

# 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)

# Impacto de la descentralización y delegación del manejo de áreas protegidas en la conservación de la biodiversidad

Dr. Diego Pazmiño  
Consultor

Un agradecimiento a los organizadores de este evento y en especial al Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas Protegidas (GAPAP) que me ha referido para hacer esta ponencia. He considerado que existen tres componentes para identificar los impactos que la descentralización o la delegación de las competencias de administración de áreas protegidas han generado en la conservación de la biodiversidad. Esta línea base sobre temas administrativos y de gestión, especialmente para los mecanismos de descentralización arroja resultados que me han sorprendido hasta a mi mismo y por esto hago esta explicación.

En primer lugar, un componente es la desconcentración y delegación. Es decir, esto tiene que ver con el contenido de las propuestas de descentralización de administración de las áreas protegidas. Se habla de descentralización y también de delegación como un tema de aparente confusión y contradicción. Respecto a las áreas protegidas el único ejemplo que tenemos es el de la delegación del manejo del Parque Nacional Cajas al municipio de Cuenca. El segundo tema es conservación. Evidentemente sobre las políticas públicas de conservación nos preguntamos cómo han impactado -en positivo o en negativo- junto con los procesos de descentralización y delegación. Finalmente, cuáles son los impactos que se han generado para tener una visión de que ha hecho la descentralización o que ha hecho la delegación de competencias de gestión o de manejo en áreas protegidas respecto a la conservación de la biodiversidad en estas áreas.

Primero debemos preguntarnos, qué es lo que se ha delegado? Al respecto se debe decir que a finales de 1997, cuando se dictó la Ley de Descentralización y Participación Social, se creo la posibilidad que los gobiernos municipa-

les y provinciales obtengan competencias por delegación. El Ministerio del Ambiente a partir de ese año sufrió una avalancha de pedidos de delegación, sobre todo de facultades de calidad ambiental y muchas de las Ordenanzas existentes sobre calidad ambiental de algunos de los municipios de las ciudades medianas o pequeñas -sobre todo medianas- son resultado de ese proceso. La delegación significa que esas facultades transferidas pueden revertirse y retornar al Ministerio del Ambiente.

Una segunda pregunta: qué se ha descentralizado en áreas protegidas en términos de administración? Aparentemente aquí hay una confusión entre dos temas claves: participación y descentralización. Existe un equivoco en la política pública -digo yo- que confunde participación con descentralización, ya que mientras ésta se da a nivel de instituciones estatales, entre los niveles de gobierno -tanto municipios, consejos provinciales, juntas parroquiales y gobierno nacional- que pueden asumir competencias, la participación está orientada a sectores ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, pueblos y nacionalidades indígenas que se relacionan con las áreas protegidas, su gestión y su administración a través de este mecanismo de participación.

Entonces, hay una ambigüedad en las políticas públicas porque se confunde descentralización con participación, y si respondemos a qué se ha descentralizado en áreas protegidas, no se ha descentralizado absolutamente nada; no hay una sola área protegida que conste en esos términos, descentralizada. Lo que existe -y por la mañana ya se ha tocado el tema- es la delegación desde el Ministerio del Ambiente hacia el municipio de Cuenca, en la perspectiva de la descentralización. Es una delegación en el marco legal y en el aspecto normativo de la Ley de Descentraliza-

ción. Es decir, no es una delegación simple que puede revertirse por voluntad política; es una delegación en el marco de la descentralización. Si esa es la circunstancia actual, qué es lo que se pretende transferir? Una de las bases de la Matriz del 2006 es el acuerdo que todos los temas referidos a la gestión de áreas protegidas, es un tema que queda por fuera de esa matriz, con el compromiso de acatarlo expresamente entre las partes, para investigar, visualizar las posibilidades de descentralización de su administración.

En el proceso de descentralización del año 2000, si se revisa la matriz de competencias que fue oficializada mediante el Acuerdo Ministerial 55 del año 2001 -si no me equivoco- se plantea la posibilidad de descentralizar las áreas naturales a través de mancomunidades y también la facultad de los gobiernos seccionales de los municipios en la creación de áreas naturales seccionales. Esa matriz fue negociada y establecida, pero el presidente de esa época Noboa no firmó esos convenios. Sin embargo, del 2000 a la actualidad aunque ha habido intentos de descentralización de ciertas competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales, sobre todo municipales, no habido ninguna concreción. Veamos dos casos como ejemplos. El Parque Nacional Machalilla, en la provincia de Manabí y la Reserva Ecológica El Ángel, en la provincia del Carchi. En el proceso de descentralización del año 2006 -ya lo dije- se excluyó la competencia para administrar y manejar las áreas naturales del paquete de negociación. Ese fue el acuerdo e incluyó la condición de tratar este tema por separado, bajo la modalidad de negociación múltiple, es decir así como se negocia la matriz de competencias en conjunto (porque nadie se ha inventado esas 72 competencias, que están escritas en la ley), hubo el acuerdo de que también el tema de descentralización de competencias relativas a la administración y manejo de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), debía ser explorado por las partes para llegar a un acuerdo, mediante la negociación entre todos.

Por otro lado, cómo identificar una línea base, asumiendo que hay estas políticas de descentralización y que ha habido estos procesos con estas características? Un segundo tema es precisamente definir una línea base de la conservación de la biodiversidad y aquí un poco el

tema se vuelve espinoso, se vuelve delicado y lo que yo he recurrido para no jugar ningún criterio personal es a una publicación del Ministerio del Ambiente, que es el estudio que se hizo sobre las necesidades de financiamiento del SNAP en el 2005. En primer lugar podemos identificar del estudio que se han dictado políticas nacionales de conservación, una de cuyas características es estar articulada a instrumentos internacionales. Ese es un rasgo muy específico de estas políticas de conservación. En segundo lugar, existe una estructura institucional centralizada con un marco normativo a nivel institucional y administrativo que permite la gestión de este sistema nacional de áreas protegidas, que es un sistema institucional existente articulado a la Constitución, las leyes y normas administrativas. Es decir, tenemos un marco de políticas que se articulan con instrumentos internacionales, con compromisos del Estado ecuatoriano respecto a la comunidad internacional, una estructura institucional centralizada, un marco normativo y además un sistema institucional normativo con un conjunto de unidades de conservación articuladas en un sistema administrativamente visualizado o diseñado.

¿Cuál es el grado de concreción del marco institucional y normativo? ¿Cuál es la eficiencia de las políticas de conservación y del sistema nacional de áreas protegidas? Porque si queremos hacer una línea base, la conservación de la biodiversidad debemos dar repuesta o encontrar repuesta a estas preguntas. No es suficiente que tengamos un marco institucional y normativo, un sistema organizacional que responde a principios, objetivos y estrategias, sino que tenemos que ver cual es la eficiencia la efectividad de todo ese instrumental y de todo esas instituciones y las respuestas las he tomado del análisis de financiamiento del SNAP, desarrollado por el Ministerio en el año 2005. En primer lugar, podemos leer ahí en la página 26 que existen varios focos de presión para la protección de áreas SNAP. Entre las principales está la problemática de la tierra que ya se aludido hoy en la mañana el uso inadecuado de los recursos donde entendemos está el suelo, el agua, la biodiversidad, las actividades de tipo extractivo, no solo mineras hidrocarbúferas sino también forestales agrícolas mineras y una expansión de la frontera urbana y agrícola. Es decir, esta es una presión real sobre el sistema nacional de áreas protegidas y la mayoría de unidades de la conservación de esta.

“Brechas por escenario 2004 en USD \$”  
(MAE 2005) pag. 67

Categoría de gasto	Escenario básico	Escenario integral
Personal	1,227,376	2,944,491
Gasto operativo	1,026,754	3,124,289
Mantenimiento	254,577	672,338
Servicios profesio.	262,144	1,191,836
Infraestructura	169,671	321,397
Transporte	169,917	236,250
Equipamiento	309,087	698,069
Gasto sistémico	168,141	317,223

En segundo lugar, los resultados del estudio de eficiencia del manejo del sistema de áreas protegidas son contundentes: en cuanto a la reestructuración y delimitaciones del sistema al respecto el déficit del personal en el 98 era del 68%; el déficit de financiamiento 52%; el déficit en infraestructura, equivale a movilización del 57%. Del análisis de necesidades de financiamiento ya en 1998 es una situación muy complicada y tomando la información de ese estudio podemos ver a la actualidad en el año 2005, que se hace estudio la ejecución de las brechas de lo que existe en temas de personal de gasto operativo y de servicios profesionales tanto en un escenario básico e integral. Tiene el estudio un escenario integral donde muestran la misma tendencia. No hay los recursos suficientes para el funcionamiento del SNAP y esto es una de las conclusiones que tiene ese estudio en la pagina 29 se dice: “Se debe destacar que el desfinanciamiento del SNAP impide que logre cumplir sus objetivos de conservación por lo que no constituye una herramienta efectiva para la conservación institucional de la biodiversidad.” Esto lo dice el propio Ministerio del Ambiente respecto al SNAP. Es decir, no hay política concreta de conservación de la biodiversidad. Tenemos lo instrumental, pero la concreción de estas políticas es muy deficiente y eso nos lleva a los impactos, que es la parte que les referí.

Veamos cuáles son los impactos más visibles. En primer lugar, el régimen especial de administración territorial por consideraciones ambientales que existe en Galápagos representa

un mecanismo desconcentrado de gestión concertada de manejo adaptativo para mejorarse. Un estudio del Ministerio del Ambiente incluye el manejo del Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos como ejemplos de gestión no descentralizada, como si fuera una administración del gobierno nacional, cuando este es un régimen especial por consideraciones ambientales y tiene sus propias normas, una ley especial y que tiene sus propias características y que sobretodo, combina lo desconcentrado con formas centralizadas de gestión. En segundo lugar está la modalidad de delegación desde la perspectiva de la descentralización que ha permitido incorporar las prácticas de conservación y de desarrollo local. Este es el caso del Parque Nacional Cajas, donde los intereses del Municipio de Cuenca respecto de la calidad del agua son los que llevan a una decisión política en el año 2000, para solicitar la transferencia del manejo por delegación del Parque, donde hubo una decisión política que es la que permitió eso.

Finalmente, se han implementado formas de gestión compartida sea con comunidades indígenas o con organizaciones no gubernamentales (ONG), que corresponden al Refugio de Vida Silvestre del Pasochoa, la Reserva Ecológica Cofán-Bermejo y el Refugio de Vida Silvestre del Estuario del Río Muisne. Otras áreas están bajo administración por mecanismos desconcentrados de delegación o de manejos compartidos, como son: el Parque Nacional y la Reserva Marina de Galápagos, el Parque Nacional Cajas, la Reserva Ecológica Arenillas y la Reserva Ecoló-

gica el Ángel. Solo la delegación del manejo del Parque Nacional Cajas es un caso específico de descentralización. La transferencia de competencias respecto a la reserva ecológica del Ángel es una experiencia ecológica frustrada ya que no llegó a concretarse, aunque existen los documentos pero no existe ninguna funcionalidad, ninguna entidad, que asuma esa delegación.

## Conclusiones

Con excepción del Parque Nacional Cajas no existe otra experiencia de delegación en el marco de la descentralización.

La descentralización en áreas naturales es inexistente como política nacional y de la experiencia que existe los impactos son positivos por la experiencia del parque Nacional Cajas, es decir los impactos de la descentralización en la conservación de la biodiversidad es o al menos el caso que podemos percibir de las ocho áreas de manejo con planes podemos percibir dos y

dos con planes gerenciales cuatro son de las que se han señalado incluido el Parque Nacional Cajas. Es decir, aquellas áreas que tienen una administración por fuera del Ministerio del Ambiente han podido acceder a recursos para actualizar los planes de manejo, mientras que en las restantes hay áreas protegidas los planes de manejo no han sido actualizados. Corrijo, hay alrededor de quince y diez no tienen plan de manejo.

La confusión respecto de participación y descentralización deber esclarecerse, para hacer más pertinentes las políticas de descentralización.

Finalmente, un tema que no lo hemos considerado mucho pero que en estos procesos se ha enfatizado mucho es el de los actores internacionales involucrados ya que por la generalización no se ha definido en qué podrían o no apoyar al manejo descentralizado o al trabajo desde el Ministerio del Ambiente aspectos que no se descentralizan.