

# 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)

# 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