



100%
Papel Reciclado



Esfera
Pública

No. 3

marzo 2012

distribución gratuita

TRANSPARENCIA FORESTAL ES IMPORTANTE INFORMARNOS

Informe de transparencia y acceso a la información del sector forestal ecuatoriano 2011

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
APROXIMACIONES CONCEPTUALES SOBRE LA TRANSPARENCIA Y LA GOBERNANZA	4
METODOLOGÍA Y ALCANCE	5
- Identificación institucional del sector	6
¿QUÉ PASA CON LA INFORMACIÓN FORESTAL EN ECUADOR?	7
- ¿Cuál es la normativa que rige al sector forestal?	8
- ¿Cuál es el marco legal e institucional que garantiza la transparencia en el sector forestal?	9
- ¿Qué pasa en la práctica con el cumplimiento al artículo 7 de la LOTAIP?	11
- ¿Existe acceso a la toma de decisiones?	12
- ¿Cuál es la situación de la normativa sobre la tenencia de la tierra y qué pasa con los derechos consuetudinarios?	13
- ¿Cómo funciona el aprovechamiento forestal en el país?	15
- Régimen tributario	15
- ¿Cuáles son las normativas extrasectoriales que afectan a los bosques?	17
- Nuevas necesidades de transparencia- REDD+	21
CONCLUSIONES	24
RECOMENDACIONES	26
BIBLIOGRAFÍA	30
ANEXO 1. Indicadores del Boletín Común 2011	32
ANEXO 2. Metodología de monitoreo del artículo 7 de la LOTAIP	34
ANEXO 3. Competencias definidas en el COOTAD según niveles de gobierno	39
ANEXO 4. Matriz de evaluación de la LOTAIP	39
ANEXO 5. Recomendaciones específicas sobre el cumplimiento a la LOTAIP	38
ANEXO 6. Normas para regular el aprovechamiento forestal	41
ANEXO 7. Glosario	42

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de cumplimiento de los literales del artículo 7 de la LOTAIP en el sector forestal (marzo y diciembre 2011)	12
Gráfico 2. Porcentaje de áreas conservadas por tipo de ecosistema, año 2011.	18
Gráfico 3. Componentes del PN-REDD+	20

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Calificaciones de la ley de transparencia por país	11
Tabla 2. Cumplimiento por literales seleccionados del art. 7 de la LOTAIP	13
Tabla 3. Resultados del programa Socio Bosque, año 2011	18
Tabla 4. Ejemplificación del criterio de desagregación	34
Tabla 5. Ejemplificación del criterio de disponibilidad	34
Tabla 6. Ejemplificación del criterio de actualización	35

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Elementos para la construcción de gobernanza forestal	1
Diagrama 2. Porcentaje asignado a cada grupo de literales del artículo 7 de la LOTAIP	6
Diagrama 3. Mapeo de las Instituciones del sector público vinculadas directa e indirectamente con el sector forestal	8
Diagrama 4. Ponderaciones asignadas por el grupo de ítems	37

INTRODUCCIÓN

Los bosques han adquirido mayor trascendencia a escala mundial por su papel fundamental en la estabilidad climática global, su riqueza natural, su valiosa diversidad cultural y las múltiples funciones y beneficios que brindan (hábitat, alimento, medicinas, etc.). Sin embargo, pese a esta evidente importancia, la buena gobernanza del sector forestal sigue siendo un reto. En países ricos en bosques es común que las tasas de deforestación sean altas y que existan problemas de tala y comercio ilegal de madera, lo cual se convierte en una preocupación permanente para las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la población en general.

La Gobernanza¹ forestal se refiere al conjunto de acuerdos y decisiones, políticas institucionales, marcos jurídicos y regulatorios, procesos y mecanismos de toma de decisiones (formales e informales) que la multiplicidad de actores (públicos y privados) realiza en torno al sector forestal.

Según el Banco Mundial, existe una buena gobernanza cuando ésta asigna y gestiona el recurso eficiente, eficaz y equitativamente. Sin embargo, para su construcción se requiere de una serie de elementos entre los cuales se encuentra la transparencia acompañada de rendición de cuentas y participación pública.

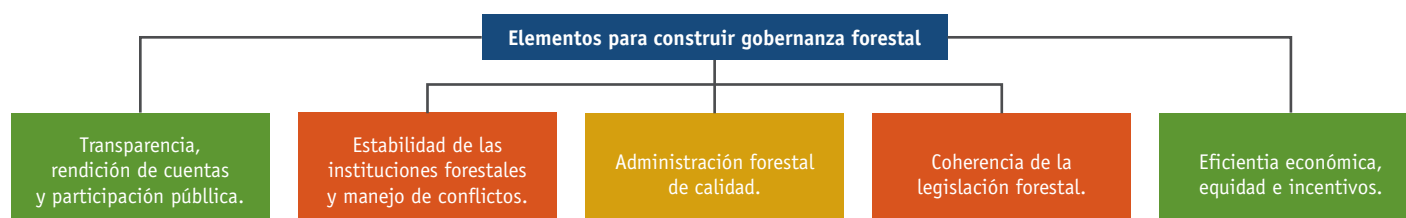
°En la presente publicación concentramos nuestra mirada en la transparencia (disponibilidad de información y acceso a la toma de decisiones)², rendición de cuentas y participación pública, como parte de los pasos para lograr un mejor manejo del recurso forestal, haciendo énfasis en el sector productivo. La discusión desarrollada en esta investigación tiene como propósito develar el importante papel que juega la transparencia y acceso a la información (TAI) en la gobernanza del sector forestal. Lamentablemente, al igual que en otros países ricos en bosques, en el Ecuador esta información es dispersa, no siempre está

actualizada o simplemente no existe, lo cual vuelve complejo el proceso de diseño de la política pública.

El informe fue desarrollado con la hipótesis que la TAI conduce a mejorar la gobernanza. Esta hipótesis de trabajo ha sido desarrollada en varios ámbitos de la gestión pública – en especial en el sector social. En el ámbito de los servicios públicos, si bien se han encontrado importantes conexiones entre la TAI, el control social y una mejor gobernanza, muchos resultados muestran que la relación no es lineal ni directa, y que para su impacto se combina una serie de factores entre los cuales se destacan: niveles de democratización; voluntad política; marcos jurídicos y políticos favorables, con claros regímenes de incentivos y sanciones, y la activación y demanda ciudadana (McGee, R. y Gaventa, J, 2010). Para el caso del sector forestal, intervenciones como la que se presenta en este informe son pioneras, destacan el carácter inédito de este trabajo desde el origen de su conceptualización.

El estudio a continuación se enmarca en el trabajo que Grupo FARO, a través del Eje de Ambiente y Sociedad, desarrolla como parte del proyecto **Promoviendo la Transparencia en el Sector Forestal**, en ejecución conjunta con Global Witness³ gracias al financiamiento del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID-UKaid). Este proyecto se implementa paralelamente en 7 países: Ecuador, Perú, Guatemala, Liberia, Ghana, Camerún y República Democrática del Congo con el objetivo de mejorar la política del sector forestal fortaleciendo la sociedad civil en su capacidad de demandar información y rendición de cuentas de las instituciones públicas vinculadas con éste. Esto con el propósito de que los gobiernos sean más receptivos y responsables frente a estas demandas e incorporen efectivamente a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre los bosques.

Diagrama 1. Elementos para la construcción de gobernanza forestal



Fuente: Banco Mundial, 2009
Elaboración: Grupo FARO

1 "La gobernanza procura reemplazar el modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo, más descentralizado, que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil" (DAR, 2010).

2 A escala internacional se reconoce al acceso a la información como un derecho fundamental, que ayuda a promover la transparencia de las instituciones públicas y a fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones (Access Info (s/f)).

3 Global Witness es una ONG internacional que trabaja en temas relacionados con conflictos y corrupción en el uso de recursos naturales y los problemas sociales y ambientales que esto conlleva. Más información en www.globalwitness.org

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)

Art. 7. difusión de la información pública.

Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley se la considera de naturaleza obligatoria:

- a) Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- b) El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal;
- c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones;
- e) Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas;
- f) Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción;
- g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;
- h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal;
- i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;
- j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución;
- k) Planes y programas de la institución en ejecución;
- l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés;
- m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;
- n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos;
- o) El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley;
- p) La Función Judicial y el Tribunal Constitucional, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones;
- q) Los organismos de control del Estado, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas, así como sus informes, producidos en todas sus jurisdicciones;
- r) El Banco Central, adicionalmente, publicará los indicadores e información relevante de su competencia de modo asequible y de fácil comprensión para la población en general;
- s) Los organismos seccionales, informarán oportunamente a la ciudadanía de las resoluciones que adoptaren, mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones de estos cuerpos colegiados, así como sus planes de desarrollo local; y,
- t) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, adicionalmente, publicará el texto íntegro de sus sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones.

En congruencia con los objetivos del proyecto, anualmente se realiza una investigación sobre el estado y el acceso público de la información relacionada a los bosques en el Ecuador. Luego de dos años de trabajo en este tema, a continuación presentamos el segundo informe de transparencia y acceso a la información pública (2011).

El informe contiene los resultados de la investigación, realizada mediante la aplicación de una herramienta común para compilar y evaluar el estado de la transparencia y acceso a la información forestal, que permite observar avances o retrocesos de manera comparativa y en ese sentido iniciar intercambios de experiencias y lecciones aprendidas entre los países miembros, siempre bajo las preguntas de los factores y condiciones que inciden en una mejor TAI forestal. Adicionalmente, en el Ecuador el informe cuenta con una discusión sobre los resultados del monitoreo de cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) de doce instituciones públicas directa e indirectamente involucradas en la gestión de los bosques en el país.

La información deberá ser publicada, organizándola por temas, ítems, orden secuencial o cronológico, etc., sin agrupar o generalizar, de tal manera que el ciudadano pueda ser informado correctamente y sin confusiones.

Como lo señalan varios autores, la investigación sobre TAI y sus resultados en la gobernanza es aún materia de amplia discusión conceptual y metodológica (Mc Gee y Gaventa 2010, Fung, Graham y Weil, 2007). Con la orientación de la discusión académica y de la práctica del desarrollo, esta investigación se ha construido bajo la premisa de que hay conexiones positivas entre el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la provisión pública de información forestal actualizada, oportuna y ciudadana. En esta perspectiva, se analiza el cumplimiento de la LOTAIP como un primer peldaño fundamental. De manera lógica, se esperaría que aquellas instituciones con un buen cumplimiento de la LOTAIP tengan un rendimiento similar en torno a la información sectorial. Si bien la LOTAIP, como se discutirá más adelante, no tiene aplicación en ámbitos sectoriales (y por ende las instituciones no están obligadas a cumplirla), nuestra hipótesis se elabora desde una perspectiva que evalúa el desempeño de la cultura organizacional. El supuesto es que instituciones que han logrado mejores niveles de cumplimiento de la LOTAIP también hayan mejorando la forma de gestionar la información. Sin embargo, como ya se ha mencionado, el probar este supuesto requiere, de un proceso de comprobación de que la TAI se vincula con mayor demanda ciudadana y control social. El documento está organizado por secciones. En la primera

Experiencias de manejo forestal comunitario, Napo Ecuador.



Fotografía: Juan Carlos Izurieta

sección se presenta una aproximación a conceptos de gobernanza y transparencia y se explica la metodología de trabajo, mientras que la segunda sección presenta los hallazgos en torno al sector forestal, que incluye una discusión del cumplimiento de la LOTAIP y en la cual destacan los siguientes temas por su trascendencia para el manejo de los bosques en el Ecuador:

- Normativa forestal
- Marco legal de transparencia y cumplimiento con la ley
- Acceso a la toma de decisiones
- Tenencia de la tierra y derechos consuetudinarios
- Operaciones de aprovechamiento de madera
- Actividades extrasectoriales que afectan a los bosques
- REDD+

En la tercera sección, se discuten las conclusiones que esta investigación ha permitido derivar. A continuación, dado que la intención de nuestro trabajo es incidir en las políticas públicas, nos permitimos proponer una serie de recomendaciones para las distintas instituciones y actores involucrados en la gestión forestal. Consideramos a este informe como una oportunidad para propulsar el diálogo entre los actores (públicos, privados y sociedad civil), sobre cómo generar incentivos para mejorar la transparencia y el acceso público de la información y sobre esta base construir un modelo de gobernanza que permita la conservación de los bosques y su aprovechamiento sostenible.

APROXIMACIONES CONCEPTUALES SOBRE LA TRANSPARENCIA Y LA GOBERNANZA

El principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sostiene que “las cuestiones ambientales se manejan mejor con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el ámbito que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida información sobre los materiales y actividades peligrosas en sus comunidades, y la oportunidad de participar en la toma de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información” (Banisar, Parmar, de Silva y Excel, 2011).

Sin embargo, de cara a cumplirse veinte años de la Cumbre de la Tierra realizada en 1992, la evaluación del cumplimiento del principio 10 es deficitario. Si bien hay avances en el campo de lo regulatorio y normativo, donde en resonancia con este principio, la Constitución del 2008 en su Artículo 18⁴ ratifica el

derecho de la ciudadanía a la información pública, en el ámbito de la implementación efectiva existen aún serias dificultades.

Según el reporte del Centre for Law and Democracy y Access Info (2011), el Ecuador está clasificado como un país con una legislación promedio (75/150) en lo que respecta a su calidad normativa frente a la transparencia y acceso a la información pública. Una de las debilidades de la es su amplitud y generalidad lo cual, en consecuencia, provoca debilidades en su aplicación sectorial, en este caso particular el sector forestal.

Además del interés de explorar los nexos entre TAI y gobernanza forestal, en esta investigación partimos de la premisa de que si bien la transparencia y acceso a la información es una condición necesaria no es una condición suficiente. El alcance de esta intervención tiene un claro objetivo de generar incidencia. Este propósito se evidencia en el transcurso de la investigación, así como en la forma como se organiza el reporte, al priorizar el análisis de los “cuellos de botella” que afrontan los países ricos en bosques (Global Witness, s/f).

El Informe de Transparencia Forestal 2011 toma la TAI como un fin en sí mismo. Esta decisión metodológica se sustenta en la literatura sobre el tema, que muestra que en países donde la creación de los marcos normativos para TAI son recientes (última década), se evidencia la importancia de trabajar en un primer momento por la transparencia como un fin. Así, en Ecuador como en varios países de la región⁵, en la década del 2000 se construyeron los marcos regulatorios e institucionales para la TAI. Su proliferación estuvo auspiciada por agencias de cooperación multilaterales (BM, BID) y bilaterales, que observaron que el control social y los procesos de rendición de cuentas mejoraban la administración y provisión de servicios públicos. Por ello, la práctica de promover el involucramiento activo de la población en proyectos de inversión social, como una forma para lograr que éstos sean más eficientes y eficaces, se volvió un estándar. Sin embargo, sin marcos jurídicos e institucionales que incluyan a la transparencia y acceso público de la información para todas las actividades desarrolladas con fondos públicos, estos programas de rendición de cuentas y control ciudadano se quedarían en buenas intenciones y con poca aplicabilidad. En el Ecuador, la LOTAIP se crea en el 2004, con el impulso de varias organizaciones de la sociedad civil y el ambiente favorable en la discusión política frente a la transparencia. En la concepción de esta Ley se maneja la premisa de que al colocar más información en la esfera pública, la ciudadanía podría conocer con mayor profundidad el uso y destino de los recursos públicos. Así se vincularía la TAI más directamente a los procesos de control social y rendición de cuentas, favoreciendo una mejor gobernanza sobre el bien público.

4 Art. 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

• Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.

• Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen

fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

5 En Perú y Bolivia se promulgaron leyes TAI en el 2002, mientras en Chile y Uruguay se establecieron en el 2008 (freedominfo.org, 2011)

Comunidad Campococha (Napo - Ecuador) parte del programa Socio Bosque



Fotografía: Estefanía Charvet

Para el caso de la información forestal, y de manera más general en el ámbito ambiental, en el Ecuador no existen previsiones jurídicas e institucionales para su transparencia, divulgación y acceso público. Por ende, la intención de base de este informe es arrancar la discusión pública en torno a la importancia de la TAI, presentando evidencia de su ausencia, desactualización y dispersión. Cabe recalcar que la cantidad de información es un factor determinante en la toma de decisiones, sin embargo, otro factor a ser considerado es la forma como se presenta la información, ya que esto determinará su capacidad para cumplir su rol (FUNG et al., 2007). Es decir, no basta con limitarse a publicar información, sino que ésta debe estar al alcance de todos los actores involucrados en el manejo de los bosques en el momento indicado, en el formato apropiado y cumpliendo las características requeridas por quien va a hacer uso de ésta.

METODOLOGÍA Y ALCANCE

El Informe de Transparencia y Acceso a la Información Forestal del Ecuador 2011 tiene 2 componentes. El primero es el boletín común 2011 y el segundo se refiere al monitoreo del cumplimiento del artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP.

El Boletín Común 2011 consta de 20 indicadores producto del análisis de varias organizaciones a escala mundial que, lideradas por Global Witness⁶, se orientan a determinar la información mínima que debe ser pública para mejorar la gestión sustentable de los bosques (ver Anexo 1: Indicadores del Boletín Común 2011⁷).

La búsqueda y levantamiento de información para la construcción del boletín se realizó entre agosto y diciembre del 2011. El proceso partió con el monitoreo de las páginas web de un grupo de instituciones públicas seleccionadas por su relación (directa e indirecta) con el sector forestal (de acuerdo a las preguntas establecidas en el boletín común). Estos primeros resultados fueron reforzados con indagaciones realizadas a través de un buscador especializado de normativa legal -Lexis- sistema de

6 Global Witness es una ONG internacional que trabaja en temas relacionados con conflictos y corrupción en el uso de recursos naturales y los problemas sociales y ambientales que esto conlleva. Más información en www.globalwitness.org

7 Se debe recalcar que el sector forestal ecuatoriano tiene una composición particular y diferenciada frente al resto de países que forman parte del Proyecto Transparencia Forestal, por este motivo en el Ecuador, los procesos de consulta para actividades de tala comercial no se aplican, pues no hay un régimen de concesiones estatales de bosque y la mayor parte de las operaciones se dan en predios de propiedad no estatal (i.e. comunidades, individuos particulares). En ese sentido, el dueño o usuario del bosque tiene que cumplir requisitos legales para el aprovechamiento del bosque y la extracción y movilización de madera (por ejemplo: planes de aprovechamiento, licencia de aprovechamiento y licencia de movilización), sin embargo, entre estos requerimientos no se incluyen aquellos de consulta a terceros.

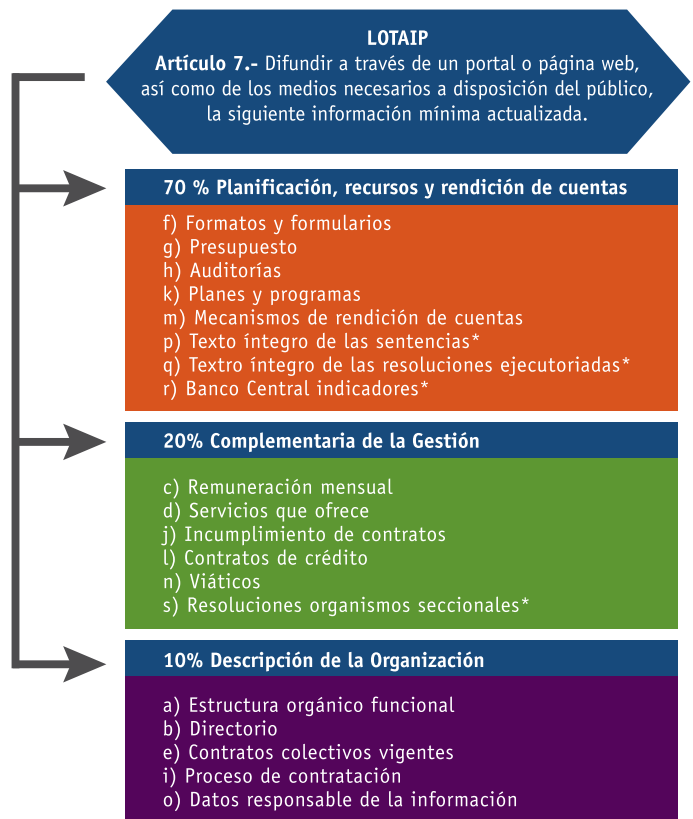
información jurídica que emplea una plataforma informática que permitió acceder sobre todo a normativa forestal y decretos que no estaban disponibles en los portales web de las instituciones públicas. Este sistema no es de acceso gratuito ya que para su utilización se requiere el pago de una licencia. Esta búsqueda de información está respaldada en la LOTAIP (2004) donde se manifiesta que las instituciones públicas deben publicar y difundir la información a través de sus portales web como principal medio de propagación, y adicionalmente en la Constitución vigente a partir del 2008 se ratifica el derecho de la ciudadanía a contar con información pública (existe una acción de acceso a la información pública que garantiza su disponibilidad aun cuando ésta haya sido denegada. Si la información fuera de carácter confidencial esto debió haber sido declarado con anterioridad a la petición de información).

Para el registro de la recopilación de información se empleó el programa de creación de listados bibliográficos en línea Zotero (Center for History and New Media, 2009). Esta herramienta permite fotografiar los portales web de las instituciones en el momento del monitoreo y de esta manera la información encontrada queda respaldada.

Para complementar la etapa investigativa, se enviaron solicitudes de información a las distintas instituciones (conforme a lo estipulado en el artículo 9 de la LOTAIP) cuando se consideró necesario profundizar en ciertos temas. Finalmente, para generar un informe más comprensivo, se abarcaron criterios de especialistas forestales y de organizaciones de la sociedad civil que con su trayectoria y experticia en el tema, proporcionaron una mejor apreciación del sector forestal ecuatoriano. Este proceso también se replicó con funcionarios del Ministerio del Ambiente (especialmente del Programa Socio Bosque, Dirección Nacional Forestal, Secretaría de Cambio Climático) y del Ministerio Coordinador de Patrimonio, a quienes se solicitaron comentarios al informe, para que así el contenido refleje con mayor claridad las características del sector forestal en el país desde su perspectiva.

En relación al segundo componente del informe, el monitoreo de la LOTAIP, se utilizaron criterios medibles y comparables, orientados hacia la búsqueda de la publicación de información de calidad, oportuna y ciudadanizada⁸. La metodología de monitoreo (ver Anexo 2: Metodología de monitoreo de la LOTAIP) establece parámetros de priorización de la información que el ciudadano considera más relevante para evaluar la gestión institucional, evitando recurrir a criterios binarios (i.e. sí o no). De esta manera permite que se valore de forma distinta cada uno de los literales que conforman el artículo 7, dando un mayor peso a los temas vinculados a la planificación y la rendición de cuentas institucional al ser estos fundamentales para determinar cómo se han dado los procesos de toma de decisiones dentro de la institución y, de forma general, para valorar la gestión pública.

Diagrama 2. Porcentaje asignado a cada grupo de literales del artículo 7 de la LOTAIP



Fuente y Elaboración: Grupo FARO

*Existen algunos literales que únicamente se aplican para instituciones específicas.

El primer monitoreo de la LOTAIP se realizó en marzo del 2011, y sus resultados fueron incluidos en el primer informe de Transparencia Forestal⁹. Posteriormente se realizaron ajustes a la metodología, que orientaron el monitoreo realizado en diciembre del mismo año.

IDENTIFICACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR

Doce instituciones fueron seleccionadas para el monitoreo, por ser aquellas con vínculos directos e indirectos con el sector forestal. Si bien las competencias frente al manejo del recurso forestal corresponden al Ministerio del Ambiente, por ser la autoridad ambiental nacional (Registro oficial No. 2, 2003), existen otras instituciones que guardan vínculos en distintos ámbitos con el recurso y por consiguiente, también fueron analizadas. De este grupo destacan cuatro instituciones que tienen competencia directa sobre el sector y cuya misión se detalla a continuación:

⁹ Transparencia y acceso a la información del sector forestal ecuatoriano 2010. Se puede acceder al informe a través de <http://www.grupofaro.org/archivos/2011/publicaciones/EsferaPublicaNo1.1.pdf>

⁸ De fácil comprensión para todos los ciudadanos.

- **Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural (MCP):** Tiene a su cargo la propuesta, coordinación y monitoreo de las políticas, planes y programas patrimoniales ejecutados por los ministerios e instituciones bajo su sector (organizadas en el Consejo Sectorial), en alineamiento con el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (Ministerio Coordinador del Patrimonio, 2011).
- **Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE):** Tiene como propósito ejercer de forma eficaz y eficiente el rol de la autoridad ambiental nacional, rectora de la gestión ambiental del Ecuador, garantizando un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Ministerio del Ambiente, 2011).
- **Ministerio de Agricultura, Acuicultura y Pesca (MAGAP):** Es la institución rectora del agro, responsable de regular, facilitar, controlar y formar la gestión de la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola del país. En el ámbito forestal, este Ministerio, bajo la Subsecretaría de Producción Forestal, tiene competencias sobre la generación de políticas de forestación y reforestación productiva y el desarrollo forestal. (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, 2011).
- **Secretaría Nacional del Agua:** Tiene a su cargo la administración del recurso hídrico que involucra un buen manejo de las cuencas hidrográficas y por consiguiente del recurso forestal (SENAGUA, 2011).
- El vínculo del resto de instituciones seleccionadas es menos evidente y más indirecto, a continuación se detallan las razones por las cuales fueron integradas al análisis:
- **Servicio de Rentas Internas:** Es la institución encargada de recaudar los tributos internos establecidos por Ley. El aprovechamiento forestal es una actividad económica que obliga a la declaración y al pago de impuestos a quienes lucren de este recurso. Además, tiene a su cargo el cobro del impuesto a las tierras rurales (SRI, 2011).
- **Defensoría del Pueblo:** Defiende los derechos de los ciudadanos y de la naturaleza. Esto incluye vigilar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP (DPE, 2011).
- **Banco Central del Ecuador:** Busca promover y coadyuvar a la estabilidad económica del país. Incorpora dentro de sus estadísticas, datos sobre exportaciones de productos forestales (BCE, 2011).
- **Ministerio de Finanzas:** Es la autoridad financiera nacional. Su monitoreo permite acceder a los datos presupuestarios del sector para evaluar el peso del mismo frente al resto de sectores de la economía y los niveles de ejecución y priorización de las instituciones vinculadas al ambiente (MEF, 2011).
- **Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico:** Busca diseñar y ejecutar una estrategia consensuada con los

actores locales, nacionales e internacionales, basada en un sistema de evaluación y rendición de cuentas, para alcanzar el desarrollo humano sustentable de la región amazónica ecuatoriana (ECORAE, 2011).

- **Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME):** Impulsa el fortalecimiento de la gestión y gobernabilidad local, a través de procesos de cooperación, asistencia, capacitación y asesoría especializada; para el cumplimiento de los mandatos de la Constitución de la República y del marco legal vigente (AME, 2011).
- **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES):** Es el ente rector de la planificación y por ende clave para comprender los mecanismos de planificación participativa en el ámbito sectorial y territorial (SENPLADES, 2011).
- **Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE):** Es un centro de pensamiento y acción para orientar y fortalecer las acciones de los gobiernos intermedios, con el fin de coadyuvar a la gobernabilidad, equidad y desarrollo del país (CONCOPE, 2011).

¿QUÉ PASA CON LA INFORMACIÓN FORESTAL EN EL ECUADOR?

En un país como el Ecuador, donde el sector forestal representa el 2,3% del PIB (FAO, 2011) y en el cual las exportaciones de madera según datos del Banco Central representan el 0,7% de las exportaciones totales la TAI juega un papel fundamental.

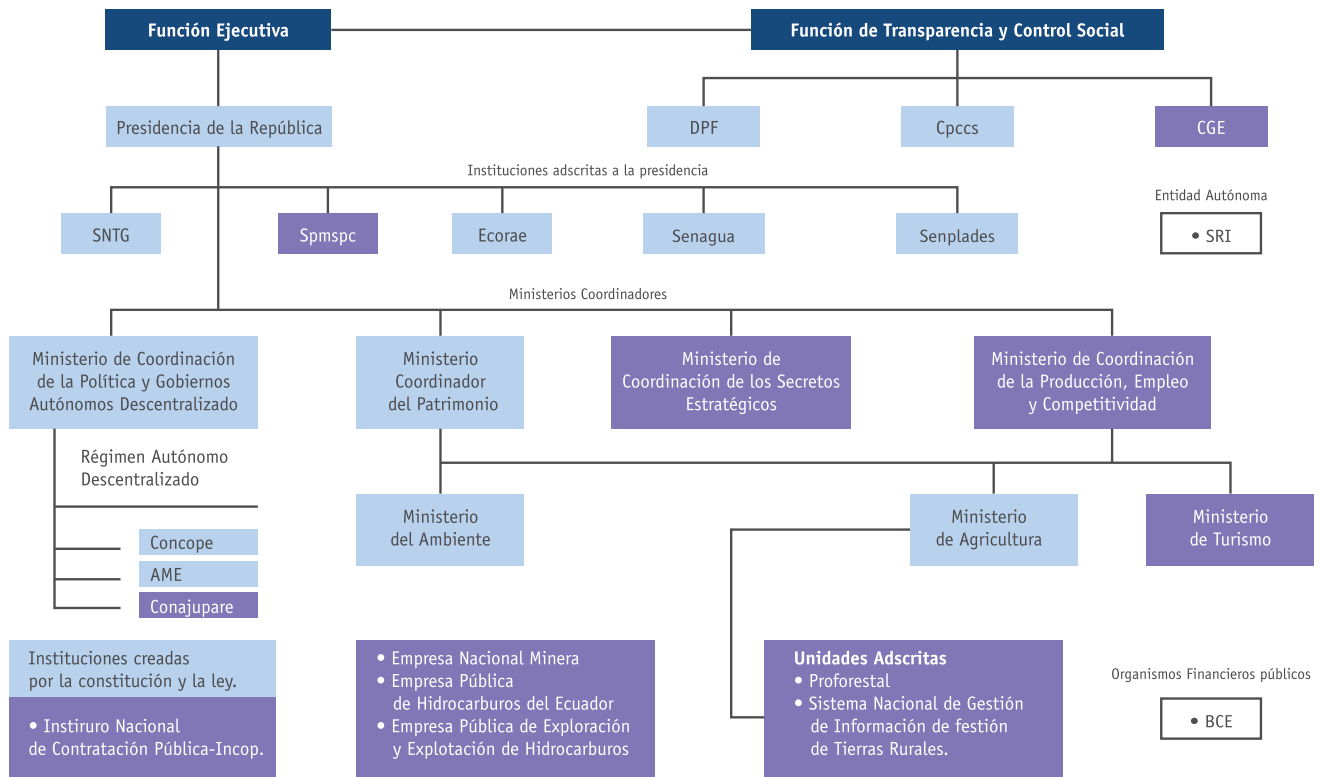
En gran medida el sector forestal productivo en Ecuador tiene un enfoque de mercado donde la autoridad pública cumple un papel preponderante pero sólo en el ámbito de la regulación y promoción. Sin embargo, las transacciones forestales entre propietarios y usuarios del bosque que están por fuera de la regulación estatal (corte ilegal) “no se puede cuantificar¹⁰ por cuando el control forestal no es participativo y también por la carencia de estadísticas del país; esta problemática impide la gestión forestal sostenible, produce distorsión en el mercado maderero y aumenta la desigualdad de los ingresos” (Añazco et al., 2010).

En este contexto es evidente que existen niveles y asimetrías de la información entre los distintos actores, y su reducción es un paso fundamental para mitigar las distorsiones del mercado que se observan en la cadena de valor, donde el bosque en pie está desvalorizado¹¹.

¹⁰ “En algunos informes aparece la corta ilegal del cedro en distintos países que conforman la cuenca amazónica, y sobre todo, en sus áreas protegidas. Según el documento Cites, es difícil cuantificar su explotación; no obstante, los investigadores sugieren que el 85% de la extracción de la madera de cedro en la Amazonía ecuatoriana es ilegal”. (www.cites.org citado en Añazco et al., 2010)

¹¹ Es claro que hoy en día la información es un valioso recurso económico que influye claramente sobre la toma de decisiones. Sin embargo, la información a diferencia de otros bienes económicos tiene como característica particular que; “la cantidad de información puede obtenerse de diversas maneras, no está perfectamente definida y la información que obtienen sus usuarios no es homogénea” (Nicholson, 1997, citado en Carrera, 2012 (sin publicar)). Siendo un bien público desde la perspectiva de que es un bien duradero, conserva su valor, y su consumo no reduce su disponibilidad para otros usuarios (Hirschleifer, 2000, citado en Carrera, 2012 (sin publicar)), se requieren políticas y marcos regulatorios para la administración y gestión de la información.

Diagrama 3. Mapeo de las Instituciones del sector público vinculadas directa e indirectamente con el sector forestal



Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales

Elaboración: Grupo FARO

Nota: En morado se muestran las instituciones que deberán ser tomadas en consideración para un futuro monitoreo del sector forestal.

El análisis realizado proporciona una mirada al sector forestal ecuatoriano desde la óptica del estado de la transparencia e información disponible sobre el sector y de su vinculación con la gobernanza forestal, sin enfocarse en determinar en detalle todos los esfuerzos del gobierno en torno a mejorar el acceso a la información pública en general. El saber dónde están los bosques, quien los maneja, cuál es la superficie forestal, cuánto bosque se pierde al año, entre otros temas, es crucial para tomar decisiones. En este sentido, cabe destacar como un logro significativo, que actualmente el país cuenta con información oficial sobre la tasa de deforestación nacional, con datos completos para ciertas regiones clave como la Amazonía¹². Adicionalmente, el MAE ha dado pasos importantes en la generación de un registro forestal a través del Sistema de Administración y Control Forestal – SAF 2da versión. Pese a esto, aún se presentan problemas estructurales como una débil coordinación entre las distintas instituciones que tienen competencias en el manejo de los bosques (ver Anexo 3 competencias por niveles de gobierno según el Código Orgánico

de Organización territorial y Autonomía y Descentralización), vacíos legales respecto a especificidades de transparencia para el sector forestal y poca claridad en los mecanismos de aplicación de la normativa forestal y su vinculación con los requerimientos de la LOTAIP. En este sentido, uno de los puntos clave es lograr una mayor articulación entre la aplicación de la LOTAIP y el sector forestal. Esto se traduce en la necesidad de contar con criterios de aplicación de la normativa para que englobe aspectos sustanciales para un manejo forestal sustentable como por ejemplo: la publicación del registro de las operaciones forestales, bases de datos de los distintos actores involucrados en la cadena de valor, mapas georeferenciados actualizados sobre los ecosistemas boscosos, entre otros.

¿Cuál es la normativa que rige al sector forestal?

Desde 1982 el Ecuador cuenta con una Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Esta ley, codificada en el 2004, se promulgó con la finalidad de otorgar al Gobierno, a través de la autoridad nacional ambiental (MAE), pleno control sobre la tenencia, conservación, manejo y aprovechamiento de los bosques y recursos forestales del país (FAO, 2004). La Ley, a tono con las tendencias de la época,

12 Es importante mencionar que la línea base de deforestación aún no está completa, pues hacen falta datos del territorio para el cual no se cuenta con cobertura de imágenes satelitales: "Después del pre-procesamiento de cada imagen, se determinó que los porcentajes del país con información libre de nubes fueron 84%, 88% y 74% para los años 1990, 2000 y 2008, respectivamente. Los porcentajes mencionados anteriormente fueron obtenidos excluyendo las zonas de nubosidad en el país y sin cobertura de imágenes satelitales" (MAE, 2011a).

reguló desde una perspectiva extractivista. Sin embargo, a partir del año 2000, la visión cambia con la creación de la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador (EDFSE), y se incluyen criterios de sostenibilidad ambiental. La Edfse fue revisada y actualizada en el 2004 y constituye el instrumento orientador de la política forestal en el Ecuador.

A más del MAE, otras instituciones gubernamentales tienen competencia en el manejo de bosques. El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) está encargado del manejo y tenencia de las tierras productivas y de la forestación y reforestación productiva (a través de la producción de madera en plantaciones). Desde el 2009 el MAGAP cuenta con un sistema nacional de información de tierras rurales e infraestructura tecnológica (Sigtierras) y desde el 2008 con la unidad de promoción y desarrollo forestal del Ecuador (Proforestal). En lo que respecta al programa Sigtierras, tiene como objetivo establecer un sistema de administración de la tierra rural a escala nacional, que garantice su tenencia y proporcione información básica para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Entre los beneficios del programa se espera generar información sobre la realidad de la distribución de la tierra rural, incrementar la seguridad en la tenencia y reducción de conflictos de tierras y aportar al conocimiento sobre el estado de conservación de áreas naturales protegidas, bosques protectores, patrimonio forestal y áreas de bosque y vegetación nativas. Mientras que por su parte, Proforestal implementa y ejecuta el plan nacional de forestación y reforestación. La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) tiene el objetivo de promover la protección de las cuencas hidrográficas con énfasis en la conservación de páramos y bosques nativos, para preservar los acuíferos y la buena calidad de agua en sus fuentes. Y finalmente, el Ministerio Coordinador de Patrimonio (MCP) es el encargado de coordinar las políticas, planes y programas patrimoniales ejecutados por los ministerios e instituciones del Consejo Sectorial (entre ellos el MAE).

Actualmente, el MCP, a través del Consejo Sectorial, está trabajando en la elaboración de un Código Ambiental que, entre otras cosas, plantea una nueva institucionalidad ambiental del Estado, donde se fomente la defensa de los derechos de la naturaleza, incluyendo el sector forestal.

Además se prevé la creación de una superintendencia ambiental, lo cual constituiría un gran avance para regular las actividades del sector forestal y evitar los conflictos de competencia actuales.

¿Cuál es el marco legal e institucional que garantiza la transparencia en el sector forestal?

El Ecuador cuenta con un amplio marco legal e institucional que garantiza la transparencia y acceso a la información pública. En primera instancia se encuentra la Constitución del Ecuador 2008 que en su artículo 18 garantiza el acceso libre a la información generada en las entidades que realicen funciones públicas y el artículo 91

plantea una acción de acceso para la información que bajo solicitud haya sido denegada. Adicionalmente, crea la Función de Transparencia y Control Social (Capítulo Quinto)¹³, la cual promueve el control de las instituciones públicas y el sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público para que cumplan con los principios de transparencia.

Una institución clave en esta función es la Defensoría del Pueblo, que protege los derechos de los ciudadanos y de la naturaleza, esto incluye vigilar el cumplimiento de la LOTAIP¹⁴. Adicionalmente, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), que también es parte de la Función de Transparencia y Control Social, promueve la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, planificación y gestión de lo público.

El Estado cuenta igualmente con una Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión (SNTG) que tiene entre sus atribuciones promover la transparencia en la gestión pública, vigilar y denunciar actos de corrupción, y vigilar el cumplimiento de la LOTAIP.

El ámbito de acción de la SNTG se circunscribe a las instituciones que son parte de la Función Ejecutiva (i.e. Ministerios, Secretarías).

Por otro lado, el país cuenta con una Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP, 2004) que garantiza el acceso a la información (a los/as ciudadanos/as), que generen las instituciones públicas o instituciones que reciban fondos públicos. Para cumplir con la Ley, la información debe estar disponible a través de los sitios web de las instituciones o debe ser remitida mediante respuestas a solicitudes de información de la ciudadanía.

Contar con una LOTAIP es un avance significativo, sin embargo, la LOTAIP en el Ecuador aún tiene puntos por mejorar. A partir de un estudio que califica a las leyes que garantizan el derecho a acceder a información a escala mundial llevado a cabo por el Centre for Law and Democracy y por Acces Info se calificó la LOTAIP con una puntuación de 75/150 (Anexo 4. Matriz de evaluación de la LOTAIP), siendo los aspectos que más perjudicaron su evaluación los elementos contenidos dentro de las categorías siguientes: sanciones y protecciones, apelaciones, excepciones y denegaciones y los procesos de solicitud. El estudio concluyó que la principal fortaleza de la ley es que tiene un campo amplio de aplicación que abarca a todo el aparato estatal, mientras que entre sus debilidades se destacan la falta de un organismo independiente de apelación y un proceso de acceso poco preciso. Además menciona que existe falta de interés público y el riesgo de que otras leyes puedan imponer provisiones de confidencialidad (Centre for Law and Democracy, 2011). En el ámbito regional la LOTAIP del Ecuador es la que tiene la puntuación más baja en comparación con el resto de leyes de transparencia y acceso a la información de los otros países

¹³ El actual Estado Ecuatoriano está conformado por cinco poderes estatales: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Electoral y el Poder de Transparencia y Control Social.

¹⁴ En el 2010 la Defensoría del Pueblo publicó el Reglamento de aplicación de los artículos 7 y 12 de la LOTAIP (Publicado en Registro Oficial 579 del 18 de noviembre 2011)

RECUADRO 1. Gobernanza Forestal, una visión desde el Estado-Dirección Nacional Forestal

Marco Robles Dirección Nacional Forestal - MAE.

El MAE define Gobernanza Forestal como “el modus operandi por el cual la población, actores clave e instituciones adquieren y ejercen autoridad en el manejo de los recursos forestales, permitiendo mejorar la calidad de vida de los actores que dependen de los bosques y otros recursos naturales relacionados. Una buena gobernanza se caracteriza por el cumplimiento de la ley, erradicación de procesos de corrupción, instituciones fortalecidas, funcionarios comprometidos que cumplen y hacen cumplir las reglas, voluntad política para atender elementos críticos del sector y la atención de elementos esenciales como el aseguramiento de los derechos de propiedad individual y colectiva”.

La Gobernanza Forestal se fomenta desde la premisa de “implementación integral de los mandatos constitucionales del Buen Vivir, los derechos de la naturaleza, la fragilidad de los ecosistemas boscosos, por ello es necesario fortalecer la política forestal y el marco jurídico específico, siendo imprescindible que se desarrolle una cultura forestal en el país”.

La Gobernanza Forestal en Ecuador se encuentra en pleno proceso de implementación y desarrollo desde el 2009. Un aspecto relevante que se puede mencionar es la actualización de los elementos normativos, que van desde las resoluciones ministeriales hasta la propuesta del libro de bosques como parte integral e integrante del código ambiental, que se enmarca y ampara en los principios y mandatos de la Constitución del 2008. Otras acciones que se pueden mencionar son el diseño y puesta en marcha de incentivos para la restauración ecológica y el fortalecimiento del programa Socio Bosque, como claros ejemplos de la ejecución de la Gobernanza Forestal y la voluntad política para la conservación y manejo sustentable de los bosques del Ecuador. Entre los desafíos para implementar una buena Gobernanza Forestal en Ecuador se resaltan los siguientes:

- Desarrollo de conciencia forestal en la población ecuatoriana sobre la importancia de la conservación y manejo sustentable de los bosques del país.
- Fortalecer el sistema de comercialización legal de madera y otros recursos forestales del país.
- Armonización de políticas públicas entre todas

las instituciones del Estado y Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) para intervenir ordenadamente en el territorio.

- Actualizar el marco normativo acorde a la realidad y necesidades de los pequeños productores forestales y el Buen Vivir rural.
- Institucionalizar mecanismos de generación de información técnica que guíe la toma de decisiones.
- Fortalecer el proceso de restauración del paisaje forestal mediante la ejecución de incentivos y la reforestación con fines de conservación.
- La puesta en marcha de un sistema de control en destino final para el control de la legalidad de la comercialización de los recursos forestales, el cual que está previsto que se inicie en el 2012.
- La consolidación de un sistema de intervención conjunta entre el MAE y MAGAP para armonizar la política pública entre conservación y desarrollo encaminado hacia el Buen Vivir.
- Por otro lado, entre los avances en términos de gobernanza forestal se pueden mencionar:
 - Implementación de un sistema de asesoría forestal gratuita, como parte del sistema de incentivos enfocado a pequeños productores, para elaborar programas de aprovechamiento forestal, realizar el registro forestal y apoyar el levantamiento de información para legalización de tierras.
 - Desregular el aprovechamiento de madera de plantaciones forestales y automatizar procesos encaminados a una mejor eficiencia del Sistema de Administración Forestal.
- Armonización de los procesos de restauración forestal y el establecimiento de plantaciones forestales de producción con las otras instituciones del Gobierno Central.
- Generar información básica para mejorar la toma de decisiones como el mapa histórico de deforestación, el inventario nacional forestal, el mapa de vegetación y estadísticas forestales.
- En el 2011 se inició el diseño de un sistema integrado de incentivos para el manejo global del paisaje

forestal, que incluye incentivos monetarios y no monetarios para la restauración de áreas degradadas y la implementación de sistemas productivos sostenibles, principalmente agroforestería.

- Desde el 2011 el MAE ha iniciado el desarrollo de un plan de comunicación para la creación de cultura forestal en la población ecuatoriana, así como los procesos que se han venido implementando como el nuevo sistema de administración forestal y la asesoría forestal.

Frente a este escenario, la participación de la sociedad civil es clave para implementar procesos que estén enmarcados en la realidad y necesidades de los usuarios en sus diferentes niveles: producción, industrialización, comercialización y consumo. El MAE siempre ha estado abierto a la recepción de propuestas, las cuales deben ser legítimas y representar la mayoría de intereses.

En este sentido, los canales de diálogo han sido permanentes y abiertos con varios actores que han canalizado sus solicitudes a través de las direcciones provinciales de ambiente de cada provincia y planta central. Se debe resaltar que los cambios que se han venido estableciendo, especialmente dentro del Sistema de Administración Forestal, han sido consensuados con diferentes representantes de la sociedad civil de todo el país; este procedimiento ha permitido definir nuevos métodos y agilizar y transparentar los sistemas implementados.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden apoyar procesos de cambio en la política pública basados en la relevancia, legitimidad y sostenibilidad de las propuestas que presenten. Sin embargo, este involucramiento implica que las OSC actúen con responsabilidad e imparcialidad; que cuenten con la suficiente capacidad técnica que respalde sus propuestas, y que sean de beneficio para el Estado y todos los ciudadanos.

sudamericanos que también cuentan con este tipo de normativa. Pese a haber sido creada hace ocho años, está 18 puntos por debajo de la ley chilena que data del 2008 y 22 puntos más abajo que la ley peruana creada tan sólo un año antes que la LOTAIP ecuatoriana.

Tabla 1. Calificaciones de la ley de transparencia por país (sobre 150)

Año de publicación de la Ley	País	Calificación (sobre 150)
2003	Perú	97
2008	Chile	93
2008	Uruguay	91
1985	Colombia	82
2004	Ecuador	75

Fuente: Centre for Law and Democracy y Acces Info.

Adicionalmente, a más de la LOTAIP, en el Ecuador existen varios instrumentos legales del sector ambiental, que garantizan la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana. Específicamente, la Ley de Gestión Ambiental (2004) cuenta con un Reglamento de Participación (2008) que establece que la participación social es un elemento transversal y trascendental de la gestión ambiental, y en consecuencia, se integrará durante las fases de toda actividad o proyecto

propuesto, especialmente en lo relacionado con la revisión y evaluación de impacto ambiental.

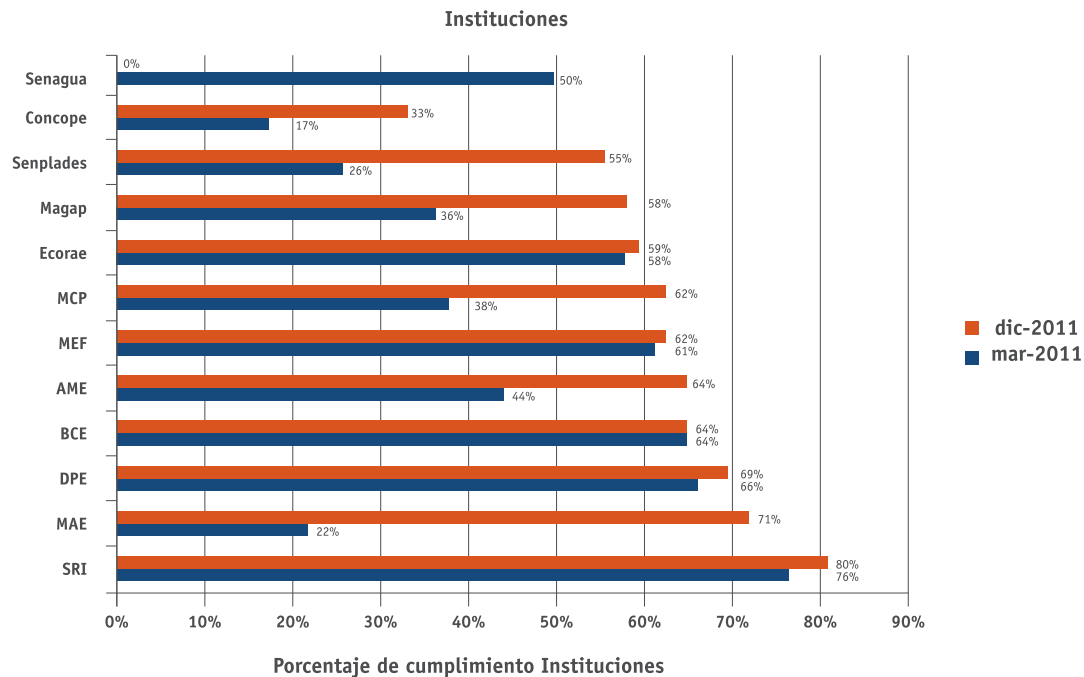
¿Qué pasa en la práctica con el cumplimiento al artículo 7 de la LOTAIP?

En el primer monitoreo de cumplimiento del artículo 7 de la LOTAIP, realizado en marzo del 2011, el promedio de cumplimiento de las doce instituciones evaluadas fue del 46%, mientras que en el segundo monitoreo llevado a cabo entre los días 13 y 19 de diciembre del 2011, se evidenció un incremento del promedio de acatamiento de la ley que llegó al 57%, lo cual implica un progreso significativo en el cumplimiento de instituciones clave vinculadas al sector forestal.

Al comparar los resultados en puntos porcentuales, correspondientes a los dos períodos, se percibió una marcada evolución en cuatro instituciones; el Ministerio del Ambiente con un incremento de 49,72 puntos porcentuales, seguido por la SENPLADES (29,40), el Ministerio Coordinador del Patrimonio (24,31) y el MAGAP (21,40).

Si consideramos que la línea óptima es que las instituciones logren un 100% de cumplimiento, se evidencia que el desempeño es muy heterogéneo. Si bien la mayoría (10 de las 12 instituciones monitoreadas) se encuentra por sobre el 50% de cumplimiento, sobresalen algunas por sus buenos resultados y otras en el extremo muy deficitario. Entre los dos períodos de monitoreo, el

Gráfico 1. Porcentaje de cumplimiento de los literales del artículo 7 de la LOTAIP en el sector forestal (marzo y diciembre 2011)



Fuente y Elaboración: Grupo FARO

Servicio de Rentas Internas (SRI), se destaca como la institución con mejor resultado consecutivo de cumplimiento, mientras que la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), presentó un resultado muy deficiente debido a problemas en su página web que no permitieron el acceso a la información durante el segundo período de monitoreo¹⁵.

En lo referente a la calificación por literales, se presentan los resultados de las instituciones directamente vinculadas con el sector forestal: Ministerio Coordinador del Patrimonio, Ministerio del Ambiente, MAGAP y SENAGUA. A continuación se presentan los resultados obtenidos por cada institución en ciertos literales que consideramos prioritarios para un buen manejo del recurso forestal, debido a que permiten a los ciudadanos obtener información sobre la gestión de las instituciones públicas y participar, de ser el caso, en procesos de toma de decisiones informadas (En el anexo 5 se presentan recomendaciones específicas para mejorar el cumplimiento con el artículo 7 de la LOTAIP para estas cuatro instituciones y para la Defensoría del Pueblo).

Instituciones evaluadas logren un 100% de cumplimiento del artículo 7, se evidencia que el desempeño institucional es muy heterogéneo.

¹⁵ El hecho de que un sitio web no esté disponible por cualquier razón, significa que en ese momento no se cumple con el requisito de que la información sea pública.

¿Existe acceso a la toma de decisiones?

Como se mencionó en la introducción del presente documento, entre los elementos para la buena gobernanza, a más de la transparencia y acceso a la información, está la participación en el proceso de toma de decisiones. En ese sentido, pese a que en el Ecuador existe un marco legal e institucional que promueve la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, planificación y gestión de lo público (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Constitución (2008) y Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010)), las pautas para implementar lo estipulado en la ley acerca de la participación ciudadana, no están claras. Las leyes están diseñadas desde la óptica de institucionalizar espacios de participación, a través de procesos de autonominación que luego se procesan a través de criterios de meritocracia. Estos procesos son complejos y apuntan hacia segmentos poblacionales que están familiarizados con sus derechos y los diversos mecanismos de participación y no para el común de los ciudadanos que tiene desconocimiento de estos temas. Existen diversos mecanismos de control social como las veedurías y los observatorios, sin embargo, se conoce muy poco de su existencia y conformación.

Por otro lado, la Constitución del Ecuador garantiza la consulta previa, libre e informada, mas no se requiere consentimiento informado previo en el caso de que hubiera afectados por la aplicación de un proyecto público o privado. Por otro lado, los resultados de la consulta previa no son vinculantes, lo cual debilita su carácter. Éste ha sido un tema de conflicto, principalmente con

Tabla 2. Cumplimiento por literales seleccionados del art. 7 de la LOTAIP

Institucional	G: Presupuesto	K: Planes y programas	M: mecanismos de rendición de cuentas	D: Servicios que ofrece	J: Incumplimiento de contratos
Líteral					
Ministerio del Ambiente	▶▶▶▶	▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶
MAGAP	▶▶▶▶	▶▶▶▶	▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶
Ministerio Coordinador del Patrimonio	▶▶▶▶	▶▶▶▶	▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	NA
Secretaría Nacional del Agua	▶▶▶▶	▶	▶	▶	▶
Defensoría del Pueblo	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	NA

Fuente y Elaboración: Grupo FARO

Nota: 5 flechas equivalen a excelente (81%-100%), 4 a muy bueno (61%-80%), 3 a bueno (41%-60%), 2 a regular (21%-40%) y 1 a mal cumplimiento (0%-20%).

NA: Presenta un documento que respalda la no aplicabilidad del literal mencionado para la institución.

las nacionalidades y pueblos indígenas ya que son propietarias de grandes extensiones de bosques. Los territorios de comunidades indígenas, especialmente en la Amazonía ecuatoriana se ven afectados por varias actividades económicamente prioritarias para el Estado como son la extracción de petróleo y la minería. Tanto por el carácter como por el procedimiento de aplicación de los procesos de consulta ha surgido una serie de cuestionamientos por parte de las nacionalidades y pueblos indígenas. Uno de éstos trata sobre el procedimiento utilizado para las consultas, que generalmente sólo se realizan a líderes o grupos de liderazgo y no a toda la comunidad. En el centro de estos cuestionamientos están dilemas de legitimidad de los procesos democráticos de representación versus procesos de participación directa. En la actual situación se corre el riesgo de que el derecho a la consulta se degrade a ser un mero hecho procedimental perdiendo la legitimidad para el cual fue creado (en alineamiento con el Convenio 169 de la OIT). Evidentemente un mecanismo que carezca de fuerza legal y se realice sin una visión realmente participativa para garantizar la expresión de las opiniones de los directamente afectados, no puede ser considerado un mecanismo de participación efectivo.

¿Cuál es la situación de la normativa sobre la tenencia de la tierra y qué pasa con los derechos consuetudinarios?

La Constitución Ecuatoriana 2008, el Texto Unificado de Legislación Ambiental 2003, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (2004) y la Ley de Gestión Ambiental (2004), reconocen que los pueblos y comunidades

indígenas tienen derecho a participar en la toma de decisiones sobre actividades a desarrollarse en su territorio. Esto toma vital importancia en el Ecuador donde la mayor parte de tierras forestales está en manos de nacionalidades y pueblos indígenas. Sin embargo, determinar con precisión la propiedad de tierras forestales en el país es complejo porque no existen catastros forestales fuera de los del programa Socio Bosque, que datan desde su creación en el año 2008.

La legislación relacionada con la tenencia de los bosques se encuentra en la Ley de Desarrollo Agrario (2004), la Ley Especial para la Adjudicación de Tierras Baldías en la Amazonía (1974) y la Ley Forestal (1982). Esta última tiene diversos artículos que tratan la tenencia, el más relevante menciona que “El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre las tierras forestales y los bosques de dominio privado, con las limitaciones establecidas en la Constitución y las Leyes. Tratándose de bosques naturales, en tierras de exclusiva aptitud forestal, el propietario deberá conservarlos y manejarlos con sujeción a las exigencias técnicas que establezcan los reglamentos de esta Ley”. A más de estas especificaciones, no existe un documento exclusivo de política sobre la tenencia de tierra. El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) que tradicionalmente manejó estos temas ha sido cancelado y en su lugar una secretaría ministerial (Subsecretaría de Tierras) se encargará de la tenencia de tierras sobre todo en áreas rurales.

En la actualidad está en discusión un proyecto de Ley de Tierras que trata, entre otras cosas, acerca de las regulaciones a la propiedad donde haya presencia de ecosistemas frágiles y sobre la prohibición a la expansión urbana a costa de la ocupación de

RECUADRO 2. Gobernanza forestal en la reserva de biosfera sumaco

¿Qué es y por qué se formó la Mesa Forestal?

Bolier Torres, M.Sc. For., Coordinador Amazonía Norte Programa Gesoren/GIZ.

Aníbal Gómez, Ing. For., Asesor Técnico Amazonía Norte Programa Gesoren/GIZ

La Mesa Forestal es un espacio de diálogo y coordinación entre los sectores público, social y privado sobre la gestión y aprovechamiento sostenible del recurso forestal en la Reserva de Biosfera Sumaco (RBS), principalmente en lo que corresponde a la provincia de Napo. Empezó desde finales del 2009 con reuniones entre el Ministerio del Ambiente de Napo (MAN), el Gobierno Municipal de Tena (GMT), el Gobierno Provincial de Napo (GPN), la Unidad de Protección del Medio Ambiente de la Policía Nacional (UPMA), representantes del sector social y privado dedicados al negocio de madera, con la asesoría técnica del programa Gestión Sostenible de Recursos Naturales (Gesoren) de la cooperación alemana (GIZ).

Antecedentes

Para iniciar este proceso, a finales del 2008, el Ministerio del Ambiente-Napo, apoyado por la cooperación alemana (GIZ), realizó un diagnóstico de la cadena de valor de madera y carpintería en el cantón Tena, que mostró los siguientes resultados principales: a) El 70% de los productores forestales son pequeños finqueros que aprovechan madera eventualmente y experimentan graves dificultades para cumplir con la normativa forestal; b) El volumen mínimo de extracción de madera de sus bosques no justifica los costos, tiempos y movilización que demanda la norma para legalizar la madera; c) El 80% de la madera que se aprovechaba en el cantón Tena se destinaba a los mercados externos, como Ambato o Guayaquil. La madera que se quedaba en el mercado local era aquella que no lograba salir por falta de guía de movilización o calidad insuficiente; d) El 98 % de la madera que tenía como destino final el mercado en Tena era de procedencia ilegal; e) El mercado para la madera en Tena pagaba precios bajos, debido a problemas en la calidad de la madera, lo cual se relacionaba con prácticas no apropiadas en el secado de la materia prima y falta de tecnologías en la fabricación de los productos finales; f) Los productores forestales, aserraderos y carpinterías, así como las entidades responsables del control se mostraron conscientes de la necesidad de conservar el

recurso forestal a largo plazo, y manifestaron su interés en apoyar medidas que apunten hacia el manejo forestal sustentable.

Hitos y Resultados relevantes

- Levantamiento de la línea base sobre la madera que se consume localmente.
- Análisis de la cadena de valor de la madera para identificar debilidades.
- Apoyo a los aserraderos en mejoramiento de procesos de madera mediante el proyecto público privado (PPP): Mejoramiento de la competitividad y sostenibilidad de la cadena de madera y carpintería en el cantón Tena.
- Regencia subsidiada para dueños del bosque.
- Adaptación del Modelo de Gobernanza Forestal Nacional a escala local con el apoyo de actores locales en cada subsistema del modelo: Incentivos; Control Forestal; Reforestación; Investigación, Capacitación y Difusión; Información Forestal.
- Capacitación en comunidades principalmente sobre el procedimiento para el aprovechamiento de madera legal (MAE/GIZ).
- Convenio GIZ/Cifor para apoyar a los actores locales en investigaciones forestales.



¿De qué manera contribuye la Mesa a la transparencia forestal y la conservación de los RRNN?

- La Mesa Forestal busca que el aprovechamiento de madera en la RBS respete la normativa forestal vigente mediante el compromiso intersectorial de actores clave. Apunta a un aprovechamiento sustentable del bosque y a fomentar la comercialización de madera legal.
- A través de la gestión para un adecuado trabajo sobre el aprovechamiento forestal sustentable, hace visible que este mandato no sólo recae en el MAE sino que demanda de participación multiactoral.
- Identifica «cuellos de botella» en la Cadena de Valor de la madera, para encontrar alternativas al corto y mediano plazo, y el involucramiento de actores aliados.

espacios de vocación agrícola, pecuaria o ecológica. Se espera que esta nueva ley clarifique los roles de los distintos actores que tienen competencias en el manejo de tierras forestales. En el 2012 no se espera mayor avance o modificación en el marco normativo e institucional frente al sector forestal, pues es un año electoral y por su conflictividad, estos temas difícilmente serán abordados.

¿Cómo funciona el aprovechamiento forestal en el país?

En el Ecuador actualmente no existe un sistema estatal de concesiones forestales, sin embargo, se puede realizar aprovechamiento forestal si se cumple con ciertos requisitos¹⁶.

Toda actividad de aprovechamiento forestal en el Ecuador parte del derecho del propietario de usar, gozar y disponer de los recursos forestales que existan en su propiedad de acuerdo a lo estipulado en las leyes nacionales¹⁷. Cabe recalcar que existe una normativa que permite regular el aprovechamiento forestal de los bosques (ver Anexo 6).

Un avance en la información sobre el aprovechamiento forestal, son los informes de aprovechamiento forestal publicados por el MAE¹⁸, que constituyen un paso muy importante hacia la transparencia, según los cuales el aprovechamiento forestal en el primer cuatrimestre del 2011 fue de 1 145 388,60 metros cúbicos de madera, que corresponden a una superficie intervenida de 29.732,30 hectáreas (MAE, 2011b). Ahora bien, a pesar de este progreso, si se quiere acceder a los planes de aprovechamiento forestal aprobados por el MAE, esta información detallada no está disponible en la página web de dicha institución; no obstante, es asequible a través de una solicitud de información, que es un canal de acceso respaldado en la LOTAIP. La disponibilidad de información certera e integrada sobre las operaciones de aprovechamiento de madera es un elemento clave que permite a la sociedad civil integrarse en los sistemas de control forestal, como ya una vez se demostró en el país con el componente vigilancia verde que fue parte del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal¹⁹ otrora vigente.

¹⁶ En el Ecuador existen varias normas para el aprovechamiento de ecosistemas forestales: bosques naturales, plantaciones forestales, formaciones pioneras, bosque seco tropical y otras.

¹⁷ La Constitución de la República (2008) garantiza en el artículo 66, numeral 26 "El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas". Y la codificación a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (2004) establece en el artículo 10°. El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre las tierras forestales y los bosques de dominio privado, con las limitaciones establecidas en la Constitución y las Leyes".

¹⁸ Los informes publicados por el MAE se pueden encontrar dentro de su sitio web bajo el Sistema de Administración Forestal (SAF) <http://servicios.ambiente.gob.ec/saf/estadisticas/estadisticas.php>

¹⁹ A partir del año 1999 el Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE) puso en práctica varias acciones destinadas a promover la participación de la sociedad civil y de la iniciativa privada en la gestión forestal. En este marco conceptual y reglamentario, el MAE inicia la conformación del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal (Sntcf), el cual tiene tres componentes (1. Control a la movilización de productos forestales y de vida silvestre: Vigilancia Verde; 2. Control al aprovechamiento forestal de los bosques nativos: Regencia Forestal. 3. Prestación de servicios técnicos administrativos forestales a través de la participación de la iniciativa privada) y el objetivo de contribuir, a través del control técnico y administrativo, al control de la tala ilegal de los bosques nativos, el aprovechamiento forestal basado en indicadores verificables (sustentabilidad). Colegio de Ingenieros Forestales de Pichincha. (s/f).

El aprovechamiento forestal debiera considerar ampliamente (en la teoría y en la práctica)²⁰ a las nacionalidades y pueblos indígenas los cuales son propietarios de grandes extensiones de bosque (la mayor parte de los bosques naturales remanentes en el país están en manos de indígenas, alrededor del 75% (Añazco et al., 2010)), e integrar el concepto del manejo forestal comunitario como una alternativa para proteger los recursos naturales y generar desarrollo sostenible. El manejo forestal comunitario (MFC) presenta un impacto de baja magnitud gracias a que la intensidad de corte responderá a un plan de manejo que considera todos los recursos naturales integrados a la unidad. Socialmente, el MFC incita a la población campesina e indígena que habita en los bosques a forjar su desarrollo que lleva de la mano tanto ingresos sostenibles para la comunidad como conservación de los bosques. Sin embargo, para la construcción de este proceso se requiere partir del principio de acceso y disponibilidad de información veraz, oportuna e integral acerca del recurso forestal, al cual las comunidades no necesariamente pueden acceder en la actualidad.

Por otro lado, dado que en el Ecuador no existen concesiones forestales, el análisis de elegibilidad de un interesado en realizar aprovechamiento forestal está dado a través del cumplimiento de los requisitos estipulados en el manual de procedimientos para este fin y en el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria - TULAS (Libro I artículos 90 al 96). Se debe resaltar que a causa de la inexistencia de cruces de información entre las distintas instituciones vinculadas al sector forestal, es posible que un infractor forestal pueda acceder a créditos para plantaciones forestales o en el peor de los casos a las subastas del propio material decomisado (Cárdenas, 2010). Esto evidencia la necesidad urgente de publicar dichas listas no sólo para el resto de instituciones públicas, sino también para que los miembros de la sociedad civil puedan identificar a los infractores y exigir el cumplimiento de la ley a las autoridades competentes.

Régimen tributario

En el Ecuador existen 2 055 608 hectáreas de patrimonio forestal que se encuentran en posesión o tenencia de colonos, comunidades o empresas madereras (Añazco et al., 2010) y que pueden ser sujeto de un sistema de aprovechamiento forestal para el cual solamente existe el régimen tributario expresado como el pago del pie de monte (impuesto que se paga por cada metro cúbico de madera extraída) y los impuestos vinculados a las actividades económicas regulares (por ejemplo IVA). Al no existir un sistema de concesiones, lo más cercano a un sistema de redistribución de impuestos es el programa Socio Bosque, que busca conservar los bosques y otros ecosistemas nativos, reducir la deforestación y mejorar las condiciones de vida de la población que habita en las zonas rurales del país, su financiamiento proviene de recursos del Estado ecuatoriano. Este incentivo puede ser de hasta 60 USD por

²⁰ El objetivo 3 de la Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador (Edsfe), se refiere exclusivamente al fortalecimiento de la participación y la gestión de la sociedad civil.

RECUADRO 3. Defensa de derechos territoriales -REDD+ Indígena

Juan Carlos Jintiach, COICA.

La Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica – Coica, nace el 14 de marzo de 1984 en la ciudad de Lima - Perú, durante el I Congreso de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica. Lima fue la ciudad sede hasta 1992 y en el año de 1993 se cambió para Quito - Ecuador, donde se registra de manera permanente. La Coica, inicialmente se constituye con organizaciones indígenas de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, posteriormente se incorporan Guyana, Guyana Francesa, Venezuela y Surinam. Cada Organización Nacional tiene sus organizaciones regionales y federaciones, donde se afilian los Pueblos o Comunidades Indígenas, con el fin de incidir internacionalmente con otros pueblos indígenas para el reconocimiento de nuestros derechos territoriales indígenas y el derecho a la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado, y vinculante, frente a los modelos de desarrollo que se interponen y de nuestros derechos indígenas propiamente dichos en las Naciones Unidas (Foro Permanente sobre Pueblos Indígenas).

Asimismo, la Coica nace con el propósito de defender nuestros derechos territoriales indígenas contra daños ambientales y sociales, saqueo indiscriminado de sus recursos y con el fin de recuperar y revalorizar su espiritualidad y sabiduría ancestral. Y en este contexto, y con estos mismos objetivos la Coica trabaja actualmente en la generación de iniciativas propias, generando nuevos paradigmas como es el caso de REDD+ Indígena, una de las alternativas indígenas en la Amazonia para la protección de los bosques y ecosistemas amazónicos, iniciativa cuya meta es el reconocimiento y respeto del concepto amazónico Territorios de Vida Plena, basándose en enfoques, principios y estrategias alternativas desde la cosmovisión y realidad de los pueblos indígenas amazónicos.

La aplicación de mecanismos REDD+ es decisión de los Estados nacionales, sin embargo, es importante que las opiniones de los pueblos y comunidades indígenas sean observadas y tomadas en cuenta durante todo el proceso, desde el diseño hasta la ejecución, y que los procesos respeten los principios de transparencia, participación y equidad, valorando los Planes de Vida Plena y las agendas y prioridades de cada pueblo. Los Pueblos Indígenas son piezas clave y no deben quedar fuera del debate y la toma de decisiones.

En este contexto la Coica empezó hace aproximadamente 3 años, una campaña de información sobre REDD+ en el ámbito de toda la Cuenca Amazónica a través de las organizaciones nacionales. El proceso se inició con un monitoreo del trabajo en los procesos REDD+ de cada uno de los 9 países miembros de Coica, donde se determinó que tanto entre países como dentro de cada uno de ellos, existía diversidad en relación al conocimiento sobre REDD+ y al involucramiento en diferentes procesos. Mientras algunos pueblos y

comunidades estaban involucrados en proyectos piloto REDD+, otros ni siquiera sabían de la existencia de este mecanismo. Actualmente, el concepto y los objetivos de REDD+ Indígena están definidos y socializados en los nueve países. El mecanismo que se ha utilizado para la campaña de información es crear espacios de encuentro no sólo con el sector indígena, sino también con actores públicos y privados con el fin de escuchar sus opiniones sobre REDD+ y así contribuir a un debate informado, tratando de evitar confusiones y conflictos. El papel de la Coica consiste en coordinar estos esfuerzos y procesos, y promover la transparencia, independientemente de si algunos grupos están a favor o en contra de REDD+.

En el Ecuador, el Ministerio del Ambiente ha brindado la facilidad de crear mesas de trabajo, lo cual ayuda a debatir y escuchar posibles discrepancias. El reto es definir la sostenibilidad de los procesos y asegurar que se respeten los derechos contemplados en la Constitución para los pueblos indígenas y para la naturaleza.

La iniciativa REDD+ indígena va por buen camino, se presentó en la Cumbre de Cambio Climático en Durban (COP17, 28 noviembre - 9 diciembre 2011) y se contó con el apoyo de diversas ONG y varios países. Sin embargo, aún falta mucho por hacer. Si bien el concepto y los objetivos están definidos (reconocimiento de los derechos territoriales indígenas y revalorización de sus conocimientos y prácticas ancestrales, para evitar que sigan desapareciendo los pueblos indígenas, incluyendo aquellos en aislamiento voluntario), la metodología de aplicación está todavía en proceso de construcción. Para dicha construcción se está trabajando con el apoyo de aliados estratégicos y con las organizaciones nacionales.

Los próximos pasos de esta iniciativa son:

- Avanzar en acuerdos con las organizaciones aliadas.
- Analizar cómo los gobiernos apoyan las demandas de los pueblos indígenas.
- Pedir apoyo a la cooperación.
- Visibilizar las demandas de la cuenca amazónica
- Promover el trabajo conjunto entre distintos actores
- Incidir en ámbitos clave como la próxima Cumbre de la Tierra Río+20.
- Abogar por la transparencia y participación efectiva de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones.
- Implementar un Observatorio Amazónico sobre REDD+ sobre las alternativas de «REDD+ Indígena» y la construcción de formas de financiamiento alternativo.
- Organizar mesas de diálogo sobre “REDD+ Indígena” en cada país amazónico con las organizaciones indígenas

Reforestación en la Amazonía Ecuatoriana



Fotografía: Luis Fernando Jara

hectárea conservada y puede variar según la cantidad de hectáreas ingresadas al programa. (MAE, 2012). En estos años la cobertura de Socio Bosque ha crecido, sin embargo, aún existen ciertas críticas al programa. Los pueblos indígenas aglutinados en la Confeniae (2010) cuestionan el mecanismo ya que a su criterio el programa mantiene una lógica mercantil de los bienes de la naturaleza²¹.

Finalmente, en el 2010 se estableció un impuesto a la tenencia de tierras rurales que superen las 25 hectáreas, sin embargo, es posible ser exonerado del pago del impuesto siempre y cuando en esas tierras exista bosque²², factor que puede ser considerado como un incentivo para los tenedores de tierra en favor de sembrar bosques

21 La cuarta resolución del pronunciamiento de la CONFENIAE, realizado el 27 de septiembre en Puyo establece: "La selva, los Bosques y la biodiversidad de la Amazonía y de Latinoamérica son el pulmón de la humanidad. No permitiremos que sean tratados como sumideros de carbono, como se pretende hacer a través de propuestas como REDD o programas de Socio Bosque o Socio Páramos, a través de los cuales usurpan a las comunidades de sus ecosistemas y se mantiene la lógica mercantil de los bienes de la naturaleza".

22 El Acuerdo Ministerial 069 del 10 de mayo de 2011 emitido por el MAE establece en el artículo 2 los tipos de propiedades para los cuales se puede presentar solicitud de exoneración del impuesto a tierras rurales como: los inmuebles ubicados en ecosistemas páramos, en áreas de protección o reserva ecológica públicas o privadas, humedales y bosques naturales, inmuebles que cumplan una función ecológica y en cuyos predios se encuentren áreas de conservación voluntaria de bosques y ecosistemas prioritarios, territorios que se encuentren en la categoría de PANE, áreas protegidas de régimen provincial o cantonal, bosques que se encuentren calificados como bosques y vegetación protectora, bosques privados y tierras comunitarias (MAE, 2011c).

o mantener en pie los bosques en su posesión. Esto implica que este impuesto también puede ser pagado a través de la aplicación de programas de forestación dentro de los predios (Reglamento a la Ley Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado, 2011).

De hecho, a partir de que este impuesto entró en vigencia (2010) las solicitudes de ingreso a Socio Bosque se han incrementado en aproximadamente un 70% en relación al año anterior²³.

¿Cuáles son las normativas extrasectoriales que afectan a los bosques?

Si bien la Constitución del 2008 reconoce los derechos de la naturaleza, entre ellos, los bosques, su manejo no se prioriza dentro de los sectores estratégicos para el desarrollo del Ecuador. Los sectores identificados como estratégicos son: eléctrico, agua, hidrocarburos y minas, telecomunicaciones y sociedad de la información, a cargo del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos creado el 3 de enero del 2008.

23 Comunicación personal. Econ. Max Lascano, director del programa Socio Bosque, 10 de febrero 2012.

RECUADRO 4. El Programa Socio Bosque y sus logros Econ. Max Lascano, Programa Socio Bosque - MAE

El Programa Socio Bosque nace en el año 2008 como una innovadora iniciativa del Gobierno ecuatoriano, con el propósito de reconocer la voluntad, de comunidades y propietarios privados de conservación de bosques, páramos y otras coberturas boscosas nativas. El Programa entrega un incentivo económico por hectárea por año a quienes voluntariamente suscriben un convenio de conservación por el lapso de 20 años.

Con esta iniciativa se busca conservar, alrededor de 4 millones de hectáreas de bosque y otros ecosistemas nativos, reducir de forma significativa la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, además de mejorar las condiciones de vida de campesinos, comunidades indígenas y demás población asociada a los bosques.

Desde el inicio de su implementación en el año 2008 hasta la actualidad, Socio Bosque ha pasado de 170 364 a 883 223 hectáreas conservadas en el ámbito nacional, registrando un crecimiento acumulado de hectáreas de cerca del 418%.

Tabla 3. Resultados del programa Socio Bosque, año 2011

INDICADORES	2011		
	Individuales	Comunitarios	TOTAL
Número de convenios	1.471	92	1.563
Hectáreas bajo conservación	11.4701,44	768.521,70	883.223,14
Beneficiarios	6.589	83.573	90.162
Familias	1.648	36.472	38.120

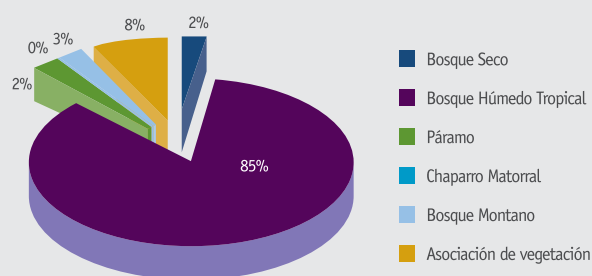
Fuente: Estadísticas Programa Socio Bosque, 2011

Si bien el número de convenios suscritos da cuenta de una mayor participación de propietarios individuales, los acuerdos firmados con comunidades indígenas y campesinas, 87% y 92% respectivamente, las cuales además representan a 10 etnias y nacionalidades indígenas del país, conforman el mayor aporte en hectáreas conservadas y población beneficiaria

El valor transferido por concepto de incentivos a las comunidades constituye un aporte indiscutible para el desarrollo de actividades enfocadas a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes; salud, educación, adecuación de viviendas, letrinización, agua entubada y electrificación, son algunos de los rubros en el ámbito comunitario a los cuales se destina, en promedio, el 34% del incentivo anual. El restante 66% se distribuye en actividades de conservación, desarrollo económico productivo y fortalecimiento organizacional.

Con 5 tipos de ecosistemas representados, Socio Bosque buscará para el año 2012 alcanzar el millón de hectáreas conservadas, así como dar los primeros pasos para la ejecución de nuevos capítulos de incentivos.

Gráfico 2. Porcentaje de áreas conservadas por tipo de ecosistema, año 2011.



Fuente: Estadísticas Programa Socio Bosque, 2011

Para el 2011 el Estado designó 4 692 millones de dólares para el plan nacional de inversiones (SENPLADES, 2010), donde las prioridades fueron:

- Sectores Estratégicos (Incremento de cobertura y eficiencia energética, y otros proyectos) –26,21% del total de la inversión.
- Desarrollo Social (Capacidades humanas y protección social) – 27,01% del total de la inversión.
- Sector Productivo (Vialidad e infraestructura productiva) – 22,27% del total de la inversión

Dentro de éstos, para el programa Socio Bosque (que se encuentra dentro del sector de Patrimonio - 4,53% del total de la inversión) se presupuestaron en el 2011 7,13 millones de dólares, lo cual equivalió al 0,15% del presupuesto total. Analizar la inversión que el sector ambiental está recibiendo es sustancial, pues permite visibilizar la necesidad de atención que requiere este financiamiento dados los efectos de la inversión pública en los sectores estratégicos²⁴.

²⁴ La asignación presupuestaria para el sector ambiental según datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas, ha variado en el transcurso de los últimos tres años. En el 2009 fue de 75,98 millones, en el 2010 de 54,56 millones y en el 2011 de 74,61 millones de dólares.

Al analizar las provisiones que cada sector destina para el manejo y conservación de los bosques se observa una heterogeneidad de criterios. La Secretaría Nacional del Agua por ejemplo tiene como objetivo la conservación de bosques nativos con la finalidad de preservar las fuentes acuíferas. En cambio, en torno a la actividad minera, de acuerdo a la Ley (2009 y modificada en el 2011) se considera la utilización racional de los recursos naturales; se prohíben actividades extractivas de recursos no renovables en áreas protegidas, a menos de que exista una petición fundamentada de la Presidencia de la República y declaratoria previa de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional. Contempla además la compensación de daños y perjuicios, entre ellos revegetación y reforestación en caso de que la actividad minera requiera de trabajos que obliguen al retiro de la capa vegetal y la tala de árboles. La ley de hidrocarburos de 1978 y modificada en el 2011) menciona también que las actividades deben desarrollarse preservando el medio ambiente y permitiendo la regeneración de los ecosistemas. Finalmente, el sector eléctrico cuenta con un 'Reglamento ambiental para actividades eléctricas', promulgado en el 2001 y modificado en el 2008, el cual especifica que todos los proyectos eléctricos deben tener estudios de impacto ambiental y planes de manejo y que el MAE será el encargado de otorgar las licencias ambientales a los proyectos que hayan sido aprobados previamente por el Conelec. Pese a estas provisiones puntuales en las leyes, en el plan nacional de inversiones no se presenta una consideración sobre los efectos acumulativos que las actividades priorizadas para el desarrollo del Estado pueden tener sobre los bosques (i.e. los flujos hidrológicos de proyectos hidroeléctricos que se construyan en el país, dependerán en gran medida de los ecosistemas forestales). Por consiguiente, es

necesario que exista no sólo la obligación de presentar un estudio de impacto ambiental, sino que también se considere el impacto global que tienen estas actividades sobre los bosques. Esto implicaría el establecimiento del mecanismo de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como herramienta a ser utilizada para el análisis de los impactos ambientales en planes, programas y proyectos sectoriales, en seguimiento a las tendencias de la región y de instituciones de cooperación multilateral para la evaluación de los efectos acumulativos de los impactos ambientales (Dalal-Clayton & Sadler, 2005).

Como aspecto adicional, se ve necesario profundizar el análisis de cómo estas provisiones en los distintos sectores se operativizan en el accionar diario de las empresas que desarrollan actividades en áreas de bosques. Pues, como se menciona en el artículo 22 del Reglamento de Participación de la Ley de Gestión Ambiental (2008), "Si una vez realizada la participación social prevista en este reglamento, los sujetos de la participación social se opusieren a la actividad o proyecto que genere impacto ambiental, ésta no podrá llevarse a cabo, a menos que la autoridad competente insista en su realización, lo cual será resuelto por la instancia superior".

Finalmente, un punto importante a mencionar es el rol de los gobiernos regionales que, a través del Código de Ordenamiento Territorial, adquieren nuevas competencias de gestión ambiental, las cuales deben ser claramente definidas con la finalidad de evitar superposiciones y duplicación de esfuerzos.

Trabajo en semilleros de pino. Aglomerados Cotopaxi



Fotografía: Danilo Arévalo

RECUADRO 5. Avances en la construcción del Programa Nacional REDD+

Lorena Falconí, Subsecretaría de Cambio Climático

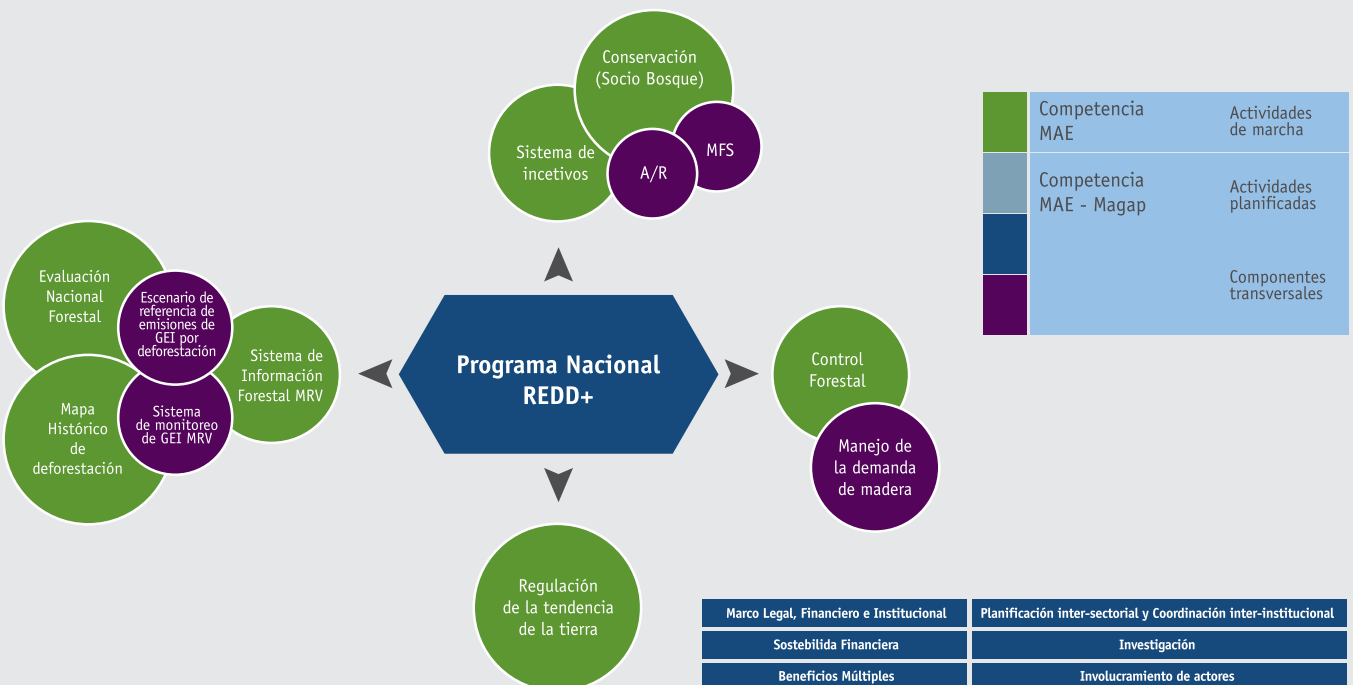
Para el Ecuador, en calidad de país signatario de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Cmnucc), consciente de su importante riqueza natural (que ha permitido incluirlo entre los países megadiversos del mundo) y considerando la alta tasa de deforestación presente en el país, el mecanismo REDD+ surge como una alternativa para contribuir a la mitigación del cambio climático a través de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) causadas por la deforestación y degradación de los bosques. Además, el '+', que reconoce el rol de la conservación, el manejo forestal sostenible y el incremento de los reservorios de carbono forestal, permitirá al Ecuador potenciar beneficios múltiples sociales y ambientales, con una visión más integral hacia el desarrollo sostenible y permitiendo el mantenimiento de la diversidad biológica en el país.

En el ámbito internacional, en el marco de la Cmnucc, se han identificado tres fases para la implementación de REDD+ en los países, las cuales deberán ser implementadas a escala nacional, y en concordancia con las capacidades y recursos

nacionales. En este sentido, la primera fase de REDD+, denominada de preparación, da a los países directrices para el diseño de una Estrategia Nacional REDD+, la cual servirá de marco de referencia para la implantación de actividades REDD+ en los países.

En el Ecuador, el Ministerio del Ambiente, a través de la Subsecretaría de Cambio Climático, se encuentra liderando el proceso de construcción del Programa Nacional REDD+, el cual se enmarca en el Plan Nacional de Mitigación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y en el nuevo Modelo de Gobernanza Forestal del Ecuador. El Programa Nacional REDD+ (PnREDD+) constituye el marco de referencia para el desarrollo e implementación de actividades REDD+ en Ecuador, y debe ser concebido como una herramienta de planificación y apoyo que permita establecer políticas, medidas, actividades y proyectos tendientes a reducir la deforestación en el Ecuador y sus emisiones asociadas. En el momento se ha definido el esquema del Programa, donde se han identificado los componentes temáticos y transversales

Gráfico 3. Componentes del PN-REDD+



(como se puede observar en el gráfico a continuación). Adicionalmente el esquema contiene actividades y proyectos como la Evaluación Nacional Forestal y el Mapa Histórico de Deforestación, entre otros, que se encuentran en implementación y producen información necesaria para establecer el componente del escenario de referencia de REDD+ y el sistema de información forestal MRV para el Ecuador. Actualmente, se está desarrollando un borrador del PnREDD+, el cual posteriormente será construido de manera participativa con los actores clave identificados desde el Ministerio del Ambiente.

Uno de los componentes transversales del PnREDD+ es el involucramiento de actores, para lo cual desde el 2011 el Ministerio del Ambiente, a través de la Subsecretaría de Cambio Climático, conformó dos grupos de participación de actores, la Mesa de Seguimiento del Programa ONU REDD y el Comité Nacional de los Estándares, para dar seguimiento a los procesos de revisión del documento de propuesta del

Programa Nacional Conjunto de Ecuador para el Programa ONU REDD y para la interpretación nacional de los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (REDD+SES), respectivamente. Estas instancias de participación tenían prevista una duración de seis (6) meses y un (1) año respectivamente, sin embargo sus períodos de gestión se alargaron hasta enero del 2012, en el caso de la Mesa de Seguimiento, y hasta marzo del 2012, en el caso del Comité Nacional de los Estándares.

En el momento la Subsecretaría de Cambio Climático se encuentra desarrollando una propuesta para conformar una instancia única de diálogo, involucramiento, participación, deliberación, consulta y seguimiento de los actores clave de la sociedad civil y de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos, pueblo montubio y comunas, para todos los procesos relacionados al mecanismo REDD+ que lleve adelante el Ministerio del Ambiente.

Nuevas necesidades de transparencia- REDD+

El mecanismo REDD+ (Reducciones de Emisiones por Degradación y Deforestación que incluye la función de la conservación, gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono (Programa ONU REDD (s/f)) está ahora en la agenda mundial. La importancia que éste ha tomado se debe principalmente a sus implicaciones en el uso de recursos y en la cantidad de beneficios económicos que se podrían recibir a través de su aplicación. A escala mundial se han generado diversas reacciones y es evidente la necesidad de que estos procesos sean transparentes desde su diseño e implementación, hasta su evaluación y monitoreo.

Entre varios procesos establecidos para la aplicación de REDD+, Ecuador es parte del Programa de las Naciones Unidas para REDD (ONU REDD) desde octubre del 2009 cuando fue formalmente aceptado como país "observador" del Programa. A través de la aceptación del Programa Nacional Conjunto en marzo del 2011, el Ecuador pasó de ser "país observador" a ser "país beneficiario", y se une a los doce países piloto donde se implementan actividades de preparación al mecanismo REDD+.

Al respecto se han generado varias publicaciones, en las cuales se analizan brevemente estos temas. Por ejemplo, el documento Proceso de Preparación para REDD-plus en Ecuador, publicado por The Forest Dialogue (TFD) en 2010 menciona que "La población no está debidamente informada sobre los conceptos básicos de REDD-plus y los proyectos relacionados. Los conceptos básicos de REDD-plus, como el secuestro y almacenamiento de carbono, son ajenos a las comunidades visitadas. Para que las comunidades comprendan cabalmente qué es el carbono y en qué consiste REDD-plus, es necesario

hacer más que solo traducir estos conceptos" y por otro lado el Mapeo de actores y experiencias en REDD+ en Ecuador publicado por EcoDecisión en mayo del 2010 concluye que los actores secundarios, entre ellos asociaciones de madereros, asociaciones campesinas y organizaciones indígenas, aún están al margen de algunos procesos: "Existen buenos vínculos entre actores clave y primarios, sin embargo, hace falta un esfuerzo mayor para integrar a actores secundarios, tanto del Estado, sector privado y sociedad civil, a una estrategia nacional que busque disminuir la deforestación".

Frente a esto, el MAE, junto con EcoDecisión, Conservación Internacional Ecuador y la GIZ publicó el libro REDD+ en Ecuador: Una Oportunidad para Mitigar el Cambio Climático y Contribuir a la Gestión Sostenible de los Bosques, que contiene información oficial sobre el mecanismo REDD+. Este libro constituye un primer esfuerzo para llegar a los distintos actores con información fiable, y a partir del mismo se desarrollarán otros materiales de capacitación e información. Adicionalmente, la Subsecretaría de Cambio Climático ha conformado dos instancias de participación de la sociedad civil, pueblos y nacionalidades indígenas: la Mesa de Seguimiento del Programa ONU REDD+ y el Comité Nacional de Estándares Sociales y Ambientales para REDD+. Estas dos instancias están conformadas por representantes de grupos de la sociedad civil, está pendiente el informe final que dé cuenta de cómo los miembros del Comité han socializado la información con sus representados y de cómo el Comité ha recogido e incorporado las opiniones de éstos. En el momento la Subsecretaría de Cambio Climático está trabajando en una propuesta para la conformación de una plataforma única

Aprovechamiento Forestal, Napo - Ecuador



Fotografía: Juan Carlos Izurieta

y formal de participación, diálogo e involucramiento para todos los procesos relacionados con el mecanismo REDD+ que el MAE lidera. Adicionalmente, el Ecuador será un país piloto para la implementación de la Evaluación Participativa de la Gobernanza (PGA por sus siglas en inglés) la cual es una iniciativa del programa ONU REDD para evaluar temas relacionados con la participación e involucramiento efectivo de todos los actores clave.

Existen todavía voces críticas al proceso de diseño de mecanismos REDD+, por ejemplo, la Coica publicó un manifiesto contra los riesgos de que REDD+ se convierta en un negocio que beneficie a grupos de poder en desmedro de las poblaciones indígenas que viven en los bosques “Demandamos garantías y condiciones inmediatas para los Pueblos antes de avanzar más en estos procesos sobre REDD+ hasta que sean debidamente atendidas” (Coica, 2011).

Finalmente, respecto al programa Socio Bosque y su relación con REDD+, es importante mencionar que Socio Bosque forma parte de la Estrategia Nacional REDD+ y se considera que a futuro algunas áreas de bosque integradas al mismo tienen potencial para participar en un esquema REDD+. Sin embargo, pese a que ambos programas promueven la conservación del bosque, existen diferencias sustanciales entre ellos; mientras el programa REDD+ integra las áreas de bosque con una alta amenaza comprobada y que permitan captura de carbono, el programa Socio Bosque se enfoca en la conservación de todas las áreas boscosas que generen servicios ambientales en general, sin limitarse a la captura de carbono, donde la amenaza no es una variable definitiva en el momento de integrar hectáreas de bosque a formar parte del programa²⁵.

²⁵ Comunicación personal. Economista Max Lascano. Director del programa Socio Bosque. 10 de febrero 2012.

RECUADRO 6. Una visión de REDD+ desde el sector privado

Luis Fernando Jara, PROFAFOR.

Profafor es una empresa privada establecida en Ecuador en 1993, que trabaja en el tema REDD+ desde el año 2008. Dio sus primeros pasos mediante la realización de una preevaluación nacional para determinar áreas potenciales para el desarrollo de proyectos REDD+. Posteriormente a esta etapa se dio inicio a dos proyectos piloto a escala subnacional reconocidos por el Ministerio del Ambiente (MAE): uno ubicado en la provincia de Francisco de Orellana con comunidades indígenas Kichwas y otro en la provincia de Zamora Chinchipe en el cantón Guaysimi, con comunidades Shuar. Una lección aprendida del proceso de diseño y formulación de los proyectos, es que se debe contar por lo menos con 50 000 hectáreas de bosques naturales amenazados para que la aplicación de un programa REDD+ sea atractivo para cualquier inversionista, ya que con pocas hectáreas, los costos de transacción de la negociación con inversionistas son muy elevados.²⁹ No obstante, el contar con tierras forestales con títulos de propiedad reconocidos legalmente, como fue el caso en los dos proyectos, no es requisito suficiente ni único, ya que en primera instancia es imperante que en estas zonas aparentemente aptas para la aplicación de REDD+ exista evidencia de deforestación o degradación del bosque.

En el ámbito nacional, ningún proyecto REDD+ ha sido implementado hasta el momento. Profafor ha sido líder en este proceso llegando hasta la fase de negociaciones con inversionistas en Europa. Sin embargo, el proceso se encuentra detenido porque algunas de las comunidades indígenas participantes desistieron en el último minuto a causa de influencia externa en contra de REDD+. En el país existen aproximadamente otras cinco iniciativas que en su mayoría se encuentran en fase de arranque²⁶.

Uno de los actores principales, además de las comunidades indígenas, que forma parte de REDD+ es sin duda el Ministerio del Ambiente (MAE). Como es de conocimiento general, el MAE está llevando a cabo el programa de incentivos para la conservación, Socio Bosque, el cual momentáneamente se convirtió en un tipo de 'competencia' para los proyectos REDD+, ya que ciertos miembros de comunidades indígenas buscaban adherirse a la iniciativa que les genere mayores beneficios económicos. Los proyectos REDD+ aparentemente resultan más atractivos debido a dos de sus características: i) la estabilidad en el largo plazo y ii) la tendencia al alza de los precios de los créditos de carbono.²⁷

REDD+ constituye una opción beneficiosa para el país que permite conservar los recursos forestales. Sin embargo, la forma como dichos beneficios se distribuirán entre los miembros de la comunidad es un factor controversial. Frente a esto, desde Profafor se planteó en los mencionados proyectos reinvertir el dinero derivado de la venta de los créditos de carbono, en proyectos productivos que sean ambientalmente sostenibles, que generen ingresos adicionales y permitan la redistribución de estos entre los miembros de la comunidad. Igualmente se propuso a la comunidad la

26 El tiempo requerido para diseñar, formular y acordar con comunidades un proyecto piloto es de aproximadamente tres años, con la condición de que existan buenas relaciones con las comunidades indígenas participantes.

27 La adherencia del programa Socio Bosque a REDD+ podría ser compleja debido a que una iniciativa como esta busca la condición de adicionalidad, es decir, requiere ser aplicada en zonas donde exista peligro de deforestación o degradación del bosque, condición que no sucede en un área ya integrada al marco de un programa de conservación, como es el caso de las hectáreas que ya forman parte de Socio Bosque.

implementación de un sistema de microcrédito al cual los miembros de la comunidad puedan acceder sin mayor dificultad, como alternativa para aumentar la producción de alimentos y atender necesidades básicas, y de esta forma disminuir la presión sobre el bosque. Esto pretende efectivizarse a través de un convenio con una cooperativa que empleará un porcentaje de los recursos provenientes de REDD+ más un aporte propio para otorgar microcréditos para actividades lucrativas (costureros comunitarios, artesanías, productos no maderables y ecoturismo) que fluctúen entre los 100 y 500 USD.

El diseño e implementación de proyectos REDD+ debe sortear obstáculos, entre los que predominan los de tipo social. Por ejemplo, los pueblos indígenas presentan barreras de lenguaje y conflictos culturales que dificultan la difusión apropiada de los fundamentos de REDD+. De hecho no existen traducciones de ciertos términos a lenguas nativas y adicionalmente, muy poco se ha divulgado y reconocido oficialmente por parte del Gobierno hacia las comunidades, acerca de la disponibilidad de este tipo de proyectos, lo cual genera desconfianza entre los miembros de las comunidades. No obstante, cabe recalcar que un paso importante que ayudó a mejorar la situación descrita fue la publicación del libro REDD+ en Ecuador realizado por el Ministerio del Ambiente y que ha sido distribuido a líderes indígenas. Por otro lado, muchas organizaciones comunitarias son muy débiles en su estructura organizativa y contable, no cumplen sus reglamentos internos²⁸ y como consecuencia, la fragilidad de las bases comunitarias genera una problemática compleja que dificulta poner en marcha un proyecto REDD+. Las comunidades en algunos casos no tienen conocimiento de la norma forestal nacional e incluso desconocen la existencia del Ministerio del Ambiente, ya que ellos tratan directamente con el intermediario quien les compra la madera. En este contexto, se tiene un panorama poco alentador para la asunción de responsabilidades contractuales que deben adquirir las comunidades al formar parte de un proyecto REDD+, el cual les exigirá que cumplan ciertas obligaciones, cuya omisión puede ser sancionada de acuerdo con las condiciones del contrato acordado con las mismas comunidades.

Finalmente, basados en la experiencia adquirida, se plantean algunas recomendaciones generales para la implementación de REDD+:

- Generar información prioritaria y a diferentes niveles, partiendo desde el más básico.
- Promulgar y promocionar a REDD+ oficialmente en el Ecuador, informar a las comunidades, a los gobiernos locales que existe un interés por parte del gobierno en esta iniciativa. Es decir, que exista un posicionamiento oficial y que sea de conocimiento común para evitar que REDD+ sea desvirtuado.
- Trabajar en el diseño de políticas sectoriales que no se contrapongan, principalmente entre el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y los Gobiernos Autónomos Provinciales y Parroquiales (GAP) para así evitar que desde las instituciones públicas se promuevan políticas que generen incentivos adversos y perversos hacia los bosques.

28 Un reglamento interno manifiesta que se debe solicitar un permiso para sacar árboles del bosque, sin embargo, en múltiples ocasiones internamente se hace caso omiso de la normativa.

CONCLUSIONES

¿Cómo estábamos en el 2011? Algunas reflexiones de los resultados pasados?

El proyecto de Transparencia Forestal en Ecuador empezó en agosto del 2010 y el primer informe se publicó en mayo del 2011. Aunque el tiempo entre la publicación del informe 2010 y la recopilación de información para el informe 2011 resulta corto, el esfuerzo de realizar el presente informe ha sido positivo, pues si bien los cambios aún no logran ser significativos, la comprensión de cómo está la información anualmente permite orientar acciones de mejora entre las distintas instituciones desde una perspectiva histórica.

En el 2011 se observaron cambios en el desempeño de las instituciones públicas, por ejemplo, se eligió a un nuevo Defensor del Pueblo y se iniciaron procesos de monitoreo más activo de la LOTAIP por parte de la misma Defensoría del Pueblo y de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión. Sin que estos cambios sean atribuibles al impacto del proyecto de Transparencia Forestal, sin duda generaron oportunidades de reingreso de la TAI en la discusión de políticas públicas. Además se observó una mejora sistemática en el cumplimiento del artículo 7 de la LOTAIP en las instituciones monitoreadas. Sin embargo, a pesar de contar con un ambiente favorable, en el caso del sector forestal como se discutió anteriormente, no hay grandes variaciones.

Pese a esta limitante sectorial, con el lanzamiento del Informe de Transparencia y Acceso a la Información del Sector Forestal Ecuatoriano 2010 se logró que el tema tenga más relevancia en la agenda pública. El análisis desarrollado en el informe 2010, generó discusiones entre las instituciones monitoreadas. Si bien algunas instituciones recibieron los resultados con cautela y desconcierto, otras en cambio encontraron recomendaciones para mejorar la gestión de la información y se mostraron muy receptivas. Por otro lado, pese a que durante varios años, a partir de la promulgación de la LOTAIP en el 2004, varias organizaciones de la sociedad civil-OSC siguieron promocionando su cumplimiento, no es sino con el lanzamiento del Informe del 2010, cuando la transparencia y acceso a la información (TAI) en el sector forestal se plantea como trascendental entre las OSC –especialmente las ambientales. Los resultados del informe 2010 permitieron procesos de diálogo con los distintos sectores (público, privado y OSC), generándose posibilidades de articular acciones para incidir en la mejora de los niveles de TAI. Por otra parte, los resultados del Informe 2010 posibilitaron un encuentro más periódico entre las OSC, para reflexionar cómo la TAI permite fortalecer la gobernanza forestal en el país. Esto se tradujo en la realización de varios talleres de discusión, organizados tanto por Grupo FARO (GF) como por las organizaciones vinculadas al tema forestal en distintas ciudades del país. En los medios de comunicación, la transparencia forestal logró varios espacios, donde a través de entrevistas (en

medios impresos y radiales) se ha tratado el tema. Todo esto ha permitido difundir ampliamente el mensaje de la importancia de la transparencia y acceso a la información forestal, de la rendición de cuentas y de la participación ciudadana, para mejorar las políticas públicas en el sector.

Sobre transparencia y acceso a la información

Es importante destacar que el Ecuador cuenta con un sólido marco legal e institucional que garantiza la transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, este marco tiene debilidades en su aplicación sectorial (como en el caso del forestal) pues sigue siendo muy general. Es necesario que se revise la normativa para hacer frente a los vacíos legales y que se especifique el tipo de información que cada sector debe hacer pública (i.e. listas de infractores, mapas de tenencia y uso del suelo, planes de aprovechamiento, volúmenes movilizados, tasas pagadas). Adicionalmente, no basta con que exista un marco legal sino que, para que todas las disposiciones legales se lleven a la práctica, es necesario que exista mayor voluntad política y cultura organizacional, infraestructura tecnológica, recursos presupuestarios, refuerzo a sanciones, incremento de demandas ciudadanas por información, mecanismos claros de la aplicación, mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana en la toma de decisiones.

Si bien en este año se observaron oportunidades de ingreso de la TAI en la discusión de política pública debido a cambios en el desempeño de las instituciones públicas, por factores jurídicos (en este año 2011 se eligieron funciones de control social: Defensoría) y de cambio de gestión (la SNTG inicia procesos de monitoreo más activo de la LOTAIP), difícilmente atribuibles al impacto del proyecto, en el caso forestal como se discutió anteriormente, no hay grandes variaciones.

A más del marco legal, temas como procesos para asegurar la consulta y participación ciudadana, regímenes de tenencia de tierras, actividades extrasectoriales que afectan a los bosques (agricultura, minería, petróleo), incentivos para manejo forestal sustentable, sistemas de control y administración forestal (ubicación de programas de aprovechamiento autorizados, incautaciones, multas y sanciones), presupuestos, entre otros, deben estar claros para la población. Si este tipo de información no existe se la debe generar, y si existe ésta debe ser fácilmente accesible. Como se especifica en el reglamento de aplicación de los artículos 7 y 12 de la LOTAIP publicado por la Defensoría del Pueblo (2011, Registro

Oficial 579): “si los documentos no están disponibles en el sitio web se debe especificar la forma en que se puede acceder a ellos”. En este sentido es importante recalcar que mediante solicitudes de información para la generación de este informe, fue mucho más eficaz la respuesta de las instituciones públicas subnacionales antes que el núcleo central. Probablemente esto se debe a que la cantidad de información que maneja el Gobierno central es mucho mayor y está más dispersa, lo cual dificulta la posibilidad de dar una respuesta en el tiempo determinado por la ley. Esto evidencia la necesidad de contar con sistemas de administración de información en todas las instituciones del sector público que permitan dar respuestas más eficientes a las solicitudes de información enviadas.

Es importante resaltar también que no sólo el sector público debe ser transparente, el sector privado y las OSC deben también rendir cuentas de sus actividades y hacer pública la información que generan. Las OSC y sector privado desarrollan a través de sus investigaciones e intervenciones bienes y servicios públicos no estatales. Hoy en día en plena sociedad de la información y conocimiento, es clave que lo generado por OSC y sector privado en materia forestal y más ampliamente en torno a lo ambiental sea de acceso público para la ciudadanía. Sólo con información y conocimiento público de los distintos actores se podrán abrir y enriquecer espacios de discusión para la construcción de políticas públicas participativas e inclusivas.

Sobre la normativa forestal

Está claro que existe un avance en el tema de bosques como se evidencia con la publicación del documento de Gobernanza Forestal en el Ecuador (MAE, 2011d). Sin embargo, los temas pendientes como la creación del Código Ambiental y la Superintendencia Ambiental son procesos que no tienen fecha límite de ejecución y de cuyo proceso de construcción no se conoce mucho.

Otro tema importante es la relación entre los procesos y mecanismos REDD+ con la política forestal nacional, que requiere mayor claridad, pues la Edfse en su contenido, promueve acciones de conservación y uso sostenible de los bosques, sin embargo, no establece explícitamente ni de forma específica cuáles van a ser las estrategias del sector forestal frente a REDD+. Esto se debe a que la Edfse fue construida muchos años antes de que se concibiera una Estrategia Nacional REDD+ y es una muestra clara de que la normativa forestal requiere actualización y fortalecimiento.

Sobre el acceso a la toma de decisiones y la rendición de cuentas

Si bien el espíritu del cambio constitucional del 2008, era generar espacios para la participación ciudadana, en gran medida estas oportunidades no se han concretado por ausencia de reglas y mecanismos claros, por debilidad en la promoción de estos

espacios y su acceso efectivo entre el/a ciudadano/a común. Por otro lado, vale recordar que si bien la lengua oficial en el Ecuador es el castellano y los idiomas de relacionamiento cultural son el castellano, kichwa y shuar, la Constitución (2008) y el Plan del Buen Vivir (2009-2013) son los únicos que están disponibles en idiomas indígenas. Este tema es sumamente importante si se quiere que la población esté plenamente informada y participe efectivamente en la toma de decisiones, y -como se ha mencionado anteriormente- producir mejoras sustantivas en la gobernanza forestal, pues es en territorios indígenas donde está ubicada la mayor parte del bosque nativo remanente del país.

En relación a la rendición de cuentas, esta se midió a través del literal m) del artículo 7 de la LOTAIP, el cual especifica que las instituciones públicas deben presentar “Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño”. En este sentido, de las cuatro instituciones directamente relacionadas con la gobernanza forestal, sólo el MAE tiene un nivel de cumplimiento del 100% en este literal (m), mientras que el MAGAP y el MCP están entre el 41 y 60% y la SENAGUA como se explicó anteriormente, no tuvo información disponible en el momento del monitoreo.

Sobre las actividades extrasectoriales que afectan a los bosques

Pese a que la Constitución del 2008 reconoce los derechos de la naturaleza, entre ellos, los bosques, este sector no se prioriza como un tema relevante para el desarrollo del país, pues los sectores identificados como estratégicos son otros. Por esta razón, analizar la inversión que el sector ambiental está recibiendo se vuelve relevante, pues permite visibilizar la necesidad de atención y financiamiento que requiere este sector, dados los efectos derivados de la inversión pública en los sectores definidos como estratégicos.

Sobre REDD+

Un tema de coyuntura a escala mundial son los procesos REDD+. Cómo se están diseñando estos procesos, los mecanismos de aplicación, las oportunidades de participación ciudadana, y los temas presupuestarios aún no están claros. Existen algunas voces críticas sobre todo del sector indígena, que de hecho están considerando la creación de un REDD+ indígena. En este sentido, el Ecuador está trabajando en un Programa Nacional REDD+ que cuenta con el apoyo técnico y financiero del Programa Nacional Conjunto ONU REDD Ecuador. Adicionalmente, el MAE lidera el proceso de conceptualización de una estrategia de participación e involucramiento de la sociedad civil. Sin embargo, estos procesos deben ser mucho más públicos e involucrar a todos los sectores, sobre todo a quienes están relacionados directamente con los bosques como son comunidades indígenas, madereros, aserraderos, etc.

RECOMENDACIONES

Como se menciona en las conclusiones del presente documento, el no encontrar grandes variaciones entre los informes 2010 y 2011, revela la importancia de seguir fortaleciendo la transparencia y el acceso a la información para mejorar la gobernanza forestal y, es en ese sentido es un llamado a las instituciones públicas relacionadas a atender las recomendaciones del Informe 2011 con mayor celeridad. A continuación se presentan recomendaciones específicas para los diferentes actores involucrados en la gobernanza forestal.

A las instituciones directamente relacionadas con el sector forestal

En relación a transparencia

- Hacer fácilmente disponible la información referente al sector forestal en el país. Esto puede incluir traducción de los documentos relevantes para el sector forestal a idiomas nativos y utilización de medios más pedagógicos y de fácil comprensión para la ciudadanía, ubicación y volumen de aprovechamiento forestal, monto de tasas pagadas, infracciones sancionadas, principales generadores de deforestación y ubicación de los mayores casos de deforestación, entre otros.
- Establecer previamente a su funcionamiento, fechas claras en las cuales los programas o sistemas en construcción van a estar disponibles al público y cuándo los mismos generarán resultados.

En relación a la normativa forestal

- Profundizar en la explicación del documento de Gobernanza Forestal respecto a su vínculo con la Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable vigente y de cómo el nuevo modelo de gobernanza forestal trata el tema de participación ciudadana, recoge los mandatos de contar con una superintendencia ambiental y cómo se insertaría dentro del nuevo código ambiental.

En relación al acceso a la toma de decisiones

- Establecer un espacio de diálogo intersectorial (público, privado, OSC) permanente para la revisión de los posibles mecanismos jurídicos e institucionales que puedan afectar el manejo forestal en el país.

- Recoger lecciones positivas de la participación ciudadana en los procesos de construcción normativa y de política pública. De cara a procesos como la construcción de un nuevo Código Ambiental y del Plan Nacional REDD+, se recomienda atención a los procesos de participación de todos los actores involucrados para así lograr que los resultados sean más legítimos social y políticamente.

En relación al aprovechamiento forestal

- El SAF permite obtener información general sobre aprovechamiento de madera y delitos ambientales, sin embargo, para obtener información específica que permita tener una visión total de los programas de aprovechamiento, es decir dónde se otorgan más licencias en tiempo real, es necesario contar con una clave y contraseña a la cual sólo los usuarios registrados tienen acceso. La estructura del SAF2 todavía no es pública, por lo cual es probable que estas sugerencias ya se hayan tomado en cuenta. En este caso lo que hace falta es que la construcción de este tipo de sistemas sea participativa y que se socialicen con los usuarios antes de que empiece su funcionamiento de forma masiva. Esto fortalecerá la aplicación del SAF2 como una herramienta efectiva para mejorar la gobernanza forestal.
- Dado que el registro en el SAF es un proceso que se realiza en línea (a través de Internet), se podría establecer convenios con locales que presten servicios de internet para que una persona se capacite en el uso del sistema y pueda apoyar a los usuarios en el proceso de registro.
- Crear un sistema integrado de información forestal en un formato de acceso amigable para la ciudadanía. Esto significará un esfuerzo de gestión de la información pertinente a bosques actualmente administrado por distintas instituciones. Esta base deberá incluir la lista de personas que han cometido delitos ambientales y estar a libre disposición de las distintas instituciones relacionadas con el manejo de los bosques así como a la sociedad civil, y de esta manera posibilitar un registro cruzado que redundará en mejoras en la gobernanza forestal.
- Si bien el SAF es un instrumento que aporta a un mejor control, el tema del aprovechamiento va más allá de esto. Se requiere ampliar la información

forestal (dendrológica, de tecnología de la madera, de silvicultura y otros que son básicos para un aprovechamiento forestal sostenible).

En relación a actividades extrasectoriales

- Incluir previsiones para la integración de la Evaluación Ambiental Estratégica en los marcos de planificación sectorial del país. La inclusión de mecanismos y procesos de EAE fortalecerá la figura del MAE como Autoridad Nacional Ambiental, pues tendrá capacidad de evaluación y monitoreo de actividades extrasectoriales que actualmente impactan sobre el patrimonio natural a su cargo.

En relación a REDD+

- De cara a la implementación de mecanismos REDD+ y en función de las Estrategias País para enfrentar el cambio climático, es clave contar con espacios de deliberación plural con la participación de todos los sectores. Esto garantizará que las políticas, planes y proyectos tengan mayor viabilidad sociopolítica y redundarán en el objetivo del Plan Nacional del Buen Vivir PNBV 2009-2013 de lograr que el Ecuador transite hacia una economía postextractivista.

A grupos específicos (Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Comunidades y Asociaciones)

En relación a transparencia

- Empoderarse en el uso y aplicación de la LOTAIP incrementando las solicitudes de información a través de los canales oficiales.
- Publicar la información que generen en el marco de sus actividades.

En relación a la normativa forestal

- Influenciar de manera más activa en la discusión de la normativa y política forestal que está siendo construida. Por ejemplo, sería fundamental que, producto de procesos de reflexión y discusión desde la sociedad civil, se puedan realizar recomendaciones concretas para el fortalecimiento de la actual política de gobernanza forestal desde una visión que incentive el manejo forestal sostenible.

En relación al acceso a la toma de decisiones

- Involucrarse más y presionar para que las instituciones públicas cumplan con la normativa legal (de transparencia y acceso a la información). Y fomentar diálogos intersectoriales y acciones de coordinación con el Ministerio del Ambiente, para incidir en que realmente se consideren las externalidades negativas sobre los bosques del país, derivadas de las actividades extrasectoriales.

En relación al aprovechamiento forestal

- Establecer, en asocio con actores públicos y privados pilotos de transparencia forestal a escala subnacional para inspirar buenas prácticas (i.e Ordenanza Forestal en Orellana, Mesa Forestal en Napo)
- Procurar implementar desarrollo forestal comunitario. En relación a actividades extrasectoriales
- Involucrarse de forma más activa en los procesos de planificación, empezando por conocer y analizar la metodología de priorización de proyectos de inversión pública (la cual es de libre acceso a través de la web) que maneja la SENPLADES.

En relación a REDD+

- Coordinar las actividades que realizan en el marco de sus organizaciones, con las actividades que ejecuta el Gobierno central.
- Informar a todos los miembros de la comunidad sobre los conceptos básicos y los procesos que se desarrollan en relación al tema REDD+ y recoger sus dudas y sugerencias, mediante la generación de espacios de diálogo.

A la sociedad civil

En relación a transparencia y actividades extrasectoriales

- Lograr introducir en la agenda pública la necesidad de la creación de una LOTAIP sectorial, específicamente aplicada a los bosques y su manejo sostenible. Exigir que las instituciones públicas, especialmente aquellas que guardan vínculos directos con el sector forestal tengan a disposición de la sociedad civil toda la información

que exige el artículo 7 de la LOTAIP, la cual permite monitorear la gestión pública.

- Solicitar información sobre la inversión fiscal que realiza anualmente el Estado ecuatoriano tanto en el sector ambiental y en particular el forestal, en relación con la inversión para actividades extrasectoriales, como parte del ejercicio de rendición de cuentas que deben cumplir los órganos estatales.

En relación a la normativa forestal, REDD+ y el acceso a la toma de decisiones

- Informarse sobre la gestión y situación de los bosques en el país.
- Empoderarse de la garantía de participación prevista en la Constitución vigente, conformando veedurías y observatorios a la actividad forestal.

En relación al aprovechamiento forestal

- Cuestionar el origen de los productos forestales que se consumen y exigir que sean de procedencia legal

A los legisladores

En relación a transparencia

- Trabajar en la creación de estándares de transparencia y acceso a la información específicos para el sector forestal y establecer mecanismos claros para la aplicación de la normativa legal y el monitoreo de cumplimiento de la misma.

En relación a la normativa forestal

- Incluir en el debate sobre una nueva legislación e institucionalidad ambiental (Código Ambiental) la figura y rol de la Superintendencia Ambiental como lo establece el Artículo 213 de la Constitución vigente.
- Establecer claramente las competencias respecto a la gestión de los bosques para los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD), con el fin de evitar superposiciones y duplicación de esfuerzos.

En relación al acceso a la toma de decisiones

- Promover acuerdos para la generación de espacios de interacción más amplios donde las OSC nacionales y los dueños/usuarios de los bosques puedan participar activamente en las decisiones de la política pública.
- Tanto para el tema de determinación de criterios sectoriales de transparencia como para la actualización de la normativa forestal, se recomienda que existan procesos de diálogo con los distintos actores involucrados en el sector forestal (públicos, privados, sociedad civil), con el fin de garantizar la legitimidad de los procesos.
- Poner en práctica los Consejos de Participación Ciudadana con conformación intersectorial para apoyar en el ciclo de la política pública del sector forestal. Estos consejos deberán articular su accionar con los espacios de diálogo permanentes citados en la sección de recomendaciones de acceso a la toma de decisiones para la autoridad forestal.

En relación a actividades extrasectoriales

- Incluir previsiones para la integración de la Evaluación Ambiental Estratégica en el marco de planificación sectorial del país.

A las agencias internacionales

- Incluir como parte de sus lineamientos y políticas que todos los productos generados con sus fondos sean de fácil acceso para el público en general.
- Apoyar y fortalecer el diseño de criterios sectoriales para el cumplimiento de los marcos jurídicos e institucionales frente a la Transparencia y Acceso a la Información Pública a escala global y de esta manera orientar su aplicación en los distintos espacios nacionales. (i.e. Incidencia en la Cumbre de Rio+ 20 para incorporar el criterio de transparencia y acceso a la información en la nueva institucionalidad para la sustentabilidad, uno de los temas clave de la cumbre que se va a realizar en junio del 2012).

Posibles líneas de futura investigación

Como parte del proyecto de Transparencia Forestal se están ejecutando varias iniciativas y estudios con el fin de fortalecer la incidencia de las OSC y el conocimiento sobre el

sector, que incluyen: mejorar capacidades para el uso de la LOTAIP, entender los pasos que se siguen para la sanción de infracciones y delitos forestales, visualizar opciones para un consumo responsable de productos forestales por parte de instituciones públicas y la identificación de las demandas de información que tienen los actores propietarios y usuarios de los bosques. En cuanto a este último estudio, es importante mencionar que con sus resultados se espera obtener una visión más clara de las brechas entre lo demandado por los actores directamente involucrados en el aprovechamiento y manejo de los bosques y la información actualmente ofertada por las instituciones públicas. Vale reiterar que los resultados de todas estas iniciativas serán de acceso público y esperamos contribuirán a mejorar la comprensión del sector forestal y la importancia del nexo entre transparencia y gobernanza.

Adicionalmente, se considera importante tomar en cuenta temas como:

- Demandas de información: ¿cómo corroborar cuántas demandas de información forestal reciben las instituciones públicas y cómo éstas son respondidas?
- Definición de información forestal mínima requerida y estándares para su gestión transparente, tanto en el sector público como en el privado.
- Investigaciones sobre la demanda de madera en los territorios, enfatizando el nexo entre la producción y el consumo responsable en las ciudades con mercados significativos como los de Quito y Guayaquil. Los hallazgos de una investigación realizada desde un enfoque de mercado, permitirán la promoción de iniciativas de desarrollo inclusivo (cadenas productivas inclusivas) conectando experiencias de manejo sustentable y prácticas públicas más responsables.

BIBLIOGRAFÍA

- Access Info. (s/f). Derecho a solicitar...Derecho a saber. Obtenido de <http://www.access-info.org/es/que-es-el-derecho-a-saber>.
- Añazco, M., M. Morales, W. Palacios, E. Vega, A. Cuesta. (2010). Sector Forestal Ecuatoriano: propuestas para una gestión forestal sostenible. Serie Investigación y Sistematización No. 8. Programa Regional Ecobona-Intercooperation, Quito.
- Banco Mundial. (2009). Roots for Good Forest Outcomes: An Analytical Framework for Governance Reforms. Obtenido de http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/forest_governance_combined_web_version.pdf
- Banisar, D., Parmar, S., de Silva, L., y Excel, C. 2011 Convertir los Principios en Derechos: Rio 2012 y Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia. Article 19 y The Access Initiative-World Resources Institute (WRI). Obtenido de <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/2225/11-11-02-REPORT-rio20-SP.pdf>
- Cárdenas, C., Mejorando y coordinando la aplicación de la legislación forestal ambiental, Ciudadanizando la Política Ambiental, No.1. Grupo FARO, Quito-Ecuador, 2010.
- Center for History and New Media. (2009). ZOTERO. Obtenido de <http://www.zotero.org>.
- Centre for Law and Democracy & Access Info. (2011). Global Right to Information Rating. Obtenido de <http://www.rti-rating.org/countrydata.html>
- Coica. (2011). Mandato de Manaus: Acción Indígena por la Vida. 1ra. Cumbre Regional Amazónica Saberes Ancestrales, Pueblos y Vida Plena en Armonía con los Bosques (15 – 18 agosto 2011). Obtenido de <http://www.COICA.org.ec/cumbre2011/cumbreForm/Espanol-Mandato.pdf>
- Colegio de ingenieros Forestales de Pichincha. (s/f). El Sistema Nacional Tercerizado de Control. Obtenido de http://www.cifopecuador.org/uploads/docs/Trabajo_sistema_nacional_tercerizado_control.pdf
- Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana - CONFENIAE. (2010) Pronunciamento Unión Base, Puyo 27 de septiembre del 2010. Obtenido de <http://www.climambiente.org/documentos/cambioclimatico/pueblosindigenasyambioclimatico/PRONUNCIAMIENTO%20CONFENIAE-2.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador, R.O. No. 449, 2008.
- Dalal-Clayton, Barry and Sadler, Barry (2005). Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience. Earthscan Publications, Limited.
- Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR). (2011). Informe Anual 2010:Transparencia en el Sector Forestal Peruano. Lima, Perú.
- Ecodecisión. (2010). Mapeo de actores y experiencias en REDD+ en Ecuador. Preparado por Andrea Garzón para Articulación Regional Amazónica (ARA) y el Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE) con apoyo de Fundación Avina.
- FAO. (2001). Situación de los bosques del mundo 2001. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/003/y0900s/y0900s11.htm>
- FAO. (2004). Estado y tendencias de la ordenación forestal en 17 países de América Latina. Obtenido de: <http://www.fao.org/docrep/008/j2628s/J2628S09.htm#TopOfPage>
- FAO. (2011). Situación de los bosques del mundo. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación.
- Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques. (s/f). ¿Por qué son importantes los bosques? Obtenido de <http://www.un.org/esa/forests/images/panel3.jpg>
- Freedominfo.org. (24 de junio 2011). Report Analyzes Access in 7 Latin American Countries. Obtenido de <http://www.freedominfo.org/2011/06/report-analyzes-access-in-7-latin-american-countries/>
- Fung A., M. Graham, D. Weil. (2007). Full Disclosure: the perils and promise of transparency. Estados Unidos, Cambridge University Press.
- Global Witness. (s/f). ¿Para qué sirven los boletines? Obtenido de <http://www.transparenciaforestal.info/background/how-do-report-cards-help/>
- International Centre for Trade and Sustainable Development. (2011). Cumplimiento del anexo forestal de TLC EE.UU. - Perú a revisión. Obtenido de <http://ictsd.org/i/news/puentesquincenal/105170/>
- Lawson, J., M. Stewart y L. Suarez. (2010). Proceso de

- Preparación para REDD-plus en Ecuador. The Forest Dialogue (TFD).
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 24. Registro Oficial Suplemento 337 de 18-may-2004
- MAE. (2011a). Estimación de la Tasa de Deforestación del Ecuador continental. Obtenido de http://www.ambiente.gob.ec/sites/default/files/users/mponce/TasasDeforestacionEcuador.Ver_03.05.11.pdf
- MAE. (2011b). Informativo Forestal 2011. Publicación cuatrimestral (enero-abril 2011). Obtenido de http://servicios.ambiente.gob.ec/saf/estadisticas/informativo_forestal_2011.pdf
- MAE. (2011c). Acuerdo Ministerial 069. 10 de mayo 2011.
- MAE. (2011d). Gobernanza Forestal en el Ecuador 2011. Obtenido de <http://servicios.ambiente.gob.ec/saf/estadisticas/La%20Gobernanza%20Forestal%20en%20el%20Ecuador.pdf>
- MAE. (23 de Febrero del 2012). Programa Socio Bosque. Obtenido de <http://sociobosque.ambiente.gob.ec/?q=node/616>.
- McGee, R. y Gaventa, J. 2010 Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Synthesis Report prepared for the Transparency and Accountability Initiative Workshop Oct 14-15, 2010. Institute of Development Studies – IDS. Obtenido de <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IETASynthesisReportMcGeeGaventaFinal28Oct2010.pdf>
- Organización Internacional de Trabajo. (s/f). Convenio 169 de la OIT. Obtenido de <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>
- Pedroni, Lucio. (27 de septiembre de 2008). Taller pre-Coflac – Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD): aspectos conceptuales y aplicaciones. Quito (Ecuador). Obtenido de http://cmsdata.iucn.org/downloads/REDD_conceptos_y_aplicaciones_lpedroni.pdf
- Programa UN REDD (s/f). Acerca de REDD. Obtenido de <http://www.un-REDD.org/AboutREDD/tabid/582/Default.aspx>
- Reglamento a la Ley Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado. R.O. No. 608 (30 de diciembre de 2011)
- Reglamento Ambiental para Actividades Eléctricas. R.O. No. 396 de 23 de agosto de 2001
- Reglamento de aplicación de los artículos 7 y 12 de la LOTAIP. R.O. No. 579 del 18 de noviembre 2011
- Reglamento de Participación de la Ley de Gestión Ambiental (2008) R.O. No. 332 del 8 de mayo de 2008 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2010). Inversión pública 2010 y proforma plan anual de inversión 2011. Obtenido de <http://simce.ambiente.gob.ec/documentos/inversion-publica-2010-y-proforma-plan-anual-inver>
- UNDP. (1997). Governance for sustainable human development. A UNDP policy document. Obtenido de <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm>

ANEXO 1. Indicadores del Boletín Común 2011

1. Ley de libertad de información

- 1.1 ¿Existe alguna ley de libertad de información aprobada por el Gobierno e incorporada a la legislación?
- 1.2 ¿Está el contenido total de esta ley disponible a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

2. Política nacional forestal

- 2.1. ¿Existe actualmente algún documento específico descrito como la política nacional forestal?
- 2.2. ¿Está la totalidad del documento a disposición del público a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

3. Leyes y normas codificadas relacionadas directamente con el sector forestal

- 3.1 ¿Existe una legislación forestal codificada?
- 3.2 ¿Existen normas de menor rango (normativas, procedimientos, decretos, directrices técnicas, etc.) que ayuden a poner en práctica la legislación forestal?
- 3.3 ¿Están la legislación y las normas que la respalda disponibles a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

Nota: este indicador se refiere únicamente a la ley y normativas relativas al sector forestal. No se aplica a leyes y normativas más amplias del sector que tienen un impacto sobre los bosques, por ejemplo la agricultura, el agua, la minería, el carbono, etc.

4. Acuerdos de Comercio Internacionales firmados y que afectan a los bosques

- 4.1 ¿Ha firmado el país acuerdos de comercio internacionales relacionados con productos forestales (madera y otros productos)?
- 4.2 ¿Están estos acuerdos, incluyendo las discusiones oficiales sobre su contenido, disponibles al público a través de fuentes oficiales (páginas web u oficinas)?

5. Disposiciones de transparencia en las leyes forestales

- 5.1 ¿Existen leyes y normativa específicamente forestales que desarrollen el derecho al acceso a la información pública en el sector, como por ejemplo unos estatutos?
- 5.2 ¿Están estas leyes y normas disponibles al público a través de los sitios web oficiales u otras fuentes?

6. Reconocimiento legal de los derechos consuetudinarios y tradicionales

- 6.1 ¿Se reconocen los derechos consuetudinarios y tradicionales en la legislación y las normas forestales codificadas?
- 6.2 ¿Está disponible el contenido completo de las disposiciones estipuladas por estas leyes y normas a través de fuente oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

7. Procedimiento legalmente reconocido para la consulta sobre nuevas normas relacionadas con el sector forestal

- 7.1 ¿Existe algún procedimiento documentado (normativa directrices oficiales, etc.) que estipule los métodos de consult que deben usarse en lo que se refiere a nuevas políticas, leyes, normas, etc. del sector forestal (por ejemplo sobre REDD)?
- 7.2 ¿Están disponibles los informes de los procesos de consulta?

Nota: este indicador se refiere a la consulta con todos los grupos, incluyendo empresas y actores comerciales, ONG, organizaciones de sociedad civil, comunidades, pueblos indígenas, etc.

8. Ley que reconoce el derecho al consentimiento libre, previo e informado

- 8.1 ¿Existe alguna ley que reconozca el derecho al consentimiento de las comunidades indígenas y locales sobre el uso de los bosques?
- 8.2 ¿Está el contenido completo de la ley disponible al público a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

9. Política nacional sobre la tenencia de tierras

- 9.1 ¿Existe actualmente algún documento específico que estipule la política nacional sobre la tenencia de tierras, incluida las tierras forestales?
- 9.2 ¿Está el contenido total del documento sobre dicha política disponible al público a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

10. Mapas de propiedad y uso de tierras forestales

- 10.1 ¿Existen mapas a escala nacional o subnacional que muestren la tenencia actual de los bosques categorizados por títulos o áreas de bosques donde se han asignado concesiones, permisos y otras autorizaciones?
- 10.2 ¿Está el contenido completo de estos mapas disponible al público a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

11. Permisos para operaciones comerciales de tala de árboles

- 11.1 ¿Existe un sistema regulado formalmente de permisos para operaciones comerciales de tala de árboles?
- 12.1 ¿Están disponibles al público los contratos/permisos concedidos por este sistema a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

12. Requisitos legales para la consulta a los interesados antes de conceder permisos para la tala de árboles con fines comerciales

- 12.1 ¿Existe algún requisito en el marco legislativo y normativo forestal que obligue a consultar a los interesados antes de conceder permisos para la tala de árboles con fines comerciales?
- 12.2 ¿Están disponibles los informes de los procesos de consulta?

13. Proceso de verificación (diligencia debida) de la elegibilidad de los solicitantes de permisos

Antes de conceder permisos para la tala u otros procesos de extracción (por ejemplo la minería) en tierras forestales,

- 13.1 ¿Existe algún proceso formal en la normativa de los controles independientes de "diligencia debida" para verificar la elegibilidad, idoneidad y capacidad (técnica y financiera) de los solicitantes?
- 13.2 ¿Están disponibles al público los resultados y las conclusiones del proceso de verificación?

14. Planes de gestión forestal

Una vez que se concede un permiso o se realiza una concesión,

- 14.1 ¿Existe algún requisito formal para la finalización de los planes de gestión forestal relativos a las operaciones?
- 14.2 ¿Están los planes de gestión forestal disponibles al público a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

Nota: este indicador tiene que ver con los planes operativos sobre áreas específicas de bosques, no con planes generales en el ámbito nacional o regional. Se refiere a planes que establecen detalles como las operaciones forestales que se están sucediendo en distintas áreas, y los volúmenes de tala permitidos.

15. Regulación de los servicios ambientales

- 15.1 ¿Existe algún sistema formalmente acordado para la regulación de los servicios ambientales, tales como los relativos al agua, el carbono y la biodiversidad,

en tanto son actividades que afectan a los bosques?

- 15.2 ¿Está la normativa del sistema disponible al público a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

16. Evaluación ambiental estratégica de prioridades de desarrollo

- 16.1 ¿Existe alguna política que estipule un proceso estratégico formal para determinar la prioridad del uso de la tierra entre bosques, minas, agricultura a gran escala, desarrollo de infraestructuras y otras demandas?
- 16.2 ¿Está el contenido total de dicha política disponible al público a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

17. Monitoreo independiente de la gobernanza y las operaciones forestales

- 17.1 ¿Existe algún monitor, auditor o defensor independiente, o algún organismo que tenga el rol oficialmente reconocido de supervisar la gobernanza y las operaciones forestales?
- 17.2 ¿Están los informes producidos por este organismo independiente disponibles al público?

18. Recaudación de impuestos y sistema de financiación

- 18.1 ¿Existe algún sistema tributario regulado para el cobro de impuestos y la redistribución de regalías resultantes de operaciones forestales, o que proporcione subsidios y financiación para las operaciones forestales?
- 18.2 ¿Están los datos sobre las cantidades recaudadas y distribuidas disponibles al público a través de fuentes oficiales?

19. Infracciones forestales

- 19.1 ¿Están las autoridades forestales legalmente obligadas a recabar información sobre cualquier infractor de las leyes forestales?
- 19.2 ¿Están las listas de infractores disponibles al público a través de fuentes oficiales?

20. Informe anual de las autoridades forestales

- 20.1 ¿Existe en la normativa algún requisito que obligue a las autoridades forestales a publicar un informe anual de sus actividades?
- 20.2 ¿Está el contenido completo del informe disponible al público a través de fuentes oficiales (sitios web u organismos gubernamentales)?

ANEXO 2. METODOLOGÍA DE MONITOREO DEL ARTÍCULO 7 DE LA LOTAIP

La LOTAIP está compuesta por 20 ítems (literales), que a su vez se dividen en sub-ítems (numerales). Como se explicó

previamente estos ítems y sub-ítems responden a los criterios

de desagregación, disponibilidad y actualización. (Ver tablas a continuación.) Algunos de estos ítems tienen aplicación específica únicamente para ciertas instituciones, cuando este es el caso son excluidos del cálculo.

Tabla 4. Ejemplificación del criterio de desagregación

Literal	Numeral	Descripción	Criterio
C	7	c) 1. Remuneración mensual por cargo	Desagregación
		Lista de empleados con cargo y sueldo (en algunos casos el empleado puede estar identificado por su CI)	
		Listas de remuneración por escala salarial (todos los niveles)	
		Listas de remuneración por escala salarial (todos los niveles)	
		No disponible	

Fuente y elaboración: Grupo FARO

Tabla 5. Ejemplificación del criterio de disponibilidad

Literal	Numeral	Descripción	Criterio
D	8	d) 1. Servicios que ofrecen	Disponibilidad
		Sí está disponible	
		No está disponible	
		No aplica	
	9	d) 2. Horarios de atención	Disponibilidad
		Sí existen los horarios de atención	
		No existen los horarios de atención	
	10	d) 3. Formas de acceder a ellos y demás indicaciones necesarias	Disponibilidad
		Guía de trámites detallada (requisitos, beneficiarios, costos, duración del trámite, área o persona responsable)	
		Guía de trámites parcial (alguno de los componentes previamente mencionados)	
No disponible			

Fuente y elaboración: Grupo FARO

Tabla 6. Ejemplificación del criterio de actualización

Literal	Numeral	Descripción	Criterio
G	14	g) 1. Información sobre el presupuesto. Ingresos Aprobados	Actualización
		Año Fiscal Monitoreado (N)	
		Año Fiscal Monitoreado (N-1)	
		Dos años anteriores Monitoreado (N-2) y/o anteriores	
		Ninguno	
	15	g) 2. Información sobre el presupuesto. Gastos Aprobados	Actualización
		Año Fiscal Monitoreado (N)	
		Año Fiscal Monitoreado (N-1)	
		Dos años anteriores al Monitoreado (N-2) y/o anteriores	
		Ninguna	
	16	g) 3. Información sobre el presupuesto. Liquidación	Actualización
		Año anterior al Monitoreado (N-1)	
Dos años anteriores al Monitoreado (N-2) y/o anteriores			
Ninguna			

Fuente y elaboración: Grupo FARO

Calificaciones de los Ítems y Sub-ítems

La valoración de los componentes de cada sub-ítem depende de la respectiva lista de posibilidades desarrollada. De esta forma, para los indicadores que monitorean sólo la disponibilidad de

información, como es el ejemplo del ítem B sub-ítem 2., se asignó una valoración de 0% o 100% según aplique.

b) 2. Distributivo de personal	Valor
Sí está disponible	100%
No está disponible	0%

Fuente y elaboración: Grupo FARO

En los indicadores donde se busca verificar la desagregación, la valoración tiene diferentes pesos según el grado de descripción o detalle de la información proporcionada.

c) 1. Remuneración mensual por cargo	Valor
Lista de empleados con cargo y sueldo (en algunos casos el empleado puede estar identificado por su CI)	100%
Lista de remuneración por escala salarial (todos los niveles)	70%
Lista de remuneración por escala salarial (algunos niveles)	50%
No disponible	0%

Fuente y elaboración: Grupo FARO

En ciertos casos se prioriza que exista información en distintos períodos de tiempo, respondiendo al criterio de actualización. Cuando esto sucede la valoración no es única, sino que resulta de la sumatoria de las respuestas afirmativas de acuerdo a los años para los cuales la información fue publicada. Para ejemplificar a continuación se muestra el caso del tema presupuestario. En la

tabla a continuación en el indicador de presupuestos la opción A muestra que ha publicado información en los últimos tres años obteniendo una calificación del 100%, por el contrario la respuesta D indica que sólo ha publicado los dos antepenúltimos años, lo que hace que obtenga una valoración del 50%.

g) 1. Información sobre el presupuesto. Ingresos Aprobados	Valor	Respuestas Posibles						
		A	B	C	D	E	F	G
Año Fiscal Monitoreado (N)	50%	x	x	x		x		
Año anterior al Monitoreado (N-1)	40%	x	x		x			
Dos años anteriores al Monitoreado (N-2) y/o anteriores	10%	x		x	x		x	
Ninguno	0%							x
Subtotal	100%	100%	90%	60%	50%	50%	10%	0%

Fuente y elaboración: Grupo FARO

Finalmente, para la ponderación de cada literal se asignó un peso que considera una asignación mayor equivalente al 70% para aquella información que consideramos prioritaria

para la gestión de las instituciones, 20% para aquella que es complementaria para la gestión y 10% cuando se trata de información descriptiva de la organización.

Diagrama 4. Ponderaciones asignadas por el grupo de ítems

Planificación, Recursos y Rendición de Cuentas 70%	Complementaria de la Gestión 20%	Descripción de la Organización 10%
f) Formatos y Formularios g) Presupuesto h) Auditorías k) Planes y Programas m) Mecanismos de rendición de cuentas p) Texto Integro de Sentencias Ejecutoriadas - Función Judicial y el Tribunal Constitucional* q) Texto Integro de resoluciones Ejecutoriadas- Organismos de control del Estado* r) Indicadores - Banco Central* t) Sentencias Ejecutoriadas - Tribunal de lo Contencioso Administrativo*	c) Remuneración Mensual d) Servicios j) Incumplimiento de contratos l) Contratos de Crédito n) Viáticos s) Resoluciones - Organismos Seccionales*	a) Estructura Orgánico Funcional b) Directorio e) Contrato Colectivos Vigentes i) Procesos de Contratación o) Datos responsable de la información

Consecuentemente, se procede a calcular el índice de cumplimiento del artículo 7 de la LOTAIP, promediando los resultados finales de cada literal y considerando la ponderación correspondiente.

ANEXO 3. Competencias definidas en el COOTAD según niveles de gobierno

Gestión de cuencas hidrográficas (Art. 32, 132, 136, 137)	
Gobierno Nacional	Articulación efectiva de los planes de ordenamiento territorial de los GAD. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas, de acuerdo con la Ley.
Gobierno Provincial	Los gobiernos autónomos descentralizados regionales y provinciales, en coordinación con los consejos de cuencas hidrográficas podrán establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la conservación de las cuencas hidrográficas y la gestión ambiental; cuyos recursos se utilizarán, con la participación de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales y las comunidades rurales, para la conservación y recuperación de los ecosistemas donde se encuentran las fuentes y cursos de agua.
Gobierno Municipal	Los gobiernos autónomos descentralizados municipales planificarán y operarán la gestión integral del servicio público de agua potable en sus respectivos territorios, y coordinarán con los gobiernos autónomos descentralizados regional y provincial el mantenimiento de las cuencas hidrográficas que proveen el agua para consumo humano. Además, podrán establecer convenios de mancomunidad con las autoridades de otros cantones y provincias en cuyos territorios se encuentren las cuencas hidrográficas que proveen el líquido vital para consumo de su población.
Gestión ambiental (Art. 136)	
Gobierno Provincial	Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio; estas acciones se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional. Para el otorgamiento de licencias ambientales deberán acreditarse obligatoriamente como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción. Podrán establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la conservación de las cuencas hidrográficas y la gestión ambiental.
Gobierno Municipal	Desarrollar acciones de prevención y control de la contaminación.
Gobierno Parroquial Rural	Desarrollar actividades de restauración, recuperación o remediación de ecosistemas. Impulso a la preservación de la biodiversidad. Protección del medio ambiente. Forestación y reforestación. Educación ambiental. Organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza.
Prestación de servicios públicos. Art. 137	
Gobierno Municipal	Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos. Las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas y dando cumplimiento a las regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes.
Gobierno Parroquial Rural	Los servicios que se presten en las parroquias rurales se deberán coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados de estas jurisdicciones territoriales y las organizaciones comunitarias del agua existentes en el cantón.
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural, natural y construir los espacios públicos para estos fines. Art. 144	
Gobierno Municipal	Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines.
Promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de las obras y calidad de los servicios públicos. Art. 145.	
Gobierno Parroquial Rural	A los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales les corresponde, concurrentemente y en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales, según corresponda, planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial, contenidos en los planes de desarrollo y acorde con sus presupuestos participativos anuales. Para lo cual podrán contar con la concurrencia y apoyo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales.

ANEXO 4. Matriz de evaluación de la LOTAIP

Sección	Puntaje Máximo	Puntuación obtenida
1. Derecho de acceso	6	4
2. Alcance	30	27
3. Procedimiento de solicitud de información	30	10
4. Excepciones y negación de la información ¹	30	4
5. Apelaciones	30	8
6. Sanciones y protecciones	8	3
7. Medidas de promoción.	8	9
Puntaje total	150	75

Fuente y elaboración: Centre for Law and Democracy y Acces Info.

ANEXO 5. Recomendaciones específicas sobre el cumplimiento a la LOTAIP

Esta sección presenta los literales del artículo 7 de la LOTAIP donde las instituciones públicas relacionadas directamente con el manejo de los bosques han mejorado, y contiene recomendaciones puntuales para mejorar el nivel de cumplimiento. Se han incluido también recomendaciones para la Defensoría del Pueblo tomando en cuenta que es la institución encargada de velar por el cumplimiento de la LOTAIP y por lo tanto debe ser la primera en cumplir con la Ley.

Ministerio Coordinador del Patrimonio (MCP)

El MCP presentó mejoras en los literales correspondientes a la presentación de información de contactos (literal B), viáticos (literal N) y los datos del responsable de la información pública (literal O). Para seguir incrementando su nivel de cumplimiento, la institución deberá enfatizar en la información que se presenta sobre:

- Servicios que ofrece la institución (literal D): Especificar con el mayor detalle posible los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos.
- Presupuesto (literal G): Podría ser de gran utilidad para el usuario tener acceso a información concerniente a los ingresos, gastos aprobados y la liquidación presupuestaria, pero no

únicamente para el año en curso sino también para uno o dos años anteriores.

- Auditorías internas y externas (literal H): Presentar los resultados tanto de auditorías internas como externas, donde sería conveniente para el usuario poder tener acceso no únicamente a las del año en curso, sino también a aquellas correspondientes a uno o dos años anteriores.
- Procesos contractuales y precontractuales (literal I): Donde además de presentar el listado con las contrataciones realizadas, se pudiera añadir el enlace particular de la institución al portal de compras públicas.
- Planes y programas de la institución en ejecución (literal K).
- Mecanismos de rendición de cuentas (literal M): Se pueden presentar mecanismos de rendición de cuentas como informes de gestión o indicadores de desempeño.

Ministerio del Ambiente (MAE)

El MAE presentó mejoras en los literales correspondientes a la presentación de información de contactos (B), los servicios que ofrece la institución (literal D), auditorías (literal H) y viáticos (literal N). Para seguir incrementando su nivel de cumplimiento, la institución deberá enfatizar en la información que se presenta sobre:

- Presupuesto (literal G): Podría ser de gran utilidad para el usuario tener acceso a información concerniente a los ingresos, gastos aprobados y la liquidación presupuestaria pero no únicamente para el año en curso sino también para uno o dos años anteriores.
- Procesos contractuales (literal I): Además de presentar el listado con las contrataciones realizadas, se podría añadir el enlace al portal de compras públicas.

Ministerio del Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP)

El MAGAP presentó mejoras en los literales correspondientes a la presentación de incumplimiento de contratos (literal J), planes y programas de la institución en ejecución (literal K), los contratos de crédito internos y externos (literal L) y viáticos (literal N). Para seguir incrementando su nivel de cumplimiento, la institución deberá enfatizar en la información que se presenta sobre:

- Contratos colectivos (literal E): Donde se puede indicar si tienen anexos o reformas a los contratos colectivos vigentes.
- Formularios y formatos (literal F): Donde debieran constar todos los requeridos por el usuario.
- Presupuesto (literal G): Podría ser de gran utilidad para el usuario tener acceso a información concerniente a los ingresos, gastos aprobados y la liquidación presupuestaria pero no únicamente para el año en curso sino también para uno o dos años anteriores.
- Auditorías internas y externas (literal H): Especificar si ha habido auditorías externas y presentar los correspondientes informes de resultados.
- Procesos contractuales y precontractuales (literal I): Donde además de presentar el listado con las contrataciones realizadas, se pudiera añadir el enlace particular de la institución al portal de compras públicas.
- Mecanismos de rendición de cuentas (literal M): Se pueden presentar mecanismos de rendición de cuentas como informes de gestión o indicadores de desempeño.

Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)

Para este informe no fue posible realizar el monitoreo de la página web de la SENAGUA debido a que presentaba problemas de funcionamiento y no permitía el acceso a los respectivos enlaces. Sin embargo en el monitoreo realizado en el mes de marzo, la institución alcanzó un cumplimiento del 49,6% del artículo 7 de la LOTAIP. Siendo los literales

en los que presentaba menores puntajes los siguientes: servicios que ofrece (D), presupuesto (G), procesos contractuales y precontractuales (I), empresas y personas que han incumplido contratos con la institución (J), contratos de crédito externos e internos (L), mecanismos de rendición de cuentas (M) y viáticos (N).

Defensoría del Pueblo

La DPE presentó una mejoría en los literales correspondientes a: presupuesto (literal G), mecanismos de rendición de cuentas (literal M) y viáticos (literal N). Para seguir incrementando su nivel de cumplimiento, se recomienda enfatizar en la información que se presenta sobre:

- Servicios que ofrece la institución (literal D): Especificar con el mayor detalle posible los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos.
- Auditorías internas y externas (literal H): Especificar si ha habido auditorías externas y presentar los correspondientes informes de resultado.
- Procesos contractuales y precontractuales (literal I): Además de presentar el listado con las contrataciones realizadas, se pudiera añadir el enlace particular de la institución al portal de compras públicas.
- Planes y programas (literal K)
- Texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas (literal Q): Nos fue imposible encontrar esta información.

ANEXO 6. Normas para regular el aprovechamiento forestal

a) Norma para el aprovechamiento en el bosque húmedo

- Programa de plan de manejo integral
- Programa de aprovechamiento forestal sustentable (PAFSu)
- Programa de aprovechamiento forestal simplificado (PAFSi)
- Programa de corta para zona de conversión legal (PCLZ)

b) Norma para el aprovechamiento en el bosque seco

- Plan de manejo integral
- Programa de aprovechamiento forestal simplificado
- Programa de corta para zona de conversión legal
- Programa para aprovechamiento de productos forestales diferentes de la madera
- Programa de aprovechamiento de leña y carbón
- Utilización de árboles para postes
- Licencia de aprovechamiento especial

c) Norma para el aprovechamiento en bosques andinos

- Plan de manejo

- Plan operativo de aprovechamiento
- Plan de aprovechamiento forestal especial
- Programa de aprovechamiento forestal simplificado

d) Norma para el aprovechamiento en plantaciones y en sistemas agroforestales

- Programa de corta para plantaciones forestales (PCPF)
- Programa de corta para árboles relictos (PCAR)
- Programa de corta para formaciones pioneras (PCFP)
- Formulario de corta para pihue y balsa.
- Programa de corta de árboles de regeneración natural en cultivos exceptuándose en los casos de árboles de especies pioneras (Pcnc)
- Programa de corta para árboles plantados con especies de aprovechamiento condicionado (PCAP)

ANEXO 7. GLOSARIO

A excepción de la definición de bosque, las definiciones para el glosario provienen de UNDP (1 997)

Bosque: La denominación bosque incluye bosques naturales y plantaciones forestales. Con este término se designa la tierra con una cubierta de copa de más del 10 por ciento de la zona y una superficie superior a 0,5 ha. Los bosques están determinados por la presencia de árboles y la ausencia de otros usos predominantes de la tierra. Los árboles deberían poder alcanzar una altura mínima de 5 m. Se incluyen en la categoría de bosque los rodales jóvenes en los que todavía no se han alcanzado una densidad de cubierta de copa del 10 por ciento o una altura de los árboles de 5 m, pues se trata de zonas desarboladas temporalmente. El término incluye bosques utilizados con fines de producción, protección, conservación o usos múltiples (es decir, bosques que integran parques nacionales, reservas de la naturaleza y otras áreas protegidas), así como masas en tierras de la balanza (por ejemplo, cortavientos y fajas protectoras de árboles con una anchura de más de 20 m) y plantaciones de caucho y rodales de alcornocques. El término excluye específicamente los rodales de árboles establecidos principalmente para la producción agrícola, por ejemplo plantaciones de árboles frutales, y los árboles plantados en sistemas agroforestales. (FAO, 2001)

Los bosques ayudan a mantener la fertilidad de los suelos agrícolas, protegen las fuentes de agua y reducen los riesgos de desastres naturales. Son el medio de subsistencia e ingresos para alrededor de 350 millones de personas que viven en ellos o cerca de ellos. Alrededor de 1,6 billones de personas dependen de una u otra manera de los bosques como medio de vida. La industria forestal provee empleo para cerca de 100 millones de personas (Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, s/f)

Rendición de cuentas: Es el requisito de los funcionarios de responder a las partes interesadas sobre sus atribuciones y deberes, actuar sobre las críticas o los requisitos que se les hacen y aceptar (cierta) responsabilidad en caso de fallas, incompetencia o engaño.

Los mecanismos para responsabilizar a los funcionarios pueden ser inter-organizacionales, como entre los poderes del Estado; intra-organizacionales, como entre supervisores y subordinados, y extra-organizacionales, como cuando una organización y sus funcionarios responden directamente a los clientes o interesados. La rendición de cuentas requiere libertad de información, interesados que sean capaces de organizarse y el Estado de Derecho.

Gobernanza: es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. La gobernanza es un concepto neutral que comprende los complejos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través del cual los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.

Buena gobernanza: se refiere a la asignación y gestión de recursos para responder a los problemas colectivos, se caracteriza por la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, el Estado de Derecho, la eficacia y equidad.

Participación: Formar parte de algo. La pregunta para las personas interesadas en las cuestiones de gobierno es si la participación es efectiva. La participación efectiva se produce cuando los miembros del grupo tienen una oportunidad adecuada y equitativa para poner temas en la agenda y expresar sus preferencias sobre el resultado final durante la toma de decisiones. La participación puede ocurrir directamente o a través de representantes legítimos.

Transparencia: se refiere al intercambio de información y a actuar de una manera abierta. La transparencia permite a los interesados reunir información que puede ser crítica para revelar abusos y defender sus intereses. Los sistemas transparentes tienen procedimientos claros de toma de decisiones y canales abiertos de comunicación entre las partes interesadas y funcionarios, y hacen accesible una amplia gama de información.

Los lectores pueden reproducir este documento de investigación siempre y cuando se cite la fuente de la siguiente manera: Villacís, M., Charvet, E., Vásconez, S. (2012). "Transparencia Forestal 2011: es importante informarnos". Esfera Pública No. 3. Quito: Grupo FARO.

Ningún recurso de Grupo FARO puede ser utilizado con fines comerciales.

Las ideas expuestas en este documento así como los recuadros incluidos en el mismo, son el punto de vista del autor/es y no representa, necesariamente, la posición institucional de Grupo FARO en el tema analizado.

Grupo FARO agradece a:

La Dirección Nacional Forestal, la Subsecretaría de Cambio Climático y el Programa Socio Bosque del Ministerio del Ambiente, al Ministerio Coordinador de Patrimonio, a la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), a Programa Face de Forestación del Ecuador S.A. (PROFAFOR), a la GIZ-Napo, a la Defensoría del Pueblo y a la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión por sus oportunos comentarios sobre el desarrollo de la investigación.

A los miembros de la coalición de transparencia forestal por su constante apoyo y retroalimentación durante el desarrollo del proyecto Promoviendo la Transparencia en el Sector Forestal.

A los miembros de Grupo FARO, de manera especial al equipo de transparencia forestal, sin quienes este trabajo no hubiera sido posible.



Esfera Pública

Es el espacio de encuentro del Estado, el sector privado y la sociedad civil para deliberación de los desafíos comunes, la generación de soluciones innovadoras así como la acción colectiva para implementarlas. La presente serie realiza aportes teóricos y aplicados para proporcionar encuentros y colaboración entre diferentes sectores de la sociedad.

En este número, Grupo FARO presenta el segundo Informe de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2011), en el que se destacan los temas de normativa forestal, marco legal de transparencia y cumplimiento con la LOTAIP, acceso a la toma de decisiones, operaciones de aprovechamiento de madera y REDD+ por su trascendencia para el manejo del sector forestal en el Ecuador. El saber dónde están los bosques, quién los maneja, cuál es la superficie que ocupan, cuánto bosque se pierde al año, entre otros temas, es crucial para la toma de decisiones orientadas a la sostenibilidad de los bosques. En este sentido, consideramos a este informe como una oportunidad para el diálogo entre los actores (públicos, privados y sociedad civil), acerca de cómo generar incentivos para mejorar la transparencia y alcanzar un modelo de gobernanza que permita la conservación de los bosques y su aprovechamiento sostenible.

ISBN: 978-9942-9859-9-6



DIRECTOR EJECUTIVO: Orazio Bellettini
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN: Andrea Ordóñez
SUPERVISIÓN EDITORIAL: Andrea Zumárraga

AUTORES: Mireya Villacís, Estefanía Charvet, Sigrid Vásquez
EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Comunicandes
DISEÑO GRÁFICO: Diego Corrales
PORTADA Y DIAGRAMACIÓN: Mediterráneo Comunicaciones

Impreso en Ecuador
IMPRESIÓN: Mediterráneo Comunicaciones
No. De ejemplares: 500
ISBN-9789942985996

GRUPO
faro
Ideas y acción colectiva

Grupo FARO es un Centro de Políticas Públicas independiente, que promueve el cambio social a través de la investigación aplicada, el diálogo plural y la acción colectiva.

Contáctenos:

Gregorio Bobadilla N38-88 y Granda Centeno
Tel: (593) 2 245 6367 **Telefax:** (593) 2 226 4719
info@grupofaro.org www.grupofaro.org

 facebook.com/grupofaro  twitter.com/grupofaro

Con el apoyo de:



Este material ha sido financiado por el UKaid, del Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido. Sin embargo, las opiniones expresadas en el mismo no reflejan necesariamente la política del Departamento.

