

Aporte al manejo racional de los recursos forestales del Ecuador y fomento de su conservación

INCENTIVOS

PARA EL DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE DEL ECUADOR

GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE

SUBSECRETARÍA DE PATRIMONIO NATURAL • DIRECCIÓN NACIONAL FORESTAL

Siempre *Bosque* Manejo Forestal Sustentable



Ministerio del Ambiente



UNIÓN EUROPEA



Comafors

Comisión Forestal del Ecuador



MAE
COMAFORS
UNIÓN EUROPEA

GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE
INCENTIVOS
PARA EL DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE DEL ECUADOR

SUBSECRETARÍA DE PATRIMONIO NATURAL • DIRECCIÓN NACIONAL FORESTAL



Créditos

aporte al manejo racional de los recursos forestales del Ecuador y . . .

Publicado por ■ Ministerio del Ambiente de Ecuador
Corporación de Manejo Forestal Sustentable COMAFORS
Unión Europea

Consejo Editorial ■ Marco Vinuesa R.
Gustavo Galindo André
Armando Grijalva

Redacción ■ Marco Vinuesa R.

Edición ■ María Fernanda Tomaselli

Derechos Reservados ■ Ministerio del Ambiente de Ecuador
Unión Europea

■ Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea.
Su contenido es responsabilidad exclusiva del Ministerio del Ambiente y COMAFORS
en ningún caso se debe considerar que refleja opinión de la Unión Europea

■ Guía para la implementación de **INCENTIVO**
para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador
Noviembre, 2008, Quito, Ecuador.

Contenidos

... fomento de su conservación

	5	ÍNDICE GENERAL
	8	ÍNDICE DE GRÁFICOS
	9	ÍNDICE DE CUADROS
	10	PRESENTACIÓN
CAPÍTULO 1	12	Temas relativos al desarrollo forestal sustentable
		1.1. La descentralización como un mecanismo para alcanzar el desarrollo forestal sustentable
CAPÍTULO 2	14	Los incentivos como una herramienta para la conservación de los bosques y el desarrollo forestal sustentable en Ecuador
		2.1. Definición de incentivos
		2.2. Clasificación de los incentivos
		2.3. Aspectos relevantes que inciden en la aplicación de los incentivos
		2.3.1. Políticos
		2.3.2. Legales
		2.3.3. Socioeconómicas
		2.3.4. Institucionales
		2.4. Análisis de incentivos forestales en varios países de América Latina
		2.4.1. Análisis comparativo de incentivos forestales
		2.4.2. Clases de incentivos forestales
		2.5. Estado actual de los incentivos para el desarrollo forestal sustentable en Ecuador
		2.5.1. Incentivos identificados en la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable y Sub Estrategia de fomento y financiamiento para el Manejo Forestal Sustentable
		2.5.2. Incentivos identificados en otras normas legales
CAPÍTULO 3	22	Proceso desarrollado para la identificación de Incentivos



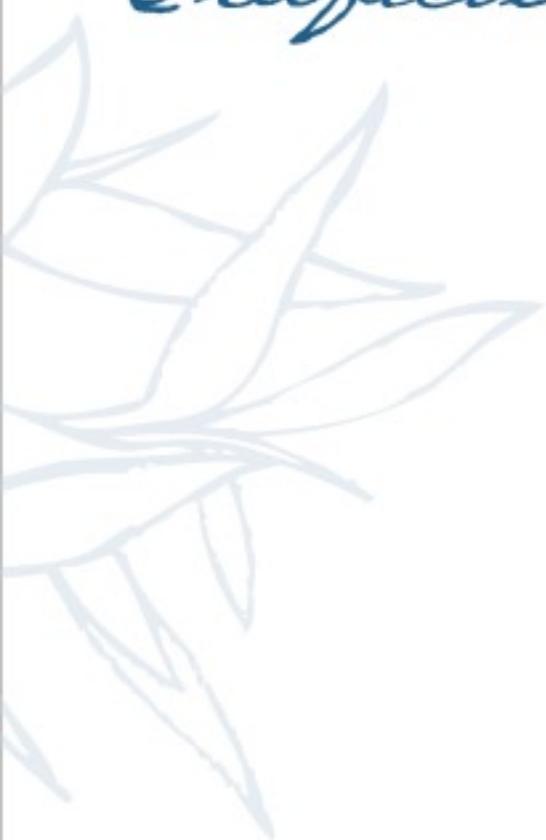
- 3.1. Definición del área de acción
- 3.2. Identificación de actores y organizaciones
- 3.3. Determinación de los niveles de resolución
- 3.4. Realización de talleres con actores involucrados para identificar incentivos

Incentivos identificados por los actores consultados para el desarrollo forestal sustentable

- 4.1. Incentivos para la Forestación y Reforestación**
 - 4.1.1. Importancia de la Forestación y Reforestación
 - 4.1.2. Plan Nacional de Forestación y Reforestación
 - 4.1.3. Estado actual de los incentivos para la forestación y reforestación en Ecuador
 - 4.1.4. Incentivos identificados que aportan a los procesos de forestación y reforestación en Ecuador
 - 4.1.5. Instituciones encargadas de implementar los incentivos y proyectos para forestación y reforestación en Ecuador
- 4.2. Incentivos para el Manejo del Bosque Nativo Secundario**
 - 4.2.1. Introducción al Manejo del Bosque Secundario
 - 4.2.2. Estado actual y ajustes recomendados dentro del Marco Político, Legal e Institucional para el manejo de bosque nativo secundario
 - 4.2.3. Incentivos identificados que aportan al manejo del bosque secundario
 - 4.2.4. Factibilidad del manejo de bosque secundario
 - 4.2.5. Cuantificación de beneficiarios al aplicar proyectos de manejo de bosque secundario
- 4.3. Incentivos para la conservación y protección permanente**
 - 4.3.1. El pago por servicios ambientales como un instrumento para la conservación y protección permanente
 - 4.3.2. Limitaciones y fortalezas para la aplicación de proyectos de pago por servicios ambientales
 - 4.3.3. Estrategias para aplicar proyectos de pago por servicios ambientales
 - 4.3.4. Promoción de los beneficios de los proyectos de pago por servicios ambientales
 - 4.3.5. Aspectos básicos a tomar en cuenta para la ejecución de planes de Pago por Servicios Ambientales
- 4.4. Incentivos para la legalización de tierras**
 - 4.4.1. Importancia de la legalización de tierras
 - 4.4.2. Incentivos actuales que facilitan la legalización de tierras
- 4.5. Otros incentivos**

capítulo	5	50	Incentivos identificados por los actores consultados en función del tiempo
			5.1. Incentivos priorizados a corto plazo
			5.2. Incentivos priorizados a mediano plazo
			5.2. Incentivos priorizados a largo plazo
capítulo	6	54	Consideraciones mínimas para la aplicación de incentivos
capítulo	7	58	Desarrollo de mecanismos y fuentes de financiamiento, para apoyar las iniciativas de incentivos
			7.1. Inversión compartida entre empresa privada y propietarios de tierras
			7.2. Titulación y Titularización
			7.3. Canje de deuda externa por naturaleza
			7.4. Condonación de la deuda externa
			7.5. Microcrédito
			7.6. Venta anticipada de madera
			7.7. Productos Forestales no Maderables
			7.8. Certificación Forestal
			7.9. Pago por servicios ambientales
			7.10. Creación de un fondo nacional
			7.11. Creación de una fiducia
			7.12. Otros mecanismos
capítulo	8	66	Pasos sugeridos para la implementación de incentivos para el desarrollo forestal sustentable
			8.1. Flujograma de pasos sugeridos para la consecución de incentivos que apoyen a objetivos forestales
		68	GLOSARIO
		70	BIBLIOGRAFÍA
		72	ANEXOS

Gráficos



GRÁFICO

Página 23

1

Mapa y uso principal del suelo del cantón Mira, provincia del Carchi

30

2

Esquema de organización para planes de forestación y reforestación, desde gobiernos seccionales

35

3

Número de árboles de especies comerciales y no comerciales presentes en 1 ha de bosque secundario no manejado

60

4

Esquema de titularización

Índice



CUADRO	
PÁGINA 23	1 Clasificación de la información de acuerdo al número de comunidades, de habitantes e índice de pobreza
24	2 Niveles de resolución por tipos de incentivos
28	3 Resumen de beneficios y metas globales del Plan Nacional de Forestación y Reforestación
32	4 Importancia ecológica y económica del bosque secundario
33	5 Causales y opciones de políticas a considerar, para estrategias de fomento y ordenación de los bosques secundarios
36	6 Rendimiento de especies deseables en bosques secundarios
36	7 Costo de mano de obra por hectárea, para manejo de bosque secundario
42	8 Resumen de los conflictos relacionados a la tenencia de la tierra
49	9 Incentivos identificados para el desarrollo forestal del Ecuador
58	10 Mecanismos y fuentes de financiamiento, para apoyar las iniciativas de incentivos en Ecuador



Presentación ■ Ab. Marcela Aguiñaga / Ministra del Ambiente del Ecuador

un aporte al manejo racional de los recursos forestales . . .



es la Autoridad Nacional Ambiental responsable del desarrollo sustentable y de la calidad ambiental del país. Se constituye en la instancia máxima de coordinación, emisión de políticas, normas y regulaciones de carácter nacional, desarrollando los lineamientos básicos para la organización y funcionamiento de la gestión ambiental.

El Ministerio del Ambiente preocupado por la rápida degradación que sufren los bosques del Ecuador, se encuentra ejecutando varias actividades que apuntan a frenar esta lamentable realidad. Se ha propuesto generar un conjunto de estrategias que permitan equilibrar los aspectos sociales, ambientales y económicos que rodean al bosque, además de fortalecer la desconcentración de la administración forestal delegando más competencias a los organismos seccionales y locales.

Es en este contexto, que el Ministerio del Ambiente, a través del Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales en las tres Provincias del Norte del Ecuador (PRODERENA) financiado por la Unión Europea, concibieron el Proyecto de "Estudio para el Fomento e Incentivo del Manejo y Aprovechamiento Forestal Sostenible, Capacitación para el Manejo del Bosque Tropical, Fortalecimiento del Manejo de Áreas Protegidas en Zonas de Bosque Tropical y Fortalecimiento de Organizaciones de Base en el Manejo del Bosque Tropical" cuyo objetivo es aportar al manejo racional de los recursos forestales del Ecuador y fomentar su conservación.

... y fomento de su conservación

Por medio de un concurso público, la Corporación de Manejo Forestal Sustentable fue seleccionada para ejecutar el mencionado proyecto, en las tres provincias del norte del país.

La presente "Guía para la implementación de incentivos para el Desarrollo Forestal de Ecuador" es uno de los productos obtenidos de este proyecto, publicación que contiene un diagnóstico sobre el estado de los incentivos en el país, una breve comparación de los alicientes utilizados en países desarrollados en el tema forestal, y una propuesta de estímulos que podrían aplicarse en las diferentes provincias del Ecuador.

Esta guía ha sido elaborada sobre la base de una investigación profunda y varios estudios de caso sobre incentivos, en las Provincias de Carchi, Esmeraldas e Imbabura, con el propósito de contar con un amplio rango de experiencias que permitan identificar los estímulos que los actores requieren, para manejar sustentablemente sus bosques y asegurar su conservación.

La problemática del manejo de los recursos forestales es común a las tierras boscosas y a sus habitantes, motivo por el cual se amplió la información y experiencias encontradas, al resto de provincias del Ecuador.

Este documento pretende ser un apoyo para autoridades, técnicos de gobiernos seccionales, dirigentes de comunidades, tomadores de decisión y la población en general, que facilite las herramientas y mecanismos que agilicen la implementación local de incentivos. La investigación presenta un conjunto de elementos que deben ser tomados en consideración, para ejecutar proyectos relacionados al desarrollo forestal sustentable.

Se espera que este trabajo estimule, por parte del Estado ecuatoriano, la aplicación de incentivos que promuevan entre las comunidades y los usuarios del bosque el manejo sustentable del recurso forestal y la generación de nuevos planes de forestación y reforestación, que aporten significativamente al Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador.



Temas relativos al desarrollo forestal sustentable

■ Biól. Manuel Bravo / Subsecretario de Patrimonio Natural

EL BOSQUE
ES UNA UNIDAD ECOSISTÉMICA

formada por árboles, arbustos y demás especies vegetales y animales que interactúan entre sí y con otros recursos como el agua, el suelo, el aire, el paisaje y el clima. Desde tiempos

milenarios, los seres humanos han utilizado al bosque para satisfacer distintas necesidades, sin embargo, no siempre se le ha dado un buen manejo.

Ecuador es un país que cuenta con una amplia diversidad de ecosistemas de bosque, los cuales desde el punto de vista de tenencia de la tierra, son públicos y privados. Estos se encuentran en su mayoría habitados por diferentes grupos humanos como: comunidades indígenas, colonos, agricultores, entre otros. Los bosques también son influenciados por otros actores como: empresas agroindustriales, forestales, turísticas, petroleras, mineras, etc., las cuales intervienen de diferentes maneras, afectando al ecosistema.

El bosque en Ecuador lleva un proceso acelerado de degradación, debido a una serie de factores como: pobreza, crecimiento demográfico, expansión desmedida de la frontera agrícola y ganadera, tala indiscriminada, entre otros. También se pierde este recurso por desconocimiento de algunos actores que se encuentran vinculados a la actividad forestal.

Sin embargo, este importante ecosistema puede conservarse a perpetuidad equilibrando los aspectos: social, ambiental y económico, a través del manejo forestal sustentable. Este concepto significa que las intervenciones que se realicen sobre el bosque, para la obtención de productos maderables y no maderables, no deben ser mayores a su capacidad de recuperación en los plazos apropiados.

La descentralización como un mecanismo para alcanzar el desarrollo forestal sustentable

1.1

La Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador elaborada por el Ministerio del Ambiente, estableció las bases para aplicar el Manejo Forestal Sustentable (MFS) en el país, dando lugar a normas que incluyen criterios e indicadores de sustentabilidad. No obstante, persisten una serie de dificultades para aplicar este tipo de manejo, ya que las comunidades de bosque no reconocen en su totalidad los beneficios que el MFS significa para la permanencia de los recursos forestales, además la sociedad no otorga el valor que corresponde a los productos maderables, no maderables y a la biodiversidad, frente a otras alternativas productivas.

Para organizar las actividades en estos espacios de gran riqueza natural, es imperioso que el Estado a través de sus diferentes instancias de gobierno, central y seccionales, exijan a los actores que intervienen en estas áreas, que cumplan las normativas relacionadas a la temática forestal. Además de estas exigencias, se debe pasar por una buena difusión, educación, concienciación de los actores, así como de un adecuado fortalecimiento de las organizaciones sociales que allí habitan, para que sean éstos quienes propicien la permanencia de los recursos naturales renovables, en especial del bosque.

En Ecuador, la centralización sobre diversos temas relacionados al bosque, ha impedido que los gobiernos locales tengan mayor presencia en estos ámbitos. Existe una intención que aún no se ha concretado, en delegar competencias ambientales y forestales a los gobiernos seccionales, como lo posibilita la "Matriz de Competencias" del Ministerio del Ambiente.

Los Gobiernos Seccionales con una visión de desarrollo han querido ampliar su campo de acción y asumir competencias, pero se han encontrado con la realidad de capacidades técnicas, administrativas y operativas no desarrolladas, por lo cual han buscado mecanismos de autogestión para lograr algunos avances. Así mismo, no ha existido una participación activa de las organizaciones de base involucradas con el bosque. Esta situación ha determinado que muchos de los gobiernos locales hayan perdido interés en asumir las competencias forestales, motivo por el cual el proceso de descentralización ambiental en Ecuador ha tenido escasos avances prácticos.

Existen otros factores que caracterizan a cada zona del país, que son un desincentivo y freno para la buena administración del bosque y su manejo sustentable. Por ejemplo, en la Provincia de Esmeraldas la expansión de la frontera agrícola, el mal manejo forestal y la falta de titularización en la tenencia de la tierra; en Imbabura y en el sur de la Amazonía, por el interés en desarrollar actividades mineras; y en el norte de la Amazonía por actividades petroleras.

... las intervenciones que se realicen sobre el bosque, para la obtención de productos maderables y no maderables, no deben ser mayores a su capacidad de recuperación en los plazos apropiados.

Los INCENTIVOS como una herramienta para la conservación de los bosques y el desarrollo forestal sustentable de Ecuador

2.1 Definición de INCENTIVOS

Es importante y necesario que para la identificación de estímulos para el buen manejo de los recursos forestales, el término incentivo sea adecuadamente definido, con el objetivo de establecer límites y variables, dada la multiplicidad de actores y criterios.

De la bibliografía consultada sobre los incentivos, se puede asegurar que no hay acuerdo en cuanto a su definición, por eso se ha recomendado que entre los países se obtenga una definición consensuada, pues ya se ha creado en algunas ocasiones, algún tipo de debate. Se pueden citar algunas acepciones sobre incentivos:

El Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, define a incentivo como, -va adj. - m. "Que mueve o incita a una cosa. Estímulo directo o indirecto que se ofrece a un elemento o a un sector de la economía para elevar su contribución a la actividad económica".

Una ayuda del Estado, la cual pretende provocar un comportamiento predeterminado que beneficie a la sociedad, a individuos o a ambos (SIDA, 1980 y FAO, 1980).

En el caso de incentivos forestales para un país, es lo que incita o mueve a las comunidades o inversionistas particulares a participar en el manejo adecuado de los recursos.

En el proceso de generación de incentivos existen dos partes, alguien que está en la facultad de otorgarlos, dependiendo de su capacidad legal y económica y, alguien que cumple con requisitos para optar por la ayuda que brindan los incentivos.



Clasificación de los INCENTIVOS

2.2

Con el objeto de facilitar la identificación de los incentivos, se los clasificó de la siguiente manera:

■ De acuerdo a la procedencia de su aporte, un incentivo puede ser:

Político: Es la expresión de la voluntad de la autoridad, que motiva a la sociedad para optar por acciones que busquen el logro del Desarrollo Forestal Sustentable.

Económico: Es aquel mecanismo de estímulo y compensación de carácter monetario, que resulta en beneficio económico para los propietarios de bosques y tierras forestales.

Tributario: Aquel o aquellos tratamientos especiales que se identifican como exenciones de tasas e impuestos en la ley tributaria, para fomentar el Desarrollo Forestal Sustentable.

Social: Es la ayuda orientada a la organización y capacitación, proveniente del gobierno central o seccional.

Legal: Cualquiera de los mencionados anteriormente, si constan expresados en una ley.

■ De acuerdo con el tiempo un incentivo puede ser:

Temporal: Cuando se considera que las metas a alcanzar pueden ser definidas para un tiempo determinado, por ejemplo el cumplimiento de un plan nacional de forestación.

Permanente: Cuando el propósito sea inherente a la consecución de un objetivo permanente, por ejemplo el manejo forestal sustentable de una zona declarada como de uso forestal.

■ De acuerdo a los niveles de resolución, el incentivo puede provenir de:

Gobierno Central: Cuando en el marco de sus atribuciones, el gobierno en representación del Estado siguiendo los procedimientos reglamentarios, establece los mecanismos de motivación para que la sociedad opte por el Desarrollo Forestal Sustentable.

Gobierno Provincial: Cuando en el marco de las atribuciones que le confiere la Ley de Régimen Provincial y en función de las competencias asumidas, establece los mecanismos de motivación para que la sociedad involucrada opte por el Desarrollo Forestal Sustentable.

Gobierno Municipal: Cuando en el marco de las atribuciones que le confiere la Ley de Régimen Municipal y en función de las competencias asumidas, establece los mecanismos de motivación para que la sociedad involucrada opte por el Desarrollo Forestal Sustentable.

Junta parroquial: Cuando en el marco de las atribuciones legales, apoyan acciones forestales para beneficio social, económico y ambiental de sus pobladores.

Comunidad: Cuando la sociedad comunal propietaria de bosque organizada, se impone un esquema de auto ayuda que fomenta el Desarrollo Forestal Sustentable.

Aspectos relevantes que inciden en la aplicación de los **INCENTIVOS**

2.3.1. POLÍTICOS

Para alcanzar el desarrollo forestal sustentable en Ecuador, es necesario contar con la decisión política de los gobiernos involucrados con el manejo de los recursos naturales. Ante esta situación, el Estado Ecuatoriano ha respondido con la Ley de Modernización, la cual considera necesaria la desconcentración y delegación de las funciones y responsabilidades a los gobiernos seccionales y a las comunidades, ya que son los estamentos más cercanos a la población.

También se evidencia voluntad política en la Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable para el Ecuador, desarrollada por el Ministerio del Ambiente, en donde los objetivos identificados se resumen en los siguientes:

- 1 Detener el proceso de pérdida de los bosques nativos;
- 2 Conservar y manejar los bosques y recursos existentes en las áreas naturales protegidas, humedales, manglares y páramos;
- 3 Restaurar las tierras de aptitud forestal que están sin cobertura boscosa;
- 4 Asegurar la participación de las poblaciones rurales y de los pueblos y nacionalidades indígenas y negras en los procesos de toma de decisiones; en la planificación, ejecución y seguimiento de programas forestales y de conservación.

Así mismo, se muestra voluntad política en los cambios realizados en el Reglamento de la Ley Forestal (TULAS) respecto a los principios del Manejo Forestal Sustentable. La elaboración y ejecución de los planes de manejo integral y programas de aprovechamiento forestal sustentable de bosques naturales, se realizará sobre la base de los siguientes criterios generales:

- 1 Sustentabilidad de la producción
- 2 Mantenimiento de la cobertura boscosa
- 3 Conservación de la biodiversidad
- 4 Corresponsabilidad en el manejo
- 5 Reducción de impactos ambientales y sociales negativos

A pesar de estos esfuerzos, es necesario que los gobiernos locales acepten y manifiesten su voluntad de manejar sus recursos naturales de una manera responsable. Esta voluntad debe estar respaldada por la capacidad local para asumir con eficacia y conocimiento las nuevas competencias, con miras a un manejo adecuado de los recursos naturales y de ser posible, la recuperación del paisaje forestal.

2.3.2. LEGALES

Para alcanzar el desarrollo forestal sustentable, es necesario que los incentivos relacionados, se encuentren establecidos en la legislación. En Ecuador, los incentivos forestales han sido establecidos en:

- Ley Forestal y de Conservación de las Áreas Naturales y Vida Silvestre
- Acuerdo Ministerial No. 116
- Ordenanzas provinciales y municipales
- Convenios de promoción y transferencia de competencias
- Ley de Minería
- Reglamentos ambientales dentro de distintas organizaciones, como el CONELEC
- Regulaciones para financiamiento consideradas por parte del Banco del Estado

2.3.3. SOCIO ECONÓMICOS

Para que los incentivos para el desarrollo forestal sustentable sean aplicables, es necesario contar con la participación de los actores directamente involucrados, y que estos, obtengan y reconozcan un beneficio de la aplicación de estos incentivos.

En Ecuador, dentro de la cadena de producción forestal, los dueños de los bosques tropicales, llámense estos, comunidades o propietarios individuales, han tenido una reducida participación en los márgenes de comercialización. En unos casos, porque el producto forestal no pudo ser aprovechado debido a la falta de infraestructura vial y en otros, porque se generó una simbiosis entre el dueño del bosque y el cosechador de madera, definiendo entre los dos agentes de la comercialización un acuerdo, a cambio de determinada infraestructura.

El factor socioeconómico no ha sido adecuadamente dirigido, ya que el Estado Ecuatoriano no ha dispuesto un ordenamiento territorial básico. La colonización se ha dado de una manera desordenada, causando desmedro de los recursos naturales, siendo los gobiernos seccionales espectadores de este proceso con escasa o ninguna participación.

La relación entre pobreza y deforestación es compleja, siendo la pobreza la causa primordial de la deforestación. Gran parte de las áreas antes cubiertas con bosque tropical, han sido pobladas por campesinos y colonos que han migrado

desde varios puntos, buscando una mejor situación económica y de calidad de vida.

Estos pobladores han llevado a estas áreas de bosque, sus formas tradicionales de vida y utilización de recursos frente a la naturaleza, muchas de las cuales no fomentan la permanencia del bosque. Usualmente buscan satisfacer sus necesidades primordiales, las cuales son cubiertas con la tala extensiva de árboles, con el objetivo de darle un nuevo uso al suelo.

2.3.4. INSTITUCIONALES

Para que los incentivos puedan ser correctamente aplicados, es necesario contar con una institucionalidad fuerte y descentralizada, acorde a las exigencias técnicas que demanda el crecimiento de los pobladores del bosque y el manejo de los recursos. En Ecuador, por innumerables ocasiones, se ha comentado acerca de la limitación y debilidad institucional, para cumplir el cometido de administrar eficientemente los recursos naturales del país. Por ello, ante el crecimiento del conflicto socio económico y ambiental, la actual estructura del Estado que ha recibido en los últimos años una fuerte contracción, no ha respondido con propiedad a las demandas de esos conflictos.

Con el objetivo de realizar una administración eficiente de los recursos forestales, es necesario que los gobiernos locales establezcan el marco legal, normativo e institucional que posibilite apoyar en la administración de estos recursos en manos de las comunidades y por supuesto de los mismos gobiernos seccionales. Para esto, se requiere establecer un mínimo de capacidad local para asumir las responsabilidades que correspondan, luego de que se haya expresado la voluntad de hacerlo.

Análisis de INCENTIVOS forestales en varios países de América Latina

2.4

Para aportar al desarrollo de la actividad forestal, varios países han aplicado diversos tipos de incentivos, en forma de donaciones, préstamos baratos, trato fiscal favorable, materiales y/o asesoramiento por debajo de su costo actual o gratuitos, provisión de bienes públicos y medidas de apoyo.

Whiteman, funcionario de la FAO menciona que "se han adoptado muchos enfoques distintos para colmar la brecha existente entre la rentabilidad financiera del sector forestal y algunos de los beneficios más amplios de los bosques. De entre todos ellos, *los incentivos forestales son el método que se utiliza desde hace más tiempo y, al parecer, el más eficaz hasta la fecha*".

En el proceso de identificación de los incentivos forestales, se consideró conveniente evaluar los estímulos y alicientes aplicados en otros países, cuyas características socioeconómicas y ambientales, son bastante similares a las de Ecuador, además de que han alcanzado un evidente avance en el desarrollo forestal.

El análisis efectuado se muestra en el **Anexo I "Matriz de Legislación comparada de varios países en América Latina"**, para disponer de un elemento de referencia.

2.4.1. ANÁLISIS COMPARATIVO DE INCENTIVOS FORESTALES

Un elemento comparativo y común en algunos países de América Latina, entre ellos Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala y Uruguay, son las leyes forestales, las que han sido revisadas para disponer de referentes en la construcción de los posibles incentivos que aporten al desarrollo forestal sustentable del Ecuador.

De acuerdo a la institución responsable de aplicar los incentivos, de la revisión se encuentra que:

Chile: El Instituto de Desarrollo Agropecuario, establece las líneas de crédito de enlace para financiar la forestación. La Corporación Forestal, se pronuncia sobre las solicitudes.

Costa Rica: El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), confecciona, expide y suscribe los Certificados para la Conservación de Bosques (CCB), mientras el Ministerio del Ambiente califica al beneficiario y la Administración Forestal del Estado expide la documentación para la exención del pago de impuestos.

Colombia: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo, formula la política nacional de producción forestal, expide las normas de fomento requeridas, promueve las plantaciones forestales de carácter productor y la producción forestal mediante cadenas productivas. Mientras la Comisión de Crédito Agropecuario y el Fondo para el Financiamiento, facilitan líneas de crédito puente hasta el 50% del Certificado de Inversión Forestal (CIF).

Ecuador: La Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, al efectuar el avalúo aplica la exoneración. El Instituto Nacional Desarrollo Agropecuario INDA cuida de no afectar con la Reforma Agraria a los bosques permanentes y de protección.

Guatemala: El Ministerio de Finanzas Públicas, establece un Fondo Forestal Privativo el cual se nutre de un monto anual equivalente al 1% del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado. El INAB, distribuye este fondo anualmente.

Uruguay: El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a propuesta de la Dirección Forestal, establece anualmente los costos fijos de forestación y mantenimiento.

Los incentivos encontrados son:

- **Chile**¹: Considera en la ley que los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal que cuenten con plantaciones bonificadas y los bosques nativos, estarán exentos del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas.
- **Costa Rica**²: Emite "Certificados para la Conservación de Bosques" (CCB), y una exención de impuestos mientras dura la plantación; de igual manera, a las ganancias obtenidas por la comercialización de productos de las plantaciones. Se contempla el financiamiento para el pago por servicios ambientales (FONAFIFO).
- **Colombia**³: Establece una garantía a la inversión a la cadena forestal. El volumen real puede ser garantía para las transacciones crediticias; norma que rige para las plantaciones forestales. Las áreas forestales y agroforestales no son objeto de la reforma agraria. Los incentivos vigentes, también son aplicables a la conservación y manejo forestal sostenible.
- **Ecuador**⁴: Establece que gozarán de exoneración del pago del impuesto a la propiedad rural, las tierras forestales cubiertas de bosques o vegetación protectores naturales o cultivados, las plantadas con especies madereras y las que se dedicaren a la formación de cualquier clase de bosques que cumplan con las normas establecidas en esta Ley. Así mismo, las tierras forestales de propiedad privada cubiertas de bosques protectores o de producción permanente y aquellas en las que se ejecuten planes de forestación o reforestación, no serán afectables por la Reforma Agraria.
- **Guatemala**⁵: Especifica la voluntad política de forestar y manejar los bosques naturales de pequeños propietarios. El Fondo Forestal Privativo destina el 50% de sus ingresos a proyectos forestales y el restante 50% a licencias de aprovechamiento de bosque.
- **Uruguay**⁶: Establece que, estarán exentos de todo tributo nacional sobre la propiedad inmueble rural y de la contribución inmobiliaria rural, los bosques artificiales existentes o que se planten en el futuro, declarados protectores o los de rendimiento en las zonas declaradas de prioridad forestal y los bosques naturales declarados protectores; además establece que los ingresos derivados de la explotación de los bosques no se computarán a los efectos de la determinación del ingreso gravado en el impuesto a las rentas agropecuarias.

1 REGLAMENTO DEL DECRETO LEY Nº 781, LEY SOBRE FOMENTO FORESTAL, publicado en el Diario Oficial. Actualizado hasta el 16 de mayo de 1998.

2 LEY FORESTAL 7573; Capítulo II - Incentivos para la Conservación, Art. 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30.

3 LEY No 26474 Título II Financiación, Estímulos, Incentivos, exenciones y Garantías, Art. 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41.

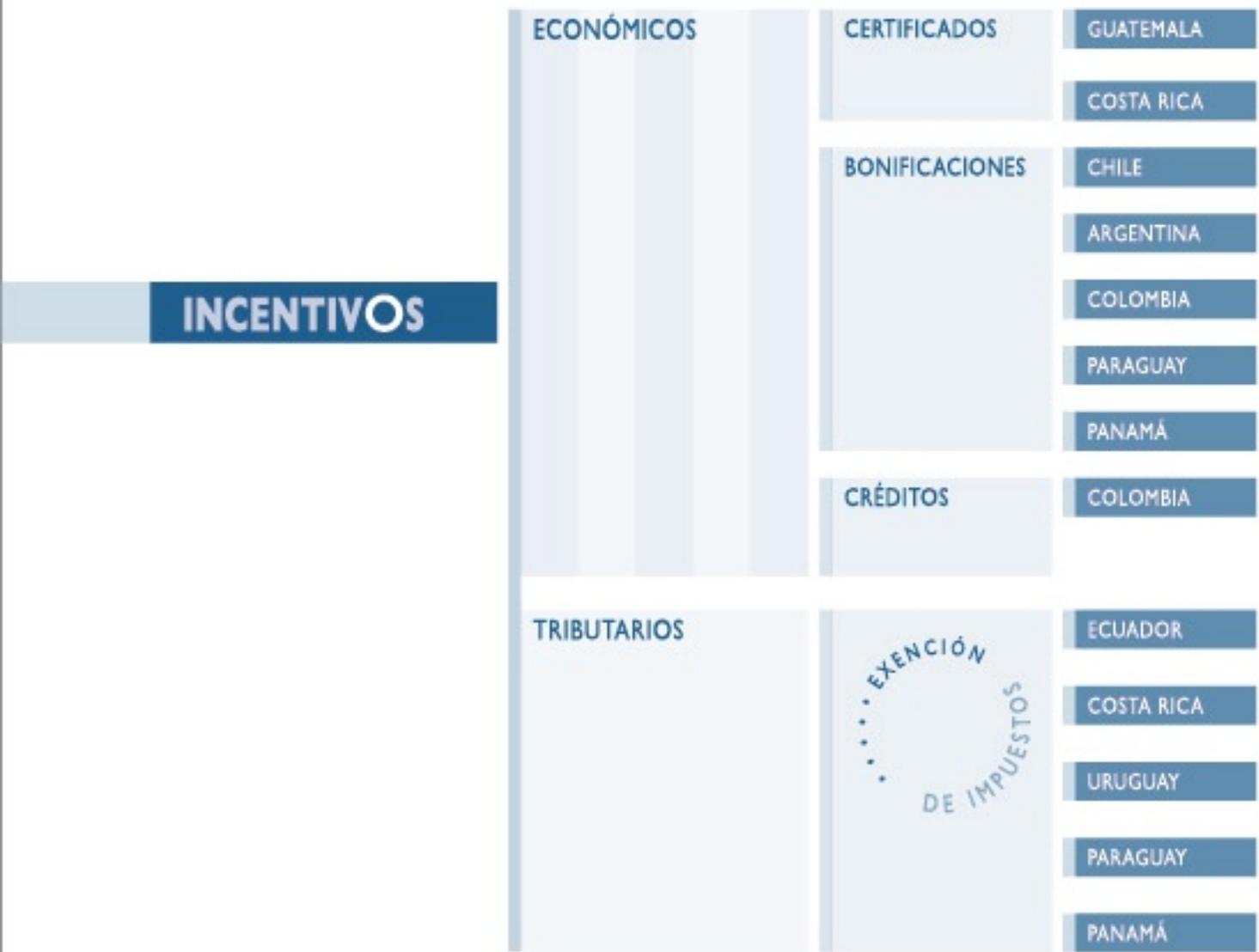
4 LEY FORESTAL Y DE CONSERVACIÓN DE ÁREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE; Codificación 1904-017, Capítulo IX de los Incentivos Art. 54, 55, 56.

5 DECRETO NC 181-96 Título 7 Capítulo I Incentivos Forestales; Art. 71 a 82, Capítulo II Incentivo al pequeño propietario; Art. 83.

6 LEY 1939 Publicado D.O. 9 feb/988-Nº 22562; Título V Fomento de la Reforestación; Capítulo I Beneficios Tributarios, Art. 39, 40, 41, 42, 43; Capítulo II Financiamiento, Art. 55; Título VI Fomento a las empresas forestales; Art. 65, 66.

2.4.2. CLASES DE INCENTIVOS FORESTALES

Del análisis de las legislaciones de varios países de América Latina, se sintetiza en el siguiente cuadro los incentivos aplicados:



Como se puede evidenciar, los incentivos más utilizados actualmente se relacionan con las variables económicas y tributarias, mientras que los campos de acción se orientan con preponderancia a la repoblación forestal, específicamente al establecimiento de plantaciones. También se enfocan en la producción de sistemas combinados, a la protección y a la recuperación de suelos. Por otro lado, hay países como Uruguay, que dispone cláusulas específicas para el fomento a las empresas forestales, en sus etapas de producción y utilización forestal.

Una recomendación promovida por el "Congreso Iberoamericano de Chile sobre Impacto Ambiental" es que los diversos países definan en forma consensuada el concepto de incentivo forestal y que previamente se realice una evaluación de los impactos económicos, sociales y ambientales de la aplicación de estos.

El propósito de los incentivos revisados, que están siendo promovidos y ejecutados en los países analizados, son agrupados y resumidos para caracterizar las siguientes posibilidades de acción:

- Determinar e implementar estímulos o beneficios destinados a obtener un mejor aprovechamiento del recurso forestal y promover la utilización racional de los mismos.
- Crear estímulos que promuevan la producción y manejo sustentable del recurso forestal.
- Establecer incentivos orientados a la recuperación de suelos degradados o en proceso de degradación.
- Establecer y promover incentivos en proporción a los servicios ambientales del bosque, previamente determinados.

Estado actual de los INCENTIVOS para el Desarrollo Forestal Sustentable en Ecuador

Se debe reconocer en qué momento y circunstancia se encuentra el país con relación a los incentivos para el manejo y aprovechamiento forestal sustentable. Existen establecidos en la ley actual, algunos incentivos que a criterio del sector forestal público y privado, no son los suficientes para alcanzar el objetivo propuesto.

2.5.1. INCENTIVOS IDENTIFICADOS EN LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE Y SUB ESTRATEGIA DE FOMENTO Y FINANCIAMIENTO PARA EL MANEJO FORESTAL SUSTENTABLE

En la "Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable y las estrategias específicas de Fomento y Financiamiento para el Manejo Forestal Sustentable" elaboradas por el Ministerio del Ambiente, se han identificado algunos incentivos, los cuales deben ser aplicados por el Gobierno Central y han sido clasificados de acuerdo a su tipo: **político, económico, tributario y social.**

- Dentro del ámbito **político** se han identificado los siguientes incentivos:
 - Legislación clara y coherente;
 - Declarar como Política de Estado al Ecuador como un "País Forestal";
 - Seguridad de la tenencia de la tierra;
 - Creación de centros de investigación.
- Dentro del ámbito **económico** se han identificado los siguientes incentivos:
 - Identificación de activos que pueden ser titularizados, asociados a flujos de ingresos futuros que sirvan como garantía del proceso;
 - Apoyo y subvención del 50, 70 y hasta el 90% del costo del proyecto forestal, dependiendo de su objetivo;
 - Reducción de los costos de los trámites para el aprovechamiento;
 - Creación de vías de acceso a las plantaciones o sitios aledaños;
 - Tasas de interés preferenciales para créditos forestales.

- Dentro del ámbito **tributario** se han identificado los siguientes incentivos:
 - Exoneración de impuestos;
 - Reinversión del 50% del impuesto a la renta en proyectos forestales;
 - Liberación de impuestos en insumos y productos.
- Dentro del ámbito **social** se ha identificado la necesidad de brindar programas de asistencia técnica.

En la Estrategia, se ha identificado también que el sector privado debe fomentar la inversión compartida con las comunidades, con el fin de aportar al desarrollo forestal.

En relación a los incentivos antes mencionados, se evidencia que el mayor número de éstos, tienen un nivel de resolución que le corresponde al Gobierno Central o por una combinación de éste y el sector privado, pero no aplica para los niveles como los Gobiernos provinciales, los Municipios, juntas parroquiales y comunidades. Por esto, se menciona una propuesta de Ordenanza Municipal para la concesión de incentivos forestales en el **Anexo 2.**

A pesar de esto, algunos gobiernos seccionales han tenido la voluntad política de asumir competencias ambientales y forestales; este es el ejemplo de Manabí, cuyo gobierno provincial ha administrado, ejecutado y potencializado los planes de forestación y reforestación, fomentando el desarrollo forestal de la provincia. Es necesario conocer e identificar incentivos que podrían ser aplicados por los gobiernos seccionales, en la forma que pretende el proceso de descentralización y transferencia de competencias iniciado en el país.

2.5.2. INCENTIVOS IDENTIFICADOS EN OTRAS NORMAS LEGALES

En Ecuador, los incentivos forestales han sido establecidos en la Ley Forestal y de Conservación de las Áreas Naturales y Vida Silvestre (expedida como Ley N.º 74), RO. 64 de 24 de agosto de 1981, codificada en el 2004, como Capítulo IX Art. 54, 55, 56.

Además de los mencionados, a continuación se describen varias leyes secundarias en las que se definen algunos tipos de incentivos forestales:

Ley de Minería: cuyos artículos 81 a 86 señalan la necesidad de reforestar como elementos de mitigación, control, rehabilitación y compensación por los impactos causados por la actividad minera.

El **Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC)**, al constituirse en una Autoridad de Aplicación Ambiental Responsable, AAAr, en los planes de manejo aprobados, como parte de la Evaluación de Impactos Ambientales, EIA para la infraestructura eléctrica, debe contemplar actividades de cobertura forestal en la cuenca hidrográfica aportante, para lo cual debe proceder con procesos de participación con comunidades y organismos seccionales.

El **Banco del Estado**, considera el financiamiento para proyectos de manejo de cuencas y áreas protegidas y para actividades de forestación. El financiamiento esta dirigido a los gobiernos seccionales y empresas públicas.

Desde el punto de vista de las acciones de los gobiernos seccionales, éstos pueden optar por asumir las competencias forestales, en función del Acuerdo Ministerial No. 116, que establece la denominada "Matriz de competencias ambientales por niveles de gobierno," y para su financiamiento se dispone de varios mecanismos como la contribución que puede ser dirigida a proyectos de reforestación para el beneficio comunal.

Se abre también la posibilidad de que los municipios con base a la Ley de Régimen Municipal y en el marco del proceso descentralizador, emitan ordenanzas que propendan al mejoramiento de la calidad ambiental, con programas y proyectos que puedan orientarse al Manejo Forestal Sustentable.

A pesar de todos los incentivos legales mencionados anteriormente, estos no siempre se aplican en su totalidad, sobretodo dentro de un proceso de descentralización. Para concretar la acción descentralizadora se debe tener el apoyo de un "Plan priorizado de incentivos para el desarrollo forestal sustentable", que nazca de las comunidades y propietarios de las tierras forestales y de las organizaciones relacionadas con el bosque tropical.



P

Proceso desarrollado para la identificación de INCENTIVOS

3.1 Definición del área de acción

Para identificar incentivos que aporten al desarrollo forestal de Ecuador, es necesario definir el área de acción, para lo cual se requiere disponer de información satelital reciente, con el fin de elaborar la cartografía más precisa posible, que indique cuál es el uso actual de la tierra y su uso potencial, con la finalidad de identificar el área de estudio y de influencia.

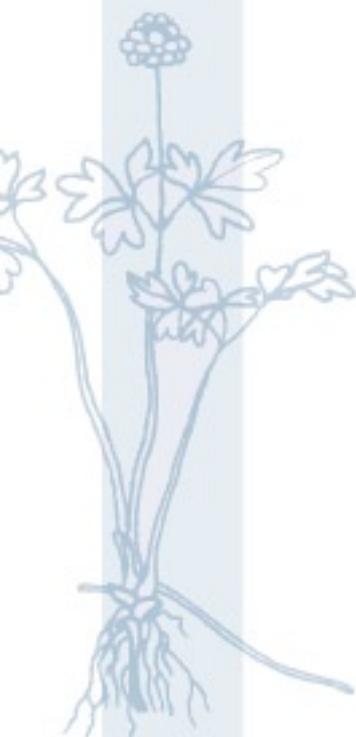
En el caso de la presente investigación, la cartografía resultante con base al SIG, sirvió para que los participantes de comunidades y técnicos relacionados al bosque, tengan una mejor percepción de los espacios y dispongan de elementos cuantitativos y cualitativos, que posibiliten valorar las superficies con bosque remanente.

Los elementos cartográficos realizados fueron los siguientes:

- División política
- Cobertura vegetal y uso actual
- Uso potencial del suelo
- Clasificación de suelos
- Mapa Ecológico
- Isotermas
- Isoyetas
- Área de intervención

En el **ANEXO 9a** se presenta la cartografía de la superficie de bosque nativo primario para manejo forestal sustentable, en las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas.

Es recomendable que los datos sean obtenidos por Cantón, con el fin de facilitar la clasificación de la información. El **GRÁFICO 1** es un ejemplo de cómo los datos fueron seleccionados y sistematizados a partir de la información del SIISE y del III Censo Nacional Agropecuario, para el Cantón Mira en la Provincia del Carchi.



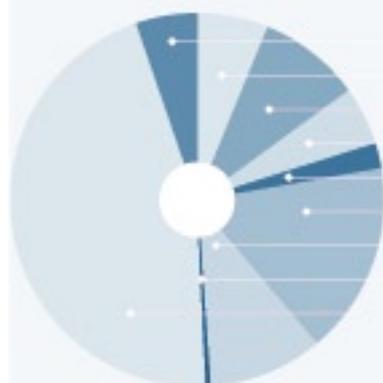
GRÁFICO

Mapa y uso principal del suelo del Cantón Mira, Provincia del Carchi



USO PRINCIPAL DEL SUELO

Fuente: DSE
Elaboración: Cámara de Agricultores de la Primera Zona



Otros usos	3.9 %
Permanentes	4.6 %
Transitorias	7.4 %
Barbecho	5.8 %
Descanso	2.8 %
Pastos cultivados	23.2 %
Pastos naturales	5.7 %
Páramos	0.4 %
Montes y bosques	46.3 %

Identificación de actores y organizaciones

3.2

La estructuración de un Plan de Incentivos involucra a los actores relacionados con el área de acción. En el ecosistema bosque, existe una diversidad de actores como comunidades, campesinos vinculados a la actividad agrícola y ganadera, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas, y todo proyecto socioambiental que se ejecute dentro del área.

Es necesario disponer de datos sobre jurisdicciones políticas, uso principal del suelo en términos de porcentaje, y hasta donde sea posible, caracterizar a los habitantes de las juntas parroquiales del área de influencia, el número de comunidades y el índice de pobreza. Estos datos son necesarios para establecer indicadores que nos permitan medir el desarrollo de las comunidades relacionadas al bosque.

De acuerdo a la caracterización de los habitantes, la información obtenida se clasificó de acuerdo al siguiente ejemplo:

Clasificación de la información de acuerdo al número de comunidades, de habitantes e índice de pobreza

CUADRO

Junta Parroquial	Número de comunidades	Número de habitantes	Índice de pobreza por necesidad básica insatisfecha (%)
Concepción	18	3560	82.98
Jijón y Caamaño	5	2212	94.12

Posteriormente, se describió la situación de cada Junta Parroquial, cómo se detalla a continuación:

Junta Parroquial de Concepción.- Concepción está situada al oeste de Mira, a una distancia de 35 km., con sus límites ya determinados, con sus respectivos barrios: Alfonso Herrera, La Merced, Ocho de Diciembre, Santa Marianita y San Francisco, y las comunidades de: La Merced de Palo Blanco, El Corazón de Mundo Nuevo, Mundo Nuevo, El Naranjito, El Naranjal, El Rosal, El Hato de Chamanal, Santa Lucía, Chamanal, La Loma, El Milagro, La Convalecencia, Santa Luisa, Santa Ana, Estación Carchi, El Empedradillo, El Abra, La Achira, Guagrabamba y El Tablón.

Diversas organizaciones han participado en procesos de identificación de incentivos en algunas provincias del Ecuador. Estas son:

- Consejos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales de Carchi, Esmeraldas e Imbabura.
- Organizaciones no gubernamentales cómo:
 - Jatun Sacha
 - Fundación Forestal Juan Manuel Durini
 - Fundación Altrópico
- Comunidades relacionadas con los bosques tropicales de Carchi, Esmeraldas e Imbabura.

3.3

Determinación de los niveles de resolución

En la presente investigación, se ha propuesto una nueva visión de incentivos, clasificados por tipos y niveles de resolución, de una forma que no ha sido abordada anteriormente. Los tipos de incentivos propuestos son: políticos, económicos, tributarios, sociales y legales. Los niveles de resolución se refiere a las diferentes instancias que tienen la competencia y responsabilidad de aplicar incentivos, como el Gobierno Central, Consejos Provinciales, Municipios, Juntas Parroquiales y Comunidades.

A continuación, se presenta un modelo de matriz que combina los niveles de resolución y los tipos de incentivos.

CUADRO

2

Niveles de resolución por tipos de incentivos

Niveles de resolución	Tipos de INCENTIVOS				
	Político	Económico	Tributario	Legal	Social
Gobierno Central	•	•	•	•	•
Consejo Provincial	•	•	•	•	•
Municipio	•	•	•	•	•
Junta Parroquial	•	•			•
Comunidad	•				•

Esta matriz demuestra que los incentivos pueden ser aplicados de una forma descentralizada, por entidades más cercanas a la población que conozcan la realidad y problemática de ésta. Para alcanzar un desarrollo forestal sustentable en Ecuador, es necesario aplicar incentivos que motiven y apoyen a los propietarios de los bosques en su propósito de manejo, y fomenten la reforestación en tierras con aptitud forestal.

3.4

Realización de talleres con actores involucrados para identificar

INCENTIVOS

Se realizaron varios talleres con los actores involucrados (**Anexo 3**), con el objetivo de determinar qué tipo de acciones se consideraban como incentivos. Se contó con la participación de representantes de comunidades y técnicos, quienes trabajaron en forma participativa con la siguiente modalidad:

- Identificación del objetivo
- Análisis de la viabilidad de la aplicación del incentivo
- Formulación de la propuesta que se adapte al tema y circunstancia del incentivo, analizando las debilidades, fortalezas y operatividad de éste
- Apertura de debates con el objetivo de registrar distintas opiniones, visiones y criterios con respecto al desarrollo forestal sustentable

Para alcanzar un desarrollo forestal sustentable
en Ecuador ...

- ... es necesario aplicar incentivos que motiven y apoyen a los propietarios de los bosques en su propósito de manejo sustentable, y fomenten la reforestación en tierras con aptitud forestal.

