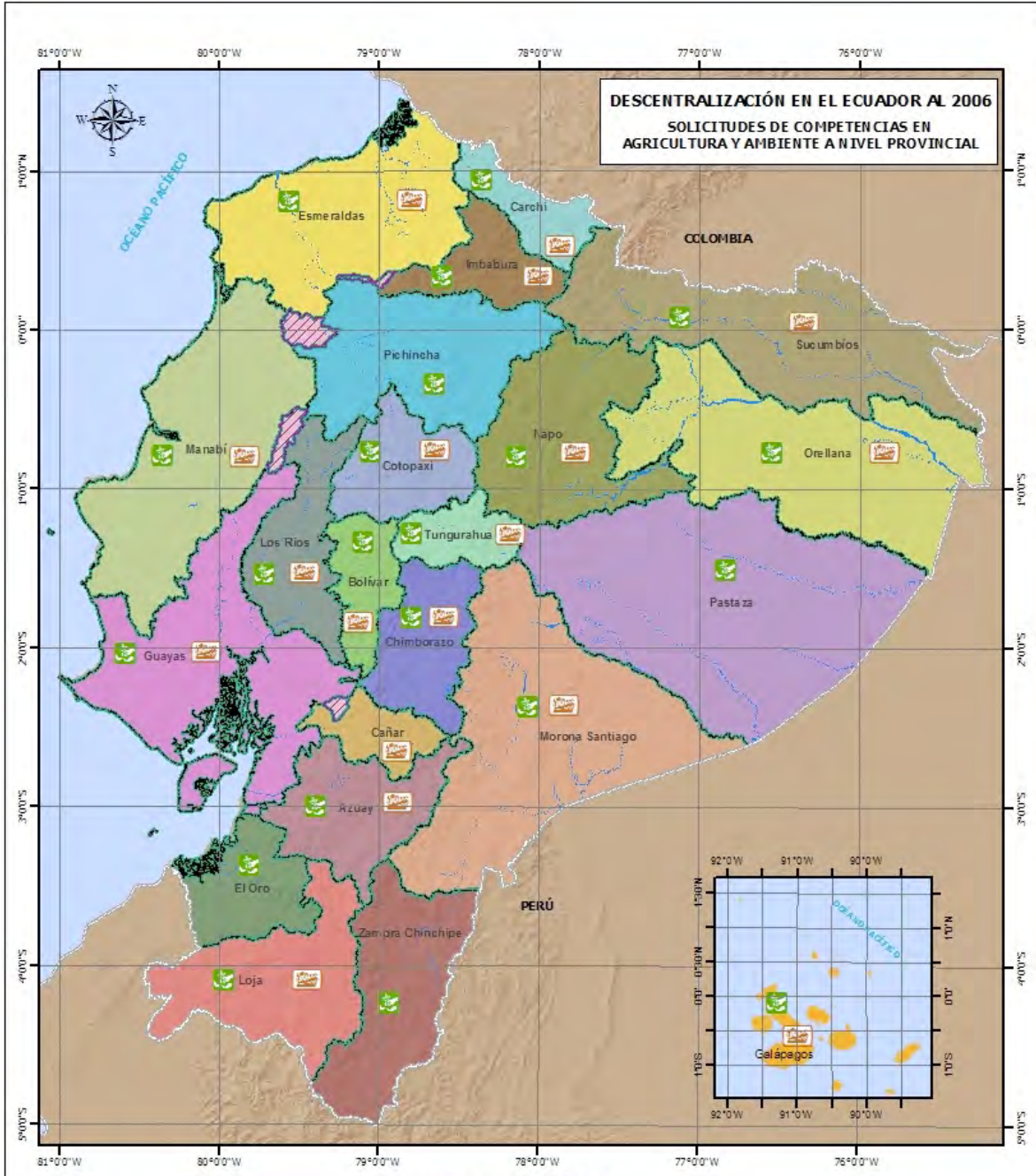
# Anexos



PROVINCIA	ID	CANTON	PROVINCIA	ID	CANTON	PROVINCIA	ID	CANTON	PROVINCIA	ID	CANTON			
Azuay	1	Cuenca	El Oro	24	Santa Rosa	Loja	47	Pujunco	Manabí	70	Tosagua			
	2	Guilacaco		25	Zaruma		48	Saraguro		71	24 de Mayo	Tungurahua	93	Mocha
	3	Chordeleg		26	Las Lajas		49	Saporanga		72	Pademales		94	Patate
Bolívar	4	Guaranda	27	Esmeraldas	50	Quindí	73	Chimbo	95	Quero				
	5	Ancagua	28	Esmeraldas	51	Quilanga	74	Puerto López	96	San Pedro de Palileo				
	6	Cañar	29	Acacames	52	Baños	75	Jama	97	Santiago de Rillaro				
Carchi	7	Cañar	30	Guayaculí	53	Babahoyo	76	Jaramá	98	Tisaleo				
	8	Tulcan	31	Surana	54	Baños	77	San Vicente	99	Zanora				
	9	Espejo	32	Samborombón	55	Quevedo	78	Morona	100	Chinipe				
Cotacachi	10	Latacunga	33	Santo Domingo	56	Vinces	79	Guilacunga	101	Nancaniza				
	11	Riobamba	34	Playas	57	Morona	80	Sucúa	102	Yacumbi				
	12	Alausí	35	La Libertad	58	Pompolvo	81	Tena	103	Yantzaza (Yantzaza)				
Chimborazo	13	Cotacachi	36	Espejo	59	Bolívar	82	Passaza	104	El Bano				
	14	Guamote	37	Espejo	60	Chone	83	Mera	105	Gentileza del Condor				
	15	Guano	38	Antonio Ante	61	Raio Alfaro	84	Santa Clara	106	Palanda				
El Oro	16	Machala	39	Otaivelo	62	Jipijana	85	Aratuno	107	Lago Agrio				
	17	Atahualpa	40	Loja	63	Maná	86	Quito	108	Orellana				
	18	Chilla	41	Caías	64	Monacristi	87	Caamba	109	Isabela				
El Oro	19	Huayquil	42	Caías	65	Pañan	88	Rumiñahui	110	San Oshobal				
	20	Marcabari	43	Chaguayamba	66	Pichincha	89	Santo Domingo	111	Santa Cruz				
	21	Passate	44	Escondido	67	Rocafuerte	90	Ambato	112	Dimeño				
	22	Piñas	45	Gonzanamá	68	Santa Ana	91	Baños						
	23	Portovelo	46	Paltas	69	Sucra	92	Cevallos						

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

**DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR AL 2006**  
**SOLICITUDES DE COMPETENCIAS EN**  
**AGRICULTURA Y AMBIENTE A NIVEL PROVINCIAL**



**SIMBOLOGÍA**

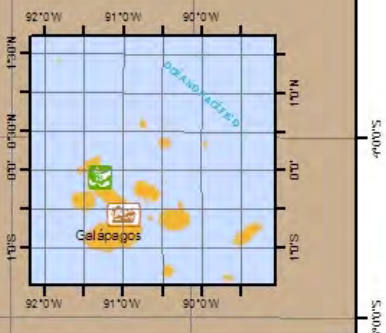
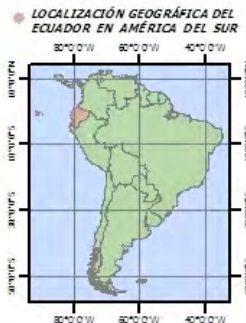
- Ríos Perenne
- Límite Internacional
- Límite Provincial
- No Delimitado

**Escala Gráfica**  
 1:3.500.000

Coordenadas Geográficas  
 Datum Horizontal: PSAD - 56  
 Datum Vertical: Nivel Medio del Mar

**LEYENDA**

- Solicitud de Competencias en Agricultura
- Solicitud de Competencias en Ambiente



**SOLICITUDES DE COMPETENCIAS EN AGRICULTURA Y AMBIENTE A NIVEL PROVINCIAL**

**PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR AL 2006**

ESCALA DE TRABAJO: 1:500.000  
 ESCALA DE IMPRESIÓN: 1:1200.000

REALIZADO POR:  
 Unidad de Geografía - EcoCiencia  
 Ing. Verónica Borbroux  
 Ing. Víctor Benis

FUENTES DE INFORMACIÓN:  
 - Indicadores de Biodiversidad para los Nacionales  
 - Síntesis del Diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006. Consejo Nacional de Modernización de Estado.