

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

6. Ponencias de la Sesión de la Tarde

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

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

Sr. Pedro Encalada
Mancomunidad de Manejo del Río Jubones

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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