

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/303384075>

Sistema Ecuatoriano Tercerizado de Control Forestal

Book · January 2009

CITATIONS

4

READS

462

3 authors, including:



Guillermo Navarro

Food and Agriculture Organization of the United Nations, Panama City, Panamá

150 PUBLICATIONS 442 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Filippo Del Gatto

University of Freiburg

12 PUBLICATIONS 100 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Finnfor II: Manejo Forestal en América Central [View project](#)



Bosques y Manejo Forestal en América Central (Finnfor-CATIE) [View project](#)



Serie Técnica
Boletín técnico no. 32
Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales
Publicación no. 3

Sistema Ecuatoriano Tercerizado de Control Forestal

Guillermo Navarro
Filippo Del Gatto
Martin Schroeder

Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE
División de Investigación y Desarrollo
Turrialba, Costa Rica, 2009



CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza) es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Sus miembros son el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y España.

© Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE, 2009

ISBN 978-9977-57-491-2

634.92

N322 Navarro, Guillermo
Sistema ecuatoriano tercerizado de control forestal / Guillermo Navarro,
Filippo Del Gatto, y Martin Schroeder. --. 1 ed. -- Turrialba, C.R : CATIE,
2009.
38 p. : il. -- (Serie técnica. Boletín técnico / CATIE ; no.32)

ISBN 978-9977-57-491-2

También como: Serie Economía, Política y Gobernanza del
Ordenamiento de Recursos Naturales. no. 3

1. Recursos forestales – Ordenación forestal – Ecuador
 2. Recursos forestales – Política forestal – Ecuador
 3. Recursos forestales – Legislación – Ecuador
- I. Del Gatto, Filippo II. Schroeder, Martin III. CATIE
IV. Título V. Serie.

Créditos

Producción general

Lorena Orozco Vílchez

Corrección de estilo

Elizabeth Mora Lobo

Diseño y diagramación

Oficina de Comunicación, CATIE

Fotografías portada

CATIE

Geoffrey Venegas

División de Investigación y Desarrollo

Sede Central, CATIE

www.catie.ac.cr

Publicación patrocinada por el Proyecto Verifor con fondos de la Unión Europea y el Gobierno de Holanda. El contenido de este documento corresponde exclusivamente al criterio de los autores.



Contenido

Resumen	iv
Summary	v
Introducción	1
Los recursos forestales	1
Tenencia del bosque	2
Tasa de tala ilegal en Ecuador.....	3
El Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal	4
Orígenes históricos y políticos	4
Marco legal del SNTCF	6
Antecedentes del SNTCF.....	8
Estructura organizativa del SNTCF.....	8
Servicios administrativos	10
Servicios de control	11
Transparencia, control cruzado y equilibrio	13
Autonomía del presupuesto.....	15
Enfoque legal del SNTCF	16
Análisis del estudio de caso	18
La política detrás del SNTCF: ¿Quién participó y quién no?	18
Aspectos económicos del SNTCF	20
Enfoque pro-pobres	22
Impactos.....	23
Hechos recientes	27
El SNTCF en un punto muerto	27
Opciones para el control forestal en Ecuador	27
Análisis de las hipótesis	29
Ascenso y caída del SNTCF: lecciones aprendidas	31
Literatura citada	35
Personas consultadas	37



Resumen

Para mejorar la administración pública y el control de la producción maderera en bosques con altos índices de biodiversidad, en el 2000 Ecuador implementó un proyecto innovador: el Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal. El sistema se basó en tres componentes: (i) Vigilancia Verde, una sociedad gobierno-pueblo que se encargaba de monitorear el transporte terrestre de los productos forestales; (ii) los regentes forestales, ingenieros forestales con la responsabilidad pública de vigilar la legalidad dentro del bosque; (iii) la concesión de los servicios administrativos y de control a una compañía privada. La innovación y los rápidos resultados de este sistema llamaron la atención del público internacional; no obstante, en el 2002, la puesta en práctica del tercer elemento generó gran oposición dentro del país. En octubre del 2003, el Tribunal Constitucional del Ecuador se pronunció en contra de este elemento, lo que llevó a su suspensión y al debilitamiento del sistema en general. Este ensayo describe los factores contextuales que llevaron al desarrollo del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal, legislación y estructura específica y las principales razones de su caída.



Summary

The Ecuadorian Outsourced National Forest Control System

To improve the public administration and control of timber production in its biodiversity-rich forests, in 2000 Ecuador implemented an innovative scheme: the Outsourced National Forest Control System. The system was based on three components: (i) *Vigilancia Verde*, a government-civil society body responsible for policing the road transport of forest products; (ii) the *Regentes Forestales*, professional foresters with public responsibility for monitoring legality in the forest; and (iii) the outsourcing to a private company of administrative and verification services. The innovation and early achievements of this system attracted worldwide attention, but in 2002, the implementation of the third component engendered fierce opposition within the country. In October 2003, Ecuador's Constitutional Tribunal ruled against the component, leading to its suspension and the overall weakening of the system. This paper describes the contextual factors that led to the development of the Outsourced National Forest Control System, its specific legislation and architecture, and the main reasons for its fall.





Introducción

Eccuador tiene la mayor tasa de deforestación de América del Sur, agravado en parte por la extensa tala ilegal. Para combatir ambos problemas, se promovió un proyecto innovador: el Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal (SNTCF). El SNTCF delegó la responsabilidad del monitoreo y la administración pública de las operaciones del bosque a tres cuerpos distintos encargados de cumplir con las siguientes funciones: vigilar el transporte de los productos forestales y de vida silvestre; monitorear las actividades dentro del bosque; llevar a cabo las funciones administrativas y las funciones de control. El sistema llamó la atención del mundo entero pero, como resultado de su trabajo, se convirtió en el blanco de fuerte oposición al interior del país, lo que eventualmente llevó a su suspensión parcial y debilitamiento general. Con este estudio de caso se quiere rescatar una valiosa lección tanto para Ecuador como para otros países. Así, se analiza el desarrollo de este plan innovador y sus problemas subsecuentes; como hipótesis de trabajo se plantea que un sistema efectivo de control forestal es el producto de presiones y movimientos en la sociedad, y no existe como tal en el sector forestal ecuatoriano.

Los recursos forestales

Según el Instituto Geográfico Militar del Ecuador, el territorio continental del país abarca 246.876 km² y se divide en tres grandes regiones: la Costa, la Región Montañosa y la Amazonia (FAO/CATIE 2000). La información sobre la cobertura forestal es un poco incierta, ya que diferentes estudios reportan datos distintos; no obstante, en la mayoría de los casos se reconoce que hay entre 10,5 y 12 millones de hectáreas de bosque (CLIRSEN/INEFAN 1997 citado en FAO/CATIE 2000, FAO 2000, CLIRSEN 2003), que corresponden al 42,5 - 48,6% del total del territorio continental del país. Alrededor del 60% del bosque se encuentra en la región amazónica (Sierra et ál. 1999). Se calcula que el área cubierta por plantaciones, en especial de *Pinus* spp. y *Eucalyptus* spp., es de 167.000 hectáreas (MAE 2003).

De igual forma, existen discrepancias en cuanto a los cálculos de la tasa de deforestación en Ecuador, ya que los datos varían entre 100.000 y 340.000 hectáreas deforestadas cada año (Wunder 2000). El dato oficial reporta una tasa de deforestación de 137.000 ha por año (1,2%), según FAO (2000). Un estudio reciente (CLIRSEN 2003) calcula que entre 1991 y el 2000 la tasa de deforestación anual era de 198.000 ha (Cuadro 1). Ambos datos ponen a Ecuador como el país con la mayor tasa de deforestación en América del Sur.



Cuadro 1. Deforestación en el Ecuador continental en la década de 1990

Tipo de bosque	Cobertura		Diferencia 1991-2000 (ha)	Promedio de deforestación anual (ha)	Tasa de deforestación (%)
	1991 (ha)	2000 (ha)			
Bosque húmedo	12.114.299	10.489.756	1.624.543	180.505	1,49
Bosque seco	708.768	569.657	139.111	15.457	2,18
Manglar	162.197	150.002	12.195	1.355	0,84
Moretal*	477.390	470.407	6.983	776	0,16
Total	13.462.654	11.679.822	1.782.832	198.092	1,47

* Vegetación adaptada a áreas pantanosas donde abundan las palmas; los moretales son típicos de la región amazónica.

Fuente: CLIRSEN (2003)

Tenencia del bosque

Diversos grupos indígenas en la Amazonia controlan alrededor de seis millones de hectáreas: 3,7 millones ha de tierras legalizadas y otros 2,3 millones ha de territorios reclamados (SIISE 2003). En las tierras bajas del noroeste del país (provincia de Esmeraldas), los grupos indígenas Awá y Chachi ocupan alrededor de 230.000 ha (SIISE 2003). Thiel (2004) estima que cerca del 80% de estos territorios indígenas están cubiertos por bosques naturales que suman más de 4,9 millones ha.

El patrimonio forestal del estado está compuesto por 3,9 millones ha que incluyen 1,9 millones ha declaradas en la década de 1980 y 2,0 millones ha de bosque protegido en tierras públicas. A estas cifras hay que agregar aproximadamente 4,0 millones ha incluidas en 32 áreas protegidas en el territorio continental (CIAM 2005)¹ En total, 7,9 millones ha - en el papel - son propiedad del estado ecuatoriano.

De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario del 2000 (SICA 2002), existen alrededor de 3,9 millones ha de bosque en 240.000 unidades productivas en manos de pequeños, medianos y grandes propietarios, en muchos casos sin títulos de propiedad de la tierra. Como se muestra en el Cuadro 2, la suma de las diferentes categorías de tenencia de la tierra claramente sobrepasa el total de área estimada de la cobertura de bosque mencionada. Esto se debe en parte a la deforestación (áreas importantes del patrimonio forestal del estado han perdido su cobertura de bosque), pero también se debe a la coincidencia en las áreas de cobertura, lo cual genera fuertes conflictos entre grupos indígenas, autoridades estatales y otros propietarios privados.

¹ De acuerdo con la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Ley No. 74, Registro Oficial 64, 24.8.81, toda área incluida dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas es propiedad del estado y no puede pasar a manos privadas.



Cuadro 2. Comparación entre cobertura forestal y tenencia de la tierra

Categoría	Área (millones ha)
Área de bosque propiedad de grupos indígenas	4,9
Área de bosque estatal	7,9
Área de bosque en unidades productivas 'privadas'	3,9
Tenencia total legal/reclamada del bosque	16,7
Cubierta total de bosque	10,5 – 12,0

Fuente: Schroeder (2005)

Tasa de tala ilegal en Ecuador

La información disponible sobre la producción maderera y su consumo varía enormemente dependiendo de la fuente de información. En consecuencia, los valores estimados para la producción y el comercio ilegal también muestran grandes fluctuaciones, por lo que deben utilizarse con cuidado y solo como un indicador. De acuerdo con los datos oficiales, entre 1998 y el 2001 el Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE) autorizó una extracción anual de 660.000 metros cúbicos de madera en pie en los bosques naturales, tierras de forrajeo y otras áreas con árboles (Cuadro 3). La cantidad de madera extraída representó solamente el 23,6% de los 2,8 millones m³ de productos maderable provenientes de bosques naturales que el sector industrial consumió (Echeverría 2004). Esto sugiere que el restante 75% fue extraído ilegalmente². Por otro lado, Thiel (comunicación personal)³ calculó una producción anual de un millón de metros cúbicos de madera en los bosques naturales y otras formaciones donde los árboles no fueron sembrados. La tala ilegal en estas áreas sería significativamente menor (alrededor de 44%). El rango que estos dos cálculos representa es consistente con los datos registrados en otras fuentes: entre 50 y 70% de la madera vendida en el país es producto de la extracción ilegal (Álvaro 2003, *The Economist* 2003).

Cuadro 3. Extracción legal de madera en bosque natural (no incluye plantaciones)

Extracción legal de madera	1998 (m ³)	1999 (m ³)	2000 (m ³)	2001 (m ³)
Bosque natural	718.046	613.434	620.074	578.021
Permisos especiales	/	/	64.927	43.069
Total	718.046	613.434	685.001	621.090

Fuente: MAE (2002)

² Otros autores (por ejemplo, Almeida 1995 citado en Barrantes et ál. 2001) indican niveles aún mayores de consumo maderero de los bosques naturales, lo que implicaría un porcentaje aún mayor de extracción ilegal. Además, los 2,8 millones m³ que reporta Echeverría representan metros cúbicos en tronco, mientras que los 660.000 m³ autorizados por el MAE son en madera en pie. Si se convierte la madera en troncos a madera en pie, tendríamos que el valor dado representaría alrededor de 3,36 millones m³ de madera en pie (considerando una tasa de cambio del 20%), lo que significaría que los 660.000 m³ autorizados legalmente corresponden, en realidad, al 19,6% del consumo total de la industria.

³ Ver lista completa de actores consultados en pag. 37.



El Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal

Orígenes históricos y políticos

La dramática pérdida de bosques en Ecuador provocó una disputa nacional en los años 1990, lo que a largo plazo resultó en un proceso de reforma a las leyes. El primer paso fue la adopción de la Política Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre que, entre otras cosas, introdujo el concepto de delegar funciones burocráticas tradicionalmente manejadas por el estado o en colaboración con organizaciones no gubernamentales (ONG) y operadoras económicas (Echeverría 2004).

Los cambios e inestabilidad política entre 1996 y 1997 detuvieron el proceso de reforma, pero en 1999 hubo un nuevo e importante paso hacia la adopción de la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador (Recuadro 1), la cual se basó en un amplio proceso participativo. Se reconoció que el estado carecía de recursos y capacidades para el control forestal; en consecuencia, el MAE debía delegar a la sociedad civil y al sector privado todas aquellas funciones que no fueran

Recuadro 1.

Objetivos principales de la estrategia para el desarrollo forestal sustentable en Ecuador

- Detener la pérdida de bosque natural mediante mecanismos que favorezcan el manejo sostenible y que dan valor a los servicios ambientales, asegurando un sistema de uso competitivo de la tierra.
- Conservar y manejar el bosque y otros recursos en áreas protegidas, humedales, manglares y en las tierras altas por medio de la generación de medios de vida alternativos, en especial en las áreas de turismo y biodiversidad.
- Restaurar tierras con potencial forestal que actualmente no tienen cobertura forestal, e incorporarlas al desarrollo económico y social mediante un amplio programa de reforestación.
- Asegurar la participación de los pobladores rurales y afro-ecuatorianos y los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones y de planificación, ejecución y monitoreo de programas forestales y de conservación.

Para alcanzar esos objetivos específicos, se hará uso de las siguientes estrategias:

- Evaluación de los bosques naturales y plantaciones
- Apoyo y financiamiento al manejo forestal sostenible
- Fortalecimiento de la participación e incorporación de la sociedad civil
- Modernización institucional y organizacional
- Modernización del marco legal



estratégicas para el ejercicio de la autoridad pública forestal, y que pudieran ser ejecutadas más eficazmente por actores externos especializados. El papel del estado se limitaría a la formulación de políticas, leyes y normas y la sanción a infractores (Thiel 2003, Echeverría 2004).

Los procesos legislativos fueron seguidos por un gran esfuerzo en pro de la modernización institucional y del marco legal en el sector forestal. El MAE fue sometido a un reajuste institucional que progresivamente llevó a los diez distritos regionales hacia su autonomía operacional y administrativa; el proceso culminó en el 2002 (Echeverría 2004). La descentralización de la autoridad ambiental a autoridades electas localmente también era un tema de importancia, aunque en la práctica sólo se implementó en algunas municipalidades y provincias importantes (Schroeder 2005).

A finales de la década de 1990 fracasaron múltiples intentos por preparar y aprobar una nueva ley forestal, debido en gran parte a las repetidas crisis políticas. Como resultado, el MAE optó por la modernización del marco legal mediante una serie de reformas legislativas y reguladoras, de conformidad con las nuevas políticas. En abril del 2000, el Decreto Ejecutivo No. 346 introdujo cambios importantes a la Regulación de la Ley Forestal y de Conservación de 1981; así, se establecieron cinco normas básicas para el manejo sostenible del bosque: producción sostenible, mantenimiento de la cobertura forestal, conservación de la biodiversidad, responsabilidad compartida público-privado en el manejo forestal sostenible y reducción de los impactos sociales y ambientales. Posteriormente, en el 2002 se llevó a cabo una reforma más profunda que culminó con la aprobación de la Legislación Ambiental Secundaria⁴. Esta ley es fundamental ya que proporciona una base legal sólida al SNTCF⁵. Sus tres elementos principales son: el establecimiento de la *Regencia Forestal*; la creación de un grupo controlador público-privado que involucra a grupos de la sociedad civil (*Vigilancia Verde*); la delegación de funciones administrativas y de supervisión al sector privado. En años posteriores se aprobaron varios otros instrumentos legales (discutidos en el acápite siguiente), que permitieron la puesta en práctica parcial del SNTCF antes de que se le reconociera legalmente, a fines del 2002.

Todos estos cambios legales permitieron rescatar un elemento importante del SNTCF. Si bien en un principio el sistema fue diseñado como parte de la Estrategia Forestal, su desarrollo y ejecución fue un proceso gradual y flexible, con distintas partes que se implementaron en diferentes momentos. La ejecución comenzó en el 2000 con Vigilancia Verde y la Regencia Forestal, en tanto que el último componente – la concesión de los servicios administrativos y de supervisión a manos privadas – no se implementó sino dos años más tarde (2002/2003).

⁴ Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente (Decreto Ejecutivo No. 3399, Registro Oficial 725, 16.12.2002 y Decreto Ejecutivo No. 3516, Edición Especial, 31.01.2003).

⁵ Art. 120, Libro Tercero, Del Régimen Forestal.



Marco legal del SNTCF

El SNTCF surge en el marco de la Ley Forestal y de Conservación y sus Regulaciones de 1981; por otra parte, la posibilidad de delegar funciones públicas a entes privados está prevista en la Constitución Política de Ecuador y la Ley de Modernización del Estado⁶ (Echeverría 2004). No obstante, la complejidad del sistema requirió del desarrollo de un marco legislativo muy específico para su implementación.

Un primer instrumento legal fue el Acuerdo Ministerial del MAE, conocido como la Normativa Forestal⁷, que permitió poner en práctica la reforma a la regulación introducida a principios del 2000 (Decreto Ejecutivo 346). Esta normativa introdujo nuevos e importantes mecanismos para promover el manejo forestal, 32 indicadores comprobables de manejo forestal⁸ y procesos administrativos para el aprovechamiento forestal. También definió el papel, funciones y responsabilidades de los regentes forestales, estableciendo así el primer elemento del sistema de control tercerizado (control externo).

Un segundo instrumento legal fue el Decreto Ministerial del MAE No. 86, aprobado en diciembre del 2000⁹, el que oficialmente reconoció el papel de control de Vigilancia Verde mediante acuerdo firmado por ocho instituciones públicas y privadas. Asimismo, le dio autoridad de recibir el 50% de las ventas de todo producto forestal ilegalmente transportado, decomisado y subastado.

El apoyo legal del tercer y último componente del sistema fue establecido por el Decreto Ejecutivo No. 2609¹⁰, el que autoriza al MAE a delegar a empresas privadas las responsabilidades administrativas y de supervisión. El Decreto le permitió al MAE emitir el Acuerdo Ministerial No. 50¹¹, el cual define la base legal y los procedimientos administrativos para la implementación del proceso de concesión. En mayo del 2000, el MAE publicó una oferta abierta a empresas públicas y privadas. Cuatro empresas mostraron interés, pero al final solamente una licitó: la sucursal en Ecuador de la compañía suiza *Société Générale de Surveillance* (SGS), a la cual se le adjudicó el contrato.

Como se recalcó anteriormente, la Legislación Ambiental Secundaria, adoptada en diciembre del 2002 y enero del 2003, permitió consolidar los fundamentos legales del SNTCF. Sin embargo, el proceso todavía no había acabado. En junio del 2004, mediante Acuerdo Ministerial No. 38¹², el MAE redefinió las responsabilida-

⁶ Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada (Ley No. 50, Registro Oficial 349, 31.12.1993).

⁷ Acuerdo Ministerial No. 131, Registro Oficial 124, 24.07.2000.

⁸ La definición de estos 32 indicadores fue un prerrequisito para seguir adelante con el esquema de concesión, ya que aclaraba el poder irrestricto de los regentes en cuanto a las actividades de manejo en el control forestal.

⁹ Reconocimiento del Cuerpo de Vigilancia Verde (Acuerdo Ministerial No. 86).

¹⁰ Decreto Ejecutivo No. 2609, Registro Oficial 579, 20.5.2002.

¹¹ Acuerdo Ministerial No. 50, Registro Oficial 582, 23.5.2002.

¹² Normas del Sistema de Regencia Forestal (Acuerdo Ministerial No. 38).



des y obligaciones de los regentes forestales y estableció sanciones para aquellos a quienes se probara haber cometido actos irregulares. Este acuerdo se aprobó junto con otros cuatro¹³, que permitieron afinar aún más los procesos administrativos y las normas para el manejo y aprovechamiento en bosques naturales, plantaciones y sistemas agroforestales.

A pesar de los intentos por clarificar el estatus legal del sistema, AIMA¹⁴ y COMAFORS¹⁵, dos empresas con intereses comunes, plantearon numerosas disputas que cuestionaban la constitucionalidad y validez del contrato entre el MAE y la SGS y ejercieron presión sobre importantes figuras políticas en Ecuador (*The Economist* 2003). El Recuadro 2 resume sus principales cuestionamientos. En carta dirigida al MAE en mayo del 2003, el Fiscal General del Estado declaró que los cuestionamientos al contrato eran irrelevantes y alentó a los signatarios a ponerlo en ejecución.

Antecedentes del SNTCF

Estructura organizativa del SNTCF

El SNTCF representa un propuesta integral al cumplimiento de la ley forestal. Este sistema pretende mejorar la transparencia, reducir la burocracia y hacerle frente a prácticas ilegales y corruptas. La Fig. 1 muestra la estructura básica del sistema: el MAE delega la responsabilidad del monitoreo y administración forestal a tres entidades distintas. La primera (Vigilancia Verde) resguarda el transporte de productos forestales y de vida silvestre; la segunda (Regencia Forestal) monitorea las actividades dentro del bosque, y la tercera se encarga de los servicios administrativos y de control.

Vigilancia Verde fue la responsable de controlar el transporte por tierra. Esta es una entidad pública/privada establecida a principios del 2000 por el MAE, la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa y cinco ONG ambientalistas¹⁶. En su mejor época, Vigilancia Verde operaba 12 puestos de control y seis patrullas móviles, cada una con un representante de la autoridad forestal, otro civil, otro de la policía y un último del ejército. Cada equipo operaba en ciclos de 24 horas y sus miembros eran asignados a distintos puestos de control cada 15 días. Este esquema se financió mediante un fideicomiso que recibía el 50% del valor total de las ventas de la madera incautada y rematada, además de subvenciones de agencias donantes y del sector privado.

¹³ (i) Normas de procedimientos administrativos para autorizar el aprovechamiento y corta de madera (Acuerdo Ministerial No. 37); (ii) Normas para el manejo forestal sustentable para el aprovechamiento de madera en bosque húmedo (Acuerdo Ministerial No. 39); (iii) Normas para el aprovechamiento de la madera en bosques cultivados y de árboles en sistemas agroforestales (Acuerdo Ministerial No. 40); (iv) Normas para fijar el derecho de aprovechamiento de madera en pie (Acuerdo Ministerial No. 41).

¹⁴ AIMA (Asociación Ecuatoriana de Industriales de la Madera) es una asociación amplia con una base de industrias procesadoras de productos forestales, incluyendo los más grandes productores de *plywood*.

¹⁵ COMAFORS (Corporación de Manejo Forestal Sustentable) es una organización sin fines de lucro dedicada a promover el manejo sustentable del bosque, vinculado a AIMA. Además es un miembro fundador de Vigilancia Verde.

¹⁶ Las ONG en Vigilancia Verde son *Fundación Ecuatoriana Populorum Progressio (FEPP)*, *Fundación Natura*, *CARE Ecuador*, *Fundación Maquipucuna* y la *Corporación de Manejo Forestal Sustentable (COMAFORS)*.



Recuadro 2.

Argumentos legales de AIMA y COMAFORS contra el contrato con SGS

- La Constitución Política de Ecuador y la Ley de Modernización del Estado permiten la delegación de servicios públicos al sector privado, pero no permiten la cesión de prerrogativas indelegables del Estado, tales como el otorgamiento de licitaciones públicas, actividades de control y la recolección y transferencia de impuestos estatales.
- El contrato entre el MAE y el SGS establece una tarifa a pagar al SGS por sus actividades administrativas y de control; no obstante, de acuerdo con la Constitución Política de Ecuador y el Código Tributario, los impuestos pueden ser recolectados únicamente por el estado, no por una entidad privada; asimismo, solo el Congreso Nacional puede establecer impuestos, no mediante un contrato entre dos entidades.
- La Ley Ecuatoriana para la Promoción de Inversión y Participación Ciudadana confirma que el estado puede establecer impuestos por servicios administrativos, actividades de control, etc., pero solo con el fin de recuperar los costos de dichas actividades. Sin embargo, el contrato MAE-SGS establece claramente que la compañía contratada no solo recuperará sus costos, sino que además obtendrá una ganancia.
- El contrato entre el MAE y la SGS establece una obligación contractual (pago de una tarifa) con un tercer grupo (compañías forestales privadas) que no son signatarios del contrato, lo que va en contra del Código Civil del país, que establece que los contratos solamente generan obligaciones para con los signatarios, no con terceros grupos.
- El contrato establece automáticamente un sistema para el ajuste tarifario de la SGS de acuerdo con la inflación acumulada del país (Índice de Precio al Consumidor); sin embargo, dicho ajuste automático no es aceptado por la Ley de Transformación Económica de Ecuador.
- La tarifa de la SGS representa el tercer pago que las compañías forestales privadas deben pagar por servicios de control, ya que además le pagan al MAE (impuesto forestal) y al regente forestal por este mismo concepto. Esto es ilegal porque el marco legal de Ecuador no permite que se pague dos o tres veces por el mismo concepto.

Fuente: AIMA y COMAFORS (2003).

El segundo elemento clave fue la **Regencia Forestal**. Los regentes forestales son profesionales reconocidos por el MAE y con responsabilidades públicas, quienes se encargan de vigilar la legalidad dentro del bosque, asegurando que los planes de manejo sean diseñados correctamente y que las operaciones de aprovechamiento sigan los estándares y permisos de tala. Los regentes se encargan, además, de completar las guías de circulación que reciben de las autoridades forestales¹⁷ con el

¹⁷ Se emite una licencia de tala al usuario del bosque o talador correspondiente; el permiso de transporte es entregado al regente encargado de supervisar la licencia de tala.



fin de proveer de la documentación legal necesaria para el transporte de madera y productos forestales. Si bien es el MAE el que se encarga de designar a los regentes forestales, ellos no son empleados públicos y no reciben remuneración del estado: su salario es pagado por los clientes (los dueños de bosques o los intermediarios) que contratan sus servicios. Los regentes forestales son responsables de sus actos profesionales y de lo que escriban en sus informes; si se les comprueba el uso de información falsa, pueden perder su acreditación¹⁸. Actualmente, existen alrededor de 60 regentes en el país, de los cuales solamente 35 están activos (Thiel, com. pers.).

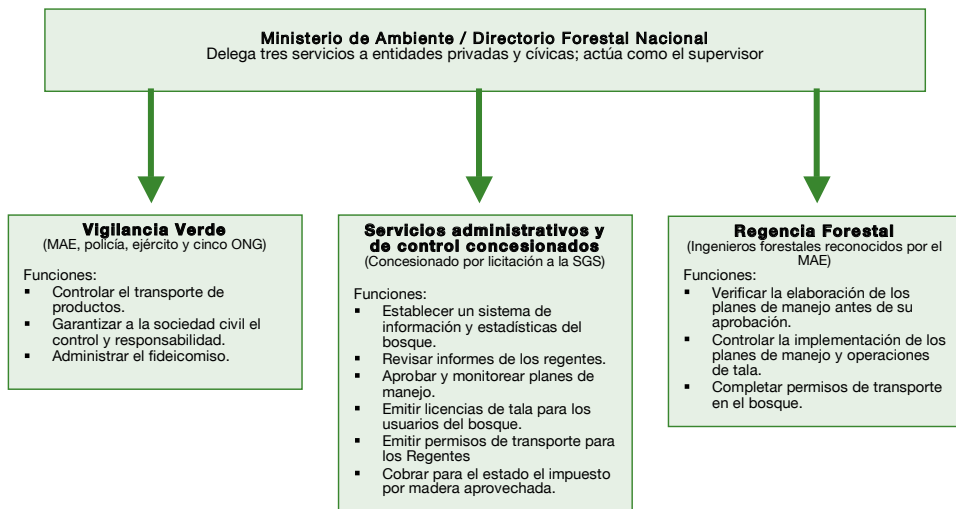


Figura 1. Estructura básica del SNTCF

Fuente: Modificado de Thiel (2005)

El tercer componente (concesión de servicios administrativos y de supervisión) **fue adjudicado a SGS**, una compañía privada, mediante un proceso competitivo y abierto de licitación. El trabajo del concesionario consiste en establecer y operar un sistema de información y estadísticas del bosque (para todos los datos de actividades administrativas y de supervisión, accesibles permanentemente en línea para las autoridades forestales y Vigilancia Verde) como una base de datos que proporciona servicios múltiples en nombre del MAE. Entre sus tareas están la revisión de la elaboración e implementación de los planes de manejo forestal, emisión de los permisos de tala y de transporte, recolección del impuesto forestal para el estado. Asimismo, la compañía era responsable de supervisar el trabajo de los regentes forestales y de los madereros dentro del bosque, controlar el uso de los permisos de transporte en conjunto con Vigilancia Verde y el establecimiento de un sitio web para el público en general con información derivada del sistema antes mencionado. Para financiar sus operaciones, se le autorizó a la SGS cobrar una cuota de US\$2,50

¹⁸ Hasta junio del 2004, cuando se adoptó la normativa concerniente a la Regencia Forestal mediante el Decreto Ministerial No. 38, también estaban en riesgo de perder los \$2,500 del depósito de garantía requerido para obtener la certificación que otorga el MAE.



a los madereros por la corta de cada metro cúbico de madera autorizada en bosque natural¹⁹ (además de los US\$3/m³ del impuesto forestal para el MAE) y US\$0,10/m³ en plantaciones forestales (exentas del impuesto forestal).

Servicios administrativos

El objetivo principal del SNTCF era ofrecer dos funciones complementarias: (i) administrar eficientemente los servicios para reducir los costos de las transacciones burocráticas y ofrecer incentivos a la legalización; (ii) controlar de manera eficiente los servicios para aumentar la detección y el castigo de las actividades ilegales y desincentivar las prácticas ilegales. La Fig. 2 muestra el flujo de los servicios administrativos; la base de datos del sistema de información y estadísticas era el elemento central. El sistema debía funcionar como una red, uniendo permanentemente todas las unidades administrativas a nivel regional y local, así como los puestos de control de Vigilancia Verde.

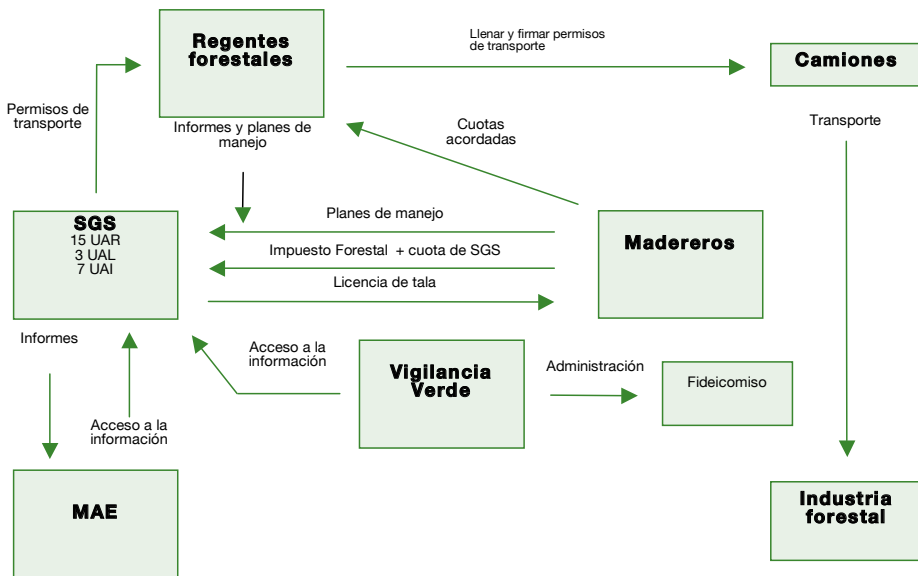


Figura 2. Flujo de los servicios administrativos

Fuente: Modificado de Thiel (2005)

¹⁹ La cuota inicial para los usuarios del bosque era de US\$2,70/m³ pero se redujo en la primera corrección al contrato firmado en junio 2003. Una reducción del 7% en la cuota de la SGS redujo el número de oficinas de 15 a 7 (53%). Además, la SGS y el MAE acordaron reducir la ganancia mínima de 30% a 24% (un recorte del 20% en las ganancias de la SGS).



El sistema permitía procesar inmediatamente los procesos administrativos. De hecho, el contrato de la SGS con el MAE establecía que la compañía tenía un máximo de ocho horas para aprobar (o no aprobar) un plan de manejo y emitir (en caso de ser aprobado) la licencia de tala correspondiente y los permisos de transporte al maderero y al regente forestal. Para llevar a cabo estos servicios, el contrato de la SGS incluía el establecimiento de 15 *Unidades Administrativas Regionales* (UAR), tres *Unidades Administrativas Locales* (UAL) y siete *Unidades Administrativas Itinerantes* (UAI)²⁰. Estas últimas facilitaron el proceso de legalización a pequeños productores forestales, al ofrecer los servicios administrativos en sus propias comunidades. La combinación de estos factores (límite de tiempo para trámites, descentralización y unidades itinerantes) representó una propuesta innovadora para reducir barreras burocráticas e impulsar la legalidad en el manejo del bosque.

Servicios de control

Estos servicios también fueron compartidos entre las tres entidades del sistema tercerizado (Fig. 3). La SGS tenía obligaciones definidas para el control de los madereros y regentes forestales. El contrato acordaba que la SGS debía examinar el 10% de los planes de manejo en el campo y controlar su exactitud, supervisar la implementación del 20% de los casos, y llevar a cabo controles al azar orientados por un perfil de riesgo (actores propensos a las actividades ilegales) de al menos 30% de todas las operaciones de aprovechamiento de los bosques naturales²¹. Esto además implicaba la inspección de 10% de los informes preliminares de los regentes y un 20% de los informes intermedios y finales²².

Los regentes forestales se encargan de (al menos) tres inspecciones de supervisión de todas las áreas con licencia de aprovechamiento: una inspección preliminar para verificar la exactitud y precisión del plan de manejo forestal entregado para su revisión; una segunda inspección durante las operaciones de aprovechamiento y una final cuando las operaciones habían concluido. Para cada una de estas inspecciones, el regente debe entregar un informe y, en caso de que se detecte alguna violación o irregularidad, debe presentar un informe de denuncia para que el MAE tome las precauciones del caso y haga cumplir la ley. También son responsables de controlar el volumen de carga, especies y otra información relevante de cada camión listo para salir del bosque.

Vigilancia Verde, por su parte, controla el transporte de todos los productos forestales y de vida silvestre mediante una red de puestos de control y patrullas móviles. El MAE debe verificar que en cualquier decomiso que haga Vigilancia Verde se respete la normativa vigente. El MAE debe supervisar y vigilar a la SGS continuamente y sancionar cualquier violación al contrato.

²⁰ En el contrato original existían 15 UAI; esta cantidad se redujo a siete en la primera corrección al contrato firmado en junio del 2003. Si los planes de manejo se entregaban a la UAI, la SGS tenía 72 horas para su revisión y aprobación.

²¹ Estos porcentajes se refieren al manejo de un plan forestal de productos maderables en bosque natural; en plantaciones, productos no maderables y otros permisos especiales, los porcentajes fueron más bajos y variaban entre 1-5% para la aprobación y entre 5-15% durante la implementación.

²² La SGS tenía la facultad de inspeccionar un plan de manejo en cualquier momento, independientemente del informe de un regente.

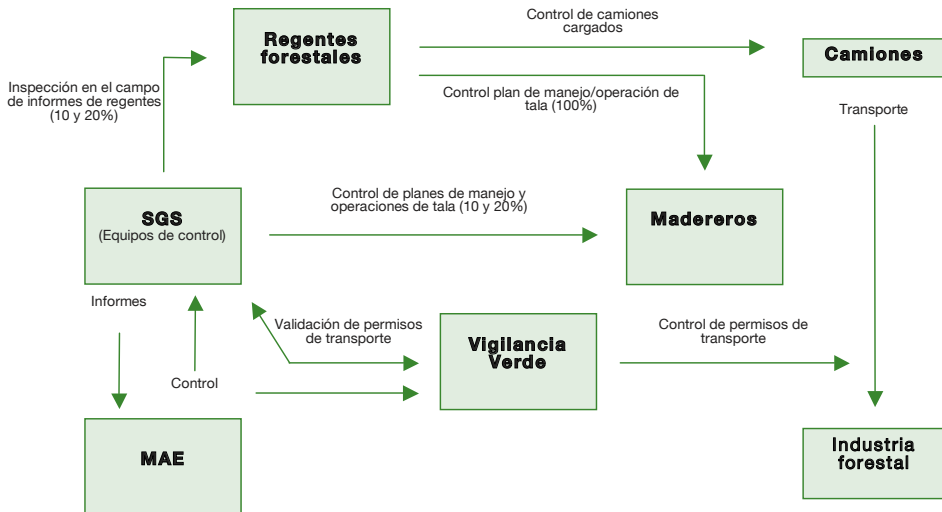


Figura 3. Flujo de los servicios de control
Fuente: Modificado de Thiel (2005)

La intervención de controles y actores múltiples aumentó significativamente la detección de irregularidades y crímenes relacionados con el bosque (ver acápite Impactos). No obstante, también existen lagunas jurídicas en el sistema:

- A pesar de que la legislación forestal (Decreto Ministerial No. 131) no lo establece claramente, en la implementación inicial de la regencia forestal hubo discrepancias en cuanto al rol del regente encargado de llevar a cabo la inspección inicial del área del plan de manejo, en contraste con el profesional forestal que había preparado el plan de manejo. La inspección preliminar del regente tenía como intención principal verificar la exactitud del documento. No obstante, el Acuerdo Ministerial No. 38 adoptado en el 2004 cambió esto y permitió a los regentes forestales hacer la inspección y el plan de manejo. Con esta acción se redujeron los costos para controlar la legalidad de las operaciones pero, además, se anuló la razón de ser del informe preliminar del regente forestal, pues al concentrarse ambas funciones en una sola persona es como si el regente evaluara su propio trabajo.
- La debilidad mencionada se agravó aún más por otra contradicción. Como se indicó, según el contrato la SGS debía aprobar o denegar un plan de manejo en ocho horas y verificar en el campo el 10% de los planes de manejo junto con los informes preliminares presentados por los regentes forestales. Debido a la falta de infraestructura y a lo remoto de los bosques es casi imposible examinar un



área de bosque en Ecuador en un periodo de ocho horas. Esto significa que la SGS lograba verificar la validez de los documentos después de haber aprobado el plan de manejo y, por ende, una vez que las operaciones de tala ya habían comenzado. En consecuencia, las operaciones de tala podían ocultar inconsistencias o irregularidades en el plan de manejo o en el informe del regente y reducían la validez de la inspección de campo²³.

- El control de las industrias procesadoras de madera (pequeñas y en gran escala) se considera vital en la prevención de la tala ilegal, ya que ahí es donde acaba la mayor parte de la madera talada ilegalmente (Jiménez 2000)²⁴. Esta responsabilidad no se incluyó dentro de los servicios de control concesionados a los tres componentes y quedó en manos del MAE, a pesar de su cuestionable capacidad y voluntad política.
- Una crítica generalizada hacia la SNTCF, en particular por parte del sector forestal privado, ha sido que sus servicios de control se enfocan en aquellos que buscan operar legalmente, y no toman en cuenta la deforestación (la raíz del problema) ni la extracción ilegal y clandestina (p.e., aquellos que ni siquiera tratan de obtener un permiso de tala ni se preocupan por el pago de impuestos). La crítica es válida hasta cierto punto: en efecto, la SGS y los regentes forestales solamente examinan áreas autorizadas para la tala; solo Vigilancia Verde controla el transporte en carretera de todos los productos forestales y de vida silvestre (independientemente de si tienen o no autorización). El SNTCF no ha implementado procedimientos para monitorear los cambios no autorizados en el uso de la tierra ni la extracción clandestina de madera. Esta no es una simple omisión: la idea central del SNTCF era que al tercerizar los servicios administrativos y de control del MAE, se reduciría considerablemente su carga de trabajo y, por ende, podría concentrar los recursos humanos, logísticos y financieros en atacar la deforestación como el problema central. Pero la inestabilidad política del MAE (entre principios del 2003 y fines del 2005, cinco ministros distintos ocuparon el cargo) y la resistencia al sistema por parte de la burocracia interna obstaculizaron el diseño.

Transparencia, control cruzado y equilibrio

Aparte de los servicios oficiales de control ejecutados por las distintas entidades, el SNTCF tiene un sistema propio de control cruzado y equilibrio que permite a todos los participantes verificar las actividades específicas de los demás y reportar cualquier irregularidad (Fig. 4). Internamente, la naturaleza multi-institucional de los equipos de Vigilancia Verde y sus continuos traslados de un área a otra permitieron minimizar las posibles acciones de corrupción. Con el mismo fin, la administración del fideicomiso se dejó en manos de un banco y la gestión en un grupo de cinco

²³ En retrospectiva, pudo haber sido aconsejable identificar un intervalo corto (tal vez tres días) entre la aprobación del plan de manejo y el inicio de las operaciones de tala.

²⁴ Aparte de la que se saca del país como contrabando antes de ser procesada.



directores, tres de la sociedad civil y dos de agencias gubernamentales (Contreras-Hermosilla 2002).

Además de controlar el transporte por tierra, Vigilancia Verde mantiene bajo control otras entidades dentro del sistema. Así, tiene control directo sobre los regentes forestales, ya que examina los permisos de transporte que reciben y completan en nombre de la autoridad forestal. Asimismo, tiene intereses directos en la supervisión del remate de la madera confiscada, ya que recibe 50% del precio de venta; el remate mismo es responsabilidad de las oficinas distritales del MAE. Por medio de sus grupos de apoyo de la sociedad civil, Vigilancia Verde también juega el rol de auditor del MAE a nivel nacional y local. Al mismo tiempo, los empleados directos de Vigilancia Verde actúan como supervisores sociales del funcionamiento de los puestos de control y patrullas móviles de la SGS y de los otros cuerpos que conforman Vigilancia Verde (policía, fuerzas armadas y MAE). De igual manera, la SGS juega un papel en la validación de la información relacionada con el transporte de productos y en el control y denuncia de irregularidades en el actuar de cualquier miembro de Vigilancia Verde.

El sistema de control cruzado y equilibrio también incluye un Comité de Regentes Forestales, constituido por cinco miembros (dos del MAE y tres de la sociedad civil y del sector privado). Dicho comité es responsable de evaluar e informar de cualquier irregularidad o infracción cometida por un regente forestal y recomendar una eventual sanción al MAE y al Colegio de Ingenieros Forestales. El regente forestal tiene el derecho de denunciar ante el Comité cualquier infracción cometida por Vigilancia Verde en el proceso de confiscar madera transportada bajo su responsabilidad, o de cuestionar cualquier informe de control emitido por la SGS con el que el regente no esté de acuerdo.

Hasta que se suspendió el trabajo de la SGS, los regentes forestales y los usuarios del bosque estaban situados estratégicamente para analizar la calidad de los servicios administrativos que la SGS ofrecía. Asimismo, el MAE controlaba los servicios concesionados a la SGS y tenía el poder de sancionar cualquier violación al contrato. Con la creación de un sitio web de libre acceso (con datos de los sistemas de información y estadísticas) se esperaba mejorar la transparencia del sistema en general. En fin, la SNTCF no solo concentró su atención en controlar a los madereros, sino que su estructura organizacional promovía además actividades de control 'hacia adentro' para detectar los actos u omisiones de sus diferentes dependencias y personal.

Se podría argumentar que el hecho de que el sistema no incorpore elementos explícitos de supervisión externa e independiente significa una debilidad considerable. No obstante, una opción que se maneja es la de ampliar la misión (y recursos) de Vigilancia Verde para que esta pueda actuar como un supervisor independiente del sistema (Vigilancia Verde 2003).



El acceso público a la información producida por el SNTCF limitó la transparencia del proceso. A pesar de que se preveía la publicación de toda la información en el sitio web de la SGS, no se diseñaron procedimientos específicos para la publicación de auditorías, informes de inspección y otras. El MAE era el que decidía qué información se publicaba. No obstante, esta limitante fue parcialmente remediada a mediados de 2004 con la aprobación de la *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*²⁵, la cual reconoce el derecho civil de acceder a información en manos del estado o generada por este.

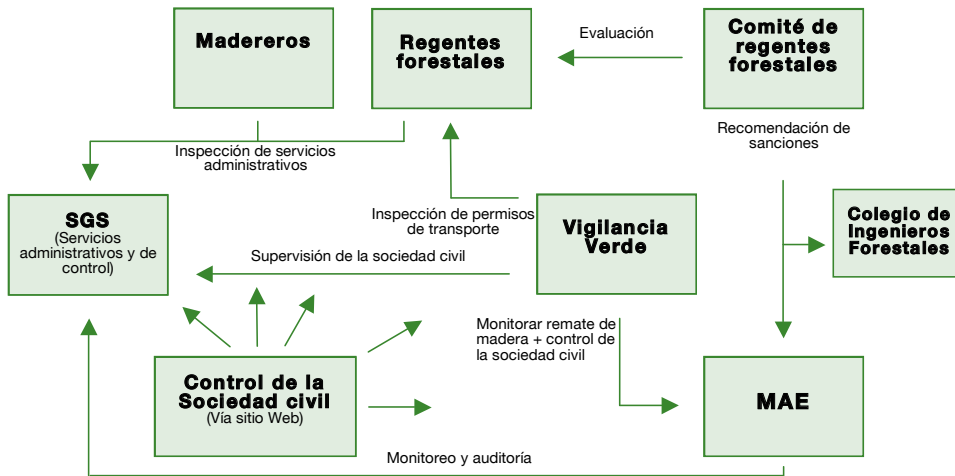


Figura 4. Control cruzado y equilibrio en los servicios de administración y verificación del SNTCF

Autonomía del presupuesto

Cada componente del sistema tiene su propio esquema financiero (sección Estructura organizativa del SNTCF), pero no todos están a salvo de interferencias externas. Como se dijo, el manejo financiero de Vigilancia Verde permite asegurar su transparencia pero no necesariamente su autonomía. Aunque el 50% del valor de la madera subastada se puede considerar una fuente neutral de financiamiento²⁶, no se puede decir lo mismo de subvenciones de agencias donantes y, en particular, de empresas. Esto se puso en manifiesto en el 2003, cuando Petro-Ecuador, la empresa estatal petrolera, donó US\$1,2 millones a Vigilancia Verde como parte de una subvención mayor de US\$2,7 millones²⁷. Tanto algunos oficiales de Petro-Ecuador

²⁵ Ley No. 24, Registro Oficial Suplemento 337, 18.05.2004.

²⁶ Sin embargo, un esquema de financiamiento basado en el remate de madera confiscada podía crear un incentivo un tanto 'perverso' hacia la ilegalidad, ya que económicamente es preferible la detección de productos ilegales ya extraídos a la prevención de actividades ilegales.

²⁷ Actualmente se está negociando la transferencia de los US\$1.5 millones restantes (Poza, com. pers.).



como del MAE cuestionaron el depósito de este dinero al fideicomiso de Vigilancia Verde; en consecuencia, el dinero pasó directamente al MAE, lo que incrementó la burocracia administrativa y, en opinión de algunos observadores, restó autonomía a Vigilancia Verde. Al interior del MAE, la percepción de Vigilancia Verde como una simple unidad del ministerio - no como la entidad pública/privada independiente originalmente concebida - es cada vez más fuerte.

El hecho de que los usuarios debieran pagar directamente por los servicios de la SGS resultó ser el elemento más controversial del sistema²⁸. No obstante, desde el punto de vista de su autonomía, esta era la mejor opción, en vez de que el MAE cobrara y transfiriera los fondos a la SGS. Bajo este esquema, la SGS hubiera sido mucho más vulnerable a presiones de los altos niveles políticos, las cuales se hubieran manifestado posiblemente en la forma de demoras en los pagos. Otro riesgo asociado era la posible desviación de fondos a otras áreas prioritarias, políticamente más gratificantes para los políticos nacionales o locales.

Los regentes forestales son los menos protegidos de la interferencia externa. Ya que por lo general son pagados por los dueños del bosque o por comercializadores de la madera, son los más susceptibles a los intereses de sus clientes. Existe abundante evidencia anecdótica de esto; en especial ahora que el tercer componente - servicios administrativos y de control concesionados - se ha suspendido.

Enfoque legal del SNTCF

Al dar en concesión los servicios de control a tres entes diferentes, el SNTCF intenta mejorar la detección de actividades ilegales, así como la probabilidad de procesar y sancionar dichas actividades. Aunque el Código Penal de Ecuador considera como delito el cosechar, capturar y comercializar ilegalmente productos forestales y de vida silvestre (castigado con hasta cuatro años en prisión)²⁹, la implementación práctica del SNTCF se ha basado en la legislación forestal y ambiental, la cual sanciona estos actos solamente como ofensas administrativas (penalizadas con multas económicas y la incautación de los productos y del equipo utilizado para la cosecha y captura)^{30, 31}. En opinión de la mayoría de los informantes, esto se justifica por la notoria debilidad del sistema judicial del país: su vulnerabilidad ante influencias externas y la abrumadora carga burocrática ofrecen poca o ninguna garantía a las acusaciones por crímenes forestales.

²⁸ Como se discutió en la sección Aspectos económicos del SNTCF, la oposición no fue provocada tanto por la negativa al concepto de pagarle directamente a una compañía extranjera, sino el hecho que este representaba un gasto adicional, ya que el MAE no redujo su impuesto forestal a pesar del hecho que había concesionado la mayoría de sus funciones.

²⁹ Código Penal, Capítulo X A, De los Delitos Contra el Medio Ambiente (capítulo agregado por el Art. 2 de la Ley 99-49, Registro Oficial 2, 25.1.2000).

³⁰ Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Título IV, Capítulo I, De las Infracciones y Penas (capítulo reformado por la Ley No. 91, Registro Oficial 495, 7.8.1990 y la Ley No.99-37, Registro Oficial 245, 30.7.1999).

³¹ Sin embargo, en los puestos de control solo se confiscan los productos forestales y de vida silvestre y no los camiones debido a la influencia política de los transportistas.



Igualmente, el SNTCF promueve la separación entre la institución que nombra (la compañía a la que fueron concesionados los servicios administrativos, SGS), la que ejerce el control (cada uno de los tres componentes) y la que sanciona (el MAE y, en el caso de los regentes, el Colegio de Ingenieros Forestales). A pesar de que aún existen traslapos (p.e., la SGS emitía licencias de tala y controlaba su implementación; los regentes verifican las operaciones de aprovechamiento y administran los permisos de transporte), anteriormente la separación de estas funciones estaba en manos del MAE. Este método ayudó a que las partes involucradas asumieran las responsabilidades que les corresponden.

A pesar de todo, la implementación del sistema ha enfrentado los problemas comunes que implica hacer cumplir la ley forestal. Así por ejemplo, en algunos casos la madera confiscada por Vigilancia Verde no fue subastada, sino que las oficinas distritales del MAE la devolvieron a sus ‘dueños’. En otros casos, aun si se llevaba a cabo la subasta, parecía haber un acuerdo entre los comercializadores para evitar la competencia y el ‘dueño’ original quedaba como único comprador, pagando por la madera confiscada un bajo precio (Hernández, com. pers.).

Por otra parte, el MAE no se preocupa por dar seguimiento a los procesos judiciales. Aparte de la participación de la sociedad civil en Vigilancia Verde, el sistema no incluye garantías que aseguren el papel del MAE en las acusaciones. Tales garantías serían de vital importancia en caso de que se diera una investigación en contra de oficiales de medio o alto rango dentro del MAE.



Análisis del estudio de caso

La política detrás del SNTCF: ¿Quién participó y quién no?

La idea de que terceros asumieran responsabilidades tradicionalmente en manos del estado apareció por primera vez en la Ley de Bosques, Áreas Naturales y Vida Silvestre de 1995. No obstante, se puede afirmar que el verdadero principio del proceso fue la Estrategia Forestal del 1999, la cual trazó el diseño conceptual del sistema. Esta estrategia fue el resultado de un amplio proceso participativo, con múltiples consultas dentro del sector forestal, pero con poca participación de una base social más amplia (p.e., no se consultó a grupos indígenas, dueños de bosque, etc.).

La voluntad de desarrollar el sistema nació de un grupo relativamente pequeño de personas e instituciones:

- Algunos altos oficiales del MAE, altamente calificados, dedicados y con puestos de liderazgo dentro del MAE. El impulso que ellos dieron fue la fuerza que llevó adelante la iniciativa; sin ellos es poco probable que el sistema se hubiera desarrollado.
- CEDENMA, por medio de su *Grupo de Bosque*³², fue otro actor principal. Ampliamente reconocido como el grupo ambientalista más fuerte y técnicamente competente de Ecuador, CEDENMA fue la voz de la sociedad civil en este proceso. Dos organizaciones miembros del Grupo de Bosque estuvieron entre los fundadores de Vigilancia Verde.
- La industria forestal privada, en especial AIMA y COMAFORS³³ en alianza con pequeños comercializadores de madera. No es de sorprender que su posición haya sido percibida de diferentes maneras. De acuerdo con algunos observadores, a pesar de que su discurso oficial por el control de la tala ilegal, nunca apoyaron realmente tales iniciativas y, de hecho, se convirtieron en el mayor oponente a los servicios de control y manejo efectivo por parte de la SGS (*The Economist* 2003, Álvaro 2003, Thiel 2004). De acuerdo con COMAFORS, ellos se oponían a este tercer componente porque los términos finales (en particular, el pago) no se negociaron o se implementó algo distinto de lo que se había acordado en un principio (Palacios, com. pers.).
- Varios donantes bilaterales y multilaterales que facilitaron el apoyo técnico y financiero. La comunidad donante en general jugó un papel vital al contribuir a la apertura de un espacio político para el desarrollo del sistema (basado en dos conceptos de importancia en su agenda política: las relaciones sociedad-estado y la concesión).

³² CEDENMA (Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente) es una organización de tercer nivel conformada por alrededor de 70 ONG ambientalistas y redes de ONG; su Grupo de Bosque está compuesto por 20 organizaciones.

³³ COMAFORS es miembro fundador de Vigilancia Verde. En ese entonces, el Director Ejecutivo de COMAFORS fue contratado por PriceWaterhouseCoopers para preparar los documentos de oferta por la concesión de los servicios administrativos y de control.



La policía y las fuerzas armadas participaron en el establecimiento de Vigilancia Verde, pero nunca tuvieron poder detrás de la creación del concepto. Ingenieros forestales y sus colegios también se vieron involucrados, pero su voz fue limitada, probablemente por las diferencias internas en cuanto al tema.

Cabe destacar la falta de participación de las instituciones gubernamentales. El sistema fue diseñado y desarrollado por MAE³⁴, pero ninguna otra agencia gubernamental tuvo participación alguna en el establecimiento del sistema. Únicamente el Fiscal General del Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores jugaron un papel importante en la promoción del proceso de negociación en el 2004 (después de la suspensión del contrato con la SGS; acápite El SNTCF en un punto muerto); organismos como el Ministerio de Economía, el Servicio de Rentas Internas, la Contraloría General del Estado y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), que debieron haber cumplido un rol durante el proceso, estuvieron totalmente ausentes.

El aislamiento del MAE trajo consecuencias, ya que la mayor oposición al sistema viene de lo interno de la institución, provocada por cientos de empleados que tienen miedo de perder los beneficios no oficiales generados por el *status quo*. La oposición interna rechazó la implementación del contrato con la SGS en el 2003 y, según varios observadores, es la principal barrera para la firma del *addendum* negociado entre los actores principales a mediados del 2004 (acápite El SNTCF en un punto muerto), el cual permitiría el restablecimiento de un órgano de control. Aun si el Ministro de Ambiente tuviera la voluntad política para firmar el *addendum*, no podría hacerlo en contra de la voluntad de la mayoría de los empleados de la institución. En teoría, si otros ministerios estuvieran involucrados en el proceso y sus empleados no tuvieran intereses creados, se podría generar una masa crítica capaz de contrarrestar la resistencia interna dentro del MAE.

Un segundo elemento, aparentemente aún más importante, es la falta de participación de dos grupos fundamentales: los grupos indígenas y los dueños privados de bosques³⁵, quienes en conjunto controlan la mayor parte del bosque del país (Cuadro 2) y representan a cientos de miles de personas que dependen del bosque para sus medios de vida. Hay razones prácticas que explican esta ausencia. A nivel nacional, los dueños privados de bosque no son un grupo organizado; por lo tanto, cuando el proceso se inició, no había representantes reconocidos del grupo. Los grupos indígenas sí cuentan con organizaciones y líderes a nivel nacional, pero con frecuencia carecen de una comunicación efectiva con sus comunidades y la tala ilegal no está dentro de sus prioridades políticas (la tenencia de la tierra sí es prioritaria, al igual que las reformas políticas, derechos de propiedad intelectual y, más recientemente, el Tratado de Libre Comercio Andino).

³⁴ Con una participación limitada del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM).

³⁵ Sin embargo, los dueños privados sí participaron en contra del sistema, por lo general instigados y apoyados por los grandes empresarios de la madera.



Por lo general, a nivel local la tala ilegal sí es una prioridad entre los grupos indígenas, pero los actores tienden a estar dispersos en numerosas organizaciones pequeñas, informales, frágiles y con poco o ningún financiamiento. Esto puso trabas a su participación. Lo mismo se puede decir de los grupos locales no indígenas interesados en la conservación del bosque y aún más de los grupos no organizados de dueños de bosque.

Otra influencia aparentemente importante es el hecho de que organizaciones civiles ocuparon un espacio político importante en el establecimiento del SNTCF, pero no estaba claro quiénes eran ni a quiénes representaban. En general se trató de personas bastante competentes, con educación superior, preocupados por el ambiente, de la clase media urbana de Quito. Parece ser que la sociedad civil ecuatoriana preocupada por la tala ilegal incluye (al menos) dos amplios bandos de distinta procedencia geográfica, nivel académico y clase social. Como lo destacó Seppänen (2003), esto no es sorprendente: “en una sociedad altamente clasista y dispereja no hay razón para suponer que una organización social escaparía de tal estratificación”. No obstante, la inhabilidad, por las razones que fueran, de conectar estos estratos impidió que se formara una coalición civil alrededor del SNTCF, lo que lo hizo mucho más vulnerable a los ataques de sus opositores.

Aspectos económicos del SNTCF

Tres temas básicos condicionan la competitividad forestal en término del uso de la tierra: (i) las regulaciones directas para el manejo de los recursos; (ii) el alto costo de transacción para tener acceso al uso legal; (iii) el hecho de que se necesiten intermediarios para acceder a los mercados. Estos factores determinan los costos directos (pagos a los actores técnicos y legales y a los contratistas dentro del sector forestal, impuestos, cuotas, etc.) y costos indirectos (tiempo invertido en la legalización de los permisos y demás procedimientos, uso de otros capitales del usuario del bosque).

El Cuadro 4 muestra los costos de tramitar los permisos legales bajo el SNTCF, en comparación el anterior y actual Sistema Nacional de Control Forestal (SNCF); se incluyen los costos de Vigilancia Verde y la regencia forestal, pero no la supervisión y servicios administrativos concesionados a la SGS (que en su lugar son implementados por el MAE). El cuadro distingue entre los costos de extraer madera de bosque natural (BN), madera fuera del bosque (MFB) y plantaciones forestales (PF) y los compara con la tala ilegal ‘legalizada’: permisos de tala y/o de transporte ilegal obtenidos en el mercado negro por medio de transacciones con oficiales del MAE y/o regentes forestales.

Los cálculos para BN y MFB en el Cuadro 4 se basan en un permiso típico de aprovechamiento en la Amazonia ecuatoriana: 20 árboles y un promedio de 130 m³ de madera en pie (6,5 m³/árbol). Con una motosierra, este permiso permitirá sacar 1400 reglas de madera (0,0464 m³/regla); o sea, 65 m³ de madera aserrada, para un



rendimiento del 50% (Gatter y Romero 2005). Los cálculos para las PF suponen una cosecha final de 1200 m³ de madera en troza.

El costo de un permiso de aprovechamiento legal en BN o en MFB con el SNTCF y con el actual y anteriores SNCF es de US\$16,8/m³ y US\$14,4/m³ respectivamente. El costo de la legalización es más alto con el SNTCF ya que este cobra el impuesto forestal y una cuota por administración y control de la concesión, lo que se considera como dos pagos por el mismo concepto. Sin este pago extra, el SNTCF sería más eficiente en términos del costo por legalización. Aún así, legalizar un aprovechamiento ilegal es posible mediante la compra de un permiso de transporte dentro del SNCF con un costo US\$15/m³, ya que este sistema carece de una efectiva comprobación en el sistema de información de los permisos de transporte, lo cual

Cuadro 4. Costos de los permisos de tala legal comparados con permisos ilegales legalizados'(US\$)

Actividades	Costo por proceso	Costo por metro cúbico	SNTCF		SNCF		Tala ilegal 'legalizada'
			BN & MFB	PF	BN & MFB	PF	
Elaboración de plan de aprovechamiento	0,80/m ³ mr*	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	
Certificado de propiedad	0,80/unidad	0,10	0,10	0,10	0,10	0,01	
Autorización al intermediario	0,80/unidad	0,10	0,10	0,10	0,10	0,01	
<i>Legalización de la licencia de aprovechamiento</i>							
Impuesto forestal	3,00/m ³ mr	6,00	6,00		6,00		
Cuota de confirmación de la concesión	2,40/m ³ mr	4,80	4,80	0,20			
Costo de licencia	5,00/unidad	0,10			0,10	0,01	
Certificado del historial del cumplimiento de la ley	5,00/unidad	0,10			0,10	0,01	
Permiso de transporte	1,00/unidad	0,02			0,10	0,10	
Costos de darle seguimiento al permiso (días/hombre, gastos y viaje)	10,00/día	0,20			0,90	0,10	
Costo de oportunidad del ingreso neto diferido (10%/mes)	2,40/m ³ ma**	2,40	1,60		2,40		
Sobornos		1,00			1,00	0,30	
Permisos ilegales de transporte		15,00					15,00
<i>Corta de madera</i>							
Impuesto al valor agregado por servicios del regente (12%)	0,20/m ³ mr	0,40	0,40		0,40		
Servicios del regente	0,80/m ³ mr	1,60	1,60		1,60		
Total			16,80	1,80	14,40	2,10	15,00

* mr: madera rolliza

** ma: madera aserrada



permite a los oficiales forestales y/o regentes forestales ofrecer este servicio ilegal por un precio alto y bajo riesgo de ser descubiertos (Chamorro, com. pers.). Por el contrario, en una PF el costo de legalización es más bajo con el SNTCF comparado con el SNCF.

En términos de la distribución de este costo como ingreso para otros actores, con el SNTCF el 35,7% de los gastos en que incurren los usuarios del bosque corresponde al impuesto forestal cobrado por el MAE, el 28,5% a la cuota de control y administración cobrada por la SGS, el 21,3% a los honorarios del ingeniero forestal por la elaboración del plan de manejo y servicios del regente, el 1,5% por gastos de notariado por el certificado de propiedad y el poder legal del intermediario, y el 13% restante por seguimiento al proceso y costo de oportunidad del ingreso neto diferido. En el caso del SNCF, el MAE retiene un 43,1% de los gastos en que incurre el usuario del bosque, como impuesto forestal, permiso de aprovechamiento, certificado de cumplimiento de ley y permisos de transporte; el notario y el ingeniero forestal reciben el 1,7% y 24,9% respectivamente, como honorarios; el usuario forestal asume el 30,3% del costo, por los largos periodos improductivos que elevan el costo de oportunidad, los viajes hasta las oficinas regionales del MAE para darle seguimiento a los permisos y otros gastos asociados con sobornos (Thiel, com. pers.).

La Fig. 5 muestra dos gráficos que representan otras tantas maneras de describir las barreras a la legalización en términos del número de participantes, procedimientos y pasos para tener acceso a un permiso de aprovechamiento en el BN o MFB, a partir del ejemplo anterior. El número de actores, procedimientos y pasos a seguir eran similares entre los dos sistemas desde el punto de vista del usuario del bosque: 37 pasos para el SNTCF y 39 para el SNCF. No obstante, términos de controles cruzados, el SNTCF tiene otros pasos que dependen de otros actores aparte del usuario del bosque (regentes, la SGS, MAE y Vigilancia Verde); sin embargo, tales controles no afectan al usuario del bosque. La principal diferencia entre ambos sistemas se observó en el número de días que toma completar el proceso, desde la solicitud del permiso, el seguimiento, hasta la tala misma. Con el SNTCF se tardaron 44 días, diez días menos que con el SNCF tradicional.

Enfoque pro-pobres

El diseño y establecimiento del SNTCF se impulsó en parte por un enfoque a favor de los más pobres. Uno de los objetivos originales fue facilitar la legalización para garantizar una mayor transparencia dentro del proceso de mercadeo; este es un prerrequisito vital para una negociación más justa entre los dueños del bosque y los madereros. El establecimiento de unidades administrativas itinerantes, como se especificó en el contrato con la SGS, permitía cumplir con este objetivo. Su función era llevar los servicios administrativos directamente a las comunidades para reducir la dependencia de los pequeños productores en relación con los intermediarios



madereros, asegurar la legalización de las operaciones de aprovechamiento forestal a bajo costo y, eventualmente, generar mayores beneficios.

La normativa de la Legislación Forestal, estrechamente relacionada con el diseño del SNTCF, ofreció reglas operativas simplificadas para el manejo forestal en pequeña escala en bosques naturales, así como para la explotación maderera fuera del bosque y para la conversión de hasta el 30% de la propiedad a usos no forestales. También se crearon permisos especiales para aligerar la extracción de ciertas especies arbóreas de los sistemas agroforestales. Tales permisos están exentos de impuestos y no requieren de un plan de manejo ni de los servicios de un regente forestal. De igual modo, la explotación maderera en plantaciones y otras áreas de bosque artificial exigen requisitos mínimos en el proceso burocrático³⁶. El Decreto Ejecutivo No. 346 (ver acápite Orígenes históricos y políticos) introdujo la posibilidad de demostrar la tenencia de la tierra con un certificado de titulación en proceso o por medio de una declaración jurada con tres testigos que confirman la posesión de la tierra; esto le permitió a los propietarios pobres y sin título oficial de propiedad acceder a permisos de tala.

Por otro lado, los estándares de control del SNTCF y los impuestos no varían con las características socioeconómicas de los clientes. Además, por lo general los regentes cobran por volumen extraído (cuotas mayores para unidades de menos volumen³⁷), sin considerar otras características de sus clientes. Esto significa que los propietarios de pequeñas parcelas deben pagar más al regente por unidad de madera, ya que por lo general extraen menor cantidad de madera.

En teoría, la Legislación Ambiental Secundaria brinda la oportunidad de que el impuesto forestal sea parcialmente reinvertido en proyectos ambientales y de desarrollo forestal, diseñados para generar beneficios para los más necesitados³⁸. No obstante, en la práctica, los impuestos se utilizan exclusivamente en el mantenimiento de la estructura y administración del MAE.

Impactos

Es difícil evaluar el impacto del SNTCF ya que los tres componentes solamente bajaron en conjunto durante unos meses en la segunda mitad del 2003³⁹. En octubre del 2003, el MAE suspendió los servicios del SGS (acápite El SNTCF en un punto muerto), lo que provocó la caída del sistema completo. Aun así, se pueden valorar algunos indicadores de su impacto.

³⁶ A pesar de que esto representa una ventaja significativa en comparación con otros permisos forestales, el aprovechamiento en plantaciones y otros bosques inducidos todavía tiene costos de transacción más altos que las actividades agrícolas.

³⁷ Ya que sus servicios tienen otros costos; p.e., el transporte.

³⁸ Art. 262, Libro Tercero, Del Régimen Forestal.

³⁹ La SGS empezó con sus actividades a mediados de junio del 2003 en la Provincia de Esmeraldas de donde se expandió a nivel nacional a principios de agosto; el MAE cesó sus servicios el 19 de octubre del mismo año.

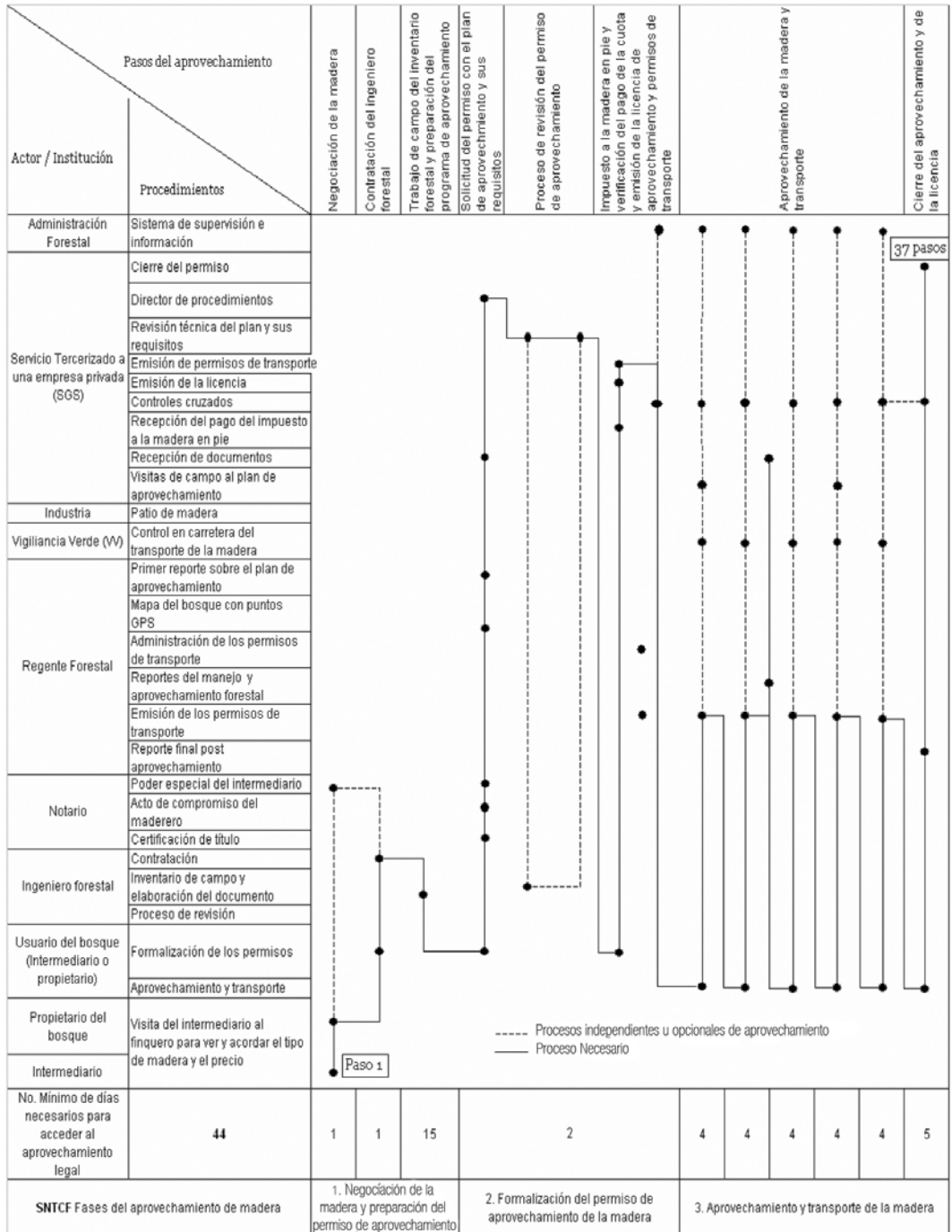
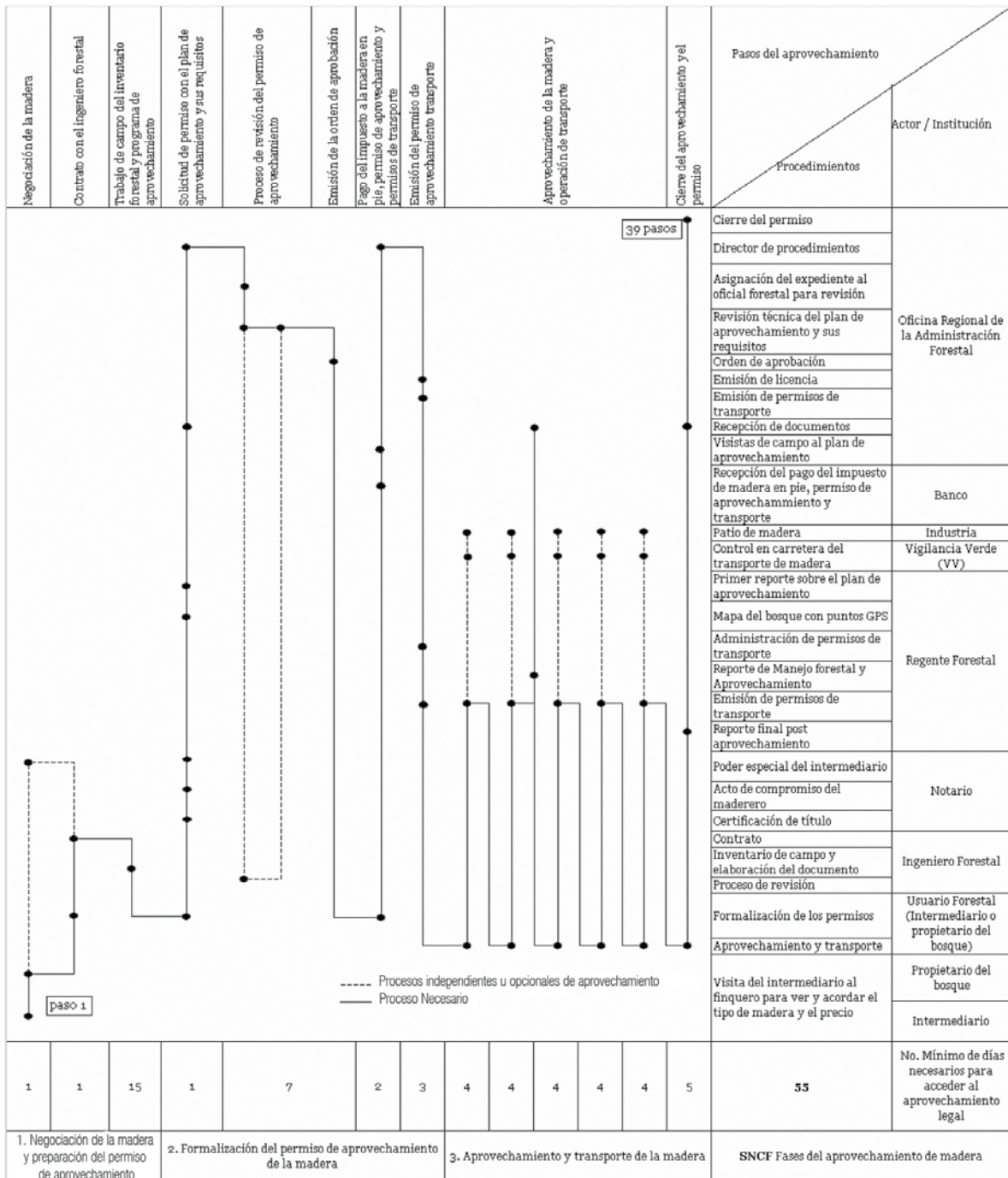


Figura 5. Dificultades para acceder a un permiso de aprovechamiento forestal legal con el SNTCF y el actual y anteriores SNCF

Fuente: Elaborado con base en de Soto (2000)





Los primeros años de Vigilancia Verde fueron bastante exitosos. En el 2002 decomisó cinco veces más madera ilegal que lo que había decomisado el estado desde 1999. En los pocos meses del 2003 en que Vigilancia Verde y la SGS trabajaron en conjunto, la cantidad de madera confiscada aumentó dramáticamente, lo que sugiere que la cantidad de madera confiscada hubiera podido duplicarse si la SGS hubiera seguido operando (Fig. 6)⁴⁰. En ese mismo periodo, la SGS recomendó al MAE la suspensión de 42 permisos de tala, por talar en áreas fuera de lo permitido, extraer volúmenes mayores a los permitidos y de especies no autorizadas, uso fraudulento de permisos de transporte, etc.

De acuerdo con varios observadores, los controles más efectivos durante ese breve periodo hicieron que muchos dueños de bosques e intermediarios trataran de actuar dentro de la ley. Además, la evidencia anecdótica sugiere que entre los usuarios de los servicios brindados por la SGS, en especial pequeños propietarios, aumentó la satisfacción debido a los trámites más acelerados. No obstante, simultáneamente hubo fuertes protestas contra la SGS: los empleados hicieron amenazas, las oficinas fueron atacadas y computadoras fueron robadas. Desde el punto de vista de los analistas, estas protestas - llevadas a cabo por pobladores locales pero provocadas por poderosos grupos de interés en el sector industrial forestal - son otro indicador de que el sistema fue víctima de su propio éxito. Si bien muchos actores estaban listos para variar sus operaciones, los más poderosos no lo estaban.

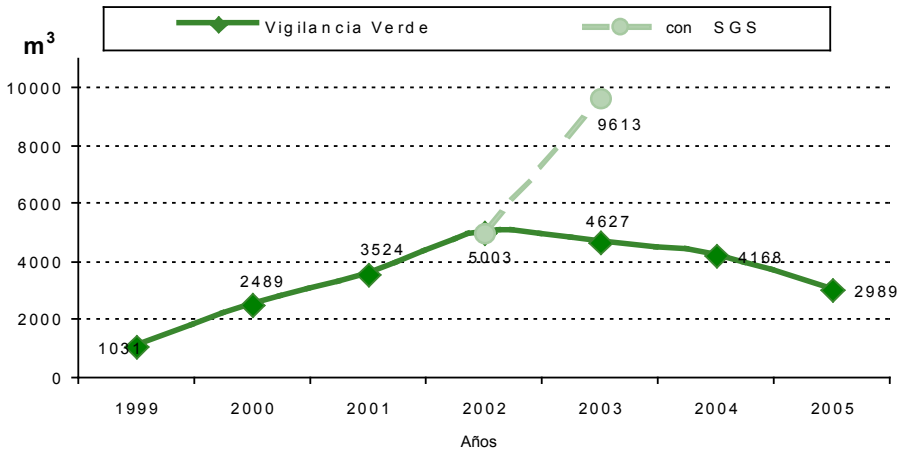


Figura 6. Volúmenes de madera confiscada por Vigilancia Verde (m³)
Fuente: Ajustado por los autores para el 2005.

⁴⁰ El volumen de 1999 se refiere a lo incautado por el MAE; Vigilancia Verde inició funciones a principios del 2000.



Hechos recientes

El SNTCF en un punto muerto

En octubre del 2003, el Tribunal Constitucional de Ecuador falló en contra del tercer componente del sistema – concesión de servicios a la SGS. El fallo del tribunal declaró que según el Acto Administrativo, era inconstitucional poner en manos de un ente privado la administración y supervisión forestal. Asimismo, la corte declaró inconstitucional el acto administrativo que le dio autorización a la SGS de cobrar por sus servicios.

El fallo no definió directamente la validez del contrato de la SGS, lo que llevó a CEDENMA y otros grupos a creer que el contrato aún era válido. No obstante, el MAE recuperó para sí la exclusividad de los servicios administrativos y de supervisión que habían sido delegados en la SGS. Esto provocó el caos en el sistema.

En diciembre del 2003, el Fiscal General y el Ministerio de Asuntos Exteriores convocaron a un grupo *ad hoc* a una negociación para llegar a un consenso en varios de los puntos controversiales del sistema. En la negociación participaron el MAE, SGS, AIMA/COMAFORS, CEDENMA y el Colegio Nacional de Ingenieros Forestales. En enero del 2004, el grupo llegó a un primer acuerdo, afinado en abril del 2004. Con base en ese acuerdo, se preparó una modificación al contrato entre el MAE y la SGS a mediados del 2004. Desde entonces, la prensa, AIMA/COMAFORS, CEDENMA, la comunidad donante y varias asociaciones de ingenieros forestales han abogado porque se firme. Estos esfuerzos fueron reafirmados en noviembre del 2004 y de nuevo en diciembre del mismo año por dos comentarios del Fiscal General del Estado, los cuales reiteraban que no se podía aplicar al contrato con la SGS la declaración de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional. En consecuencia, el contrato mantiene su validez y es obligación de ambas partes implementarlo. No obstante, la escasa voluntad política del MAE (ver sección *La política detrás del SNTCF: ¿Quién participó y quién no?*) y la inestabilidad política del país impiden que se concrete la acción.

Opciones para el control forestal en Ecuador

Estas discrepancias legales y políticas tienen profundas implicaciones para los dos otros componentes del sistema. Limitado por restricciones económicas, actualmente Vigilancia Verde cuenta con cuatro puestos de control y ninguna patrulla móvil, en comparación con los 12 puestos y seis patrullas que operaban en el 2003. Desde que se suspendió el contrato de la SGS, el MAE tiene poca o nula participación en los puestos de control. Además, por falta de supervisión, la regencia forestal ha perdido credibilidad y son constantes los rumores sobre corrupción.

La opinión generalizada entre los actores, en especial de altos funcionarios del MAE, es que desde octubre del 2003, Ecuador no cuenta con un sistema de control



forestal efectivo y que la tala ilegal nuevamente va en aumento. La actual contratación de personal de supervisión por parte del MAE muestra que la tendencia es volver a las actividades de control forestal en manos de las autoridades estatales. No obstante, existe un fuerte debate en cuanto al restablecimiento de un sistema eficiente de control forestal. Los siguientes son los principales asuntos en discusión:

- Reforzamiento a Vigilancia Verde: incrementar sus recursos humanos y financieros, redefinir su rol y funciones, establecer una forma de financiamiento que garantice su autonomía, transparencia y particularidades.
- Mantenimiento de la regencia forestal: hay que mejorar el sistema de controles cruzados y equilibrio para garantizar el buen desempeño de los regentes; en caso de necesidad, se debe garantizar la aplicación de suspensiones.
- Los servicios de verificación dentro del bosque se deben delegar a un grupo externo, pero sin incurrir en costos adicionales para el propietario.
- Existe la necesidad urgente de establecer un sistema computarizado eficiente de información y control dentro de la administración forestal. Este es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y asignación de responsabilidades en el sector forestal.

Además hay muchas otras preguntas sin responder; entre ellas:

1. ¿Qué tipo y grado de control externo es el adecuado para el manejo de los servicios del bosque?
2. Si también se da en concesión el manejo de los servicios del bosque, ¿sería conveniente que una misma entidad se encargue del control y del manejo (como fue el caso de la SGS)? ¿Sería mejor asignarlos a dos entidades diferentes?
3. ¿Cómo se debería seleccionar a estas entidades para garantizar que sean los adecuados? ¿Qué medidas se debieran tomar para garantizar su autonomía?
4. ¿Quién se encargaría de desarrollar/operar el sistema computarizado de información?
5. ¿Podría Vigilancia Verde ampliar su mandato para cubrir también las actividades de supervisión dentro del bosque (tratando de detectar cambios de uso de la tierra y otras actividades ilegales que no están cubiertas por el SNTCF)?
6. ¿Cómo se financiarían los servicios de manejo y control y el sistema computarizado de información?



7. ¿Qué papel jugarían las instituciones del gobierno central (p.e., el SRI y el INDA)?
8. ¿Qué papel jugarían las autoridades gubernamentales locales (p.e., municipalidades y consejos provinciales), que piden cada vez más poder y voz en temas forestales y ambientales?
9. ¿Cómo se podría ampliar la base social del nuevo sistema, de manera que participen los grupos indígenas, otros actores con intereses en el bosque y otros grupos relevantes?
10. ¿Cómo se podría implementar un tipo de permiso que favorezca a los más necesitados para que puedan usar legalmente los recursos que hay en sus territorios?

Análisis de la hipótesis

En el análisis del SNTCF aparecen conclusiones contradictorias en cuanto a la hipótesis presentada al inicio de este ensayo: **un sistema efectivo de control forestal es el producto de presiones y movimientos en la sociedad, y no existe como tal en el sector forestal ecuatoriano**. Por un lado, se podría argumentar que la hipótesis ha sido probada: el SNTCF fue un sistema de control endógeno al sector forestal que contó con poca o ninguna participación de otros actores o de la sociedad ecuatoriana. Esto lo hizo muy vulnerable a los ataques de sus opositores.

No obstante, también hay un punto de vista bastante diferente que concluye que la mayor debilidad del SNTCF no fue el hecho de que fuera endógeno al sector forestal, sino que careciera de un amplio apoyo social y político. En este contexto, se considera sumamente relevante el hecho de que los dos grupos más importantes del quehacer forestal – los indígenas y dueños de bosques – no estuvieron involucrados. Al considerar el espacio político que ocupan estos grupos en Ecuador - los grupos indígenas en especial -, se podría presumir que su participación podría haber modificado la correlación de fuerzas sociales en choque alrededor del sistema.

Entonces, el elemento clave para un sistema efectivo de control forestal no pareciera ser la dicotomía entre presiones y acontecimientos endógenos o exógenos, sino contar con una amplia participación y compromiso de los actores del sector. La experiencia ecuatoriana sugiere que un proceso a lo interno seguramente no tendrá éxito si es llevada a cabo solamente por una elite poderosa del sector, pero podría funcionar si se logra una mayor participación de todos los actores involucrados. Por otra parte, un proceso exógeno no necesariamente implica una amplia participación de los actores. Esto significa que siempre podría ser el resultado de acciones propuestas por un grupo relativamente pequeño de



actores poderosos; en este caso, podría tener las mismas debilidades que el proceso endógeno elitista.

El caso de Ecuador demuestra que un fuerte apoyo social de parte de múltiples actores es tanto más importante en un contexto donde las instituciones son débiles y la administración altamente politizada y dependiente de los ciclos políticos, lo cual constituye un obstáculo para el establecimiento de una estructura sostenible de control forestal.



Ascenso y caída del SNTCF: lecciones aprendidas

El estudio ofrece varias lecciones importantes relacionadas con el contexto político, institucional y legislativo del sector forestal en Ecuador, las cuales condicionaron el ascenso y caída del SNTCF. Estas lecciones se relacionan tanto con factores contextuales como estructurales. Los ‘factores contextuales’ se refieren en particular al contexto de la sociedad ecuatoriana: política, cultura, perfil de pobreza, conciencia ambiental, derechos de propiedad, etc. Los ‘factores estructurales’ se relacionan con la legislación específica y diseño del sistema de control, e incluyen aspectos como representación, aceptación social, aplicabilidad, gobernabilidad y autonomía, entre otros. Algunos de los factores contextuales que influyeron en el ascenso del SNTCF son los siguientes:

- Estabilidad política en términos de políticas nacionales y mandato - al menos en el periodo en el que se diseñó e implementó el SNTCF.
- Dos aliados fuertes: el movimiento ambiental urbano, consciente del problema de la deforestación, tala ilegal y comercio clandestino de madera y los donantes, ambos influyentes en la toma de decisiones que favorecieron la implementación de un sistema de control forestal tercerizado.

Entre las condiciones estructurales que obstaculizaron la implementación del SNTCF estuvieron:

- La cultura política e institucional de Ecuador, caracterizada por una presencia y representación del estado desigual y generalmente débil, corrupción y bajo cumplimiento de la ley en todos los niveles de la sociedad. Los actores conscientes e implicados en asuntos ambientales no fueron capaces de contrapesar la débil gobernabilidad, debido no solo a los fuertes intereses de la industria maderera y su influencia en el *status quo*, sino también a la poca participación de los principales actores rurales pues el SNTCF no tomó en cuenta a los más necesitados.
- Ausencia de claridad en las leyes (a pesar de haberse promulgado políticas nacionales claras respecto a la modernización del estado y delegación de funciones al sector privado); esto dificultó la implementación exitosa de lo que era delegable y lo que no. El SNTCF falló en lograr un proceso estratégico de análisis legal para evaluar las incompatibilidades constitucionales e institucionales, y desarrollar un esquema de implementación práctico que considerara los viejos y nuevos roles de los participantes.

Varios factores de aceptación social han contribuido a la percepción positiva o negativa de la legitimidad del sistema de control forestal:



- La Estrategia Forestal y otras políticas forestales definieron objetivos y acciones concretas para resolver el problema de deforestación, tala y comercialización ilegal, con la participación de actores fuertes y políticamente activos dentro del sector forestal. Dicha participación también se concretizó en la implementación del SNTCF por medio de Vigilancia Verde, la cual rescata el papel de la sociedad civil en la supervisión del transporte de productos del bosque en diferentes puntos de control en las carreteras.
- El proceso de formulación del SNTCF se dio a lo interno del sector forestal; no tuvo el apoyo de una base social amplia dentro del sector forestal ni de otros grupos sociales. Un apoyo más amplio le hubiera dado al SNTCF una posición más fuerte frente a sus detractores.
- El SNTCF no tuvo una estrategia de implementación (un proceso de información y capacitación a quienes utilizaban los recursos del bosque) ni una agenda de transición clara. Para los funcionarios del MAE, por ejemplo, el SNTCF significó un gran cambio en sus funciones. Dicha agenda hubiera sido vital en la repartición de las nuevas funciones para combatir el aprovechamiento forestal clandestino, el cambio en el uso de la tierra y otras actividades ilegales fuera del alcance del SNTCF; asimismo, hubiera evitado la sensación de pérdida de poder que se dio entre muchos empleados del MAE, quienes lógicamente se convirtieron en fuertes opositores del sistema. En el contexto de debilidad institucional del MAE, esto hizo al SNTCF aún más susceptible a la influencia de los actores más poderosos dentro del sector forestal.
- Un elemento importante que perjudicó la legitimidad del SNTCF fue la tarifa cobrada por la SGS, además del impuesto forestal. Esta tarifa se percibió como un aumento en el costo de los trámites; además, daba la impresión de ser un doble cobro por el mismo concepto. No obstante, si la SGS hubiera incluido la tarifa dentro del impuesto forestal, no habría alcanzado su autonomía económica. La oposición que este cobro generó pudo haber sido menor si el pago total al SNTCF no hubiera excedido el monto que se pagaba en el SNCF anterior.
- La política forestal careció de un mecanismo de compensación o un incentivo para que el usuario del bosque pudiera contrarrestar la carga económica del nuevo sistema. El MAE no utilizó los fondos provenientes del impuesto forestal en la promoción de un programa de conservación y reforestación que beneficiara a los usuarios legales del bosque; tampoco se preocupó por el control de actividades ilegales fuera de la jurisprudencia del SNTCF. Esta situación causó una sensación de competencia desleal entre los usuarios legales e ilegales.

Algunas lecciones aprendidas con respecto al diseño y funcionamiento del SNTCF, la capacidad de sus actores, sus alcances y resultados:



- En cuanto al rendimiento del SNTCF, la SGS fue eficiente y transparente ya que presentó la información a tiempo y en línea al MAE, al público general y a los grupos interesados. No obstante, la SGS enfrentó un conflicto de intereses ya que tenía las funciones administrativas y de control, heredadas de los sistemas anteriores implementados por el MAE.
- Un sistema de control forestal como el SNTCF debe evitar funciones contradictorias; asimismo, se debe evitar que los ingenieros forestales privados actúen simultáneamente como administradores del bosque (preparan los planes de manejo forestal) y como regentes forestales (supervisan las operaciones de tala en nombre del estado). Esta situación prácticamente anula la validez de los informes que los regentes presenten en cuanto al programa de manejo del bosque y la revisión subsiguiente llevada a cabo por la SGS para otorgar permisos de aprovechamiento en un plazo de ocho horas.
- El alcance de un sistema de control forestal debiera enfocarse en la totalidad de la cadena de procesamiento de madera, desde el bosque hasta el mercado. El SNTCF controló varios tipos de ilegalidad dentro del sector forestal, el transporte ilegal de productos forestales y permisos fraudulentos de aprovechamiento y mejoró algunos malos hábitos institucionales, como corrupción, tráfico de influencias y ‘clientelismo político’. No obstante, no tuvo poder sobre las actividades de aprovechamiento ilegal, deforestación, funcionamiento de la industria forestal y del mercado maderero.
- Según lo establecido por el SNTCF, los costos de la madera de plantaciones forestales podían competir ventajosamente con la madera de bosque natural; no obstante, cualquier gasto adicional en el aprovechamiento de plantaciones forestales significaba incurrir en inversiones adicionales que le restaban competitividad en comparación con otros productos agrícolas que no tienen costos de transacción por aprovechamiento.
- En Ecuador, la tala ilegal es un acto criminal; sin embargo, las presiones políticas dentro del MAE hacen que solo se apliquen sanciones administrativas basadas en la legislación forestal (multas e incautación de productos ilegales), incompatibles con la seriedad y el nivel de los crímenes forestales.

Otras lecciones importantes que se pueden mencionar con respecto al funcionamiento financiero y a la autonomía administrativa de los cuerpos de control forestal son:

- Vigilancia Verde podría mantener su autonomía como un ente autorregulador conformado por instituciones públicas y privadas del sector forestal y de otros sectores, con una planilla de empleados que trabajan por turnos, con lo que se reduce la posibilidad de corrupción. Sin embargo, Vigilancia Verde necesita



encontrar otras alternativas de financiamiento; no debiera financiarse con los ingresos generados por la subasta de madera confiscada de actividades ilegales, o de fuentes que podrían poner en entredicho su autonomía y que no son sostenibles en el contexto de un sistema de control forestal exitoso. Además, debiera redefinirse la conformación de Vigilancia Verde para evitar la interferencia política al contratar y despedir personal.

- La manera en que se financió el trabajo de la SGS le dio autonomía; sin embargo, esto hizo que se incrementaran los costos de los trámites para obtener permisos legales de explotación forestal, comparados con los costos de los otros sistemas de control forestal. No obstante, es poco probable que el alto costo de la SGS haya sido lo que provocara su desprestigio, ya que el precio de un permiso ilegal de transporte en el mercado negro está en el mismo rango: tan solo US\$1,2/m³ más barato que el SNTCF y US\$0,6/m³ más caro que el SNCF.
- Los regentes forestales no tienen autonomía para defender los intereses del estado en la supervisión del manejo forestal, ya que económicamente dependen de los dueños del bosque y los intermediarios que pagan por sus servicios.

En cuanto a los factores asociados, se puede concluir que la legitimidad formal del SNTCF, a pesar del apoyo público y legal, no fue suficiente debido a la debilidad institucional y el tráfico de influencias. La legitimidad formal se ve aún más amenazada cuando el usuario del bosque tiene que asumir mayores cargas; entre ellas, que el incremento en los controles forestales no se compense con incentivos, información transparente y capacitación. No obstante, la estructura en general y el concepto del SNTCF se consideran fuertes y adecuados, en parte debido a la autonomía de la que gozan los tres cuerpos que lo conforman. En este contexto, es necesario que se clarifiquen los aspectos financieros y la definición del rol establecido por el MAE. Entre otros aspectos operacionales (menores) que debieran mejorarse, están la inclusión de controles generales sobre las actividades de conversión del bosque (p.e., cambio en el uso de la tierra de bosque a actividades agrícolas) y no concentrarse exclusivamente en la extracción y transporte de madera.



Literatura citada

- AIMA (Asociación Ecuatoriana de Industriales de la Madera) / COMAFORS (Corporación de Manejo Forestal Sustentable). 2003. Carta al Procurador General del Estado. Quito.
- Álvaro, M. 2003. Ruling Undercuts Ecuador's Forestry Reform. *EcoAméricas* (Santa Monica, Cal.) 6(1):4.
- Barrantes, G; Cháves, H; Vinueza, M. 2001. El bosque en el Ecuador: una visión transformada para el desarrollo y la conservación. Quito, EC, COMAFORS.
- CIAM (Centro de Información Ambiental del Ministerio del Ambiente). 2005. Listado de áreas protegidas y de bosques protectores. Quito, EC, Centro de Información Ambiental del Ministerio del Ambiente.
- CLIRSEN (Centros de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos) 2003. La deforestación en el Ecuador. Quito, EC, CLIRSEN.
- CLIRSEN/INEFAN (Centros de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos / Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre). 1997. Situación del cambio en el uso del suelo en el Ecuador. Quito, EC.
- Contreras-Hermosilla, A. 2002. Emerging practices for combating illegal activities in the forest sector. Washington, DC, World Bank.
- De Soto, H. 2000. The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. New York, Basic Books.
- Echeverría, R.D. 2004. Análisis económico-financiero del sector forestal ecuatoriano y del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal. Quito, EC, Proyecto MAE/BID.
- FAO. 2000. Global Forest Resources Assessment 2000 (FRA 2000). Rome, IT, FAO.
- FAO/CATIE. 2000. FRA 2000: bibliografía comentada Cambios en la cobertura forestal del Ecuador. Roma, IT, FAO/CATIE.
- Gatter, S; Romero, M. 2005. Análisis económico de la cadena de aprovechamiento, transformación y comercialización de madera aserrada proveniente de bosques nativos en la región centro-sur de la amazonía ecuatoriana. Macas, EC, Servicio Forestal Amazónico.
- Jiménez, R.A. 2000. Sistema Nacional de Control de Productos Forestales. Tegucigalpa, HN, AFE-COHDEFOR.
- MAE (Ministerio del Ambiente de Ecuador). 2002. Información disponible para calificados: fase Data Room. Quito, EC, MAE.
- _____. 2003. Proyecto emergente de control forestal. Quito, EC, MAE.
- Schroeder, M. 2005. Contextual analysis of the Ecuadorian forestry sector. Quito, EC, Verifor Project.



- Seppänen, M. 2003. Transforming the concessional state? The politics of Honduras' poverty reduction strategy. Helsinki, FI, University of Helsinki.
- SGS (Société Générale de Surveillance). 2003. Décimo Informe de Actividades de SGS al Ministerio del Ambiente. Quito, EC.
- SICA (Proyecto SICA Banco Mundial/Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador). 2002. Censo Nacional Agropecuario. Quito, EC, SGS.
- Sierra, R; Cerón, C; Palacios, W; Valencia, R. 1999. Mapa de vegetación del Ecuador continental. Quito, EC, MAE, Proyecto INEFAN/GEF-BIRF y Ecociencia.
- SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador). 2003. Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador. Disponible en www.siise.gob.ec.
- The Economist. 2003. Cut Down: The courts versus the rainforest. The Economist 369(8348): 36
- Thiel, H. 2003. Reform and conflict in Ecuador. Berlin, DE, FIN Newsletter.
- _____. 2004. El inicio de una reforma política, institucional y normativa en el sector forestal ecuatoriano y el Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal del Ecuador. Roma, IT, FAO.
- _____. 2005. The Ecuadorian Outsourced Forest Control System. Quito, EC. PowerPoint presentation.
- Vigilancia Verde. 2003. Planificación estratégica de Vigilancia Verde. Quito, EC.
- _____. 2004. Estadísticas forestales de Vigilancia Verde. Quito, EC.
- Wunder, S. 2000. The economics of deforestation: The case of Ecuador. London, UK, Macmillan Press.



PERSONAS CONSULTADAS

Chamorro, Armando. Octubre, 2006. Presidente del Colegio de Ingenieros Forestales de Imbabura. Regente Forestal

Hernández, Luis. Octubre, 2005. Presidente del Colegio de Ingenieros Forestales de Imbabura. Regente Forestal

Palacios, Juan Carlos. Octubre, 2005. Director Ejecutivo, Corporación de Manejo Forestal Sustentable COMAFORS

Pozo, Edison. Octubre del 2005. Gerente, Vigilancia Verde

Thiel, Hans. Octubre, 2005. Punto Focal, Proyecto VERIFOR



Títulos publicados en esta Colección

1. Campos Arce, JJ; Camacho Calvo, M; Villalobos Soto, R; Rodríguez, CM; Gómez Flores, M. La tala ilegal en Costa Rica Un análisis para la discusión. 70 p.
2. Barriga, M; Campos, JJ; Corrales, OM; Prins, C. Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos. 94 p.
3. Navarro, G; Del Gatto, F; Schroeder, M. El Sistema Ecuatoriano Tercerizado de Control Forestal. 37 p.