

Anita Krainer y María Fernanda Mora  
Coordinadoras

# Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador

## Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008

Juan Ponce  
Director FLACSO Sede Ecuador

Barbara Hess  
Directora Residente -GIZ

Christian Breustedt  
Responsable del Programa PROMODE-GIZ

### Autores:

Susan Rina Velasco Portillo (FLACSO)  
Jimena Sasso (FLACSO)  
Carlo Ruiz Giraldo (GIZ)

### Equipo de apoyo:

Carlo Ruiz Giraldo (GIZ)  
Diana Balarezo Vinueza (FLACSO)  
Rubén Álava Cajiao (GIZ)



---

Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador / coordinado por Anita Krainer y María Fernanda Mora. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2013

136 p. : cuadros y gráficos

ISBN: 978-9978-67-403-1

DESCENTRALIZACIÓN ; ASPECTOS POLÍTICOS ; ASPECTOS JURÍDICOS ; CONSTITUCIONES ; LEGISLACIÓN ; MEDIO AMBIENTE ; SALUD ; GOBIERNO LOCAL ; ECUADOR

352.283 - CDD

---

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**

Agencia Quito

Íñaquito E3- y Av. Amazonas

Casilla 17-07-8721

Quito - Ecuador

Tel.: (593-2) 243 6333

Fax: (593-2) 243 9907

[giz-ecuador@giz.de](mailto:giz-ecuador@giz.de)

[www.giz.de](http://www.giz.de)

ISBN: 978-9978-67-403-1

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Creatibros

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: septiembre de 2013

---

Esta publicación fue financiada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, a través del Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PROMODE).

Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	8
<i>Anita Krainer y María Fernanda Mora</i>	
<b>La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador (1998-2008)</b> .....	15
<i>Susan Rina Velasco Portillo</i>	
<b>Descentralización del sector salud en Ecuador (1998-2008)</b> .....	59
<i>Jimena Sasso</i>	
<b>La transición hacia una nueva forma de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008</b> .....	95
<i>Carlo Ruiz Giraldo</i>	

# La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador (1998-2008)

Susan Rina Velasco Portillo\*

## Introducción

La reforma del Estado y la descentralización son temas que formaron parte de la agenda pública ecuatoriana las últimas dos décadas. Y como parte de este proceso, la descentralización ambiental atrajo el interés de políticos, técnicos y académicos.

Los organismos multilaterales de crédito se concentraron en el enfoque legal del tema (Real, 2004); mientras que las organizaciones no gubernamentales (ONG), en el fortalecimiento de los gobiernos locales (López, 2008; Carrasco y Andrade, 2010) y las relaciones entre municipios, empresas privadas y áreas protegidas (Poats y Suárez, 2007). Las provincias, como Azuay, editaron sus documentos donde detallan las gestiones que siguieron para asumir nuevas competencias (GPA-PDDL, 2007).

La academia, en cambio, tiene pocos trabajos, la mayoría de ellos, dedicados a analizar las instituciones formales (Narváez, 2009; Ojeda, 2003).

---

\* Boliviana. Comunicadora social especializada en periodismo económico. Tiene una maestría en Gobernanza Energética y es candidata al Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Estudios Andinos de la FLACSO Ecuador. Ha analizado la reforma del Estado, instituciones, actores, políticas energéticas y ambientales. Dictó clases en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz y la Universidad de las Américas (UDLA) de Quito. Publicó “La nacionalización pactada: una forma de gobernanza sobre el gas boliviano” (2011); “La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico” (2011), “La integración de la Comunidad Andina en el debate de la explotación petrolera en territorios indígenas” (2010), además de varios artículos periodísticos.

Lo que más hay es literatura de la descentralización en general, tanto del caso ecuatoriano como de otros países de América Latina (Barrera et al., 1999; Faust et al., 2008; Hurtado, 2007; León, 1998; Ojeda, 2000; Peña, 2003).

En ese sentido, el presente capítulo pretende contribuir a estos últimos debates y analizar la descentralización ambiental en Ecuador desde las interrelaciones de los actores involucrados en el proceso, con el fin de entender cómo se construyó el modelo “uno a uno” que estuvo vigente hasta el 2008. Para ello, se parte de dos preguntas ¿de qué forma los actores incidieron en el diseño e implementación de la descentralización ambiental? y ¿cómo el Estado, a través de sus instituciones, respondió a estas presiones?

Para responderlas se recurrirá a los aportes neoinstitucionalistas que sostienen que en el contexto de transformación que viven los países (profundización de la democracia, globalización, apertura de mercados, entre otros) existen actores de “arriba”, de “abajo” o de “afuera” que inciden en la soberanía de los Estados e influyen en el proceso de toma de decisiones políticas, por efecto de las múltiples interdependencias existentes (Pierre y Peters, 2000). En este escenario, el reto del Estado es mantenerse fuerte; lo que significa, dejar de lado su visión centralista y jerárquica y, más bien, tener la capacidad de adaptarse a las presiones y trabajar de forma flexible con los otros niveles de relacionamiento.

Para ese efecto, los actores estatales serán el Ministerio de Ambiente (MAE), el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y el Ministerio de Economía y Finanzas. Los “de abajo” serán los municipios, consejos provinciales y sus representaciones sectoriales, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE); los actores de “arriba” serán las agencias de cooperación internacional multilateral o bilateral, y los actores de “afuera” serán las ONG ambientales.

Este capítulo se encuentra dividido en tres partes. En la primera se desarrollan las interacciones de los tres niveles de actores según su grado de incidencia: en la segunda se abordan las respuestas del Estado a estas presiones, y, en la tercera, la ambigüedad legal existente. Al final se esbozan unas breves conclusiones.

## El rol de los actores en la política ambiental ecuatoriana

### Los actores de “afuera”

El debate ambiental ingresó a Ecuador en la década de los setenta, influenciado por “actores de afuera” del Estado, principalmente ONG, que cuestionaron los impactos globales generados por el modelo desarrollista.

Contagiada por las discusiones internacionales que lideraba el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Fundación Ecuatoriana para la Protección y Conservación de la Naturaleza (Fundación Natura), creada en 1978, fue la primera en posicionar una reflexión sobre la conservación (Fontaine, 2007:234). Y uno de sus principales logros fue coadyuvar a la creación del Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA), que era una red de defensores del medio ambiente en la que participaban distintos sectores de la sociedad.

Diez años más tarde, las ONG se multiplicaron<sup>1</sup> en vísperas de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de la Tierra, que se celebró en Río de Janeiro (Brasil) en 1992 (Varea, 1997), e influyeron para que Ecuador aprobara una serie de normas. Entre ellas, reglamentos para la prevención y control de la contaminación ambiental, para el manejo de los desechos sólidos, para la calidad del aire y para la suscripción del Convenio sobre Diversidad Biológica.

Su presencia adquirió relevancia durante el proceso de modernización que vivió Ecuador. En 1997, el presidente Abdalá Bucaram contrató al Centro Ecuatoriano de Derechos Ambientales (CEDA) para adecuar el incipiente marco institucional sectorial al discurso del “desarrollo sostenible”. De esa manera, varias ONG, entre ellas, CLD y la Corporación OIKOS, participaron en el diseño de la Ley de Gestión Ambiental, aprobada en 1999 (Corral, 2008).

Una de las características de la Ley de Gestión Ambiental aprobada fue el establecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA), como “mecanismo de coordinación transectorial, de interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales” (Ley de Gestión Ambiental, artículo 5). Estaba a cargo del Ministerio sectorial, en

su calidad de rector, regulador y controlador y para reforzar ámbito local, se constituyeron las Unidades de Gestión Ambiental (UGA) en las provincias (López Hernando, 2004).

Conforme a ese último punto, el accionar de las ONG se concentró después en el fortalecimiento de las UGA en los gobiernos seccionales (López, 2008), porque las sentían muy débiles y no estaban de acuerdo con un traspaso mecánico de las competencias forestales a las provincias y municipios (Entrevista a Édgar Isch, 2011).

### **La incidencia de los actores “de arriba”**

Los actores “de arriba”, conformados por la cooperación multilateral y bilateral, también tuvieron una fuerte influencia en la política ambiental ecuatoriana y, en particular, en la descentralización. Su rol es evidente en dos momentos: a) en la construcción del marco institucional sectorial, b) en el diseño e implementación de la estructura jurídica de la descentralización.

#### *La construcción de la institucionalidad ambiental ecuatoriana*

En los noventa, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) impulsaron en toda América Latina el Consenso de Washington, un paquete de reformas estructurales para reducir el rol del Estado en la economía y, en general, en los procesos de toma de decisiones.

Ese esquema, basado en un enfoque neoliberal, propició la transformación de las instituciones estatales para facilitar una mayor participación de actores no estatales, principalmente, privados extranjeros. Así se fomentó la privatización de las empresas públicas estratégicas, la disciplina fiscal, la desregulación, la apertura de mercados, la entrada de inversión extranjera, las reformas tributarias, la reducción del gasto público, entre otras medidas.

En Ecuador ese proceso de transformación se llamó “modernización”. Pero el sector ambiental no estaba listo para encararlo. Y cuando el país

aceptó los compromisos de la Cumbre de la Tierra no tenía una entidad pública que dirija las políticas sectoriales y las agrupe. Todo el marco normativo estaba disperso en diferentes instancias, como en la Subsecretaría del Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Energía y Minas, la Unidad de Coordinación del Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (UCP) de la Subsecretaría de Minas u otras reparticiones que funcionaban en el Ministerio de Agricultura y en el Ministerio de Obras Públicas.

Frente a esa situación, el BM se comprometió a desembolsar un préstamo de 15 millones de dólares para la modernización sectorial, a través del Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental (PATRA), pero a cambio de que el presidente Sixto Durán (1992-1996) constituya una institución ambiental que haga de contraparte. Por esta razón, el gobierno creó, el 24 de septiembre de 1993, la Comisión Asesora Ambiental (CAAM), dependiente de la Presidencia de la República (Corral, 2008).

Sin embargo, la coyuntura de conflictos socio-ambientales que después vivió el Ecuador<sup>2</sup> obligó al presidente Bucaram a reforzar la institucionalidad sectorial. Y en sustitución del CAAM creó el Ministerio del Medio Ambiente (Decreto Ejecutivo N.º 195, 1996), donde centralizó las actividades que de forma dispersa realizaban el Instituto Ecuatoriano de Ecodesarrollo para la Región Amazónica (ECORAE), el Comité Interinstitucional para la Protección del Ambiente (CIPA) y el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este último es uno de los más importantes, porque le transfirió todo el control y manejo del sector forestal<sup>3</sup>. Pese a esto, el tema ambiental tuvo poca durante los siguientes gobiernos<sup>4</sup> y recién en 2001 se transformó en Ministerio de Ambiente (ya no Medio Ambiente) y adquirió autonomía jurídica y financiera.

### *Diseño e implementación de la descentralización ambiental*

La “modernización” institucional en Ecuador también fue influenciada por una corriente democratizadora, que surgió con mucha presencia en América Latina durante el proceso de transición democrática, post dictaduras



y que iba más allá de las transformaciones económicas estructurales (Carrión, 2007; Coraggio, 2004)<sup>5</sup>. Esta visión fue impulsada por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) (Entrevista a Diego Peña, 2011), llamada GIZ<sup>6</sup> desde 2011, en particular, desde su Proyecto de Modernización del Estado, Descentralización y Fortalecimiento de los gobiernos locales (Promode). Su objetivo era “fortalecer el proceso de modernización y descentralización del Estado” para disminuir la pobreza e incrementar los niveles de participación social (PROMODE, s/f).

A través de ese proyecto, la cooperación alemana dio a las instituciones ecuatorianas asesoría técnica, política y apoyo para construir el nuevo esquema de la descentralización. Inicialmente, desembolsaba dinero para pagar los honorarios de los técnicos del CONAM, debido a que el Estado no contaba con los recursos suficientes para ello. Después, aportó con especialistas que poseían amplios conocimientos en municipalismo, leyes y temas ambientales y que conocían la realidad latinoamericana. Con el tiempo, muchos de ellos pasaron a trabajar directamente en el CONAM.

Para la GTZ, también era importante impulsar la descentralización en Ecuador con el fin de cumplir con la “Estrategia de la cooperación para el desarrollo” (Estrategia 162), suscrita entre los países de América Latina y el Caribe y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), que promovía el fortalecimiento de la democracia, la institucionalidad y el Estado de Derecho; la protección del medio ambiente y el clima; la ampliación de las formas de cooperación a los niveles subregional y regional y la movilización de fondos adicionales para desarrollar créditos promocionales. Además, era relevante para que pueda cumplir con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), que es un instrumento internacional acordado el año 2000 por más de 190 países miembros de las Naciones Unidas, con el propósito de solucionar progresivamente hasta el año 2015, los grandes problemas que está enfrentando el planeta, entre los que destacan la erradicación de la pobreza extrema y la preservación del medio ambiente.

La participación de los técnicos de la GTZ permitió armar el modelo descentralizador ecuatoriano (Entrevista a Diego Peña, 2011; Entrevista a Janos Zimmermann, 2011) y diseñar la Ley Especial de Descentraliza-

ción del Estado y Participación Social, aprobada en 1997 (Ley N.º 27), la Constitución Política del Estado de 1998 y los Planes Nacionales de Descentralización (2001-2002) y (2003-2004).

Ellos diseñaron el modelo “uno a uno” o de “descentralización a la carta”, creado con la Constitución, y que consistía en que cada municipio podía solicitar las competencias que quería según sus posibilidades, a excepción de algunas que eran consideradas privativas del ámbito nacional (defensa y seguridad nacional, la dirección de política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado y la gestión de endeudamiento externo).

Para llevar adelante el proceso de descentralización en el país, los técnicos de la GTZ en el CONAM, entidad estatal encargada de encaminar la reforma institucional, se tuvieron que enfrentar, por un lado, a los especialistas del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que apostaban por una reforma reduccionista del Estado a diferencia de ellos que tenían una línea más democrática y, por otro, a los mismos funcionarios estatales que trataron de frenar los cambios.

Un ejemplo de esto último se dio durante el gobierno de Gustavo Noboa (2001-2003), cuando su hermano Ricardo asumió la dirección del CONAM y sustituyó la agenda descentralizadora por la agenda de las autonomías, bajo el argumento de que era la mejor alternativa para el país en ese momento (Cuestionario a Ricardo Noboa, 2011).

En ese contexto, los funcionarios de la GTZ trataron de enrumbar el proceso y para sobreponerse a la oposición de Noboa modificaron su estrategia interna dentro del CONAM. Jannos Zimmermann, ex director del Programa de Descentralización del Promode, lo recuerda así: “en esa situación fue interesante para mí y, creo que para el equipo, organizar un proceso más fuerte con fuerzas de abajo y casi contra el gobierno nacional (...) Entonces empezamos a desarrollar aliados con los diferentes niveles del Estado, municipios y provincias” (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011).

Y con el propósito de hacer “una prueba piloto” del modelo “uno a uno”, los técnicos de la GTZ que trabajaban con el CONAM escogieron al sector ambiental para empezar el proceso de descentralización en Ecuador. Bajo una “lógica de lo adecuado” (March y Olsen, 1995), consideraron

que éste era el sector de menos impacto social, en relación con la salud o la educación, que eran las otras dos áreas que querían impulsar (Entrevista a Jonás Frank, 2011), además, se pensó que este ámbito no tenía opositores fuertes dentro del sector público (Entrevista a René Larenas, 2011). La ministra de Ambiente, Lourdes Luque, respaldó esa decisión supuestamente porque era más viable. “Montar 40 centros de salud en una provincia resultaba más complicado, más costoso y más desgastante [políticamente] que crear en el consejo provincial una unidad de ambiente con un técnico ambiental” (Entrevista a Lourdes Luque, 2011).

De esa forma, el 17 de diciembre del 2001, en la gestión de Gustavo Noboa, el MAE, el CONCOPE y la AME, suscribieron el Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales<sup>7</sup>, para cumplir el requisito establecido en la Constitución. Cada municipio y provincia interesada en ingresar en esta área debía tramitar su propio acuerdo individual con las respectivas contrapartes.

El convenio ofrecía 22 competencias fijadas en una matriz que diseñó el MAE con asistencia de la GTZ (11 de ellas en el ámbito forestal y manejo de bosques y 11 en calidad ambiental) (Ver Cuadro N.º 1 y Cuadro N.º 2). Cada gobierno seccional debía elegir, bajo la modalidad “a la carta”, las que deseaba asumir. Sin embargo, ninguno de los dos esquemas diferenciaba las atribuciones por nivel de gobierno (nacional, provincial o municipal). Pese a esa falla de fondo, igual la matriz fue avalada por el MAE con el Acuerdo Ministerial N.º 55 (AM N.º 55, 2001).

**Cuadro N.º 1**

**Competencias A: Manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres**

1. Formular políticas en coordinación con las políticas nacionales.
2. Elaborar, ejecutar y avalar estrategias programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad.
3. Emitir normas forestales de plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, en coordinación con el MAE de acuerdo a la legislación ambiental.
4. Declarar bosques protectores y otorgar certificados de afectación de bosques protectores.
5. Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal.
6. Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción.
7. Capacitar, informar y realizar la extensión forestal y sobre biodiversidad.
8. Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres (excluye productos maderables).
9. Elaborar y ejecutar planes de Ordenamiento Territorial sobre la base de la política y las normas nacionales establecidas en esta materia.
10. Administrar el registro forestal y otorgamiento de patentes de funcionamiento de establecimientos forestales.
11. Concesionar el uso tradicional de manglares y humedales a comunidades locales.

Fuente: López, Hernando (2004). Elaboración: propia.

**Cuadro N.º 2**

**Competencias B: Calidad Ambiental**

1. Formular políticas en coordinación con las políticas nacionales.
2. Emitir normas jurídicas y técnicas previa coordinación con el MAE, conforme a la ley de Gestión Ambiental.
3. Sancionar de acuerdo con las normas y regulaciones en calidad ambiental.
4. Establecer mecanismos para prevenir, controlar, sancionar y corregir acciones que contaminen o contravengan las normas vigentes.
5. Realizar auditorías ambientales dirigidas a las actividades productivas o que puedan causar daños ambientales.
6. Formular sistemas de evaluación de impactos ambientales.
7. Formular y ejecutar el plan de prevención y control de calidad ambiental provincial o cantonal, así como los indicadores de su gestión.
8. Promover la participación social relativas al mantenimiento y mejoramiento de la calidad ambiental, el uso y operación de tecnologías ambientales sustentables.
9. Dar asistencia técnica a través de programas y proyectos a organismos públicos y privados en el control y aplicación de estándares específicos de calidad ambiental.
10. Capacitar.
11. Manejar la información ambiental dentro de su jurisdicción.

Fuente: López, Hernando (2004). Elaboración: propia.

En ese periodo, ocho consejos provinciales (Guayas, Los Ríos, El Oro, Loja, Manabí, Tungurahua, Pastaza y Zamora Chinchipe) y 60 municipios de diferentes tamaños y diversas líneas políticas suscribieron los convenios de transferencias (ver Anexo N.º 1 y Anexo N.º 2). Los gobiernos seccionales apoyaron este proceso porque confiaban en que iban a recibir más recursos económicos para llevar adelante esas competencias (Entrevista a Bolívar Castillo, 2011).

Por otro lado, el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales y la implementación de la descentralización también fue respaldado por otras agencias de cooperación internacional como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), que financió la sostenibilidad de los proyectos ejecutados por organizaciones de base que trabajaban en gestión ambiental, descentralización y desarrollo local (Cosude, 2004); la Cooperación Técnica Belga (CTB), centrada en descentralización, modernización del Estado, reforzamiento de las capacidades institucionales y protección del medio ambiente y, finalmente, el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), especializado en gestión local, participación ciudadana, democracia, desarrollo económico y manejo sostenible de recursos naturales. Este último centró su trabajo en las provincias de Chimborazo, Loja y Morona Santiago (López, María Eulalia, 2004)<sup>8</sup>.

### **Incidencia de los actores “de abajo”**

Los actores locales también influenciaron en la construcción de la descentralización en Ecuador, pero desde una lógica más crematística. Al principio, los partidos políticos de fuerte base regional, como el Partido Social Cristiano (PSC) cuyo bastión político era Guayaquil, decidieron apoyar la descentralización, porque la vieron como una oportunidad para obtener nuevos ingresos económicos para las provincias y los municipios (Entrevista a René Larenas, 2011). No la comprendieron como un proceso complejo que implicaba transformaciones político-administrativas más profundas.

En ese sentido, con un discurso anticentralista (Faust et al, 2008), escuchado en la retórica de la descentralización, el 20 de marzo de 1997 el Con-

greso aprobó por unanimidad la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales<sup>9</sup>. Con ella se les traspasaron recursos económicos nacionales sin ninguna competencia. Los consejos provinciales recibían el 4,5% y los municipios el 10,5%, porcentajes que eran distribuidos según diferentes criterios, entre los que estaban necesidades básicas insatisfechas, población y superficie territorial (Ley Especial de Distribución del 15%, 1997). La transferencia iba a ser gradual, inicialmente se les iba a dar un 5%, luego 7% hasta llegar al porcentaje total en el 2000.

El 15% era un ingreso adicional para los gobiernos seccionales. Adicional a ello, percibían beneficios del Fondo para el Desarrollo Seccional (Fondosec), impuestos y tasas. Por esta razón, para el especialista en desarrollo local, Santiago Ortiz (entrevista, 2011), la Ley del 15% fue “una ley fiscalista” que sólo buscaba responder los compromisos políticos de los partidos de turno y asegurarse la permanencia en el poder.

Con la aprobación de la Ley de Descentralización, propiciada por la GTZ y el CONAM, se pensaba corregir los alcances de la Ley del 15%, pero finalmente no se lo pudo hacer. Esto, porque los actores locales no estaban interesados en asumir nuevas competencias (León, 1998) y además, estaban divididos. Por un lado, las provincias potenciaron el liderazgo del CONCOPE y empezaron a fortalecer su papel político gracias al discurso autonómico que provenía del CONAM. Por otro lado, los municipios, articulados en la AME, cuestionaron las autonomías porque “suplantaban sus facultades y atribuciones” (Castillo, 2001:2) y en oposición discursivamente enarbolaron las banderas de la descentralización, aunque “su visión descentralizadora sólo se limitaba a percibir más recursos” (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011).

En ese escenario de disputas internas, el verdadero interés por impulsar la descentralización en Ecuador provino de los organismos internacionales (León, 1998:4). Esto se pudo observar, por ejemplo, cuando se dieron las tensiones entre los actores “de abajo”, entonces, los técnicos de la GTZ buscaron a las partes para conciliar, pero en vista de que sólo consiguieron adeptos en el CONCOPE, ya que la AME no quería trabajar con las provincias, la cooperación alemana decidió no tomarla en cuenta como

entidad mediadora del proceso y optó por trabajar directamente con los alcaldes para seguir adelante con el modelo “uno a uno” (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011)<sup>10</sup>. Esto nos permite asumir que, en el fondo, los cooperantes estaban decididos a avanzar sí o sí con la reforma en Ecuador y que además tenían la potestad de definir quiénes eran los interlocutores válidos en el debate y quiénes no.

En todo este contexto sólo hubo un claro momento en que el CONCOPE y la AME presentaron propuestas concretas para implementar la descentralización dentro del nuevo marco constitucional de 1998. Los consejos provinciales sugirieron la incorporación de “gobiernos intermedios” en el marco de su “Propuesta de Reformas Constitucionales para conocimiento de la Asamblea Constituyente” (CONCOPE, 1998) y “Resoluciones y Acuerdos del Seminario Internacional realizado por CONCOPE” (CONCOPE, 1999). En cambio, la AME planteó fortalecer el nivel municipal como base de la nueva estructura político administrativa, según señala su “Propuesta Global de Descentralización del Estado en el Ecuador” (AME, 1999).

Sin embargo, en ninguno de esos planteamientos ni en la lista de competencias que los gobiernos provinciales y municipios estaban interesados en asumir se encontraba el ambiente. Aunque claro, las alcaldías ratificaron su deseo de seguir cumpliendo con las atribuciones establecidas en la Ley de Régimen Municipal en su artículo 14, “prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines” (Ley del Régimen Municipal, 1999).

## **La adaptación del Estado a las presiones y los límites encontrados**

Tal como se pudo observar, diferentes niveles de actores “de afuera”, de “abajo” y, principalmente, “de arriba” influyeron de diversas maneras en el proceso de reforma institucional y de descentralización en Ecuador, y en las acciones y funciones del Ministerio del Ambiente y del CONAM. Frente a esa incidencia que, muchas veces llegó a traspasar las fronteras de soberanía del mismo Estado (Pierre y Peters, 2000), éste asumió una respuesta concreta.

A continuación se plantean tres tipos de acciones claves que asumió el Estado ecuatoriano frente a esas presiones y se analizan algunos factores que explican por qué no se llegó a implementar la descentralización ambiental tal como fue diseñada “desde arriba”. Los puntos son: debilidad y bloqueo institucional, agendas diferenciadas y ambigüedad legal.

### Debilidad y bloqueo institucional del MAE

El factor económico era muy importante para implementar la descentralización, porque la ley estableció el traspaso de recursos económicos, técnicos y materiales a los gobiernos locales para que asuman competencias. Sin embargo, cuando la GTZ, el CONAM y el MAE pusieron ‘a prueba piloto’ la descentralización en el sector ambiental, el Ministerio del Ambiente recién estaba conformando su estructura interna y empezaba a asumir su autonomía administrativa, técnica y financiera, por lo cual le fue difícil encarar el nuevo reto. Ésta fue la primera limitación que marcó la implementación del proceso.

El MAE contaba con 520 funcionarios en el año 2000, de los cuales 382 se desempeñaban en labores de campo en actividades forestales y de áreas naturales, mientras que 138 trabajaban en la planta central. Además, tenía pocos recursos económicos para auto-gestionarse. Poseía un presupuesto de alrededor de 8 millones de dólares –cuando al 2011 llegó a 120 millones (Entrevista a Patricia Herrmann, 2011)<sup>11</sup>– y de los cuales, la mayor parte iban dirigidos a cubrir los gastos administrativos de la oficina principal en Quito y en menor medida de sus representaciones de Esmeraldas, Azuay, Guayas, Cotopaxi, Chimborazo, Manabí, Morona Santiago, Napo y Sucumbíos (Herrmann, 2001:47-53).

Asimismo, el MAE tenía una cantidad limitada de recursos materiales, los cuales resultaban insuficientes para atender las 22 competencias transferidas en los convenios suscritos en 2001. Y si el Ministerio hubiera repartido lo poco que tenía, la transferencia habría sido irrelevante, porque “más habría costado la legalización de la propiedad de los bienes que su valor en sí” (Alomía, 2006).



Para Jonás Frank, uno de los técnicos de la GTZ que trabajó en el CONAM en el diseño del ‘modelo uno a uno’, el ambiente era “una competencia en construcción” y no necesitaba de una alta implicancia presupuestaria, porque “no contemplaba servicios de gran envergadura”. Por lo cual, desde su punto de vista, las limitaciones económicas del Ministerio no debieron ser un freno para transferir competencias, ya que en los hechos, “los esfuerzos para asumirlas eran netamente locales, bajo un reglamento o una función de regulación del nivel central” (Entrevista a Jonás Frank, 2011).

Pese a su explicación, la ley ordenaba claramente al Ministerio transferir recursos y a eso se rigió el MAE. La ex ministra de Ambiente Lourdes Luque admitió que simplemente le fue “muy complicado descentralizar” porque en su gestión (2001-2003) el presupuesto de la institución era muy reducido para cumplir con el mandato normativo (Entrevista a Lourdes Luque, entrevista, 2011).

Pareciese que una segunda limitación institucional en la implementación de la descentralización ambiental, de acuerdo a Herrmann, fue que el Ministerio no estaba en capacidad real de transferir competencias a los gobiernos seccionales, porque simplemente muchas de esas competencias “no las había ejercido nunca” y, por lo tanto, “no tenía nada que compartir en materia de recursos” (Entrevista a Patricia Herrmann, 2011) económicos, técnicos y humanos.

En 2001, cuando el MAE suscribió los convenios con los gobiernos seccionales, ejecutaba las 11 ‘competencias verdes’, referidas a la gestión forestal y de áreas protegidas, gracias a que heredó las actividades del INEFAN en 1996. Pero las otras 11 ‘competencias grises’, vinculadas con la calidad ambiental, no las había ejercido jamás. Según algunos expertos, esto se da, en parte, porque el control de la contaminación del aire y el agua eran funciones municipales y porque el Ministerio “siempre cedió los temas ambientales más complejos a otras instancias”, por ejemplo, la contaminación de petróleo al Ministerio de Hidrocarburos (Entrevista a René Larenas, 2011). Por tanto, como el MAE no ejerció jamás las competencias de calidad ambiental tampoco estaba en la capacidad de calcular el costo de la transferencia hacia las provincias y municipios, lo cual representó un gran problema ese momento. Los expertos de la GTZ dentro del CONAM

se dieron cuenta de esta situación en el camino de implementación del “modelo uno a uno” (Entrevista a Patricia Herrmann, 2011).

Mientras que las ‘competencias verdes’, plasmadas en la matriz de 22 puntos diseñada por el MAE con asistencia de la GTZ, tenían el respaldo en la legislación ecuatoriana, las ‘competencias grises’ fueron creadas teóricamente por los técnicos y contrastadas en talleres con las provincias, justo a puertas de que se suscriban los acuerdos con las provincias y municipios.

Y como la construcción de esas competencias fue teórica, eso derivaba en dos problemas. El primero legal, porque las competencias respondían a “interpretaciones libres de ciertas acciones institucionales” y carecían de un respaldo normativo para su implementación y, segundo, de coordinación, porque cada una de ellas obedecía a “acciones aisladas” más que a una articulación de componentes de un sistema de gestión integrado (Real, 2004).

Por todo aquello, la transferencia de competencias sobre calidad ambiental fue muy complicada, tanto para los funcionarios del MAE, quienes desconocían qué funciones específicas correspondían a cada una de las 11 competencias, como también para los técnicos de la GTZ que dieron continuidad al trabajo realizado por otros y organizaron talleres para la ejecución del proceso de descentralización ambiental.

Teníamos absurdamente 20 personas del Ministerio en la sala, los directores del Ministerio, todas las cúpulas y no sabían qué es la función. No pudieron describir la función (...) El subsecretario no fue capaz de escribir o declarar o explicar las diferentes funciones. Tenían una lista y no sabían qué estaba detrás de esta lista de funciones. (...) Mínimo saber qué vas a descentralizar, qué fondo vas a pasar, qué personal, etc. Ése fue un problema [que enfrentamos] (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011).

Una tercera limitación que enfrentó el MAE para implementar la descentralización ambiental fue el bloqueo institucional del proceso, basado en una posición centralista. Esto se pudo evidenciar en dos niveles: jerárquico y de mandos medios y bases.

En el nivel jerárquico, la ministra Luque, quien suscribió los convenios de descentralización ambiental, admitió que por más que los gobier-

nos seccionales solicitaron las ‘competencias verdes’, el MAE realmente no estaba dispuesto a transferirlas porque “eran muy sensibles, costosas y complejas de manejar”, como la administración de las áreas protegidas (Entrevista a Lourdes Luque, entrevista, 2011).

Explicó que, por ejemplo, el municipio de Puerto López pidió el manejo del Parque Nacional Machalilla y el municipio de Guayaquil, el control del Manglar de Chublut, pero de haberlos transferido como solicitaban esto le habría generado al MAE ‘disputas’ con las ONG ambientales y con la cooperación internacional “por traspasar el patrimonio de los ecuatorianos”. Aseguró, además, que muchas áreas protegidas atraviesan más de un municipio y el Ministerio temía que tras una eventual descentralización se quiebre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), se partan las áreas y se conformen parques municipales.

(...) No era tan sencillo como decir: “sí, lo decido, lo hago”. Lo mejor es llegar a acuerdos. Y al acuerdo al que yo llegué y, tengo que defenderlo, es que entregamos todas las competencias grises totalmente a quien trabaja el control de la contaminación (...) pero el manejo del SNAP se maneja a través del Estado, y así fue cómo lo hicimos. (...) El SNAP es el patrimonio de los ecuatorianos y no lo podía manejar irresponsablemente cualquier municipio o cualquier provincia. Ni siquiera el peso político de tener una ministra descentralizadora [como yo] logró que ese se pueda descentralizar esto (Entrevista a Lourdes Luque, 2011).

Por eso, para la ex ministra estaba claro que la descentralización ambiental sólo pasaba por la transferencia de las ‘competencias grises’, porque “el control de la contaminación era muy fácil de fortalecerlo y manejarlo” y además había cooperantes como Holanda, que ya estaban trabajando en esos temas (Entrevista a Lourdes Luque, 2011). Pero como se vio antes, el MAE jamás había asumido la calidad ambiental, por tanto, quería transferir algo que no existía propiamente, que no tenía recursos propios y que no tenía un sustento legal ni una articulación con el sistema de gestión ambiental.

Pese a la negativa del MAE, la Prefectura de Manabí insistió en su derecho de solicitar las ‘competencias verdes’, asignadas por los convenios, pero

la Procuraduría General de la República señaló el 24 de agosto de 2004, que su demanda era improcedente, porque las áreas naturales protegidas eran un patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado y, por tanto, no correspondía la descentralización de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos. Frente a esto, el gobierno, operativizó la figura de delegación para el manejo de los parques Machalilla y Cajas<sup>12</sup>.

Por su parte, los ministros Édgar Isch (enero-julio 2003) y César Narváez (julio 2003-marzo 2004) tampoco creían en la descentralización. El primero aseguraba que antes de hablar de descentralización era necesario plantear, primero, el fortalecimiento del MAE y la centralización de todo el marco legal ambiental en el Texto Unificado de la Legislación Ambiental (TULAS). Aseguró que una vez que el Ministerio se consolide institucionalmente y logre asumir las competencias que no había ejercido hasta entonces, se podría calcular los costos de operación y recién se podría pensar en transferencias hacia las instancias locales. Sin embargo, aclaró que lo único viable de traspaso eran las ‘competencias grises’, porque las del sector forestal eran muy delicadas. Además dijo que su posición tenía pleno respaldo de las ONG ambientales, con quienes no quería tener problemas por este tema (Entrevista a Édgar Isch, 2011).

Narváez, por su parte, consideraba que los gobiernos locales no tenían la capacidad para hacerse cargo de las competencias del Ministerio, porque “tenían una condición precaria y debilitada” (Entrevista a César Narváez, 2011). Y por eso, admitió que él no dio paso a la transferencia de competencias, aunque para cumplir con procedimientos internos viabilizó la creación de una Comisión de Descentralización dentro del MAE por órdenes de la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial (Entrevista a César Narváez, 2011). Aquí, nuevamente se repetía la política de “hacer para no hacer nada” en realidad.

El presidente de la AME Regional 1 y también alcalde de Antonio Ante, Luis Yépez Rocha, lamentó que el Ministerio haya “entregado el hueso y se ha quedado con la carne y el pastel” y que el manejo de los bosques y los permisos de explotación sigan en manos del gobierno central, cuando a los municipios les compete cuidar y administrar los bienes percederos (citado en Poder Municipal, 2004).

Los especialistas de la GTZ estaban conscientes que los municipios “no estaban preparados” para asumir el proceso del todo. Porque si bien tenían Unidades de Gestión Ambiental, creadas en el marco de la Ley de Gestión Ambiental, muchas de ellas, fueron manejadas como “un cajón de sastre”, donde se metía todo, y un solo funcionario “carecía de la capacidad para asumir varias competencias” (Entrevista a Patricia Herrmann, 2011). Pero igual decidieron continuar con la descentralización ambiental bajo la apuesta de capacitar a los actores locales, a través de otros cooperantes, como los belgas, los suizos o los holandeses.

En los mandos medios y bajos del MAE también hubo resistencia al cambio. En el año 2006, con el proceso de transformación en marcha, el 9% del personal del Ministerio se dedicaba a calidad ambiental, el 31% al sector administrativo y el 60% a capital natural, forestal y biológico. Sin embargo, de las 49 personas que se dedicaban a calidad ambiental, 47 radicaban en Quito y se oponían abiertamente a cualquier traslado a provincias o municipios (Salcedo, 2006, 6).

La Ley de Modernización estableció los traslados de personal para facilitar los procesos de reforma institucional en el país y ordenó el pago de la misma remuneración otorgada. Pero en los casos de transferencia definitiva, los involucrados debían dar su consentimiento expreso, salvo si el caso lo ameritaba. Pero el CONAM constató, en una serie de talleres participativos que realizó en 2005 en Ambato, Chimborazo, Bolívar, Loja, Zamora Chinchipe y Manabí, donde participaron directores regionales, líderes de proceso del MAE y funcionarios en general, que no había predisposición para el traslado.

Existe un nivel muy alto de desmotivación por parte del personal lo cual genera un deteriorado clima organizacional, que en si debe reflejar una baja eficiencia y eficacia administrativa y de servicios así como una resistencia sistémica a cualquier cambio (...) el clima organizacional interno no se ve propicio para generar sincronismos de acción con los GSA [gobiernos seccionales autónomos], a quienes el RRHH [recursos humanos] los ven como amenaza a su estabilidad laboral (Salcedo, 2006:34).

Varios especialistas coinciden en que los subsecretarios, directores, mandos medios y otros funcionarios del Ministerio se resistían a la descentralización,

porque sentían que al transferir competencias estaban perdiendo poderes, recursos y presencia institucional (Entrevista a Patricia Herrmann, 2011; Entrevista a Adolfo Salcedo, 2011; Entrevista a René Larenas, 2011)<sup>13</sup>.

En el mismo sentido, la ex ministra Luque señaló que así un ministro hubiese estado de acuerdo con empujar la descentralización de las competencias ‘verdes’ y ‘grises’, el gran problema era “la burocracia permanente” dentro del MAE, ya que el ministro designaba a 10 de los más de 800 funcionarios que se desempeñan allí, por lo cual, concluyó: “el monstrito camina solo” (Entrevista a Lourdes Luque, 2011).

En cambio, el ex subsecretario de Capital Natural Hans Thiel negó que personal de su rango haya tratado de frenar la implementación de los convenios de descentralización (Entrevista a Hans Thiel, 2011), tal como alguna vez denunció el Presidente de CONCOPE (El Universo, 19 de mayo de 2002). Aseguró que más bien, los frenos provinieron del nivel jerárquico, como el caso del ministro Isch, que no dio viabilidad a la tercerización del sector forestal, planteada por su persona, porque consideraba que ése era un asunto que debía ser manejado por el Estado, a través del Ministerio, y no por empresas privadas.

Los actores locales también cuestionaron el bloqueo interno del Ministerio. Para el alcalde del cantón Cevallos, Byron Cevallos, la burocracia del MAE y la falta de medidas para hacer cumplir la Constitución, las leyes y las normas frenó en gran parte el avance de la descentralización (Entrevista a Byron Cevallos, 2011). Este último punto también fue compartido por el secretario general de la AME, Jhonny Firmat Chan, quien cuestionó la forma discrecional con la que se manejaron las cosas en esa institución (Entrevista a Jhonny Firmat Chan, 2011).

Finalmente, otra muestra de la política centralista del MAE fue el registro de licencias ambientales. Dentro del abanico de competencias otorgadas, el Ministerio traspasó la posibilidad de que los gobiernos seccionales emitan licencias ambientales que les generen ingresos propios. Pero en el camino, la entidad les puso una condición, que para hacerlo tenían que registrarse previamente en el Ministerio, a través del Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA). El cantón de Loja junto con unos cuantos más siguieron el procedimiento, pero la gran mayoría, no. Para Larenas, la

poca participación representaba una clara señal de rechazo al contrasentido en el que cayó el MAE (Entrevista a René Larenas, 2011) que, por un lado, les transfería una competencia, pero por otro, les obligaba a seguir bajo su tutela centralista para ejercerla<sup>14</sup>.

### **Agendas diferenciadas entre gobiernos, ministerios y alcaldes**

Existían agendas diferenciadas entre los distintos actores involucrados en el proceso de descentralización ambiental que, finalmente, frenaron su implementación. Por ejemplo, en la gestión de Gustavo Noboa (2001) se firmaron los convenios de transferencia de competencias ambientales, porque los actores interesados en impulsar el proceso buscaban dar señales “simbólicas” de los avances de la descentralización. Ésta fue una política coyuntural de ganar-ganar.

Por un lado, la administración de Noboa ganaba réditos políticos con su bastión electoral Guayaquil, pues al no haber podido avanzar en el proyecto autonómico de la costa, al menos daba una muestra de que trató de hacer algo en el camino de restarle fuerza al aparato central. Por su parte, el CONAM ganaba fortaleza institucional y legitimidad, y la GTZ, cumplía con los objetivos internacionales de cooperación en Ecuador, que son fiscalizados por el Gobierno Alemán. La AME y el CONCOPE también ganaban legitimidad política y avanzaban en el proceso de adquirir más fortaleza. Así convergieron los objetivos a largo plazo que tiene la cooperación con los de corto plazo del Gobierno central ecuatoriano y de los gobiernos seccionales.

Pero para no abordar de forma inmediata el costo económico de la transferencia de competencias, los acuerdos fijaron un plazo de 45 días para suscribir una adenda complementaria, que señale claramente los recursos económicos, técnicos y humanos que se traspasarían del MAE a las provincias y municipios para que asuman sus nuevas competencias ambientales. Además, quedaba pendiente que el Ministerio de Economía empiece a negociar con el Ministerio del Ambiente el cálculo del costo de la transferencia de competencias ambientales.

Sin embargo, para el Gobierno de Lucio Gutiérrez (enero 2003-abril 2005), la descentralización administrativa, política y fiscal no era relevante, mucho menos el tema ambiental (Entrevista a Mauricio Pozo, 2011). Si bien su gobierno propició la creación de la Comisión Nacional de Descentralización y de Organización Territorial, que elaboró el Plan Nacional de Descentralización 2004, ambos fueron instrumentos que se constituyeron en “una cortina de humo” (Lascoume y Le Gales, 2007) para dilatar y no atender esos temas realmente y para frenar las presiones de los actores<sup>15</sup>.

El ministro de Economía y Finanzas de la época, Mauricio Pozo (2003-2005), quien provenía de un esquema empresarial conservador y que por su rango era miembro del Directorio del CONAM, aseguró que su despacho tenía otras prioridades antes que la descentralización, y en particular, que la descentralización ambiental. “Cuando usted no tiene qué dar de comer a los hijos, lo que menos te preocupa es que tengan un juguete recién salido” (Entrevista a Mauricio Pozo, 2011).

Aseguró también que las administraciones anteriores, y en particular, la de Gustavo Noboa, dejaron al Gobierno de Lucio Gutiérrez con deudas internas y externas elevadas, las cuales tenía que encararlas, por lo tanto, su atención estaba concentrada en ellas, pese a que las leyes, normas y convenios les obligaban también a responder la transferencia de recursos económicos para implementar la descentralización ambiental.

Aquí hay un problema real y es el problema de la capacidad económica de transferir. Usted puede tener todos los candados para que la transferencia sea relativamente automática, pero a veces la cantidad de plata no hay, o sea, hay prioridades. No es lo mismo vivir con un precio de barril de 18 dólares, a vivir en un precio de barril de 100 dólares. No hay ni punto de comparación. Yo no tenía gasolina para ponerle a los aviones de la fuerza aérea, ahora compran aviones, ésas son las diferencias. A pesar que esté pre-asignada [la transferencia], cuando hay falta de recursos es un problema real porque ahí viene el tesorero de la nación y te pregunta ¿a quién pago los sueldos a las Fuerzas Armadas, a la Policía o a la Salud? Y la respuesta a todos es: ‘pero no alcanza’. Entonces, hay que hacer de malabarista para ver con quién me retraso para poder pagar a los otros, porque estos son menos problemáticos. O sea, es todo un problema (Entrevista a Mauricio Pozo, 2011).



El ministro de Ambiente de la época, Édgar Isch, del MPD, confirmó que el sector ambiental era irrelevante en ese momento. Aseguró que el sector petrolero estaba antes que su sector y que, por eso, muchas políticas no avanzaron. Por ejemplo, que el gabinete jamás dio paso a los proyectos que presentó para reglamentar la Ley de Gestión Ambiental y que cuando le negó una licencia ambiental a la empresa privada TermoOriente, porque no cumplía con todos los requisitos, fue observado bajo el argumento de que estaba frenando “un proyecto bandera del gobierno” (Entrevista a Édgar Isch, 2011). Además como se explicó antes, ni Isch ni su sucesor César Narváez tenían intención de dar continuidad al proceso de descentralización ambiental iniciado por su antecesora Lourdes Luque.

La falta de continuidad se agudizó más aún por la inestabilidad política que vivió el país. Desde que se firmaron los convenios de descentralización ambiental, pasaron tres presidentes y seis ministros de Ambiente (ver Cuadro N.º 3).

**Cuadro N.º 3**  
**Ministros del MAE periodo presidencial 2001-2008**

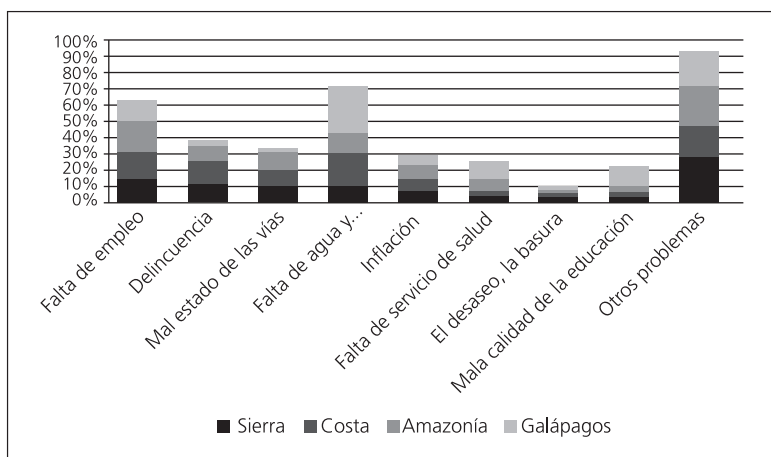
Periodo presidencial	Ministro(s)	Fecha
Dr. Gustavo Noboa Bejarano	Dra. Lourdes Luque de Jaramillo	04/05/2001 - 15/01/2003
Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa	Lcdo. Edgar Isch López	15/01/2003 - 14/07/2003
	Ing. César Narváez	14/07/2003 - 04/03/2004
	Ing. Juan Carlos Camacho Dávila	23/02/2005 - 20/04/2005
	Msc. Antonio Matamoros	22/04/2005
Alfredo Palacio González	Ab. Anita Albán Mora	27/04/2005 - 15/01/2007
Rafael Correa	Marcela Aguiñaga Vallejo	16/01/2007 -11/2012

Fuente: página web del MAE. Elaboración: S. Velasco y D. de la Fuente.

Por otro lado, la descentralización ambiental y la ejecución de los convenios suscritos tampoco fueron temas relevantes en la agenda de los actores locales. Según un estudio de Cedatos titulado “La Evaluación de la Gestión Municipal”, realizado en enero de 2009, el tema ambiental, expresado en términos de calidad ambiental (desaseo y basura), no estaba entre los cinco principales problemas de la población ecuatoriana de la sierra, costa, amazonía ni Galápagos (Ver Gráfico N.º 1).

A la gente le preocupaba, en primer lugar, la falta de agua y alcantarillado, la falta de empleo, la delincuencia, la falta de servicios de salud, la mala calidad de la educación. Además de ellos, hay “otros problemas” que fueron nombrados por la gente, entre ellos, la crisis económica, el transporte público, la falta de un buen gobierno municipal, la corrupción, la situación política del país y la falta de energía eléctrica.

Gráfico N.º 1  
Principales problemas en los cantones identificados por la población  
(a enero de 2009)



Fuente: Cedatos /Gallup Internacional. “Evaluación de la Gestión Municipal a enero de 2009. Informe de Resultados Nacional. Elaboración: propia.

La falta de interés local por el tema ambiental debido a los pocos réditos políticos que generaba también pudo ser comprobada en casos muy

concretos. Por ejemplo, la alcaldía de Mocha, un municipio pequeño, que firmó el convenio con el MAE el 28 de octubre de 2002, no insistió en la suscripción de la adenda ni en la transferencia de competencias ambientales porque, según su alcalde Silverio Ocaña, tenía otras prioridades en su agenda. Explica que la presión social de los maestros, estudiantes y padres de familia por construir más aulas para albergar a los niños y niñas de la única escuela cantonal es una presión constante para él y un tema que tiene que ser atendido con urgencia. Y, si el gobierno no le genera recursos para su atención, los tiene que sacar de otro lado, a través de la reformulación del presupuesto, pero tiene que cumplir (Entrevista a Silverio Ocaña, 2011).

El alcalde aseguró que el tema ambiental no es relevante en comparación con los problemas de educación y salud que tiene que atender en su municipio. Además, señaló que no insistió en asumir competencias en ese sector, porque no quería “complicarse la vida”, debido a que en su cantón no hay personal capacitado que lo lleve adelante. Por eso, no considera necesario abrir una oficina dedicada a ambiente (Entrevista a Silverio Ocaña, 2011).

Por su parte, el alcalde de Cevallos, Bayardo Constante, explicó que en su caso, tampoco “insistió” en exigir que se cumpla el convenio con el MAE, porque tenía que resolver los problemas sociales vinculados con la erupción del volcán Tungurahua, que constantemente pone a la población en alerta (Entrevista a Bayardo Constante, 2011).

El ex presidente de la AME y también alcalde del cantón Loja, Bolívar Castillo, aseguró que, si bien la situación de un municipio a otro es diferente, muchos de ellos “no estaban dispuestos a asumir líos políticos” por demandar una competencia (Entrevista a Bolívar Castillo, 2011).

Lo mismo ocurrió con su par del municipio de Ambato, Fernando Callejas, quien admitió que tenía “tantas cosas que hacer” en su administración que, por eso, no pidió suscribir las adendas de los convenios de descentralización ambiental. Culpó al MAE por no transferirle recursos para ejecutar competencias pero, a la vez, confesó que para asumir las competencias de tránsito, ese municipio no tuvo reparos en utilizar fondos propios, porque “era una obligación ineludible mejorar la movilidad, el tránsito y el tráfico” en el cantón (Entrevista a Fernando Callejas, 2011).

Por las decisiones que tomaron cada uno de los alcaldes entrevistados de dar prioridad a los temas de salud, educación, atención de riesgos, tránsito, etc. antes que a los temas ambientales fueron ratificados en sus cargos en las siguientes elecciones.

En una revisión bibliográfica se pudo constatar que no sólo los municipios dieron poca importancia a la transferencia de competencias ambientales, sino que sus organizaciones gremiales tampoco. La AME no abordó el tema en ninguna de las ediciones de su Revista “Poder Municipal”, a diferencia del tratamiento extensivo que se le dio a los sectores de salud, educación y turismo.

En el caso del CONCOPE no se pudo verificar esta situación porque la institución no tenía una biblioteca de consultas para el público y desechó todo el material de años anteriores (Entrevista a Rocío Lumía, 2011). En los periódicos de circulación nacional hay declaraciones del reelecto presidente de CONCOPE y prefecto de la Provincia del Oro, Montgomery Sánchez, que denuncian la falta de voluntad política del gobierno por avanzar en el proceso (El Universo, 19 de mayo de 2002), pero la institución no hizo nada concreto. Todo quedó en declaraciones.

Para el ex ministro Isch, los alcaldes no insistieron en la descentralización ambiental no sólo porque tenían otras agendas, sino hasta por un tema de coherencia lógica, ya que los municipios inicialmente habían solicitado competencias que eran imposibles de ejecutar por su ubicación geográfica. Explicó que, por ejemplo, el municipio de Ambato, ubicado en la sierra, pidió la administración y gestión de manglares, cuando eso sólo es posible en la costa. Aseguró que las competencias asignadas en las matrices eran “tan absurdas” e inviábiles que sólo se entendían en el marco de los compromisos políticos asumidos por “paquetes”, en los cuales, él no creía.

De haber estado interesados en el proceso, los gobiernos seccionales podían haber recurrido a la Ley del Régimen Municipal, que en un acápite especial señalaba que el funcionario que no viabilice la transferencia de recursos económicos, técnicos y materiales debería ser destituido del cargo. Además, podían haber recurrido al Consejo de Competencias para dirimir cualquier situación. Sin embargo, ninguna provincia o municipio presentó

una demanda en contra de los funcionarios del MAE por no viabilizar los convenios.

El alcalde Callejas argumentó que él no inició un juicio ante los órganos pertinentes porque consideraba que no era la vía más adecuada y porque la justicia no es eficaz. Por eso, optó por esperar pasivamente a que el Ministerio le traspase recursos económicos. Sin embargo, para Salcedo, ex consultor del CONAM, los argumentos de los funcionarios ediles son sólo un “pretexto” para no cumplir con sus responsabilidades del proceso descentralizador (Entrevista a Adolfo Salcedo, 2011).

Larenas y Salcedo, en las entrevistas realizadas, explican que los técnicos y especialistas en el tema aseguraron que la falta de recursos económicos no era un pretexto válido para no ejercer las competencias ambientales, porque si los municipios si hubieran querido generar ingresos, lo habrían hecho también a través de tasas por servicios ambientales (pago por estudios de impacto ambiental, planes de manejo y auditorías), que debían tramitar ante el MAE y homologar a través de una ordenanza municipal (Entrevista a René Larenas, 2011; Entrevista a Alfredo Salcedo, 2011). Ésta era una vía para garantizar la sostenibilidad de la competencia. Otra pudo ser la gestión ante la cooperación internacional.

## Ambigüedad legal

La implementación de la descentralización ambiental fue frenada también por la poca claridad legal que se presentó en el proceso. Por ejemplo, la Ley de Descentralización no diferenciaba específicamente las atribuciones por nivel de gobierno (nacional, provincial y municipal), lo que derivó, según dijeron los entrevistados, en ambigüedades y superposiciones. Para Jannos Zimmermann, ex director del PROMODE de la GTZ, esto fue muy conflictivo:

(...) la Ley de Descentralización permitía que cada unidad del Estado, de los diferentes niveles administrativos del Estado (provincias y municipios) pueda pedir la descentralización o tomar responsabilidad de una función.

La ley explícitamente permitía esto. En mi opinión, esto es un caos total o va a crear un caos total, porque la lógica es que si el Ministerio de Educación o Medio Ambiente dan a un municipio la responsabilidad para una función y ¿qué pasa con el Ministerio? Ellos no pueden descentralizar a la gente que tienen, que trabajan en este tema, porque ellos son responsables de los otros municipios. Entonces, en realidad, se va a crear, en este concepto, niveles de administración pública paralelamente en Ministerios, municipios, provincias: un caos total (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011).

Esta disposición legal también fue criticada, porque no realizaba ningún cambio de fondo, ya que mantenía “intacta la estructura político administrativa del Estado”, no abordaba la tributación local ni superaba los vacíos dejados por la Ley del 15%, y dejaba a criterio de los gobernantes locales la transferencia de atribuciones y responsabilidades (Ojeda, 2000:47)<sup>16</sup>.

Para René Larenas, el tema de la compatibilidad legal entre la Ley de Descentralización, la Constitución del 1998, que avaló el “modelo uno a uno” y la Ley del 15% es un tema clave. Esto, porque, según él, si se hubiera corregido los alcances de la Ley del 15% o, sencillamente, si ésta no hubiera existido, el modelo de descentralización “habría funcionado”.

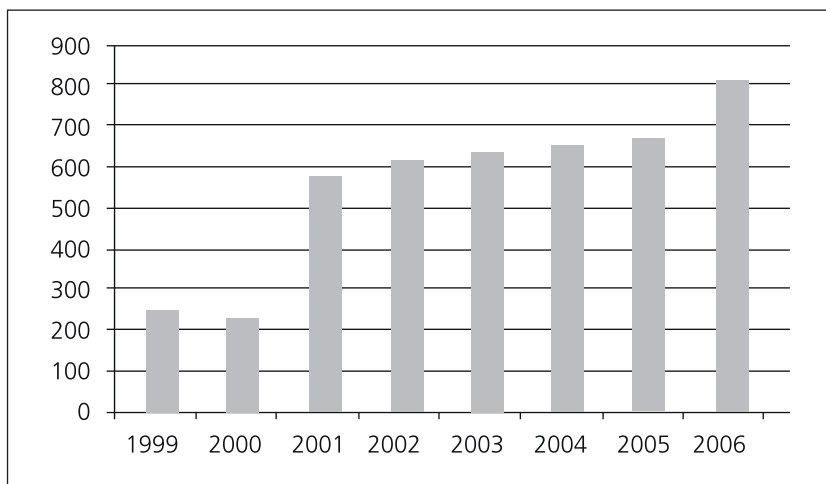
Considera que si las provincias y municipios no hubieran recibido los beneficios económicos de esa ley, cuya alícuota fue creciendo progresivamente con los años (ver Gráfico N.º 2), las autoridades locales no hubiesen sentido ningún incentivo para suscribir las adendas de los convenios. “Como sus ingresos aumentaron, los municipios no se vieron obligados a buscar recursos para [asumir las] competencias. Creo que éste fue un factor fuerte contra el modelo ‘uno a uno’” (Entrevista a René Larenas, 2011).

Sin embargo, es importante destacar que los municipios no podían utilizar directamente los recursos del 15% para cubrir las nuevas competencias asumidas, salvo casos excepcionales. Esto porque esos fondos estaban destinados a planes y proyectos de inversión para el desarrollo económico, social y cultural. Además para pagar hasta un 50% de los créditos al Banco del Estado (BEDE) (MEF-GTZ, 2000).

El modelo “uno a uno” esperaba que fueran los cantones y provincias los actores más dinámicos en promover este proceso. Pero, a la vez, su

debilidad estaba en que este mecanismo era voluntario. Por eso, algunos gobiernos seccionales no firmaron los convenios, porque para trabajar en ambiente no necesitaban registrarse a esos documentos ni sus adendas, cuando simplemente podían apoyarse en el marco general de la Ley de Gestión Ambiental y de Régimen Municipal, que les ordenaba asumir medidas en defensa del medio ambiente, como, en efecto, lo vinieron haciendo, por ejemplo, en Tungurahua (Entrevista a María de Lourdes Llerena, 2011).

Gráfico N.º 2  
Transferencias de capital a los gobiernos locales (Ley del 15%)  
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Información Fiscal sector público (2000-2006).  
Elaboración: propia.

Janós Frank, ex consultor de la GTZ, admitió que varios de los tropiezos que enfrentaron el MAE, los gobiernos locales y la cooperación internacional en la ejecución de la descentralización ambiental fueron el resultado del diseño en sí del modelo “uno a uno”, el cual generaba una infinidad de posibilidades, caso por caso, y que, justamente por esa diversidad de convenios suscritos, su aplicación fue cada vez más difícil y sus costos de transacción, más caros.

También reconoció que, por la complejidad del tema, siempre es posible que surja algún tipo de ambigüedad legal en estos procesos, hecho que dijo, fue debatido en su momento, pero que, pese a sus limitaciones, para él, “el marco legal en el Ecuador permitía de sobre manera [implementar] la descentralización. Era un marco legal bastante favorable” para lograrlo (Entrevista a Jonás Frank, 2011).

En el mismo sentido, Diego Peña, ex Director del CONAM<sup>17</sup> y mentor de la “descentralización a la carta”<sup>18</sup>, aseguró que más allá de las observaciones al modelo, hay que mirarlo como “lo que fue posible hacer en el Ecuador en ese momento histórico”, de acuerdo a los roles de los actores vinculados y a las condiciones determinadas (Entrevista a Diego Peña, 2011).

Recordó que se trató de hacer todo lo posible para impulsar un proceso, que también se realizaba en América Latina, tomando en cuenta las condiciones estructurales de Ecuador y en momentos en que los actores locales no tenían mucho interés en empujarlo.

Cuando se elaboró el modelo, Ecuador contaba con 22 provincias y más de 200 municipios, cada uno de los cuales tenía sus propias características (población, actividad económica, situación geográfica, tamaño del territorio, entre otros), que diferenciaban la capacidad de unos y otros para asumir determinadas competencias y atribuciones. Quito, Guayaquil y Cuenca, los más desarrollados, tenían mayores posibilidades de participar en el esquema, pero el problema se generaba en las otras alcaldías.

Frente a esas diversas posibilidades de encarar el proceso, el CONAM y los consultores de la GTZ decidieron “no poner un candado” a la descentralización, a través de una lista cerrada de competencias transferibles, de tal manera que se abrió un amplio abanico de posibilidades en las otras áreas según las posibilidades de cada uno. Esta decisión quedó ratificada en el artículo 226 de la Constitución de 1998, tal como justifica Peña:

(...) dadas las limitaciones propias de los municipios y dadas, además, las diferencias profundas entre unos municipios y otros, por eso, no armamos un paquete [de atribuciones por nivel de gobierno]. No fue porque no se nos ocurrió algunos piensan que no se nos ocurrió—, sino que no era viable, no era responsable. No había cómo hacer que el gobierno nacional no se

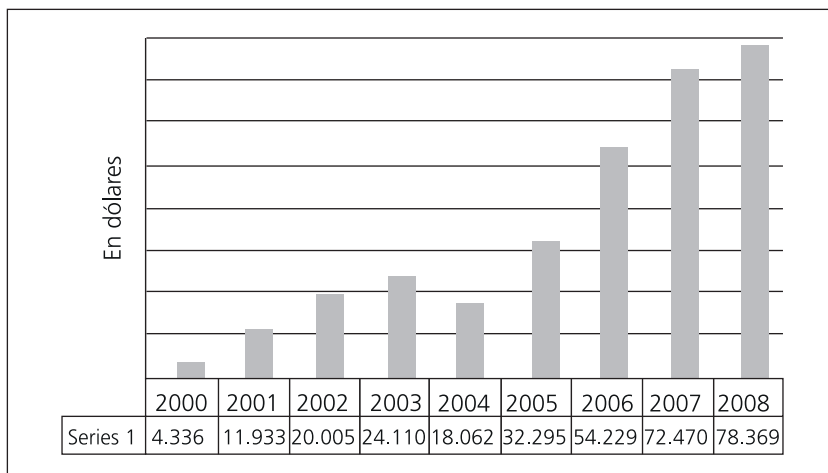


lave las manos, desobligándose de ciertas competencias para que los municipios no las puedan ejecutar. Entonces, nosotros dejamos abierta la gama de posibilidades, pero no armamos paquetes obligatorios [de competencias para asumir] (Entrevista a Diego Peña, 2011).

Con el fin de superar estas limitaciones, En ese escenario, el MAE, el CONAM y la GTZ diseñaron una nueva matriz de competencias para el sector ambiental entre 2005 y 2007, que a diferencia de la anterior, que era más teórica y técnica, ésta asumía un carácter ecosistémico, es decir, integraba a todas las partes del sistema de gestión ambiental y diferenciaba funciones y responsabilidades por nivel de gobierno (Entrevista a René Larenas, 2011). Pero lo más importante de todo, es que reactivaba el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y generaba amplios espacios de concertación con los actores involucrados (AME, CONCOPE y gobiernos seccionales en general). Este nuevo esquema fue avalado por el Acuerdo N.º 106 del Ministerio del Ambiente.

En base a esa nueva matriz, a fines de la gestión del presidente Alfredo Palacios, el MAE y el CONCOPE suscribieron nuevos acuerdos para viabilizar la descentralización ambiental. Además, de a poco, también aumentaron los ingresos para el Ministerio del Ambiente (ver Gráfico N.º 3), lo cual daba una señal de cambio importante.

Gráfico N.º 3  
Presupuesto del MAE



Fuente: Ministerio del Ambiente (2008). Elaboración: propia.

Sin embargo, cuando Rafael Correa llegó al poder, en 2007, vino con nuevas ideas para encarar las relaciones entre los actores nacionales, locales e internacionales. Promovió una nueva constitución, aprobada en 2008, cuya base es el fortalecimiento del rol del Estado en la economía y en la toma de decisiones en general. Con ese criterio, se creó un Consejo Nacional de Competencias que lleve adelante el proceso de descentralización bajo nuevas características. Una de ellas, dejando de lado el “modelo uno a uno” y el esquema voluntario para aplicar, en su lugar, otro obligatorio.

El Ministerio del Ambiente empezó un proceso de fortalecimiento y de posicionamiento importante, sobre todo, a partir de la nueva constitución, que crea “los derechos de la naturaleza”, la incorporación del *Sumaj Kausay* (Vivir Bien) en el Plan Nacional de Desarrollo, y la promoción de la campaña de dejar bajo tierra el petróleo que está en el Parque Nacional Yasuní, una de las reservas ecológicas más diversas del planeta.

## Reflexiones finales

En la primera parte del artículo se pudo observar que los diferentes actores multinivel influyeron en el diseño e implementación de la institucionalidad ambiental en Ecuador así como en el proceso de descentralización sectorial de diferentes maneras.

Los actores “de afuera”, expresados en las ONG, introdujeron la agenda ambiental en Ecuador, basada sobre todo en principios de conservación y sostenibilidad, y además presionaron al MAE para que mantenga la centralización del sector forestal.

Los actores de “abajo” (provincias y municipios) influyeron en el Estado para conseguir más recursos económicos del gobierno central, pero no para asumir nuevas competencias y menos en el sector ambiental que no era capitalizable políticamente.

En el estudio se pudo establecer que los principales gestores del proceso de descentralización fueron los actores de “arriba” (las agencias de cooperación y organismos multilaterales de crédito), aunque tenían distintas formas de encarar el cambio, existiendo pugnas entre ellos, sobre todo, en el momento de definir el nuevo modelo institucional del Estado.

En ese contexto, el CONAM fue altamente influenciado por ambos organismos, ya que, financieramente, dependía de ellos para llevar adelante el proceso y porque sus propuestas técnicas básicamente salían de sus técnicos, especialmente, de la GTZ. Se podría decir, en analogía a Lascoume y LeGales (2007), que el CONAM fue un instrumento de la política que los organismos internacionales utilizaron para encaminar el proceso de transformación en Ecuador, con pleno consentimiento de parte y por interés mutuo. A la cooperación alemana también le interesaba llevar adelante el proceso porque así cumplía con sus compromisos internacionales.

Al parecer, la influencia de los actores de “arriba”, expresada en los técnicos de la GTZ, fue tan fuerte, que empujaron la descentralización incluso contra la voluntad de los mismos actores nacionales, que tenían otros intereses, como las autonomías. Creían que el ambiente era una competencia en “construcción”, que no generaba servicios de gran envergadura, no

era muy costosa, no tenía opositores en otros gremios y, principalmente, era una señal política de avances importantes.

Sin embargo, en la segunda parte del artículo se pudo evidenciar que, como el modelo de descentralización “uno a uno” procedía “de arriba”, las instituciones estatales, como el Ministerio del Ambiente, tuvieron problemas para adaptarse a esos cambios por falta de recursos, capacidades y porque tenía opositores internos dentro de la institución que, más bien, reivindicaban una política centralizadora. A eso se suma las diferentes agendas de los actores políticos y la ambigüedad legal que también generaron otras limitaciones al proceso.

Cabe destacar que antes de la puesta en marcha del modelo descentralizador, el Estado ecuatoriano era débil y continuó siendo débil después, porque no logró adaptarse a las nuevas condiciones del contexto. El MAE mantuvo una visión jerárquica y centralista, en parte, por la presión de ONG, y no logró consolidar su estructura institucional flexible ni fortalecer los lazos con otros actores, como los gobiernos seccionales, a través del potenciamiento de las UGAs.

Por todo esto, está claro que la descentralización ambiental en Ecuador no pasó más de un “hecho simbólico” plasmado en convenios y firmas. Realmente no hubo una descentralización ambiental, porque el proceso no tenía aliados nacionales/locales que lo respaldaran. En este escenario queda claro que los actores “de arriba” ocuparon el espacio que los otros actores no quisieron asumir. Por eso, para reactivar el proceso de descentralización es vital la participación activa del MAE y su personal técnico y administrativo, en interacción con todos los otros actores involucrados en el proceso.

Zimmermann, de la GTZ, admitió que justamente un error del CONAM fue promover una descentralización desde afuera de los ministerios, cuando eso no es posible. “Las instituciones del Estado deben hacer el proceso de descentralización. Nadie puede hacer la descentralización de un ministerio desde afuera [de él], es absurdo. Este es un proceso interno en el ministerio.” (Entrevista a Janos Zimmermann, 2011).

## Bibliografía

- Barrera, Augusto, Franklin Ramírez, Lourdes Rodríguez, Andrea Carrión y Edison Hurtado (1999). “Revisión comparativa de siete propuestas de descentralización”. En *Ecuador: un modelo para desarmar: descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local: Centro de Investigaciones CIUDAD: Terranova: IEE: SENDAS: Red Cantaro: RIAD.
- Carrasco, Alfredo y Marco Andrade (2010). *Descentralización: un camino necesario por recorrer, informe de sistematización del Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales de las Provincias del Norte Carchi, Esmeraldas e Imbabura*, PRODEREMA. Quito: MAE.
- Carrión, Fernando (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSODE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Castillo, José Bolívar (2001). *Política institucional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas –AME– frente al proceso de descentralización*. Quito: AME.
- Coraggio, José Luis (2004). *Descentralizar: barajar y dar de nuevo. La participación en juego*. Quito: FLACSO.
- Faust, Jörg, Florian Arneht, Nicolaus Von der Goltz, Imke Harbers, Judhit Illerhues y Michael Schloms (2008). “Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation: Ecuador in the Latin American Context: Final Report of the Country Working Group Ecuador.” Disponible en: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK\\_contentByKey\)/ANES-7FJGN3/\\$FILE/Studies%2033.2008.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7FJGN3/$FILE/Studies%2033.2008.pdf), visitada el 10 de abril de 2011.
- Fontaine, Guillaume e Iván Narváez (2007). “Prólogo: Problemas de gobernanza ambiental en el Ecuador”. En *Yasuní en el siglo XXI: el Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*, Guillaume Fontaine e Iván Narváez (Coord.). Quito: FLACSO, Instituto Francés de Estudios Andinos, CEDA.

- GPA-PPDL, Gobierno Provincial del Azuay – Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local (2007). *El proceso de descentralización en Ambiente en el Azuay*. Azuay: GPA.
- Hurtado, Edison (2007). “Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007): incentivos, debates y agendas pendientes”. En *Descentralización, opciones comparadas*. 263-292. Quito. FLACSO.
- March James, Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York-London: Free Press.
- Narváez, Iván (2009). *Poder y petróleo: colapso de un lugar singular Yasuní*. Quito: FLACSO, GTZ.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2007), “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. *Governance* 20 (1): 1-21.
- León, Jorge (1998). “Una descentralización a contracorriente. El bloqueo institucional en el Ecuador”. En *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*, Galo Chiriboga y Rafael Quintero (Comp.): 175-200. Quito: ILDIS.
- López, Víctor (Ed.) (2008). “Estudio Introductorio Gobernanza, descentralización y gestión ambiental en el Ecuador” En *Descentralización, gestión ambiental y conservación*, 1-5. Quito: Ecociencia.
- Ojeda, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya Yala, Ceplaes.
- (2003). “La descentralización de las competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades”. En *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador. 1 Reglas de juego*, Guillaume Fontaine (Ed.): 163-180. Quito: FLACSO.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Poats, Susan y David Suárez (2007). “Descentralización y gobernanza ambiental en áreas protegidas de Carchi, Ecuador: lecciones de la Reserva Ecológica El Ángel y el Bosque Protector Las Golondrinas”. *Revista virtual Redesma*, octubre de 2007. Disponible en: [http://www.infoandina.org/sites/default/files/recursos/descentralizacion\\_y\\_gobernanza\\_areas\\_prot.pdf](http://www.infoandina.org/sites/default/files/recursos/descentralizacion_y_gobernanza_areas_prot.pdf), visitada el 10 de abril de 2011.

- Peña Carrasco, Diego (2003). “Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación”. En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Fernando Carrión (Ed.): 309-340. Quito: FLACSO.
- Real, Byron (2004). “Evaluación y análisis legal del proceso de descentralización de la Gestión ambiental en el Ecuador”. En *Evaluación y propuesta de control y seguimiento del proceso de descentralización de la gestión ambiental*, Proyecto Ministerio del Ambiente/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ATN/SF – 8182 – EC. Quito.
- Tapia, Guillermo (2001). “Municipalismo y autogestión”. *Poder Municipal* 41, noviembre. Quito: AME.
- Varea, Anamaría, Carmen Barrera, Ana María Maldonado, Lourdes Endara y Byron Real (1997). *Ecologismo ecuatorial: conflictos socio ambientales y movimiento ecologista en el Ecuador*. Quito: CEDEP.

## Documentos

- Alomía, Guillermo (2006). “Procesamiento de información para valorar competencias y elaboración de propuesta de Distribución de recursos materiales, financieros e información. Documento N.º 2: Propuestas de Asignación de los Recursos Materiales a 30 Gobiernos Seccionales Autónomos”. En *Subproyecto de Descentralización de la Gestión Ambiental. Proyecto de Apoyo a la Descentralización (PAD) 1358/OC-EC*. Quito: BID-CONAM.
- AME, Asociación de Municipalidades del Ecuador (1999). “Propuesta Global de Descentralización del Estado en el Ecuador”, mimeo.
- CONCOPE, Consorcio Nacional de Consejos Provinciales del Ecuador (1998). “Propuesta de Reformas Constitucionales. Para conocimiento de la Asamblea Constituyente”, y “Resoluciones y Acuerdos del Seminario Internacional Realizado por CONCOPE”, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1999). “La reorganización administrativa del Estado en el ámbito provincial”, Resumen Ejecutivo, Quito, mimeo, Agosto.
- CNE (2000). Archivo de datos votaciones alcaldes y prefectos 2000. Consejo Nacional Electoral del Ecuador.

- Corral, José (2008). “Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental (PATRA) Sector Ambiental Crédito BIRF 3998-EC, Subcomisión Multilateral - Impactos Sociales, Ambientales, de Género y Pueblos”. En *Informe de Auditoría Integral*. Quito: Comisión para la Auditoría Integral Del Crédito Público.
- COSUDE, Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (2004). “Estrategias del programa por país para Ecuador 2003-2007”. Quito: Cosude.
- DSE (2001). “El Municipio como Empresa de Servicios”: Seminario para alcaldes, representantes de las Asociaciones Nacionales de Municipios y altos Funcionarios de los Países Centroamericanos”, del 16 de junio al 1 de julio de 2001 en Baviera, Sajonia y Rhenania del Norte-Westfalia. Estrategia 162, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).
- Herrmann, Patricia (2001). *Análisis del proceso de desconcentración y descentralización de competencias Ministerio del Ambiente*. Quito: Ministerio del Ambiente-GTZ.
- INEC (2006). Alcaldías actualizadas al 2006: Instituto Nacional de Estadística del Ecuador. Disponible en: <http://www.inec.gov.ec/estadisticas/>
- López, Hernando (2004). *Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador: Línea de Base de la Descentralización a Julio de 2004*. Quito: CONAM y GTZ.
- López, María Eulalia (2004). *Agencias internacionales de cooperación que brindan capacitación en gestión municipal*. Componente Gestión del Conocimiento. Quito: PROMODE-GTZ.
- MEF-GTZ, Ministerio de Economía y Finanzas-Cooperación Técnica Alemana (2000). *Estadísticas Fiscales del Ecuador: Nacionales, Provinciales y Cantonales N.º 1*. Quito: MEF-GTZ.
- PROMODE, Programa de Modernización y Descentralización del Estado (s/f). Cartilla informativa. Cooperación Técnica Alemana.
- Salcedo, Adolfo (2006). “Consultoría para analizar los RRHH para MAE por área geográfica y el nivel central, así como encontrar alternativas para funcionalizar el rol de rectoría y establecer criterios de asignación en concordancia con las competencias”. Subproyecto de Descentraliza-



ción de la Gestión Ambiental. Proyecto de Apoyo a la Descentralización (PAD) 1358/OC-EC. Quito: BID, CONAM. Universo, El (2002). “Concope: Gobierno no tiene decisión política”. En la Sección Política. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2002/05/19/0001/8/90B33B64E65143E3B8AFB7B5C4703190.html> (revisado el 12 de julio de 2011).

### Normas legales

Acuerdo Ministerial N.º 55, publicado en el Registro Oficial No. 438, del 23 de octubre del 2001.

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial N° 1 de 11 de agosto de 1998.

Decreto Ejecutivo No. 195 publicado en el Registro Oficial No. 40 del 4 de octubre de 1996, de creación del Ministerio del Medio Ambiente.

Decreto Ejecutivo No. 505, de enero 22 de 1999, publicado en el Registro Oficial No. 118 de 28 del mismo mes y año.

Decreto Ejecutivo No. 3399, publicado en el Registro Oficial No. 725 de 16 de diciembre de 2002. Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULSMA) el 16 de diciembre de 2002.

Programa Prioritario de la Comisión Asesora Ambiental (CAAM), aprobado con el Registro Oficial No. 434 del 5 de mayo de 1994.

Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, aprobado con el Registro Oficial N.º 169, del 8 de octubre de 1997.

Ley de Gestión Ambiental, Registro Oficial No. 245 de 30 de julio de 1999.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1993, con el Registro Oficial 349.

## Entrevistas

- Luque, Lourdes, ex ministra de Ambiente (2011).  
Isch, Édgar, ex ministro de Ambiente (2011).  
Narváez, César, ex ministro de Ambiente (2011).  
Thiel, Hans, ex subsecretario de Capital Natural del MAE (2011).  
Pozo, Mauricio, ex ministro de Economía y Finanzas (2011).  
Larenas, René, especialista en Ambiente, GTZ y CONCOPE (2011).  
Salcedo, Adolfo, especialista en Ambiente, GTZ (2011).  
Herrmann, Patricia, especialista en Ambiente, GTZ (2011).  
Noboa, Ricardo, ex presidente del CONAM (2011).  
Peña, Diego, ex director de la Dirección de Descentralización del CONAM (2011).  
Carrión, Fernando, ex director de la Dirección de Descentralización del CONAM (2011).  
Frank, Jonas, ex consultor del CONAM (2011).  
Zimmermann, Janos, ex coordinador de PROMODE (2011).  
Ortiz, Santiago, especialista en descentralización (2011).  
Castillo, Bolívar, ex presidente de la AME (2011).  
Ocaña, Silverio, alcalde de Mocha (2011).  
Callejas, Fernando, alcalde de Ambato (2011).  
Llerena, María de Lourdes, directora de Higiene de la alcaldía de Ambato (2011).  
López, J., director de Ambiente de la Prefectura de Tungurahua (2011).

**Anexo N.º 1**  
**Provincias que suscribieron los convenios de transferencia**  
**de competencias en ambiente**

Región	Provincia	Prefecto	Partido
Costa	El Oro	Ing. Montgomery Sánchez	PRE
	Guayas	Eco. Nicolás Lapentti Carrión	PSC
	Los Ríos	Ing. Jorge Marúm Rodríguez	PRE
	Manabí	Dr. Humberto Guillén Murillo	PRE
Sierra	Loja	Ing. Raúl Auquilla Ortega	PSC
	Tungurahua	Ing. Luis Naranjo L.	ID-DP
Oriente	Pastaza	Dr. Roberto de la Torre	MFIP
	Zamora Chinchipe	Lic. Víctor Manuel Rodríguez	ID-DP

Fuente: López, Hernando (2004), INEC (2006) y CNE (2000).  
 Elaboración propia.

**Anexo N.º 2**  
**Municipios que suscribieron los convenios de transferencia**  
**de competencias en ambiente**

Región	Provincia	Cantones	Alcalde electo 2000	Partido
Costa	El Oro	Atahualpa	Jorge José Alciviades Ruilova Tinoco	PSC
		Chilla	Víctor Alcides Nagua Cojitaambo	PRE
		Las Lajas	Enrique Aníbal González Espinoza	PSC
		Marcabelli	Efren Escobar Calozuma Armijos	DP-UDC/ ID
		Pasaje	Jakson Pio Encalada Erraez	PRE
		Piñas	Jaime Wilson Granda Romero	PRE
		Portoviejo	Segundo Eugenio Orellana Espejo	PRE/DP-UDC
		Santa Rosa	Clemente Esteban Bravo Riofrio	CFP

La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador

	<b>Guayas</b>	Guayaquil	Jaime José Nebot Saadi	PSC
	<b>Los Ríos</b>	Vinces	Mauro Leonel Fuentes Fuentes	PSC
	<b>Manabí</b>	Bolívar	Francisco González Álava	PRE
		Chone	Elicer D. Bravo Andrade	PSC
		Flavio Alfaro	Pedro Jacinto Cedeño Mejía	PRE
		Jipijapa	Víctor Emilio Lucio Murillo	MIJ
		Montecristi	Wilver Arteaga Palacios	PRE/PLRE
		Pajan	Natael Moran Cevallos	PSC
		Pichincha	Washington Giler Moreira	PSC
		Rocafuerte	Dimas Zambrano Vaca	DP-UDC
		Santa Ana	Ángel Mieles Arteaga	PSC
		Sucre	Leonardo Viteri Velasco	PSC
		Tosagua	Daniel Maldonado Zambrano	PSC
		24 de mayo	Ramón Vicente Cedeño Barberan	PRE
		Pedernales	Manuel De Jesús Cedeño Loor	PRE
		Olmedo	Winston Palermo Mieles García	CFP
		Puerto López	Miguel Ecuador Plua Murillo	PSC
		Jama	Nexar Alex Cevallos Medina	DP-UDC
		Jaramijo	Doris Naida López Alonso	PSC
San Vicente	Washington Omar Hurtado Bravo	DP-UDC		
<b>Sierra</b>	<b>Loja</b>	Loja	José Bolívar Castillo Vivanco	DP-UDC
		Calvas	Franklin Cueva Rosillo	ID/PSC
		Celica	Alonso Wilfrido Ríos Hidalgo	PSC/ID/ PRE/UA- FRA
		Chaguar-pamba	Víctor Manuel Torres Rivera	CFP
		Espindola	Manuel De Jesús Andrade De Rojas	PCE-UN
		Gonzanama	Miguel Ángel Briceño	CFP
		Paltas	Segundo Gabriel Guajala Yaguana	PSC
		Olmedo	Néstor Raúl Armijos Barrera	CFP

	<b>Tungurahua</b>	Ambato	Fernando Callejas Barona	ID/DP-UDC/ PS-FA
		Baños de Agua Santa	Hugo Marcelo Pineda Luna	DP-UDC
		Cevallos	Rodrigo Bayardo Constante E.	DP-UDC
		Mocha	Héctor Orlando Caluña Ramos	PCE-UN
		Patate	Elicio Cain Aguiar Chicaiza	MIL
		Quero	Jaime Aníbal Núñez Núñez	DP-UDC
		San Pedro de Pelileo	Euclides Belarmino Barrera Carrasco	ID
		Santiago de Pillaro	Edwin Wilfrido Cortes Naranjo	MFIP
<b>Oriente</b>	<b>Pastaza</b>	Mera	William Hermel Batallas Cueva	DP-UDC/ MFIC
		Arajuno	Ventura Bartolo Calapucha Cerda	MUPP-NP
	<b>Zamora Chinchipe</b>	Zamora	Víctor Eugenio Reyes Zuñiga	DP-UDC/ NZ
		Chinchipe	Ángel Germán Pavón Romero	ID/AU-FRA/ MPZCH
		Nangaritza	José Modesto Vega Narvaez	DP-UDC/ PS-FA
		Yacuambi	Manuel Asunción Gonzáles Gonzáles	PS-FA
		Yantzana	Julio Ricardo Aguilar Sánchez	DP-UDC
		El Pangui	Luis Mauro Portilla Andrade	DP-UDC
		Centinela del Cóndor	Felipe Francisco Merino Cueva	PCE-UN
		Palanda	Segundo Aurelio Mejia Bermeo	CFP-PSC-MIA 2000-MIC

Fuente: López, Hernando (2004), INEC (2006) y CNE (2000).  
Elaboración propia.

### Notas

- 1 Entre ellas estaban Acción Ecológica, la Corporación para la Defensa de la Vida (Cordavi) y Tierra Viva, quienes planteaban armonizar “los procesos ecológicos y los procesos productivos y a la vez mejoren las condiciones de vida de la población” (Varea, 1997: 146).
- 2 Hubo intentos de explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní y en la Reserva Faunística Cuyabeno, que estaban generando tensiones entre pueblos indígenas, ONGs ambientalistas, empresas petroleras y Estado. Además, por la multiplicación de derrames en la zona (Fontaine, 2003: 428)
- 3 El INEFAN se ocupaba de “fomentar y ejecutar políticas relativas a la conservación, fomento, protección, investigación, manejo, industrialización y comercialización del recurso forestal, así como de las áreas naturales y de vida silvestre; elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos para el desarrollo del subsector (...)” (Ley de Creación INEFAN, 1992).
- 4 En 2000, cuando el presidente Jamil Mahuad llegó al poder, los temas económicos eran los importantes, debido a la crisis bancaria que vivía el país, y el medio ambiente pasó a segundo plano. Por esto, el Ministerio del Medio Ambiente fue fusionado por casi tres meses con la Subsecretaría de Turismo, que era dependiente del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo. Luego de ese corto periodo, se separaron nuevamente y nació el Ministerio del Ambiente.
- 5 En este contexto, emergen nuevos actores políticos en la escena pública, como el movimiento indígena.
- 6 La Cooperación Técnica Alemana –GTZ–, a partir del 2011, cambia su nombre a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* o –GIZ– fusionándose lo que se conocía como GTZ, InWEnt y DED. No obstante, dentro de este artículo tomando en cuenta el tiempo de estudio (1998-2008) se utiliza el nombre de GTZ.
- 7 Éste era un convenio más específico para este sector, porque meses antes, el 6 de marzo de 2001, esos actores –con excepción de los municipios– suscribieron un acuerdo más amplio, el Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias de los Ministerios con menor grado de conflictividad (Ambiente, Turismo, Obras Públicas y Comunicaciones, Agricultura y Ganadería).
- 8 Esas tres agencias de cooperación buscaban, al igual que la GTZ, cumplir con los ODM, con los acuerdos internacionales del desarrollo sustentable y alinear las estrategias de la cooperación a los planes del país.
- 9 Como es una ley con carácter especial, “ésta prevalecerá sobre cualquier otra disposición legal que se le oponga” (Ley del 15%, 1997).
- 10 Durante este proceso de contacto directo con los municipios, la cooperación acuñó el concepto de “competitividad”. Y en el marco de la modernización y la eficiencia se veía a los municipios “como empresas” (DSE, 2001) y a los alcaldes como “gerentes” (Tapia, 2001:5).
- 11 En cambio, la ex ministra de Ambiente Lourdes Luque aseveró que el presupuesto de la institución cuando ella llegó al cargo en ese momento era de 800 mil dólares, cuando en la actualidad es de 10 millones de dólares. Y admite que antes era más complicado descentralizar (Entrevista a Lourdes Luque, entrevista, 2011).
- 12 La descentralización se caracteriza porque tiene un carácter “permanente y definitivo”, mientras que la delegación, es “temporal”, según el tiempo establecido en un contrato. Además, en el primer caso, las decisiones son tomadas por los gobiernos seccionales y, en el segundo, por el Gobierno central (CEDA, 2005).
- 13 Salcedo (2006:37) sostiene que también es importante considerar en el análisis que por la complejidad del tema no era posible ubicar a un funcionario en un determinado lugar para que cumpla una competencia específica de la matriz del 2002, porque en la realidad, cada persona desempeñaba varias actividades que de alguna forma estaban relacionadas.
- 14 Otra visión sostiene, más bien, que la falta de registro indica que los municipios no tenían interés de participar en el proceso de descentralización ambiental (Entrevista a Alfredo Salcedo, 2011).

- 15 Pozo aseguró que Gutiérrez no comprendía bien la descentralización y, por eso, conformó la Comisión, con el fin de que lo asesore, y también por la presión de algunos alcaldes de su partido político que querían ver avances en ese sentido.
- 16 La Ley Especial de Distribución del 15%, expedida el 12 de marzo de 1997, buscaba hacer efectiva la descentralización económica del Estado a través de la asignación del 15% del Presupuesto del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales conforme a la Ley, a base de planes de inversión (provinciales y municipales), debiendo ser manejados, dichos recursos, de manera autónoma por estos organismos seccionales (Ley del 15%, Antecedentes).
- 17 Funcionario del CONAM en la década de los noventa.
- 18 Así denominada, irónicamente, ya que esta, no presentaba un mecanismo concreto para poder realizar efectivamente la transferencia de competencias del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales, los cuales tendían a solicitar competencias que les generen rédito político y beneficios económicos, más no aquellas competencias que les generasen déficit.