

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

“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)⁶, 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.

6 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.