

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

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.