Esfera Pública

No. 1
mayo 2011
distribución gratuita

Transparencia y acceso a la información del sector forestal ecuatoriano 2010

GRUPO faro
Investigación y acción para el bienestar público

global witness

UKaid
from the Department for International Development

Esfera Pública

Informe de transparencia y acceso a la información del sector forestal ecuatoriano 2010.

Contenido

Presentación del Informe de transparencia del sector forestal ecuatoriano 2010.	3
Contexto de la realidad forestal en el Ecuador - Antecedentes.	4
La Iniciativa.	5
¿Por qué es necesaria la transparencia forestal? - Marco conceptual.	6
En búsqueda de la información - Metodología y alcance.	9
El estado de la Información y transparencia en el sector forestal ecuatoriano - Resultados.	10
Análisis de cumplimiento de LOTAIP.	10
Informe de acceso a la información específica del sector forestal.	11
Conclusiones.	21
Recomendaciones.	
Para la autoridad forestal y otras agencias gubernamentales.	22
Para las organizaciones de la sociedad civil.	23
Para el sector privado.	23
Bibliografía.	24
Anexo 1. Metodología para el monitoreo de cumplimento de LOTAIP por parte de las instituciones públicas del sector forestal. Adaptado de los textos de la Iniciativa Municipalidades Transparentes (Aguirre & Andrade, ¿Cómo medir la transparencia municipal? Una propuesta metodológica desde la Sociedad Civil., 2010).	25
Anexo 2. Metodología para el monitoreo de información específica del sector forestal.	26
Anexo 3. Indicadores de transparencia.	28

PRESENTACIÓN DEL INFORME DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL SECTOR FORESTAL ECUATORIANO 2010.

Los bosques tienen un papel fundamental en la estabilidad climática global y en la producción de bienes y servicios vitales para la sociedad. Por su multiplicidad de funciones y beneficios económicos, sociales, culturales y ambientales, la Asamblea General de las Naciones Unidas designó al 2011 como el "Año Internacional de los Bosques".

Grupo FARO (Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades), a través de su Eje de Ambiente y Sociedad, traslada la mirada internacional a los bosques del Ecuador a través de esta publicación con el fin de promover la discusión pública sobre la situación del sector forestal y reflexionar sobre las políticas públicas que se requieren para su gestión y manejo sustentable, El presente Informe es parte del proyecto "Transparencia en el sector forestal ecuatoriano" que Grupo FARO impulsa gracias al apoyo de Global Witness, con el auspicio financiero del Fondo Mundial para la Transparencia (*Global Transparency Fund*) y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID-UKAID).

A través de este texto, el Eje de Ambiente y Sociedad pretende dar luces sobre el acceso y disponibilidad de la información, sobre la cual se toman las decisiones para el manejo y gestión de los bosques en el país. El esfuerzo por diagnosticar el estado de la transparencia en torno a la información del sector forestal nace de una preocupación que se advierte en otros países que, como el Ecuador, son ricos en bosques. En las últimas décadas, las naciones con abundantes bosques tropicales han experimentado procesos acelerados de deforestación y degradación, impulsados por una serie de políticas que han intensificado el cambio de uso de suelo y el aprovechamiento forestal no sostenible.

La necesidad de establecer sistemas de gobernanza forestal[1] participativos e incluyentes es prioritaria. Para caminar en esa dirección, como varios estudios han demostrado (McGee & Gaventa, 2010), la transparencia y acceso a la información sobre el recurso forestal constituye un paso fundamental pero no exhaustivo. Con miras a generar una discusión informada entre los distintos actores y generar mejoras en el sistema de gobernanza forestal del país, el Informe de transparencia del sector forestal ecuatoriano 2010 detalla una serie de hallazgos en torno a la disponibilidad de información (y el acceso público) que existe en las instituciones estatales vinculadas al sector forestal. Aunque responder a la inquietud: ¿qué tipo de información se requiere para propiciar el manejo forestal sostenible en el Ecuador? pudiera resultar en un ejercicio complejo, el presente informe recolecta información de 16 ámbitos distintos que resultan claves para la gobernanza forestal en países con bosques tropicales[2]. Como se observará en el documento, el análisis de la gobernanza forestal supera el ámbito sectorial forestal, pues los procesos de toma de decisión y los actores que las ejecutan están ubicados en otros sectores de la esfera pública. De los ámbitos analizados, se destaca los hallazgos en los siguientes aspectos por su transcendencia para el manejo del sector forestal del Ecuador:

- Normas de transparencia
- Marco legal
- Tenencia y uso de la tierra
- Operaciones de aprovechamiento
- Servicios ambientales, actividades extra-sectoriales
- Aplicación de las leyes forestales, publicaciones, y
- Monitoreo de la inversión fiscal en el Patrimonio Natural del Ecuador

Además de la investigación sobre la disponibilidad de información (y su acceso público) en el sector forestal, el Informe tiene una sección inicial donde presenta los resultados del monitoreo del cumplimiento de las instituciones públicas frente a la LOTAIP. Como en otros esfuerzos similares, Grupo FARO, presenta los resultados del monitoreo con la finalidad de generar un debate sobre los espacios para fortalecer la transparencia y acceso a la información pública y de esta manera incentivar una cultura de rendición de cuentas y que dé respuesta a la demanda ciudadana de participar activamente en la construcción de la política pública.

Estamos convencidos que para construir nuevas sendas para el desarrollo sustentable del Ecuador, se requiere de una sociedad civil deliberante y propositiva, con capacidad de incidir efectivamente en las políticas públicas ambientales. Por tal razón, este Informe es una oportunidad para abrir el diálogo entre los actores, generar un debate informado sobre la brecha de información existente y el estado de su acceso público. De esta manera es factible promover la discusión sobre la información que se necesita, su calidad y articulación efectiva en la construcción de políticas públicas participativas para los bosques.

En nombre de quienes hacemos Grupo FARO, queremos agradecer el aporte de varias personas y organizaciones de la sociedad civil que, a través de sus comentarios, observaciones y participación en talleres, contribuyeron con sus críticas y observaciones a los resultados de los contenidos de este documento.
Finalmente, queremos reconocer el trabajo del equipo del Programa de Gobernanza Forestal de Grupo FARO. Gracias a su dedicación, esta publicación llega a sus manos.

Quito, 4 de mayo de 2011
Sigrid Vásconez Davidsson
Directora del Eje de Ambiente y Sociedad
Grupo FARO

1 A la gobernanza forestal se la puede definir como el conjunto de acuerdos y decisiones, políticas institucionales, marcos jurídicos y regulatorios, procesos y mecanismos de toma de decisiones (formales e informales) que la multiplicidad de actores (públicos y privados) realizan en torno al sector forestal.

2 El diseño de la herramienta de recolección de información y la definición de los distintos ámbitos es resultado del trabajo de Global Witness y las distintas organizaciones que forman parte del proyecto, que al 2011 están presentes en 6 países: Guatemala, Perú, Ecuador, Ghana, Camerún, República Democrática del Congo y Liberia.

CONTEXTO DE LA REALIDAD FORESTAL EN EL ECUADOR - ANTECEDENTES.

Los bosques son fuente de importantes servicios ecosistémicos y sociales a nivel global. Cerca del 90% de las 1200 millones de personas en el mundo que viven en extrema pobreza dependen directamente de ellos (Banco Mundial, 2004). Los bosques son fuente de proteínas, medicinas, fibras y productos de intercambio para los grupos más vulnerables de la sociedad. Estos ecosistemas constituyen los únicos refugios viables para la conservación — a largo plazo — de la biodiversidad animal y vegetal. Además, es cada día más evidente el rol que los bosques juegan en la regularización del clima local y global y, en la prevención de desastres como deslaves e inundaciones.

A pesar de esta evidente importancia, el sector forestal tiene graves problemas de gobernanza a nivel global. En países ricos en bosques pero cuyos sistemas de gobernanza forestal son inestables o deficientes, abundan los problemas de aplicación de la ley. Es común que se den casos de corrupción y que las infracciones a la normativa forestal queden sin sanción. Estas falencias suelen ser explotadas por individuos, compañías o comunidades que buscan beneficios comerciales en desmedro de un aprovechamiento forestal sostenible.

En la mayoría de los casos, el uso del bosque se negocia a puerta cerrada y sin el conocimiento de la población local. El resultado es que las necesidades de las comunidades que más dependen del bosque son ignoradas a favor los intereses de ciertos grupos, lo que causa que el bosque se degrade o incluso desaparezca (Global Witness, 2010).

En el Ecuador, estas dinámicas no son ajenas. Quedan, aproximadamente, 9 millones de hectáreas de bosques (principalmente en la región Amazónica) y al interior de las áreas protegidas. Varias zonas del país como la Costa, las estribaciones occidentales de la cordillera de los Andes y la Sierra ecuatoriana han experimentado serios procesos de deforestación . En Esmeraldas, las altas tasas de deforestación continúan y reducen los bosques a parches aislados. Este drástico cambio de uso de suelo en el país ha sido impulsado, principalmente, por la expansión de la frontera agrícola y ganadera, la tala y comercialización de madera, la expansión urbana y procesos migratorios internos (Añazco, Morales, Palacios, Vega, & Cuesta, 2010).

Grandes volúmenes de madera provienen de pequeñas operaciones forestales y estos son transportados hasta sitios donde se dan mercados informales de compra y venta de madera.

Foto: *Alfredo Carrasco.*

A estos retos se suma el hecho de estos recursos están en manos de un número grande de diferentes propietarios. Cerca del 70% de los bosques, fuera de las áreas protegidas, se encuentra en territorios indígenas bajo la figura de propiedad colectiva. Miles de hectáreas de tierras boscosas están ocupadas por campesinos que no tienen títulos de propiedad. Los bosques, patrimonio del Estado, en su gran mayoría están restringidos al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Añazco, Morales, Palacios, Vega, & Cuesta, 2010). Estos enfrentan serios retos al colindar con zonas agrícolas o concesiones mineras e hidrocarburíferas.

El país cuenta con normativa legal e instituciones que buscan asegurar la supervivencia de los bosques nativos. No obstante, no ha existido información veraz y actualizada que permita su manejo y aprovechamiento sostenible. Tal es así que, hasta finales de 2010, no existían datos oficiales de la tasa de deforestación. Algo similar ocurre con información de la tenencia de tierra o aprovechamiento forestal. En realidad, cuando hay información relacionada con el aprovechamiento forestal legal, estos datos son manejados por la autoridad del ramo y rara vez son difundidos al público (Proyecto "Transparencia en el Sector Forestal Ecuatoriano", 2011).

Experiencias en varios sectores han demostrado que el acceso a la información veraz y oportuna es fundamental para que los ciudadanos y las comunidades que pueden ser afectadas por diferentes actividades tomen decisiones informadas. Por ejemplo, el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro establece, tanto el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública ambiental como el deber del Estado de proveerla. En Ecuador, el acceso a la información pública ambiental está garantizado por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) desde 2004 (Muñoz, 2009). Sin embargo, la LOTAIP no ha sido utilizada suficientemente por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) interesadas en el manejo forestal sostenible, quienes rara vez solicitan información forestal a través de los canales oficiales. Por ello, la generación de un informe periódico de transparencia forestal como este, es una oportunidad para que la sociedad civil demande el acceso y difusión de información para contribuir a la participación y la rendición de cuentas alrededor del manejo del patrimonio forestal del Ecuador.

La época en la que se dan estas discusiones alrededor de la transparencia forestal es también propicia. Es muy probable que la falta de información alrededor del sector forestal gane cada vez más relevancia al avanzar y concretarse las negociaciones internacionales que promueven la Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación de bosques (REDD+). Es probable que el carbono se convierta entonces en algo tan valioso como la madera en los flujos económicos relacionados con el manejo y explotación de bosques. Sin mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y buena gobernanza alrededor de mecanismos REDD, pueden reproducirse fácilmente los problemas y deficiencias que existen alrededor del manejo tradicional de bosques (Global Witness, 2010).

Es muy probable que la falta de información alrededor del sector forestal gane cada vez más relevancia al avanzar y concretarse las negociaciones internacionales que promueven la Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación de bosques (REDD+).

En respuesta a estos retos, el presente informe intenta responder y plantear discusiones alrededor del rol de la información. Éste empieza con una breve descripción de los objetivos de la iniciativa que ha hecho posible la recolección de datos. Luego se revisa el marco conceptual desde una mirada global, la cual recalca la importancia del acceso a la información y la gobernanza ambiental y forestal. También se incluye una mirada local amparada en la normativa de acceso a la información del Ecuador.

Posteriormente, esta investigación expone la metodología utilizada. Quienes deseen replicar este tipo de análisis pueden hacer uso de los anexos adjuntos al final del reporte.

En cuanto a los resultados obtenidos, estos se dividen en tres partes: 1) El acceso a la información disponible en los portales públicos, lo que permite medir el nivel de cumplimiento de la normativa nacional de transparencia. 2) El acceso a la información disponible que se relaciona con el sector forestal para medir la participación ciudadana en la gestión de bosques. 3) La información fiscal ambiental, un análisis que permite identificar el acceso a la información sobre la inversión pública en los bosques. Finalmente, desde la mirada de esta metodología, se adjuntan conclusiones y recomendaciones dirigidas a los actores que conforman el sector forestal.

LA INICIATIVA

La iniciativa "Transparencia en el sector forestal ecuatoriano" se basa en la amplia labor y experiencia adquirida por Global Witness en temas de transparencia en las industrias extractivas y en el monitoreo de los bosques. Asimismo, ésta se fortalece con la experiencia de Grupo FARO en temas de monitoreo al acceso a información pública y promoción de la transparencia.

Esta iniciativa tiene como objetivo mejorar las políticas y las prácticas del sector forestal en países ricos en bosques, entre ellos Ecuador. Incentivando a los gobiernos a ser más receptivos de las demandas de información de la ciudadanía para que mejoren su rendición de cuentas acerca del manejo del patrimonio forestal del Estado.

OBJETIVOS CLAVE DE LA INICIATIVA:
Incrementar el acceso a la información del sector forestal ecuatoriano.
Incidir de manera efectiva para mejorar la transparencia y gobernanza del sector.
Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de gobernanza forestal

Las actividades se centrarán en el apoyo a organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de defensa del medio ambiente y de los derechos humanos mediante el fomento de su capacidad para:
-El monitoreo de la disponibilidad de información del sector forestal;
- La comparación de la divulgación y difusión de información (tales como planes de manejo forestal, la asignación de concesiones, los ingresos y las infracciones).

¿POR QUÉ ES NECESARIA LA TRANSPARENCIA FORESTAL? - MARCO CONCEPTUAL.

Durante los últimos 18 años, desde la Declaración de 1992 de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, existe un reconocimiento cada vez mayor de que el acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación en el proceso de toma de decisiones y el acceso público a la reparación y compensación son pilares importantes para un desarrollo sostenible y para una participación eficaz de la ciudadanía en la gobernanza ambiental. En el marco del sector forestal, una mayor participación en las tres columnas de la gobernanza ambiental por parte de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el manejo sostenible de los recursos forestales debiera traer consigo un debate público con conocimiento de causa sobre el uso óptimo de los recursos forestales y una nueva evaluación del valor de los bosques.

El bosque húmedo tropical del Yasuní es una de las zonas con mayor integridad ecológica del país.

***Foto:** Alfredo Carrasco.*

Gobernanza forestal y el rol de la información.
Entrevista a Alfredo Carrasco, Director Ejecutivo de SAMI-RI y Sub secretario de capital natural entre 2005 y 2006.

La gobernanza forestal depende de la participación de diferentes actores y organizaciones en el establecimiento de políticas y en la toma de decisiones sobre temas de interés en el sector forestal, de esta participación social parte la sostenibilidad del marco legal forestal. Para que la orientación política y toma de decisiones estén bien dirigidas y completas se requiere de información veraz, oportuna y accesible, la cual es un elemento clave para orientar las acciones que se deben ejercer. Históricamente nos hemos acostumbrado a no exigir accesibilidad de información y esto no solo consiste en un aspecto tecnológico sino también cultural.

Actualmente, los mecanismos de acceso a la información son mucho mejores que en el pasado y esa ventaja no se utiliza adecuadamente. Antes no se internalizaba la necesidad de que la información institucional sea accesible fuera de la institución. Ahora tenemos los medios de comunicación que permiten generar presión sobre el cumplimiento de normas y leyes de acceso a la información. De igual manera, los ciudadanos están en la obligación y responsabilidad de participar en la definición de políticas sobre el acceso a la información. La sociedad tiene diferentes niveles de experiencia y hay que saberlos capitalizar y sistematizar aportando así al cumplimiento de las políticas.

Es por esta razón que la participación ciudadana es importante en todos los procesos relacionados con la gobernanza forestal. Pero para que la ciudadanía participe activamente en el manejo sostenible del recurso forestal se requieren datos de carácter técnico, y adicionalmente que el mensaje/información esté diseñado, procesado y enfocado para las diferentes audiencias a las que se dirige el mensaje. Es importante entender y unificar el lenguaje y conocimiento de las comunidades y actores locales con el lenguaje y términos de los técnicos, para que exista un traspaso de información mucho más claro y efectivo. La ciudadanía tiene el derecho y la obligación de requerir la información necesaria y que sea entregada de manera accesible, veraz y oportuna.

Los mayores obstáculos que existen a nivel institucional para que la información de uso del recurso se comparta con la ciudadanía son tres: el factor humano no capacitado, el mal uso de herramientas y el irrespeto hacia la aplicación de normas en función de la información. Por otro lado, un sistema que funcione debe estar conformado por un componente tecnológico importante, el cual cumple el rol de generar información actualizada para dar seguimiento, monitoreo e incidencia en las áreas en donde está trabajando. Para solventar las trabas en la institución con respecto al manejo de información se requiere volver a mencionar los tres puntos de problema:

- Factor humano: es necesaria la formación, capacitación, y recursos humanos para poder implementar sistemas efectivos de manejo de información
- Aplicaciones y modernización de paquetes tecnológicos y un uso adecuado de herramientas
- Uso y aplicación de las normas en función de una información mucho mejor procesada.

Un ejemplo que no debe repetirse es lo que sucedió con la ley forestal que se aprobó en 1981. Se realizaron algunas reformas a esta ley pero éstas no fueron acordes a los nuevos problemas, las nuevas tecnologías, ni nuevos a los procesos de integración y participación de actores como las comunidades, quienes no fueron reconocidas inicialmente.

Para poder resolver estos problemas, la institucionalidad tiene que fortalecerse para que pueda responder a las demandas de una ciudadanía bien informada. De esta manera, funciona un sistema que tiene la capacidad de respuesta y acción frente a problemática del sector. También se debe saber procesar la información que se recibe. Finalmente, es posible generar un seguimiento ciudadano sobre la calidad de la información accesible y ejercer el derecho de pedir rendición de cuentas a las autoridades sobre la información generada.

El sector forestal es un ámbito especialmente interesante para debatir y comprender los problemas de la gobernanza y la importancia de la transparencia por la forma en la que reúne y abarca a una gran variedad de intereses y actores. De ahí que es importante medir la transparencia del sector de manera que se pueda monitorear los avances o retrocesos. Aunque no existe una definición de transparencia comúnmente acordada, sí existe un consenso generalizado de que ésta se relaciona con el derecho al acceso público a la información.

La gobernanza forestal se la puede definir como el conjunto de acuerdos y decisiones, políticas institucionales, marcos jurídicos y regulatorios, procesos y mecanismos de toma de decisiones que la multiplicidad de actores realizan en torno al sector forestal.

El Ecuador tiene la ventaja de contar con legislación, a varios niveles, que garantiza a los ciudadanos el acceso a la información pública. El instrumento más relevante para lograrlo es la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

Grupo FARO a través de la Iniciativa de Municipalidades Transparentes (Aguirre & Andrade, ¿Cómo medir la transparencia municipal? Una propuesta metodológica desde la Sociedad Civil., 2010), identificó y desarrolló un método mediante el cual se puede medir cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento del artículo 7 de la LOTAIP, el cual especifica la información que las instituciones públicas deben proveer a través de sus portales web de manera obligatoria.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Art. 7.- Difusión de la Información Pública.

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

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

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

La medición de cumplimiento de LOTAIP en las instituciones del sector forestal no permite ahondar en información específica del sector. Global Witness ha desarrollado una herramienta sencilla, y a la vez comprensible, que permite monitorear aspectos relevantes de la información forestal (Recuadro 1). De esta manera, se ha intentado medir y elaborar una línea base de transparencia del sector. Se ha evaluado el cumplimiento de la normativa de transparencia nacional y el acceso a la información forestal, la cual no está calificada como reservada y debe ser entregada a los ciudadanos por ser información que ha sido generada con fondos públicos.

RECUADRO 1
Tópicos de información forestal monitoreados.

1. Normas de transparencia
2. Estatus legal
3. Marco legal forestal
4. Acceso transparente a la toma de decisiones
5. Tenencia y uso de la tierra
6. Asignación de permisos / derechos de uso / licencias
7. Operaciones de tala
8. Otras operaciones (extractivas) forestales
9. Servicios ambientales
10. Servicios culturales
11. Actividades extra-sectoriales que afectan a los bosques
12. Régimen fiscal: recaudación y redistribución
13. Aplicación de la ley forestal
14. Normas "anti-transparencia"
15. Publicaciones
16. Inversión fiscal ambiental

EN BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN - METODOLOGÍA Y ALCANCE.

El presente Informe evalúa la transparencia y el acceso a la información en el sector forestal en el Ecuador, para lo cual aplicó tres herramientas metodológicas y consistió en varias etapas. Para medir el cumplimiento de la LOTAIP por parte de las instituciones del sector público relacionadas con el sector forestal[3] (Recuadro 2), se adaptó la metodología elaborada por la Iniciativa Municipalidades transparentes (Anexo 1) y se monitorearon todos los portales de las instituciones durante la primera semana de marzo de 2011. Con el fin de evaluar el acceso a la información se aplicó la herramienta desarrollada por Global Witness y adaptada por Grupo FARO (Anexo 2) y se monitorearon un total de 78 indicadores de transparencia agrupados en diversos temas (Anexo 3), desde noviembre hasta marzo de 2011. A estos resultados se añadió la búsqueda y análisis de la inversión fiscal en bosques, metodología que Grupo FARO ha desarrollado para evaluar la inversión fiscal en otros sectores. De esta manera se han integrado tres metodologías que han servido para analizar la transparencia en diversos ámbitos y así analizar, entender y mejorar las dinámicas propias del sector forestal. Los resultados fueron compartidos con organizaciones de la sociedad civil y expertos forestales en tres talleres para recibir retroalimentación respecto de la metodología y la interpretación de los resultados.

RECUADRO 2
Instituciones del sector público relacionadas con el sector forestal.

- Servicio de Rentas Internas (SRI)
- Defensoría del Pueblo
- Banco Central del Ecuador
- Ministerio de Finanzas
- Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE)
- Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)
- Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)
- Ministerio Coordinador de Patrimonio
- Ministerio de Agricultura
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
- Ministerio del Ambiente
- Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)

3 Las instituciones seleccionadas en este informe como relacionadas con el sector forestal fueron seleccionadas en base a la información que manejan, información que está relacionada con los temas monitoreados para medir la transparencia del sector forestal (Recuadro 3)

EL ESTADO DE LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN EL SECTOR FORESTAL ECUATORIANO - RESULTADOS.

Análisis de cumplimiento de LOTAIP en los portales del sector público

En esta sección detallaremos los resultados de la investigación sobre el cumplimiento de la publicación de información exigida por el artículo 7 de LOTAIP. A manera de introducción, se puede resaltar lo siguiente:

El cumplimiento de la LOTAIP, específicamente del artículo 7, es heterogéneo entre las instituciones públicas. La variación en la información que presentan, por ejemplo cuando se publican mecanismos de rendición de cuentas y no se publican los POA's, es un tema que debe ser discutido y analizado a más profundidad. Es posible que existan todavía problemas técnicos o de capacitación para el manejo de esta información. También es posible que, ante la falta de demanda ciudadana, las instituciones públicas prefieran invertir su tiempo y personal en otras actividades que consideran más prioritarias.

Con mayor detalle, el análisis del sector forestal muestra resultados muy variados respecto al cumplimiento de la LOTAIP. El puntaje más alto es el registrado por el SRI (87%) (Gráfico 1) y el más bajo es el del CONCOPE (20%). De las instituciones analizadas, aquellas que están relacionadas directamente con el sector forestal presentan porcentajes de cumplimiento que varían entre el 25% y el 60% de cumplimento de los literales estipulados en el artículo 7. Es importante recordar que el levantamiento de información fue realizado la primera semana de marzo de 2011 y, es posible, que las instituciones públicas hayan incluido más información a partir de esa fecha. En el caso específico del MAE, renovó su portal en diciembre de 2010. Este factor determina que la información no estuvo disponible al momento del monitoreo. En el último trimestre de 2011 este monitoreo se ejecutará nuevamente y así se podrá tener una visión más completa de los cambios que puedan haber efectuado las instituciones.

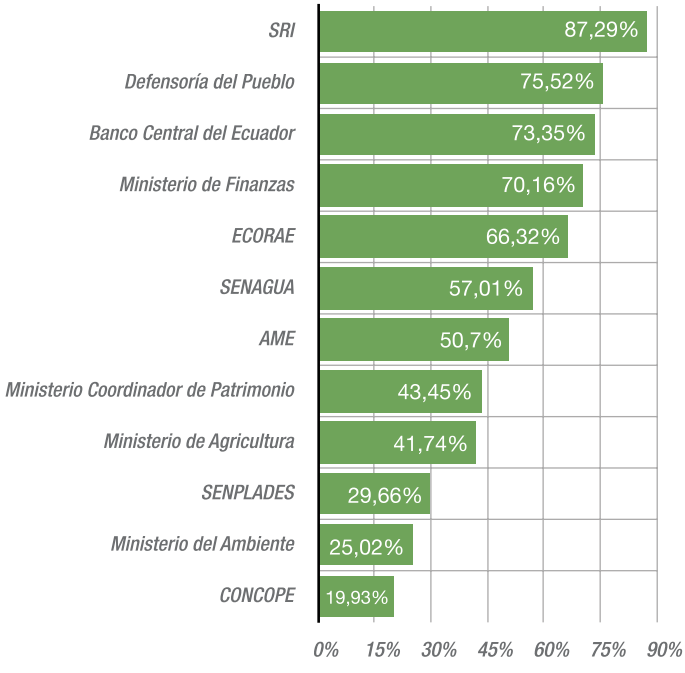
A continuación se reporta los resultados de los literales del artículo 7 relacionados con la rendición de cuentas y gestión institucional.

El 71% de las instituciones cumplen con presentar alguna clase de plan o programa anual de actividades. Sin embargo, al detallar los resultados con énfasis en los resultados de las instituciones con relación más directa en la gestión de bosques[4], el acceso a los POA institucionales no es uniforme en el sector (Gráfico 2).

Asimismo, en relación al literal m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño, un 75% de las instituciones satisfacen este requisito. El nivel de cumplimiento entre las instituciones también varía drásticamente (Gráfico 3 y 4).

El relación a los resultados del literal g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto (especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos); se puede observar que el sector cumple con menos del 50% de la publicación de esta información.

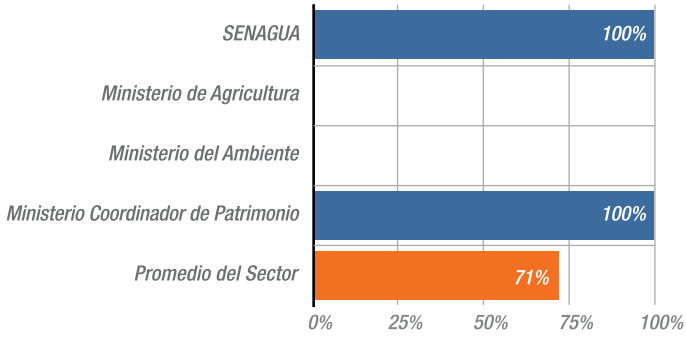
***Gráfico 1.** Porcentaje de cumplimiento de los literales del artículo 7 de la LOTAIP en el sector forestal (al 4 de marzo de 2011).*



***Elaboración y cálculo:** Grupo FARO, 2011.*

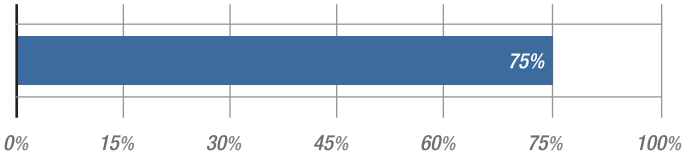
4 MAE, Ministerio Coordinador de Patrimonio, MAGAP y SENAGUA.

***Gráfico 2.** Porcentaje de cumplimiento del literal k) Planes y programas (POA).*



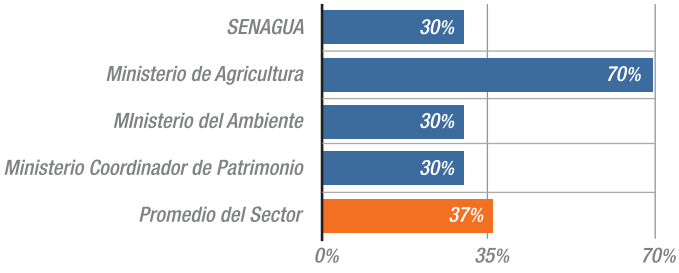
***Elaboración y cálculo:** Grupo FARO, 2011.*

***Gráfico 3.** Porcentaje de instituciones que publican información del literal m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño.*



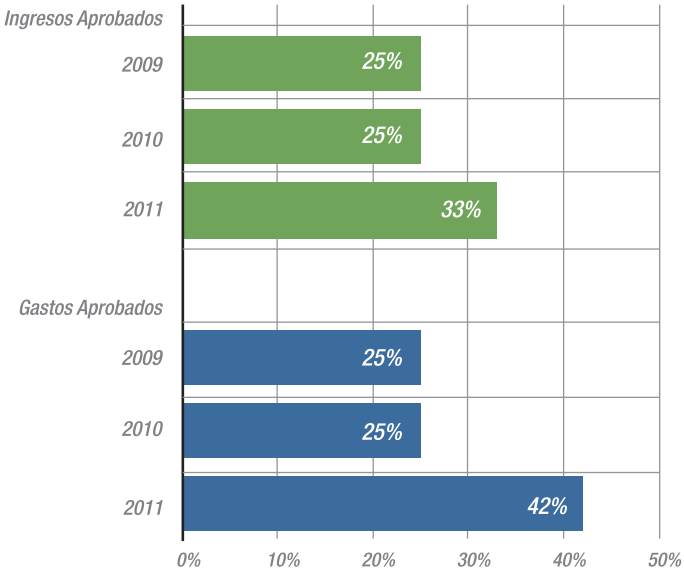
Elaboración y cálculo: Grupo FARO, 2011.

***Gráfico 4.** Porcentaje de cumplimiento del literal m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño.*



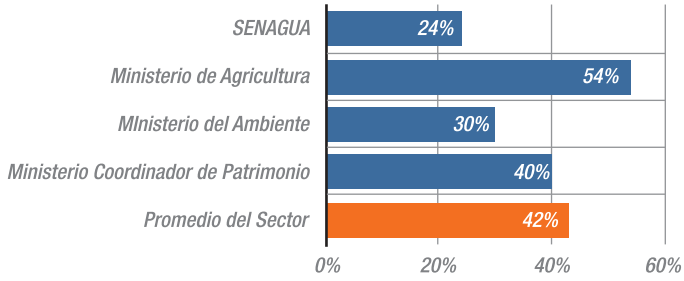
Elaboración y cálculo: Grupo FARO, 2011.

***Gráfico 5.** Porcentaje de instituciones que presentan información sobre presupuesto, ingresos, gastos y destinatarios de fondos públicos.*



Elaboración y cálculo: Grupo FARO, 2011.

***Gráfico 6.** Resultados del literal g) Presupuesto, ingresos, gastos y destinatarios de fondos públicos.*



Elaboración y cálculo: Grupo FARO, 2011.

El acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación en el proceso de toma de decisiones y el acceso público a la reparación y compensación son pilares importantes para un desarrollo sostenible.

En resumen, se puede observar que todas las instituciones monitoreadas publican información a través de sus páginas web. No obstante, ninguna cumple con presentar información acerca de la totalidad de los literales monitoreados. La práctica de publicación de información requerida por la LOTAIP es irregular y varía notablemente entre las instituciones del sector forestal.

Informe de acceso a la información específica del sector forestal

En esta sección se detallan los resultados de la investigación sobre el acceso y transparencia a información específica del sector forestal. A manera de introducción, se puede resaltar lo siguiente:

- La información del sector forestal es escasa y está diseminada entre varias instituciones públicas que no comparten un banco de datos consolidado para la gestión integral del patrimonio forestal.
- La información existente es, en general, de carácter técnico o legal. Casi no existe información en lenguaje ciudadano ni traducida a idiomas indígenas.
- Existe poca información cartográfica que permita entender con certeza el estado de los bosques, la situación de la tenencia de la tierra y el impacto de las actividades extra sectoriales.

Gestión de información en el manejo de bosques
Entrevista a María de los Ángeles Barrionuevo, Coordinadora nacional programa ECOBONA.

El Programa Regional para la Gestión Social de Ecosistemas Forestales Andinos – ECOBONA – es una iniciativa de Intercooperation que está en funcionamiento desde abril de 2006, con enfoque en la gestión de los bosques andinos. En nuestra experiencia, la información que se requiere para el manejo de bosques andinos son estadísticas actualizadas, por lo que es primordial que se sistematice la información dispersa por medio de publicaciones. Esta información debe apoyar la implementación de políticas consistentes con el tema de ecosistemas forestales. También se necesita aunar esfuerzos para difundir esta información a la sociedad.

Una estrategia para gestionar la información es centralizarla por medio de una página web y establecer bibliotecas virtuales, en apoyo a las publicaciones físicas que tienen un alcance más limitado. De esta manera, se busca que la información forestal obtenida beneficie a los usuarios, propietarios y gestores del bosque andino, proporcionándoles información para que puedan tomar decisiones y adicionalmente, apoye a los procesos de planificación. El acceso a la información también es crucial. Al trabajar con gobiernos locales se puede garantizar de mejor manera que la información llegue a un nivel de beneficiarios mucho más directos como las comunidades y propietarios del bosque. La ciudadanía puede fortalecer la información con respecto al bosque andino al apoyar en procesos de investigación. Pero si fueran a beneficiarse de la información levantada es necesario un proceso de capacitación a las personas que trabajan y viven en el área para que puedan acceder y actualizar la información. Todos estos procesos deben partir de un entendimiento de las necesidades de información de los usuarios, propietarios y gestores del bosque. También es relevante saber con qué herramientas tecnológicas se cuenta.

Después de esto, se debe lograr que la información sea accesible a la mayor cantidad de usuarios, propietarios y gestores del bosque. En este caso, es crítico contar con el liderazgo de la institución. El Ministerio del Ambiente debería ser un referente de información. Debería tener en su página web una sección en donde la gente pueda vincular toda la información que está dispersa en el medio. Se debe transparentar la información y unificar metodologías. Finalmente, es fundamental tener un plan de información y definir a quién se va a llegar, con cuáles datos y las estrategias que se usarán para su difusión.

Como se menciona en la sección metodológica, en el presente documento se resaltan los resultados obtenidos en varios temas relacionados con el manejo forestal sostenible, lo cual es fundamental para la gobernanza forestal en el contexto ecuatoriano.

Normas de transparencia

El Ecuador cuenta con mecanismos oficiales, leyes y regulaciones que garantizan la transparencia y el acceso a la información pública. Estas garantías están plasmadas en la Constitución (2008), en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) (2004) y en diferentes cuerpos de la normativa ambiental como el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (2003).

El cumplimiento de la LOTAIP y de otras garantías y derechos ciudadanos son coordinadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) (Constitución de la República del Ecuador, 2008) y por la Defensoría del Pueblo.

Si bien hay un visible incremento en las instituciones públicas nacionales y locales que cumplen con la publicación de la información en sus páginas de internet,[5] todavía existe déficit en torno al sector forestal. Esto se debe, por un lado, a que LOTAIP no estipula requerimientos de información sectorial. Por otra parte, las garantías ciudadanas para la transparencia y acceso a la información han sido poco utilizadas por las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el manejo forestal sostenible.

Marco legal

El marco jurídico forestal es de acceso público y está disponible en la página web del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). Sin embargo, los decretos, resoluciones ministeriales y normativa más específica existe en los portales del MAE pero son de difícil acceso. El portal no cuenta con un buscador semántico aplicado al texto de la normativa.

Un aspecto importante es que el acceso público a la normativa en construcción ha sido ambiguo. Por ejemplo, los textos relacionados con la construcción de la Estrategia Nacional REDD+ han sido de acceso público y, por lo general, ampliamente difundidos. En cambio, la ciudadanía no tuvo acceso al borrador de la nueva Ley Forestal elaborada en 2010. Dada la importancia de esta ley, la no socialización de un borrador evidencia elementos de discrecionalidad en la política de transparencia y acceso público de la información por parte del MAE.

5 La LOTAIP señala que el medio oficial de publicación pública es la página web de la institución, se especifican también tiempos y responsabilidades para las solicitudes de información.

Tenencia y uso de la tierra

Existen problemas serios en torno a la tenencia de tierra en el país, un tema que ha generado la creación y desaparición de varias agencias gubernamentales con el mandato de resolver los constantes conflictos de adjudicación y titulación de tierras. Esto no sólo se refiere a la aptitud forestal sino a otros aspectos. Gran parte del patrimonio forestal estatal, fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), es privado. Con la mayoría de estos bosques bajo control de las diferentes nacionalidades indígenas; es difícil determinar con precisión la propiedad de tierras forestales del país ya que no existen catastros forestales y actualizados fuera de los del programa Socio Bosque, programa de incentivos para la conservación de bosque nativo. Los pocos casos en los que se especifica claramente la diferencia entre propietarios y usuarios del bosque son en el de las comunidades en áreas de manglar, quienes tienen acceso al bosque y sus productos pero el Estado es el dueño de estos recursos.

La antigua Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964) ha sido el cuerpo legal que con mayor fuerza ha regido la tenencia y el uso de la tierra, sobre todo en las áreas rurales y de alto valor natural. La ley exigía que se demuestre el uso de la superficie en posesión, generando así procesos de colonización y deforestación en las zonas boscosas del país. Actualmente, los recursos forestales pertenecen a un gran número de propietarios, con un mosaico de regímenes de tenencia: posesión, adjudicación y titularidad. A este escenario se suma la poca claridad y coordinación entre la Secretaria de Tierras (Ex INDA) al interior del Ministerio de Agricultura (MAGAP) y el MAE, quiénes están encargados de administrar tierras con cobertura boscosa.

Al momento, se desarrolla normativa que pretende regular la tenencia y la redistribución de tierras en el país (Ley de Tierras), en donde se espera clarificar este conflicto de competencias. Algunos autores señalan que éste es el problema estructural más serio que tienen que enfrentar los tomadores de decisiones frente al manejo de los bosques en el Ecuador (Morales, Naughton-Treves, & Suárez, 2010).

Las comunidades ancestrales y los campesinos son los dueños de las mayores extensiones de bosques remanentes en el Ecuador.

***Foto:** Alfredo Carrasco.*

Operaciones de aprovechamiento de madera

Si bien no existen requerimientos legales que obliguen a la autoridad forestal nacional a informar acerca de las áreas de aprovechamiento de madera, se presume que esta información debiera estar disponible en las instituciones. Por ley, las licencias de aprovechamiento están ligadas al plan de manejo de un predio con ubicación geográfica. Sin embargo, la exactitud y rigurosidad del registro de las operaciones de aprovechamiento por parte del MAE es cuestionable. Experiencias en campo llevadas a cabo por organizaciones como Solidaridad Internacional (Proyecto Bosques, 2009) muestran que muchos de los registros de aprovechamiento no corresponden con la realidad y requieren una depuración intensiva para identificar con certeza la ubicación de las localidades donde se han emitido los programas de aprovechamiento. A esta deficiencia en el registro, se suma que los planes de manejo no son de acceso público.

Un punto crucial aquí – y que surge con frecuencia en los talleres – es el hecho de que cierta información, como por ejemplo los planes de manejo de pequeñas operaciones madereras, pueden estar documentados en oficinas locales del MAE pero no han sido centralizadas en las oficinas principales.

Es muy poca la información que se ha publicado oficialmente sobre los volúmenes de tala en el país. Cómo se mencionó en la metodología, los resultados fueron socializados por medio de tres talleres y mesas de trabajo a OSC's y expertos forestales. Los resultados de estos análisis son reiterativos en indicar que la mayor parte del aprovechamiento forestal en el país se da por pequeños actores, los cuales, al sumarlos en conjunto, superan ampliamente los volúmenes de madera aprovechados por las grandes empresas madereras (Proyecto "Transparencia en el Sector Forestal Ecuatoriano", 2011).

La información existente se limita a los últimos años y sólo es accesible mediante las publicaciones de la autoridad forestal. Se solicitó información más detallada respecto a estos temas por medio de los canales oficiales. Las autoridades oficiales respondieron con los mismos documentos de los que se pidió mayor aclaración y argumentaron que el resto de datos están bajo revisión y que serían entregados en agosto de 2011. Es muy difícil, sino improbable, que información acerca de las pequeñas operaciones madereras, sus actividades y locaciones, sean publicadas.

El proceso de consulta en temas de aprovechamiento forestal en el Ecuador no está institucionalizado. El derecho a la consulta previa está amparado por la Constitución (2008) pero, tradicionalmente, éste se ha restringido a actividades hidrocarburíferas y mineras. Sin embargo, no existen argumentos jurídicos que impidan la aplicación de procesos de

Orellana re descubre sus bosques.
Entrevista a Jon Arruti, Director Proyecto Bosques.

La Iniciativa "Proyecto Bosques" se ejecuta desde 2005 en la provincia de Orellana a través de Solidaridad Internacional. En los últimos años, su enfoque ha sido promover un sistema de manejo forestal holístico y coordinado. Este modelo de gestión forestal promueve el manejo integral del bosque, enfocándose no sólo en el aprovechamiento forestal sino también en la adecuada utilización del recurso. Entre las iniciativas generadas por este nuevo modelo de gestión, se ha realizado una investigación para colocar un centro de acopio de madera y de productos no maderables con la intención de que se pueda regular el aprovechamiento forestal. Así, no sólo se asegura la legalidad de la madera, sino también su uso sustentable.

El proyecto tiene como herramientas de fortalecimiento, la identificación de bosques y lugares donde existe madera para su manejo sustentable. Se están consolidando esfuerzos con el Ministerio del Ambiente para el desarrollo de información forestal, principalmente aquella que está vinculada con el aprovechamiento de los bosques, procurando que la información recogida sea técnica, pero al mismo tiempo de fácil comprensión y acceso para todos los usuarios. Adicionalmente, se ha caracterizado a la realidad forestal de treinta y tres parroquias de la provincia de Orellana. Otro de los logros fue la recopilación en mapas parroquiales con toda la información sobre: Aprovechamiento forestal, extensiones de bosques, extensiones deforestadas, área bajo el programa Socio Bosque, áreas protegidas, y el nivel de accesibilidad al bosque.

Se iniciaron esfuerzos conjuntos con el Consejo Provincial, para crear ordenanzas forestales que ayuden al manejo adecuado del bosque y todos sus recursos. La principal es la declaratoria forestal de la provincia, la cual busca promover el desarrollo local fundamentado en el manejo integral del bosque. Sin embargo, este es un proceso que requiere que todos los actores estén involucrados.

En este contexto, resultaría un aporte significativo mejorar la actividad forestal a través de alternativas originadas en la provincia. En los gobiernos seccionales se maneja más un nivel político que un nivel técnico a pesar que esto último aporta en la toma de decisiones políticas. Pese a que en el Ecuador — en términos generales — existe mayor disponibilidad de información, ciertas instituciones relegan la importancia del acceso y su procesamiento. Si bien los procesos de recopilación de información son positivos, resulta contradictorio que no se le otorgue la utilidad o aplicación correspondiente. Finalmente, la generación de información con las características referidas, es decir técnica, clara y fácilmente comprensible y accesible, es un recurso clave que aporta significativamente a la toma de decisiones, tanto de impacto local como nacional.

La madera aprovechada en el país, circula a través de diferentes intermediarios, lo que dificulta las actividades de control forestal en las carreteras.

Foto: Roberto Espinosa.

consulta relacionados con bosques, procesos que reconocen que el área de influencia de los bosques, así como sus beneficios y beneficiarios, se extienden más allá de los linderos de estos ecosistemas.

Servicios ambientales

En cuanto a servicios ambientales, existe información diseminada en varios portales — en su mayoría de la sociedad civil (Red RISAS, 2010) o de gobiernos locales — pero muy poca información en los portales de las instituciones públicas nacionales. Hay esquemas de pago de servicios ambientales, principalmente en gobiernos locales, de lo cual la población no ha sido informada ampliamente. Este es el caso del FONAG – Fondo del Agua para Quito, donde el pago por servicio ambiental es parte de la tarifa de consumo de agua potable de cada habitante del Distrito Metropolitano de Quito (FONAG, 2011). Aún así, la ciudadanía no conoce la existencia de este esquema.

La información de aprovechamiento existente se limita a los últimos años y sólo es accesible mediante las publicaciones de la autoridad forestal.

La vigencia del artículo 74 de la Constitución del Ecuador manifiesta que; "*Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado*". Se está iniciando la discusión sobre la normativa necesaria para regular los servicios ambientales. De acuerdo al MAE (*comm. pers.*), la reglamentación de este artículo le permitirá al Estado no sólo regular su aprovechamiento sino manejarlos de forma centralizada para acceder, de esta manera, a los fondos y mercados de reducción de emisiones y captura de carbono por medio de bosques. Se anticipa que la reglamentación del Artículo 74 genere conflictos con nacionalidades y pueblos indígenas, dueños del 70% de los bosques del país existentes fuera de áreas protegidas.

Actividades extra sectoriales que afectan a los bosques

Las actividades extra sectoriales, especialmente las extractivas (petróleo y minería) y la construcción de infraestructura vial e hidroenergética tienen gran impacto sobre los recursos forestales del país. La Secretaría Nacional de Desarrollo SENPLADES, tiene a su cargo la Planificación Nacional, que es normativa para todo el país y se expresa en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNVB) 2009-2013. La SENPLADES desarrolla un Plan de inversiones que acompaña al Presupuesto General del Estado, el cual se aprueba cada noviembre. Este Plan incluye todos los proyectos que el Gobierno desarrollará en el ámbito de infraestructura, producción, comercial, etc. El Plan Nacional de Inversiones es público, pero no es de fácil acceso pues es complejo encontrarlo en la web institucional.

Otro elemento importante se refiere a la transparencia y participación en la elaboración del Presupuesto General del Estado (PGE). En un análisis desarrollado por Grupo FARO en torno al PGE 2010 (Aguirre & Carante, 2010), se estableció la poca participación y transparencia del proceso. Esto redunda en la falta de transparencia de las decisiones que el Estado realiza sobre las inversiones públicas. Para dirimir entre las diferentes opciones de desarrollo, la actual Constitución respalda el derecho a la consulta y también se garantiza el derecho de la ciudadanía a participar activamente en las decisiones de lo público a través del principio de la "silla vacía". Sin embargo, es notoria la ausencia de experiencias que hayan aplicado exitosamente estos procesos de consulta y participación.

La apertura de infraestructura vial tiene impactos significativos en los niveles de tala de los bosques. Este fenómeno tiene que ser tomado en cuenta en la planificación y construcción de infraestructura.

Foto: *Alfredo Carrasco.*

Aplicación de las leyes forestales

Un espacio mediante el cual la Autoridad forestal procura incluir a los ciudadanos en la aplicación de la normativa forestal es a través de Vigilancia Verde, un ente público/privado conformado por el MAE, la policía, el ejército y cinco ONG ambientales locales, el cuál tuvo un rol importante en transparentar las actividades de control. A pesar de ello, el componente ciudadano se encuentra desarticulado, principalmente por la inactividad del fideicomiso que financia estas actividades. En lo que sí hubo apertura para la ciudadanía fue en la elaboración de la normativa alrededor de la Estrategia Nacional REDD+. Entre 2000-2004, hubo procesos de diálogos nacionales forestales que si bien no lograron un acuerdo sólido, sí se expresaron en cambios en la norma.

Existen iniciativas que intentan mejorar el control forestal y el cumplimiento de normas. Una de ellas es el Sistema de Administración Forestal (SAF), mediante el cual el MAE monitorea planes y licencias de aprovechamiento y otorga, de manera automatizada, guías de movilización de madera. SAF tiene su origen en el concepto de que para mejorar y transparentar el control forestal se debe implementar controles que no dependan de actores directamente involucrados en las operaciones (e.g. regentes). Sin embargo, debido a fallas en la aplicación de leyes, principalmente al ejecutar sanciones civiles y penales contra los infractores, estos procesos aún no logran propiciar mejoras en la gobernanza forestal del país.

Para dirimir entre las diferentes opciones de desarrollo, la actual Constitución respalda el derecho a la consulta y también se garantiza el derecho de la ciudadanía a participar activamente en las decisiones de lo público.

Adicionalmente, mucho del manejo forestal que se realiza a nivel local no pasa por el sistema legal de planes y licencias de aprovechamiento forestal. Diversos estudios indican que existe una alta tasa de tala ilegal. Existen estudios que sugieren que hasta 85% de la extracción de cedro en la Amazonía es de origen ilegal (Añazco, Morales, Palacios, Vega, & Cuesta, 2010). Un porcentaje de esta madera ilegal proviene de predios cuyos dueños no regularizan sus planes de aprovechamiento por el costo y trámites que implica.

Al momento, no existe un sistema de monitoreo forestal independiente ni se publican las listas de infractores a la ley forestal, un tema aún más problemático pues se sabe que, en ocasiones, los mismos infractores acceden a las subastas del material decomisado (Cárdenas, 2010).

El sector forestal informal en el Ecuador
Filippo del Gatto
Experto forestal independiente.

Así como en muchos otros países, en el Ecuador, los mercados forestales informales constituyen un desafío particular para el sector y su transparencia. En general, estos mercados están constituidos por todas las interacciones para el intercambio de productos forestales que se efectúan por fuera de las normativas del país. Esta definición incluye los actos ilegales, es decir aquellas actividades informales que contravienen las regulaciones estatales. Pese al alcance del marco legal del país, existen aspectos del manejo de recursos naturales que se encuentran fuera de las normas formales y, por ende, pueden ser consideradas informales sin necesariamente ser ilegales, tales como transacciones comerciales basadas en acuerdos de palabra o las actividades de ciertos intermediarios y proveedores de servicios sin personería jurídica.

En general, las políticas forestales nacionales que actualmente existen en el país no proporcionan una respuesta adecuada a los desafíos asociados con el sector maderero informal. Su persistencia sugiere que estas políticas han sido insuficientes para regular los mercados internos de madera, para proporcionar incentivos a los actores que operan en estos mercados y para eliminar las barreras que limitan su inclusión en el sector formal.

La magnitud del sector forestal informal en el Ecuador

Un aspecto fundamental para el análisis de los mercados forestales informales es la estimación de la magnitud de la población que depende de dichos mercados. Es bien conocido que en la Amazonía ecuatoriana, la extracción de madera se concentra en áreas forestales pertenecientes a pequeños propietarios locales[1] (Messina, Walsh, Mena, & Delamater, 2006). De acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario, elaborado en el 2000 (INEC-MAG-SICA), en las seis provincias amazónicas hay más de 50,000 unidades productivas dedicadas a la actividad agropecuaria. Los mismos datos del Censo Nacional Agropecuario indican que el 80% de las fincas en la región amazónica (aproximadamente unas 40,000) tienen por lo menos parte de su superficie cubierta por montes y bosques. En

1 Tradicionalmente, los colonos en las zonas de frontera agrícola del país han manejado sus fincas como propiedades privadas, independientemente de la existencia o menos de un título de propiedad otorgado por alguna institución gubernamental

su conjunto, estas 40,000 fincas con cobertura forestal albergan más de 1.5 millones de hectáreas de bosques.

La presencia de tantas fincas con bosques es clave para entender las características y magnitud del sector forestal informal de la región amazónica del país. Es plausible suponer que prácticamente todos los propietarios de fincas se dedican a la comercialización de madera en pie o aserrada de sus propiedades. De hecho, tradicionalmente la madera ha sido considerada por los finqueros como un subproducto o residuo del proceso de cambio de uso de la tierra. Tomando en cuenta que prácticamente todos los finqueros, en algún momento, se dedican a eliminar parte de la cobertura forestal en sus fincas, es entendible que pretendan vender aquellas maderas con valor comercial pues, de todos modos, serían derribadas en el proceso de cambio de uso del suelo. Además, para muchos dueños de bosque la extracción de madera es una actividad orientada a cubrir necesidades económicas de corto plazo, como, por ejemplo, problemas de salud y gastos de educación. Tratándose de gastos recurrentes en todos los hogares, se puede suponer que la venta de madera, aunque sea realizada esporádicamente, es una actividad difundida entre los finqueros.

Este breve análisis sugiere que sólo en la región amazónica podrían existir unos 40,000 dueños de bosques que ocasionalmente obtienen ingresos de la venta de madera en pie o la extracción de madera aserrada. Además, esta estimación, basada en los datos del Censo Nacional Agropecuario, no toma en cuenta las fincas ubicadas en territorios ancestrales indígenas, puesto que se trata de tierras otorgadas bajo títulos colectivos. Sin embargo, en la mayoría de los casos las familias tienen áreas asignadas para su uso en forma individual y muchos finqueros indígenas se dedican a la extracción ocasional de madera.

A estos más de 40,000 finqueros, habría que agregar los miles de motosierristas que se dedican a la producción de madera aserrada. Por ejemplo, según un informe de la ITTO (2004), hay unos 5,000 motosierristas informales en el país. Si se toma en cuenta que usualmente un motosierrista trabaja con una cuadrilla formada por un ayudante y uno o más arrieros, se puede fácilmente estimar que el empleo generado interesa a miles de trabajadores rurales. Asimismo, se debe tomar en cuenta a los miles de talleres y depósitos de madera que existen en el país y los cientos de intermediarios, transportistas y comerciantes que hacen posible el flujo de la madera desde sus áreas de extracción hasta sus centros de procesamiento.

Estas estimaciones son especulativas y por lo tanto deben ser tomadas con mucha cautela, sólo como indicación del posible orden de magnitud del fenómeno. De todas maneras, sugieren que el sector informal dedicado a la producción de madera es extenso e involucra decenas de miles de personas. Esto se debe en buena parte a las extensas redes informales que existen entre esta multitud de actores. Estas redes tienen numerosas desventajas, puesto que tienden a ofrecer precios bajos, los beneficios económicos son acaparados por unos pocos y hay todos los riesgos asociados con prácticas ilícitas llevadas a cabo sin respaldo legal, pero ofrecen un medio para obtener algunos beneficios del bosque, por limitados que sean.

¿Cuáles incentivos existen para la formalización?

En este artículo, se entiende por 'formalización' al proceso de adquisición de derechos oficiales de extracción y transporte de madera, basados en la obtención de un permiso otorgado por el MAE y el pago de los correspondientes impuestos. Los incentivos monetarios para este proceso de formalización dependen de la comparación entre el incremento proyectado de los ingresos y los posibles costos del proceso. Los análisis de costos llevados a cabo en el país por varios investigadores sugieren que en el contexto actual hay una falta de incentivos para la formalización de la producción forestal de pequeña escala cuando el destino del producto es el mercado local, puesto que el mercado local, por lo general, no está dispuesto a ofrecer un precio mayor que logre cubrir los costos ligados al cumplimiento de las normativas de aprovechamiento.

Por otro lado, los datos indican que podrían existir incentivos positivos para la formalización de las operaciones de aprovechamiento cuando el destino de la madera es el mercado, puesto que en esos casos los márgenes de ganancia son significativamente más altos. Sin embargo, los pequeños productores enfrentan barreras de entrada a estos mercados, ligadas a la falta de capital, la limitada información de mercado y las prácticas aplicadas por los otros actores de la cadena (intermediarios, transportistas-comerciantes, depósitos, etc.) quienes, manipulando los precios, tratan de limitar el ingreso de nuevos actores económicos a estos mercados.

Bibliografía

INEC-MAG-SICA. (2000). *III Censo Nacional Agropecuario 2000. Quito, Ecuador.* Quito.

ITTO. (2004). *Consecución del Objetivo 2000 y la Ordenación Forestal Sostenible en Ecuador. Misión de Diagnóstico establecida conforme la Decisión 2(XXIX)*. Interlaken.

Messina, J., Walsh, S., Mena, C., & Delamater, P. (2006). Land tenure and deforestation patterns in the Ecuadorian Amazon: Conflicts in land conservation in frontier settings. *Applied Geography 26.*, 113–128.

Publicaciones

La autoridad forestal tiene recientes publicaciones en las que difunde información forestal. Estos documentos se han generado a partir de proyectos específicos[6] y, en especial, en base a información compilada por el Sistema de Administración Forestal (SAF). A pesar de ello, estas publicaciones aparecen apenas a finales de 2010. Es notoria la ausencia de estadísticas forestales que respondan a preguntas más específicas, y la información que se presenta es generalmente agregada. No se tiene acceso público a los bancos de datos en base a los cuales se han realizado los reportes.

Información de inversión fiscal ambiental

En complemento a la información específica del sector forestal ecuatoriano se ejecutó un análisis de inversión fiscal ambiental para los años 2008 y 2009. Grupo FARO presenta los resultados ampliados de este análisis en la publicación Lupa Fiscal Ambiental: Inversión Fiscal en la Gestión del Patrimonio Natural Ecuatoriano (2008-2009), con el que se busca determinar la priorización del gasto, la ejecución presupuestaria y corroborar la coherencia de las metas, objetivos y políticas vinculadas al Manejo Forestal Sostenible y al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, estipulados en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y la Política Ambiental Nacional (Ministerio del Ambiente., 2009). Cabe recalcar que el enfoque de esta primera investigación no es evaluar la calidad del gasto.

Cómo se mencionó en la introducción de este informe, los bosques son un recurso valioso y estratégico que sustentan el desarrollo de la vida y cooperan en la lucha contra el cambio climático. Por esta razón, es necesario generar sistemas de gobernanza forestal adecuada y responsable para mejorar las políticas y las prácticas en el sector. La transparencia presupuestaria se convierte en un asunto clave que permite observar de cerca cuál es el manejo, origen y destino de los recursos monetarios asignados al sector, así como analizar la gestión pública institucional.

En Ecuador, no todas las instituciones públicas vinculadas al sector ambiental presentan o divulgan informes ciudadanos sobre la gestión presupuestaria. La presentación de la proforma presupuestaria no es práctica ni suficiente, desde el punto de vista de la transparencia y acceso público. No todos los ciudadanos tienen el conocimiento para interpretarla, menos aún para generar resultados respecto a la inversión ya que esto requiere un conocimiento y análisis más profundos.

Entonces, uno de los beneficios derivados de desarrollar este tipo de estudio es contar con una visión general y simplificada sobre el presupuesto destinado a la gestión del patrimonio natural. Generar este tipo de información debiera ser un ejercicio

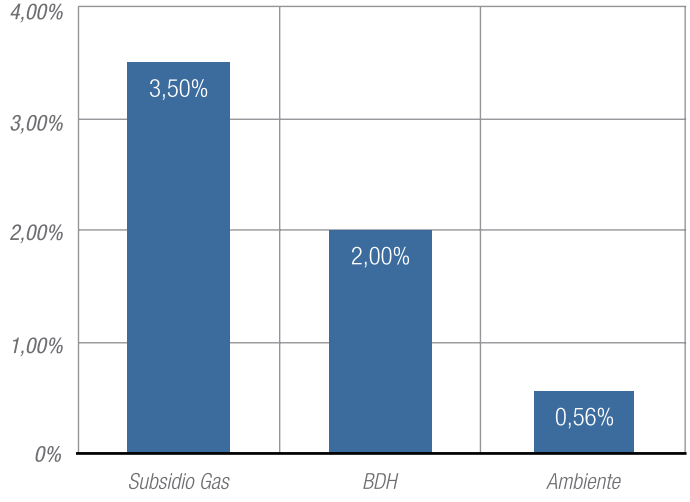
La transparencia presupuestaria se convierte en una herramienta clave que permite observar de cerca cuál es el manejo, origen y destino de los recursos monetarios asignados al sector forestal, así como analizar la gestión pública institucional.

que forme parte de las responsabilidades de las instituciones públicas y así acercar la gestión a la ciudadanía.

Los principales resultados derivados de la realización de la LUPA Fiscal Ambiental[7] (Grupo FARO, 2011) , consistieron en determinar que la asignación que el sector recibe es baja en comparación a otros sectores, al representar menos del 1% del Presupuesto General del Estado (PGE).(Gráfico 7).

Por otra parte, dentro de las categorías analizadas se observó que la institución que más recursos recibe es el Parque Nacional Galápagos, seguido por Manejo Forestal Sostenible y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El Ministerio del Ambiente, destina la mayoría de su presupuesto a otras actividades de gestión ambiental como el control de contaminación y auditorías ambientales (Gráfico 8). Se comprobó también que todas las categorías relacionadas a la gestión del patrimonio natural se caracterizan por invertir más en gastos corrientes, es decir, por cubrir aquellos costos recurrentes de la administración pública.

Gráfico 7. *Comparativo del porcentaje del presupuesto general del Estado destinado al Sector Ambiente y otros sectores.*



BDH: *Bono de Desarrollo Humano*
Fuente: *Ministerio de Finanzas 2008-2009.* ***Elaboración y cálculo:*** *Grupo Faro.*

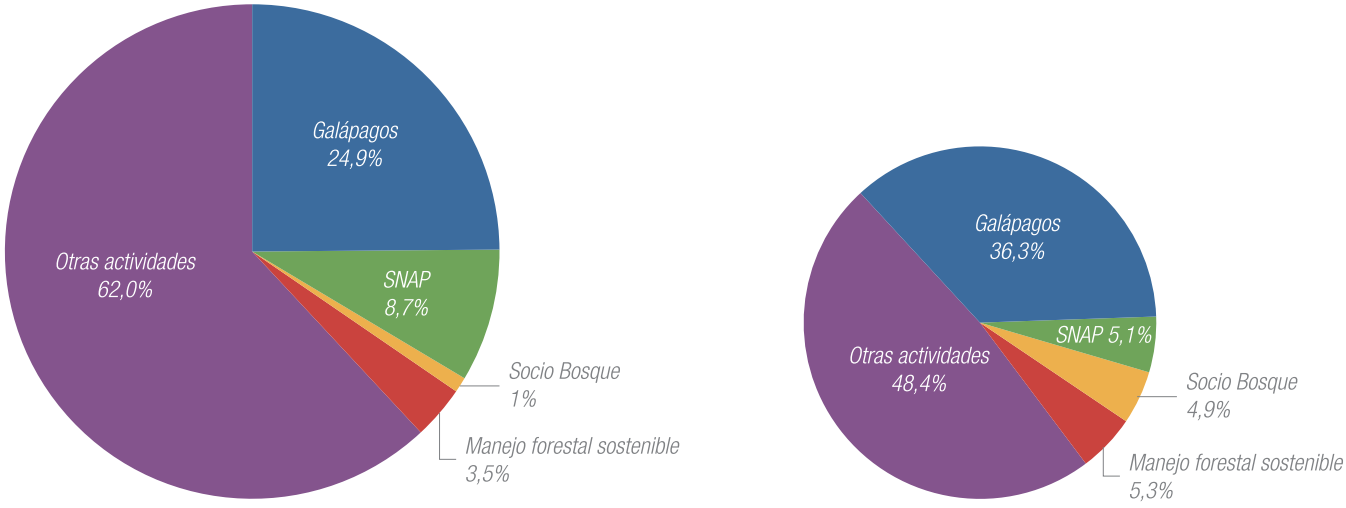
6 Las Estadísticas forestales y comercialización de la madera son parte del proyecto financiado por el MAE y la OIMT.

7 La serie –Lupa fiscal– es una serie de análisis a la inversión fiscal en el país en varios sectores, y es parte de los productos de investigación institucionales generados en Grupo FARO.

En cuanto a la gestión territorial, el análisis de cada categoría no refleja una clara política de asignación de recursos a las unidades desconcertadas; por tanto, se requieren mecanismos claros de distribución de los recursos de acuerdo a las prioridades ambientales, los niveles de amenaza de cada territorio y las capacidades locales.

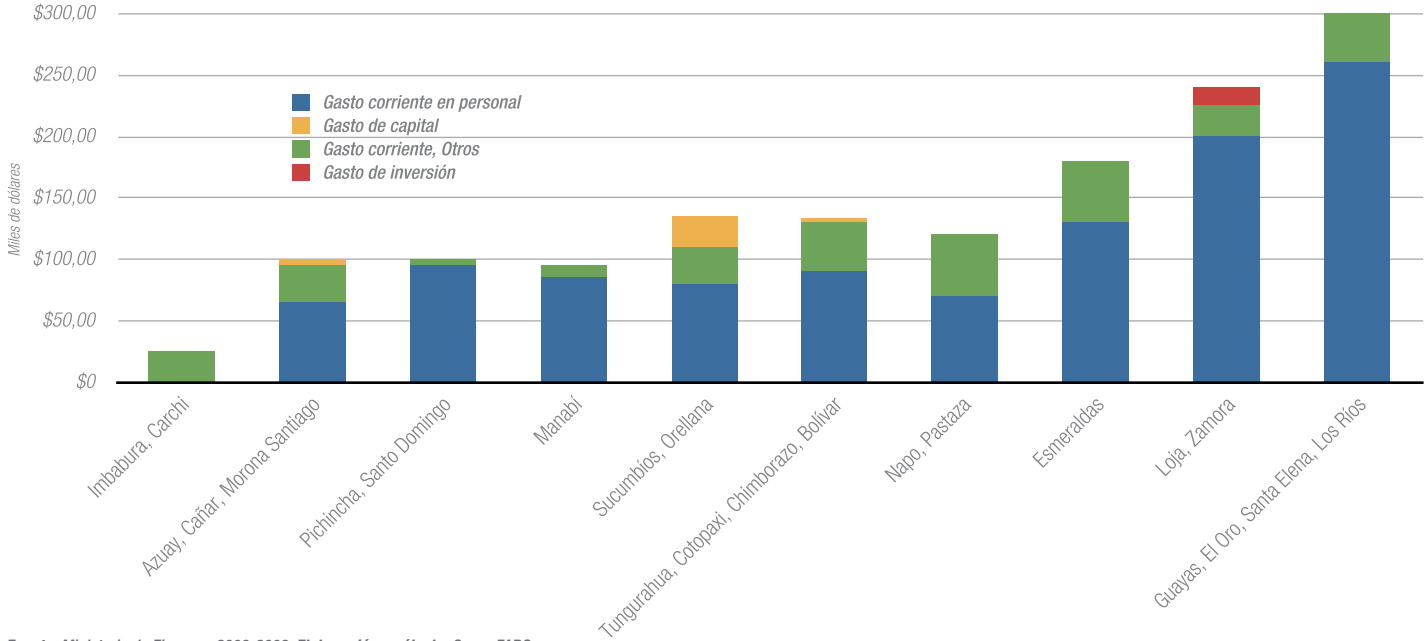
Para finalizar, si partimos de la premisa que la gobernanza forestal se fortalece con la participación informada de los ciudadanos, es requisito importante que la información que ilustra la inversión fiscal sea accesible y fácil de comprender. Hay que resaltar la apertura y transparencia de las instituciones públicas que entregaron la información presupuestaria pero la información ofrecida es técnica. Se requiere experticia para su análisis y métodos que no siempre están al alcance de la mayoría de los usuarios, propietarios y gestores de los bosques.

***Gráfico 8.** Porcentaje de las unidades, Ministerio del Ambiente y Parque Nacional Galápagos destinado a cada categoría 2008-2009.*



***Fuente:** Ministerio de Finanzas 2008-2009. **Elaboración y cálculo:** Grupo FARO.*

***Gráfico 9.** Composición del gasto en manejo forestal sostenible por distrito 2009 (Miles de dólares).*



***Fuente:** Ministerio de Finanzas 2008-2009. **Elaboración y cálculo:** Grupo FARO.*

CONCLUSIONES

El Ecuador requiere mejorar la gobernanza forestal. Este objetivo está reconocido en la política pública y en la normativa que guía el accionar estatal. Una herramienta muy eficiente para mejorarla es incrementar la transparencia y el acceso a la información forestal. Empero, este concepto puede ser bastante elusivo y difícil de medir o monitorear. Es ahí donde son necesarias herramientas innovadoras que permitan monitorear y ahondar el debate en el sector con evidencia replicable y sólida.

El Ecuador tiene la normativa mínima necesaria para que las instituciones públicas relacionadas directa e indirectamente con el sector forestal puedan rendir cuentas y transparentar información. La LOTAIP es una herramienta valiosa y que sin embargo está subutilizada por las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el manejo sostenible de los bosques. Por otro lado, el Estado ha institucionalizado la obligación de publicar información en sus portales y ése es un hallazgo muy positivo para las iniciativas de transparencia.

Vale mencionar que el cumplimiento de la LOTAIP, en específico el artículo 7, es muy heterogéneo entre las instituciones públicas. La variación en la información que presentan, por ejemplo que se publiquen mecanismos de rendición de cuentas y no se publiquen los POA's, es un tema que debe ser discutido y analizado a más profundidad. Es posible que existan todavía problemas técnicos o de capacitación para el manejo de esta información. Pero es también posible que ante la falta de demanda ciudadana, las instituciones públicas prefieran invertir su tiempo y personal en otras actividades que consideran más prioritarias.

Se debe recalcar que aunque la LOTAIP ha cumplido un rol valiosísimo, debe reformarse y fortalecer la publicación de información relacionada con la gestión del patrimonio público y la rendición de cuentas. La metodología de monitoreo de la LOTAIP desarrollada por Grupo FARO da mayor valor a los literales indicadores de transparencia en la gestión pública. Esta metodología no es utilizada por la Defensoría del Pueblo, donde el cumplimiento de la LOTAIP se evalúa de manera general y todos los literales tienen igual peso. El reconocimiento de que existe información de mayor relevancia para la gestión pública y que las instituciones públicas debieran esforzarse más necesita ser promovido desde los diferentes sectores de la esfera pública: el Estado, sociedad civil y el sector privado.

Para fortalecer al sector forestal es clave procurar la transparencia y acceso público de la información del sector, hoy escasa y dispersa entre varias instituciones públicas. Consolidar una base de datos y de acceso público con datos oficiales es una tarea prioritaria. La ausencia de una gestión de la información limita seriamente el acceso amplio y la participación de la ciudadanía en el manejo integral y sostenible de los bosques. Esto se evidencia aún más en el caso de los temas intersectoriales, donde las decisiones de política pública no incorporan un análisis sobre los potenciales impactos en los ecosistemas forestales. Por ejemplo, a pesar de que el Ministerio de Agricultura tiene competencias en el ámbito forestal (i.e. en torno al fomento de la reforestación), la información sobre la normativa forestal está exclusivamente presente en el portal del MAE. En el caso de las actividades extra sectoriales expresadas en el Plan Anual de Inversiones que aprueba el SENPLADES, es evidente que éstas no evalúan su impacto en los bosques, contribuyendo de esta manera a intensificar el cambio de uso de suelo y la degradación de los ecosistemas. Actualmente con la planificación de varias obras hidroeléctricas, por ejemplo, la inversión en las obras de construcción debería estar empatada con inversiones en la reforestación, restauración y manejo de los bosques aledaños a estas obras, ya que son claves para la producción hídrica.

Desde el punto de vista ciudadano, la búsqueda de información forestal es tediosa, requiere mucho tiempo y herramientas específicas a las cuáles el público en general no tiene acceso. La información existente es, por lo general, de carácter técnico o legal. Prácticamente no se publican datos en lenguaje ciudadano de amplia difusión. Este es un tema particularmente importante si se pretende socializar las normativas, reglamentos y posibles beneficios de los servicios ecosistémicos entre la población local. La tendencia en las instituciones monitoreadas es colgar en sus portales web gran cantidad de información, lo que no es sinónimo de transparencia y accesibilidad. Esto se vio reflejado de manera reiterativa en torno al marco legal forestal, donde un usuario debería asignar mucho tiempo para la investigación en línea y eso podría suponer costos.

Considerando que 70% de los bosques remanentes en el país (fuera de las áreas protegidas) se encuentra en territorios indígenas, es extremadamente preocupante que la actual Constitución (2008) y el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) sean los únicos documentos que se encuentren disponibles en idiomas indígenas. Sin información forestal accesible en idiomas locales es poco probable que las operaciones de aprovechamiento que se llevan a cabo en estos territorios cumplan a cabalidad con la normativa. Este punto muestra de nuevo la necesidad de invertir tiempo y esfuerzo en ciudadanizar la información tomando en cuenta los requisitos de información de las comunidades indígenas.

Por otro lado, existe muy poca información cartográfica que permita entender con certeza el estado, tenencia o actividades extra sectoriales relacionadas con los bosques, lo que dificulta entender la situación actual del patrimonio forestal del país.

Un problema recurrente y que se debe solucionar urgentemente es la falta de cruce de información entre los registros forestales de la autoridad forestal y el Registro de la Propiedad, entidad encargada de documentar la tenencia de propiedades. Mientras los registros o catastros forestales no cuenten con este respaldo se corre el riesgo de tener procesos de tenencia poco claros y llenos de conflictos. Es probable que la inclusión del país en mecanismos internacionales de conservación de bosques para reducir emisiones (e.g. REDD+) obligue a la generación de información forestal actualizada. Aun así, es importante contar con información certera y validada con la población local si se quiere lograr que la conservación y el manejo de los bosques generen los beneficios esperados.

Aunque no existen mecanismos formales anti transparencia, es cierto que la falta de publicación de estadísticas y detalles sobre los infractores impide el control ciudadano necesario sobre el manejo del patrimonio forestal. La ausencia de listas de infractores, por ejemplo, impide que se identifique actores que probablemente infringen la normativa de manera recurrente. Este tipo de información permitiría también identificar la efectividad de la aplicación de las sanciones actuales. Otro obstáculo a la transparencia es la falta de estándares mínimos alrededor de la cantidad y calidad de información que se distribuye desde las entidades públicas, tanto para la información específica del sector, como para la información que por ley están obligadas a publicar todas las instituciones.

Es imperativo identificar maneras de formalizar y capturar información sobre las pequeñas actividades madereras y la ubicación de sus operaciones. Al no tener concesiones forestales en el país, los requerimientos de consulta, consentimiento o evaluación de impactos quedan truncados frente al tamaño de las operaciones. El volumen agregado que manejan estas operaciones supera, aparentemente, la de las grandes compañías; pero no existen registros fiables de estos flujos comerciales. La evaluación de transparencia del sector forestal tiene un reto inmenso al intentar capturar y transparentar este tipo de información.

Este tipo de desafíos pone también en entredicho las publicaciones de estadísticas forestales de la autoridad forestal. Si una gran parte del volumen extraído no tiene información de respaldo es poco probable que las estadísticas sean fiables pues proveen información restringida a la actividad legal. Es necesario desarrollar las herramientas metodológicas o, en su defecto, estadísticas que permitan corregir la ausencia de datos relacionados con las actividades informales e ilegales, las cuales tienen una gran magnitud en el país.

Finalmente, es muy importante que se difunda la información de inversiones en patrimonio natural pero no sólo como un ejercicio de difusión de presupuestos. Esta información al momento es accesible sólo a público especializado que puede interpretar y analizar estos documentos. Por ese motivo, este ejercicio de análisis permitió identificar que el sector forestal sigue siendo un receptor marginal de las inversiones estatales. Esto no es un fenómeno aislado de Ecuador sino que es un fenómeno global. Es imperativo desarrollar mecanismos de financiamiento para evitar la degradación y deforestación de los bosques. Sin embargo, el análisis arroja también indicadores de que el gasto que se hace de los pocos recursos asignados no es el más óptimo. Se evidencia que el grueso del gasto está en actividades de remediación y no de prevención, los presupuestos en el sector de calidad ambiental con mayores que aquellos para el sector de patrimonio natural que por su carácter es más de conservación y sostenimiento.

Adicionalmente, las bases de datos accedidas indican una fuerte inversión de rubros destinados para inversión forestal en zonas que conservan muy poco bosque nativo. Las zonas con mayor presencia de bosques nativos (Amazonía) y las que tienen mayores presiones de deforestación (Esmeraldas) no se encuentran entre las principales receptoras de inversión.

RECOMENDACIONES

Para la autoridad forestal y otras agencias gubernamentales

- **Es urgente integrar la información existente** sobre bosques remanentes, sus servicios ecosistémicos y culturales y las obras de infraestructura planificadas desde el gobierno central y los gobiernos seccionales. La territorialización de esta información de una manera sencilla permite a los pobladores locales acceder a información acerca de actividades que influenciaran su patrimonio forestal, un ejercicio similar debe ejecutarse con la información de aprovechamiento. El patrimonio forestal se explota sin planificación central (i.e. plan de ordenamiento territorial) la cual ayudaría, por ejemplo, a regular o incluso detener la extracción de madera de bosque nativo en zonas con tasas de deforestación mayor a la media nacional. Experiencias como la de la Amazonía brasileña muestra que este tipo de información con enfoque territorial ha auspiciado procesos de control local sobre los recursos forestales. Para facilitar y potenciar estos procesos es fundamental que se presente la información de la manera más sencilla posible y con énfasis en resaltar los territorios en los que la gestión de bosques tiene más problemas. Esta información puede y debe ser utilizada para diálogos y foros con las autoridades locales y los ciudadanos en los que se discutan los mecanismos necesarios para mejorar la gestión forestal. Además, el rol del MAE como regulador de las actividades relacionadas con el aprovechamiento sostenible del bosque se puede ver fortalecido, frente a las partes privadas y comunitarias propietarias del bosque, si provee información actualizada y veraz.

- ***La autoridad forestal debe presentar sus bancos de datos al público***, de esta manera se transparenta y legitima la producción de estadísticas forestales. Esta institución tuvo ya un acierto al permitir que la sociedad civil evalúe la metodología para determinar la línea base de deforestación histórica. Algo similar debe darse con la metodología y los datos del aprovechamiento forestal. A más de permitir la evaluación de la transparencia del proceso, el acceso al banco de datos por parte de instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil permite ejecutar análisis novedosos sobre estos datos, y permite que sean analizados sin que esto represente una mayor carga de trabajo para el Ministerio.

- ***La autoridad forestal debe publicar y difundir las listas de infractores*** y los territorios en los que estas infracciones no son sentenciadas. Es posible que esta información ayude a presionar a las autoridades judiciales encargadas de la aplicación de la normativa, o en su defecto es posible que este tipo de información permita que la ciudadanía identifique a los infractores y exija la aplicación de la ley por parte de las autoridades. Esta lista también ayudará a que organizaciones de la sociedad civil presionen por una oferta de madera legal. Se conoce que uno de los mayores consumidores de madera en el país es el Estado. La lista de infractores permitiría ejercer mejor control sobre los ofertantes para la demanda pública, asegurándose que no se beneficia a infractores de la ley forestal.

- Finalmente, la ***autoridad forestal debe compartir y publicitar sus necesidades de información***. Este ejercicio de transparencia, permitirá que las OSC´s y el sector privado identifiquen campos en los que pueden proveer información y fortalecer a la autoridad forestal. La interacción entre actores del sector ayudará también a que los intereses del sector no sean promovidos sólo por el Ministerio del ramo. La autoridad puede identificar en la sociedad civil socios en la difusión de información pero también en la captura de información.

Para las organizaciones de la sociedad civil

- ***La sociedad civil debe demandar información forestal periódica, veraz y verificable***, en base a las garantías legales de acceso a la información. La demanda persistente de información sobre el sector forestal presiona a las autoridades a generar los mecanismos institucionales que generen esa información.

- ***Las OSCs tienen una oportunidad importante de ejercer una demanda sostenida de información y mejoras en la transparencia*** alrededor de los procesos de elaboración de una nueva normativa forestal y las estrategias en torno a REDD+ que están en marcha. La construcción de estas normativas y herramientas de política pública requieren de la convergencia y participación amplia y plural de todos los actores, para para asegurar su sostenibilidad, y legitimidad. En la construcción de estos marcos normativos se podrán incluir estándares de transparencia por encima de los requeridos por la normativa actual, y así contribuir de manera efectiva en transformar la gobernanza forestal del país.

- ***Las OSCs también deben transparentar su información***. Por varios años fueron la fuente de información alterna más importante ante la falta de datos estatales. Éstos deben ser de acceso público y deben sujetarse a los estándares de transparencia que se exigen al sector público.

- ***Es prioritaria la creación de bancos de información***, no sólo de datos crudos sino de las diversas publicaciones forestales que han sido auspiciadas o creadas por las OSCs. Este tipo de depósitos deben estar en instituciones de educación superior que tengan la posibilidad de curar, organizar y difundir esta información.

- ***Es fundamental reintegrar grupos de veedurías y participación ciudadana*** en los controles y apoyar, desde la sociedad civil, los mecanismos de control que implemente la autoridad. El trabajo conjunto que se realizó por medio de Vigilancia Verde fue probablemente uno de los mejores ejercicios de transparencia que se han ejecutado en el control forestal en el país.

- ***Se debe integrar mejor al sector privado en la captura y generación de información;*** la información que el sector privado maneja es abundante y de alta calidad. Es imperativo que las OSC's y la autoridad forestal interactúen y promuevan un diálogo que permita encontrar puntos de interés común que le demuestren al sector privado que le beneficia el transparentar la información que posee sobre el sector.

Para el sector privado

- **Publicar información actualizada de su participación en la economía.** El sector privado cuenta con información, de primera mano de los flujos económicos y materiales involucrados en su industria. La difusión ampliada de esta información les permite mostrar de mejor manera su peso en la economía nacional y fortalece el diálogo informado con otros actores.

- **Explorar la implementación de acuerdos voluntarios** de transparencia y difusión de información relacionada con sus actividades y con énfasis territorial. Este ejercicio de transparencia correctamente ejecutado (e.g. analizando la demanda de información del público local), puede ayudar al establecimiento de mejores relaciones comunitarias.

BIBLIOGRAFÍA

Ley de Reforma Agraria y Colonización, R. O. N°. 297, 23-7-1964 (23 de 07 de 1964).

Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, R.O. N°2 Quito (31 de 03 de 2003).

Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, R.O. N° 660, Quito. (10 de Septiembre de 2004).

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, R.O. N° 337 Quito (2004).

Constitución de la República del Ecuador, R.O. N° 449 Quito (2008).

Aguirre, P., & Andrade, M. (2010). *¿Cómo medir la transparencia municipal? Una propuesta metodológica desde la Sociedad Civil*. Quito: Ciudadanizando las Políticas 4. Grupo FARO.

Aguirre, P., & Andrade, M. (2010). *Metodología para el desarrollo de línea base de transparencia en el nivel municipal del Ecuador*. Quito.

Aguirre, P., & Carante, L. (2010). Presupuesto y Participación Ciudadana: lecciones aprendidas, avances y nuevos retos.

Añazco, M., Morales, M., Palacios, W., Vega, E., & Cuesta, A. L. (2010). *Sector forestal ecuatoriano: propuestas para una gestión forestal sostenible*. Quito: Programa regional ECOBONA-INTERCOOPERATION.

Cárdenas, C. (Abril de 2010). Mejorando y coordinando la aplicación de la Legislación Forestal Ambiental. *Ciudadanizando la Política Ambiental*. Quito: Grupo FARO.

Center for History and New Media. (2009). *ZOTERO*. Recuperado el 12 de 01 de 2011, de http://www.zotero.org/

Cunill, N. (2006). Transparencia en la gestión pública: ¿Cómo construirle viabilidad? *Revista Chilena de Administración Pública 8*, 22-44.

FONAG. (2011). *Fondo para la protección del agua*. Recuperado el 12 de 01 de 2011, de http://www.fonag.org.ec

Global Witness. (2010). *Making the Forest Sector Transparent - Annual Transparency Report 2009*. London.

Grupo FARO. (2011). *Inversión Fiscal en la Gestión del Patrimonio Natural Ecuatoriano (2008-2009)*. Quito.

INEC-MAG-SICA. (2000). *III Censo Nacional Agropecuario 2000. Quito, Ecuador*. Quito.

ITTO. (2004). *Consecución del Objetivo 2000 y la Ordenación Forestal Sostenible en Ecuador. Misión de Diagnóstico establecida conforme la Decisión 2(XXIX)*. Interlaken.

Lexis S.A. (2011). *Lexis*. Recuperado el 12 de 01 de 2011, de Portal Jurídico del Ecuador: http://www.lexis.com.ec/lexis/

Messina, J., Walsh, S., Mena, C., & Delamater, P. (2006). Land tenure and deforestation patterns in the Ecuadorian Amazon: Conflicts in land conservation in frontier settings. *Applied Geography 26.*, 113–128.

Ministerio del Ambiente. (2009). *Política Ambiental Nacional*. Obtenido de , http://www.ambiente.gob.ec/sites/default/files/archivos/PUBLICACIONES/PLANIFICACIoN/politicaambiental.pdf

Morales, M., Naughton-Treves, L., & Suárez, L. (Edits.). (2010). *Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques*. Quito: Ecolex.

Muñoz, G. (2009). *Propuesta de Objetivos y Acciones Estratégicas para la Gestión y Acceso a la Información Ambiental Nacional*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

Proyecto "Transparencia en el Sector Forestal Ecuatoriano". (2011). Memorias del Taller "Informe preliminar de transparencia forestal". Quito.

Proyecto Bosques. (2009). *Realidad forestal de Orellana*. Francisco de Orellana: Solidaridad Internacional.

Red RISAS. (2010). *RISAS*. Recuperado el 12 de 01 de 2011, de Red de Interesados en Servicios Ambientales: http://www.redrisas.org/

SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito.

World Bank. (2004). Sustaining Forests: A Development Strategy'. Washington, D.C.: World Bank. URL: siteresources.worldbank. En *TEEB for Local and Regional Policymakers* (pág. 13). Washington, D.C.: World Bank

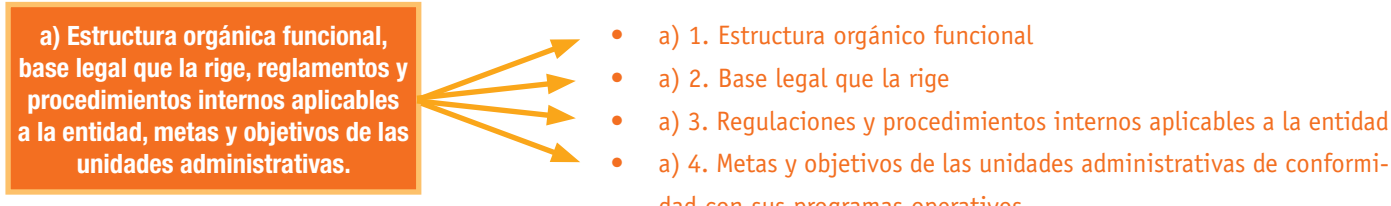
ANEXO 1. Metodología para el monitoreo de cumplimento de LOTAIP por parte de las instituciones públicas del sector forestal. Adaptado de los textos de la Iniciativa municipalidades transparentes (Aguirre & Andrade, ¿Cómo medir la transparencia municipal? Una propuesta metodológica desde la Sociedad Civil., 2010)

Grupo FARO, propone una metodología basada en atributos que no se han observado antes en otras iniciativas de monitoreo para evaluar el cumplimiento del Art. 7 de la LOTAIP en instituciones públicas. Las mediciones, en su mayoría, se implementan a través de modelos binarios (si existe/no existe) que valoran sólo la disponibilidad de información sin discriminar la relevancia, nivel de desagregación, calidad u oportunidad de la información.

En base a la metodología desarrollada, el primer paso fue verificar si las 12 instituciones monitoreadas para el sector forestal (Tabla 2) tenían páginas web habilitadas y posteriormente se aplicó el monitoreo a aquellas que sí la tenían. El monitoreo se realizó en la primera semana de marzo 2011 y se basa en la información descrita en el Art. 7 de la LOTAIP.

Para poder monitorear los literales del artículo 7, que generalmente contienen más de un requerimiento de información, fue necesario desagregarlos en subliterales (subcategorías) según el número o cantidad de elementos mencionados como se muestra con el ejemplo del literal a) (Gráfico 10).

Gráfico 10. Literal a) con sus respectivas subcategorías.

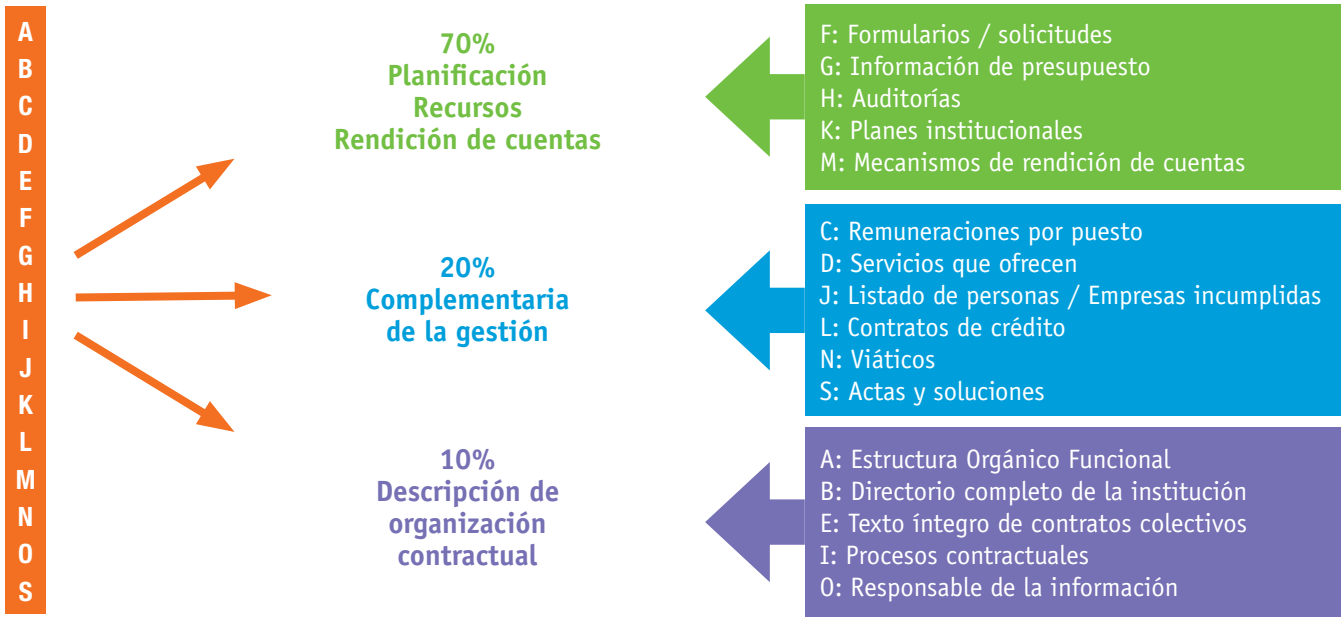


Elaboración: Grupo FARO

La LOTAIP no establece criterios sobre la prioridad o importancia de la información publicada, esto provoca que se generalice y se valore por igual a los ítems aunque éstos tengan diferente peso en la gestión institucional. Es decir, se valora el que se presente información organizativa, como el directorio de la institución, de la misma manera que se valora información de gestión como los indicadores de desempeño. Para solventar el problema, esta metodología pondera los literales en base a la relevancia que tienen para la gestión institucional, como se explica a continuación:

Nivel de literal: Se asignaron valores a cada literal según su relevancia en el nivel de gestión. Esta valoración se basó en la premisa de que más transparencia de la información refleja una gestión pública más responsable (Cunill, 2006). Dependiendo de la relevancia en la rendición de cuentas se les dividió en tres grupos (Gráfico 11).

Gráfico 11. Clasificación de los literales según su importancia en la rendición de cuentas.



Elaboración: Grupo FARO

A continuación se pondera una vez más los sub literales de cada literal asignándoles valores que sumen 100% a los atributos de información según el detalle de la misma. A mayor información disponible, mayor valor. Por ejemplo, en el literal g) se le daba mayor puntaje a las instituciones que presentaban al menos tres años de presupuesto (Tabla 1).

Tabla 1. Asignación anual de porcentajes en el literal g).

g) 1. Información sobre el presupuesto. Ingresos aprobados	
Año 2011	50%
Año 2010	40%
Año 2009	10%
Ninguna	0%

De esta manera se obtuvo un valor por literal, completo si todas las subcategorías estaban publicadas o incompleto si lo estaban de manera parcial. Cada literal se ponderó de acuerdo a la importancia que tiene para la gestión como se describió previamente.

Subjetividad en la valoración. Dos aspectos que interfieren con la calificación o valoración del cumplimiento de la institución monitoreada son:

- El monitoreo manual, el cual puede provocar errores de ingreso e interpretación de la información.
- La discrecionalidad y condescendencia del equipo de monitoreo.

Para minimizar estos errores, se construyó una herramienta automatizada para realizar el monitoreo en línea. De esta manera se evita apreciaciones subjetivas por parte de quienes realizan el monitoreo y se garantiza que no haya correcciones o calificaciones favorables o adversas a las instituciones. Finalmente, todas las páginas monitoreadas fueron respaldadas digitalmente para así tener un archivo histórico de que información se encontraba disponible en la fecha del monitoreo.

Tabla 2. Listado de instituciones que fueron monitoreadas.

Instituciones que formaron parte del Monitoreo
Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)
Banco Central del Ecuador (BCE)
Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)
Defensoría del Pueblo (DPE)
Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE)
Ministerio Coordinador de Patrimonio
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP)
Ministerio de Finanzas (MF)
Ministerio del Ambiente (MAE)
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)
Servicio de Rentas Internas (SRI)

ANEXO 2.
Metodología para el monitoreo de información específica del sector forestal.

El monitoreo de información específica del sector forestal se desarrolló aplicando la herramienta desarrollada por Global Witness e incluyó dos etapas de búsqueda y levantamiento de información. La primera (Septiembre-Diciembre 2010) comprendió exclusivamente el levantamiento de información a través de colección de información bibliográfica y por medio de búsquedas electrónicas, en tres instituciones públicas directamente involucradas en el manejo y administración del sector forestal: Ministerio del Ambiente (MAE), Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCP).

La segunda etapa (Enero – Marzo 2010) se enfocó en levantar la información faltante por medio de entrevistas con las distintas autoridades y con la ampliación del universo de instituciones. Se analizó también si la información existe fuera de los portales institucionales y si es entregada de manera oportuna como lo establece la Ley Orgánica Transparencia y de Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

La herramienta aplicada evalúa un total de 78 indicadores de transparencia agrupados en diversos temas (Anexo 3). Por las características del sector forestal en el Ecuador, existen algunas preguntas que no son aplicables. La pregunta 4.5 tiene aplicación en países donde el Estado es propietario del recurso forestal y no sólo administra el manejo y extracción del recurso, como sucede en el caso ecuatoriano. El artículo 10 de la ley forestal (Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004), señala que el Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre las tierras forestales y en los bosques de dominio privado con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la Ley. Si bien existe patrimonio forestal estatal, éste está restringido básicamente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) donde está prohibida la extracción comercial de madera. El resto de patrimonio forestal es privado y, en su mayoría (70%), está en territorios indígenas, que tienen propiedad sobre los bosques de manera colectiva (Añazco, Morales, Palacios, Vega, & Cuesta, 2010). Esto da una naturaleza de transacción privada a la gestión de los bosques, en el cual la autoridad forestal se encarga de velar por el aprovechamiento racional de los recursos.

La sección seis (6) referente a la figura de concesión forestal (rondas de asignación de permisos forestales y evaluación de impacto ambiental) no es pertinente al aprovechamiento forestal en el país (Proyecto "Transparencia en el sector forestal ecuatoriano", 2011). Las licencias de aprovechamiento y las guías de movilización respectivas, son otorgadas a los dueños

del predio en el que existe bosque nativo como parte de su derecho de usufructo pero bajo la vigilancia de la autoridad forestal y previa a la presentación y aceptación de un plan de manejo. Por otro lado, la figura de los servicios ambientales está desarrollándose en la normativa ecuatoriana y no se ha definido todavía los pasos o procesos para asignación de derechos sobre los mismos.

Finalmente, la sección doce (12) resulta no aplicable por cuanto en el régimen forestal y de aprovechamiento maderero no existe un régimen tributario fuera del pago por aprovechamiento de madera en pie (pie de monte) y de los impuestos normales por actividades económicas (Impuesto a la renta, prediales, etc.). Esta ausencia de regalías específicas relacionadas con el recurso maderable impide la aplicación de conceptos de redistribución tributaria específica para el sector forestal.

Alcance institucional

Se monitorearon un total de 12 instituciones que se consideran relacionadas con el sector forestal ecuatoriano y que tienen relación directa con las preguntas comunes del informe de transparencia. (Tabla 2).

Metodología de búsqueda de información

La búsqueda de información en las instituciones mencionadas, se sustenta en el Artículo 91 de la Constitución vigente (2008) y sobre todo en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004).

En base a los criterios de la LOTAIP, la búsqueda se enfocó en analizar la información disponible en los portales de las instituciones por medio de sus buscadores y a través de buscadores de acceso público. Estos primeros resultados fueron reforzados con búsquedas a través de buscadores específicos (buscador de normativa legal *Lexis* (2011)) los cuales permitieron acceder sobre todo a normativa forestal y decretos que no estaban publicados en los portales[8] (Gráfico 12).

Documentación de los resultados

Se registraron las búsquedas en archivos digitales mediante el programa de creación de listados bibliográficos en línea ZOTERO[9] (Center for History and New Media, 2009). (Gráfico 13).

8 Vale mencionar, que el uso de buscadores especializados no es de uso público pues es un servicio privado al que se puede acceder mediante la compra de una licencia

9 ZOTERO es un programa que permite crear ficheros de los portales electrónicos y capturar gráficamente la información de ese portal en el momento del registro.

Gráfico 12. Motores de búsqueda de información forestal en portales estatales.

Elaboración: Grupo FARO

Gráfico 13. Esquema de registro de datos y respaldo de información.

Elaboración: Grupo FARO

ANEXO 3. Indicadores de transparencia.

1. Normas de transparencia

1.1 ¿Existe una ley de Libertad de Información?
1.2 ¿Qué otras normas velan por la transparencia?
1.3 ¿Existen leyes específicas del sector forestal, normas o declaraciones que velen por la transparencia?
1.4 ¿Hay algún proceso de solución de conflictos relativos al acceso a la información?

2. Personería jurídica/ Situación legal

2.1 ¿Las comunidades tienen personería jurídica o reconocimiento legal?
2.2 ¿Las ONG's tienen personería jurídica o reconocimiento legal?

3. Marco jurídico forestal

3.1 ¿Existe un documento de política forestal nacional? ¿Está disponible?
3.2 ¿Está disponible al público la ley forestal?
3.3 ¿Están disponibles al público todos los procedimientos forestales así como regulaciones, decretos, etc.?
3.4 ¿Están disponibles al público todas las normas del sector forestal?
3.5 ¿Ha firmado el país acuerdos internacionales relacionados con el sector forestal?
3.6 ¿Existen leyes forestales ancestrales/indígenas en el país?

4. Acceso transparente a la toma de decisiones.

4.1 ¿Existe un foro forestal nacional?
4.2 ¿Existen foros forestales locales/regionales?
4.3 ¿Existe un procedimiento de consulta sobre las nuevas normas?
4.4 ¿Hay una lista establecida, reconocida por el gobierno de los interesados?
4.5 ¿Son de acceso público los informes sobre procesos de consulta?
4.6 ¿Existe alguna ley que reconozca el derecho a la consulta previa libre e informada?
4.7 ¿Existe alguna ley que reconozca el derecho al consentimiento libre, previo e informado?

5. La tenencia y el uso de la tierra

5.1 ¿Existe una política pública sobre la tenencia de bosques?
5.2 ¿Hay un registro de propietarios de tierras forestales privadas? ¿Es accesible para el público?
5.3 ¿Existe una diferencia legal entre propiedad y uso de tierras forestales?
5.4 ¿Es clara la propiedad de los diferentes productos forestales?
5.5 (Abandonado)
5.6 ¿Existe un proceso de solución de controversias para los conflictos de tenencia?
5.7 ¿Existe un catastro de la propiedad y ocupación (uso actual) de las tierras forestales?

6. La asignación de los permisos o derechos de los usuarios

6.1 ¿Existen permisos para todos los usos o servicios?
6.2 ¿Existe información pública acerca de tierras forestales baldías (sin propietario)?
6.3 ¿Está claro cómo se toma la decisión de iniciar una ronda de asignación de permisos forestales?
6.4 ¿Existe un proceso de consulta a los interesados antes de asignar/emitir permisos forestales?
6.5 ¿Las áreas a ser otorgadas son publicitadas previamente?
6.6 ¿Hay una verificación independiente y transparente (y diligente) de la elegibilidad de los solicitantes de permisos forestales?
6.7 ¿Es transparente el proceso de toma de decisiones sobre la asignación final de permisos?
6.8 ¿Ha mejorado el sistema de asignación de permisos forestales?
6.9 ¿Los permisos forestales son de acceso público?
6.10 ¿Están a disposición del público las evaluaciones de impacto ambiental o social para operaciones forestales?
6.11 ¿Existen operaciones forestales exentas de presentar EIA?

7. Operaciones de aprovechamiento de madera.

7.1 ¿Es de acceso público la ubicación de operaciones de aprovechamiento forestal?
7.2 ¿Existe un proceso de consulta pública con los actores para determinar individualmente las áreas de aprovechamiento forestal?
7.3 ¿La información sobre los volúmenes autorizados de madera está disponible al público?
7.4 ¿Son públicos los planes de manejo forestal (aprovechamiento de madera)?

8. Extracción de otros productos forestales

8.1 ¿Está disponible para el público información acerca de la ubicación de operaciones de explotación de otros productos forestales (no madera)?
8.2 ¿Existe un proceso participativo de consulta para los permisos de explotación de productos no maderables?
8.3 ¿Está disponible al público la información sobre los volúmenes autorizados de productos no maderables?
8.4 ¿Son de acceso público los planes de manejo forestal (para productos forestales no maderables)?

9. Servicios Ambientales

9.1 ¿Es de acceso público la información sobre áreas dónde se han entregado permisos para servicios ambientales?
9.2 ¿Existe un proceso de consulta sobre las áreas de servicios ambientales?
9.3 ¿Es pública la información sobre cantidad o calidad de los

servicios ambientales?
9.4 ¿Son públicos los planes de manejo para servicios ambientales?

10. Servicios Culturales
10.1 ¿Es de acceso público la información de las áreas donde se han otorgado permisos de (eco) turismo y otros servicios culturales?
10.2 ¿Existe un proceso de consulta sobre las áreas destinadas para actividades de (eco) turismo?
10.3 ¿Es pública la información sobre cantidad y calidad de servicios de turismo ecológico?
10.4 ¿Son públicos los planes de manejo forestal para los servicios de turismo ecológico?

11. Actividades extra-sectoriales que afectan a los bosques
11.1 ¿Existe un proceso estratégico para evaluar las prioridades entre las opciones de desarrollo?
11.2 ¿Está claro quién decide si, o cuando, hacer la toma de decisiones entre las opciones de desarrollo?
11.3 ¿Existe un proceso de consulta a los interesados entre las diferentes opciones de desarrollo?
11.4 ¿Es transparente el proceso de toma de decisiones sobre las diferentes opciones de desarrollo?
11.5 ¿Es entregada al público la información sobre la implementación de usos no forestales o conversión de uso?

12. Régimen tributario: La recaudación de impuestos y la redistribución
12.1 ¿Existe un sistema de redistribución de impuestos o regalías?
12.2 ¿Es el sistema de redistribución de impuestos o regalías efectivo en el cumplimiento de las obligaciones legales?
12.3 ¿Existe un proceso de consulta respecto al uso de fondos comunitarios?
12.4 ¿Se publican las cifras de la recolección y distribución?
12.5 ¿Existe un sistema de obligaciones sociales, donde los concesionarios/operadores madereros tengan que proveer beneficios directamente a las comunidades afectadas?
12.6 (Abandonado)
12.7 ¿Existe un proceso de consulta a los interesados?
12.8 ¿Es publicada la información sobre las obligaciones sociales?

13. Aplicación de leyes forestales
13.1 ¿Existe la oportunidad para los ciudadanos de discutir asuntos respecto con la aplicación de la ley, simultáneamente mientras estos surgen?
13.2 ¿Son los ciudadanos partícipes activos en las operaciones de control?
13.3 ¿Existen comunidades forestales que rechacen la idea de que algunas actividades son "ilegales"?
13.4 ¿Existe un monitor independiente forestal?
13.5 ¿Son publicadas por el gobierno las listas de los infractores?
13.6 ¿Son publicadas por el gobierno las listas de operaciones suspendidas o excluidas?
13.7 ¿Existe un comité, departamento o comisión nacional o local de lucha contra la corrupción?

14. Normas Anti-transparencia
14.1 ¿Existe alguna parte/artículo de una ley relacionada con el sector forestal que limite la transparencia?
14.2 ¿Está la ley forestal protegida en caso de ser desautorizada por leyes de otro sector?
14.3 ¿Cumplen las autoridades consistentemente con las leyes de transparencia?
14.4 ¿Existe alguna reforma para mejorar la transparencia?

15 Publicaciones
15.1 ¿Publica la autoridad forestal un reporte anual?
15.2 ¿Tiene la autoridad forestal un centro de información centralizado?
15.3 ¿Publica la autoridad forestal cuentas anuales auditadas?

Cada indicador se llenó de la siguiente manera:

<table>
<tr><td rowspan="3">Si/no/parcial/NA</td><td>“Si”, si hay al menos un caso de:

-Se puede encontrar en un sitio web.

-Se puede encontrar en una publicación de la autoridad forestal u otra gubernamental, en una cartelera de anuncios, declaración en el periódico.

-Ha sido obtenido como resultado de una solicitud de acceso a información pública, por parte de, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, comunidad.</td><td>“No”, si por ejemplo:

-No se puede encontrar a través de cualquiera de las formas que aparecen en la izquierda.

-Usted u otra de las OSC tienen la información, pero obtenida de manera extraoficial, por ejemplo, a través de contactos personales que podrían dañarse si la manera en la que obtuvo esa información llegara a hacerse pública.</td></tr>
<tr><td colspan="2">“Parcial”: si es inapropiado decir si o no.</td></tr>
<tr><td colspan="2">“NA”: No Aplica, si el indicador es irrelevante, tal vez porque la respuesta anterior fue un “no”.</td></tr>
<tr><td>Fecha</td><td colspan="2">Fecha de publicación. Esto es importante en la evaluación “cuán oportuna” es la información y en la identificación de la información más actualizada en el caso de publicaciones periódicas.</td></tr>
<tr><td>Título</td><td colspan="2">El título del documento. Esto ayuda a identificar el documento y reduce el riesgo de que “la versión incorrecta” sea corregida.</td></tr>
<tr><td>Fuentes</td><td>a. Organización que posee o publica la información.
b. Dirección del sitio web.
c. Cualquier comentario sobre la difusión a nivel local.</td><td>Además de demostrar si el documento es o no, de dominio público, estas preguntas ayudan a proporcionar la rendición de cuentas para el documento. Con quien deberíamos hablar si surgiesen dudas o comentarios sobre el documento.</td></tr>
<tr><td>Lenguaje</td><td colspan="2">a. ¿Se puede consultar en todas las lenguas oficiales que se hablan en el país?
b. ¿Está en lenguaje vernáculo, de ser apropiado?
c. ¿Es adecuado, libre de jerga y fácil de leer por el público al que va dirigido? Es decir, cuando es apropiado, está escrito en un lenguaje con expresiones simples que pueden ser comprendidas por personas con poca alfabetización.</td></tr>
<tr><td>Exactitud</td><td colspan="2">a. ¿Existen errores evidentes, por ejemplo, en los cálculos o las traducciones?
b. ¿Son los cálculos, metodología, información, etc. presentados a fin de evaluar la exactitud de la información?
c. ¿Existió algún proceso de validación?</td></tr>
<tr><td>“Oportuno” (Información oportuna)</td><td colspan="2">a. ¿Está la información actualizada a la fecha, publicada en forma oportuna con respecto a cualquier hecho relevante o proceso?
b. Cuando la información se actualiza periódicamente, por ejemplo, estadísticas anuales, es fácil hacer comparaciones de un momento a otro, o ¿existen inconsistencias en la elaboración y presentación que prevean esto?</td></tr>
<tr><td>Completo</td><td colspan="2">a. ¿Cubre todo el país o todas las regiones geográficas aplicables?
b. ¿Hay lagunas de información o inconsistencias?
c. ¿Se muestra “todo el cuadro” o se ha dado deliberadamente información parcial?</td></tr>
</table>

Los lectores pueden reproducir este documento de investigación siempre que se cite la fuente de la siguiente manera: Banda-Cruz, G., Charvet, E., Vásconez, S. (2011). "Informe de transparencia y acceso a la información del sector forestal ecuatoriano 2010". Esfera Pública No. 1. Quito: Grupo FARO.

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

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

Agradecimientos:

Grupo FARO agradece los aportes de Filippo del Gatto, Galo Medina y Wladimir Tene, los cuales fortalecieron el análisis presentado.

Esfera Pública

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

En este número, Grupo FARO evalúa el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), en particular del artículo 7, en las instituciones públicas relacionadas al sector forestal. También se mide el acceso a información sectorial por parte de la ciudadanía. Este monitoreo usa una metodología innovadora, desarrollada por Grupo FARO, que permite determinar la prolijidad de la información y no sólo su presencia o no en los portales de internet. El objetivo de estos análisis es subrayar el derecho de los ciudadanos al acceso a la información de calidad y fortalecer las demandas de transparencia de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la manejo sostenible de los bosques. Este documento busca además fomentar el debate informado acerca del valor de los bosques en el país, pero sobretodo, reconocer e impulsar el rol que los ciudadanos pueden y deben tener para mejorar el manejo de los ecosistemas boscosos en el país.

ISBN 978-9942-9859-1-0

Grupo FARO promueve la sustentabilidad de los recursos naturales. Este documento fue impreso en papel 100% reciclado. Es libre de ácido y de cloro elemental. Se usa papel post-consumo.

DIRECTOR EJECUTIVO: Orazio Bellettini
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN: Andrea Ordóñez
DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN: Liseth Estévez

AUTORES: Gonzalo Banda-Cruz, Estefanía Charvet y Sigrid Vásconez
EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Liseth Estévez
DISEÑO GRÁFICO Y PORTADA: Diego Corrales
DIAGRAMACIÓN: Castro&Bossano Diseño Integral

Impreso en Ecuador
IMPRESIÓN: SOBOC GRAFIC
No. de ejemplares: 800
ISBN-978-9942-9859-1-0

GRUPO faro
Investigación y acción para el bienestar público

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

Contáctenos:
Gregorio Bobadilla N38-88 y Granda Centeno
Telf: (593)2 245 6367 **Telefax:** (593)2 226 4719
comunicacion@grupofaro.org www.grupofaro.org
facebook.com/grupofaro twitter.com/grupofaro

Con el apoyo de
global witness

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

UKaid from the Department for International Development