

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

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).

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
goblocales@ecociencia.org
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
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 locales¹.

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

¹ 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.² 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 seccionales³, 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)⁴. 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.⁵

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.).