



CONSERVACIÓN EN ÁREAS INDÍGENAS MANEJADAS

Biodiversity & Sustainable Forestry (BIOFOR) IQC
Task Order No. 817

USAID Contract No. LAG-I-00-99-00014-00

Apoyo al Proceso de Descentralización de las Competencias Forestales y Ambientales

Submitted to:
Chemonics International Inc.
BIOFOR Consortium

Submitted by: Fundación Jatun Sacha



TABLA DE CONTENIDOS

1	<u>PRESENTACIÓN</u>	<u>1</u>
2	<u>INTRODUCCIÓN</u>	<u>2</u>
2.1	OBJETIVOS	4
2.1.1	General	4
2.1.2	Específicos	4
2.2	CONTEXTO	4
2.2.1	Análisis del Marco Legal	4
2.2.2	Constitución Política de la República del Ecuador	4
2.2.3	La Ley de Gestión Ambiental	5
2.2.4	Ley de Régimen Provincial	6
2.2.5	Ley de Régimen Municipal	6
2.2.6	Ley Orgánica de Juntas Parroquiales	7
2.2.7	Ley Especial de Descentralización y Participación Social	7
2.2.8	Ley de Modernización del Estado.	8
2.2.9	Otras Normas.	8
2.3	SINOPSIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN AMBIENTAL	10
3	<u>METODOLOGÍA</u>	<u>11</u>
4	<u>RESULTADOS</u>	<u>12</u>
4.1	DOS FASES FUNDAMENTALES	12
4.1.1	La negociación política	12
4.1.2	El ejercicio de las competencias	13
4.2	DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LOS PROCESOS Y CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES.	13
4.2.1	Consejo Provincial de Pastaza.	14
4.2.1.1	Proceso Político de Descentralización de Competencias Ambientales	14
4.2.1.2	Organización y capacidades en el tema ambiental.	17
4.2.1.3	Procesos, Proyectos y Actividades del DGA	18
4.2.2	Consejo Provincial de Carchi	22
4.2.2.1	Proceso Político de Descentralización de Competencias Ambientales	22
4.2.2.2	Organización y capacidades en el tema ambiental.	25
4.2.2.3	Procesos, Proyectos y Actividades del AMADEF	26
4.2.3	Consejo Provincial de Orellana	34
4.2.3.1	Proceso Político de Descentralización de Competencias Ambientales	34
4.2.3.2	Organización y capacidades en el tema ambiental.	34
4.2.3.3	Procesos, Proyectos y Actividades de la DMA	35
4.2.4	Consejo Provincial de Sucumbíos	35
4.2.4.1	Proceso Político de Descentralización de Competencias Ambientales	35

4.2.4.2	Organización y capacidades sobre el tema ambiental.	36
4.2.4.3	Procesos, Proyectos y Actividades de la SA.	38
5	CONCLUSIONES	41
5.1	DEL ÁMBITO POLÍTICO	41
5.2	DE LAS CAPACIDADES Y DEBILIDADES DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES	43
5.2.1	Gobierno Provincial de Pastaza	43
5.2.2	Gobierno Provincial de Carchi	44
5.2.3	Gobierno Provincial de Orellana	45
5.2.4	Gobierno Provincial de Sucumbíos	45
6	RECOMENDACIONES	46
6.1	GENERALES	46
6.2	ESPECÍFICAS	46
6.2.1	Gobierno Provincial de Pastaza	46
6.2.1.1	Respecto al manejo de cuencas	47
6.2.1.2	Respecto al manejo de información	47
6.2.1.3	Respecto al proceso de evaluación de impactos ambientales.	47
6.2.1.4	Respecto al apoyo en temas forestales	48
6.2.1.5	Respecto a la elaboración de un Plan de Desarrollo Provincial	48
6.2.2	Provincia de Carchi	48
6.2.2.1	Respecto al proceso de evaluación de impactos ambientales	48
6.2.2.2	Respecto a Reforestación	48
6.2.2.3	Respecto a Educación ambiental	48
6.2.2.4	Respecto a planificación ambiental	49
6.2.3	Gobierno Provincial de Orellana	49
6.2.4	Gobierno Provincial de Sucumbíos	49
7	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	50
8	ANEXOS	51

1 PRESENTACIÓN

El Proyecto CAIMAN, ejecutado por CHEMONICS Internacional, con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ha encargado a la Fundación Jatun Sacha la realización de una evaluación de la descentralización de competencias ambientales, con énfasis en los consejos provinciales de cuatro provincias: Pastaza, Sucumbíos, Francisco de Orellana y Carchi, que coincide con el área de influencia del referido proyecto.

El presente informe es el resultado de esta evaluación, donde se intenta reflejar los pormenores del proceso descentralizador, sus avances, tropiezos y posibles derroteros. Para este efecto, sus contenidos se han organizado de la siguiente forma:

Sección 2: Contiene la introducción con información respecto al contexto general del proceso de descentralización; su conceptualización; una breve reseña, la identificación de los objetivos general y específicos, y el desarrollo del análisis del marco legal conjuntamente con una sinopsis con los hitos más relevantes encontrados en este proceso aplicado a la gestión ambiental.

Sección 3: Incluye la metodología utilizada para el levantamiento de información, tanto en lo concerniente en el ámbito político-legal, como en los aspectos técnicos relacionadas tanto al diagnóstico situacional de las capacidades-debilidades de los gobiernos provinciales, así como la integración del proceso de descentralización.

Sección 4: Presenta los resultados tanto en el ámbito de las negociaciones políticas como en el ejercicio de competencias en cada uno de los consejos provinciales analizados, en donde se desarrollan los diagramas de flujo de los procesos encontrados así como una breve descripción de las estructuras organizativas y de los proyectos o actividades puntuales relacionadas al tema ambiental.

Sección 5: Se presenta un marco de conclusiones en los dos niveles de análisis: político (con la identificación de "cuellos de botella") y de los procesos (mediante el análisis con espina de pez para desagregar los problemas) encontrados en cada provincia.

Sección 6: Finalmente, se presenta un conjunto de recomendaciones, tanto generales como específicas, que apuntan a establecer direccionamientos para solucionar los problemas encontrados.

2 INTRODUCCIÓN

La descentralización del Estado es, a la vez, una estrategia de administración pública, un mecanismo de operación, un proceso de planificación del orgánico-funcional estatal, una forma de participación y organización social, pero sobre todo se la debe entender como una voluntad política de distribuir y ejercer el poder estatal.

En la Constitución Política de la República¹ se precisa que la descentralización es obligatoria, pero que tiene lugar una vez que se demuestre capacidad operativa de parte del gobierno seccional que la solicita, y de que al mismo tiempo exista una transferencia de recursos equivalentes a las competencias que traslada el gobierno central.

Una de las áreas estratégicas de la descentralización es la del manejo y administración de los recursos naturales así como de la conservación de la calidad ambiental y la biodiversidad. De su definición depende en buena parte los éxitos o fracasos de la gestión protectora del medio ambiente y la aplicación de una "justicia ambiental" que permita el desarrollo sustentable de actividades económicas y el reconocimiento de los derechos de los pueblos, gobiernos locales y sociedad civil como tal.

En 1999, con el surgimiento de la Ley de Gestión Ambiental², se establece el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, cuando se habla abiertamente de que, tanto la administración como el manejo y control del medio ambiente, debe ser abordado sobre la base de la necesaria intervención de los gobiernos y actores locales.

Entonces cobra mayor nitidez el proceso de descentralización en materia ambiental, que ya estaba previsto en cuerpos legales como la Ley de Modernización del Estado³ (1993) y, más específicamente, la Ley Especial de Descentralización y Participación Social (1997)⁴.

El proceso profundiza sus procedimientos con la aparición del Acuerdo Ministerial 007 (16 de febrero del 2000) del Ministerio del Ambiente, que limita y reglamenta los mecanismos de coordinación interinstitucional para la administración y manejo de áreas naturales protegidas, y de bosques y vegetación protectores. También con la expedición del Acuerdo 055 (2 de octubre 2001), que regula los pasos a seguir para la descentralización de las competencias ambientales.

El punto culminante del proceso descentralizador ha sido la firma de los convenios entre los gobiernos seccionales interesados y el gobierno central. Para su celebración e implementación se han establecido varios procedimientos administrativos a través de decretos ejecutivos especiales o acuerdos ministeriales, que han tratado de adecuar y operativizar las disposiciones constitucionales y legales.

Finalmente, cabe agregar que hasta la presente fecha el Ministerio del Ambiente ha celebrado algo más de 60 convenios de descentralización de competencias con varios municipios y consejos provinciales del país, dentro de los cuales es necesario resaltar el Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias, celebrado el

¹ Constitución Política de la República, Registro oficial No. 1, del 11 de agosto de 1998.

² Ley de Gestión Ambiental, Ley 99-37, Registro Oficial No. 245, 30 de julio de 1999.

³ Ley de Modernización del Estado, Registro Oficial No.349, del 31 de diciembre de 1993

⁴ Ley Especial de Descentralización y Participación Social, Registro Oficial No. 169 del 8 de octubre de 1997.

6 de marzo del 2001, y el Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales, celebrado el 27 de diciembre del 2001 entre el gobiernos nacional, los consejos provinciales, el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y el Consorcio de Consejos provinciales del Ecuador (CONCOPE)

2.1 OBJETIVOS

2.1.1 General

Ofrecer una visión político-legal y técnico-administrativa actualizada del proceso de descentralización de competencias ambientales en los consejos provinciales objeto de esta evaluación, como un insumo para la toma de decisiones.

2.1.2 Específicos

- Obtener un diagnóstico legal, político, técnico y administrativo de los consejos provinciales materia del estudio, que identifique los principales problemas de la descentralización ambiental y sus posibles causas.
- Generar recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades antes indicadas, que contribuyan al desarrollo del proceso de descentralización de las competencias ambientales.

2.2 CONTEXTO

2.2.1 Análisis del Marco Legal

El marco legal de la descentralización del Estado en Ecuador ha progresado desde el nivel jerárquico superior, representado por la Constitución Política de la República y las leyes de la materia, hasta los reglamentos generales y sectoriales que han sido puestos en vigencia, tanto por el Presidente de la República como por los respectivos ministerios.

A continuación realizaremos una revisión y análisis de las leyes que configuran el ordenamiento jurídico específico para la descentralización de competencias en materia ambiental.

2.2.2 Constitución Política de la República del Ecuador

El artículo 233 de la Carta Magna se refiere a las atribuciones de los consejos provinciales para controlar el impacto ambiental de obras de vialidad y de cualquier otra a nivel rural o de alcance provincial; así como para velar por los usos del agua para riego y de la protección de cuencas y micro cuencas hidrográficas.

Por su parte, los artículos 32 y 234 de la Constitución se refieren a la competencia municipal para el ordenamiento territorial y ocupación del suelo, así como del control sobre el tránsito y transporte terrestre. Mientras que el artículo 235 designa a las Juntas Parroquiales como otra forma de administración política del territorio, al igual que las Circunscripciones Territoriales Indígenas previstas en el artículo 224; éstas dos últimas con potenciales competencias en materia ambiental.

A más de estas disposiciones, los artículos 225 y 226 contemplan la obligatoriedad de descentralización de funciones que el Estado deberá impulsar desde el gobierno central hacia los gobiernos seccionales autónomos, fundamentalmente. La regla general es que toda potestad del gobierno central podrá ser transferida a los gobiernos locales, manteniéndose como expresas y taxativas las excepciones siguientes:

- a) Defensa y Seguridad Nacional;
- b) Dirección de Política Exterior y Relaciones Internacionales;
- c) Política Económica, Tributaria y la Gestión de Endeudamiento Externo del Estado; y,
- d) Las demás expresamente previstas en la Constitución y Convenios Internacionales.

Adicionalmente el artículo 236 de la misma carta constitucional, prevé que las posibles superposiciones de competencias en el régimen seccional autónomo deberán ser salvadas de acuerdo a los procedimientos previstos en la ley.

Si bien la Constitución no puede convertirse en un conjunto de normas descriptivas, como sí pueden serlo las leyes y, por supuesto, los reglamentos, no es menos cierto que la raíz de los conflictos legales de los roles y competencias se encuentran en una visión constitucional difusa del papel que deben jugar los gobiernos seccionales autónomos y de la forma en que deberá llevarse el proceso descentralizador.

Sobre la visión constitucional y cómo ésta afecta a la gestión ambiental de los gobiernos locales -llámense consejos provinciales, municipios o juntas parroquiales-, el principal problema radica en no definir el rol preponderante que éstos deben asumir. Esto produce una visión esquemática del territorio compuesto por tres niveles: la provincia, el cantón y la parroquia.

Mientras tanto, en lo referente al proceso de descentralización se mantienen algunos "cuellos de botella", que a mediano plazo pueden agudizar los problemas en esta materia, en donde resaltan dos:

- a) La capacidad operativa exigida en el último párrafo del artículo 226; y
- b) La transferencia de recursos económicos equivalentes a las competencias que se transfieren.

En ambos casos se exigen condiciones que de momento escapan a las verdaderas coyunturas del gobierno nacional y de los gobiernos seccionales autónomos.

2.2.3 La Ley de Gestión Ambiental

Los artículos 5, 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Gestión Ambiental, principalmente, crean como un mecanismo transversal de coordinación al Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, que se halla compuesto, entre otros, por consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales. Bajo esta figura se intenta llevar a la práctica un manejo más adecuado de las actividades protectoras del ambiente, teniendo como protagonistas a las autoridades que tienen mayor y directa relación con los problemas de sus respectivas circunscripciones territoriales.

Incluso en su artículo 1, el citado cuerpo legal manifiesta, como uno de sus objetivos principales, la asignación de obligaciones, responsabilidades y límites de las competencias ambientales de los sectores público y privado. No obstante, aquella aseveración queda como una intención no plasmada con la debida concreción en el resto del articulado. Lo único claro en términos de competencias, son las que se asignan al Ministerio del Ambiente, Presidente de la República y algunos ministerios de estado.

Sobre los consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales, el artículo 12 plantea, indirectamente, que deberán seguir ciertos principios y lineamientos generales dentro de su gestión. Mientras que el artículo 13 restringe sus atribuciones respecto a las áreas naturales protegidas y más bien auspicia su competencia en las denominadas áreas de conservación y reserva ecológica.

En lo atinente a la evaluación de impactos ambientales, este cuerpo legal dispone que se lo realice mediante un Sistema Único de Manejo Ambiental, cuya aplicación se halla en manos de los organismos del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.

2.2.4 Ley de Régimen Provincial⁵

El artículo 1 de esta Ley menciona expresamente al desarrollo socio-económico de la provincia como uno de los objetivos fundamentales del gobierno seccional, lo cual vincula a estos organismos con la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Por su parte el artículo 7, literal f), ubica a los consejos provinciales como promotores de la explotación de los recursos agrícolas, pecuarios, mineros y en general de la industria de la provincia. Sobra advertir la indirecta relación que se establece, a partir de esta responsabilidad, con el control de los efectos que pueden generar sobre el medio ambiente.

Más adelante el literal o) del artículo 29, habla de la promoción de la explotación forestal y pesquera y, correlativamente, de la obligación de impedir la despoblación ictiológica y la tala de bosques. En este sentido, se faculta a los consejos provinciales a aplicar las leyes sectoriales pertinentes, en coordinación con las políticas de las autoridades que estas últimas establecen.

El artículo 7, letra h), de este mismo cuerpo legal, responsabiliza a los consejos provinciales la vigilancia del estado sanitario de la provincia.

Respecto a la relación con los municipios, se destaca el apoyo y colaboración que deben brindar los consejos provinciales a los primeros, y señala la importancia de la coordinación que tiene que existir entre tales gobiernos seccionales.

2.2.5 Ley de Régimen Municipal

En los numerales 1 y 2 del artículo 12 de la Ley de Régimen Municipal se manifiesta la responsabilidad que tienen los municipios de velar por el bienestar de la población y el cuidado de su medio físico, elementos que se hallan estrechamente vinculados con la tarea de conservar el medio ambiente.

El artículo 15, numerales 1, 2 y 3, así como los artículos 163 y 164 de este cuerpo legal, asignan al municipio la competencia referida a la higiene y saneamiento ambiental lo cual comprende la recolección de desechos sólidos, el control de la contaminación, el alcantarillado, entre otros servicios.

⁵ Ley de Régimen Provincial, Registro Oficial No.291, del 9 de marzo de 1977.

⁶ Ley de Régimen Municipal, Suplemento al Registro Oficial No.331 del 15 de octubre de 1971

De la lectura de estas disposiciones, se desprende una relación que vincula a la gestión municipal con aspectos parciales de la gestión ambiental y que no logra identificar el rol que deben cumplir los Municipios en esta materia. La redacción del articulado responde a una visión sanitarista del papel que cumple este gobierno seccional.

2.2.6 Ley Orgánica de Juntas Parroquiales⁷

El artículo 4, literales d), e), g) y h) de esta ley, vincula a la junta parroquial rural con las actividades de planificación, ejecución y control de las obras y proyectos que, desarrollados en su circunscripción territorial, contribuyan al progreso económico y bienestar de la comunidad. El literal f), faculta a estos organismos seccionales a trabajar en la protección de su medio ambiente y, especialmente, de sus recursos naturales, coordinando el rol que en esta materia puedan desempeñar los consejos provinciales y los municipios.

Por su parte, el artículo 5 "Competencias", destaca el papel de supervisar y demandar a los organismos públicos y entidades no gubernamentales, el adecuado cumplimiento de sus actividades dentro de la parroquia. Esto debe entenderse como un elemento central y ordenador de la función que deban cumplir las juntas parroquiales en materia ambiental, tanto para asegurar una defensa adecuada de su entorno como para canalizar la preocupación de la comunidad en la protección de sus derechos ambientales.

2.2.7 Ley Especial de Descentralización y Participación Social

Las disposiciones de esta ley deben interpretarse como potencializadoras de la capacidad de los gobiernos locales, en diferentes ámbitos de la gestión pública, entre los cuales se halla la gestión ambiental. No constituye "per se" un cuerpo legal que asigne responsabilidades a los gobiernos seccionales, sino que viabiliza la eventual asunción de competencias por parte de estos últimos.

El artículo 9, literales i) y j), señala que los Municipios podrán recibir competencias en materia de control de impactos ambientales y protección de áreas naturales de conservación y reserva ecológica, respectivamente. Mientras que el artículo 10 reconoce a los consejos provinciales la atribución de controlar el impacto ambiental en la ejecución de proyectos de viabilidad.

Más adelante los artículos 12 y 13 precisan los mecanismos a través de los cuales se deberá perfeccionar el traslado de competencias: por un lado, se habla de la delegación como un medio para traspasar funciones en forma temporal y reversible; y, por otro lado, la transferencia se presenta como un medio que asigna responsabilidades y recursos a los gobiernos seccionales en forma definitiva e irreversible.

Luego, los artículos 39 y 40, se remiten al papel de las juntas parroquiales, tanto urbanas como rurales, como portadoras de las preocupaciones ciudadanas y canalizadoras de las mismas hacia los consejos provinciales y municipios. En particular los literales a), b) c) y d) del referido artículo 40, aluden al rol que tienen las juntas parroquiales en la vigilancia, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las actividades, obras o proyectos que vayan a ser ejecutados por los municipios, consejos provinciales y gobierno central.

⁷ Ley Orgánica De Las Juntas Parroquiales Rurales, Ley 2000-29 Registro Oficial 193, 27-X-2000.

Para la gestión ambiental los mecanismos de descentralización previstos en esta ley, son verdaderas alternativas para adecuar un trabajo más efectivo y protagónico de las autoridades locales en la defensa de su entorno, en lugar del papel distante y concentrador que representa la gestión del gobierno central en esta materia. No obstante, las respuestas al cómo, cuándo y qué descentralizar no se hallan prescritas en esta ley, sino que dependen de las decisiones políticas de las autoridades pertinentes.

2.2.8 Ley de Modernización del Estado

El artículo 35 de esta ley, al tenor de lo dispuesto en la Constitución Política de la República, ratifica la obligación de las entidades del Estado de realizar la delegación de sus funciones, no solo dentro de las mismas instituciones (desconcentración), sino de una entidad pública a otra, con el fin de mejorar el desempeño de determinada actividad.

La Ley de Modernización, a más de redundar en la viabilidad de los procesos de descentralización y delegación de funciones, hace énfasis en la simplificación de los medios para conseguir dichos objetivos, de manera que se superen formalidades no esenciales y se lleve a la práctica la transferencia de competencias.

Si bien no aborda en forma específica la descentralización de competencias ambientales ni de ninguna otra clase de competencias de una temática en particular, sus disposiciones respecto al marco general del proceso descentralizador son de alta jerarquía legal y, por ende, constituyen parámetros de indispensable observancia para cualquier iniciativa de esta naturaleza.

2.2.9 Otras Normas

El Reglamento a la Ley de Descentralización (D.E. 1581, R.O. S-349, del 18.VI.01) se constituye en una herramienta normativa fundamental para operativizar los procesos de descentralización. En este sentido, sin perjuicio de los convenios interinstitucionales suscritos en materia ambiental para concretar el traslado de competencias, son de inevitable utilización formal los procedimientos establecidos por este reglamento.

También el Decreto Ejecutivo 1616 (R.O. 365, del 10.VII.01), que contempla el Plan Nacional de Descentralización, es una norma jurídica reciente que busca instrumentalizar la descentralización y el reparto competencial entre los diferentes niveles de la administración pública. En particular, sobre la materia ambiental, este decreto plantea de manera muy general los campos que pueden ser asumidos por los consejos provinciales y municipios, guardando silencio sobre las juntas parroquiales u otros organismos seccionales. No obstante, parece ser un aporte en la definición de una macro estrategia que ordene el proceso de transferencia de competencias.

La resolución 007, del 16 de febrero del 2000, expedida por el ex Ministerio de Turismo y Ambiente, es la principal norma de carácter reglamentaria para regular los procedimientos de coordinación y traslado de competencias del gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos, en materia de administración, manejo y control de áreas naturales protegidas y bosques y vegetación protectores.

Posteriormente se expidió el Acuerdo 055 del Ministerio del Ambiente (2 de octubre del 2001), que establece la regulación para la transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales. Representa la herramienta administrativa más específica que se ha expedido para la descentralización de competencias ambientales. Su elaboración provocó un proceso de más de dos años en el que intervinieron diferentes entidades nacionales y sectoriales.

Dicho instrumento define a la descentralización como:

“ La transferencia definitiva de competencias y recursos financieros, materiales y tecnológicos, hacia los gobiernos seccionales autónomos, a efectos de administrar los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de sus respectivas jurisdicciones.”

Partiendo de esa diferenciación de recursos que se pueden transferir en la descentralización de competencias ambientales, prevé el siguiente procedimiento:

Art. 8 Del procedimiento para la transferencia de competencias El procedimiento para la transferencia de competencias ambientales, será el siguiente:

- 1. Solicitud dirigida a la máxima autoridad de este Ministerio, a la que se acompañarán la información y documentos correspondientes.*
- 2. El Ministerio del Ambiente una vez recibido la solicitud de demanda, podrá solicitar se complete o aclare la información proporcionada o subsane omisiones o inconsistencias, de manera previa a iniciar las negociaciones con el gobierno seccional solicitante.*
- 3. Mantener las negociaciones correspondientes, fruto del cual se establecerá una minuta técnica.*
- 4. Solicitud del pronunciamiento favorable al Ministerio de Economía y Finanzas.*
- 5. Con base a la minuta técnica negociada, se elaborará el texto del convenio para su suscripción y registro.*
- 6. Se señalará el día y hora en el que se procederá a la suscripción del o los convenios de transferencia de competencias.*
- 7. De acuerdo al convenio suscrito se procederá en la fecha señalada a ejecutar la transferencia de competencia (s).*

El Acuerdo dispone que mediante este procedimiento se podrán transferir 11 competencias en lo relativo al manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres; y 11 más relacionadas con la calidad ambiental (Anexo A).

Sus disposiciones buscan instrumentalizar la transferencia de competencias, no obstante no se registra un cabal cumplimiento del mismo, pues prevalecen las condiciones en las que cada municipio o consejo provincial genera su interés en la descentralización, así como los cambios de políticas que pueden provenir del propio Ministerio del Ambiente, en función de cada gobierno y titular que accede a esta cartera de Estado.

Desde este punto de vista, la aplicación del presente acuerdo se vuelve relativa y no estrictamente obligatoria, lo cual fortalece la discrecionalidad de los actores políticos y técnicos para definir los términos de la descentralización. Más allá de los esfuerzos que se aprecian en los consejos provinciales en donde se ha realizado este análisis, esta discrecionalidad que tienen las partes ha contribuido al estancamiento de los procesos y confrontaciones de índole político.

Finalmente, no se debe olvidar el Convenio de Intención que firmaron en marzo de este año, el Presidente de la República, varias carteras de estado, entre ellas la de ambiente, el CONAM y los 22 consejos provinciales, para

en un plazo de seis meses, prorrogables hasta un año, identificar los ámbitos que deberán ser objeto de la descentralización, que por supuesto incluyen los referentes a la protección del entorno provincial.

2.3 SINOPSIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN AMBIENTAL

Desde el apareamiento de las leyes antes mencionados, tomando como referencia los últimos cinco años, los pasos formales seguidos para llevar a cabo el proceso de transferencia de las competencias ambientales, pueden resumirse en los siguientes hitos:

- a) Creación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA), mediante la Ley de Gestión Ambiental (julio, 1999).
- b) Expedición del Acuerdo 007 del Ministerio del Ambiente (marzo, 2000), mediante el cual esta cartera de estado regula la coordinación de la administración y manejo de las Áreas Naturales Protegidas y Bosques y Vegetación Protectores.
- c) Expedición del Decreto Ejecutivo No.1616 (26, junio del 2001), que establece el Plan Nacional de Descentralización, que incluye una estrategia de cumplimiento.
- d) La promulgación del Reglamento de la Ley de Descentralización y Participación Social (18 de junio de 2001).
- e) El Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias, celebrado el 6 de marzo del 2001, suscrito por el Presidente de la República, el CONAM, los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Turismo y Ambiente, con los 22 Consejos provinciales.
- f) El Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente Hacia los Gobiernos Seccionales, celebrado el 27 de diciembre del 2001, celebrados entre el Gobierno Nacional, los Consejos provinciales, el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y el Consorcio de Consejos provinciales del Ecuador (CONCOPE) (Anexo A).
- g) El Acuerdo 055 del Ministerio del Ambiente, expedido el 2 de octubre del 2001, que establece un procedimiento administrativo y define las 22 competencias objeto de la descentralización de competencias ambientales.
- h) La celebración de Convenios de Transferencia de Competencias y Recursos, entre el Presidente de la República, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Economía y Finanzas y los Consejos provinciales.

3 METODOLOGÍA

Para desarrollar la evaluación se conformó un equipo técnico multidisciplinario, integrado por especialistas en el ámbito legal ambiental y el análisis de procesos técnico-institucional. Para este efecto, se definieron los siguientes criterios metodológicos para la realización de la evaluación:

- Identificación de dos niveles de intervención: *el nivel nacional*, compuesto por el Ministerio del Ambiente, sus autoridades competentes; el CONAM, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el CONCOPE, el Consorcio de Municipios Amazónicos y de Galápagos (COMAGA), Unidad de Desarrollo de la Zona Norte (UDENOR), entre otras; y el *nivel provincial*, compuesto por los prefectos y contrapartes técnicas de los consejos provinciales involucrados.
- Análisis de la legislación nacional vigente, como punto de referencia para entender los procesos de descentralización emprendidos, sus problemas y posibles recomendaciones.
- Identificación de procesos institucionales establecidos y/o seguidos en los consejos provinciales, para visualizar las fortalezas y deficiencias de sus capacidades frente al proceso de descentralización.
- Consulta, mediante cuestionarios aplicados a partes interesadas, para identificar el grado de conocimiento e involucramiento sobre el avance del proceso (Formatos en Anexo B).

A nivel provincial, el enfoque teórico para realizar la evaluación se fundamentó en el concepto de reingeniería de procesos⁸, del cual se han tomado algunas de las herramientas para caracterizar y analizar el proceso de descentralización y sus implicaciones. Ellas incluyen la revisión de los documentos pertinentes para identificar su accesibilidad, el contenido temático, su relación con el tema y su ubicación dentro de los procesos.

Dentro del análisis de procesos y actividades en el ámbito provincial se hicieron entrevistas a los responsables de los procesos, se estructuraron diagramas de flujo, se identificaron "clientes internos" y "clientes externos" de los procesos, así como las características organizativas y de capacidades relacionadas a las actividades ambientales de los cuatro consejos provinciales objeto de estudio.

Los resultados obtenidos fueron sometidos a un proceso de sistematización, en torno a ciertos ejes temáticos y a una categorización de los procesos, proyectos o actividades en materia ambiental, lo que permitió obtener una visión integral de las capacidades-debilidades de las unidades ambientales, así como su relación con las competencias establecidos en los documentos legales existentes a la fecha.

⁸ Davenport, 1993.

4 RESULTADOS

4.1 DOS FASES FUNDAMENTALES

Más allá de los pasos o etapas que quedan previstas en el marco legal pertinente, parece útil diferenciar dos fases fundamentales comunes a todas las experiencias de los consejos provinciales, que han sido objeto del presente análisis:

4.1.1 La negociación política

La negociación política ha comprendido todo el periodo de aproximación y conformación de las voluntades políticas tanto del nivel nacional como del nivel provincial o local. Se ha caracterizado por la intención de concretar un acuerdo formal, legalmente sustentado, que ratifique y dé curso a esas voluntades.

Esta negociación ha tenido como contrapartes principales, por el lado de las autoridades nacionales, principalmente a los Ministros del Ambiente, durante los últimos cuatro gobiernos (incluido el Gobierno de Lucio Gutiérrez), a los Presidentes y Directores Ejecutivos del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y, en forma simbólica aunque legalmente indispensable, a los Presidentes de la República de los últimos gobiernos. Mientras que por parte de los gobiernos provinciales, han participado los Prefectos, determinadas comisiones de los consejos provinciales y el Presidente y Secretario Ejecutivo del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE). Es necesario destacar el papel gravitante que ha jugado este último gremio, en la medida en que ha promovido, asesorado y facilitado los encuentros de carácter político entre las autoridades antes mencionadas, ajustándose al rol que debe desempeñar este tipo de organismos.

Un problema clave de esta parte del proceso de descentralización ambiental, es la limitada participación de la sociedad civil. Ha sido notoria la presencia de algunas organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales de cooperación, como el caso de Fundación Natura o de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), respaldando en forma técnica y financiera los aludidos procesos, pero distantes de los espacios de definiciones políticas. Esto es más evidente con relación a la presencia de la sociedad civil como tal y de sus diferentes agrupaciones.

Del cuestionario aplicado a los actores claves⁹, se obtuvieron resultados categóricos: el 100% de consultados afirma que no se ha difundido el concepto de descentralización; el 100% considera que el gobierno seccional es el llamado a solucionar problemas ambientales de la provincia; el 100% se refiere a la necesidad de contar con recursos económicos, humanos y tecnológicos para asumir competencias ambientales; el 80% considera que se debe exigir decisión política para la transferencia de competencias; y, el 100% considera que deben incorporarse criterios de participación ciudadana en la toma de decisiones respecto al tema. Ninguno de los actores manifestó que anteriormente haya sido consultado sobre el proceso de descentralización.

⁹ Los actores claves fueron seleccionados entre municipios, un Consejo Provincial utilizado como "testigo" que fue el de la Provincia de Tungurahua, y dirigentes indígenas, principalmente. El formato utilizado para la encuesta, consta en los anexos.

En esta parte del proceso, la información técnica ha sido un factor importante. Tanto por parte de las autoridades nacionales, como por parte de los gobiernos provinciales se ha buscado información sobre el ámbito y alcance de las competencias ambientales. Esto llevado a la definición de veintidós competencias ambientales. No obstante, la información y asistencia técnica al proceso ha sido en la práctica relativizada por las prioridades o enfoques de los actores políticos, a la hora de tomar las decisiones, firmar los convenios y, sobre todo, de llevar a los hechos los acuerdos pactados.

En resumen, se puede destacar que el factor político ha sido la parte o etapa detonante de los procesos de descentralización de competencias ambientales en los consejos provinciales involucrados en la presente consultoría, pero al mismo tiempo fue un elemento que ha relativizado los avances reales del proceso, al punto de generar un cierto estado de inseguridad jurídica, toda vez que no se procede a realizar la transferencia efectiva y el ejercicio como tal de las competencias.

4.1.2 El ejercicio de las competencias

El ejercicio de las competencias es la fase complementaria a la política que, en teoría, debe ser la de mayor alcance y profundidad en el proceso de descentralización de competencias ambientales. No obstante, las dubitaciones en la negociación política, más allá de los convenios firmados, no ha permitido que esta fase se haya desarrollado a cabalidad.

Los requerimientos establecidos por las diferentes administraciones de las autoridades nacionales y seccionales competentes, a los convenios o documentos de soporte para la transferencia de competencias, han provocado que el proceso requiera más tiempo del inicialmente previsto o que no se cumpla con los plazos inicialmente pactados. Así, por ejemplo, sucedió con el Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente a los Gobiernos Seccionales (27.12.01) para dar inicio a la supervisión del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal, previsto para el 1 de enero del 2003; o con el plazo de noventa días estipulado en el Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias (6.03.01) para el cumplimiento de todas sus obligaciones.

Una consecuencia de la falta de ejercicio de competencias con base en un convenio de descentralización con el Ministerio del Ambiente, es la intención manifiesta de varias autoridades de los consejos provinciales para asumir en los hechos la conducción, regulación, manejo, control y cobertura de costos de una u otra competencia ambiental no descentralizada legalmente. Esta situación, justificada por la demanda de la población a las autoridades locales, generaría – de acentuarse – una peligrosa inseguridad jurídica, más allá de los beneficios puntuales que en el corto plazo pueden alcanzar los gobiernos provinciales y sus poblaciones.

4.2 *DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LOS PROCESOS Y CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES*

Los resultados obtenidos están organizados en función de cada consejo provincial estudiado, y los mismos han sido validados por los responsables ambientales de esas entidades.

4.2.1 Consejo Provincial de Pastaza (GPP)

4.2.1.1 Proceso Político de Descentralización de Competencias Ambientales

El Consejo Provincial firmó el Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias (6.03.01) con el Gobierno Nacional, el cual incluyó las competencias ambientales. Posteriormente, con base en el Programa de Modernización, Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos del Nivel Medio, se contrató el Estudio “Análisis de la Transferencia de las Competencias en la Provincia de Pastaza”, con apoyo de GTZ y CONCOPE.

Luego, este gobierno provincial suscribió el “Acuerdo de Demanda Unificada Provincial para la Transferencia de Competencias” (19.09.01) con los municipios de la provincia; este instrumento sustentó la negociación del Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales, suscrito el 27 de diciembre del 2001.

En este último instrumento se incluye una matriz compuesta de 22 competencias ambientales: 11 en temas de calidad ambiental y contaminación; y 11 en los temas forestal y de biodiversidad, y establece además los criterios y procedimientos para avanzar hacia la firma de un convenio específico de transferencia de competencias, poniendo como requisito – no indispensable pero si conveniente –llegar previamente a un entendimiento entre el consejo y todos los municipios de la provincia sobre las competencias a asumir por parte de cada uno (cláusula tercera, numeral 3.2). De esta manera, se firmó un acuerdo entre el Consejo Provincial de Pastaza y los municipios de la provincia, a excepción del Municipio de Pastaza, y a la firma del Convenio de Transferencia de Competencias y Recursos (10.11.02) entre el Presidente de la República, los Ministerios de Ambiente y Economía, y el Consejo Provincial.

El convenio mencionado en el párrafo anterior identificó nueve competencias concurrentes, siete exclusivas del Consejo Provincial y las seis restantes correspondientes a los municipios. En función de esta distribución, se evidenció un reconocimiento del papel preponderante del Consejo Provincial en las llamadas “zonas verdes” de la gestión ambiental, mientras que a los municipios asumieron mayor injerencia en los temas de prevención y control de la contaminación ambiental.

A la fecha de este informe se espera la celebración de un Adendum al último convenio citado, en el cual se identificarán principalmente los recursos financieros que el Ministerio de Economía y Finanzas trasladará a favor del Consejo Provincial y municipios, para el ejercicio de las competencias transferidas.

Cabe destacar un cierto desconocimiento y oposición del Municipio de Pastaza – el cantón de mayor extensión en esta provincia – a este último convenio y a la distribución de competencias, lo cual, en palabras de su alcalde, haría inaplicable el aludido proceso descentralizador.

El GPP ha recibido apoyo de la GTZ en este proceso, destacando como resultados sobresalientes la elaboración de un documento titulado “Consecuencias de la descentralización de competencias” (concluido) y, la “identificación de productos y capacidad para ejecutar las nuevas competencias ambientales” (en ejecución). En el primer caso, se hace una caracterización general de los recursos renovables de las áreas protegidas, se mapea las competencias ambientales y se analiza las consecuencias de la transferencia de éstas hacia el gobierno provincial.

Las recomendaciones incluyen:

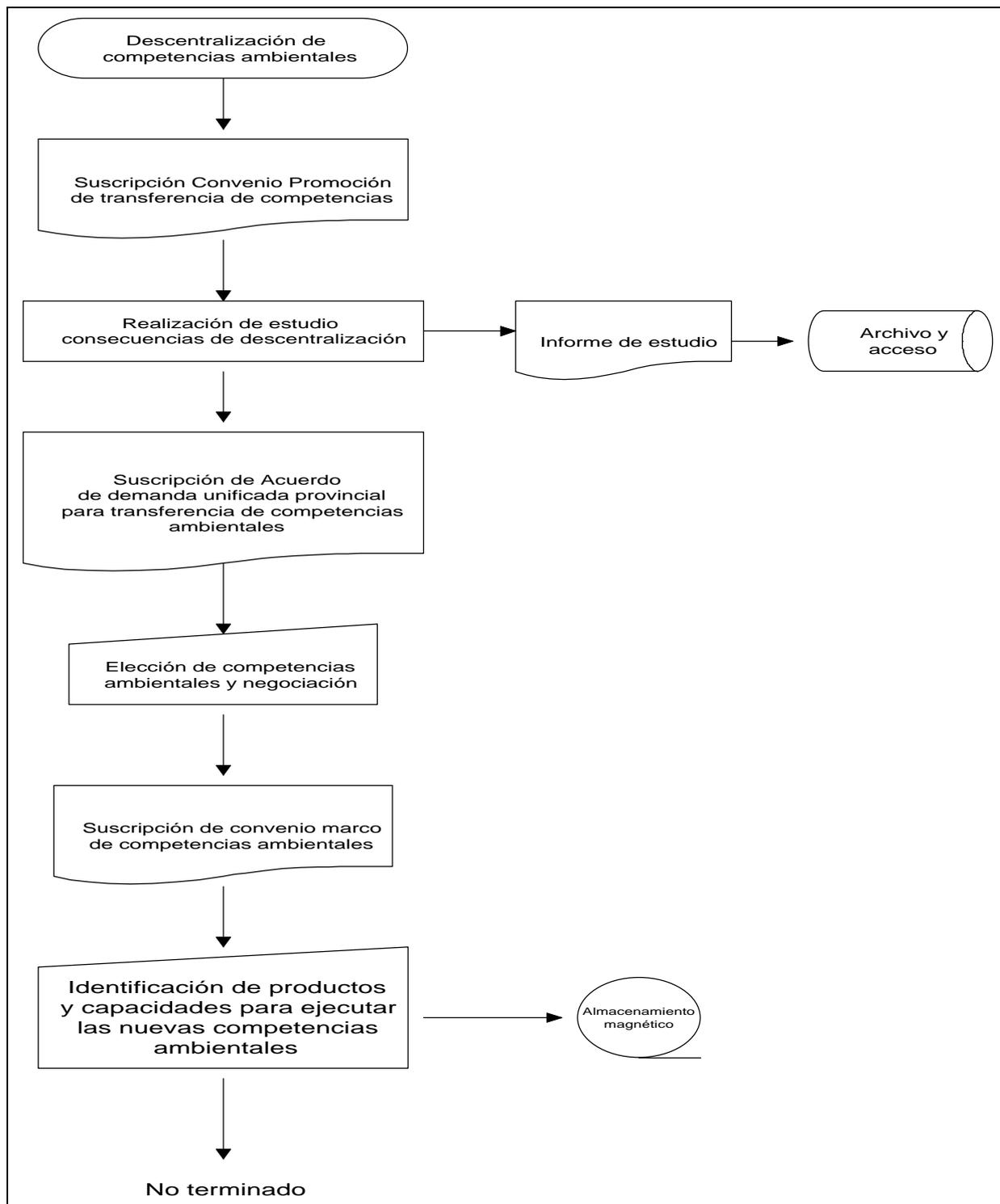
- Proseguir con el estudio jurídico y de procesos dentro del Gobierno Provincial de Pastaza con el fin de poner en marcha las competencias con la debida celeridad y eficiencia.
- Las competencias ambientales generan más recursos que los que consume consecuentemente resulta conveniente el proceder a la negociación.
- Se requiere de un proceso de cogestión que implique, primero, la transferencia de competencias al Departamento de Gestión Ambiental y luego se transfiera la administración de forma gradual.

En el segundo caso, se ha realizado una selección de las 22 competencias ambientales existentes, las que se han sometido a un análisis de capacidades y desarrollo a nivel de perfil de proyectos. Las competencias elegidas son:

- Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales (para manejo de bosques y calidad ambiental). Se prevé la realización de documentos que contengan definiciones y actualizaciones en torno al tema, así como la generación de ordenanzas para la aplicación de las políticas.
- Elaborar, ejecutar y avalar estrategias, programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad (Manejo Forestal). Se prevé la realización de un Plan de Desarrollo Forestal y de Biodiversidad, con la identificación de programas y proyectos ejecutables y su financiamiento.
- Capacitar, informar y realizar extensión forestal y sobre biodiversidad (Manejo Forestal y Calidad Ambiental) que apunta a elaborar un plan de capacitación y difusión sobre temas forestales.
- Promover la participación social relativa al mantenimiento y mejoramiento de la calidad ambiental, el uso y operación de tecnologías ambientales sustentables (calidad ambiental).
- Manejar la información ambiental dentro de su jurisdicción (Calidad Ambiental) direccionado a establecer un sistema que provea de servicios de información ambiental.

En el plano procesal, el GPP ha desarrollado una iniciativa que no consta en el Plan de Descentralización, y que consiste en la ejecución de un estudio para establecer las consecuencias de la descentralización (resultado de la cual se recomienda continuar con la gestión para captar la transferencia de las competencias ambientales por ser beneficiosas para la provincia). No se ha identificado acción similar en el resto de gobiernos provinciales. La configuración de lo realizado se presenta en la Figura 1.

Un desglose de los factores y causas de los problemas que inciden en la transferencia de competencias en el GPP se expone en el diagrama Ishikawa (Figura 2).



* Con Cooperación técnica de GTZ-consultoría externa.

Figura 1 Proceso de descentralización llevado por el Gobierno Provincial de Pastaza

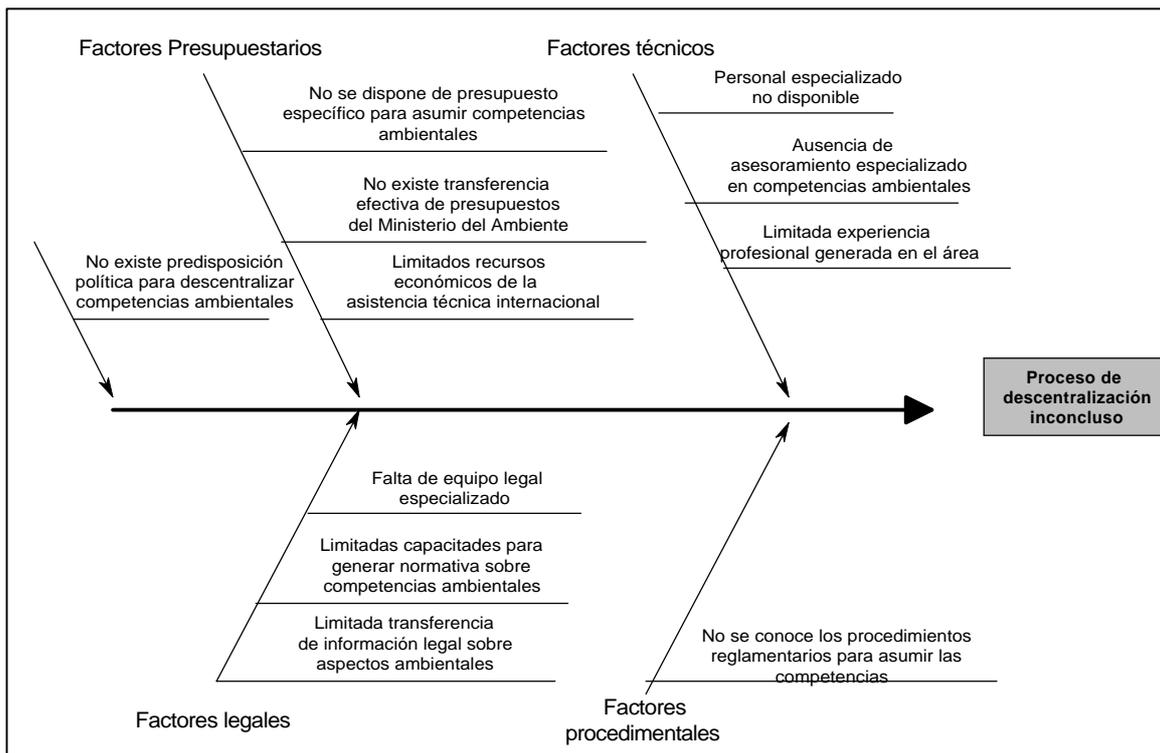


Figura 2: Desglose de las causas del problema de proceso de descentralización en Gobierno Provincial de Pastaza

4.2.1.2 Organización y capacidades en el tema ambiental

El GPP presenta una organización vertical (Anexo C, Figura 1), con cuatro niveles de decisión y un quinto nivel con tres direcciones de área. Las Direcciones ejecutan los temas Financieros, de Desarrollo Sustentable y Técnicos. El consejo cuenta con un Plan Estratégico Situacional de Pastaza (Pladesup) realizado en el 2.000 y que no contiene la parte ambiental desarrollada. El tema ambiental fue estructurado de forma independiente del Plan y no se pudo ubicar una copia.

El Plan no ha sido implementado hasta la fecha y es utilizado como fuente de información ya que, por la metodología usada - planificación estratégica situacional- cuenta con indicadores de desarrollo de las dimensiones socioeconómicas principales. Se menciona la necesidad de actualizar el documento.

La unidad ambiental se encuentra subordinada a la Dirección de Desarrollo Sustentable como Departamento de Gestión Ambiental-DGA creado el 27 de Agosto del 2002 mediante la Ordenanza de "Gestión ambiental para el desarrollo sustentable y sostenible de la Provincia de Pastaza".

Los objetivos del DGA según la ordenanza del 27 de Agosto de l 2002 son:

- Participación en el sistema nacional descentralizado.
- Instrumentación de programas de aprovechamiento forestal

- Autorización de estudios de impacto ambiental previa licencia del Ministerio del Ambiente.
- Control del aprovechamiento forestal.
- Control de la cacería y recolección de especies vegetales.
- Definición de períodos de veda.
- Difusión de políticas ambientales.
- Otras señaladas en la descentralización.

Adicionalmente, se evidenció la existencia de la ordenanza de "Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Pastaza" del 25 de enero del 2000 que "norma la protección de márgenes de cuerpos de agua, las descargas de efluentes en relación a la Ley de Control y Prevención de la Contaminación-recurso agua".

En la actualidad la DGA, aunque se halla constituida legalmente, no opera. Al momento de la evaluación (junio del 2003) no se encontró personal con nombramiento y las funciones son ejecutadas por la Dirección.

4.2.1.3 Procesos, Proyectos y Actividades del DGA

A pesar de la reciente constitución del Departamento de Gestión Ambiental, la Dirección de Desarrollo Sustentable ha implementado y se encuentra ejecutando algunas iniciativas en el tema ambiental. Ellas son:

Eje Planificación:

Proyecto: Plan de Manejo de Cuencas.

En julio del 2001 se realiza el "Estudio y Plan de Manejo de Micro cuencas alta, media, baja del Río Pindo Grande", el cual ha sido aprobado por el Gobierno Provincial. El plan no ha sido implementado hasta la fecha. El plan no cuenta con presupuesto y no se encontraron evidencias de mecanismos para integrarlo a los planes presupuestarios anuales del Gobierno Provincial.

En la Figura 3 se presenta el análisis Ishikawa que desagrega el problema central encontrado y que corresponde a la no aplicación del Plan realizado.

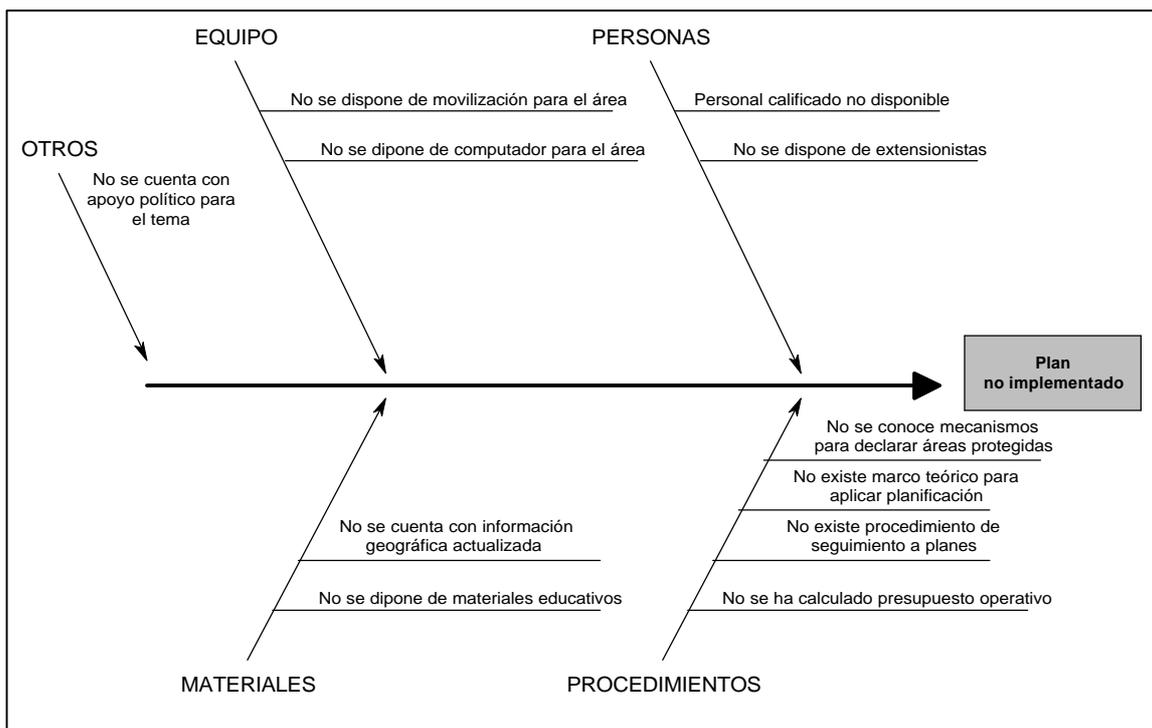


Figura 3: Desglose de la problemática de implementación de Plan de Manejo de Cuencas

Eje Manejo de Información:

Proyecto: Implementación de Sistemas de Información Geográfica en el GPP.

El GPP ha avanzado en gestiones para acceder a la asistencia técnica del ECORAE (Instituto Ecuatoriano para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica) para la zonificación ecológica-económica y ordenamiento territorial de la Provincia. Los resultados, hasta Mayo del 2003, fueron la elaboración del perfil de requerimientos de hardware/software y la solicitud de fondos a la prefectura para su compra.

Los requerimientos informáticos, tanto de software como de hardware, identificados y seleccionados (hasta la fecha) son insuficientes. Sin embargo, ECORAE mediante convenio, es responsable dar la asistencia técnica y de capacitación del proyecto en ejecución.

Eje Monitoreo de Gestión:

Proyecto indicadores de gestión.

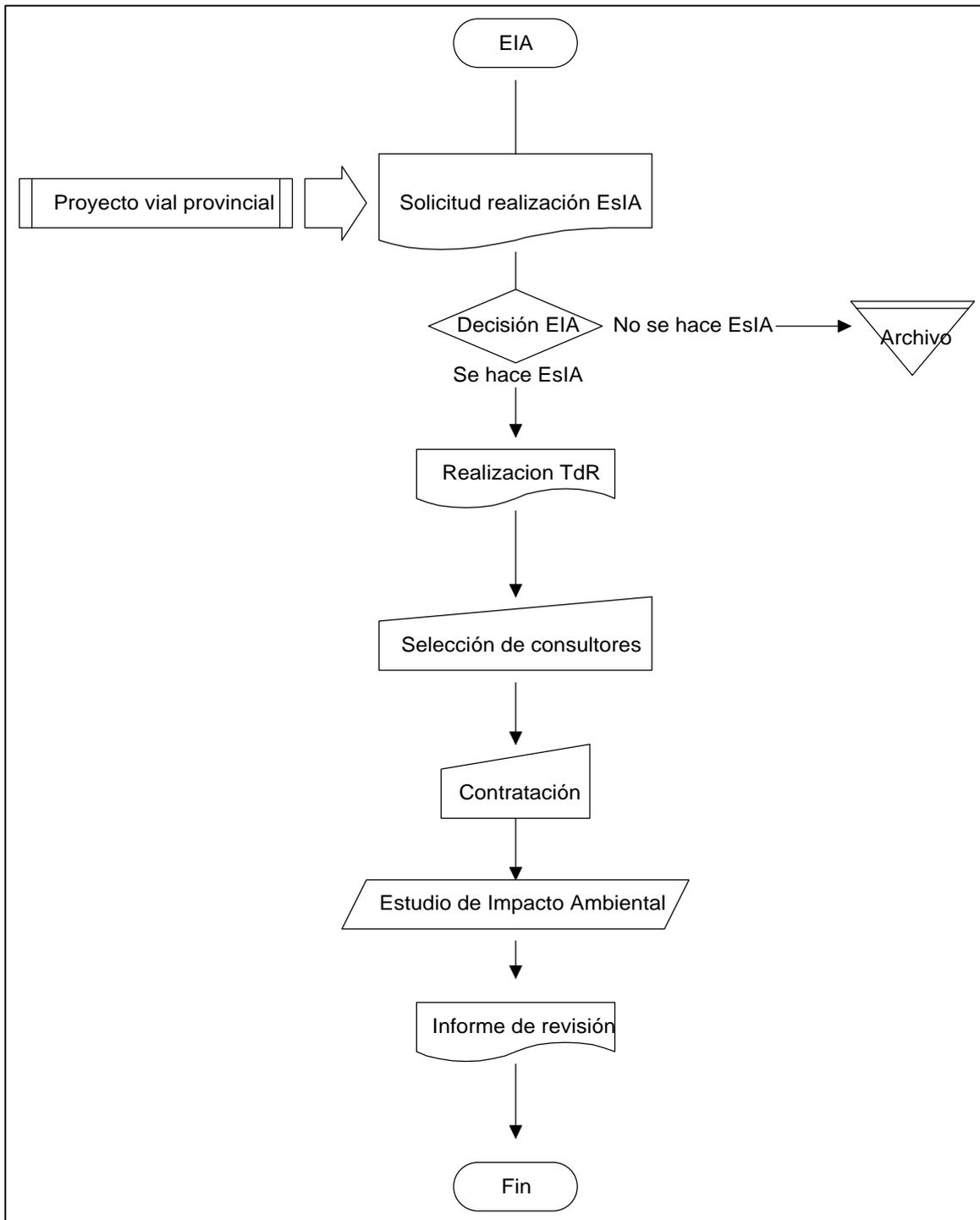
Como iniciativa de la Contraloría General de la Nación, se están llevando a cabo seminarios talleres para la construcción de índices de gestión que incluye el área ambiental, como parte de las acciones de control sobre los fondos públicos. El último evento (junio del 2003) se dio alrededor de la realización de un ejercicio FODA, la identificación de clientes internos y externos y la identificación (por medio de análisis multivariado) de los ejes estratégicos para generar indicadores.

Eje de Evaluación de impactos ambientales

Proceso de Evaluación de impactos ambientales.

Se han realizado dos estudios de impacto ambiental de dos proyectos viales. Los documentos de estos estudios no estuvieron disponibles por lo que no pudieron ser analizados. Sin embargo, por consultas a los técnicos del área se supo que las recomendaciones del Plan de Manejo Ambiental en cada caso no se aplican. Los estudios fueron parte de las exigencias del organismo que financia los proyectos provinciales, en este caso el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) y fueron contratados por el Gobierno Provincial con el concurso de consultores privados.

Según el procedimiento, los informes de los estudios son revisados y calificados por el mismo Gobierno Provincial, luego se envían con el resto de exigencias para el desembolso del dinero y desarrollo del proyecto. No se encontraron evidencias de inclusión de presupuestos específicos para el Plan de Manejo Ambiental, por lo que en los dos casos no se han cumplido las recomendaciones. El proceso seguido se presenta en la Figura 4 y las deficiencias del proceso, se analizan mediante el análisis Ishikawa (Figura 5). Según este análisis, el problema empieza por el desconocimiento del SUMA, lo que resulta en un proceso legalmente no vigente. En resumen, el Gobierno Provincial sobre este tema particular actúa como juez y parte, al generar los estudios de impactos ambiental, revisarlos y calificarlos.



Herramientas utilizadas: Términos de referencia para la contratación de consultores

Figura 4: Proceso de Evaluación de Impactos Ambientales aplicado en el Gobierno Provincial de Pastaza

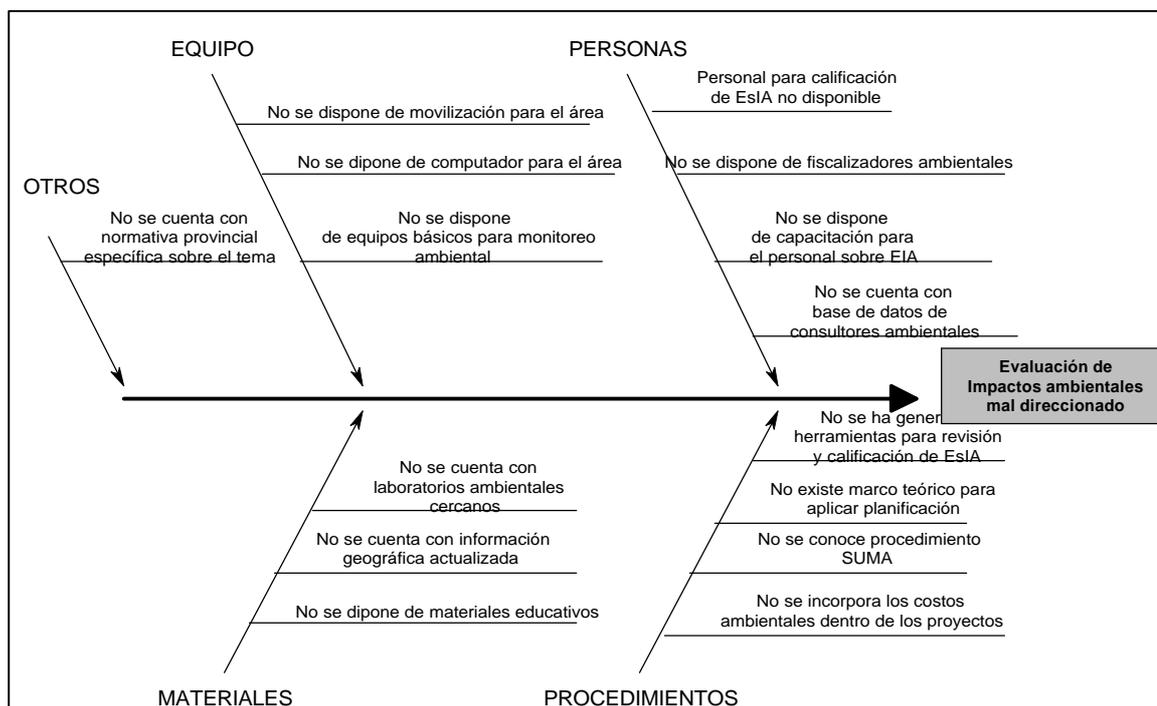


Figura 5: Proceso de Evaluación de Impactos ambientales aplicado por el GPP

Eje Apoyo al Control Forestal:

Actividad de control de maderables en proyectos provinciales.

Mediante comunicación de Mayo del 2003, el Ministerio del Ambiente recomienda no usar maderas que no cuenten con las autorizaciones de explotación de ley en los proyectos del Gobierno Provincial.

El GPP ha dado las respectivas instrucciones para acatar la recomendación.

4.2.2 Consejo Provincial de Carchi (CPC)

4.2.2.1 Proceso Político de Descentralización de Competencias Ambientales

Uno de los aspectos más sobresalientes de la descentralización a nivel de la provincia del Carchi, es el Convenio de Delegación entre el Ministerio del Ambiente y la mancomunidad conformada por el Consejo Provincial de Carchi y los Municipios de Espejo, San Pedro de Huaca, Montúfar, Bolívar, Mira y Tulcán, para la gestión y manejo de la Reserva El Ángel (19 de noviembre del 2001). En este caso, más allá del proceso previsto para la descentralización, se ha dado cauce a una experiencia puntual de transferencia de una competencia ambiental facilitada por el asocio de entidades locales. No obstante, el ejercicio de este acuerdo no ha sido ajeno a diferencias de criterio entre las partes que debilitan los beneficios logrados.

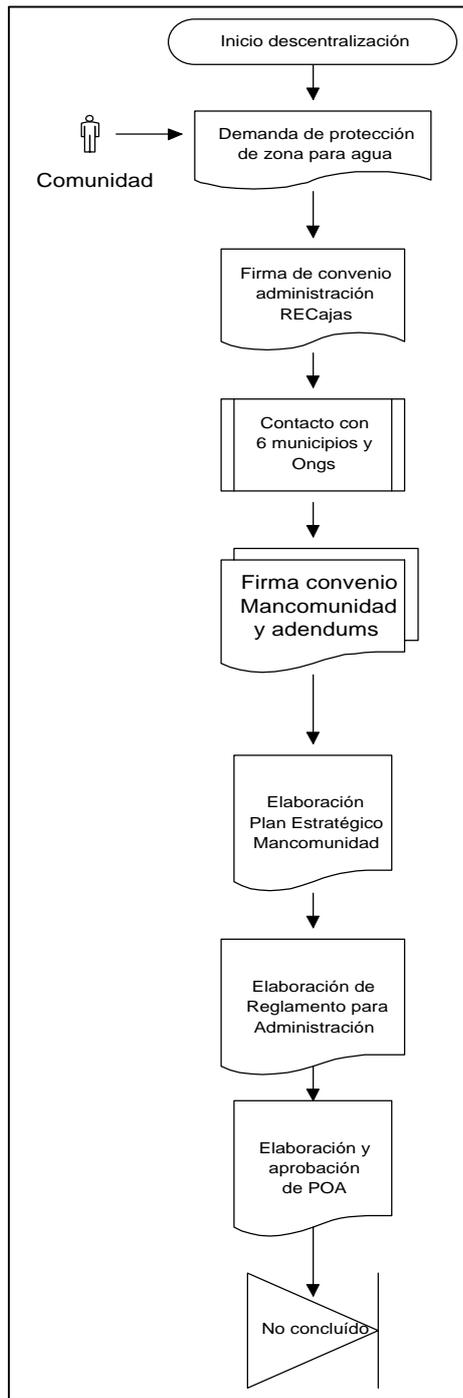
El convenio concreta una experiencia de descentralización temporal o reversible, al amparo de lo previsto en el artículo 13 de la Ley Especial de Descentralización. El convenio prevé un plazo de cinco años para la delegación, y transfiere las competencias de administración y manejo de la Reserva Ecológica El Ángel.

De acuerdo a los actores locales entrevistados, esta delegación es la que concentra mayor interés dentro del contexto de la descentralización de competencias ambientales. Se ha dado mucho hincapié a la participación ciudadana al amparo de la mancomunidad, aunque esta necesita mayor institucionalización y operatividad.

En el proceso oficial de descentralización, el Consejo Provincial ha participado en la suscripción de los Convenios de Promoción de Transferencia de Competencias y del Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente a los Gobiernos Seccionales. Sin embargo, existe un bajo interés en continuar con el proceso, debido al lento avance de las negociaciones con el gobierno central y a los pocos beneficios directos para la provincia. De ahí que los gobiernos locales han preferido fortalecer el manejo de recursos naturales a través de ordenanzas provinciales o locales y de financiamiento de proyectos con donantes privados.

Hasta la fecha, se ha firmado el convenio de mancomunidad entre el Gobierno Provincial de Carchi y todos los Municipios de la provincia y elaborado el Orgánico Funcional de la misma, así como el diseño de un plan estratégico básico y una planificación operativa anual con participación de ONG's y funcionarios del Ministerio del Ambiente. Cada municipio entregaría 10.000 USD para el inicio de actividades.

La configuración del proceso desarrollado en esta provincia se presenta en la Figura 6.



Documentos referenciales: Consultas interinstitucionales, mesas de concertación y talleres

Figura 6: Proceso de descentralización del Gobierno Provincial del Carchi

Mediante el análisis del diagrama de Ishikawa se desagrega la problemática que ha dado lugar a que el proceso de descentralización esté inconcluso (Ver Figura 7).

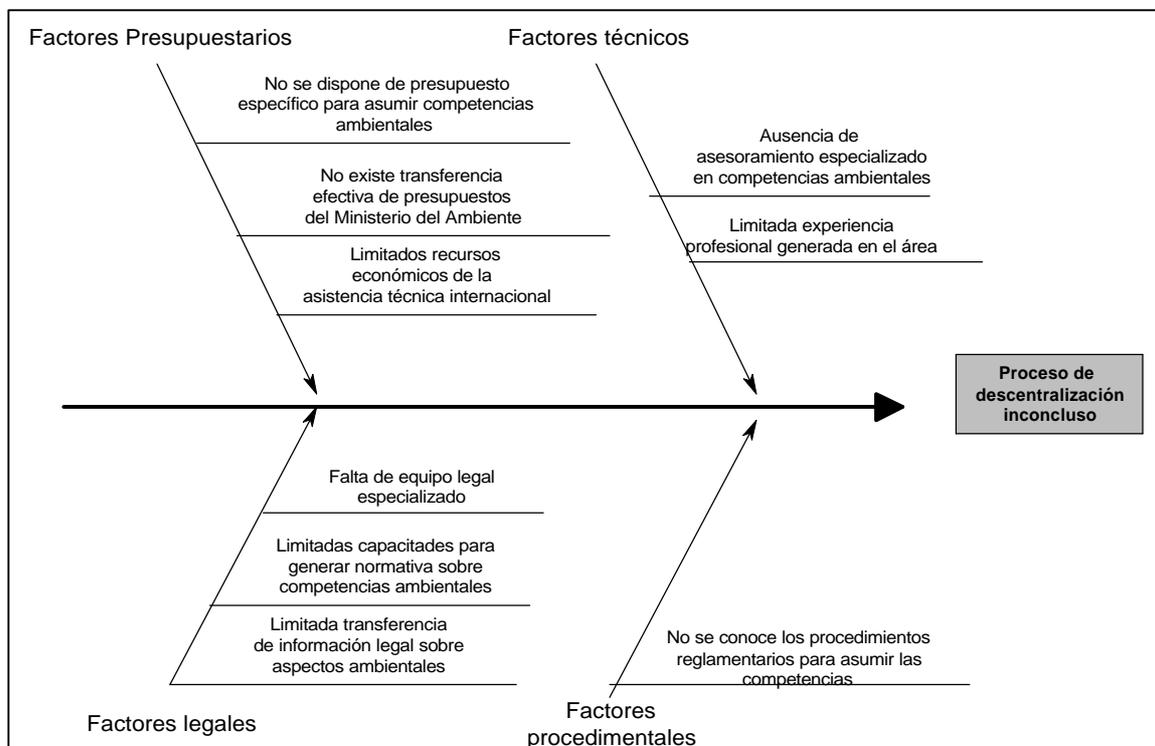


Figura 7: Desglose de los problemas identificados en el proceso de descentralización del Gobierno Provincial del Carchi

4.2.2.2 Organización y capacidades en el tema ambiental

El GPC tiene una configuración orgánica-funcional (Ver Anexo C, Figura 2), con dos niveles de decisión, una supradirección (Planificación y Ordenamiento Territorial) y seis direcciones que corresponden a Recursos Humanos, Financiera, Geográfica, Obras Públicas, Desarrollo Social y Producción y Recursos Hídricos y Riego. Cuenta con un plan estratégico, (ver página web) que contiene visión, misión y objetivos institucionales. La visión apunta a "una institución eficiente, organizada y sistematizada que lidere el desarrollo provincial, con recursos propios, personal permanentemente capacitado; que asume la descentralización en áreas estratégicas de interés provincial contribuyendo a la seguridad provincial y garantizando el bienestar de la población". También se ha desarrollado un FODA, que incluye una lista de programas y proyectos, y acciones estratégicas.

Dentro de la Dirección de Desarrollo Social operan las áreas de Medio Ambiente, Desarrollo Productivo, Educación y Cultura, Turismo, Salud y Seguridad/Participación. Estas áreas trabajan bajo los siguientes delineamientos:

- Identificar y priorizar proyectos de desarrollo.
- Definir áreas potenciales.
- Fomentar el turismo.

- Mantener políticas sobre el medio ambiente,
- Fortalecer la estabilidad integral, para evitar la migración campesina.
- Ejecutar obras priorizadas en coordinación con las Juntas Parroquiales.

El Área de Medio Ambiente y Desarrollo Forestal (AMADEF) se crea mediante la "Ordenanza Provincial para la Protección de los Recursos Naturales Renovables" en febrero del 2000, y se encarga de "liderar programas de extensión agrosilvopastoril participativa y manejo sustentable de los recursos naturales; y, coordinar con otros organismos del sector público y privado de la provincia". La AMADEF cuenta con un Plan estratégico cuya visión es: "Conformar un equipo multidisciplinario, capacitado y comprometido con la sociedad carchense y con un marco de orientación propio que le permite liderar la aplicación de políticas de conservación del medio ambiente". También tiene un análisis FODA con lineamientos estratégicos y programas de reforestación provincial, vivero forestal, educación ambiental, reserva ecológica El Ángel, manejo de cejas, promoción de servicios ambientales, ecoturismo y una matriz resumen de los proyectos.

La AMADEF cuenta con dos computadores, con acceso a Internet y tres técnicos que cumplen siguientes responsabilidades:

Técnico ambiental: Elaboración de ordenanzas, Evaluación de Impactos Ambientales y *Capacitación*: Promotora ambiental, título de Ingeniero forestal.

Promotora: de servicios de reforestación y Capacitación, título de Ingeniero forestal.

Jefe de Área: título de Bióloga.

En la evaluación realizada a los "clientes internos" de los procesos se identifican como principales problemas del área los siguientes:

- Existen distintas percepciones de los diferentes técnicos acerca del objetivo general del área.
- Un recurrente problema de financiamiento para cumplir los objetivos planteados.
- La falta de funcionalidad del área.
- La confusión sobre quién genera los objetivos del área.
- La ausencia de programas de capacitación a los técnicos ambientales.

En la actualidad, existe una propuesta de enmienda de la ordenanza para definir con más exactitud las áreas de acción del AMADEF

4.2.2.3 Procesos, Proyectos y Actividades del AMADEF

Eje Evaluación de Impactos Ambientales

Proceso de Evaluación de Impactos Ambientales.

El eje está bajo responsabilidad de un Técnico Ambiental, quien tiene en su archivo los dos estudios de impacto ambiental existentes hasta la fecha; uno realizado en el proyecto vial tramo Chical-El Carmen y otro correspondiente al proyecto Presa Giovanni Calles, los dos realizados en el año 2003.

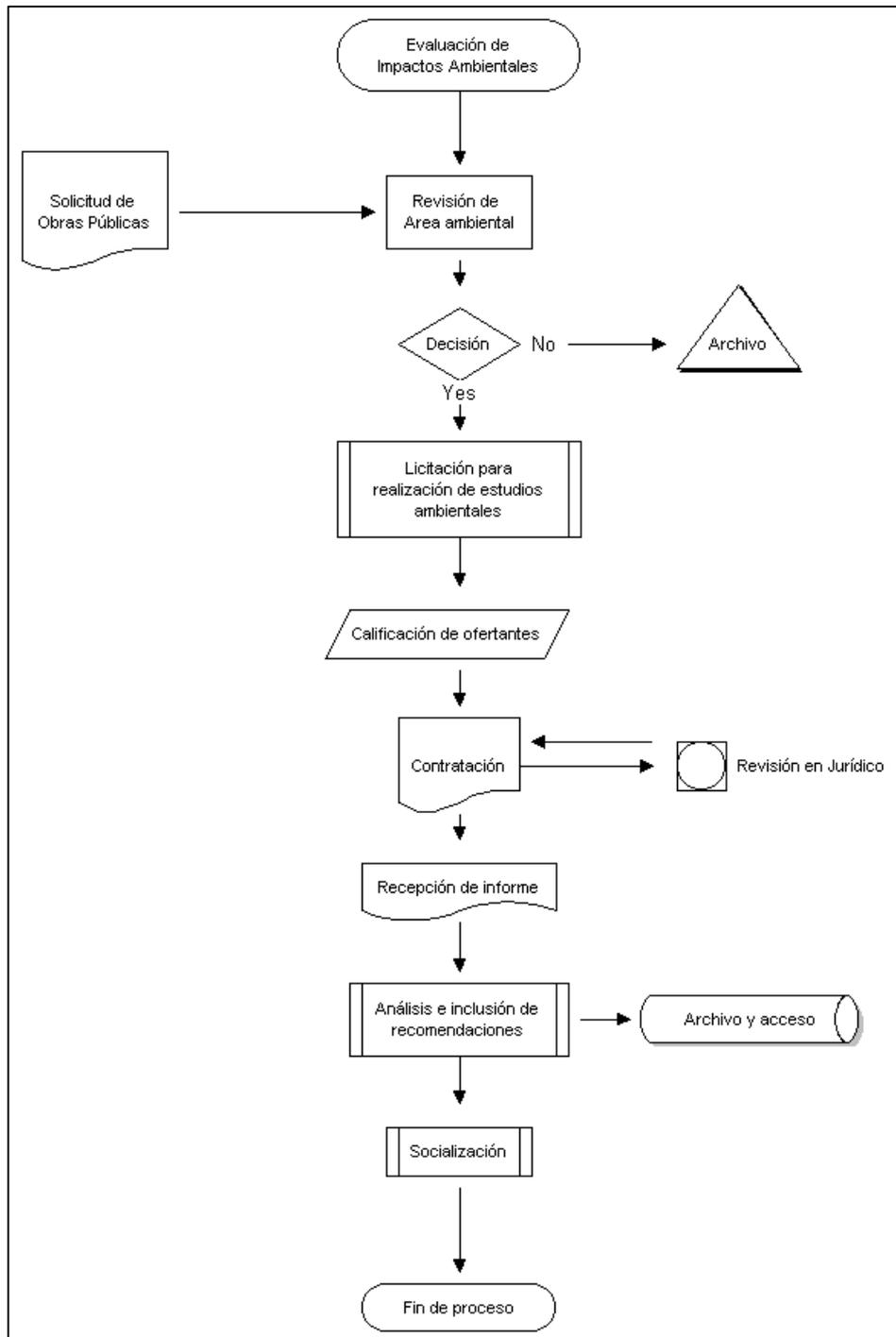
Los estudios presentan amplia información con la caracterización del entorno ambiental y de los proyectos, así como la identificación y calificación de impactos ambientales. Cuentan con un Plan de Manejo Ambiental pero sin presupuesto. Los estudios son el resultado de un proceso de contratación que consta en la Figura 8.

La caracterización, tanto del ambiente como del proyecto, está ordenada de acuerdo a los estándares generales previstos para la realización de este tipo de estudios, sin embargo proviene del conocimiento de los consultores encargados de realizar la investigación más que de la respuesta a la existencia de delineamientos exigidos desde el gobierno provincial.

Se conoce que en el primer caso, el proyecto ya ha sido ejecutado y no se encontró documentación relativa a acciones de monitoreo ambiental o auditorías ambientales que permitan conocer del estado de ejecución de los planes ambientales.

En el caso del segundo proyecto, éste todavía no ha sido ejecutado, sin embargo, tampoco existe ninguna programación para verificar el cumplimiento de los planes ambientales desarrollados.

Se identificaron serias deficiencias en el tratamiento del tema, los mismos que son desglosados en el análisis Ishikawa de la Figura 9. Se puede apreciar que los estudios no corresponden al proceso legalmente vigente en el Sistema Único de Manejo Ambiental desarrollado en el Ministerio del Ambiente.



Documento referencia: *Términos de referencia para la contratación de consultores*

Figura 8: Desglose de problemas relativos a la Evaluación de Impactos Ambientales del Gobierno Provincial del Carchi

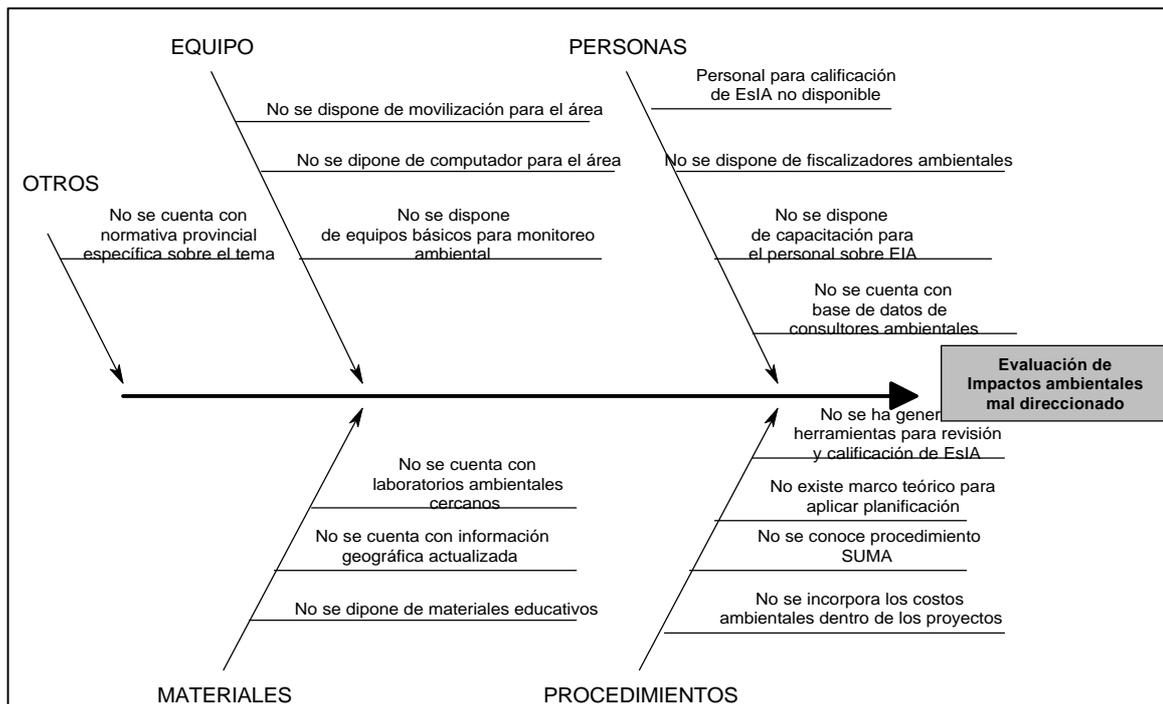


Figura 9: Desglose de problemas relativos a la Evaluación de Impactos Ambientales del Gobierno Provincial del Carchi

Eje Reforestación:

Proceso producción y venta de especies forestales para reforestación.

En operación desde hace dos años, bajo responsabilidad de la promotora ambiental, quien se encarga de recibir pedidos de plantas, realizar inspecciones, informes y gestionar la entrega en el sitio de reforestación. Los cuellos de botella ocurren entre la petición a la Prefectura, el paso a la Dirección y la entrega de las plantas a los clientes, proceso que toma desde dos semanas (mejor desempeño) hasta dos meses (peor desempeño).

La producción de plantas se hace en vivero del Gobierno Provincial, en una hectárea de superficie con capacidad para producir hasta doscientas mil unidades al año. En lo que va del 2003, se han entregado aproximadamente 40.000 plantas, con valores que son fijados aleatoriamente desde los 5 a 10 centavos por planta (a veces 0).

Al consultar a los clientes externos sobre la calidad del servicio, los resultados fueron los siguientes:

- El servicio es: muy bueno, 100% de casos.
- Qué cambiaría del servicio?: el tiempo para recibir el servicio.
- Considera que el trámite se hizo en tiempo adecuado?: No, 100%
- Considera que para hacer el trámite se solicita mucha documentación?: No, 100%

- Que imagen tiene de los servidores que lo atienden?: Muy buena, 100%.

Eje Producción Agrícola:

Proyecto Silvopasturas.

En convenio con Iniap y a cargo de la Promotora Ambiental consiste en tres ensayos de tesis de grado que tienen como objetivo probar: la adaptación y mejoramiento de pastos, a 3.100 msnm, el mantenimiento de tres viveros comunales y la capacitación en manejo de ganado. El proyecto tiene su financiamiento y responsables claramente determinados.

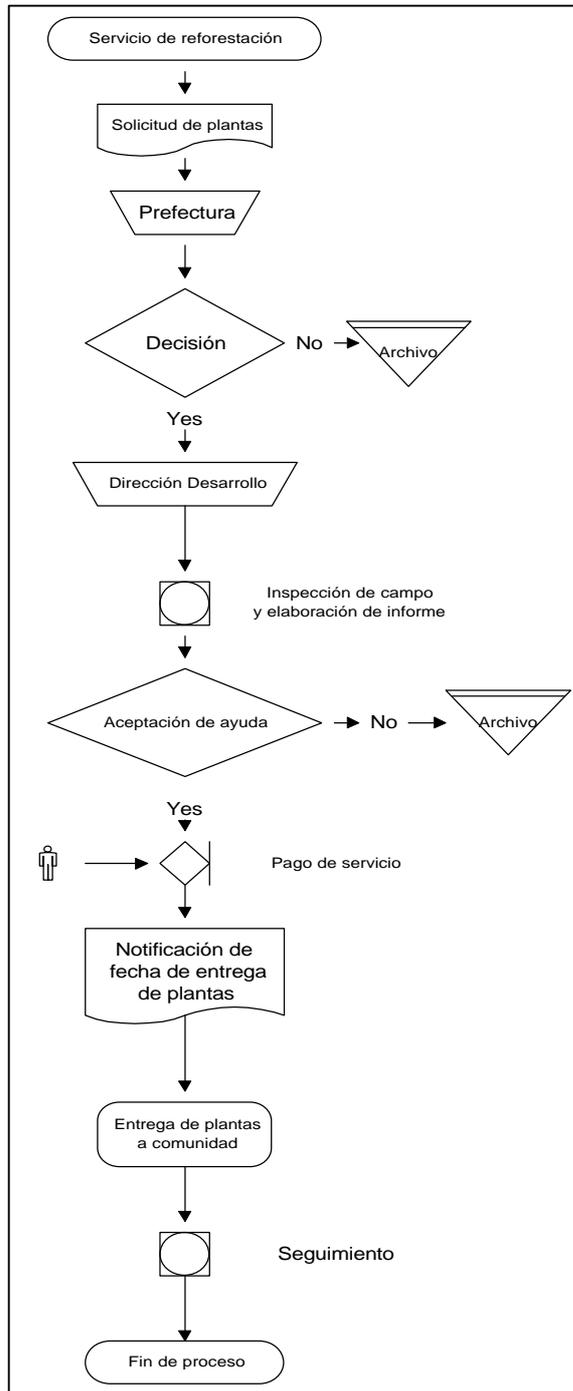
Eje Educación Ambiental:

Actividades puntuales con cursillos sobre temas ambientales.

Este eje se desarrolla a través de una serie de cursillos a favor de las comunidades sobre los siguientes temas:

- Control de quemas.
- Plantaciones agroforestales.
- Páramos.
- Protección de cejas de montaña.
- Reciclaje de basura.
- Compostaje y lombricultura.
- Reciclaje de papel.
- Viveros comunales y reforestación.

No se identificaron memorias de los cursillos, el número de beneficiados ni el seguimiento de la capacitación.



Documento referencia: Reglamento para la entrega de plantas.

Figura 10: Proceso de servicios de reforestación del Gobierno Provincial del Carchi

Eje Protección Vida Silvestre:

Actividades en torno a protección del oso andino.

A raíz de la denuncia de moradores de la comunidad San Francisco de Troje acerca de la presencia de osos de anteojos, con implicaciones de muerte de una cabeza de ganado no comprobada, en marzo del 2003 se iniciaron actividades de protección del oso andino, bajo la jefatura del área ambiental. Entre las actividades desarrolladas están: el pedido al Ministerio del Ambiente para que se haga cargo del caso, elaboración de informes por parte de los técnicos del Ministerio, la generación de recomendaciones para dar solución al caso y la presentación de un perfil de proyecto para un estudio sobre la presencia de los osos cerca de poblados.

Hasta la fecha (julio del 2003), se ha ofrecido un taller sobre historia natural de los osos y se espera ser financiado por parte del Ministerio del Ambiente.

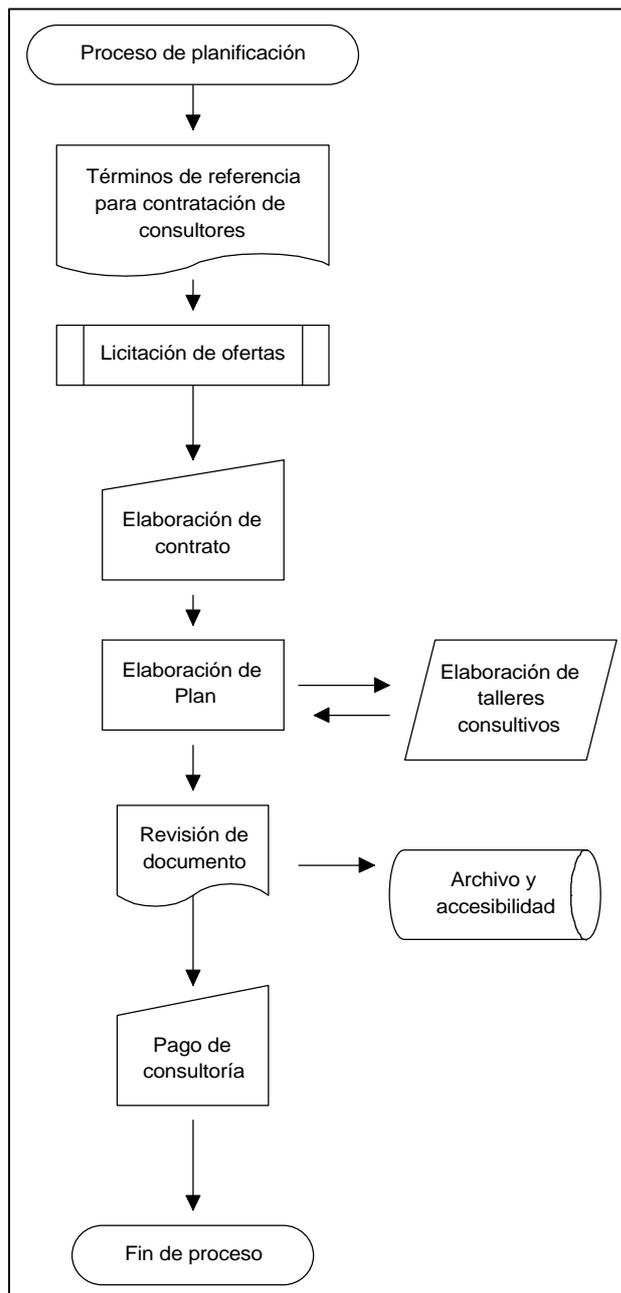
Eje Planificación ambiental:

Proceso de Planificación para el manejo del bosque y páramo IPUERAN, zona de provisión de agua para las comunidades de Chanchín, Ipuerán, Yalguer y Loma Chiquita en la Parroquia Julio Andrade.

Dentro de este proceso se ha llegado hasta la revisión del primer borrador de un plan (Figura 11), y se han identificado los programas de intervención:

- Agua y conservación de los recursos naturales (Costo de 25.000 USD/año x 3 años)
- Compra de bosques
- Establecimiento de un área protegida
- Realizar zonificación y elaborar normas de uso
- Conformar comité de vigilancia de gestión ambiental
- Implementación de programa de vigilancia
- Implementación de programa de reforestación
- Establecer prácticas agroforestales y silvopastoriles.
- Propiciar investigación
- Mejoramiento de la actividad productiva (Costo de 30.000 USD/año x 3 años)
- Establecimiento de una granja integral demostrativa.
- Establecimiento de huertos familiares.
- Elaboración y manejo de abono orgánico
- Mejoramiento de los sistemas ganaderos.
- Explotación de productos no maderables del bosque.
- Fortalecimiento organizativo, capacitación y gestión. (Costo 20.000USD/año x 3 años)
- Estrategia de autogestión para financiamiento de área protegida.
- Formación de líderes para gestión y desarrollo local.

- Gestionar apoyo institucional para el inicio de programas de plan de manejo.
- Optimizar el uso del agua mediante sensibilización.
- Educación y capacitación ambiental.
- Capacitar en mejoramiento de la dieta alimenticia.
- Demandar mayor atención médica.
- Impulso a desarrollo de programas culturales.



Documentos de referencia: Términos de referencia / Matriz para la calificación de ofertas para realización del Plan

Figura 11: Proceso de planificación para conservación de páramo por parte del Gobierno Provincial del Carchi

4.2.3 Consejo Provincial de Orellana (CPO)

4.2.3.1 Proceso Político de Descentralización de Competencias Ambientales

El CPO ha solicitado al Ministerio del Ambiente, con fecha 17 de diciembre del 2002, la transferencia de las 22 competencias ambientales identificadas en la matriz del Convenio Marco. En similares términos lo han hecho los municipios de Aguarico y Joya de los Sachas, con fechas 14 de noviembre y 18 de diciembre del mismo año, respectivamente. Las solicitudes de los mencionados gobiernos seccionales se basan en resoluciones de sus respectivos consejo y concejos, respectivamente, así como en declaratorias de estar en capacidad de asumir las competencias. Tanto el Consejo Provincial como los Municipios han adjuntado a sus solicitudes, las matrices de las 22 competencias ambientales, aunque sin haber definido un acuerdo en la distribución de las mismas.

Las solicitudes del Gobierno Provincial se fundamenta en las leyes respectivas, pero sobre todo en el Reglamento de la Ley de Descentralización y su procedimiento. En este sentido, han recalado la obligación que tiene el Ministerio del Ambiente de atenerse a los plazos previstos en este procedimiento, esto es, treinta días contados a partir de la fecha de la petición. El reglamento aludido dispone en su artículo 9, que de no ser atendida la solicitud, ésta se entenderá tácitamente aceptada.

Sin embargo, de la investigación realizada no se ha verificado hasta la fecha ningún convenio de descentralización ambiental firmado en esta provincia por el Ministerio de Ambiente y los antes citados gobiernos seccionales.

4.2.3.2 Organización y capacidades en el tema ambiental.

El GPO presenta una estructura vertical (Anexo C, Figura. 3) con dos niveles de decisión y un nivel operativo con seis direcciones que corresponden a la Administrativa, Financiera, Obras Públicas, Educación y Cultura, Desarrollo Comunitario y Medio Ambiente.

El GPO cuenta con un Reglamento Orgánico Funcional legalizado en Agosto de 1999 que en, lo relacionado al ambiente, en el Art. 2, inciso f) dice "Propender al desarrollo de la producción, turismo, cuidado ecológico y vigilar el estado sanitario de la Provincia a través de una acción conjunta con los organismos estatales, con los Consejos Municipales, con las Juntas Parroquiales y Centros Comunitarios de su Jurisdicción". Este Reglamento en la actualidad se halla bajo análisis para enmienda. El consejo también dispone de un manual de clasificación de puestos de trabajo que no incluye la parte ambiental.

La Dirección de Desarrollo Comunitario es responsable de la ejecución de temas ambientales ya que está a cargo de "Coordinar acciones de desarrollo comunitario y conservación del medio ambiente de la región, con organismos públicos y privados, estatales y provinciales".

De fuentes indirectas, se conoció de la existencia de una Dirección de Medio Ambiente, creada mediante resolución administrativa (no cuenta con respaldo legal a través de ordenanza) el año 2002. Esta cuenta con un director y cuatro asistentes que actualmente llevan algunas líneas de acción, relacionadas a las investigación y documentación de denuncias que presentan las comunidades relacionadas con la actividad petroleras.

El GPO no cuenta con un Plan de Desarrollo Provincial ni con Planes Institucionales, aunque los mismos se hallan en proceso de elaboración. Se ha incorporado personal técnico interesado en hacer una reingeniería de procesos para reestructurar la organización.

4.2.3.3 Procesos, Proyectos y Actividades de la DMA

Al tratarse de una organización nueva, las actividades, proyectos o procesos de índole ambiental son calificados como incipientes.

4.2.4 Consejo Provincial de Sucumbíos (CPS)

4.2.4.1 Proceso Político de Descentralización de Competencias Ambientales

El CPS participó de la celebración del Convenio de Promoción de la Transferencia de Competencias con el Ministerio del Ambiente y, posteriormente, el 27 de septiembre del 2001, junto a los municipios de esta provincia -salvo los de Shushufindi y Lago Agrio- suscribieron un Acuerdo de Demanda Provincial Unificada para la Transferencia de Competencias en materia de Turismo, Vialidad, Producción Agrícola y Ambiente. En relación a las competencias ambientales, los gobiernos seccionales de esta provincia se basaron en una matriz elaborada con anterioridad a la que se aprobaría e incluiría luego en el Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales, celebrado el 27 de diciembre del 2001 entre el propio Ministerio del Ambiente, el CONCOPE y el CONAM.

El gobierno provincial, con el apoyo de GTZ y el CONCOPE, coordinaron con el resto de municipios de la provincia un nuevo proceso de discusión de la distribución de competencias tomando como base la matriz incluida en el convenio aludido al final del párrafo precedente. También debe destacarse la ausencia de algunos municipios en los talleres de discusión de esta nueva matriz.

En todo caso, la matriz acordada con la presencia de los representantes de la mayoría de municipios de Sucumbíos y su Consejo Provincial, evidencia un mayor protagonismo de los municipios en el manejo forestal y de la biodiversidad, pues éstos asumen en forma exclusiva cinco de las 11 competencias identificadas en la matriz respectiva, mientras que el Consejo Provincial asume solo dos, y las cuatro competencias restantes las identifican como de responsabilidad concurrente.

Con respecto a las competencias de la matriz referida a la Calidad Ambiental, siete competencias son identificadas como concurrentes, mientras que 2 son exclusivas para el Consejo Provincial y 2 lo son para los municipios.

Más allá de los dos convenios generales mencionados al inicio de este numeral, el CPS no ha presentado aún una petición formal al Ministerio del Ambiente para suscribir un convenio específico de transferencia de competencias, como requisito indispensable para que pueda como tal concretarse este proceso. Cabe resaltar, en todo caso que, de las ayudas memorias de los talleres de discusión sobre el tema de descentralización, realizados entre los gobiernos seccionales de esta provincia están más interesados en las competencias para el manejo de las Reservas Cayambe-Coca y la del Cuyabeno. No obstante, muestran preocupación la falta de respaldo político de parte de las autoridades nacionales para concretar la transferencia de competencias en ese tema.

Pese a ello, las autoridades del CPS han continuado con algunos esfuerzos aislados de coordinación con las municipalidades de Putumayo y Cuyabeno, con quienes se ha conseguido la firma de un convenio de mancomunidad con el fin de solicitar la transferencia de la administración del Parque Nacional Cuyabeno, gestión que está por presentarse al Ministerio del Ambiente para su aprobación.

El Ishikawa (Figura 12) muestra los problemas identificados en el proceso de transferencia de competencias.

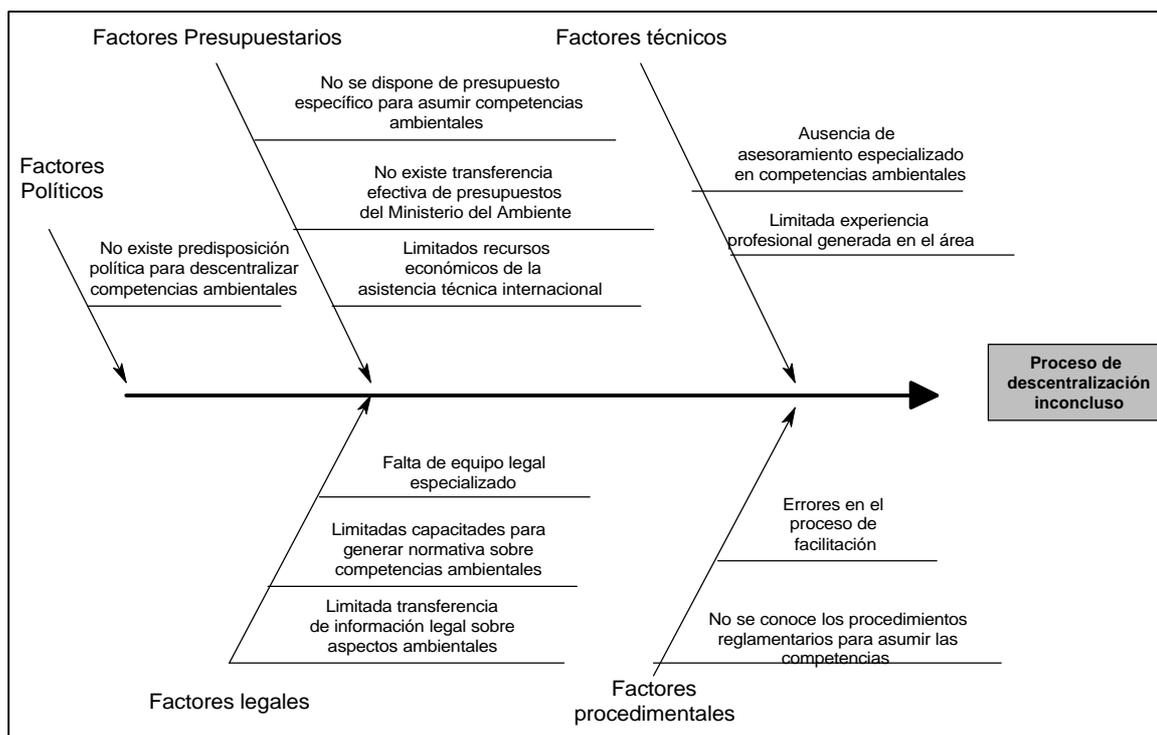


Figura 12: Desglose de los problemas identificados para la descentralización en Gobierno Provincial de Sucumbios

4.2.4.2 Organización y capacidades sobre el tema ambiental

El GPS presenta una estructura vertical (Anexo C, Figura 4) con cinco niveles correspondientes al legislativo, director o ejecutivo, asesor, de apoyo y operativo. El nivel operativo tiene cinco direcciones encargadas de la parte administrativa, obras públicas y temas técnicos, financiera, turismo-medio ambiente-nacionalidades afroecuatorianas y finalmente la de desarrollo comunitario.

El GPS cuenta con un Plan Participativo de Desarrollo Estratégico de la Provincia 2000-2012. En el capítulo de los componentes bióticos hace una descripción de las áreas protegidas de su territorio y un análisis detallado sobre los problemas ambientales de la provincia incluyendo:

- Contaminación del ambiente por explotación petrolera.
- Depredación de la vida silvestre, impacto al ambiente por inadecuado manejo del turismo.
- Tala indiscriminada del bosque y sin control.
- Restricción de territorios comunitarios y degradación de reservas.

- Contaminación por el Plan Colombia.

Según este plan, el macro-problema deterioro ambiental de la provincia de Sucumbíos, se deriva de la integración o combinación de seis condiciones específicas:

- 1 Contaminación ambiental
- 2 Destrucción acelerada de la biodiversidad, RR.NN, suelo y subsuelo
- 3 Tala indiscriminada de bosque
- 4 Expansión incontrolada de la agroindustria de palma africana
- 5 Desconocimiento de valores, derechos y obligaciones ambientales
- 6 Debilidad y dispersión de las instituciones y organizaciones en el manejo ambiental

El Plan no hace un análisis de costos de su implementación, sin embargo, en cada componente presenta una priorización de los temas importantes y urgentes.

Por otro lado, el área ambiental se establece como "Sección" mediante ordenanza del 17 de enero del 2000 y, según el artículo 84 esta sección tiene las siguientes funciones:

- Conocer y documentar los problemas ambientales que afectan a la Provincia.
- Difundir los conocimientos a través de talleres, jornadas, cursos, mesas redondas, etc. que motiven permanentemente.
- Educar a la población sobre asuntos ecológicos de vital importancia para la conservación de la vida humana y la vida silvestre.
- Coordinar con la población o la comunidad para mejorar el medio ambiente.
- Coordinar y colaborar con el Ministerio del Ambiente a fin de proteger la Provincia.
- Realizar trabajos de investigación del ecosistema y difundirlos.
- Formular y ejecutar planes de acción para el manejo, utilización y conservación de la biodiversidad de los bosques naturales de la Provincia.
- Coordinar con el Ministerio del Ambiente para el control de la explotación del medio ambiente en la Provincia.
- Realizar acciones ante las autoridades del Gobierno Nacional para que se defina una estrategia de precautelación de los ecosistemas, conservando el bosque natural y no se introduzca especies exóticas de mayor rentabilidad económica.
- Empezar la constitución de organizaciones comunitarias en defensa de conservación del bosque protector húmedo.
- Elaborar un mapeo de las zonas de bosque protector húmedo.
- Identificar las especies vegetales naturales de la región, para su emplazamiento.
- Promover el establecimiento de viveros de plantas nativas para su reemplazo en las zonas degradadas.
- Elaborar proyectos para autogestionar en las comunidades indígenas para la ejecución de programas de defensa del bosque protector húmedo.

- Coordinar con las instituciones gubernamentales protectoras del ambiente como son: Ministerio del Ambiente, de Energía y Minas y Petróleos, para que modifiquen las políticas de explotación de los hidrocarburos y minerales, conservando el bosque húmedo.

La sección de Medio Ambiente cuenta, en la actualidad con un coordinador con instrucción superior y dos asistentes, sin preparación específica en el área ambiental. No se cuenta con ordenadores para el área.

4.2.4.3 Procesos, Proyectos y Actividades de la Sección Ambiental (SA)

Investigación y Documentación de Denuncias de "delitos ambientales".

Consiste en la tramitación, inspección y verificación de daños producidos sobre la propiedad privada o los componentes ambientales agua y suelo, debido principalmente a actividades petroleras. También se documenta sobre casos de denuncias sobre la afectación sobre la salud de las comunidades que están asentadas cerca del área de influencia indirecta de las actividades del Plan Colombia (relativa a la fumigación con agentes herbicidas para el control de los cultivos de cocaína).

La denuncia es presentada, por iniciativa personal o grupal, ante la Prefectura, la misma que ingresa al sistema de manejo de documentación (manual) y, luego de las revisiones a nivel de Dirección, pasa a la Sección Ambiental. Como consecuencia del análisis correspondiente se realizan inspecciones a los sitios de conflicto y se toman registros (fotográficos regularmente) sobre el estado de los componentes ambientales. Generalmente se documentan derrames de petróleo, intercepción de cuerpos de agua, afectación de vertientes de agua o utilización de la propiedad privada sin las respectivas autorizaciones.

Como se puede observar en el diagrama de flujo (Figura 13), el proceso no reviste de mayor complejidad, y el tiempo de respuesta a los clientes externos va de nueve a 100 días para emitir un informe. El informe es utilizado por los individuos u organizaciones para sustentar los procesos legales en la Defensoría del Pueblo o en los juzgados locales.

Solicitud de fondos para "estudios ambientales".

Consiste en el análisis de factibilidad y otorgación de donaciones económicas a actores sociales que solicitan apoyo para la realización de estudios ambientales (Figura 14). Se incluyen estudios para cuantificar daños ambientales efectuados por compañías petroleras, estudios de calidad de agua y de ecosistemas acuáticos con fines turísticos. En el primer caso, los resultados son usados para procesos legales y solicitudes de indemnizaciones.

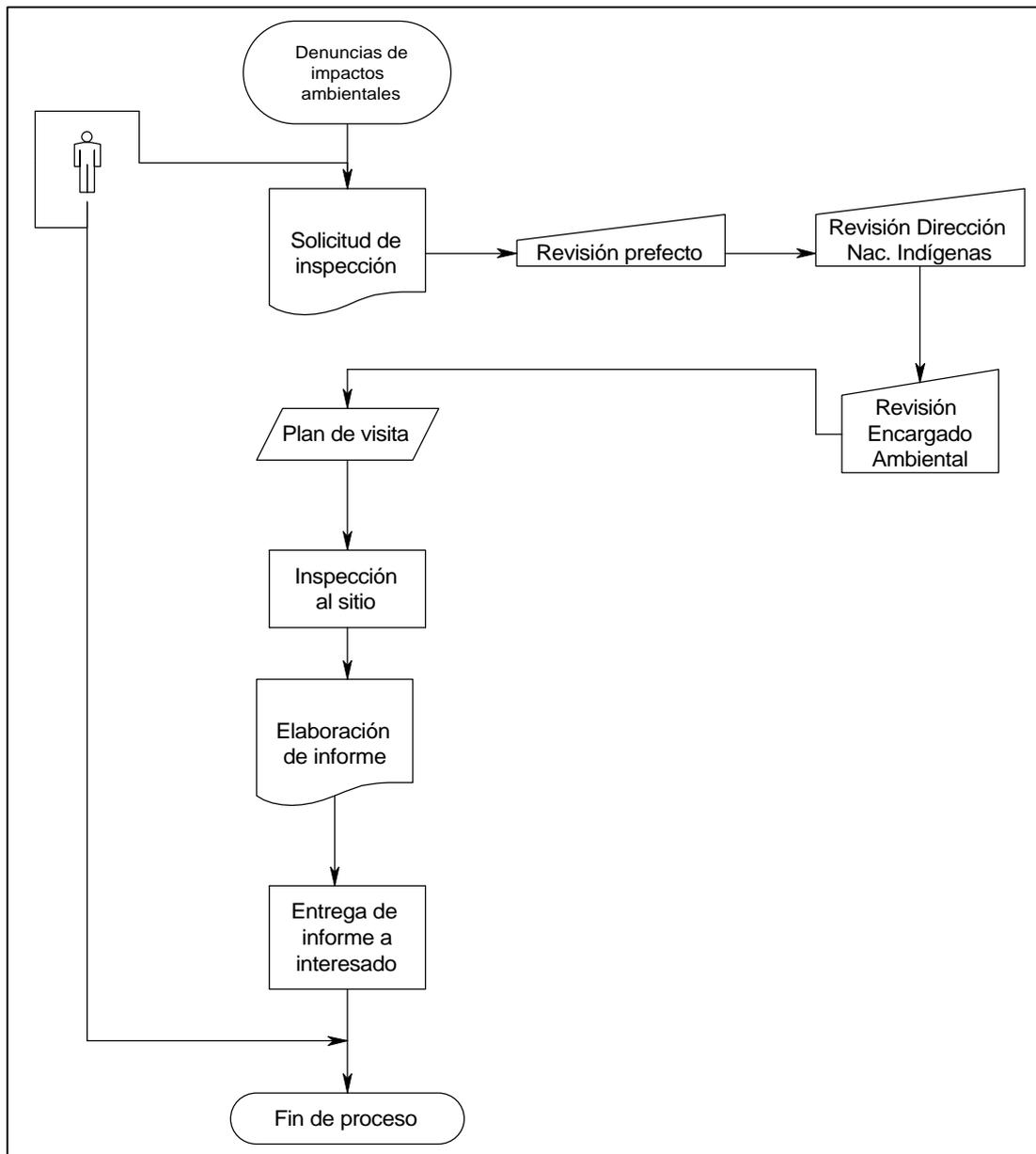


Figura 13: Proceso de respuesta a denuncias por daños ambientales

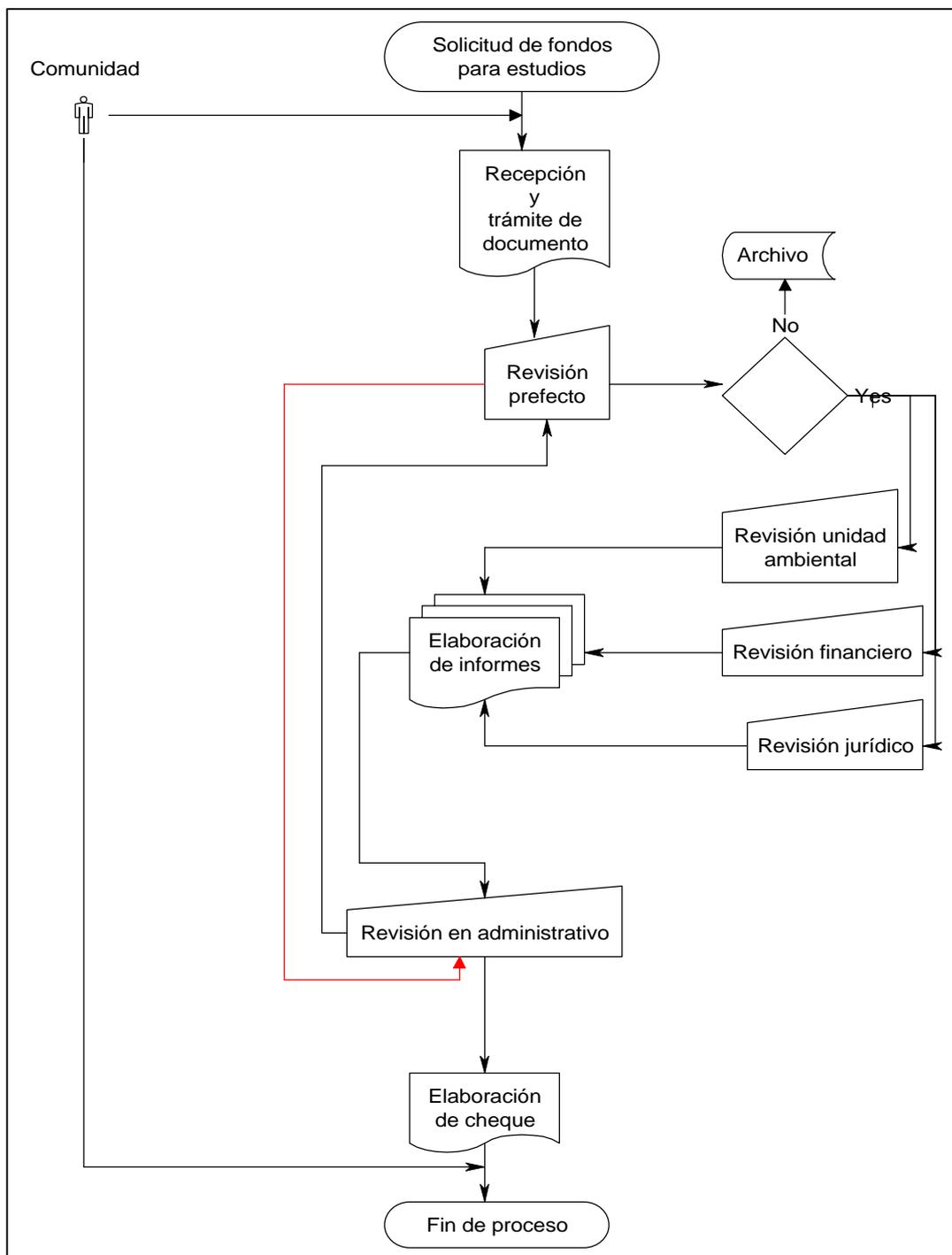


Figura 14: Proceso para la donación de recursos para la realización de estudios ambientales

5 CONCLUSIONES

5.1 GENERALES

- a) Más allá de la voluntad y decisión política que requiere el proceso descentralizador y de las negociaciones que han iniciado los consejos provinciales investigados, la capacidad operativa que exige la Constitución Política de la República como condición indispensable para atender la transferencia de competencias, es uno de los “cuellos de botella” para avanzar con el proceso.

Esta situación es más notoria en los Consejos Provinciales de Francisco de Orellana y de Sucumbíos, mientras que en los de Pastaza y Carchi se advierte un interesante esfuerzo en temas de apoyo a la producción y manejo de los recursos naturales, aunque con una estructura administrativa en proceso de fortalecimiento.

- b) La transferencia de recursos por transferencia de competencias que la constitución impone a toda iniciativa descentralizadora, ha sido limitante en el proceso con los consejos provinciales analizados. Más allá de la precisión prevista en el Acuerdo No.055 del Ministerio del Ambiente, relativa a la existencia de tres clases de recursos - fiscales, humanos o materiales y tecnológicos – la ausencia de recursos fiscales es uno de los principales obstáculos asumir las competencias por parte de los gobiernos seccionales.

Con respecto a los recursos humanos, aunque éstos existan, su sostenibilidad también representaría un egreso económico que no tiene sustento dentro de la estructura de estos organismos. Y en el caso de los recursos materiales o tecnológicos, su utilización y mantenimiento también representa un reto que no necesariamente es visto con interés.

En este sentido, la escasez de recursos pende como una “espada de Damocles” sobre el futuro de la descentralización en Ecuador.

La falta de acuerdos globales entre los consejos provinciales analizados y los municipios de sus respectivas provincias, con relación a la distribución de las competencias ambientales es muy evidente. A parte de los entendimientos parciales alcanzados, este problema amenaza a todo el proceso descentralizador. No obstante, se ha constatado que hay una mayor inclinación de los consejos provinciales por asumir las competencias en materia forestal, de áreas naturales y biodiversidad, mientras que a los municipios les interesa más las de calidad ambiental.

- c) Más allá de los mandatos constitucionales y legales sobre la transferencia de competencias, y de las normas reglamentarias expedidas por las autoridades nacionales para todo el proceso descentralizador y en particular para el referido al tema ambiental, el criterio o política que adoptan las máximas autoridades de los organismos competentes en materia ambiental tienen un peso decisivo en las experiencias analizadas.

Si bien se respetan los compromisos asumidos en forma oficial por una autoridad nacional durante un determinado periodo de gobierno, a la larga ha sucedido que la autoridad erigida con un nuevo gobierno revisa buena parte de las decisiones y políticas de su anterior, lo cual produce una suspensión de los procesos en marcha y un desgaste en la voluntad de los actores locales.

- e) Es sumamente notorio y preocupante el escaso conocimiento que poseen los técnicos y funcionarios de los consejos provinciales analizados, sobre los procesos de descentralización en general y, en particular, sobre las competencias ambientales. Pero también lo es respecto a la normatividad vigente para la gestión ambiental. Esta realidad debilita las posibilidades de los gobiernos seccionales de

canalizar adecuadamente sus demandas sobre las competencias que interesan; también condiciona el ejercicio adecuado de las mismas una vez que las reciban.

- f) Los procesos de descentralización de las competencias ambientales llevados por los Consejos Provinciales de Pastaza y Carchi, resultan los de mayor desarrollo; sin embargo, su aplicación cabal no se vislumbra debido a una falta de acuerdo con las autoridades del Ministerio del Ambiente sobre aspectos de forma y dudas sobre la real capacidad de operar dichas competencias.

En el caso de los Consejos Provinciales de Sucumbíos y Orellana, hay un desconocimiento de la envergadura y naturaleza de las competencias ambientales que serían transferidas. En esa medida, el proceso puede tomar más de tiempo, sobre todo en lo relacionado con el ejercicio mismo de las competencias, aunque se podría agilizar la negociación con base a la experiencia de lo sucedido con los otros dos Consejos Provinciales.

- g) Las autoridades nacionales: Ministerio del Ambiente, CONAM y Ministerio de Economía y Finanzas se hallan bajo presión por la demanda de descentralización de competencias ambientales. Si bien los apresuramientos no son buenos, la descentralización, debe hacerse con más fluidez.
- h) Los organismos de representación de municipios y consejos provinciales, han jugado un papel destacado en la negociación de la descentralización. Cabe destacar la iniciativa que ha tomado el CONCOPE, en términos de la continuidad y de acompañamiento brindado a los consejos provinciales, en aspectos político legales, como técnicos. La participación de de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, es más reciente. Aunque gremios regionales como el Consorcio de Municipios Amazónicos y de Galápagos (COMAGA) y otros de índole provincial han secundado varias iniciativas de las provincias amazónicas, como son Pastaza, Orellana y Sucumbíos. El rol de estos actores es clave para alcanzar acuerdos y viabilizar mecanismos de coordinación en el proceso descentralizador.
- i) Existe diversidad de maneras de institucionalizar las actividades ambientales en los diferentes gobiernos provinciales. Así, encontramos un Departamento de Gestión Ambiental, un Área de Manejo Ambiental y Desarrollo Forestal, una Dirección de Medio Ambiente (sin sustento legal) y una Sección Ambiental. Esta situación no facilita un nivel de comunicación homogéneo entre las instituciones.
- j) Los Gobiernos Provinciales como los de Pastaza y Carchi, en donde se han generado estudios de impacto ambiental, desconocen que el Sistema Único de Manejo Ambiental está vigente desde febrero del 2003. Como puede evidenciarse, los procesos diagramados en las figuras 4 y 8, confrontados con el proceso formal (Anexo D) , permiten observar una gran diferencia entre los procesos actuales y el apropiado.
- k) Los factores comunes que coadyuvan para que el proceso de descentralización se encuentre inconcluso en los gobiernos provinciales analizados son complejos y de naturaleza integral. La solución del problema, entonces, debe contemplar de forma integral los aspectos técnicos, los factores presupuestarios, el ámbito de decisión política y los factores legales y procedimentales.
- l) Uno de los aspectos claves en la solución de los problemas identificados del proceso de descentralización es la falta de capacidades técnicas de las unidades ambientales de los gobiernos provinciales. En función de las competencias ambientales que actualmente se ejecutan, sin la debida transferencia por parte del Ministerio del Ambiente, se han identificado los siguientes temas prioritarios: Planificación ambiental en relación a técnicas de planificación así como la formulación de programas y proyectos para uso sustentable y conservación de bosques nativos y de biodiversidad; Evaluación de impactos ambientales en cuanto al marco legal y al proceso administrativo de EIA, Manejo forestal en

cuanto marco legal forestal y manejo sustentable de bosques; Manejo de información ambiental en cuanto a la operación de sistemas de información geográfica y bases de datos; y, aspectos relacionados a prevención y control de la contaminación.

- m) Los problemas identificados para la no implementación de planes de manejo de cuencas, como es el caso de Pastaza y Carchi, al igual que el proceso de descentralización, son multifactoriales. Esto implica una solución integral que incluya los aspectos de personal, equipamiento, incidencia política, materiales, procedimientos y presupuesto.

5.2 ESPECÍFICAS

5.2.1 Gobierno Provincial de Pastaza

- El Gobierno Provincial de Pastaza se encuentra en las etapas iniciales en el tema ambiental, con un Departamento de Gestión Ambiental, creado en Agosto del 2002, que no cuenta con personal calificado y aún no es operativo.
- Si se confronta los ejes de trabajo en temas ambientales con la matriz de competencias, se concluye que el GPP está asumiendo, aunque de manera limitada, algunas de las competencias ambientales. Así, de cinco procesos y proyectos auditados, cuatro tienen coincidencias con cuatro competencias ambientales y sus correspondientes funciones básicas.

Cuadro 1: Relación entre los ejes de trabajo de GPP y las competencias ambientales del MAE

Eje de trabajo del GPP	Competencia Ambiental relacionada	Funciones básicas relacionadas
Manejo de Cuencas	Elaborar, ejecutar y avalar estrategias, programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad	Orientar y apoyar la elaboración de programas de uso sustentable y conservación del recurso forestal y de la biodiversidad orientados hacia el ecodesarrollo.
Manejo de información ambiental	Manejar la información ambiental dentro de su jurisdicción	Mantener un sistema de información provincial (Banco de datos)
Monitoreo de gestión (conjuntamente con la Contraloría General de la Nación)	No existe coincidencia.	
Evaluación de impactos ambientales	Formular sistemas de evaluación de impactos ambientales	Aprobar estudios de impacto y planes de manejo ambiental para obras, proyectos y actividades de conformidad con la ley.
Apoyo al Control forestal, de manera parcial, con el control del uso de madera legal en proyectos provinciales.	Emitir normas forestales de plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, de acuerdo a la legislación ambiental	Regular el aprovechamiento de la fauna y flora silvestres fuera del patrimonio de áreas naturales del Estado.

- El plan de Desarrollo Provincial no es un instrumento práctico, por lo cual se ha subrayado la necesidad de su actualización y reedición.

5.2.2 Gobierno Provincial de Carchi

- El Gobierno Provincial de Carchi presenta un desarrollo más avanzado del tema ambiental con respecto a los otros tres gobiernos provinciales analizados. Cuenta con una Unidad Ambiental (Área) vinculada con el desarrollo forestal desde febrero del 2000, con un equipo técnico que desempeña múltiples ejes de trabajo, con infraestructura física y con herramientas de trabajo.
- De cinco procesos y actividades ambientales, cuatro tienen coincidencias con competencias ambientales y sus funciones básicas, por lo que se deduce que el gobierno provincial está asumiendo algunas de las competencias ambientales, pese a no contar con una transferencia efectiva por parte del Ministerio del Ambiente. El Cuadro 2 se hace relación a los ejes de trabajo en lo que el GPC esta involucrado.

Cuadro 2: Relación entre los ejes de trabajo del CPC y las competencias ambientales del MAE

Eje de trabajo del GPC	Competencia Ambiental relacionada	Funciones básicas relacionadas
Evaluaciones de impacto ambiental	Formular sistemas de evaluación de impactos ambientales	Aprobar estudios de impacto y planes de manejo ambiental para obras, proyectos y actividades de conformidad con la ley
Reforestación	Elaborar, ejecutar y avalar estrategias, programas y proyectos de desarrollo, uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad.	Impulsar programas y proyectos de reforestación, uso sustentable y conservación de los bosques nativos y de biodiversidad.
Producción agrícola	No existe coincidencia.	
Educación ambiental	Capacitar, informar y realizar la extensión forestal sobre biodiversidad; Capacitar (calidad ambiental)	Capacitar sobre uso sustentable y conservación del bosque nativo. Elaborar y ejecutar planes, campañas y otras actividades tendientes a la educación y difusión de la problemática de la contaminación ambiental.
Protección de la vida silvestre	Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres (excluye productos maderables)	Proteger las especies nativas de flora y fauna.
Planificación ambiental	Elaborar, ejecutar y avalar estrategias, programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad	Orientar y apoyar la elaboración de proyectos y programas de uso sustentable y conservación del recurso forestal y de la biodiversidad orientados hacia el ecodesarrollo.

- El proceso de descentralización en esta provincia ha cubierto hasta el último paso previsto en el Plan de Descentralización en una acción concreta: la transferencia de la administración de la Reserva Ecológica El Ángel ; sin embargo, a pesar de contar con un convenio firmado, la mancomunidad operativa y un presupuesto inicial, no se ha dado la transferencia efectiva de la administración de la reserva.
- La falta de asesoramiento legal especializado fue repetidamente identificado como el motivo para la ocurrencia de errores para la conformación de la mancomunidad, aspecto que deterioró el proceso y produjo retrasos considerables.

5.2.3 Gobierno Provincial de Orellana

- El GPO se encuentra en las primeras fases de la ejecución de temas ambientales, por lo que se requiere implementar acciones desde la planificación general y específica hasta la conformación legal de la unidad ambiental.

5.2.4 Gobierno Provincial de Sucumbíos

- El GPS presenta un desarrollo elemental en el tema ambiental, con una Unidad ambiental (Sección) creada el 2000, pero funcional desde hace un año. Apenas cuenta con un técnico con instrucción superior y un asistente. No se dispone de computadoras.
- El eje de trabajo auditado, confrontado con la matriz de competencias está relacionada con una competencia relacionada a calidad ambiental como se aprecia en el Cuadro 3:

Cuadro 3: Relación entre el eje de trabajo del GPS y las competencias ambientales del MAE

Eje de trabajo de la SA	Competencia Ambiental relacionada	Funciones básicas relacionadas
Prestación de servicios ambientales	Formular y ejecutar el plan de prevención y control de la calidad ambiental provincial o cantonal, así como los indicadores de su gestión	Planificar y ejecutar acciones para el control ecológico y ambiental provincial

6 RECOMENDACIONES

6.1. GENERALES:

1. Desarrollar una reglamentación e instructivos oficiales más precisos de los procesos de descentralización de las competencias ambientales. Esta tarea implica una revisión del Acuerdo Ministerial 055 del Ministerio del Ambiente con base en las experiencias nuevas suscitadas en la mesa de negociación con los consejos provinciales y municipios. En este sentido, deben diseñarse herramientas complementarias al Acuerdo, en forma de instructivos, manuales o guías de procedimiento para cada una de las competencias ambientales, que permitan una comprensión más exacta del cómo avanzar en la transferencia y qué descentralizar primero.
2. Promover la participación de los representantes de la sociedad civil lo que contribuirá a resolver los conflictos o pugnas de orden político que se ha generado sobre el reparto competencial o el alcance de la transferencia.
3. El Proyecto CAIMAN podría constituirse en un apoyo estratégico para promover el vínculo entre las políticas de territorialidad indígena y la gestión de los consejos provinciales sobre los recursos naturales. La justificación de la participación de CAIMAN en el apoyo al proceso de descentralización de competencias radica en la influencia real, o potencial que tienen actores claves, como son los Consejos Provinciales y los municipios, sobre el destino del manejo de los recursos naturales y biodiversidad presentes en los territorios de las nacionalidades Huaorani, Cofán y Awá.
4. Fortalecer a los consejos provinciales en la construcción de herramientas normativas u ordenanzas, que regulen aspectos primordiales del manejo de recursos naturales. Normativas que no pueden ser declarativas e inconsultas, sino que prevean procedimientos técnicos y sustentados en el ordenamiento jurídico nacional, estructuradas por consenso con la sociedad civil en su proceso de elaboración.
5. Capacitar a jefes departamentales y procuradores síndicos de los consejos provinciales y municipales, en la legislación para la gestión ambiental y de la descentralización. Este sería un punto de partida para el fortalecimiento de las capacidades de lo gobiernos seccionales en el manejo de recursos naturales y la conservación de la biodiversidad y de espacios naturales. La capacitación que requieren estos organismos, implicaría un proceso de al menos un semestre, que permita una revisión y comprensión de los problemas y mecanismos del marco legal para el ambiente, y la aprehensión de destrezas en el manejo de procedimientos institucionales para el ejercicio de los derechos y obligaciones previstos en la normatividad pertinente.
6. Revitalizar el apoyo para la actualización de planes y programas para suplir las falencias en el tratamiento del tema de planificación.
7. Unificar las denominaciones institucionales de las unidades ambientales como Unidades de Gestión Ambiental, así como su ubicación en los orgánicos- funcionales.

6.2 ESPECÍFICAS

6.2.1. Gobierno Provincial de Pastaza

Respecto al manejo de cuencas

Debido a la falta de implementación del plan, es necesaria una estrategia que permita superar los problemas por lo que se recomienda direccionar el apoyo en los siguientes temas:

- Definir procedimientos para la declaración de áreas protegidas, protección de márgenes de cuerpos de agua y control de la calidad del agua de la cuenca
- Asignar contraparte para ejecutar el Plan (12 meses) y fortalecer las capacidades del área ambiental, durante la primera fase de ejecución del plan.
- Generar materiales de educación ambiental a través de consultorías específicas, materiales de educación ambiental (3 meses).
- Establecer un programa de sensibilización ambiental a favor de los consejeros provinciales para incrementar el nivel de calidad de toma de decisiones que permitan incorporar dentro de la agenda política los temas ambientales.

Respecto al manejo de información

- Establecer un sistema (con componentes, interrelaciones, identificación de clientes y sostenibilidad económica) que permita ofrecer servicios al largo plazo.
- Establecer un programa de actualización periódica de los datos, así como la generación de políticas de difusión de los mismos para satisfacer la transferencia de información sobre inventarios de recursos naturales y análisis de prefactibilidad del uso de esos recursos.

Respecto al proceso de evaluación de impactos ambientales.

- Proveer de un programa de capacitación sobre EIA mediante consultorías puntuales; apoyo en la estructuración de una base de datos de especialistas ambientales provinciales (diseño de base de datos informático, incorporación y manejo de información).
- Apoyar con fondos de contraparte la adquisición de equipo básico para monitoreo ambiental, la generación de materiales educativos para difusión sobre el tema y el equipamiento de laboratorios para análisis de muestras ambientales
- Generar una normativa específica provincial que integre el proceso de evaluación de impactos ambientales dentro del Sistema Único de Manejo Ambiental.

- Apoyar mediante consultorías específicas la estructuración de procesos ambientales integrados al SUMA.

Respecto al apoyo en temas forestales

- Desarrollar un programa de capacitación forestal a corto y mediano plazo, a fin que los gobiernos locales desarrollen destrezas y conocimientos para asumir las competencias respectivas.

Respecto a la elaboración de un Plan de Desarrollo Provincial

- Apoyar la realización de un Plan de Desarrollo Provincial, acorde con los actuales requerimientos de información y basada en aspectos de manejo del territorio.

6.2.2. Provincia de Carchi

Respecto al proceso de evaluación de impactos ambientales

Proveer de un programa de capacitación sobre EIA mediante consultorías puntuales y apoyar la estructuración de una base de datos de especialistas ambientales provinciales (diseño de base de datos informático, incorporación y manejo de información).

- Apoyar con fondos de contraparte la adquisición de equipo básico para monitoreo ambiental, la generación de materiales educativos para difusión sobre el tema y el equipamiento de laboratorios para análisis de muestras ambientales
- Generar una normativa específica provincial que integre el proceso de evaluación de impactos ambientales dentro del Sistema Único de Manejo Ambiental.

Apoyar mediante consultorías específicas la estructuración de procesos ambientales integrados al SUMA.

Respecto a Reforestación

- Simplificar el proceso de entrega e plantas y establecer un precio real por las plantas.
- Establecer un enlace entre el proceso de reforestación del consejo provincial con el Plan Nacional de Forestación y Reforestación, y mecanismos de coordinación con el Ministerio del Ambiente

Respecto a Educación Ambiental

- Incorporar los cursos desarrollados a un programa integral de educación ambiental comunitaria en los niveles formal e informal.

Respecto a Planificación Ambiental

- Establecer vínculos de cooperación que permita el financiamiento y estrategias de intervención para llevar a el plan ambiental.

6.2.3. Gobierno Provincial de Orellana

Apoyar puntualmente la legalización de la unidad ambiental hoy sólo con respaldo por una resolución administrativa así como en la estructuración de un Plan de desarrollo Provincial con énfasis en el tema ambiental.

6.2.4. Gobierno Provincial de Sucumbíos

Es preciso proporcionar asistencia técnica para superar las deficiencias observadas en relación al eje de trabajo de servicios ambientales del gobierno provincial y que se relacionan a las siguientes actividades:

- Realización de un catastro de emisión de contaminantes.
- Análisis de contaminantes (con apoyo de laboratorios acreditados)
- Establecimiento de un sistema de permisos y fiscalización.
- Establecimiento de un sistema de incentivos y apoyo a acciones voluntarias
- Establecimiento de una red monitoreo de calidad ambiental y vigilancia.
- Entrenamiento y capacitación en educación ambiental
- Realización de un plan de prevención y control de la contaminación.

7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ARMIJOS, Oscar y otros, "Técnicas e Instrumentos para Facilitadores Provinciales", Proyecto de Asesoría en el Marco de la Modernización y Descentralización del Estado, GTZ, CONAM, AME, Ministerio del Ambiente, Medios Capservs, 2002.

Balm Gerald J. Benchmarking: A practitioners Guide for Becoming and Staying Best of the Best. Schaumburg, Ill.: Quality & Productivity Management Association.

Davenport, Thomas H. Process Innovation: reengineering Work Trough Information Techconology. Boston: Harvard Business School Press, 1993.

HERMANN, Patricia, "Análisis del Proceso de Desconcentración y Descentralización de Competencias", Ministerio del Ambiente, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, Quito, 2001.

HONORABLE CONSEJO PROVINCIAL DE TUNGURAHUA, "Nuevo Modelo de Gestión", PROMACH, 2003.

H. CONSEJO PROVINCIAL DE PASTAZA, "Informe Periodo 2001-2002", Emporio Gráfico, Puyo, 2002.

MINISTERIO DEL AMBIENTE – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, "Guía para Incorporar la Gestión Ambiental en Procesos de Planificación Participativa", Programa de Fortalecimiento Institucional para la Administración Ambiental, Quito, 2002.

MUNICIPIO DEL CANTÓN PASTAZA y otros, "Plan de Desarrollo Estratégico", Puyo, 2000.

REAL LOPEZ, Byron, "Descentralización y Participación Social en la Gestión de los Recursos Naturales Renovables", INEFAN, GTZ, Ed. Abya-Ayala, 1ª. ed, Quito, 1999.

Tomasko, Robert M. Rethinking the Corporation. New York: AMACOM, 1993.

UNIDAD DE DESCENTRALIZACIÓN Y ESTRUCTURA DEL ESTADO, "Descentralización en el Ecuador", Versión Digital, Consejo Nacional de Modernización CONAM, BID, AME, CONCOPE, Banco del Estado, GTZ; Ruales Digital, 2001.

VITERI, Ximena, y PUENTES A., Aldemar, "Propuesta de Desarrollo Organizacional para Asumir Nuevas Competencias Ambientales en el Consejo Provincial de Pastaza", Honorable Consejo Provincial de Pastaza, Cooperación Técnica Alemana, 2003.

8. ANEXOS

**ANEXO A: DOCUMENTOS CLAVE GENERADOS EN EL
PROCESO DE DESCENTRALIZACION**

CONVENIO MARCO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE HACIA LOS GOBIERNOS SECCIONALES

COMPARECIENTES

Comparecen a la suscripción del presente Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales, por una parte la señora economista Lourdes Luque de Jaramillo, en su calidad de Ministra del Ambiente; el señor ingeniero agrónomo Montgomery Sánchez Reyes, Presidente del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE; y, el señor doctor Ricardo Noboa Bejarano, Presidente del Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; quienes acuerdan las estipulaciones contenidas en las siguientes cláusulas:

PRIMERA. ANTECEDENTES

El inciso primero del artículo 1 de la Constitución Política de la República, determina que el gobierno del Ecuador es de administración descentralizada; el artículo 124 estatuye que la administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada.

El artículo 225 de la Constitución Política de la República del Ecuador establece que el Estado impulsará mediante la descentralización el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza y que, consecuentemente, el Gobierno Central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas.

El inciso final del artículo 226 de la Constitución establece que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

El artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social establece que la descentralización consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

El artículo 14 de la Ley Especial de Descentralización permite que se realicen convenios de mancomunidad con el objeto de establecer programas, proyectos y servicios a ejecutarse en forma conjunta. En todos los casos corresponderá al Ejecutivo tales actividades.

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 Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME; y con el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE.

El punto 5.2 del Plan Nacional de Descentralización, expedido mediante Decreto Ejecutivo # 1616, publicado en el Registro Oficial # 365 del 10 de julio del 2001, establece que la negociación de los convenios de transferencia de competencias se debe realizar preferentemente - pero no de modo exclusivo - entre el gobierno o entre el organismo central y el CONCOPE y la AME.

El Convenio de Promoción de Transferencia de Competencias suscrito el 6 de marzo del 2001, entre los prefectos provinciales del país, el Presidente de la República y el Ministerio del Ambiente, establecer una base de negociación para la transferencia de competencias, llevar a cabo rondas de negociación a fin de acordar las competencias y recursos a transferirse y las responsabilidades a asumirse, producir un convenio de ejecución de transferencia de competencias y recursos, así como un programa de ejecución de dicho convenio.

Al amparo del Convenio mencionado, los gobiernos provinciales y municipalidades del Ecuador en su mayoría concertaron las competencias, atribuciones, funciones y responsabilidades que asumirán.

En mesas de diálogo y negociación mantenidas entre los representantes del CONCOPE y el Ministerio del Ambiente, los días 17 de septiembre; 7, 13, 19, 21, 30 de noviembre; y 7, 10, 12, 18, 19 y 20 de diciembre del 2001, se establecieron las competencias, atribuciones, funciones y responsabilidades que se transferirán desde el Ministerio hacia los gobiernos provinciales y cantonales del país; así como los criterios o procedimientos generales sobre cuya base se materializarán dichas transferencias a favor de cada gobierno seccional autónomo.

SEGUNDA: OBJETO

El presente convenio tiene por objeto determinar las competencias, funciones, atribuciones y responsabilidades que se transferirán desde el Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales autónomos; y, establecer 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.

TERCERA: COMPETENCIAS A SER TRANSFERIDAS DESDE EL MINISTERIO DEL AMBIENTE A LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTÓNOMOS Y CRITERIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS

3.1. Competencias a ser transferidas

Las competencias a ser transferidas hacia los gobiernos seccionales, son las siguientes:

Matriz de Competencias – A. Manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres

Competencias		Funciones Básicas para la operación de las competencias
1	Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales	Establecer la política forestal y biodiversidad en concordancia con la política nacional
		Establecer incentivos y desincentivos para el manejo sustentable de bosques y la reforestación
2	Elaborar, ejecutar y avalar estrategias, programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad	Aprobar programas y proyectos locales
		Elaboración y ejecución de estrategias y programas de desarrollo forestal
		Impulsar programas y proyectos de reforestación, uso sustentable y conservación de los bosques nativos y de biodiversidad
		Promover el desarrollo comunitario en las zonas de influencia de áreas naturales (bosques protectores), propiciando la ejecución de proyectos
		Orientar y apoyar la elaboración de proyectos y programas de uso sustentable y conservación del recurso forestal y de la biodiversidad orientados hacia el ecodesarrollo
		Restauración y recuperación de ecosistemas y especies
		Promover y apoyar el establecimiento de zoológicos, viveros, jardines de plantas silvestres y estaciones de investigación para la reproducción y fomento de la flora y fauna silvestres
		Introducir programas alternativos que disminuyan la presión sobre los recursos biológicos
3	Emitir normas forestales de plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente de acuerdo a la legislación ambiental.	Crear y actualizar la base legal provincial forestal y de biodiversidad
		Establecer normas técnicas para la planificación, manejo, aprovechamiento, administración, control e inventarios forestales
		Definir criterios e indicadores de manejo forestal sustentable
		Regular el aprovechamiento de la fauna y flora silvestres fuera del patrimonio de áreas naturales del Estado
		Establecimiento de vedas para la caza, pesca y recolección de especies animales y vegetales
4	Declarar bosques protectores y otorgar certificados de afectación de bosques protectores	Declaración de Bosques Protectores y afectación de bosques
5	Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal	Prevenir, controlar y educar sobre incendios, plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural
6	Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción	Identificar y delimitar usos de áreas forestales
		Crear, determinar y delimitar áreas protegidas dentro de su jurisdicción
7	Capacitar, informar y realizar la extensión forestal y sobre biodiversidad	Prevenir, controlar y educar sobre incendios, plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural
		Capacitar sobre uso sustentable y conservación de bosque nativo y de biodiversidad

		Ejecutar campañas de concientización y programas de capacitación para la prevención del tráfico ilegal de vida silvestre
8	Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres (excluye productos maderables)	Autorizar el aprovechamiento comercial de productos forestales diferentes a la madera
		Otorgar licencias de caza y pesca y de actividades de recolección de especies y elementos de la vida silvestre
		Proteger las especies nativas de flora y fauna
		Supervigilar la producción, tenencia, aprovechamiento y comercialización de materias primas forestales (excluye productos maderables) y la tenencia de flora y fauna silvestre, especialmente de especies amenazadas o en peligro de extinción.
9	Elaborar y ejecutar planes de Ordenamiento Territorial sobre la base de la política y las normas nacionales establecidas en esta materia	Identificar y delimitar usos de áreas forestales
		Clasificación de usos de áreas forestales
		Elaborar planes de ordenamiento territorial provincial
10	Administrar el registro forestal y otorgamiento de patentes de funcionamiento de establecimientos forestales	Inscripción en el Registro Forestal y otorgar la patente forestal
		Registrar actividades forestales (bases de datos)
11	Concesionar el uso tradicional de manglares y humedales a comunidades locales	Concesión del uso a comunidades locales para el aprovechamiento sustentable de manglares y humedales

8.2.1. Matriz de Competencias – B. Calidad Ambiental

Competencias		Funciones básicas para operar las competencias
1	Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales	Formular políticas y estrategias ambientales con sujeción a la Constitución y a la Ley de Gestión Ambiental
2	Emitir normas jurídica y técnicas previa coordinación con el Ministerio del Ambiente, conforme a la Ley de Gestión Ambiental	Crear y mantener la base legal sobre control y prevención ambiental
		Emitir y aplicar normas técnicas, manuales y parámetros de protección ambiental aplicables en el ámbito provincial en coordinación con el Ministerio del Ambiente
		Establecer normas técnicas de calidad ambiental y niveles máximos de contaminación
		Emitir la normativa sobre la protección de agua, aire y suelo
		Regular el establecimiento de incentivos relacionados con el mejoramiento tecnológico que asegure la óptima calidad ambiental
		Fomentar la utilización de procesos industriales que generen menor carga contaminante (producción limpia)
		Establecer mecanismos de recuperación de costos de contaminación (contaminador-pagador)
		Fomentar la utilización de procesos agroindustriales que generen menor carga contaminante (producción limpia)
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	Mantener registros actualizados sobre agentes contaminantes; publicar listas de sustancias contaminantes y; normar su uso
		Consolidar los registros sobre agentes contaminantes, publicación de listas de sustancias contaminantes.
		Prevención y promoción de la calidad ambiental
		Mantener registros sobre información relacionada con la prevención y el control ambiental
		Declaración de alertas y emergencias por contaminación y adopción de medidas emergentes
		Participar en las acciones para la atención de emergencias ambientales
		Establecer y operar sistemas de permisos de funcionamiento de actividades industriales y de servicios
		Establecer y operar sistemas de permisos de funcionamiento actividades agroindustriales y de servicios
		Prevención y control de descargas y contaminantes
		Control ambiental (normas, estándares y calidad del agua, aire, suelo, etc.)

		Controlar la incineración de residuos patológicos e industriales
		Controlar la emisión de fuentes móviles
		Controlar depósitos y almacenamiento de material contaminante
		Controlar depósitos y almacenamiento de material contaminante altamente peligroso
		Controlar emanaciones, vertidos, disposición y uso arbitrario de contaminantes
		Intervenir en la ejecución de programas especiales para la atención de zonas críticas
5	Realizar auditorías ambientales dirigidas a las actividades productivas o que puedan causar daños ambientales	Realizar auditorías ambientales y control de la contaminación derivados de la ejecución de planes nacionales y regionales
6	Formular sistemas de evaluación de impactos ambientales	Aprobar estudios de impacto y planes de manejo ambiental para obras, proyectos y actividades de conformidad con la ley
		Determinar obras, proyectos e inversiones que requieren estudios 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	Evaluar y desarrollar planes y programas de prevención y control de la contaminación
		Planificar y ejecutar acciones para el control ecológico y ambiental provincial
		Elaborar, aprobar y ejecutar el plan ambiental en su jurisdicción
8	Promover la participación social relativas al mantenimiento y mejoramiento de la calidad ambiental, el uso y operación de tecnologías ambientales sustentables	Promover la participación de la comunidad en la prevención y control de la calidad ambiental
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	Ejecución de programas y proyectos de asistencia técnica a industrias (incluido la aplicación de estándares de calidad ambiental)
		Ejecución de programas y proyectos de asistencia técnica a agroindustrias (incluido la aplicación de estándares de calidad ambiental)
10	Capacitar	Elaborar y ejecutar planes, campañas y otras actividades tendientes a la educación y difusión de la problemática de la contaminación ambiental
11	Manejar la información ambiental dentro de su jurisdicción	Mantener un sistema de información provincial (banco de datos)

3.2. CRITERIOS GENERALES PARA LA TRANSFERENCIA DE LAS COMPETENCIAS

Las competencias establecidas en esta cláusula serán transferidas por el Ministerio del Ambiente, mediante convenio, de acuerdo al siguiente esquema:

- a) A las provincias, cuyo consejos provinciales hubieren llegado a un acuerdo con la totalidad de sus municipios.

- b) A los consejos provinciales y a los municipios con los cuales hubiere acordado la demanda.
- c) A los consejos provinciales que solicitaren individualmente de acuerdo al ámbito de su competencia.

Para los casos de los literales a) y b), los consejos provinciales transferirán de manera inmediata las competencias a los municipios que las solicitaren de acuerdo con el ámbito de su competencia y los consejos provinciales podrán asumir subsidiariamente las competencias que correspondan a las municipalidades mientras se fortalece la capacidad operativa de estas. El acuerdo de subsidiaridad deberá ser presentado al Ministerio del Ambiente junto con la solicitud de transferencia.

3.3. CRITERIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS

General. Los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos, de origen nacional y extranjero de que es titular el Ministerio del Ambiente, que se transferirán con las competencias, corresponderán a aquellos existentes, utilizados por este Ministerio para el ejercicio de las competencias mencionadas.

(ver en anexo informaciones básicas).

3.3.1. Para la transferencia de recursos humanos

Para el ejercicio de las competencias que transfiere el Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales, se trasladarán los que fueren necesarios y suficientes para este fin, previo acuerdo entre este Ministerio y cada Consejo Provincial, de conformidad con la Ley.

3.3.2. Para transferencia de recursos financieros

Los recursos financieros del presupuesto del Ministerio del Ambiente, que incluyen recursos fiscales y precio de madera en pie, se transferirán a favor de los gobiernos seccionales autónomos, de acuerdo con las competencias que asumirán en los términos previstos en la cláusula tercera de este instrumento. Estos recursos se definirán en los acuerdos con cada provincia en correspondencia a la carga laboral y operativa actual para la ejecución de las competencias transferidas, considerando además, una redistribución equitativa y solidaria de los recursos generados por la gestión ambiental a nivel nacional. Sobre la base del acuerdo con cada provincia y en función del presupuesto del Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Economía y Finanzas transferirá inmediatamente estos recursos.

La transferencia de las competencias señaladas en la cláusula tercera de este convenio, implica la transferencia de la potestad de emitir, recaudar y administrar tasas por los servicios que se presten en el ejercicio de las competencias transferidas.

3.3.3. Para transferencia de recursos materiales y tecnológicos

Los equipos, computadoras, vehículos, herramientas, materiales y recursos tecnológicos de las oficinas técnicas del Ministerio del Ambiente, serán transferidos en correspondencia a las competencias que se transfieren.

CUARTA. TRANSFERENCIA PROGRESIVA DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS SECCIONALES

La resolución y juzgamiento de infracciones a la Ley Forestal en primera instancia, fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, será transferida a los gobiernos provinciales a partir del segundo año de haber asumido el paquete de competencias señalado en la cláusula tercera del presente Convenio. Si cualquier Consejo Provincial la solicitare antes de cumplirse este plazo, el Ministerio la delegará, por el tiempo que falte para cumplirse los dos años, luego de lo cual la competencia será transferida al solicitante.

El otorgamiento de licencias ambientales para actividades de bajo impacto ambiental definidas por el Ministerio del Ambiente, será transferido en forma inmediata a los gobiernos seccionales. El otorgamiento de licencias para actividades de moderado impacto ambiental definidas por el Ministerio del Ambiente, será delegado por el Ministerio a los gobiernos seccionales, durante dos años, contados a partir de la fecha de suscripción de los respectivos convenios específicos de transferencia, luego de lo cual, la competencia será transferida con cargo al proceso de descentralización. Esta transferencia se dará dentro de los términos del Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA.

La competencia relacionada con la autorización y control del aprovechamiento forestal y la movilización de productos forestales, mediante el otorgamiento de guías de circulación, será ejercida por el Ministerio del Ambiente, quien coordinará con el CONCOPE la tercerización del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal hasta el 31 de diciembre del año 2002.

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.

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, serán distribuidos equitativamente entre el Ministerio del Ambiente y los gobiernos seccionales autónomos.

QUINTA. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS RESPECTO DEL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS

El manejo de un área protegida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en sujeción a las políticas nacionales emitidas por el Ministerio del Ambiente, se delegará a una mancomunidad que se constituya entre los gobiernos seccionales, en cuyas jurisdicciones se encuentre el área protegida objeto de la delegación.

SEXTA. COMPROMISOS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

- 6.1.** Otorgar asistencia técnica y capacitación para la transferencia e implementación de las competencias descentralizadas y delegadas; y fortalecer en forma continúa la capacidad técnica de los organismos seccionales autónomos en función de sus responsabilidades.
- 6.2.** Transferir en forma gratuita, a los gobiernos seccionales autónomos, la información disponible documental, estadística y cartográfica, para el buen ejercicio de las competencias transferidas.
- 6.3.** Mantener una política permanente de planificación y ejecución descentralizada de programas y proyectos ejecutados con asistencia técnica y financiera internacional.

- 6.4. Vigilar el debido cumplimiento del presente convenio.

SEPTIMA. COMPROMISOS DEL CONCOPE

- 7.1. Ratificar este convenio mediante resolución del CONCOPE y notificar con dicho documento al Ministerio del Ambiente.
- 7.2. Asegurar que los consejos provinciales preparen y tramiten sus solicitudes de demanda de competencias de acuerdo con lo estipulado en este convenio.
- 7.3. Facilitar y dar seguimiento a la efectiva e inmediata transferencia de competencias de acuerdo al ámbito de su competencia, hacia los municipios cuando éstos lo soliciten, así como de sus respectivos recursos.
- 7.4. Difundir el presente Convenio entre los consejos provinciales y municipios.
- 7.5. Apoyar a los consejos provinciales en los procesos de transferencia e implementación de las competencias descentralizadas.
- 7.6. Promover acuerdos con la totalidad de municipios en las provincias que no aún no se hubieren concertado.
- 7.7. Vigilar el debido cumplimiento del presente convenio.

OCTAVA. COMPROMISOS DEL CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACION DEL ESTADO

- 8.1. Coordinar con los Ministerios del Ambiente y de Economía y Finanzas la transferencia de los recursos financieros a favor de los gobiernos seccionales autónomos en relación a las competencias que asuman y que se precisen en los convenios individuales de transferencia de competencias y recursos, en los términos del Plan Nacional de Descentralización.
- 8.2. Impulsar los mecanismos necesarios para obtener y canalizar los recursos financieros nacionales e internacionales para implementar la transferencia de las competencias, atribuciones, funciones y responsabilidades descritas en el presente convenio a favor de los gobiernos seccionales autónomos.
- 8.3. Impulsar conjuntamente con el Ministerio del Ambiente y el CONCOPE la suscripción de los convenios individuales al amparo de las disposiciones del presente convenio para la transferencia definitiva de las competencias y recursos en favor de los gobiernos seccionales autónomos.
- 8.4. Gestionar los recursos necesarios para financiar la ejecución de los planes y programas de fortalecimiento institucional a favor de los gobiernos provinciales preparados por el CONCOPE.
- 8.5. Proporcionar asistencia técnica para los procesos de ejecución de transferencia de competencias seguimiento y evaluación.
- 8.6. Conjuntamente con el CONCOPE, promover la aceptación de los municipios del presente convenio marco en todo su contenido en las provincias en las cuales los consejos provinciales han logrado la demanda concertada.
- 8.7. Coordinar con el Ministerio del Ambiente y el CONCOPE el debido cumplimiento del presente convenio.

NOVENA. PLAZO

El plazo de duración será el tiempo que dure el proceso de descentralización y delegación de competencias y transferencia de recursos hacia los gobiernos seccionales.

DECIMA. CONTROVERSIAS

El presente convenio es de aplicación obligatoria para las partes. Las controversias que surgieren de su aplicación, no solucionadas por arreglo directo entre las partes, serán conocidas y resueltas por la Comisión Nacional de Competencias, de conformidad con lo que establece el Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado

DECIMA PRIMERA. DECLARACIÓN Y ACEPTACIÓN

Las partes declaran que conocen y aceptan cada una de las disposiciones constantes en el presente convenio porque han sido el resultado de los acuerdos logrados en las mesas de diálogo y negociación mantenidas entre ellos.

Para constancia las partes lo suscriben en 5 ejemplares de igual valor y contenido legal, en Quito, a los 27 días del mes de diciembre del 2001.

En fe testimonial lo suscribe junto a los comparecientes, el señor Doctor Gustavo Noboa Bejarano, Presidente Constitucional de la República.

**ANEXO B: FORMATO DE CUESTIONARIOS UTILIZADOS EN LA
CONSULTORIA**

A clientes internos y externos

Cuestionario de clientes internos

Objetivo general del área

Objetivo específico del 2003

Se cumplió con el objetivo propuesto en el 2002?

Cómo se controla y mide?

Se llevaron a cabo acciones alternativas para llegar al objetivo?

Considera que es funcional la estructura del área?

Cómo y quién define los objetivos del área?

Cuántos empleados de base, enlace y confianza hay en el área?

Cómo se detectan las necesidades de capacitación?

Cómo se capacita?

Cada cuánto se capacita?

Quien los capacita?

Hay mucha rotación de personal?

Con que tipos de clientes trabaja (internos y/o externos)?

Con cuales otras áreas interactúa ésta y si es de vital importancia?

Cuáles son los 5 procesos de mayor importancia?

Cómo define que son los de mayor importancia?

Qué procesos son de cara al cliente externo?

Tiempos de respuesta al cliente externo.

Cuestionario a clientes externos

Servicio recibido en la unidad ambiental:

Para usted el servicio es: a) excelente, b) muy bueno, c) bueno, d) regular, e) deficiente.

Qué es lo que cambiaría el servicio?: a) atención, b) tiempo, c) otro aspecto.

Cuál es el trámite que realiza con mayor frecuencia en esta oficina. Menciónelo.

Considera que el trámite se hizo en el tiempo adecuado?

Indique algún otro medio que se acomode mejor a sus necesidades de realizar el trámite, cuál?

La imagen que tiene respecto a los servidores que lo atienden es: a) excelente, b) muy buena, c) buena, d) regular, e) deficiente.

Cuestionario sobre el proceso de descentralización aplicado a actores relevantes de las provincias analizadas.

Nombre:

Institución:

Cargo:

1. A su parecer, se ha difundido lo suficiente el concepto de la descentralización del estado?
2. Desde su punto de vista, en qué consiste o debería consistir la descentralización del Estado?
3. En qué considera que la descentralización de competencias ambientales hacia el consejo provincial puede aportar al manejo adecuado de los recursos naturales de su provincia?
4. Cuáles considera que son los recursos fundamentales con los que debería contar el consejo provincial para ejercer las competencias ambientales que se le transfieran en virtud del proceso de descentralización?
5. Que deberían hacer las autoridades nacionales competentes(MAE, CONAM, CONCOPE entre otros), para agilizar el proceso de descentralización de competencias ambientales?
6. En el marco de la descentralización de competencias ambientales, qué rol considera que deberían jugar los consejos provinciales y qué rol los municipios?
7. A su criterio, en qué forma la descentralización de competencias ambientales puede contribuir a la activa participación de la comunidad en el cuidado y aprovechamiento sustentable del medio ambiente?
8. Según su criterio, cuáles son las principales causas que han provocado retrasos para el normal desarrollo del proceso de descentralización?

**ANEXO C: ORGANIGRAMAS DE LOS GOBIERNOS
PROVINCIALES**

Figura 1: Organigrama funcional del Gobierno Provincial de Pastaza

Organigrama Gobierno Provincial del Pastaza

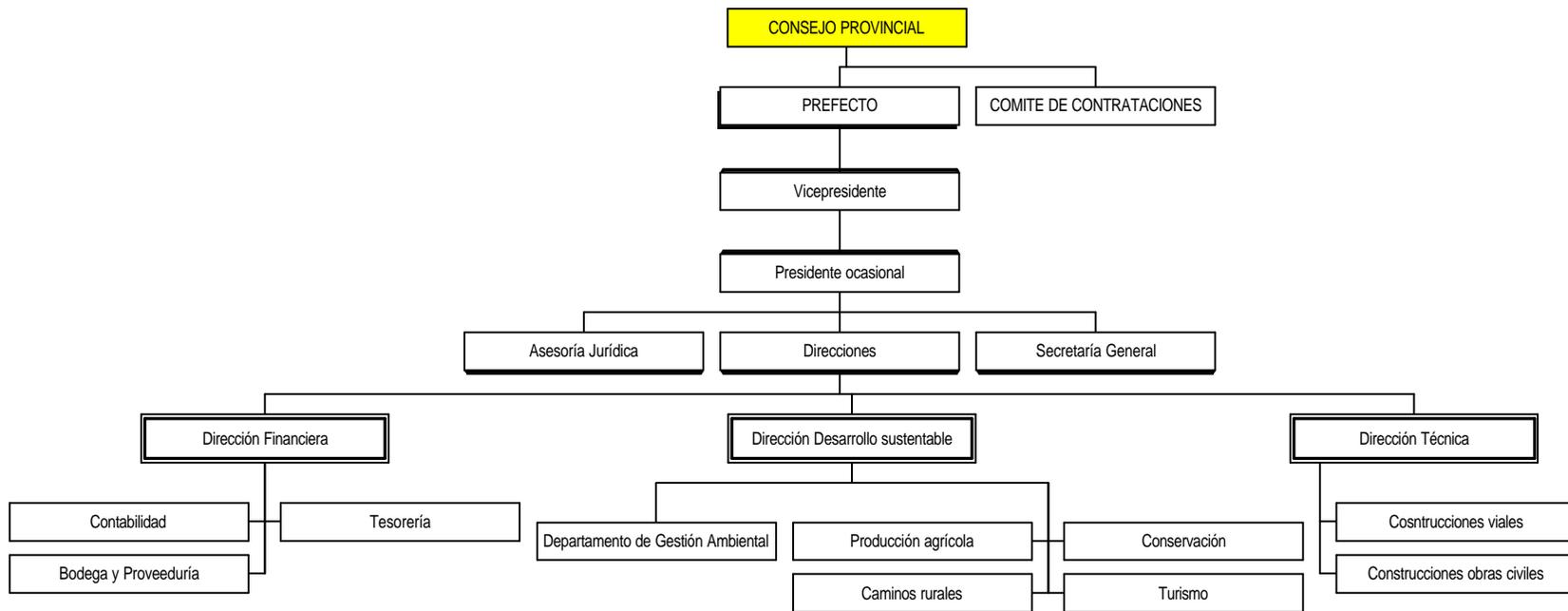


Figura 2: Organigrama del Gobierno Provincial de Carchi

Organigrama del Gobierno Provincial de Carchi

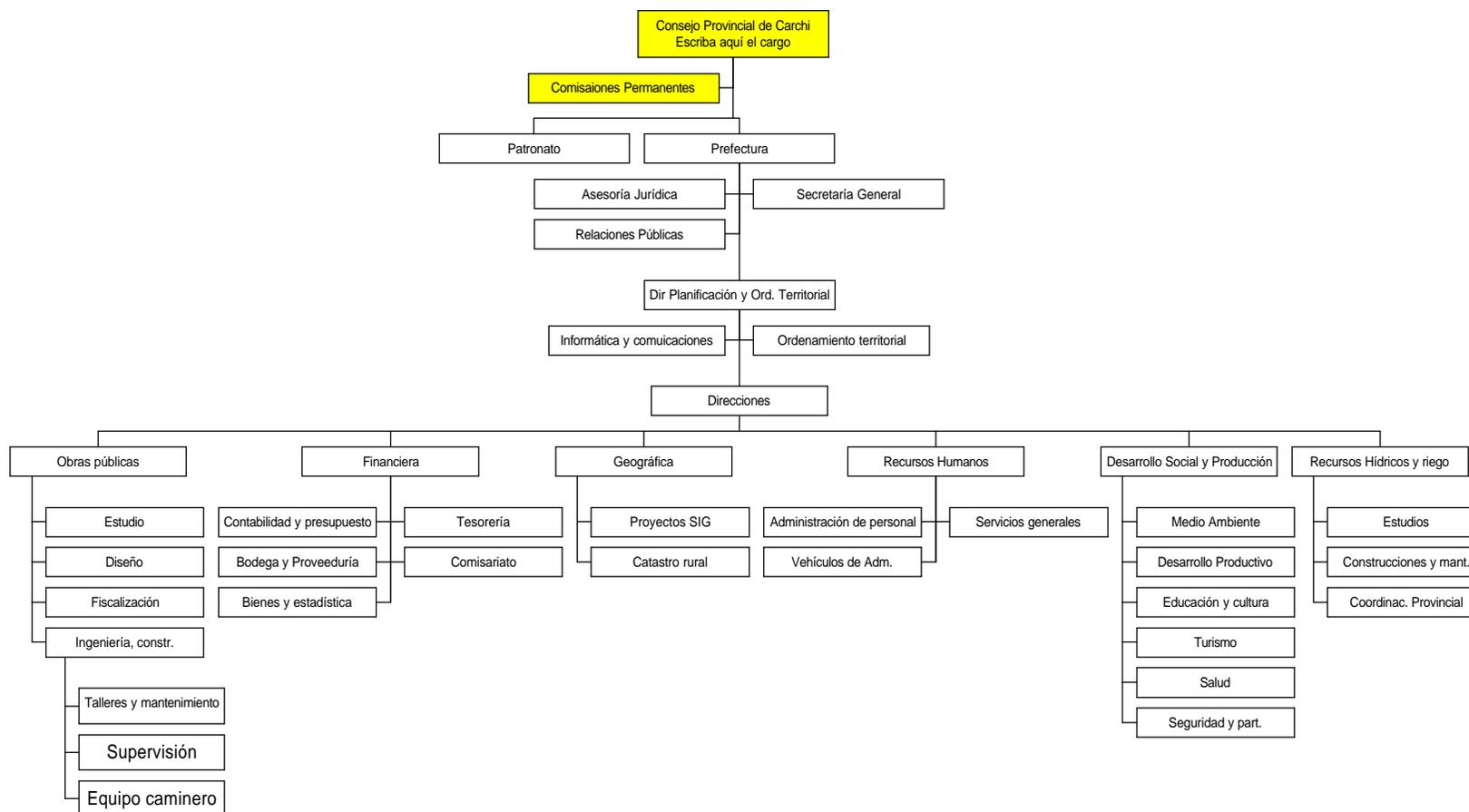


Figura 3: Organigrama funcional del Gobierno Provincial de Orellana

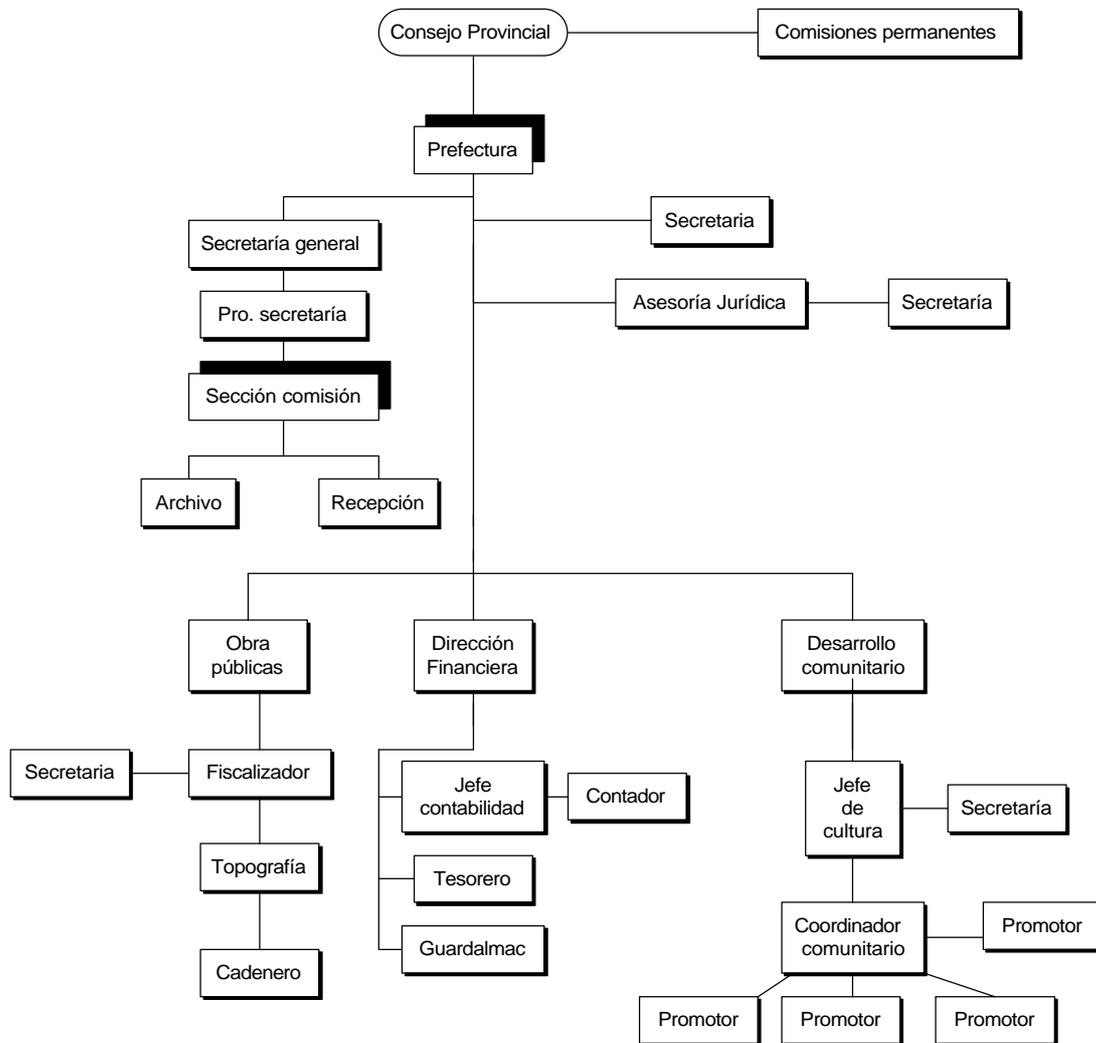
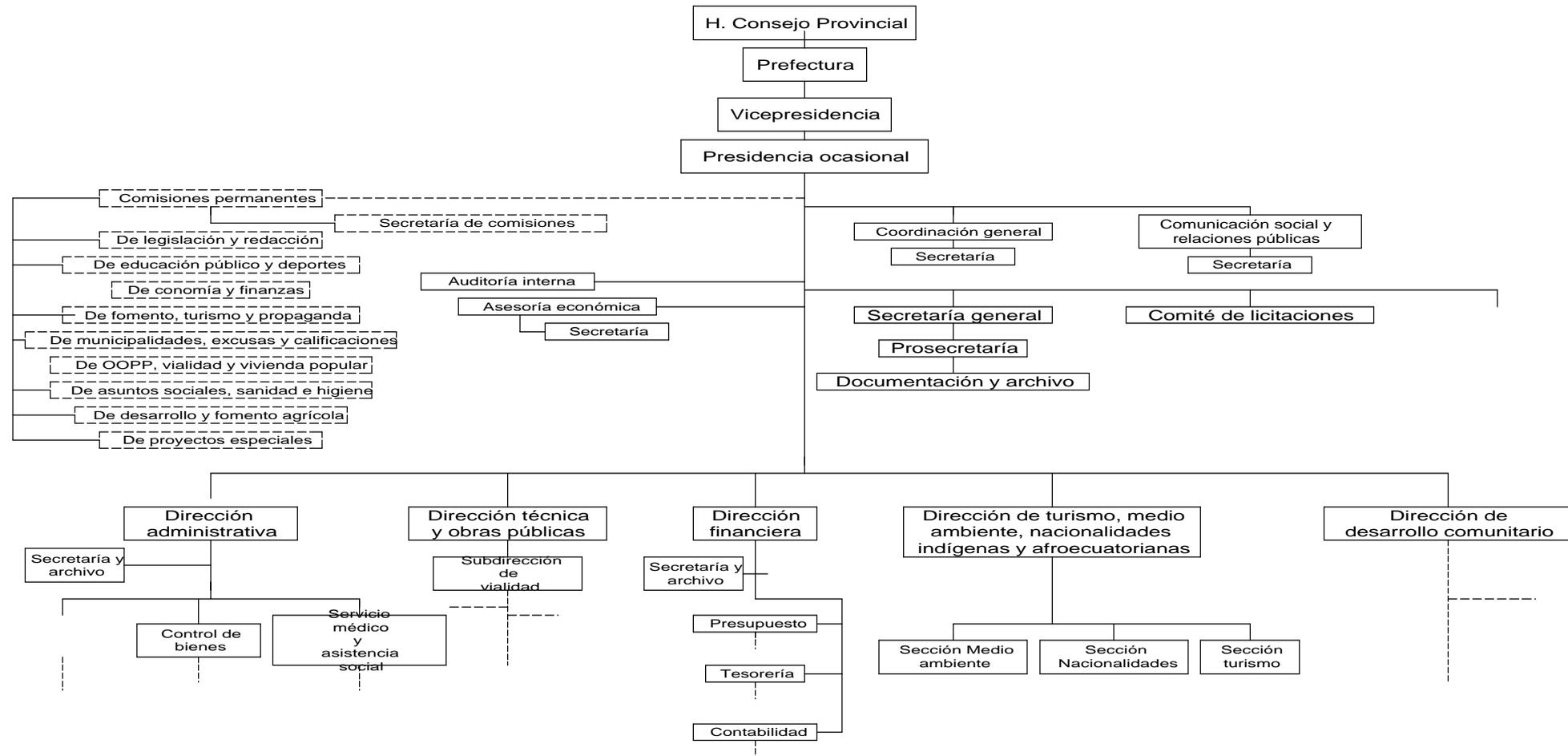


Figura 4: Organigrama del Gobierno Provincial de Sucumbíos



ANEXO D: Proceso EIA

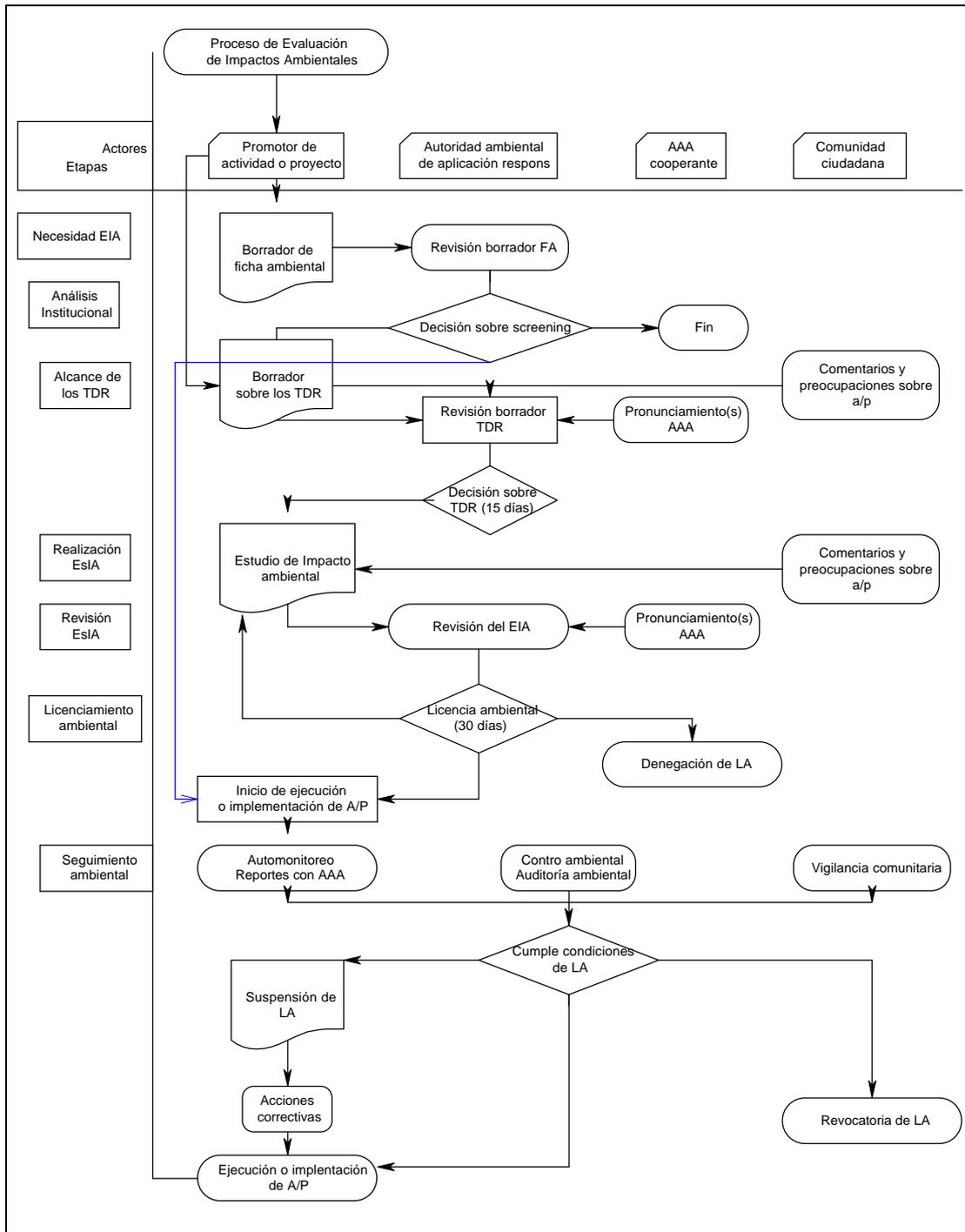


Figura 1:
Proceso EIA
contemplado
en el SUMA