

**Análisis de los Procesos de Descentralización y de  
Delegación del Manejo de Áreas Protegidas del Sistema  
Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador: el Parque  
Nacional Cajas y la Reserva Ecológica El Ángel**

**Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas Protegidas del  
Ecuador, GAPAP**

Roberto Ulloa, Xiomara Izurieta, Susan V.Poats, Fernando Bajaña,  
Xavier Viteri, Mauricio Castillo, Sigrid Vásconez, Luis Suárez,  
Verónica Arias & Mónica Ribadeneira

**Ponencia presentada para el I Congreso del Sistema Nacional  
de Áreas Protegidas del Ecuador  
15 – 18 de julio de 2003**

**Quito – Ecuador**

# **ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE DELEGACIÓN DEL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR: El Parque Nacional Cajas y la Reserva Ecológica El Ángel**

## **Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas Protegidas del Ecuador, GAPAP**

Roberto Ulloa, Xiomara Izurieta, Susan V. Poats, Fernando Bajaña, Xavier Viteri, Mauricio Castillo, Sigrid Vásquez, Luis Suárez, Verónica Arias & Mónica Ribadeneira<sup>1</sup>

### **1. ANTECEDENTES**

El Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas Protegidas del Ecuador (GAPAP) es un grupo de profesionales comprometidos con el fortalecimiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP). El GAPAP se formó en el mes de octubre de 2002, buscando constituirse en un grupo *ad-honorem* de reflexión, análisis y discusión de la problemática vinculada con la administración y manejo de las áreas protegidas del Ecuador.

La modalidad de trabajo del grupo se basa en la discusión de temas específicos en reuniones periódicas por invitación, en las cuales se tratan aspectos vinculados con el SNAP. Producto de las mismas se generan documentos de síntesis, que expresan el punto de vista del grupo frente a los temas tratados y definen posibles soluciones y sugerencias de acción que aporten al fortalecimiento de las áreas protegidas del país.

Debido a la importancia y trascendencia para la integridad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, de los procesos de delegación y de descentralización ejecutados por anteriores administraciones del Ministerio del Ambiente en determinadas áreas del SNAP, como es el caso de la Reserva Ecológica El Ángel y del Parque Nacional Cajas, el GAPAP eligió estos procesos como primer tema a analizar. Con esta finalidad se realizaron varias sesiones de revisión de normativas legales y reuniones de discusión con profesionales involucrados en estos casos.

A continuación se sintetizan los preceptos esenciales y los fundamentos de carácter legal y técnico que el grupo analizó para sustentar la presente propuesta.

---

<sup>1</sup> Este documento debería ser citado como: Ulloa, R; Izurieta, X.; Poats, S.; Bajaña, F.; Viteri, X.; Castillo, M.; Vásquez, S.; Suárez, L.; Arias, V, & M. Ribadeneira. 2003. Análisis de los Procesos de Descentralización y de Delegación del Manejo de Áreas Protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador: el Parque Nacional Cajas y la Reserva Ecológica El Ángel . Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas Protegidas del Ecuador, GAPAP. Quito – Ecuador.

## **2. PRECEPTOS FUNDAMENTALES**

En el análisis se consideran como preceptos fundamentales los siguientes:

- a) El mantener la integridad funcional que debe tener el SNAP, tanto en el ámbito ecológico como administrativo, para el cumplimiento de los objetivos principales del mismo, especialmente: conservar la biodiversidad existente en las áreas protegidas y mantener la generación de bienes y servicios ambientales de los ecosistemas existentes en las mismas
- b) El fortalecimiento del Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental y la consolidación de su capacidad de: definir políticas, normas y reglamentos; aplicar, evaluar y dar seguimiento a la normativa ambiental y sancionar sus infracciones.
- c) La amplia y directa participación (corresponsabilidad), con deberes y derechos específicos, de todos los actores involucrados en el tema de las áreas protegidas, tanto de organismos y entidades estatales y privadas comprometidas con su conservación, así como de las comunidades que habitan en las áreas o en sus zonas de amortiguamiento y/o influencia, entre otros actores.
- d) El mejoramiento y fortalecimiento de las capacidades de los diversos actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas.
- e) El costo del manejo y administración de las áreas protegidas y de la conservación de su biodiversidad no puede ser cubierto exclusivamente con fondos gubernamentales. Se requiere, por tanto, el apoyo de otras fuentes adicionales de financiamiento provenientes de gobiernos seccionales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, organismos de apoyo internacional entre otros.
- f) Los daños ambientales y afectación de los recursos naturales de las áreas protegidas son procesos, en la mayoría de casos, de carácter irreversible y de efectos colaterales incalculables.

## **3. PERSPECTIVA LEGAL DE LOS TEMAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DELEGACIÓN PARA EL SNAP<sup>2</sup>.**

Los procesos de descentralización, desconcentración y la delegación de atribuciones, desde la perspectiva jurídica, se fundamentan principalmente en la Constitución Política de la República del Ecuador, en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada<sup>3</sup> y su Reglamento General de Aplicación<sup>4</sup>, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva<sup>5</sup> y en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Esta sección ha sido modificada de: Echeverría, H. 2001. Análisis Institucional del MAE: Aspectos Legales. 2001 (No publicado). Fase de diseño del Proyecto Ecuador Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP- GEF II. Ministerio del Ambiente – Fondo Ambiental Nacional.

<sup>3</sup> Registro Oficial número 349 de 31 de diciembre de 1993.

<sup>4</sup> Registro Oficial Suplemento número 581 de 2 de diciembre de 1994 ( Reglamento Sustitutivo).

<sup>5</sup> Registro Oficial Segundo Suplemento número 411 de 31 de marzo de 1994.

De conformidad con la Constitución Política vigente, al Estado le corresponde promover 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”<sup>7</sup> a través del impulso de la descentralización y la desconcentración.

### **3.1. Descentralización**

La descentralización es “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”<sup>8</sup>. El fin de la descentralización radica en la “delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales”<sup>9</sup>.

Los sujetos que intervienen en la descentralización son instituciones públicas, específicamente los órganos de la administración pública central (entre ellos los ministerios) quienes transfieren sus funciones a los órganos de la administración pública institucional o al Régimen Seccional Autónomo (Consejos Provinciales, Municipalidades, Juntas Parroquiales y administraciones de circunscripciones indígenas y afroecuatorianas – estas últimas aun no contempladas ni reguladas legalmente -).

Por regla general, la transferencia de competencias, atribuciones, funciones, facultades, obligaciones y recursos de un órgano de la administración central a favor de otro del régimen seccional autónomo deberá realizarse de manera progresiva, y solo por excepción, de manera obligatoria cuando una entidad seccional lo solicite y tenga capacidad operativa para asumir dichas atribuciones y responsabilidades<sup>10</sup>.

Entre las funciones que obligatoriamente deberán transferirse a favor de los Municipios (solo a éstos y no a otras entidades del régimen seccional autónomo), previa solicitud y justificación de su capacidad operativa, se encuentra aquella relativa a “velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica”<sup>11</sup>.

De conformidad con el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la transferencia de funciones (descentralización) “puede realizarse mediante Decreto Ejecutivo”<sup>12</sup>. No obstante, la Ley Especial de Descentralización prevé la posibilidad de realizar dicha transferencia mediante la suscripción de Convenios entre “el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de Economía y Finanzas y con

---

<sup>6</sup> Registro Oficial número 169 de 8 de octubre de 1997.

<sup>7</sup> Artículo 225.

<sup>8</sup> Artículo 3. Ley Especial de Descentralización del Estado.

<sup>9</sup> Artículo 34. Ley de Modernización.

<sup>10</sup> Artículo 226. Constitución Política de la República del Ecuador.

<sup>11</sup> Artículo 9, literal j). Ley Especial de Descentralización del Estado.

<sup>12</sup> Artículo 54.

los demás Ministros que corresponda según la materia, y los representantes legales de los Municipios y Consejos Provinciales.

En la suscripción de estos Convenios deberá "señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas funciones y responsabilidades"<sup>13</sup>.

### **3.2. Desconcentración**

Se entiende por desconcentración administrativa al "mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo"<sup>14</sup>. El fin de la desconcentración radica en la transferencia de "funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales"<sup>15</sup> (régimen seccional dependiente), causando el efecto jurídico de trasladar competencias al órgano desconcentrado.

Los sujetos que intervienen en la desconcentración son dos entes u organismos de la misma institución del gobierno central, diferenciados entre sí por su jerarquía y consiguiente subordinación.

La desconcentración deberá realizarse de conformidad con un Programa de Desconcentración de competencias, funciones y responsabilidades, que cada entidad u organismo del sector público debe establecer<sup>16</sup> con la finalidad de fortalecer sus órganos regionales.

La desconcentración puede realizarse por Decreto Ejecutivo o por Acuerdo Ministerial<sup>17</sup>, previa solicitud al Ministro de Economía y Finanzas de la determinación y aprobación de los "mecanismos y procedimientos necesarios para la desconcentración económica conforme con los principios contenidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público"<sup>18</sup>.

### **3.3. Delegación**

De acuerdo con lo establecido por el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, "las atribuciones propias de las diversas autoridades de la administración serán delegables en los órganos de inferior jerarquía, excepto las que se encuentren prohibidas por Ley o por Decreto"<sup>19</sup>.

La delegación opera "entre autoridades de un mismo órgano de la administración diferenciados entre sí por su jerarquía y subordinación", cuando "la importancia

---

<sup>13</sup> Artículo 12.

<sup>14</sup> Artículo 3. Ley Especial de Descentralización del Estado.

<sup>15</sup> Artículo 34. Ley de Modernización del Estado.

<sup>16</sup> Artículo 35. Reglamento a la Ley de Modernización.

<sup>17</sup> Artículo 55. Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

<sup>18</sup> Artículo 34. Reglamento a la Ley de Modernización.

<sup>19</sup> Artículo 56. Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

económica o geográfica de la zona o la conveniencia institucional lo requiera<sup>20</sup> a través de acuerdos, resoluciones u oficios, los que podrán revocarse "en cualquier momento por el órgano que la haya conferido y se extinguirá, en caso de asuntos únicos, cuando se haya cumplido el acto cuya expedición o ejecución se delegó"<sup>21</sup>.

El instrumento jurídico de delegación deberá establecer el ámbito geográfico o institucional en el cual los funcionarios delegados estarán facultados para ejercer las funciones.

#### **3.4. La descentralización en relación con el ambiente y las áreas protegidas**

Durante la década de 1990, ocurrieron cambios notables que han influido en la administración de las áreas naturales protegidas. Con motivo de la creación del Ministerio de Medio Ambiente en 1996 (actual Ministerio del Ambiente MAE), las competencias en áreas naturales que originalmente le correspondían al Ministerio de Agricultura y posteriormente al Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales INEFAN, fueron absorbidas por el MAE.

A finales de 1999, el ex Presidente de la República conformó la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y Circunscripciones Territoriales<sup>22</sup>, con el fin de preparar una propuesta consensuada de carácter nacional para establecer un nuevo sistema de gobierno y administración descentralizados. Esta Comisión tenía el mandato de desarrollar los siguientes temas:

- La aprobación y presentación de la propuesta Visión Nacional de Descentralización.
- La delegación y mandato presidencial a nivel ministerial, para transferir las competencias establecidas en el estándar mínimo delineado en esta propuesta.
- La coordinación de acciones entre AME, CONCOPE y CONAM para promover los procesos de transferencia entre los gobiernos seccionales y los ministerios de estado, según las estrategias definidas para la transferencia de competencias.
- El señalamiento de competencias prioritarias en las que se actuará para la puesta en práctica del paquete mínimo. Por ejemplo, comenzar con las competencias que puedan ser transferidas fácilmente (incluyendo la facilidad de asignar el costo de transferencia), o que generen ingresos para la entidad receptora.

Durante el período de gobierno anterior, y al conformar la administración pública central, el Ministerio del Ambiente es protagonista del proceso de modernización iniciado en el país a partir de la vigencia de la Ley de Modernización del Estado en 1993, y regulado principalmente por el Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y la Ley Especial de Descentralización. El actual MAE fue seleccionado, conjuntamente con el Ministerio de Turismo, para desarrollar un proceso de desconcentración y de descentralización de sus funciones.

<sup>20</sup> Artículo 35. Ley de Modernización del Estado.

<sup>21</sup> Artículo 56. Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

<sup>22</sup> Descentralización en el Ecuador. 2001. Presidencia de la República del Ecuador. Unidad de Descentralización y Estructura del Estado. BID-CONAM-CONCOPE-AME-BANCO DEL Estado-GTZ.

En este sentido, el ex Ministerio del Turismo y Ambiente emitió la Resolución 007 de 16 de febrero del año 2000, que tiene por objeto establecer "los requisitos y procedimientos administrativos que deben cumplirse de manera previa a la suscripción de convenios de cooperación a celebrarse entre dicha cartera de estado y los gobiernos seccionales, comunidades locales, comunidades de raíces ancestrales, sean indígenas o afroecuatorianas, o cualquier persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, para el ordenamiento, gestión y manejo de áreas protegidas o para la administración y manejo de bosques y vegetación protectores de dominio público". El artículo 4 de esta resolución establecía las actividades que podrán ejecutar los gobiernos seccionales y demás organizaciones en las áreas protegidas.

El 27 de marzo del 2000, se firmó el Convenio para la Descentralización entre, en ese entonces, el Ministerio de Turismo y Ambiente y la Ilustre Municipalidad de Cuenca para la Gestión y Manejo del Parque Nacional Cajas. Este Convenio tiene por objeto traspasar las atribuciones para la gestión del Parque Nacional Cajas al Municipio de Cuenca y fortalecer la institucionalidad de esta municipalidad para que asuma las responsabilidades de controlar, preservar, defender el ambiente y garantizar la conservación de los recursos y servicios que brinda este parque nacional a los centros poblados del cantón Cuenca, con énfasis en el recurso hídrico.

Adicionalmente, El Ministerio del Ambiente celebró el 27 de diciembre de 2001, el Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales, basándose en el Acuerdo Ministerial 055 de 2 de octubre de 2001. Este Acuerdo definía las competencias a ser transferidas desde el MAE a los gobiernos seccionales autónomos y los criterios para la transferencia de recursos; menciona en su capítulo quinto "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".

Los procesos de modernización ejecutados por el Ministerio del Ambiente al amparo de la legislación ambiental vigente, llámense descentralización, desconcentración, delegación de funciones, han requerido de la interpretación y el cumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico de conformidad con la Ley de Modernización, su Reglamento de Aplicación, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y la Ley Especial de Descentralización, y que, complementados con las disposiciones legales ambientales contenidas en la Ley de Gestión Ambiental, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y en normas internas ministeriales, deben ejecutarse estrictamente.

Esto implica – además - la participación del Ministerio del Ambiente en el análisis de los "vacíos legales" identificados, que han afectado la aplicación de esos mecanismos. Entre otras iniciativas, el Ministerio del Ambiente, en caso de continuar con procesos de descentralización de áreas protegidas, debería promover la elaboración de una normativa que regule la calificación de la solicitud de los gobiernos seccionales para descentralizar atribuciones relativas al manejo de áreas protegidas, en virtud de su "capacidad operativa ". De la misma manera, el Ministerio debería promover la

elaboración de un programa de desconcentración de funciones, exigido por la Ley como requisito indispensable para implementar esta figura, que incluya los requisitos a cumplir por parte de los entes seccionales para la gestión efectiva de las áreas protegidas.

Sería conveniente además que para efectos de la delegación de atribuciones, el Ministerio determine las condiciones y los motivos que, de conformidad con la Ley (importancia geográfica o económica de la zona o la conveniencia institucional) deben justificarse previamente a la implementación del mecanismo de descentralización y delegación.

#### **4. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DELEGACIÓN**

El análisis de los procesos de descentralización llevados a cabo con dos áreas protegidas del SNAP: la Reserva Ecológica El Ángel y el Parque Nacional Cajas, se sintetizan en los siguientes párrafos:

##### **4.1. Parque Nacional Cajas**

Los antecedentes del proceso de descentralización del Parque Nacional Cajas (PNC) se iniciaron a fines de 1.997, cuando el Municipio de Cuenca creó una Comisión de Gestión Ambiental, como organismo de tutela ambiental y participación institucional y ciudadana para involucrarse directamente en asuntos ambientales de la región. Esta Comisión fue apoyada directamente por el Proyecto PATRA, manejado por el Ministerio de Turismo y Ambiente, el cual impulsaba procesos de fortalecimiento de municipios en gestión ambiental local.

El Municipio de Cuenca, a través de su Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado ETAPA, tiene la responsabilidad de dotar de agua potable al cantón Cuenca, para lo cual realiza el manejo directo de áreas protegidas como Mazán, Surocucho y Llullugchas para proteger las cuencas hidrográficas generadoras del recurso hídrico. ETAPA, mediante su Dirección de Gestión Ambiental, mantiene, vigila y vela por la conservación del medio ambiente en el cantón en lo referente a aire, agua, y suelos, así como de su fauna y flora.

Debido a que los sistemas hidrográficos y lacustres existentes en el Parque Nacional permitían complementar las reservas de agua potable para el cantón, el Municipio de Cuenca defendía el involucramiento directo que debía tener en la conservación y manejo del Parque Nacional Cajas.

En febrero de 2000 el ex Ministerio de Turismo y Ambiente promulga la Resolución 007 con el fin de crear una base legal que permita celebrar convenios de descentralización para áreas protegidas. En marzo del mismo año, se firma el Convenio para la Descentralización para la Gestión y el Manejo del Parque Nacional Cajas, entre el Municipio de Cuenca y el Ministerio de Turismo y Ambiente, amparados en la indicada resolución y en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social del 8 de agosto de 1.997.

Los objetivos del Convenio son los siguientes:



- Realizar la delimitación física del Parque Nacional Cajas y determinar su superficie real.
- Elaborar, implementar y ejecutar el Plan de Manejo del Parque Nacional.
- Proteger y conservar las fuentes hídricas y los bosques y vegetación naturales existentes en el Parque.
- Controlar y prevenir los incendios forestales y de pajonales.
- Empezar programas de forestación y reforestación, con especies nativas de la zona.
- Realizar con otros organismos e instituciones un conjunto de programas de educación ambiental, investigación científica y otros.
- Fomentar el ecoturismo nacional e internacional, de manera de difundir el conocimiento del patrimonio natural, y;
- Regular la circulación y uso de las vías de influencia al Parque Nacional Cajas.

Para cumplir con estos objetivos, ETAPA ha desarrollado una serie de acciones, por ejemplo: la contratación de una consultoría con la finalidad de identificar las actividades socio-económicas más relevantes, la constatación monitoreo y tratamiento de conflictos, y la formulación de un listado de los vecinos y comunidades colindantes con el Parque Nacional.

En relación con el Plan de Manejo, ETAPA contrató a la consultora CEMAPRIMES para elaborar el plan y a la fiscalizadora CONSULTPIEDRA Cía. Ltda. para el seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas por la entidad encargada de elaborar el plan de manejo. El Plan ha sido elaborado y se espera su pronta ejecución.

De igual manera, se han realizado una serie de acciones como la adecuación de infraestructura para ecoturismo, la construcción de humedales artificiales para la retención de hidrocarburos en caso de derrame en la carretera Cuenca-Naranjal, la construcción de viveros y reforestación de taludes, el desarrollo de cursos de capacitación, la construcción, readecuación y puesta en funcionamiento del centro administrativo y puestos de control dentro del Parque.

La cláusula octava del Convenio para la descentralización de la gestión del Parque Nacional Cajas establece que para el seguimiento y coordinación, las partes se comprometen a formar un comité de seguimiento, el mismo que "estará integrado por dos delegados del Ministerio de Turismo y Ambiente, el Alcalde de Cuenca o su delegado y el Gerente de Etapa o su delegado". Este comité debe "reunirse trimestralmente y será el encargado de velar por la buena ejecución del convenio; en caso de discrepancia, por ser el Ministerio de Turismo y Ambiente la máxima autoridad ambiental, será este el que resolverá en última instancia".

Mediante Oficio 4320 GL-MTA de 24 de marzo de 200, la Ministra de Turismo y Ambiente nombró al Director de Áreas Naturales y Vida Silvestre y a una delegada de la Dirección de Planificación como integrantes del Comité de Seguimiento. Posteriormente, con Oficio No 115 MA-DANVS del 23 de enero del 2001, el Ministro del Ambiente, implementando las políticas de desconcentración, nombra al Jefe del Distrito Forestal del Azuay en reemplazo de la delegada de la Dirección de Planificación.

Lastimosamente, este Comité se reunió muy pocas veces, debido principalmente a los cambios administrativos del Ministerio que han generado una lucha de poder fuerte entre representantes del Ministerio y del Municipio y ETAPA, existiendo desconfianza recíproca, por lo cual no ha existido la coordinación interinstitucional debida y el control de la parte financiera que le correspondía al Ministerio del Ambiente. La participación en el seguimiento y evaluación no ha sido realizada adecuadamente por parte de los delegados del Ministerio<sup>23</sup>.

En enero del 2003, el I. Consejo Cantonal de Cuenca emitió la Ordenanza que regula la Gestión en el Parque Nacional Cajas y su Administración, con la intención de incorporar a los diversos actores interesados y organizaciones en el manejo del área. Esta ordenanza menciona que la "planificación, gestión, manejo, desarrollo, administración, protección y control del Parque Nacional, está a cargo de la Corporación Municipal Parque Nacional Cajas, adscrita y dependiente de la empresa municipal ETAPA, como unidad desconcentrada y especializada del Municipio de Cuenca"<sup>24</sup>.

La Corporación Municipal tiene una estructura administrativa conformada por un nivel directivo, compuesto por el Directorio de la Corporación; un nivel ejecutivo, compuesto por la Dirección Ejecutiva; un nivel asesor, constituido por el Consejo Técnico; y, un nivel operativo, conformado por la Jefatura de Área del Parque Nacional<sup>25</sup>.

Es preciso indicar que, el Ministerio del Ambiente, como autoridad ambiental, no forma parte del Directorio de la Corporación, es decir, fue excluido de la toma de decisiones en relación con la planificación, gestión, manejo, desarrollo, administración, protección y control del Parque Nacional.

El Ministerio del Ambiente forma parte únicamente de la Junta Consultiva creada en la Ordenanza como un órgano colectivo de intercambio de información, y consulta de los diversos temas y acciones que se relacionan con el territorio del Parque, siendo su objetivo y propósito "el conformar una voluntad común social e interinstitucional de corresponsabilidad con las políticas de gestión y manejo del Parque Nacional Cajas"<sup>26</sup>. Las políticas de gestión y manejo son determinadas, en este caso, por el Directorio de la Corporación.

Complementariamente, el Municipio de Cuenca ha promulgado varias normativas y regulaciones de control, manejo y protección de especies silvestres y se ha redistribuido los fondos generados por el cobro de las tarifas del cobro de agua potable a los usuarios, para designar un centavo de la tarifa y reinvertirlo para la protección del parque.

---

<sup>23</sup> Ministerio del Ambiente. Informe del Examen Especial realizado a las Actividades Técnicas, Legales y Financieras que desarrolla el Distrito Forestal del Azuay. Del 1 de enero de 1998 al 30 de mayo del 2002. Inf. No 006 2002 – MA.

<sup>24</sup> Art. 6 de la Ordenanza que regula la Gestión en el Parque Nacional Cajas y su Administración.

<sup>25</sup> Art. 7 Ibid

<sup>26</sup> Arts. 9 y 10 Ibid

En cuanto al personal existente para el manejo del área protegida, este ha pasado de 8 personas existentes en 1999 (1 jefe de área, un técnico y 6 guardaparques) a 28 profesionales en el 2003, mediante nombramientos con ETAPA. Actualmente se trabaja con base en indicadores de manejo y gestión, cosa que no ocurre en ninguna otra área protegida del SNAP.

ETAPA presenta a principios del 2003 el Plan Operativo Anual del PNC al Ministerio del Ambiente de acuerdo a las responsabilidades comprometidas en el convenio de descentralización. De igual manera, el Ministerio del Ambiente, aceptó la propuesta emitida por ETAPA para regular el sistema de cobros de derechos o tasas ambientales por los servicios que presta el Parque Nacional Cajas y por el uso y aprovechamiento de los bienes nacionales que se encuentran bajo su administración. Es necesario recalcar que el 20 % de los fondos recaudados son traspasados al Ministerio del Ambiente y el 80 % restantes deben ser invertidos exclusivamente en el Parque.

Como resultado del análisis del caso del Parque Nacional Cajas, se exponen las siguientes lecciones aprendidas:

- a) Administrativamente, el P. N. Cajas se encuentra en una sola provincia, Azuay y en un solo cantón, Cuenca (parroquias rurales de Sayausí, San Joaquín, Chaucha y Molleturo), situación que ha permitido facilitar el proceso y evitar litigios o problemas por ingerencias territoriales entre Municipios.
- b) Debido a determinados vacíos legales, a los cambios administrativos permanentes tanto a nivel central como de los distritos regionales del Ministerio del Ambiente, a luchas de poder y a la poca claridad en las competencias a ser asumidas por los diversos actores en el proceso de descentralización, se ha generado una serie de inconvenientes que han limitado la participación del Ministerio del Ambiente y han impedido que la autoridad ambiental juegue un rol protagónico en la descentralización del PNC y en el seguimiento y evaluación del Convenio.
- c) El personal de las áreas protegidas debe conocer, ser consultado y participar activamente en los procesos de descentralización. En el PNC, la clarificación de la situación administrativa del personal del área protegida perteneciente al MAE y su situación luego del traspaso a ETAPA, generó los conflictos más complicados y provocó la tardanza de al menos un par de años hasta culminar los procesos de negociación y llegar a acuerdos entre las partes sobre la situación laboral del personal, antes de empezar con acciones concretas de manejo en el Parque Nacional Cajas.
- d) Luego de tres años de este proceso, es posible notar una mayor profesionalización del personal del parque nacional y de su administración. Existe incremento del número de personal dedicado con exclusividad al área, un aumento del financiamiento existente, se han desarrollado procesos consultivos de planificación del parque, se ha dado la declaratoria del parque como sitio RAMSAR, se ha creado una Corporación de Manejo del Parque Nacional Cajas que apoyará la gestión del área protegida, y existe un mayor involucramiento y concienciación de la existencia y opciones del PNC por parte de autoridades locales y de la población en general.

- e) Sin embargo, el Ministerio del Ambiente está incluido solamente al nivel de la Junta Consultiva de la Corporación Municipal creada para apoyar el manejo del Parque Nacional Cajas, pero no consta en su directorio. Esta situación puede repercutir negativamente al no contemplar la presencia de la autoridad ambiental, a cargo de la definición de políticas y regulaciones generales de conservación y manejo integral del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en el ente que marca las políticas del PNC.
- f) Indiscutiblemente, el fortalecimiento institucional, la capacidad de gestión del Municipio de Cuenca y el interés de ETAPA como administrador directo del Parque Nacional Cajas, coadyuvan para que los avances en gestión y manejo logrados en el PNC se hayan dado. Sin embargo, este es un caso específico que se ha producido luego de un proceso de varios años de fortalecimiento de las capacidades institucionales en temas de manejo de recursos naturales por parte del Municipio de Cuenca. A nivel del país, la Municipalidad de Cuenca, ha obtenido logros importantes en la conservación del ambiente, el reciclaje de basura y combustible, tratamiento de aguas servidas y residuales, entre otros, los cuales constituyen los mejores ejemplos de una política a favor del ambiente.
- g) Estas capacidades municipales para enfrentar adecuadamente la gestión ambiental local son inexistentes o poco desarrollada en otros gobiernos seccionales, puesto que no cuentan con los requisitos mínimos necesarios para hacerse cargo del manejo de los recursos naturales locales o de las áreas protegidas, al nivel de existencia de personal preparado o financiamiento mínimo adecuado, y carecen de la apropiada participación social. Para que se pueda dar la delegación de funciones a otros gobiernos seccionales deben definirse una serie de condiciones a cumplir por parte de las entidades municipales.

## **4.2. Reserva Ecológica El Ángel**

El grupo de trabajo ha analizado con profundidad el caso de la mancomunidad en Carchi para la delegación de la Reserva Ecológica El Ángel (REEA). A continuación se presenta una síntesis del proceso analizado.

A fines de octubre de 2001, se conforma el Comité Técnico de la Reserva Ecológica El Ángel, integrado por el Proyecto Páramo, la Fundación Jatun Sacha y el Grupo Randi Randi, con la finalidad de preparar una agenda de actividades para apoyar a la conformación de un Comité de Gestión para la REEA. El 11 de noviembre de ese mismo año, la anterior Ministra del Ambiente, Sra. Lourdes Luque, firmó un convenio con el Consejo Provincial del Carchi para delegar a éste la formación de una mancomunidad para la gestión y manejo de la reserva.

Esta acción sorpresiva, tanto para los integrantes del comité como para la población local, especialmente del cantón Espejo, en el cual se encuentra la mayor parte de la reserva, provocó diversas reacciones expresadas tanto en el ámbito de la prensa como en reuniones interinstitucionales. El recientemente creado Comité Técnico dejó de existir; sin embargo, la prefectura invitó tanto a los representantes de las mismas ONG

como a los diversos municipios miembros del Consejo Provincial a conformar una mancomunidad, propuesta que fue aceptada por las distintas partes.

A fines de 2001 y comienzos de 2002 hubo varias reuniones para definir y entender el concepto de mancomunidad y para formular un convenio entre las diversas instituciones. Las ONG insistieron que todos los municipios de la provincia, es decir Bolívar, Mira, Montúfar, Huaca, Tulcán y Espejo deberían formar parte de la mancomunidad, debido a que son beneficiarios del agua generada en los páramos de dicha reserva. También se insistió en incluir, mediante un proceso gradual, a los actores locales con propiedades dentro de la reserva. La propuesta fue aceptada y el Convenio de la Mancomunidad fue firmado el 15 de marzo de 2002.

La nueva mancomunidad, compuesta por el Consejo Provincial de Carchi, los seis municipios de esta provincia y las tres ONG (Proyecto Páramo, Fundación Jatun Sacha y Grupo Randi Randi), inició un proceso de auto-definición y planificación que duró hasta septiembre de 2002. La Dirección Regional de Imbabura y Carchi del Ministerio del Ambiente se sumó al proceso a partir de junio del 2002, mostrando un cambio de actitud y un comprometimiento con este proceso. En julio de ese año, representantes de Planta Central del Ministerio del Ambiente asistieron a un taller de planificación de la mancomunidad, pero no se logró concertar un plan, debido a la falta de claridad sobre el papel que debía jugar la mancomunidad y como debería ser su accionar en cuanto a la gestión y administración de la REEA. El Consejo Provincial de Carchi insistía que la Ministra del Ambiente de ese entonces había comprometido un financiamiento de \$250.000 para la REEA. Representantes de Planta Central negaban este ofrecimiento y la mancomunidad quedó empantanada en discusiones sobre mecanismos y procesos de transferencia del personal, equipos y presupuestos del MAE para la REEA hacia la mancomunidad, sin lograr definir aspectos legales del accionar de la misma.

En septiembre de 2002, representantes de Planta Central del MAE, luego de un análisis legal formal del concepto de mancomunidad, indican que la conformación de la mancomunidad no era la adecuada ya que esta solo puede ser conformada por gobiernos seccionales y que las ONG no podían formar parte de esta asociación. La mancomunidad dedicó dos meses (octubre-noviembre 2002) a reuniones para lograr un acuerdo para conformarla de nuevo exclusivamente con los gobiernos seccionales. Paralelamente, se conforma un Comité Técnico y se invita a las ONG a formar parte del mismo. Hasta la fecha, la participación de las ONGS ha sido informal; se ha discutido una propuesta de convenio entre las ONG y la mancomunidad, pero no se ha logrado todavía un acuerdo sobre el contenido de la misma.

En cuanto a la participación de los /las involucrados directos (individuos o grupos quienes tienen propiedad dentro de la Reserva), esto está todavía en limbo. Estas personas no están participando en la mancomunidad, principalmente porque no tienen un mecanismo que les unifique para negociar su participación.

La nueva mancomunidad se ha dedicado a preparar un plan de acción anual, con fuertes compromisos de actividades financiadas por cada uno de los miembros y también por las ONG. El MAE, representado por los técnicos y responsables de la REEA, ha participado plenamente en esta fase del proceso. Este plan incluye una visión y misión

para la mancomunidad, una propuesta de esquema operativo y administrativo para la REEA y un conjunto de acciones destinados a mejorar la infraestructura y operación de la reserva.

Es importante anotar que el plan propuesto por la mancomunidad no se limita a la REEA. La mancomunidad se define como una entidad de concertación y acción ambiental a escala provincial. Se hace mayor énfasis en la REEA, pero también propone acciones entre los gobiernos locales para otros espacios de importancia ambiental para la provincia, como la Sierra del Mirador y el Bosque Protector Golondrinas. En cuanto a la REEA, una de las propuestas con mayor acogida entre los integrantes de la mancomunidad es la ampliación de la reserva hacia toda el área de páramo alrededor de la REEA, como un espacio de conservación bajo diferentes sistemas de manejo y categorías, lo que comprende un espacio de más de 44.000 ha. Este interés se deriva del fuerte reconocimiento de la necesidad de conservar el nudo de páramos de El Ángel para mantener las fuentes críticas de agua para toda la provincia.

A partir del cambio de gobierno, la mancomunidad ha continuado con sus esfuerzos de planificación con la participación del Distrito Regional del MAE en dos ocasiones. Sin embargo, no se ha definido todavía las nuevas estrategias e intenciones de la nueva administración del MAE frente a los procesos de delegación o descentralización. La mancomunidad y sus socios desconocen el futuro del proceso con respecto a la gestión y administración de la REEA.

Como resultado del análisis del caso de la mancomunidad para el manejo de la REEA, el GAPAP ha identificado puntos críticos que merecen mayor atención en el proceso. Estos son:

- a) El proceso de delegación de funciones hacia la mancomunidad para la gestión y el manejo de la Reserva Ecológica El Ángel fue realizado a la inversa de lo que dispone la normativa referente al tema. En este sentido, la mancomunidad debería haber estado conformada previa la solicitud de transferencia de competencias, sea esta por delegación o por descentralización. El Ministerio del Ambiente debería haber emitido un criterio sobre la capacidad de gestión de la entidad a la que se delega o descentraliza la competencia antes de celebrar cualquier convenio de descentralización o delegación.
- b) A pesar de las dificultades e incertidumbres en la conformación de la mancomunidad, ésta se ha constituido en un espacio con potencialidad para promover específicamente la conservación de áreas naturales y recursos críticos de la provincia del Carchi y para lograr concertaciones necesarias para la acción compartida de los gobiernos locales. Constituye una importante plataforma para la generación de fondos para financiar actividades de conservación en la REEA y en otros sitios de la provincia.
- c) Un aspecto crítico del proceso desarrollado en la REEA fue la poca claridad en los criterios de la autoridad ambiental en relación con la delegación de la reserva. Estos criterios reflejaban en muchas instancias la falta de consenso dentro de la administración anterior del MAE en cuanto a la conformación de una mancomunidad

y la misma delegación de áreas protegidas, lo cual provocó incertidumbre y retrasos en el proceso. En caso de continuar con el proceso es imprescindible que el MAE tome la iniciativa en trabajar para resolver esta situación y ayudar a encaminar a la mancomunidad hacia una posición donde sus potencialidades puedan ser puestas al servicio de la reserva.

- d) A diferencia del caso del PNC, en la REEA el Ministerio del Ambiente no ha delegado su función como autoridad ambiental ni ha transferido personal ni recursos y continúa como el administrador formal de la reserva. Por otro lado, se están creando unidades ambientales en los municipios y tanto estos como las ONG han aportado con recursos financieros y técnicos, situación que no estuvo originalmente prevista en el Convenio. Es necesario analizar a detalle las implicaciones legales que podría acarrear esta situación.

## **5. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

Considerando que las áreas protegidas presentan entornos y características socio-ambientales peculiares y muchas veces exclusivos, y debido a que los procesos de descentralización y delegación de funciones desarrollados en el Parque Nacional Cajas y en la Reserva Ecológica El Ángel son muy recientes, resulta prematuro llegar a conclusiones definitivas. Sin embargo, se pueden destacar algunas lecciones aprendidas e hipótesis iniciales como resultado del análisis llevado a cabo por el GATAP.

- 5.1. En los casos analizados, se considera que las acciones de descentralización y delegación del manejo de las áreas protegidas han sido el resultado de procesos que han respondido a iniciativas e intereses personales y políticos de las autoridades ministeriales de turno y no surgieron como resultado de un proceso de análisis crítico y reflexión trascendental sobre la situación del SNAP. En este sentido, no se consideraron los efectos y las consecuencias a largo plazo de las acciones de descentralización, principalmente: la afectación a la integralidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en los ámbitos: administrativo (i.e., definición y aplicación de políticas comunes para todas las áreas del sistema), ecológico (i.e., conservación de la biodiversidad, complementación de los vacíos del SNAP, definición de zonas de amortiguación, corredores ecológicos) y financiero (i.e., manejo integral del presupuesto del SNAP).
- 5.2. Por ser acciones hasta cierto punto coyunturales, éstas han carecido de un marco legal claro, adecuado, y particular. Para desarrollar los procesos indicados se han adaptado normas y reglamentos generales, por ejemplo el de mancomunidades, al caso específico de las áreas protegidas, o se han creado normativas poco prácticas y no consensuadas para solucionar "vacíos legales", como es el caso de la Resolución 007.
- 5.3. No se ha analizado a profundidad la capacidad administrativa, técnica y financiera existente en los gobiernos seccionales para una adecuada gestión ambiental y específicamente para el manejo de áreas protegidas. No ha existido la discusión, diseño y validación de criterios técnicos y requerimientos que deberían ser solicitados y cumplidos previamente por los gobiernos seccionales

para que se produzca la descentralización y/o delegación de funciones de las áreas protegidas del SNAP.

- 5.4. Un factor fundamental para el proceso es aquel relacionado con la clarificación y aceptación de las competencias y roles que las entidades involucradas en la descentralización o delegación deben cumplir y asumir.
- El Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental debe mantener la potestad de generar políticas y normativas legales, regular y evaluar su aplicación y sancionar sus infracciones.
  - Los gobiernos seccionales, al transformarse en juez (sancionar infracciones en áreas protegidas) y parte (incentivar actividades de desarrollo –como construcción de infraestructura, servicios básicos, electrificación, explotación de recursos, etc-) en los espacios geopolíticos de su injerencia, deben sujetarse a las disposiciones del MAE.
  - El papel de las comunidades locales como directos beneficiarios y su aceptación hacia una determinada restricción de uso de recursos de las APS.
  - El rol de las ONGS y de otros actores entre ellos propietarios privados, etc.;
- 5.5. Durante el transcurso del proceso de descentralización y/o delegación de funciones no fueron identificados los intereses y los aportes específicos de los involucrados; no se especificaron los aportes del MAE (si los equipos y dotación existentes en las AP eran suficientes, si existía o no el adecuado presupuesto estatal, etc.) ni de los gobiernos seccionales, quienes normalmente mantienen expectativas altas sobre el proceso, considerando a las áreas protegidas exclusivamente como generadoras de recursos financieros y fuente de ingresos para la gestión municipal. No se ha realizado un análisis costo-beneficio de estas acciones.
- 5.6. En caso de darse situaciones similares, sería recomendable que antes de delegar a una mancomunidad responsabilidades en el manejo de un área protegida, se deberían: clarificar los objetivos, las entidades que la conforman, las condiciones y compromisos, la definición de los roles y los aportes de cada institución, y la aceptación de los parámetros y criterios previos para medir la efectividad de la delegación. En este sentido, y para ordenar el proceso, el Ministerio del Ambiente debería establecer un reglamento que permita definir los requisitos necesarios para la constitución, ámbito, control y disolución de las mancomunidades. Este reglamento podría mencionar, entre otros requisitos los siguientes:
- El documento legal que acredite la conformación de la mancomunidad , el cual deberá incluir al menos los siguientes aspectos:
    - Los objetivos y fines específicos, claramente determinados.
    - El domicilio y representante legal de la misma
    - Las actividades expresamente no permitidas
    - La estructura y organización interna
    - Los derechos y obligaciones de los miembros



- Los mecanismos de sanción en caso de incumplimiento de las obligaciones
  - El régimen económico y de aportes de quienes conforman la mancomunidad
  - Las causas para la disolución y liquidación
  - El destino de los bienes de la mancomunidad en caso de disolución.
- La obligatoriedad por parte del MAE de emitir un informe técnico legal, mediante el cual se determine, en base a criterios e indicadores específicos, la capacidad de gestión de la mancomunidad para asumir las competencias solicitadas.
- 5.7. La delegación del manejo de las áreas protegidas deberá considerar la reversibilidad del proceso, en base a evaluaciones transparentes, periódicas y en ejercicio de la autoridad ambiental ejercida por el MAE en su calidad de organismo rector de la gestión del ambiente. Estos procesos deben planificarse considerando los beneficios locales, pero manteniendo siempre un principio de autoridad estatal central.
  - 5.8. La interpretación legal estricta de la conformación de mancomunidades, excluye a las ONGs y a otras instancias de la sociedad civil, especialmente representantes de comunidades locales y propietarios privados. Es indispensable definir otros mecanismos de participación complementarios que incluya a los diversos actores de la sociedad civil. Este involucramiento permitirá crear un marco institucional más efectivo, democrático y sostenible.
  - 5.9. Se requiere fortalecer tanto la capacidad de liderazgo de los responsables de las AP para conducir, facilitar y negociar posiciones tendientes a la aplicación efectiva de la autoridad ambiental ejercida por ellos, cuanto de los gobiernos seccionales. En este sentido, resulta prioritario, por ejemplo, generar e incrementar las habilidades y destrezas en relación con el manejo de conflictos, y en general, de entendimiento de los procesos sociales y ambientales del entorno.
  - 5.10. Se considera que desarrollar acciones y estrategias adecuadas de comunicación y socialización de las experiencias, permitirán a los involucrados directos comprender los ámbitos y alcances de estos procesos.
  - 5.11. Los gobiernos seccionales deberían apoyar la gestión de las áreas protegidas declaradas como tales, como una estrategia de inversión para garantizar la oferta y permanencia de los servicios ambientales que proporcionan. De igual manera, los gobiernos seccionales podrían declarar espacios naturales en sus jurisdicciones territoriales bajo las categorías propias para el efecto, sobre los cuales tengan poder administrativo y de manejo. Para que esto se dé hace falta que existan normativas técnicas y legales tendientes a guiar el proceso.
  - 5.12. Un porcentaje determinado de los ingresos producidos por las áreas protegidas que tienen posibilidad de generación de recursos debe ser reinvertido en la conservación y manejo de las áreas que por diversas razones no generan recursos económicos, así como en acciones directas para las poblaciones locales del área y de sus zonas aledañas, como una manera de generar incentivos y beneficios tangibles del área protegida y lograr apoyo local para su conservación.

El porcentaje restante debería ser reorientado a consolidar las acciones de conservación del Sistema Nacional y a la generación de actividades sustentables por parte de los gobiernos seccionales en los cuales las áreas protegidas se encuentran.

- 5.13. Finalmente, como fruto del trabajo de este grupo, es necesario resaltar la importancia de contar con un espacio con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, que permita realizar un análisis crítico sobre los diferentes temas vinculados con la problemática de las áreas protegidas, tendiente a proponer alternativas técnicas que ayuden a mejorar la administración y el manejo de las áreas protegidas. El Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas Protegidas pretende dar un primer paso en la conformación de este espacio y propone formalmente el reconocimiento oficial del mismo.

## 6. ANEXOS

### Anexo 1. Base conceptual

**Desconcentración.-** La desconcentración consiste en la transferencia de funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales (Art. 34 Ley de Modernización).

**Descentralización.-** La descentralización del Estado 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 (Art. 3 Ley de descentralización).

**Mancomunidad.-** La asociación autónoma temporal o permanente entre el Ministerio del Ambiente y los gobiernos seccionales y/o entre estos con el fin de asumir ciertas competencias (Acuerdo Ministerial 055 del Ministerio del Ambiente).

**Competencia.-** La aptitud que tiene un órgano administrativo para obrar dentro de su atribución, en un área de su responsabilidad (Acuerdo Ministerial 055 del Ministerio del Ambiente).

**Co-gestión.-** gestión colectiva de un territorio bajo una visión común de desarrollo humano sustentable regional, en la cual la gestión de áreas protegidas puede ser un eje dinamizador y articulador. (Taller de Co-manejo de Áreas Protegidas y Cogestión Ambiental. USFQ-2002)<sup>27</sup>.

Una situación en la cual dos o más actores sociales negocian, y garantizan entre ellos, una justa distribución de las funciones de manejo, derechos y responsabilidades para un territorio o área determinada o un conjunto de recursos naturales (Borrini Feyerabend, *et al*, 2000)<sup>28</sup>.

**Co-manejo.-** manejo colaborativo para con los objetivos de conservación de un área protegida. (Taller de Co-manejo y Áreas Protegidas y Cogestión Ambiental Regional).

Puede ser entendida como una relación en la cual diversos interesados acuerdan en compartir entre ellos las funciones de manejo, derechos y responsabilidades por un

---

<sup>27</sup> Ministerio del Ambiente – Programa Podocarpus. Resoluciones del Taller Comanejo de Áreas Protegidas y Cogestión Ambiental Regional. Intercambio de Experiencias, Estado del Arte y Perspectivas Futuras para la gestión de Áreas Protegidas del Ecuador. USFQ- 23 de octubre de 2002. Quito, Ecuador.

<sup>28</sup> Borrini Feyerabend, G. *et al* 2000 Co-management of Natural Resources. Organizing, Negotiating and Learning-by-doing. Heidleberg, Germany: GTZ & IUCN, Kasperek Verlag.

territorio o un conjunto de recursos bajo un estatus legal de protección. Los interesados incluyen la agencia o entidad responsable y varias asociaciones de residentes locales y quienes utilizan los recursos, pueden incluirse también organizaciones no gubernamentales, administraciones locales, autoridades tradicionales, instituciones de investigación, empresarios, entre otros (Borrini Feyerabend, 1996)<sup>29</sup>.

## **Anexo 2. Principales normas jurídicas relacionadas con los procesos de descentralización, desconcentración y delegación de funciones.**

Las siguientes normas jurídicas han sido consideradas en el análisis de los procesos de descentralización y delegación de funciones en la Reserva Ecológica El Ángel y el Parque Nacional Cajas.

- La Constitución Política de la República, en su artículo 1, señala que el Gobierno del Ecuador es de administración descentralizada, así mismo ordena que el Gobierno Central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente, y que, según su artículo 226, en virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.
- En el artículo 229 de la Constitución se indica que "las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales."
- La Constitución, en su artículo 248, expresa que: "El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hará con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere el caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales"
- El Convenio de Diversidad Biológica del 5 de junio de 1992, ratificado por el Ecuador en junio de 1993, en su artículo 8 literal a) manda que " cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica".
- La Ley de Gestión Ambiental, publicada en el Registro Oficial 245 de 30 de julio de 1999, determina en el artículo 9 que le corresponde al Ministerio del Ambiente "promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas y en

---

<sup>29</sup> Borrini Feyerabend, G. 1996. Collaborative management of Protected Areas: Tailoring the Approach to the Context. Gland, Switzerland: UICN Social Policy Group.

acciones concretas que se adopten para la protección del ambiente y manejo racional de los recursos naturales”.

- La Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, que se publicó en el Registro Oficial 169 de 8 de octubre de 1997, “tiene como propósito impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado y la participación social en la gestión pública, acercando la responsabilidad de los servicios a los usuarios, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y facilitar la rendición de informes y cuentas de los servicios descentralizados”.
- De igual manera, en el artículo 9 del mismo cuerpo legal anteriormente mencionado, se establecen nuevas responsabilidades de los municipios que deberán ser transferidas por el Ejecutivo, entre otras se indica: “ h) velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica”.
- La Ley Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre vigente, publicada en el Registro Oficial 64 del 24 de agosto de 1981, en su artículo 69 considera que “el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente”. Asimismo, el artículo 72 señala que “la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, estará a cargo del Ministerio del Ambiente”.
- El Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, expedido mediante Decreto Ejecutivo 1581 y publicada en el Registro Oficial Suplemento 349 de 18 de junio de 2001, en el artículo 2 señala que “para la suscripción de los convenios señalados en el Art. 12 de la Ley de Descentralización, el ministerio y la entidad seccional autónoma deberán haber identificado y acordado, las funciones, responsabilidades, competencias y recursos que transferirán o recibirán respectivamente y los compromisos que asumirán”, y en el artículo 3 expresa que “previa a la suscripción de los convenios, el ministro y las entidades seccionales autónomas deberán emitir sendos acuerdos ministeriales y resoluciones sobre las funciones y competencias que transferirán y recibirán, respectivamente. Las resoluciones de las entidades autónomas deberán declarar su capacidad para asumir nuevas funciones, responsabilidades, competencias y recursos.
- Los artículos 8, 9 y 10 del mismo reglamento respectivamente indican lo siguiente:
  - “El Ministro o máxima autoridad del organismo central deberá atender la solicitud de descentralización de competencias y funciones, formulado por un organismo seccional, en el término perentorio de treinta días” (sin aclarar sin días hábiles o laborables).
  - “En el caso de que la autoridad requerida no respondiera a la solicitud, se entenderá que ha sido aceptada. Con la aceptación expresa o tácita, las partes

designarán delegados para acordar los términos del convenio de transferencia de competencias y recursos”.

- “El convenio de transferencia de competencias y recursos deberá ser suscrito por las máximas autoridades del organismo centralizado y del gobierno seccional autónomo, en el término de noventa días (sin aclarar sin días hábiles o laborables). Si la autoridad máxima del organismo central se opusiera o retardare negligente o deliberadamente la firma del convenio, se entenderá que ha sido aceptado en los términos constantes en la solicitud del organismo receptor. En este evento no hará falta el requisito contemplado en el Art.3 de este reglamento”.
- La Resolución 007 emitida el 16 de febrero del año 2000 por el ex Ministerio del Turismo y Ambiente tiene por objeto establecer “los requisitos y procedimientos administrativos que deben cumplirse de manera previa a la suscripción de convenios de cooperación a celebrarse entre dicha cartera de estado y los gobiernos seccionales, comunidades locales, comunidades de raíces ancestrales, sean indígenas o afroecuatorianas, o cualquier persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, para el ordenamiento, gestión y manejo de áreas protegidas o para la administración y manejo de bosques y vegetación protectores de dominio público”. El artículo 4 de esta resolución establece las actividades que podrán ejecutar los gobiernos seccionales y demás organizaciones en las áreas protegidas.
- El Acuerdo Ministerial 055 del 2 de octubre del 2001 regula la transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales, entre ellas la de declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción” y además establece como principio en el literal I) el cual hace referencia a que se precautelará la integridad y unidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Así mismo se define que “la mancomunidad es la asociación autónoma, temporal o permanente entre el Ministerio del Ambiente y los gobiernos seccionales, y /o entre estos, con el fin de asumir ciertas competencias.”
- El Acuerdo Ministerial 051 del Ministerio del Ambiente, publicado en el Registro Oficial 583 del 27 de mayo de 2002 dicta las normas para la organización y funcionamiento de los Comités de Gestión en el Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas y del Grupo Asesor Técnico GAT c.
- La Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del año 2001 establece entre sus políticas básicas para el uso sustentable y la conservación de la biodiversidad que “el Sistema Nacional de Áreas Protegidas será fortalecido y contendrá muestras representativas y funcionales de todos los ecosistemas del país. En el patrimonio natural de áreas protegidas quedarán exentas las actividades mineras, nuevas concesiones petroleras, obras de infraestructura de alto riesgo, extracción comercial de madera, forestación industrial y actividades agrícolas, ganaderas y acuícolas no sustentables”.
- El Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales de 27 de diciembre de 2001 menciona en su capítulo

quinto "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".

- El Convenio para la Descentralización entre el Ministerio de Turismo y Ambiente y la Ilustre Municipalidad de Cuenca de la Gestión y Manejo del Parque Nacional Cajas, de 27 de marzo del 2000, que tiene por objeto traspasar las atribuciones para la gestión del Parque Nacional Cajas al Municipio de Cuenca y fortalecer la institucionalidad de esta municipalidad para que asuma las responsabilidades de controlar, preservar, defender el ambiente y garantizar la conservación de los recursos y servicios que brinda este parque nacional a los centros poblados del cantón Cuenca, con énfasis en el recurso hídrico.
- El Convenio de Delegación entre el Ministerio del Ambiente y la Mancomunidad conformada por el Gobierno Provincial del Carchi, y los Municipios de Espejo y Tulcán, para la Gestión y Manejo de la Reserva Ecológica El Ángel, de 19 de noviembre de 2001, que tiene por objeto delegar por parte del Ministerio del Ambiente a la mancomunidad las atribuciones para la gestión y manejo de la reserva ecológica El Ángel, de conformidad a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, fortalecer la institucionalidad de la mancomunidad para que asuma las responsabilidades de controlar, preservar, defender el medio ambiente y garantizar la conservación inalterable de los elementos que son parte integrante de la reserva ecológica El Ángel.