

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

1. Las reglas de juego

Guillaume Fontaine, editor

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

1. Las reglas de juego



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

Petroecuador
Gerencia de Protección Ambiental
Juan Pablo Sanz e Ñaquito
Ed. Cámara de la Construcción
Quito
Tel: 24 68 753 o 24 69 665
email: gpa@petroecuador.com.ec
web: www.petroecuador.com.ec

ISBN:-9978-67-079-3
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2003
1ª. edición: septiembre, 2003

Índice

Presentación	9
Presentación Petroecuador	
Explotación petrolera: ¿Oportunidad para el desarrollo sostenible o una seria amenaza?	11
<i>Edmundo Guerra V.</i>	
Introducción	15
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Cuestiones de método	
Las perspectivas de discusión de los temas socio-ambientales vinculados a la explotación petrolera en el Ecuador: posiciones encontradas o encuentro de posiciones	27
<i>Teodoro Bustamante</i>	
Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana	51
<i>Aída Arteaga M.</i>	
Aportes a una sociología del conflicto socio-ambiental	79
<i>Guillaume Fontaine</i>	

Capítulo II

Cuestiones normativas

El papel de la sociedad civil en la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución ecuatoriana	105
<i>Gina Chávez</i>	
Medio ambiente y administración de justicia	121
<i>Xavier Sisa</i>	
Participación, consulta previa y participación petrolera	139
<i>Jorge Albán</i>	
La participación ciudadana en el desarrollo energético sustentable en América Latina y el Caribe	153
<i>Verónica Potes</i>	

Capítulo III

Cuestiones políticas

La descentralización de competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades	163
<i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	
El petróleo: ¿una amenaza o una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador?	181
<i>Amanda Barrera de Jorgenson</i>	
La evolución del régimen de contratación con relación al manejo sostenible de las actividades hidrocarburíferas	187
<i>Roberto Caballero Carrera</i>	
La experiencia ambiental hidrocarburífera en el Ecuador	197
<i>René Ortiz Durán</i>	
Bibliografía	203

Capítulo III

Cuestiones políticas

La descentralización de competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades

Lautaro Ojeda Segovia

El tema de la transferencia de competencias ambientales debe ser tratado en el marco del proceso de descentralización, proceso que se ha desarrollado en forma tímida y limitada a la suscripción de convenios con organismos seccionales. Con el propósito de ubicar el proceso de descentralización en la perspectiva ideológica y política, considero necesario analizar el tema a través de los dos modelos preponderantes en el momento actual: conservador o neoliberal y redistributivo. Inmediatamente se intenta precisar el contenido, alcance y complejidad del concepto de competencia y en particular los temas de financiamiento y capacidad para asumir las competencias ambientales por parte de los organismos seccionales. A continuación se trata los acuerdos y convenios de transferencia de las competencias ambientales, algunos temas pendientes, los escenarios posibles y las conclusiones y recomendaciones. Se anexa además una síntesis de los comentarios realizados por algunos asistentes a la presentación de la ponencia en FLACSO.

La descentralización como marco de referencia de la transferencia de competencias ambientales

El tan debatido tema de la descentralización ha logrado actualmente constituirse, como diría Eduardo Canel (2002: 113), en un tema “paraguas” que cubre a la gran mayoría de los organismos seccionales, a los movimientos re-

gionales, y a intelectuales; todos ellos enarbolan la bandera de la descentralización, como un mecanismo de la redistribución de recursos y de fortalecimiento de la democracia social.

Pero el hecho que tal concepto cubra a la mayoría de auspiciantes de la descentralización, no significa que exista una sola propuesta conceptual, sino que bajo diversos conceptos se propugne el cambio de un modelo del Estado burocrático – paternalista, calificado como centralista, ineficiente, obsoleto y autoritario. Por ello, los contenidos e interpretaciones existentes sobre la descentralización deben ser contextualizados dentro de las concepciones políticas e ideológicas preponderantes, las que se podrían agrupar en dos modelos: conservador o neoliberal y redistributivo.¹

Cabe destacar, en primer lugar, el esfuerzo de los patrocinadores de este modelo por incorporar, a través de la cooptación, en su discurso y en su proyecto, términos y conceptos como los de “participación ciudadana” y “empoderamiento”, términos otrora que correspondían al lenguaje de la izquierda; o la redefinición de los contenidos y alcance de los conceptos de descentralización, entendida como delegación de funciones antes que como transferencia definitiva de competencias². Veamos, a continuación, el papel que este modelo otorga al Estado, a la participación ciudadana, a la planificación y a las políticas sociales.

Respecto del papel del Estado, el modelo conservador concibe a la descentralización como una forma de reestructuración radical de la relación entre el Estado y la sociedad, dentro de la perspectiva de consolidación del capitalismo de libre mercado y de “operativización” de la retirada del Estado de su papel tradicional como garante de los principios de ciudadanía. El Estado se limitaría a proteger a los ciudadanos contra la violencia, el robo, el fraude y a hacer cumplir los contratos. Esta concepción supone, a la vez, el retiro del Estado de las actividades económicas básicas, lo que se operará a través de la liberalización, desregulación y privatización.

1 Para el desarrollo de los dos modelos se ha tomado como guía el artículo de Eduardo Canel (ibíd.).

2 Martín Hopenhayn (1989) apunta que el discurso neoliberal está plagado de eufemismos que vuelven más llamativos sus planteamientos. Así resulta más atractivo, hablar de “diversidad” que del mercado, del “deseo de maximización de ganancias” que de la ganancia individual, de la “creatividad personal”, antes que del uso privado del excedente económico, de la “comunicación universal” que de las estrategias transaccionales para promover sus productos y servicios, de “autonomía” que de planificación (Cf. Ojeda Segovia, 1993:30).

También ve la descentralización como un mecanismo de reducción de las atribuciones estatales y de extensión de las relaciones de mercado, y un medio que facilite el desarrollo de un proyecto más amplio de la “modernización estatal” que busca reducir, sino eliminar, las funciones productivas y redistributivas del Estado, transfiriendo al mismo tiempo las responsabilidades de dichas funciones a la sociedad civil y al mercado. En este sentido, la tarea central del Estado sería la de crear las condiciones óptimas para el funcionamiento de mercados competitivos.

El mismo modelo concibe la participación ciudadana como un mecanismo de fomento y facilitación de iniciativas y proyectos de desarrollo local, de acuerdo a los principios de autogestión o de ahorro de los recursos que el Estado destina a los servicios sociales. En esta óptica, tratará de cooptar la participación y de utilizarla como un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.

La participación es pensada como un instrumento técnico y no como un tema esencialmente político, íntimamente relacionado con el poder. En esta perspectiva, el ciudadano es identificado como un “ciudadano consumidor”, cuya identidad se define principalmente a partir de su rol como consumidor de mercancías y de servicios, a través de su participación en el mercado.

En cuanto a la planificación, conforme a la concepción neoliberal, el Estado desempeña un papel de facilitador político, comunitario y de mercado, antes que de proveedor de servicios y garante de asistencia social, como lo fue en el pasado. Facilitador político en el sentido de buscar la redefinición de la estructura, funciones y responsabilidades del Estado, en miras a una reforma administrativa que instituya un Estado “moderno” y “mínimo”. Facilitador comunitario en la perspectiva de dinamizar la participación y la sociedad civil a través del fomento y el apoyo al surgimiento de iniciativas y de proyectos de desarrollo local, de acuerdo a los principios de autodeterminación y autogestión. Como facilitador de mercado, el papel del Estado se reduciría a fomentar las condiciones que faciliten la operación de la economía competitiva de libre mercado, de allí que el Estado óptimo sería el Estado mínimo, retraído de las tareas productivas y distributivas.

Finalmente, en relación con las políticas sociales, esta posición busca traspasar a la colectividad las responsabilidades sociales que actualmente tiene a cargo el Estado. Por ello que la política social estatal sea concebida como una política de emergencia, subsidiaria, transitoria, compensatoria y en

pequeña escala para aliviar, sobre todo, los casos de indigencia. Política que actúa sólo en caso de que fallen los mecanismos tradicionales y naturales (la familia, el mercado).

En cambio, el modelo redistributivo de la descentralización concibe a ésta como un proceso que forma parte de un proyecto más amplio de reforma del Estado. También lo ve como un mecanismo de democratización del Estado, a través de la ampliación de los espacios de participación en el ámbito local, como la forma privilegiada de garantizar una distribución más equitativa del poder y de los recursos. Según esta percepción, es un medio que busca la equidad y solidaridad nacional a través de la redistribución de la inversión y del gasto en todo el territorio. Es una instancia de fortalecimiento del papel del ciudadano como portador de derechos civiles, políticos y sociales con pertenencia a colectividades sociales. Constituye un mecanismo de mayor eficacia en la gestión municipal, centrada tanto en la prestación de servicios como en el mejoramiento de la calidad de gobierno y asegurar los derechos ciudadanos.

La caracterización de los dos modelos ratifica la existencia de comprensiones diversas e incluso contradictorias. Por lo tanto, es imprescindible precisar el contenido y alcance ideológico y político que el gobierno está dispuesto a aplicar, puesto que, particularmente en ciencias sociales no existe conceptos unívocos, sino que, unos más que otros contienen elementos ideológicos y políticos, a pesar de que todos propugnen, como en este caso, un objetivo común, esto es el cambio del modelo del Estado burocrático paternalista existente.

Competencias: un concepto por precisar

Por “competencia” se entiende jurídicamente la aptitud legal que tiene un órgano administrativo para obrar dentro de su atribución en un área de su responsabilidad; o el conjunto de funciones que un órgano puede ejercer legítimamente. La competencia determina las materias que entran en la esfera propia de cada autoridad. Toda atribución de competencia es creada por el Estado en ejercicio de su potestad pública, competencia que representa al mismo tiempo una autorización y una limitación.

Efraín Pérez, destaca que el concepto fundamental en la discusión sobre descentralización y autonomías es la competencia. Recuerda que la atribución de la competencia sólo puede provenir de la Constitución y de la ley. En efecto, según la Constitución Política ecuatoriana (Art. 119): “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común”. Esta disposición, precisa Efraín Pérez (2001: 29), tiene sus excepciones en las instancias en las que la misma Constitución y un par de leyes, delegan al ejecutivo la facultad de atribuir competencias como por ejemplo, cuando incluye entre las atribuciones y deberes del presidente de la República “regular la integración, organización y procedimiento de la función Ejecutiva” (Art. 171, 9), determinar “las materias de competencia” de los ministerios (Art. 176). Además de las funciones contenidas en la Ley de Modernización (Art. 40) e incluso la facultad de transferir competencias a las entidades seccionales, por convenio, que la Ley de Descentralización atribuye al Ejecutivo (Art. 9 y 12 de la Ley de Descentralización). En todos los casos, apunta el autor mencionado, la delegación y transferencia de competencias a entidades públicas, el Estado se reserva la llamada “tutela” que consiste en el conjunto de controles sobre diferentes aspectos de la actuación de los órganos descentralizados: en primer lugar, el control jurisdiccional, el control de legalidad, el control de uso de fondos, etc.

La legislación ecuatoriana emplea indistintamente una serie de términos en forma equivalente a la de competencia, como son: facultades, funciones, atribuciones, responsabilidades (Art. 9 y 12 de la Ley de Descentralización)³. Pérez en el trabajo citado recuerda que en su ensayo sobre “Gestión Pública Ambiental” (1997) analizó los componentes de la gestión pública, dentro de los cuales desglosa: políticas, planeación y financiamiento, normativa, estructuración institucional, potestad reguladora, administración, manejo y operación, seguimiento y control, y sanción y jurisdicción. Estas clasificaciones permiten aclarar las aparentes confusiones en la descentralización administrativa, puesto que, en ocasiones, se transfieren algunos componentes, como es el caso de los convenios suscritos entre el Ministerio del Ambiente y los consejos provinciales.

3 En relación con el contenido de estos términos, Pérez (op. cit.: 29) recoge de algunos autores de derecho público, algunos de los usos, así como de las discrepancias.

Como se puede apreciar, el concepto de competencia y aún más los posibles componentes que puede contener cada competencia, confrontado con las posibilidades y capacidad operativa (tema que será tratado más adelante), son un asunto que requiere, además de la decisión política, el conocimiento técnico necesario de su complejidad. Esta complejidad se muestra, por ejemplo, en el caso de las Comunidades Autónomas Españolas (CCAA) que inicialmente pretendieron recoger en sus estatutos todas las competencias posibles, pero en la práctica se produjo diferencias, como es el caso de algunas CCAA que no deseaban alguna competencia, e incluso se olvidaban de recogerla. Por ejemplo, Cataluña asumió la gestión de prisiones, pero otras CCAA no lo hicieron porque consideran una competencia difícil e ingrata. Galicia “olvidó asumir una competencia tan sencilla como el control sobre los espectáculos públicos”, recuerda Eliseo Aja (1999:101).

Hay que tener presente que la distribución de competencias implica necesariamente una distribución de poder. Esta situación se expresa en los frecuentes conflictos que experimenta su aplicación. La complejidad de las controversias es de tal magnitud que son conocidos y resueltos por el nivel más alto de dirimencia constitucional: Tribunal Constitucional⁴.

En el caso ecuatoriano, el Reglamento a la Ley de Descentralización dispone la creación de la Comisión Nacional de Competencias, cuya función fundamental consiste en impulsar el proceso, atender y resolver reclamos y controversias que surgieren entre los actores de los convenios. Dicha comisión estará integrada por tres delegados del Ejecutivo, el CONCOPE y AME⁵. Se crea adicionalmente una secretaría técnica de la comisión, que será rotativa entre las diversas ciudades del país y que se encarga de la tramitación de reclamos y demandas.

4 En el caso español los Tribunales Constitucionales se diferencian de los Tribunales Supremos en que sus miembros no son jueces de carrera, sino profesores y juristas destacados, nombrados por el Parlamento. (Eliseo Aja; *ibid*: 126).

5 Respectivamente Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Formas de descentralización, financiamiento y capacidad operativa

Jonas Frank (2003: 415) en un análisis comparativo de descentralización por competencias en la región andina, sistematiza cuatro diferentes formas de descentralización por competencias: una de tipo uniforme, una de carácter flexible, un sistema que cuenta con un mecanismo de interlocución y un sistema que cuenta con una política nacional orientadora. El sistema uniforme de descentralización, precisa Frank, ocurre generalmente en los países en donde la voluntad política para llevar adelante el proceso es muy alta. Es uniforme respecto a dos criterios: *de jure*, no asume la descentralización como proceso; y no da cabida al principio de flexibilidad para que los entes receptores puedan asumir las nuevas competencias de acuerdo a su capacidad (Bolivia, Colombia, Perú).

Los sistemas flexibles se construyen sobre la voluntad mutua, tanto del transferidor como del receptor. Esta estrategia permite tomar en cuenta tanto la capacidad de gestión como el gradualismo en el tiempo, pero además, advierte Frank, guarda ciertos peligros, ya sea porque no siempre existe en ambas partes la voluntad de llevar a cabo el proceso, ya por la impredecibilidad, la descoordinación y hasta la parálisis del proceso, y, finalmente la posibilidad de creación o profundización de desigualdades respecto a las competencias entre gobiernos locales y gobierno central. Este sistema lo inauguró Venezuela y luego fue adoptado por Ecuador.

El sistema de interlocución es una combinación entre el mecanismo flexible de convenios y la instancia de interlocución que, como en el caso de Venezuela, es ejercida por el gobernador del Estado que debe obtener la opinión de la Asamblea Legislativa Estatal para la recepción total o parcial de una competencia concurrente. Además, el presidente, previa autorización del Senado tiene también la facultad de proponer la transferencia de competencias.

La política nacional como estrategia empieza a perfilarse y consiste en realizar la transferencia de competencias sobre la base de una política nacional de descentralización y desconcentración, expedida por el gobierno nacional. Frank, opina que este sistema se está construyendo en el Ecuador a través del diseño de una política que se convertiría en una guía para el proceso, política nacional que contaría con una propuesta sobre la reorganiza-

ción de 120 competencias⁶.

El artículo 226 de la Constitución Política precisa la relación entre transferencia de competencias y recursos, al disponer: “En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias”. El artículo 7 del Acuerdo de Regulación para la Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales, es todavía más enfático al establecer: “Por la transferencia de competencias ambientales habrá transferencia definitiva, de recursos financieros, humanos y tecnológicos”. Dispone además que la transferencia de los recursos será negociada de acuerdo a las competencias que se van a transferir y que dichos recursos deberán acordarse con el Ministerio de Economía y Finanzas. Dispone además que se considerará transferencia de recursos financieros la transferencia de tasas que una competencia tenga al momento de la transferencia.

El sistema de financiamiento de las atribuciones y competencias transferidas, en este caso, ambientales, debe guardar proporción y congruencia con la complejidad contenida en cada caso, todo ello dentro de un marco de autonomía y responsabilidad política de los gobiernos seccionales que asuman dicha competencia. La legislación ecuatoriana no prevé formas y mecanismos para un control funcional y práctico.

El mismo artículo dispone en su inciso tercero: “La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”. Precisamente con el propósito de contribuir con el análisis de los procesos de planificación y gestión, algunos organismos nacionales, con la asistencia técnica y financiera del Fondo de Población de Naciones Unidas, desarrolla, entre otros temas, el de capacidad institucional como condición para asumir nuevas competencias por parte de los organismos seccionales (ODEPLAN et al., 2002). La generación de capacidad, destaca el trabajo mencionado, es una condición básica del desarrollo y la base para asumir nuevas funciones en el ámbito local. Inmediatamente se plantea el tema de cuáles serían las capacidades técnicas necesarias. En ese sentido, privilegia la capacidad de planificación, de gestión, de conocimien-

6 El trabajo sobre competencias realizado por el CONAM y la GTZ (CONAM, GTZ, 2001), explora precisamente las posibilidades de reorganización de competencias mediante la transferencia de ellas hacia las entidades seccionales autónomas y delegaciones del régimen dependiente.

to especializado en ámbitos de ordenamiento territorial, ambiente y prestación de diversos tipos de servicios. Lograr estas capacidades, implica el manejo de herramientas en diversos ámbitos como el jurídico, el de fortalecimiento institucional, diseño y gestión de procesos, potenciación de recursos humanos, manejo de sistemas de información, planeación institucional, etc.

Es una constante en América latina, la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, hecho que puede hacer fracasar los esfuerzos descentralizadores. No se puede ocultar el déficit de personal calificado y de infraestructura material de la administración pública local, por lo que es fundamental fortalecer la capacidad operativa orientada a la absorción de la competencia ambiental de los gobiernos seccionales. Con relación a la capacidad, en algunas autoridades provinciales y municipales prima el criterio de considerar que ésta se irá adquiriendo en la práctica y por tanto, se asignará responsabilidades y recursos suponiendo que dicha capacidad se generará al enfrentar la necesidad de cumplir las funciones. La experiencia en varios países de la región no confirma necesariamente este criterio, al contrario, afirma la necesidad de fortalecer la capacidad técnica, social y administrativa, particularmente de los operadores de las competencias transferidas.

Además de las capacidades mencionadas, está la de generar ingresos por fuera del presupuesto del Estado, que incluye la capacidad de recaudación y la existencia de sistemas para ello (Ibíd: 27). En la parte correspondiente a los indicadores y estándares relacionados con la capacidad institucional, el documento en mención incluye el liderazgo, la organización y funcionamiento municipal, la capacidad para asumir procesos de mejoramiento institucional, la generación de ingresos municipales y el manejo de sistemas de información

De hecho, los sistemas descentralizados, en general, favorecen el desarrollo de los talentos y de la carrera política. La experiencia muestra que la carrera política de muchos políticos comienza en los niveles locales e intermedios de gobierno. En ese sentido, los sistemas descentralizados muestran tener mejores condiciones de proveer políticos que de necesitarlos, lo que representa una ventaja significativa cuando éstos son pocos.

En el país, la disponibilidad de recursos humanos calificados en los gobiernos locales parece ser insuficiente. Normalmente, el personal más capacitado prefiere trabajar para el gobierno central, no solo en razón de la dife-

rencia de remuneraciones, sino especialmente de oportunidades profesionales y familiares. Esta constatación lleva a plantear la necesidad de considerar el pago de bonificaciones salariales o el ofrecimiento de contratos temporales para el caso de municipios alejados o de magnitudes tan reducidas que no permite un pago atractivo para profesionales con preparación en desarrollo local.

En relación con la carrera política, sin duda, el gobierno central suele ser más atractivo que los niveles inferiores, ya que promete mayor influencia, una posición más relevante y, en particular, mayor atención por parte de los medios de comunicación. Este hecho explica en buena medida que las personalidades políticas más fuertes prefieran hacer carrera en el poder central, lo que incrementa la fuerza de gravedad del gobierno y la administración nacionales.

Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental

El “Acuerdo de regulación para la transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales en el ámbito de la gestión ambiental” dispone que el Ministerio del Ambiente ejercerá competencia sobre aquellas actividades, operaciones y proyectos de interés nacional. Las competencias transferidas se ejecutarán y desarrollarán de manera integral salvo las competencias exclusivas del ministerio. Además contempla que el Ministerio del Ambiente mantendrá la responsabilidad exclusiva sobre las competencias de administración del patrimonio genético, de bioseguridad y comercio internacional del recurso forestal.

El “Convenio marco de transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales” determina las competencias, funciones, atribuciones y responsabilidades que se transferirán desde este ministerio a los gobiernos seccionales autónomos; y, establece los criterios y procedimientos generales para la transferencia, a los cuales se remitirán los convenios específicos a suscribirse con cada consejo provincial a nombre de su provincia.

Precisa que la competencia relacionada con la autorización y control del aprovechamiento forestal y la movilización de productos forestales, se realizará mediante el otorgamiento de guías de circulación, será ejercida por el

Ministerio del Ambiente. Establece además la tercerización del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal, esta competencia será coordinada con el CONCOPE hasta el 31 de diciembre del año 2002, puesto que a partir del 1 de enero del año 2003, la responsabilidad de la supervisión de la operación del mismo Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal, será manejada concurrentemente entre el Ministerio del Ambiente y los consejos provinciales, de acuerdo con su jurisdicción, asegurando la continuidad de dicho sistema.

El convenio en mención dispone que los beneficios económicos adicionales que resultaren para el Estado, como producto de la recaudación de tasas por la prestación de servicios técnico-administrativos de la gestión forestal a concesionarse en el marco del “Sistema nacional tercerizado de control forestal”, será distribuido equitativamente entre el Ministerio del Ambiente y los gobiernos seccionales autónomos.

El artículo 8 de la Ley de Gestión Ambiental dispone: “El Ministerio del Ambiente será la autoridad ambiental nacional, rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, encargada de establecer las estrategias de coordinación administrativa y de cooperación con los distintos organismos públicos y privados”. El “Plan nacional de descentralización” establece la necesidad de que en el ámbito central se determinen las competencias susceptibles a ser transferidas o delegadas, así como los recursos disponibles para la administración de dichas competencias. De acuerdo a lo previsto en el artículo 34 de la Ley de Modernización del Estado y en el “Plan nacional de descentralización”, corresponde al Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), coordinar, supervisar y controlar la ejecución de las políticas de descentralización que tienen por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la AME y con el CONCOPE.

Temas pendientes

La experiencia de aplicación de la transferencia de competencias plantea un conjunto de inquietudes que es necesario enfrentarlas a fin de disminuir riesgos y errores. Para el caso de la transferencia de las competencias am-

bientales, hay que responder cuestiones tales como: si es posible aislar el tema del ambiente de los otros aspectos de la realidad local, provincial, regional; los criterios o requisitos para calificar la capacidad de gestión del organismo que solicita la transferencia. ¿Se trata de una “auto calificación”, de una calificación compartida con el Ministerio del Ambiente o con el CONAM? ¿Cuál es el papel que desempeña el Ministerio de Finanzas, en la determinación de los recursos a ser transferidos?

Respecto de los recursos fiscales destinados al financiamiento y operación de aquellas, es indispensable tener respuestas a las siguientes preguntas: ¿cuánto le costaba al Estado la competencia antes de transferirla?, ¿Cuánto le costará al Estado la transferencia de esa competencia? ¿Cuánto le costará en el futuro al Estado la transferencia de las competencias ambientales?

Respecto de los aspectos que se incluyen en los costos, hay que precisar si dentro de éstos se incluye la capacitación, un porcentaje de la administración general del manejo de la competencia, los costos indirectos, como inflación, depreciación de activos de la entidad, costos de mejoramiento de los servicios, indemnizaciones para la reducción o traslado del personal, costos del manejo del Sistema Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, así como la supervisión, coordinación y regulación que el ministerio se reserva se incluye o no dentro de los costos de manejo de la competencia.

El método de costeo deberá ser acordado entre los actores. Las respuestas a estas preguntas son altamente complejas en razón de la necesidad de definir los componentes de cada elemento que se incluya en el antes y después. Es necesario plantearse además el tema de los incentivos que tendrían los diferentes municipios y consejos provinciales para hacerse cargo de esta competencia.

El estudio sobre competencias realizado por el CONAM y la GTZ⁷ (op. cit: 11) reconoce que los aspectos fiscales y políticos son determinantes en este ámbito. Reconoce, así mismo, que las competencias con atribuciones no asignadas (“vacíos”), para el caso de los sectores de recursos naturales y medio ambiente, “el Estado aún no ha podido responder a estas necesidades nuevas en forma orgánica”. Por lo que plantea la necesidad que, en es-

7 N. del E.: la agencia de cooperación alemana, GTZ, desarrolla un programa específico de apoyo a la descentralización en el Ecuador.

tos sectores, el Estado asuma competencias y atribuciones no asignadas – los llamados vacíos – en los diferentes niveles de gobierno, sea éste nacional, provincial o cantonal (por ejemplo: competencias de “áreas protegidas”, “bosques protectores y áreas especiales”, control y prevención de la contaminación ambiental”).

En cuanto a la estructura del Estado, este informe señala que no existe una articulación de los diferentes niveles de gobierno en forma jerárquica, que éstos operan paralelamente. Por tanto, es necesario que se produzcan cambios en la estructura del Estado que permitan determinar, en cada competencia, las atribuciones a ser gestionadas y en qué nivel de administración, de acuerdo al principio de subsidiaridad.

A excepción de las competencias exclusivas del nivel central, resulta difícil optar a priori por un determinado nivel para la asignación de competencias. Sin embargo, según el CONAM y la GTZ se pueden destacar cuatro criterios para asignar competencias: la subsidiaridad, la participación social, las externalidades y las economías de escala. “La decisión sobre la asignación de competencias a cada uno de los niveles de gobierno depende, obviamente, de los objetivos de la descentralización y, por tanto, de la importancia de cada criterio. El argumento más controvertido y a veces generalizado es, sin duda, el que los gobiernos de niveles superiores son “más capaces” que los ubicados en niveles inferiores. En la mayoría de los casos, esto no tiene fundamento técnico, y convertirlo en un criterio para la asignación de competencias sería aún más arriesgado, que el problema de la deficiente capacidad de gestión que existe también en el nivel central” (Ibíd: 18).

Escenarios de la descentralización

Primer escenario: la descentralización administrativa se mantendrá en un perfil bajo, a través del mantenimiento de la política de convenios y acuerdos de transferencia de determinadas competencias en áreas en las que el Estado no dispone de recursos presupuestarios como turismo y ambiente. Esta hipótesis se fundamenta en la ausencia del tema en la agenda política del presidente de la República, la ausencia de recursos especiales en el presupuesto de 2003 para apoyar el proceso de transferencia. Al parecer, en el corto plazo, sería el escenario más probable.

Segundo escenario: se impulsarán la transferencia de competencias del gobierno central en sectores que por razones financieras o de alta conflictividad, considere el gobierno conveniente sean transferidos a los gobiernos seccionales. Esta hipótesis se fundamenta en la presión de grupos de poder de la Costa, la inclusión del tema en los “diálogos nacionales” y la presión de los legisladores. Este escenario podría prosperar en el supuesto de aumentar la presión de los grupos de poder de la Costa, de los legisladores y de las asociaciones de gobiernos seccionales.

Tercer escenario: la descentralización formará parte de las políticas prioritarias del gobierno. Esta hipótesis se fundamenta en las movilizaciones sociales, especialmente indígenas (gobiernos alternativos), la presión de los grupos de poder de la Costa y de los organismos que aglutinan a los gobiernos seccionales (AME, CONCOPE). En el corto plazo, este escenario aparece como el menos probable.

Conclusiones

El tema de la transferencia de competencias ambientales permite confirmar, en primer lugar, la estrecha relación de la descentralización con la estructura del Estado, así como la necesidad de precisar el marco ideológico y político contenido en el concepto que el gobierno emplea sobre la descentralización, ello en razón de no existir un concepto unívoco de descentralización, lo que exige analizar las probables consecuencias de la aplicación de un modelo conservador o de un modelo redistributivo. Los temas de capacidad operativa de los organismos receptores de la competencia ambiental y de financiamiento de la transferencia, deben ser estudiados con detenimiento, en especial en relación con la decisión y voluntad política tanto del gobierno central como de los gobiernos seccionales para enfrentarlos de manera estructural.

La capacidad para asumir nuevas competencias debe ser proporcionada con relación a la naturaleza, problemas y oportunidades que presentan las competencias por asumir. En ese sentido, César Vallejo Mejía (1997:28) apunta que la descentralización “se desea, se “merece”, se gana y se debe poder perder; no se recibe gratuitamente por la sola virtud de alguna ley, ni debe ser automática o absoluta”. La modalidad establecida en la Ley de Des-

centralización respecto de la transferencia de las competencias a través de acuerdos y convenios, no ha producido los resultados esperados no solo en nuestro caso, sino en el del país pionero en este campo como es Venezuela, por lo que debería ser revisada detenidamente.

El proceso de descentralización emprendido en el Ecuador, en opinión de académicos y políticos, se ha desarrollado en forma ambigua, tímica y limitada a la suscripción de convenios con organismos seccionales⁸. Estas características, al parecer, se mantienen en el actual gobierno. Es más, hasta el momento no existen signos que permitan avizorar cambios importantes, de allí que cualquier propuesta sobre descentralización y más concretamente sobre la transferencia de competencias ambientales, deberá tener como uno de los escenarios más probables, el mantenimiento de la tendencia centralista.

En la perspectiva, al parecer poco probable, de producirse cambios en la decisión de profundizar y vigorizar los procesos de descentralización, se debería insistir que este proceso debería caracterizarse por ser redistributivo y solidario, puesto que no se trata solamente de distribuir las competencias dentro del Estado, sino “que se diseñen mecanismos que permitan que los gobiernos locales menos capaces, los menos interesados o los que tengan menos capacidad de negociación puedan beneficiarse de gobiernos que muestren características más alentadoras” (Frank, op. cit.: 419). El tema de la gestión de las competencias ambientales por parte de los receptores, es sin duda, uno de los problemas más importantes que debe ser enfrentado a través de la capacitación y formación de profesionales de todo nivel y especialidad. La incorporación de la dimensión económica, tanto en la transferencia como en la recepción de las competencias ambientales, es una condición necesaria para la sostenibilidad de estos recursos, a través, por ejemplo, de la valoración de los recursos ambientales, del establecimiento de controles tarifarios para el uso de esos recursos, de la promulgación de un cuerpo normativo que haga viable dicha valoración.

Paralelamente a la transferencia de competencias ambientales, es imprescindible establecer programas y proyectos que incrementen la conciencia ambiental local, a través de campañas permanentes de educación, así como programas de apoyo y desarrollo de los sistemas comunitarios ancestra-

8 Véase al respecto los trabajos de Verdesoto et al., 2001; Carrión, op. cit.; Ojeda Segovia, 2002; Barrera et al., 1999.

les y contemporáneos, que busquen combinar la protección, conservación y producción de los recursos ambientales. Estos programas deberían constituirse en uno de los requisitos fundamentales para el mejor aprovechamiento de los recursos ambientales. El fortalecimiento de las capacidades administrativas y técnicas de los gobiernos seccionales constituye el instrumento operativo que volverá factible la ejecución de esta nueva perspectiva.

Es imprescindible diseñar una distribución más clara de las responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno, como en el caso de Colombia que ha expedido una ley de competencias y recursos para desarrollar los preceptos de la Constitución de 1991. Otra de las condiciones para lograr la eficiencia en el manejo de las competencias ambientales es, sin duda, la revitalización de los diversos actores de la gestión ambiental que interactúan con las comunidades y el sector privado, en el fortalecimiento de una nueva cultura orgánica en el seno del sector público. En otros términos, se precisa una profunda transformación técnica y administrativa que promueva la gestión descentralizada del Estado mediante la experimentación y puesta en marcha de nuevos diseños de organización y capacitación. La descentralización exige la modernización del Estado. El mejoramiento del sistema de información fiscal y socioeconómica nacional y local, permitirá la adopción de decisiones más justas y democráticas.

La experiencia latinoamericana en descentralización muestra la necesidad de fortalecer la coordinación en un nivel más alto, más amplio y más permanente que el requerido por un país centralizado. Por ello, deben crearse y perfeccionarse los instrumentos para una mayor cooperación y colaboración intergubernamental. Sin duda, el recurso humano es un factor fundamental en el proceso de descentralización, a tal punto que bien se podría advertir que mientras no se consolide el nivel profesional y laboral de los responsables de las competencias transferidas, la gestión de dicha competencia corre el peligro de fracasar o, en todo caso, ser inadecuada. Consecuentemente, es necesario capacitar a los que controlan y monitorean el proceso, así como a los que administran diariamente la competencia.

La competencia o incompetencia de los organismos y entes descentralizados, es un problema que debe ser enfrentado a través de varias dimensiones: formación y capacitación de recursos humanos que permita no sólo optimizar la capacidad técnica y operacional, sino la formación en materia de

conocimientos políticos, puesto que un sistema descentralizado necesita más personas dedicadas a la política que uno centralizado.

Sin la decidida voluntad política de traspaso de la competencia ambiental en forma conjunta no sólo con los recursos correspondientes y sin el mejoramiento de la calidad en la generación de recursos propios, la descentralización se podría volver, a la postre, en un mecanismo burocrático, intrascendente. Es, así mismo, fundamental que esta decisión se respalde en un marco de autonomía financiera y en un sano y sostenido proceso de descentralización fiscal; el destino de la descentralización no sólo será incierto sino que podría volverse regresivo, es decir, centralista.