

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2009- 2011

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL PRODUCTIVA EN EL ECUADOR:
ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA PROFORESTAL

DIEGO GUSTAVO GUZMAN FIGUEROA

JULIO 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2009- 2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

**LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL PRODUCTIVA EN EL ECUADOR:
ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA PROFORESTAL**

DIEGO GUSTAVO GUZMAN FIGUEROA

**ASESORA DE TESIS: IVETTE VALLEJO
LECTORES: TEODORO BUSTAMANTE / IVÁN NARVÁEZ**

JULIO 2014

DEDICATORIA

AL MATI, MI HIJO

Los pies y la bici enfrían el planeta

(Diego Guzmán)

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos a este planeta por darme vida y uno especial a Ivette Vallejo por su ayuda en este proceso.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	8
CAPÍTULO I	9
LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL PRODUCTIVA EN ANÁLISIS	9
Introducción a la Problemática	9
Estado de la Cuestión de Iniciativas Forestales	14
Planificación Forestal del Ecuador	18
Una nueva institución Forestal	24
Objetivo General:	27
Objetivos Específicos:	27
Enfoque Metodológico	27
CAPÍTULO II	31
MARCO CONCEPTUAL	32
Gobernanza de las Cadenas de Valor Globales	35
La Institucionalidad como un factor clave para la gobernanza de las cadenas	38
CAPÍTULO III	41
ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE LA GOBERNANZA FORESTAL PRODUCTIVA	42
Condiciones Normativas Nacionales	42
Las Políticas Públicas en el Sector Forestal Productivo	51
PROFORESTAL como Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal	57
Análisis Institucional de PROFORESTAL	68
CAPÍTULO IV	79
CONCLUSIONES	80
BIBLIOGRAFÍA	83
ANEXOS	91

Ilustraciones

Ilustración 1.- Volumen de Extracciones de Madera en América Latina	11
Ilustración 2.- Valor de las Extracciones de Madera en América Latina	12
Ilustración 3.- Mapa con Tierras de Vocación Forestal	20
Ilustración 4.-Evolución de las Plantaciones Forestales en Ecuador.	21
Ilustración 5.-Mapa de Procesos	59
Ilustración 6.- Estructura Orgánica Funcional	61
Ilustración 7.- Metas de Proforestal	64
Ilustración 8.- Distribución del Presupuesto de Inversión	72
Ilustración 9.- Ejecución Presupuestaria Gasto Corriente	73
Ilustración 10.- Distribución de Hectáreas Establecidas	76

Tablas

Tabla 1.-Consumo Anual de Madera en el Ecuador (M ³).	17
Tabla 2.- Oferta Total de Madera para el Ecuador.	18
Tabla 3.-Relación Oferta Sustentable / Demanda de Madera Industrial.	18
Tabla 4.-Áreas de las Clases y Tipos de Uso del Suelo en Ecuador.	20
Tabla 5.-Uso Potencial y Actual del Suelo en el Ecuador.	22
Tabla 6.-Cobertura de Bosque en el Ecuador.	23
Tabla 7.-Presupuesto de Inversión Proyectado y Asignado por Zona.	72
Tabla 10.-Total de Hectáreas Forestadas y ReforestadasPor Zona	75
Tabla 11.-Distribución de Hectáreas Forestadas y Reforestadas por Zona y Tipo	75
Tabla 12.-Metas Proyectadas y Ejecutadas de Proyectos Priorizados por Zona.	77

Siglas

COMAFORS: La Corporación de Manejo Forestal Sustentable.

EDFSE: Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador.

FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations

IICA: Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola.

ITTO: International Tropical Timber Organization.

INEFAN: Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

MAE: Ministerio del Ambiente del Ecuador.

MAGAP: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca .

MCPEC: Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad.

MIPRO: Ministerio de Producción.

PNBV: Plan Nacional para el Buen Vivir.

PNFR: Plan Nacional de Forestación y Reforestación.

POA: Plan Operativo Anual.

SAF: Sistema de Aprovechamiento Forestal.

SENAGUA: Secretaría Nacional del Agua.

SENPLADES: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo.

SIGTIERRAS: Sistema Nacional de Información de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica.

TULAS: Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria.

UPA: Unidad de Producción Agrícola.

RESUMEN

En las dos últimas décadas en el Ecuador se han realizado esfuerzos por ejecutar de manera adecuada un programa de forestación y reforestación, lo que trajo consigo que el gobierno central encabezado por el movimiento político Alianza País busque mecanismos idóneos, así como factores y condiciones que permitan el desarrollo forestal sostenible en función de factores sociales, económicos, ambientales y sobre todo institucionales. El sector forestal sin embargo desde las cadenas de valor productivas se convierte en un escenario difuso, al momento de identificar los conectores entre los actores involucrados.

En base a este antecedente la presente tesis analiza la vida institucional, de la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador – PROFORESTAL, en el periodo comprendido entre el 2008 y 2011, la que se creó con el propósito de ejecutar el Plan Nacional de Forestación y Reforestación (PNFR). Se abordan así desde varias dimensiones de análisis de la gobernanza forestal los alcances, así como las limitaciones del programa.

CAPITULO 1

LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL PRODUCTIVA EN ANÁLISIS

Introducción a la Problemática

La tendencia productiva mundial forestal tiene por característica abandonar la extracción de recursos renovables en las fuentes naturales (bosques) a cambio de reemplazarlas por cultivos. El principal argumento para esto es económico, sin embargo cada vez más se une a la necesidad económica la visión ambiental para proteger los bosques y manejar con responsabilidad social y ambiental los cultivos de madera cuyos productos tengan como fin el mercado (FAO, 2010).

En el caso de los bosques nativos en general sus condiciones se hallan disminuidas en diversos aspectos que conforman su ámbito económico-productivo como por ejemplo escasez de especies valiosas (lo cual implica un menor valor comercial de sus productos); déficit de infraestructura y grandes distancias con los centros de consumo (situación que genera altos costos operacionales en términos de manejo y extracción); altas tasas de interés (lo cual afecta a la rentabilidad de empresas y proyectos madereros); y, por otro lado las normativas ambientales que restringen y limitan las operaciones madereras, encareciendo los gastos operacionales de las empresas.

De esta manera el bosque nativo podrá adquirir valor nuevamente en el momento que se definan regulaciones de mercado “más relevantes” para la gran variedad de servicios y ganancias ecológicas que éste produce. Lastimosamente la oferta de madera nativa seguirá declinando, aunque “es posible esperar que el bosque pase a cambiar su objetivo productivo: de productos a servicios ambientales” (MAE, 2010: 2).

Estudios recientes señalan que existen tres innovaciones tecnológicas relevantes necesarias para producir la madera, que el mundo requiere en condiciones de sostenibilidad económica, ambiental y social como se indica a continuación:

Por una parte las nuevas tecnologías de cosecha de bosques se han desarrollado para hacer frente a las crecientes dificultades de acceso a los bosques naturales y de transporte de sus productos, con lo cual sólo han logrado mantener constantes, los costos unitarios y no bajarlos. No obstante hay que reconocer que sí se han

conseguido fuertes impactos en reducción de costos de producción en las plantaciones y bosques homogéneos a la vez que cumplir altos estándares ambientales.

Otra innovación está relacionada es el desarrollo de tecnologías silvícolas y de mejoramiento genético que han logrado aumentos significativos en la productividad del suelo forestal. Programas y proyectos de esta naturaleza han alcanzado incrementos de sobre un 40% en recursos homogéneos y de rápido crecimiento como las plantaciones.

Y una tercera innovación son los estándares ambientales necesarios para satisfacer las actividades de producción forestal, entre los que constan el mantenimiento de la diversidad, la conservación del suelo, los recursos hídricos y el paisaje, implica el hecho que en la práctica exista mayor superficie de bosques naturales destinados a fines distintos a la producción de madera.

Para la FAO (2010) el impacto económico de estas tres innovaciones tecnológicas significa que solo las plantaciones forestales serían capaces de ofertar mayores niveles de demanda de madera a nivel mundial de productos forestales en los próximos años, sobre todo la demanda que proviene de China.

Según la FAO (2011), América Latina y el Caribe conforman una región con vastos recursos forestales. En 2010 casi el 49% de su superficie total estaba cubierto por bosques. Con una estimación de 891 millones de hectáreas, representa en torno al 22% del área de bosque existente en el mundo. Brasil es uno de los cinco países con mayor riqueza forestal del mundo, con un 13% del área mundial de bosque, y el país con la mayor extensión de bosque tropical. Los cinco países con mayor área de bosque de la región (Brasil, Perú, Colombia, Bolivia y Venezuela) representan el 84% del área total de bosque de la región.

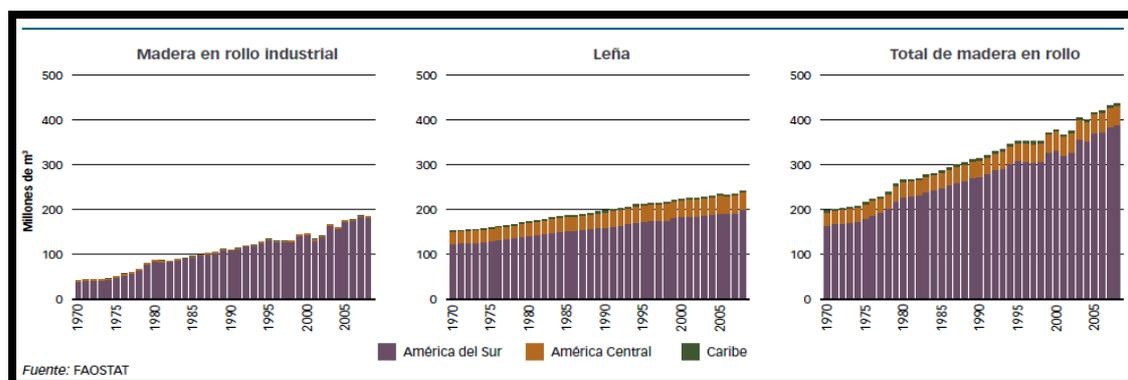
El área de bosque ha ido reduciéndose en América Central y América del Sur, y la principal causa de deforestación fue la conversión de tierras forestales a la agricultura y la urbanización. Dentro de la región, la mayor reducción del área de bosque siguió registrándose en América del Sur, aunque las pérdidas se han ralentizado y en términos porcentuales han permanecido estables desde 1990 (FAOSTAT, 2011). La mayor pérdida porcentual de área de bosque siguió registrándose en América Central, aunque la tasa ha disminuido en esta subregión desde el año 2000. Chile, Costa Rica y Uruguay figuraban entre los países que aumentaron sus áreas de bosque.

En el Caribe también se produjo un incremento del área de bosque, principalmente por el crecimiento natural de bosque sobre tierras agrícolas abandonadas. El área total de otras tierras boscosas en la región ascendía a 187 millones de hectáreas, o un 10% del área total. En América Central y el Caribe, el área de otras tierras boscosas permaneció estable, mientras que en América del Sur se produjo una reducción de más de medio millón de hectáreas por año entre 1990 y 2010.

Para la FAO (2011), en el año 2010 aproximadamente el 14% del total del área de bosque de la región se designó principalmente para fines de producción, frente a un promedio del 30% a nivel mundial. América Latina y el Caribe tienen el 10 % del total del área mundial de bosque designada para fines productivos. En Guyana se registró la mayor proporción de área de bosque designada principalmente para fines de producción (el 97%), seguida de Uruguay (el 64%), Haití (el 54%), Venezuela (el 49%) y Chile (el 46%). Aunque el área de bosque designada para funciones productivas disminuyó a escala mundial, aumentó en América Latina y el Caribe, sobre todo en América del Sur.

La extracción de madera en la región registró un crecimiento continuado durante las dos últimas décadas. La leña representaba algo más de la mitad (un 57%) del total de extracciones de madera en la región. En América Central y el Caribe, la mayor parte de la madera extraída de los bosques se destina a leña (un 90%), mientras que en América del Sur las extracciones se reparten por igual entre madera en rollo para uso industrial y leña como se puede observar:

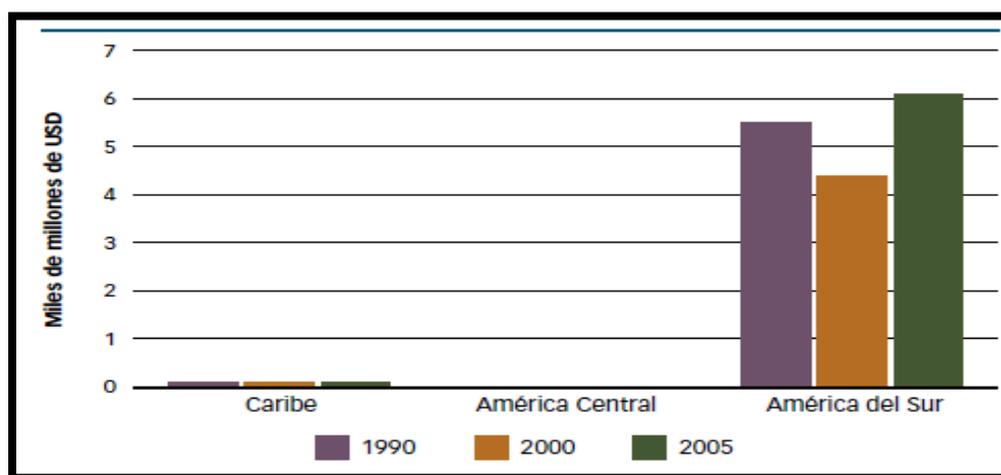
Ilustración 1.- Volumen de extracciones de madera en América Latina y el Caribe. 1970-2008 (millones de m³)



Fuente: FAOSTAT, 2011.

Se estima que en 2005 el valor de las extracciones de madera en la región alcanzó los 6800 millones de dólares, o un 7% del total mundial. El análisis de las tendencias regionales, basado en aquellos países que proporcionaron información para todos los años de referencia, mostró un descenso de este valor entre 1990 y 2000, aunque volvió a recuperarse entre 2000 y 2005 como se observa en la siguiente ilustración:

Ilustración 2.- Valor de las extracciones de madera en América Latina y el Caribe (miles de millones de USD).



Fuente: FAOSTAT

El Ecuador, al igual que muchos otros países del cono sur y del mundo, se pudo observar en los últimos sesenta años un avance acelerado de la deforestación y una degradación de los ecosistemas con consecuencias sociales y ambientales críticas. A nivel nacional, el Informe 2000 del MAE advierte cifras de deforestación con tasas anuales sub nacionales entre 1,7% y 2,4% que representan una deforestación aproximada de 238.000 a 340.000 hectáreas (MAE, 2001). Estas cifras colocan al Ecuador como uno de los países con las tasas más altas de deforestación en América Latina (Martínez, J. 2004).

La presión sobre bosques naturales y áreas de conservación se torna aún más crítica si se considera que en Ecuador, la actual composición de bosques naturales de producción maderera es limitada y decreciente. Por si mismos, los bosques nativos existentes son insuficientes para cubrir la demanda industrial de madera y de productos derivados de la misma. A esto se le suma la desorganizada estructura productiva y el ineficiente uso de los suelos a nivel nacional. En general, según

estudios realizados por la ITTO en 2001, la planificación y ejecución de la actividad agraria del país tradicionalmente ha ignorado la aptitud forestal de los suelos forzando su uso para otras actividades agropecuarias intensivas, ocasionando su deterioro (Proforestal, 2009).

El avance de la deforestación afecta principalmente zonas de alta biodiversidad y se evidencia en poblaciones rurales con altas tasas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. Sólo en la provincia de Esmeraldas se han deforestado más de 700.000 hectáreas de bosques nativos desde 1960 (Larrea, 2006). Como ejemplo se puede tomar la provincia central de Cotopaxi, en la cual se calculan tasas de deforestación que llegan a 2.860 hectáreas anuales (Maldonado, y otros, 2006). De acuerdo con los datos presentados por la Coordinadora Nacional de Defensa del Manglar (2005), el 70% de las zonas de manglar y áreas salinas desaparecieron entre 1969 y 1999. Aquí, Manabí es la provincia que mayor pérdida de superficie de manglar presenta con un alarmante 85%, y a esta le sigue la provincia de El Oro con el 46% (SENPLADES, 2009).

De acuerdo al Análisis Ambiental País, el sector agropecuario es uno de los más desprovistos en términos de inversión, recuperación del suelo y mejora de la calidad productiva. En consecuencia, se encuentra un avance indiscriminado de la frontera agropecuaria sobre los ecosistemas remanentes (Mentefactura, et al, 2006). Un cultivo de rápida expansión ha sido la palma africana, con más de 207.285,31 hectáreas acumuladas según el censo de ANCUPA (2005). Este avance del cultivo de palma ha significado la conversión de 8.000 hectáreas de bosque nativo (Barrantes, 2001). Así también, el cultivo de flores y otros productos no tradicionales registran altos impactos sociales relacionados a la modificación de patrones de producción, la salud de los trabajadores, contaminación en el uso de agua para riego e impactos en la seguridad alimentaria por reducir el mercado nacional de productos agrícolas a favor del aumento del mercado internacional (Barrantes, 2001).

De igual manera es necesario analizar que el constante crecimiento demográfico, la apertura de las vías de comunicación, la demanda energética, la construcción de obras de infraestructura, la explotación minera y petrolera, la ampliación de la frontera agrícola, la industrialización maderera, entre otros, son los procesos que explican la presión humana sobre los bosques nativos.

La extracción ilegal de la madera es un problema generalizado, pero no el más importante. Las actividades agropecuarias en las provincias de la Sierra y Amazonía,

por ejemplo, han provocado altos niveles de tala ilegal del bosque y, en la mayoría de las veces, la madera no es aprovechada y se pierde en el proceso. Esta práctica ilegal sin duda está afectando la cobertura forestal de estas regiones y, lo más importante, ha contribuido fuertemente para la pérdida de un enorme potencial de desarrollo económico y social del país (Proforestal, 2009).

Estado de la Cuestión de Iniciativas Forestales

Tomando como referencia estas consecuencias de la deforestación y pérdida de bosque en Ecuador durante los últimos sesenta años. El Ecuador cuenta con algunas experiencias en actividades de forestación y reforestación, como se evidencian en planes, programas y estudios realizados hasta la creación de PROFORESTAL. En el 2008, en el actual gobierno presidido por el movimiento Alianza País.

El Ministerio de Agricultura, por gestión de la Dirección Nacional Forestal, entre los años 1985 a 1989, ejecutó el denominado PLAN BOSQUE, que logró reforestar alrededor de 13 mil hectáreas, luego el mismo Ministerio, con el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre – INEFAN, en mayo de 1993, creó el Plan de Fomento a las Plantaciones Forestales – PLANFOR, logrando reforestar cerca de 65 mil hectáreas. Entre los años de 1991 a 1996, se ejecutó el Proyecto BID 808 “Reforestación de la Sierra Central”, en las provincias de Tungurahua, Chimborazo y Bolívar; realizándose aproximadamente 17 mil ha. Tales iniciativas lograron establecer un total de 95 mil ha. Por otro lado, informaciones secundarias consideran que el país cuenta actualmente con un total de 164 mil ha de plantaciones forestales (MAE, 2006).

Otras importantes iniciativas llevadas a cabo en el país, con relación a la repoblación forestal, se pueden citar algunas de ellas:

En una primera fase fue el proyecto INEFAN-ITTO PD 25/93 “Evaluación del Progreso del Ecuador hacia el Cumplimiento de la Meta del año 2000”, efectuó en 1995 un estudio para la “Determinación de áreas de aptitud forestal para el establecimiento de plantaciones en el litoral ecuatoriano”.

En una segunda fase, el informe del Ecuador: estado actual del manejo forestal, presentado en el marco del proyecto GCP/RLA/133/EC (2001) contiene el cuadro de superficies de tierras forestales a nivel del país, en donde destaca que la superficie de tierras para forestación y/o reforestación, para protección y/o producción es de 2,94 millones de hectáreas.

Y una tercera fue la Corporación de Desarrollo Forestal y Maderero, CORMADERA, ejecutó el proyecto ITTO PD 17/97 Proyecto Piloto para la Reforestación y Rehabilitación de Tierras Forestales Degradadas en el Ecuador, en el que se elaboraron estudios de paquetes tecnológicos de cinco especies forestales, de tendencias de mercado de productos forestales, modelo de cálculo de rentabilidad y una metodología de evaluación de impactos ambientales en plantaciones forestales así como un inventario de tierras de aptitud forestal en un sector de la costa.

Es necesario señalar que muchos de estos programas no cumplieron sus metas debido, a que en su mayoría tenía financiamiento externo, recibían asistencia técnica por parte de la cooperación internacional, y sobre todo el Ecuador no contaba con un sistema de monitoreo y evaluación de estas iniciativas forestales. En base a las plantaciones forestales establecidas por estas iniciativas, el Ecuador contaba con una línea base forestal que sumaba aproximadamente 164.000 hectáreas, las cuales eran insuficientes para la demanda nacional de materia prima.

Oferta y demanda de madera en Ecuador

Según un estudio realizado por la PUCE (2010) sobre los programas forestales en el Ecuador, “Ecuador alberga más de 15.000 especies de plantas en sus bosques tropicales, subtropicales y andinos” (Jorgensen et al. 1999), de esta diversidad vegetal, aproximadamente el 25% son especies endémicas.

El Ecuador tiene un potencial maderero, el cual hasta la actualidad no ha sido aprovechado de manera sostenible. Ni pequeñas o grandes empresas madereras, y aún peor el Estado, han invertido o desarrollado proyectos madereros sustentables a largo plazo. Los bosques naturales son todavía la principal fuente de materia prima para la actividad maderera; esto está reflejado en la baja participación de plantaciones comerciales (164.000 has, menos del 1,4 % del patrimonio total; ITTO 2004 ver FAO 2005, pp. 15) dentro del patrimonio forestal nacional de Ecuador. Sorprendentemente, el 75% de la demanda del sector forestal proviene de bosques primarios, y solo el 25% de plantaciones comerciales; lo que revela la presión existente sobre los primeros.

Del total de área plantada, el 80% está compuesta por plantaciones de especies introducidas como eucalipto y pino en la región de los Andes. La presencia de estas plantaciones han sido asociadas a erosión del suelo y a la pérdida de recursos hídricos.

El 20% restante está principalmente compuesto por plantaciones de balsa en la región de la Costa. La empresa maderera Baltek Corporation posee más de 6.400 hectáreas de plantaciones de esta especie en la región costera (2004).

La industria de la madera constituye un recurso económico importante en el país. Ecuador es el primer exportador mundial de Balsa desde hace 50 años. La industria de la madera produce 177.500 puestos de trabajo (incluyendo artesanos y pequeña industria; Vásquez 2006). En el año 1999, la exportación de madera (*plywood*, balsa, madera, *wood*) alcanzó 82 millones de USD, y en el año 2003 alcanzó 131 millones de USD (ver datos CORPEI-Ecuador). Los principales destinos de los productos forestales son: USA, Colombia, Perú, Venezuela, México, Chile y otros. De igual manera el sector maderero importó aproximadamente 190 millones de dólares (Valores CIF, fuente BCE) entre los años 1999-2003.

El Ecuador importa alrededor de 10 millones de dólares anuales en diferentes tipos de papel y cartón, generando una balanza comercial negativa de productos de la madera. Por tal motivo, es necesario que Ecuador desarrolle planes masivos de forestación y reforestación, para establecer plantaciones forestales que permitan producir pulpa para elaborar papel, además de abastecer al mercado nacional o internacional de otros productos forestales, disminuyendo de esa manera la presión sobre los bosques nativos. (MAE, 2008).

Demanda del mercado de la madera en Ecuador

Las informaciones sobre el consumo global de productos de madera en Ecuador son incompletas y poco confiables, esto constituye una gran limitación para la definición de planes de desarrollo para el sector. No hay datos disponibles acerca del mercado de productos maderables que considere por separado madera de plantaciones y madera del bosque nativo. La gran informalidad en el sector dificulta la obtención de datos desagregados por tipo de materia prima, sin embargo basándose en las informaciones disponibles se puede aproximar que la demanda de productos forestales se establece en 5.000.000 m³ aproximadamente.

Tabla 1.-Consumo anual de madera en el Ecuador (m³).

SEGMENTO INDUSTRIAL	ORIGEN DE LA MADERA		TOTAL
	BOSQUE NATIVO	BOSQUE PLANTADO	
Tableros contrachapados	150.000	100.000	250.000
Tableros aglomerados y MDF	8.500	291.500	300.000
Astilla para pulpa y papel	0	250.000	250.000
Productos de balsa	30.000	170.000	200.000
Construcción	320.000	50.000	370.000
Industria secundarias (muebles y otros)	1.200.000	300.000	1.500.000
Pequeña industria y artesanía	1.200.000	100.000	1.300.000
Palets	30.000	20.000	50.000
Leña, carbón y desperdicios	520.000	110.000	630.000
Comercio ilegal internacional	150.000	0	150.000
TOTAL	3.608.500	1.391.500	5.000.000

Fuente: Empresas del Sector.

Elaboración: COMAFORS (2009)

A nivel nacional existe una fuerte demanda industrial de madera, que es destinada a la fabricación de muebles de hogar y oficina, puertas, marcos de puertas y ventanas, pisos, y otros productos que requieren de maderas duras, semiduras y livianas. Según información del Plan Nacional de Forestación y Reforestación (PNFR, 2006) el crecimiento de la demanda en el mundo está dado por el crecimiento de la población mundial que genera un requerimiento equivalente a tres millones de hectáreas nuevas/año. Adicionalmente se conoce que existe una demanda mundial de la madera relacionada al desarrollo de los países en los cuales se incrementa el consumo de productos derivados de la madera.

Según datos de SICA basados en la proyección desarrollada por Pablo Rizzo (2006), se señala que de cultivar en el 2009 unas 50.000 hectáreas (0.40 % de las tierras con vocación forestal) utilizando diferentes especies de costa y sierra solicitadas por la industria, para el 2020 (turno de corte), habría una cosecha para exportación de 2.000 millones de dólares anuales, información incluida en el PNFR (2006).

Oferta del mercado de la madera en Ecuador

Sobre la base de la superficie plantada y la disponibilidad de oferta de materia prima del bosque nativo remanente, así como de la aplicación de la norma para el aprovechamiento sustentable, la oferta total de madera en el Ecuador se podría estimar en 3.530 metros cúbicos anuales.

Tabla 2.- Oferta total de madera para el Ecuador.

Tipo de bosque	Área total en miles de ha	Área aprovechable en miles de ha	Rendimiento sostenible (m3/ha/año)*	Oferta total sostenible miles de m ³ /año
Nativo	3.000	1.000	1,13	1.130
Plantado	160	160	15	2.400
TOTAL	3.160	1.160		3.530

Fuente: PNFR (2006).

Promedio anual, con un turno de 20 años.

Estimación del Déficit o Demanda Insatisfecha (oferta – demanda)

El crecimiento de la demanda industrial de madera alcanza los 5.000.000 m³ (no incluye leña y carbón), de una oferta total sostenible de 3.530.000 m³, generándose un déficit estimado de 1.470.000 m³. Para satisfacer este déficit, es necesario plantar al menos 206.000 hectáreas de bosque. Así, la oferta total disponible con una concepción de manejo sustentable es de 3.530.000 m³ por año.

Tabla 3.-Relación oferta sustentable / demanda de madera industrial.

Oferta total sostenible en miles de m ³	Demanda en miles de m ³	Déficit miles de m ³	Superficie a reforestar miles de ha
3.530	5.000	1.47 + 40%.	2.060

Fuente: PNFR (2006).

Planificación Forestal del Ecuador

Bajo estos antecedentes, el (PNFR)¹ propone estrategias intersectoriales que permitan solucionar la demanda de madera y otros productos forestales tanto nacional como

¹ El PNFR propuesto, que nace como resultado del estudio “APOYO A PLANES NACIONALES DE REFORESTACION AMBIENTALMENTE AMIGABLE” EL CASO ECUADOR, PRM- 5098-C, realizado por el MAE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CORPEI y la empresa brasileña

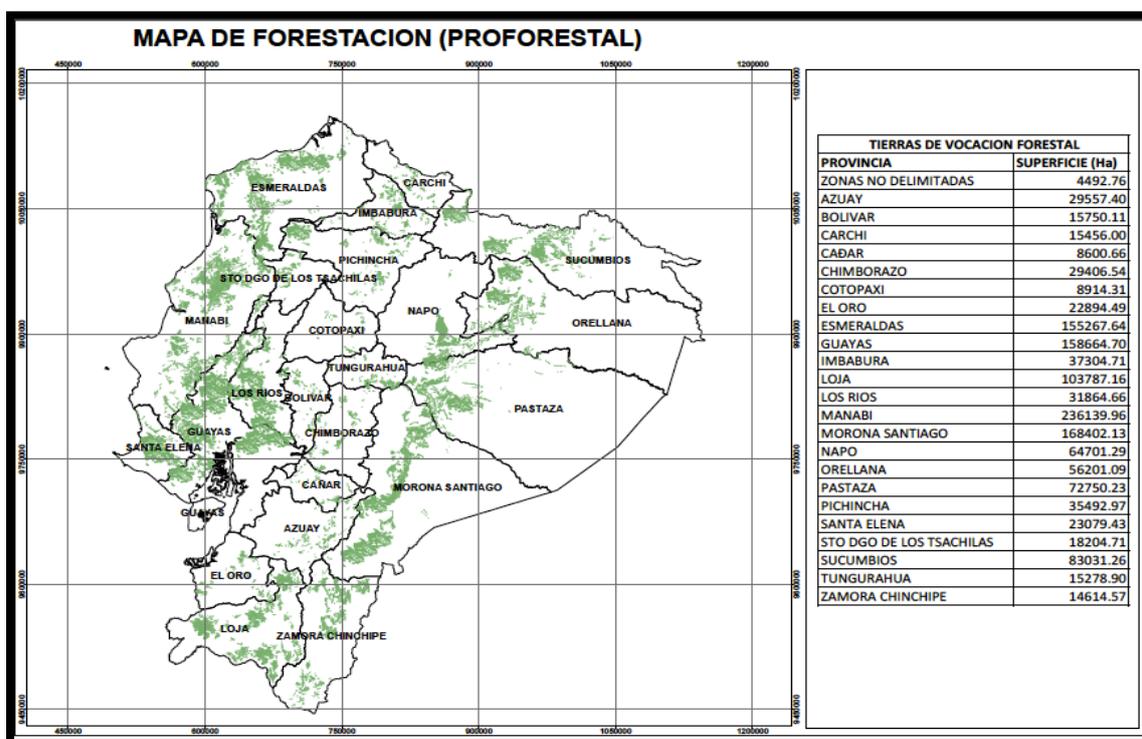
internacional, a través de plantaciones comerciales y con vocación social, así como sectores de reforestación con fines de conservación. El trabajo desarrollado en el PNFR establece como meta de reforestación 1 millón de hectáreas en veinte años, su línea base ha logrado identificar y mapear en el país áreas suficientes para el cumplimiento de la meta prevista. Así el PNFR identificó soluciones planificadas y eficientes a los ejes causantes de la deforestación acelerada en el país.

En este contexto, el PNFR fue diseñado para atender a determinadas metas definidas de acuerdo a aspectos forestales sociales, industriales - comerciales, y ambientales. La meta de 1 millón de hectáreas, está compuesta por 750 mil hectáreas de plantaciones de producción industrial y comercial; 150 mil hectáreas de plantaciones agroforestales; y 100 mil hectáreas de plantaciones de conservación y protección de recursos naturales y obras de interés público.

El cumplimiento de las metas establecidas en el PNFR apunta a reducir y controlar la explotación de los bosques nativos, eliminar la dependencia de importación de productos forestales, recuperar los suelos erosionados, preservar las cuencas hidrográficas, incorporar a las comunidades campesinas al manejo de sistemas agroforestales y silvopastoriles, crear fuentes de trabajo y en general generar desarrollo forestal sustentable para el país.

Según el PNFR, el país dispone de 3,686 millones de hectáreas de Tierras de Vocación Forestal – TVF con potencial para plantaciones (MAE, 2006). Los bosques conforman el 51,7% de la superficie del país, (incluyendo bosques naturales, plantados, bosques protectores y patrimonio forestal del Estado). La vegetación y bosque protectores representan un área aproximada de 7,1 millones de hectáreas, seguido por los bosques naturales con una superficie superior a 6,0 millones de hectáreas.

Ilustración 3.- Mapa con Tierras de Vocación Forestal



Fuente: Proforestal, 2009.

Según la macro zonificación forestal del Ecuador desarrollada en base al mapa de uso del suelo en el país, los cultivos y pastos suman un 17,1% y 16,3%, respectivamente, constituyen una importante superficie del área total continental de Ecuador. De acuerdo al PNFN se estima que parte de la superficie destinada a usos ganaderos y agrícolas se encuentra en suelos de alta pendiente, baja fertilidad y ecológicamente frágiles, por lo que deben ser aprovechados en su aptitud forestal y no agrícola – ganadera (MAE, 2006). Adicionalmente, la porción de tierras con otros tipos de cobertura vegetal (áreas erosionadas e improductivas), abarcan cerca de 255 mil hectáreas, y de igual forma pueden ser utilizadas para fines de reforestación.

Tabla 4.-Áreas de las clases y tipos de uso del suelo en Ecuador.

Clases de Uso	Tipo	Área (1.000 ha)	Participación (%)
Bosques	Vegetación y bosques protectores (1)	7.086	27,6
	Bosques naturales	6.007	23,4
	Bosques plantados	164	0,6

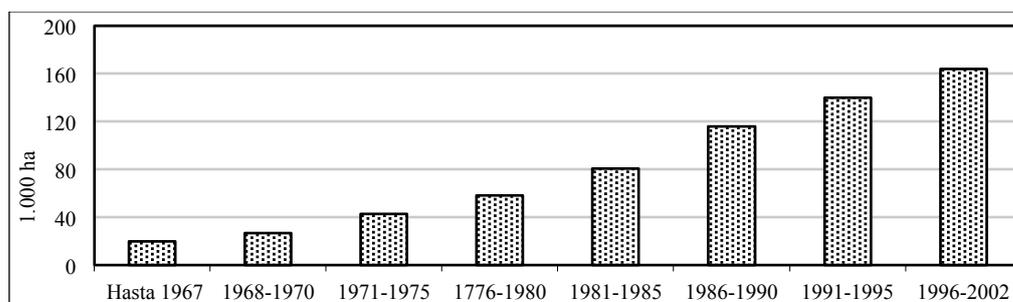
Subtotal		13.257	51,7
Otros tipos de cobertura y uso	Vegetación arbustiva	1.225	4,8
	Humedales	497	1,9
	Cameroneras	172	0,7
Subtotal		1.894	7,4
Cultivos (2)	Con limitaciones muy importantes	1.200	4,7
	Con limitaciones importantes	676	2,6
	Con ligeras limitaciones	2.096	8,2
	Sin limitaciones	424	1,7
Subtotal		4.396	17,1
Pastos	Pastos cultivados	962	3,8
	Pastos naturales	132	0,5
	Pastos + asociaciones	3.097	12,1
Subtotal		4.191	16,3
Otros Usos	Áreas urbanas	83	0,3
	Cuerpos de agua	142	0,6
	Áreas dañadas por erosión	255	1,0
	Nieves y Páramos	1.407	5,5
	Salinas y otros	10	0,0
Subtotal		1.897	7,4
TOTAL		25.635	100,0

(1) Incluye las áreas definidas por la legislación (ecosistemas especiales y patrimonio forestal del Estado)

(2) Limitaciones basadas en aspectos de topografía (pendientes) y textura del suelo

Fuente: CIAM-MAE, SIGAGRO-MAG, FAO-2001, ITTO-2004, adaptado STCP.

Ilustración 4.-Evolución de las plantaciones forestales en Ecuador.



Fuente: OIMT y MAE, 2004, adaptado por STCP.

Es así como el país cuenta con más de 106 mil kilómetros cuadrados con potencial forestal, y apenas 88mil kilómetros cuadrados son actualmente usados para este fin. La transferencia de tierras con potencial forestal al uso agrícola ha causado la deforestación de 18.160 km², esta cifra resulta de la diferencia entre el uso potencial y el actual en la categoría de uso forestal. Finalmente, a nivel nacional se advierten cifras de deforestación con tasas anuales sub nacionales entre 1,7 y 2,4 que representan una deforestación aproximada de 238.000 a 340.000 hectáreas (MAE, 2001).

Tabla 5.-Uso potencial y actual del suelo en el Ecuador.

Categoría de uso	Uso potencial		Uso actual	
	Km ²	%	Km ²	%
Agrícola	59.510	27.11	87.634	34.18
Pecuaria	54.960	21.44	55.000	21.45
Forestal	106.630	41.59	88.470	34.51
Improductiva	17.260	6.73	17.256	6.73
Galápagos	8.010	3.12	8.010	3.12
TOTAL	256.370	100	256.370	100

Fuente: PRONAREG y COMAFORS.

Elaboración Propia.

Para alcanzar esta meta el PNFR plantea como una estrategia social, los sistemas agroforestales, que son plantaciones forestales con beneficios a corto y largo plazo a través de productos agrícolas de cosecha en corto plazo, fortalecimiento de la inclusión social y generación de mano de obra local, y esquemas de conservación con beneficios sociales y económicos basados en el aprovechamiento de recursos no maderables.

Con esto se incentiva la reforestación de los suelos y la promoción de sistemas productivos forestales, agroforestales y agroecológicos que generen de manera sostenible y sustentable el recurso forestal con una visión clara de justicia social y participación. La mayor parte de las plantaciones de producción son de alguna manera controladas por comunidades indígenas y/o pequeños productores agroforestales, y la industria tiene que buscar acuerdos para tener acceso al recurso, lo que no es un proceso simple. Este factor es muy importante, puesto que la industria forestal no tiene la seguridad de suministro en el largo plazo (Proforestal, 2009).

Bajo esta estrategia, se visibiliza que los esfuerzos deben enfocarse en el perfeccionamiento del rendimiento de los sistemas forestales pequeños y medianos basados en mejores herramientas de planificación. Adicionalmente, para garantizar la sostenibilidad de las plantaciones de conservación, principalmente, se necesitan acuerdos de conservación y manejo con pequeños productores y poblaciones rurales que permitan la adaptación de los sistemas forestales a través de una gestión mejorada de los suelos y de los recursos hídricos, combinando sistemas sustentables y de bajo impacto. Además, se debe considerar que las plantaciones forestales de protección se encuentran localizadas principalmente en la región Sierra, en las cuencas altas y cejas andinas, donde existen diferentes problemas tales como erosión del suelo y la estabilidad de taludes son más notables (Proforestal, 2009).

De igual manera se considera a las plantaciones industriales o comerciales como el resultado de la exclusión de áreas de plantaciones de protección y plantaciones sociales, del total de TVF. Así, se ha establecido como prioridad las plantaciones industriales o comerciales alrededor de 3,378 millones de hectáreas. Los porcentajes de áreas priorizadas para plantaciones industriales o comerciales se encuentran distribuidos en Costa, Sierra y Amazonía con el 54%, 32% y 13%, respectivamente (Proforestal, 2009). El 1% restante no ha sido delimitado. Pero en realidad, los bosques naturales de producción son limitados y decrecientes, por esta razón una propuesta de desarrollo a largo plazo debe considerar plantaciones forestales comerciales. Ampliar las plantaciones, considerando la forestería social, es una alternativa real para ayudar en la mitigación de la pobreza rural y mejorar los ingresos de la familias ecuatorianas que vive en el campo.

Tabla 6.-Cobertura de bosque en el Ecuador.

Categoría manejo / uso	Superficie de bosques (ha)	% de bosque	% de superficie del país
Bosque en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas	3'297.000	37.27	12.85
Bosque y vegetación protectoras	2'390.000	27.01	9.32
Bosques con potencial productivo	3'000.000	33.91	11.70
Bosques plantados	160.000	1.81	0.62
Total:	8'847.000	100.00	34.51
Tierras disponibles para repoblación forestal	2'030.000	22,00	7.92

Fuente: CLIRSEN (2000).

Los bosques naturales de producción son limitados y decrecientes, por esta razón una propuesta de desarrollo a largo plazo debe considerar plantaciones forestales comerciales. Por otro lado las plantaciones, considerando la forestería social, es una alternativa real para ayudar en la mitigación de la pobreza rural y mejorar los ingresos de las familias ecuatorianas que vive en el campo.

A pesar de que en los últimos años se han implementado nuevos sistemas de control y monitoreo forestal, existen cuestiones aún no solucionadas y aparentemente una parte significativa del suministro actual de madera no tiene origen legal. Ecuador no cuentan con estadísticas precisas sobre cuanta madera se tala y comercializa.

Finalmente, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013² que estableció como meta estratégica y política pública el reducir en un 30% la tasa de deforestación al 2013 y así minimizar el acelerado proceso de deforestación en el país.

Una nueva institución Forestal

Bajo este escenario y en cumplimiento de lo establecido en los Artículos 12 al 19 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, el Presidente Rafael Correa declaró como Política de Estado, el desarrollo del sector forestal ecuatoriano, que se concreta con la expedición del Decreto No. 931, publicado en el Registro Oficial No. 292 de 11 de marzo de 2007, mediante el cual transfiere las competencias en materia de reforestación, del Ministerio del Ambiente (MAE), al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

Con base al Decreto Ejecutivo No. 969, publicado en el Registro Oficial No. 309 del 4 de abril de 2007, se creó la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador (PROFORESTAL), como entidad pública adscrita al MAGAP, con autonomía administrativa y financiera, encargada de la implementación y ejecución del PNFR.

Bajo la responsabilidad de la Dirección Técnica Nacional y la Dirección de Planificación de PROFORESTAL se elaboró el primer Plan Estratégico, en el cual se diseñó la misión y visión de la institución, los objetivos estratégicos y el plan operativo. En base a estos lineamientos inició la ejecución del PNFR, bajo la

² De acuerdo al período de estudio 2008 – 2011, se tomó como referencia el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009 – 2013, cabe mencionar que existe actualmente una nueva versión del PNBV para el periodo de gobierno del movimiento Alianza País 2014 - 2017.

responsabilidad de una nueva institución forestal. En base a esto se elaboró una breve cronología de las principales acciones comprendidas en el periodo de estudio 2008 – 2001 de PROFORESTAL .

Para el año 2008, PROFORESTAL diseñó un proyecto de inversión³ cuyo objetivo era el equipamiento y suministros de plántulas para la ejecución del PNFR, en el cual se suscribieron 27 contratos de adquisición de plantas, 16 convenios de adquisición de plantas y plantación, y 16 convenios marco para diversos propósitos. De esta manera se contrata producir 10'321.437 de plántulas por un monto de USD. 2'815.442.38⁴.

Para el año 2009, PROFORESTAL planificó la ejecución de 23 proyectos de inversión⁵ para establecer 6.916,60 hectáreas, lo que requería de una inversión de USD. 14.764.733 de los cuales se realizó la asignación presupuestaria de USD. 4.764.733. Estos fondos se entregaron al Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola (IICA) para su administración, en función del convenio firmado entre las dos instituciones, cuyo propósito fue, brindar asistencia técnica, administrativa y atender de una forma ágil y oportuna a la ejecución del PNFR. De los que pudo establecer a penas 464 hectáreas de plantación.

Para el año 2010, PROFORESTAL presentó un programa forestal para el establecimiento de 20.000 hectáreas⁶, a diferencia de los anteriores no fue un proyecto anual, este documento contaba con una estructura técnica de sostenibilidad en el tiempo, que respondía a los ciclos de aprovechamiento forestal (20 años). Pero de las 6.916,60 hectáreas planificadas para el 2009, solo se habían plantado 469 hectáreas, el mayor porcentaje de ejecución correspondió al año 2010, con un acumulado total de 2.295 hectáreas. En el informe de IICA hasta octubre de 2010 para el apoyo a los 23 proyectos el financiamiento fue USD. 2.104.278.

³ “Proyecto de inversión 2008, para la adquisición de plántulas, destinados a la implementación del Programa Forestal” priorizado mediante Oficio No. Senplades-SIP-dap-2008-268 del 07 de octubre de 2008.

⁴ El anticipo entregado, representó el 70% de la suma indicada y ascendió a USD. 1'970.809,67. El saldo a ser pagado es de USD. 844.632,71. El total de plantas utilizadas es de 5'186.812, según el reporte de PROFORESTAL, lo que representa el 50.25% del total contratado.

⁵ 23 Proyectos de Inversión para la Forestación y Reforestación a nivel Nacional. Priorizados mediante Oficio No. SENPLADES-SIP-dap-2009-85 del 06 de abril de 2009: 23 proyectos de forestación y reforestación a nivel nacional.

⁶ El Programa Forestal para el establecimiento 20.000 hectáreas. Priorizado mediante Oficio No. SENPLADES-SIP-dap-2010-568 del 24 de agosto de 2010

PROFORESTAL presentó un programa de inversión forestal, para la forestación y reforestación de 200.000 hectáreas para los años 2011 - 2035, que no fue tomado en cuenta por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ni el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), debido a la baja ejecución presupuestaria de los años anteriores y a los cambios de las autoridades tanto el MAGAP, en los Directores de Área de Proforestal. A pesar de estas dificultades le asignaron fondos de inversión y se establecieron 120 hectáreas que fueron planificadas de los años anteriores.

En base a esta visión, se puede constatar que PROFORESTAL omitió algunas estrategias importantes para su gestión, como no reformular el PNFR, no definir políticas institucionales enmarcada en los lineamientos del Ejecutivo y de la política pública enmarcada en el PNBV, de manera que su ejecución de acciones para implementar el PNFR, obedecieron a visiones circunstanciales y discrecionalidad, que acarrearón indefiniciones, cambios frecuentes en las disposiciones y en el campo. El resultado fue la falta de credibilidad en la naciente institución, así como sus bajos rendimientos.

Bajo esta misma línea de indefiniciones, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional, el cual define atribuciones y responsabilidades dentro de un esquema de procesos, no se acoplaba a las necesidades del PNFR. Estos dos instrumentos de gestión, el PNFR y Estatuto Orgánico no recibieron las adecuaciones que las dinámicas de ejecución forestal exigen, limitación, que redundó en una pérdida paulatina de efectividad en la consecución de las metas y de la credibilidad institucional.

Finalmente, PROFORESTAL cumplió de manera limitada el propósito de su creación, siendo ineficiente en el alcance de sus metas. Esto trajo consigo los escasos resultados y los problemas no superados, demostrando una reducida eficiencia, eficacia y efectividad en su accionar como institución responsable de la ejecución del PNFR y los beneficios sociales, ambientales y económicos que tenía para el país.

En este contexto, la investigación de la presente tesis pretende analizar las instancias que generaron la institucionalidad en el sector forestal productivo desde 1990 hasta el 2011. Para lo cual se ha tomado como estudio de caso a la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador - PROFORESTAL, por ser considerado el ejemplo más emblemático de la institucionalidad forestal en el país. Para ello se han identificado los elementos claves que caracterizan la gobernanza forestal

productiva, y los criterios con los cuales se establecieron las políticas sectoriales para el diseño e implementación de programas y proyectos.

La pregunta central que aborda la presente tesis es ¿influyen estrategias de gobernanza forestal como el Programa PROFORESTAL en el fortalecimiento de la institucionalidad productiva forestal en el Ecuador? De esta pregunta central se desprenden varias preguntas orientadoras de la presente tesis: ¿la normativa vigente responde a cambios de estructura en el sector forestal?; ¿Las políticas sectoriales de los actores públicos respondieron a la apuesta nacional de forestación y reforestación?; ¿qué instrumentos diseñados por las políticas sectoriales forestales fomentaron la construcción de una institucionalidad forestal?; ¿qué elementos de institucionalidad se formaron con la ejecución de este programa?; y ¿cuál fue el nivel de eficiencia del modelo de gestión implementado para su ejecución?

A continuación se describen el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación:

Objetivo General:

Analizar la gobernanza forestal productiva en el desarrollo de programas forestales del sector público a partir del estudio de caso del Programa Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador - PROFORESTAL.

Objetivos Específicos:

- Analizar la normativa vigente de gobernanza forestal productiva en el Ecuador.
- Identificar las políticas sectoriales bajo las cuales se construyen programas y proyectos forestales productivos.
- Analizar las estrategias de institucionalidad que se implementan en las políticas sectoriales forestales productivas.
- Evaluar la institucionalidad de PROFORESTAL como instrumento de aplicación de la política sectorial forestal.

Enfoque Metodológico

La tesis aborda la institucionalidad desde el accionar público en relación a la gobernanza del sector productivo forestal, a partir de un estudio de caso: el del programa PROFORESTAL, desde el 2008 hasta el 2011.

La investigación es de orden cualitativa por lo que se quiere analizar las propiedades del objeto de estudio y las estructuras de institucionalidad pública en el sector productivo forestal. Sin embargo, también se incorporan elementos cuantitativos como datos estadísticos de la oferta y demanda de la madera a nivel nacional, número de hectáreas forestales establecidas y proyectadas, ejecución presupuestaria para la inversión forestal, número de posibles beneficiarios de los proyectos de inversión forestal, entre otros.

Adicionalmente se ha efectuado una revisión de fuentes documentales como: los archivos institucionales que registran la actividad de PROFORESTAL, los informes de los actores del proceso (públicos, privados y académicos), los estudios generados por las instancias relacionadas a PROFORESTAL; esto, además de las fuentes estadísticas oficiales, tales como de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y del MAGAP.

Categorías, Variables e Indicadores

La presente tesis aborda como la institucionalidad, a través de las manifestaciones políticas, las organizaciones del sector rural, influyen en el fortalecimiento de la cadena de valor del sector forestal. De acuerdo a lo establecido en el marco teórico. Como referencia se tomó las categorías, variables e indicadores que son utilizados por Berdegú (2001) para el buen desempeño de la organización, de acuerdo, a las tendencias actuales del mercado. Lo que permite realizar una descripción del entorno en el cual se desarrolló el sector, y se detalla a continuación:

Gobernanza Forestal

Dentro de esta categoría se incluyen variables de análisis como: condiciones normativas, políticas públicas, e institucionalidad forestal. Sus sub-variables se detallan a continuación:

Variables	Contenidos
Condiciones Normativas de la institucionalidad forestal productiva, identifica el escenario normativo en el cual	Normativas Nacionales: Son todas aquellas leyes forestales entre 1990 y 2011 orientadas al desarrollo de fomento forestal en el país y la incidencia de estas en la institucionalidad del sector forestal productivo (Constitución, Leyes específicas y sus reformas).

se desenvuelve el sector forestal nacional	Normativas Sectoriales: Son los instrumentos legales entre 1990 y 2011 que permite un fortalecimiento de la gestión institucional del sector producción forestal (Decretos Ejecutivos, Acuerdos Ministeriales y Reglamentos).
Políticas Sector Forestal Productivo: Identifica los lineamientos que fortalece la gobernanza del sector productivo forestal	Políticas Nacionales del Sector Forestal Productivo: Son aquellos instrumentos que hacen posible la aplicación de la normativa nacional forestal productiva entre 1990 y 2011 (Plan Nacional del Buen Vivir 2007 -2009 y Plan Nacional 2009 - 2013).
	Políticas Sectoriales del Sector Forestal Productivo: Son los instrumentos de aplicación de la normativa sectorial forestal productiva entre 1990 y 2011 (Agendas Sectoriales Nacionales Forestales, Programas, Proyectos, entre otros).
	Actores Coordinadores Sectoriales: Son los ministerios coordinadores los mismos que tienen por función establecer y generar las políticas públicas sectoriales dentro de su rama de intervención. En este caso el sector forestal productivo. Entre el 2007 y el 2011 (MCPEC)
Actores Rectores: Son los ministerios ejecutores de la política sectorial forestal entre el 2007 y el 2011 (MAGAP, MIPRO, MAE).	

Fuente: Berdegú (2001)

Elaboración Propia

Institucionalidad Forestal Nacional: PROFORESTAL

Se ubica a PROFORESTAL como actor gubernamental en la gobernanza productiva forestal en la cual interactúan el Estado, empresas, comunidades locales. Para ello se identifica el escenario bajo el cual se dio inicio al programa de estudio, su articulación de la política sectorial y los resultados a través de la descripción de la evolución institucional. De esta manera se presenta los siguientes variables e indicadores.

Variable	Contenidos
Antecedentes de creación de PROFORESTAL	Todos aquellos instrumentos legales que posibilitaron la creación de PROFORESTAL entre 2007 y 2011.
Implementación de la institucionalidad forestal	Son todos aquellos procesos institucionales que se formularon de acuerdo a las políticas sectoriales para establecer un modelo de gestión de PROFORESTAL.

Mecanismos de articulación de la Política Sectorial Forestal Productiva con PROFORESTAL	Lazos y vínculos entre el modelo gestión de PROFORESTAL con la política sectorial y nacional entre 2007 y 2011.
Evaluación Institucional de PROFORESTAL	Escenario de los cambios en la institucionalidad forestal nacional impartida por PROFORESTAL entre el 2007 y 2011

Fuente: Berdegué (2001) y Ruralter (2007)

Elaboración Propia

Herramientas metodológicas utilizadas para la investigación

Durante la investigación se recopiló información sobre la institucionalidad forestal entre los años de 1990 y 2011; a través del uso de técnicas cualitativas como las entrevistas semi-estructuradas⁷ al director ejecutivo, los directores técnicos de áreas de planta central, los directores zonales y otros actores importantes del sector (consultores independientes, organizaciones internacionales ambientalistas como UICN y COMAFORS) con la finalidad de analizar el contexto institucional-histórico y las acciones en campo de PROFORESTAL, en las que se ahondó en los factores tanto internos, como externos relacionados con la institucionalidad en el marco del programa. En base a esto se ha tomado como referencias 18 entrevistas semi-estructuras para el presente análisis. En cuanto a las técnicas utilizadas en la investigación se efectuaron entrevistas semi-estructurada; esto además de revisión documental.

Revisión documental: como recurso para obtener una comprensión más profunda de la realidad estudiada, se revisó documentos institucionales⁸ bajo una visión analítica y reflexiva desde el inicio de la investigación con el propósito de establecer los parámetros de la misma. Se revisó toda la evidencia escrita de la organización, es decir los documentos generados para el análisis del sector productivo forestal. En relación con PROFORESTAL se revisaron las actas de las reuniones del Directorio, informes técnicos, jurídicos, financieros de la Dirección Ejecutiva, Estatutos, Reglamentos, Proyectos de Leyes, Proyectos de Inversión, Proyectos de Investigación, Modelos de Gestión, Planes de Negocios, Informes de Gestión,

⁷ Ver Anexo: Estructuras de Entrevistas Semi-Estructuradas.

⁸ Revisar Bibliografía en documentos institucionales

Registros de Productores, Registros de Compras durante su vida institucional (Período 2008-2011).

Entrevista: esta herramienta permitió obtener información directa, a través de un conversatorio formal con los informantes/ interlocutores entrevistados⁹; con ello se analizó e interpretó la temática forestal, desde el punto de vista los actores involucrados en la ejecución del Programa PROFORESTAL, con especial atención a los directivos de la institución.

Estructura del documento de tesis

La presente tesis integra cuatro capítulos. El primer capítulo analiza el sector de la madera, su problemática, su mercado, sus planes e iniciativas de acción durante los últimos 10 años y su plan vigente; contiene a su vez los objetivos del estudio y la estrategia metodológica seguidas en la investigación.

El segundo capítulo contiene el marco conceptual y teórico sobre la gobernanza de las cadenas de valor productivas y la institucionalidad como propuesta de innovación, liderazgo, confianza, capital social, espacios asociatividad como ejes centrales en el rol de los actores involucrados en el sector forestal.

El tercer capítulo, responde al análisis del anclaje programático forestal, en el cual se identifican las normativas nacionales y sectoriales, las políticas públicas del sector forestal; y se presenta como estudio de caso a la “Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador PROFORESTAL”.

Finalmente el cuarto capítulo, contiene los hallazgos encontrados durante el análisis institucional, de igual manera se procura responder las preguntas de investigación de la presente tesis, y se plasman algunas conclusiones que explican las causas relevantes del fracaso y disolución (desaparición) de la institución forestal denominada PROFORESTAL.

⁹ Los actores que participaron y colaboran para la presente tesis fueron los Directores Técnicos de Área que ejercieron su cargo durante el periodo 2008-2011: Director Ejecutivo, Director de Técnico Nacional, Director Jurídico, Director de Planificación, Director Financiero, 7 Directores Regionales y otros consultores independientes o de cooperación ((Doris Cordero-UICN; Filippo Del Gatto-Consultor Independiente; y otros).

CAPÍTULO 2

MARCO CONCEPTUAL

En los últimos años, las sociedades occidentales se han visto inmersas en profundos cambios que están teniendo una repercusión en los poderes públicos. Tal y como observan Pierre y Peters (2000), la globalización, los cambios en la sociedad y su creciente complejidad, los fallos del mercado y la crisis fiscal del Estado, las nuevas formas de gobierno y el legado de la responsabilidad política tradicional, la emergencia de la nueva gestión pública y el cambio de la Administración hacia el mercado están demandando una nueva manera de gobernar.

El mundo es más complejo, dinámico y diverso. Por ello, los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no son suficientes ni incluso idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen (Martínez, 2005).

De esta manera para Mayntz (1998), la “gobernanza” se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas. La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar (Martínez, 2005).

De esta manera en muchos espacios la incapacidad del gobierno por manejarse así mismo ha generado nuevas visiones sobre su manejo administrativo, han llegado a involucrar más directamente a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección de políticas. Es así como se va afianzando el concepto de gobernanza, empoderamiento y gobierno participativo, esto enfoca en mayor participación ciudadana en los procesos del gobierno que trae consigo una mayor calidad en la tarea de gobernar (Peters, 2005).

Este intento, procura superar las jerarquías y control de las autoridades dentro del propio sector de gobierno (sector público) y de la sociedad. Este proceso aumenta la legitimidad del sector público y de hecho podría fortalecer la capacidad del gobierno para el logro de sus objetivos (Peters, 2005). Bajo este nuevo patrón de gobernanza, la gran parte de la legitimidad del sector público derivará de la calidad de los servicios y de la forma en que éstos sean suministrados (Peters, 2005).

En base a estos parámetros, es necesario señalar que los estudios de la gobernanza se preocupan por: a) el nuevo papel que desempeña el Estado ante la presencia de otros actores en la definición y manejo de las agendas y políticas ; y b) la influencia que estos actores ejercen para configurar nuevos roles del Estado (Peter, 2004). De esta manera para Fontaine (2005), la gobernanza se ha convertido en un sistema o estructura que enmarca la acción de los actores y la acción de gobernar, que incluye la política, las políticas públicas y la administración pública y complementariamente, a la gobernabilidad como un conjunto de procesos que hace referencia la claridad de las cambiantes relaciones que se establecen entre el sistema y los actores que este regula.

Pero la gobernanza para quien sostiene que es un sistema bajo un marco institucional con la presencia y acción de actores y la acción de gobernar, mientras que la gobernabilidad implica los procesos democráticos: la manera en que los conflictos pueden ser resultados a través de varios niveles de análisis, siendo estos bajo los marcos institucionales y estatales (Fontaine et al 2007 en Monteros, 2011). Otros organismos como la UICN, respaldan que la gobernanza desde su punto de vista ambiental, está condicionada al cumplimiento de los siguiente principios: legitimidad y voz (diálogo social y acuerdos colectivos), subsidiariedad (manejo y responsabilidad a instituciones más cercanas a recursos en cuestión), transparencia (equidad en distribución de costos de beneficios), no hacer daño (establecimientos y manejo de áreas protegidas sin ocasionar o agravar pobreza y vulnerabilidad), dirección (visión inspiradora y consistente de conservación a largo plazo), desempeño (conservación de los recursos y atención a los actores involucrados) y rendición de cuentas (responsabilidad definidas e información disponible sobre su cumplimiento) (Monteros, 2011).

Estos procesos resultan de ampliar las cadenas de interdependencia o, dicho de una manera más dinámica, de ampliar las cadenas de interacción (Kaufmann, Majone y Ostrom, 1986). Estas cadenas están cada vez más institucionalizadas en muchas dimensiones. La ampliación de las cadenas de interacción provoca y requiere una multiplicación del número de partes que participan en ellas; del mismo modo, el número de interacciones entre estas partes también se multiplica (Kooiman, 2003).

Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales, en los que gobernar se consideraba como algo básicamente “unidireccional”, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en

consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar (Kooiman, 2003). Esto es lo que llamamos gobernanza interactiva de las cadenas, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado.

En esta aproximación conceptual a la gobernanza es interesante poner de manifiesto que una gobernanza basada en las reglas comentadas hasta ahora ha de servir para que exista una mejor gobernabilidad. Es decir, la gobernanza no es un objetivo en sí mismo, pero sí un medio para conseguir una variedad de objetivos que son escogidos independientemente por los actores implicados y afectados. Así la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado. Y uno de los aspectos que tendrá relevancia para ello será precisamente la gobernanza. El tejido institucional que configura la gobernanza tendrá sus efectos en la gobernabilidad, es decir, la capacidad de las instituciones democráticas para asumir y procesar democráticamente el conflicto (Kooiman, 2003).

La calidad de la gobernabilidad está basada en el grado de desarrollo institucional de la gobernanza que hay en una sociedad. Como continúa como un sistema es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales instituciones dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

En base a lo analizado, se puede notar que la debilidad institucionalidad se manifiesta en el desarrollo de las mencionadas cadenas de gobernanza sobre todo en los actores públicos. De esta manera el estudio ve en la gobernanza de las cadenas de valor productivas un eje alternativo de fortalecimiento institucional.

Es así, como se explica que en los últimos años se iniciaron extensos debates de cómo el efecto globalizador afecta al desarrollo económico de las zonas, de los países, de las regiones y encontrar factores que en algunos casos han sido vectores de cambio en determinados sectores productivos. Bajo este precepto, se empieza a visibilizar la influencia de la construcción social de una zona geográfica y como los actores de esta, hacen posibles cambios para un mejoramiento de las condiciones de vida.

En el caso de Ecuador, se trata de un país eminentemente agrícola y con evidencias forestales productivas pequeñas, en donde las formas institucionales

ancladas a la producción han sido causa de injerencia en la definición de políticas nacionales y sectoriales. Amerita fijar la atención, en cómo estas formas de organización social determinan reglas, acuerdos entre las empresas consumidoras y las instituciones que las regulan, así mismo determinar cómo se manifiestan las relaciones de poder, y de gobernanza en las cadenas de valor.

En consecuencia, este capítulo se desagrega en una exposición del debate actual de la gobernanza de las cadenas productivas y la influencia de los actores, y finalmente, una descripción breve de la institucionalidad.

Gobernanza de las Cadenas de Valor Globales

Esta teoría fue desarrollada por Gereffi, Humphre y Sturgeon en el 2005 y nace para comprender la mecánica de las industrias globales (*commodities*) y sus relaciones de poder e instituciones. En un país latinoamericano como Ecuador, donde los mecanismos de mejoramiento de vida aún se anclan a los sistemas productivos, esta temática no pierde vigencia; más aún cuando se reconoce la importancia de la gobernanza de las cadenas productivas en los territorios. Este debate ha surgido, en esta década sobre todo con relación al rol que los actores juegan en la gestión del cambio en un entorno globalizado. Estos agentes se reflejan en cómo las organizaciones, puntos claves de las cadenas deben articularse con su ambiente interno, externo y su contexto. Como Sturgeon lo expresa:

Los requerimientos para generar una teoría aplicable son enormes. La economía global ha entrado en una fase de mayor y más profunda integración lo cual está exponiendo a los Estados-nación y territorios a vientos de cambio nunca antes vistos. Éstos vientos pueden impulsar las velas de las empresas locales, destruirlas, o simplemente ignorarlas (Sturgeon, 2011: 13).

A su vez Sturgeon (2011) comenta que esta situación se debe a dos factores de la economía mundial, el primero a una mayor capacidad industrial de los países en vías de desarrollo y el segundo a la tecnología que ha cambiado la reducción de costes de transacción por la reducción de los medios de comunicación. Esto ha generado efectos en que las empresas proveedoras busquen ubicarse en los mercados globales, motivando a una competencia feroz en donde las empresas locales quedan totalmente vulnerables por su poca capacidad de adaptación y una baja cultura de innovación.

Es así como en el año 2000, bajo el auspicio de la Fundación Rockefeller surge una teoría de gobernanza comprendida como las cadenas de valor, cuyo fin es el de

brindar un enfoque de política pública para predecir patrones de gobernanza en redes de producción transfronterizas con aplicabilidad a situaciones reales. Cabe mencionar que aún se debate sobre una orientación concreta de esta teoría. Sin embargo, no resta importancia manifestar la evolución de las cadenas productivas y como llega a las cadenas de valor, haciendo hincapié en las instituciones que controlan estas actividades, motivo de análisis de este estudio.

Este concepto evolucionó con Gereffi (1994), cuando resalta que la apertura comercial, bajo los preceptos del Consenso de Washington, no permite mejorar la capacidad industrial ni productiva. Pues son las empresas de los países avanzados quienes requieren el abastecimiento de las empresas de los países en vías de desarrollo, pues no son propietarios de las materias primas. Por ello se vuelve importante identificar como estas empresas establecen sus redes transfronterizas de producción, es decir la manera como se establece la gobernanza de compradores con sus cadenas de proveedores.

Bajo este escenario, un elemento se visualiza, las relaciones de poder entre los actores de la cadena, en donde el concepto de redes conducidas por el comprador reevalúa la visión de gobernanza de cadenas en cuatro puntos: a) las mejoras en las tecnologías de información permitieron el surgimiento de las redes; b) equipo de capital flexible; c) herramientas sofisticadas de control y seguimiento; y d) mayor subcontratación de manufactureros. Este escenario permitió mostrar lo dinámico que pueden ser las cadenas productivas, y la limitación en la producción de materias primas, por ello es la razón de integrar elementos como las relaciones horizontales de las cadenas y la metáfora de la agregación de valor.

Por lo anterior, Sturgeon (2011) establece que la gobernanza de las cadenas de valor cómo generador de mecanismos que permitan observar o identificar los cambios y predecir los escenarios futuros; siendo necesario identificar que las actividades se agrupan en los eslabones y estas a su vez en varios eslabones, así también cómo se transmiten la información, el conocimiento y cómo se visibiliza el territorio, es decir la ubicación geográfica y su construcción socio-económica.

Así, Sturgeon (2011) presenta cuatro formas de gobernanza: a) Relaciones puras de mercado, marcadas por el precio; b) Relaciones modulares, donde los mecanismos de comunicación e información son de alta tecnología prima en la codificación de la transacción; c) Vínculos relacionales: se practica un traspaso de información tácita entre compradores y proveedores especializados; d) Vínculos cautivos: estos se fijan

por el acceso a información muy detallada a proveedores poco capacitados, y la última tipología tiene que ver con los vínculos intra empresa, que son los procesos gobernantes de la misma empresa.

Además se debe tomar en consideración la complejidad de las transacciones, la codificación de la información y las capacidades de los proveedores, como ejes transversales de análisis.

Este escenario, de acuerdo a los autores especializados en el tema, a los que hace referencia Sturgeon, en su artículo: “De cadenas de mercancías (commodities) a cadenas de valor”, se permitió manifestar la presencia y función de la ubicación geográfica y como ésta define las transacciones, la transferencia de conocimiento y fortalecimiento de capacidades. En otras palabras la conformación de *clusters*.

El ideal sería que al mejorar las competencias de los proveedores, la gobernanza pasa de redes cautivas a redes de cadena más relacional y con mejor codificación a una de características modulares, es decir, cuando

compradores y proveedores reducen la especificidad de los factores al transferir información de manera codificada, pero en base a estándares bien establecidos, conservando la información tácita dentro de cada empresa. Bajo esta acepción, los teóricos del tema, buscan explicar o predecir como los distintos nodos de agregación de valor de una actividad productiva se vinculan dentro de una economía a nivel territorio-espacial(Sturgeon, 2010; 23).

Bajo este enfoque, en las cadenas intervienen dos factores importantes: las relaciones de poder y las instituciones. Pues es necesario comprender porque no se evidencia equidad en la distribución de los beneficios en la cadena, sobre todo en el eslabón primario, como son los productores. Es decir, identificar como se distribuye el poder entre los actores, el rol que juegan las instituciones al marcar las reglas del juego y la relación con su ubicación geográfica. Esta posición, de acuerdo a Sturgeon, permite establecer una “explicación sobre trayectorias evolutivas industriales la relaciones entre actores y decisiones de ubicación de las industrias, e incluso pueden dar luces de hacia dónde van en el futuro” (Sturgeon, 2010; 27).

Específicamente como las cadenas modulares (productivas) los proveedores (productores) “asumen la responsabilidad por un conjunto de actividades y aunque son sujetos de control de los compradores, estos guardan menos poder relativo que los compradores, que tienen la capacidad de cambiar a los proveedores” (Sturgeon, 2010; 29).

Evidenciando un nivel asimétrico del poder en las cadenas de valor, pues la empresas líderes marcan el paso; existe otro actor importante ha considerar: las instituciones ya sean públicas o privadas, quienes establecen las reglas del juego, como bien lo menciona Sturgeon “las instituciones moldean y dan funciones a los mercados y la relaciones entre ellos” (Sturgeon, 2010; 30). Es así, como se establecen límites sobre las actividades, reglas en función de las sociedades donde operan los actores de la cadena. Estableciendo rutinas que fijan las instituciones y los factores culturales, elementos que estructuran las cadenas de valor.

En consecuencia, el enfoque actual de cadenas de valor busca ordenar la complejidad entre el mercado y las jerarquías entre las economía en red como la relacional, la modular y la captiva. Esto permite identificar los niveles de relacionamiento entre los actores agrupados en tres variables: la complejidad de las transacciones, la capacidad de codificación y la competencia del proveedor.

Esto dilucida que a más de las dinámicas de poder y patrones organizativos, la ubicación geográfica es importante, lanzando al debate la formación de clúster vs la industrialización difusa o la reubicación del trabajo. Por lo expuesto esta orientación teórica establece como elementos de análisis las transacciones, las empresas y las industrias. Pues es de su interés definir escenarios que permitan una mayor flexibilidad y adaptación al cambio y de acuerdo a los autores consultados, esto es posible a través de la identificación de las características específicas de las industrias que manifiestan particularidades técnicas y prácticas empresariales, relaciones de poder entre los actores de la cadena y fuera de ella, características del ambiente institucional y social, entorno en el cual se desenvuelven.

La Institucionalidad como un factor clave para la gobernanza de las cadenas de valor

Para efectos de mantener el hilo conductor, es necesario manifestar que las instituciones han sido concebidas de varias maneras. Por un lado se puede pensar en una institución como una organización burocrática con empleados y una dirección física, incluyendo organismos públicos u organizaciones no gubernamentales, agencias multilaterales, gremios, y grupos de incidencia política.

Por otro lado se la puede concebir como “las reglas que gobiernan a una sociedad, ya sea dentro de marcos normativos y jurídicos, o por medio de normas y reglas sociales” (North, 1999 citado en Sturgeon, 2011:20). Las instituciones moldean

y da funciones a los mercados y la relaciones entre ellos. Las reglas impuestas por las instituciones se derivan de las creencias, los valores y los significados, arraigados en las sociedades que las crean, habitan y financian. Como resultado se crean límites sobre las acciones, las cuales deben obedecer a los actores involucrados en el sector, corriendo el riesgo de ser sancionados al no obedecerlas, y creando presiones sobre “las organizaciones para que estas cumplan con las expectativas de comportamiento de las sociedades en las que se desenvuelven” (Yeung, s/f citado en Sturgeon, 2011).

En el contexto de Ecuador, la institucionalidad como la podemos visualizar en las instancias públicas, con su función de hacer cumplir las reglas y normas del Estado para alcanzar las metas de desarrollo del Plan Nacional del Buen Vivir, que se ha tornado como un instrumento rector de planificación del país. Pero en algunos casos los agentes de la institucionalidad revelan su incapacidad para lograr el bienestar común, debido a una coordinación deficiente entre los actores de las cadenas productivas. ¿Cómo se llega a esto?

De acuerdo a Alonso (2008), para corregir esta falla de institucionalidad, las organizaciones deben encontrar un equilibrio a través de un juego interactivo entre los diversos actores implicados y para ello, son “un sistema de diversos factores sociales, reglas, normas, creencias, valores y organizaciones, que conjuntamente motivan una regularidad en el comportamiento individual y social” (Alonso, 2008; 60). Esta modulación de la conducta permite comportamientos coordinados con los actores mejorando la eficiencia agregada de la sociedad.

Sin embargo las organizaciones tienen un papel dual, así por un lado influyen en los comportamientos de los actores y por otro están conformadas por individuos con motivaciones propias. Desde el punto de vista estructural, las organizaciones sociales permiten la articulación de la institucionalidad y el enraizamiento en las conductas individuales de reglas y motivaciones (Alonso, 2008). De esta manera, para alcanzar un buen crecimiento de las organizaciones, se debe considera como factores amenazantes la fragmentación y la desigualdad social.

Por tanto, la desigualdad condiciona la calidad y la credibilidad de las organizaciones sociales, que a manera de cascada influyen en los resultados económicos y en la disposición de un cambio social. Como alternativa de solución las instituciones deben generar dos factores como la *Eficiencia Social*, entendida como la capacidad institucional para reducir costes de transacción y generar comportamientos incentivos – compatibles: es decir, que dan lugar a un equilibrio en el juego

institucional del que todos pueden salir beneficiados desde una perspectiva dinámica; y la *credibilidad*, comprendida como la capacidad de modular la conducta de los agentes, es decir definir contratos inter-temporales válidos (Alonso, 2008: 46).

Bajo este enfoque, en la región latinoamericana diversos grupos, poblaciones, comunidades y organizaciones rurales recurren a las organizaciones sociales para enfrentar un escenario globalizado donde la eficiencia y la credibilidad les permite una sostenibilidad en su territorio y no caer en el grupo de iniciativas rurales frustradas (Berdegué, 2002).

Berdegué (2002), propone una visión más cercana a la realidad, es decir, las organizaciones sociales deben ser la estrategia instrumental para cumplir con los objetivos particulares para alcanzar o acceder a los bienes públicos. Este enfoque destaca tres elementos centrales: a) la organización social no se justifica en sí misma, lo que hace pertinente y necesario preguntar por su eficacia; b) la organización social no sustituye a la acción ni la responsabilidad individual, sino que necesita de ella y, a la vez, la potencia y c) la organización social no es ubicua y permanente, sino coyuntural.

Colocando el desarrollo de capacidades como un elemento determinante para hacer de la organización social un resultado razonable en el tiempo. Pues un “grupo o conjunto social rural con un grado incipiente de desarrollo de sus capacidades humanas y sociales, difícilmente podrá alcanzar objetivos de bien público, donde intervienen numerosos factores, agentes, altos grados de incertidumbre, entre otros” (Berdegué, 2002: 3) y deben limitarse al cumplimiento de objetivos menos complejos basados en la relación de causalidad directa entre acción y resultado.

El sentido de pertinencia la organización social permite una construcción de la identidad local, condición que permite una mayor adaptabilidad a los cambios. Es decir, “la base de la calidad y sustentabilidad de las estrategias de la organización social, no radica en el predominio de una lógica socio-cultural en particular, sino en la capacidad de comunicación y de concertación entre agentes diversos” (Berdegué, 2002: 8).

Las instituciones son fundamentales porque establecen el marco de constricciones y de incentivos de la acción individual y organizativa, hacen razonablemente previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas sensatas. Es decir, las instituciones reducen incertidumbres derivadas tanto de las complejidades de los problemas a resolver como de las limitaciones de las mentes

individuales para procesar la información disponible. Las instituciones, además, median en los conflictos y ofrecen sistemas de incentivos, aportando la estabilidad necesaria para el desarrollo social, y permiten explicar por qué surge la gobernanza en un determinado ámbito, cómo cambia a lo largo del tiempo o por qué se mantiene en un estado determinado (Martínez , 2005).

Esto, determina como la institucionalidad, vista desde las organizaciones sociales apunta al mejoramiento de las condiciones materiales de vida, la modificación de las relaciones de poder interno y la expansión de la ciudadanía. Y se vuelve a la insistencia del desarrollo de capacidades, para la obtención de credibilidad y eficacia, a los procesos de aprendizaje social para la sostenibilidad de las estrategias de asociatividad. Por tanto:

el éxito o fracaso de las estrategias de institucionalidad en términos de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, depende de factores internos (valores, normas de conducta, sistemas de reglas formales, mecanismos para asegurar el cumplimiento de las reglas y los compromisos, y tipo de liderazgo); externos (comunicación y concertación multi-actores y vínculos con ‘motores de sostenibilidad’), y; de contexto (individualismo vs. solidaridad en el plano cultural, competencia vs. cooperación en el plano económico, democracia vs. autoritarismo en el plano político) (Berdegué, 2002; 10).

Finalmente, los dos temas abordados deben ser interpretados como la base para explicar cómo la institucionalidad, a través de las instancias públicas pueden generar beneficios individuales, independientemente de la función institucional (Estado). Aunque no se descarta la necesidad de una mayor intervención en las reglas de juego de los sectores productivos. Es así como dentro del marco metodológico y la exposición de los resultados, las unidades de análisis son la gobernanza productiva forestal y su institucionalidad, tomado al programa PROFORESTAL como estudio de caso durante el período 2008 - 2011.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE LA GOBERNANZA FORESTAL PRODUCTIVA

Condiciones Normativas Nacionales

A continuación se analizarán las leyes a nivel nacional en materia forestal, de igual manera se podrá evidenciar, que hasta el presente análisis no se las ha actualizado. Por otro lado en varias ocasiones, las normas existentes llevan a una confusión sobre las competencias que tiene cada institución.

La Constitución del Ecuador

El Art.1 declara al Ecuador como “un estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”, en esa constitución por primera vez, la naturaleza es sujeto de derechos y se menciona “los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”. Los recursos se encuentran bajo su responsabilidad.

La Constitución promulga el vivir en un ambiente sano, en otras palabras se toma como modelo de desarrollo el *Sumak Kausay*. Concepto que se lo toma de ciertas concepciones y principios indígenas principalmente vinculados al buen vivir. Más, allí de si existe un sentido retórico por parte del Estado en cuanto al uso de este concepto, cabe advertir que en los pueblos existe una visión holística de cómo debería actuar la sociedad con respecto a los recursos naturales, pues estos proveen a los seres humanos de alimentos, refugio y vida, de esta manera se concibe el *Sumak Kausay* (Buen Vivir), *Sumak Allpa* (tierra fértil sin mal) y *Sacha Runa Yachay* (todo el conocimiento ancestral) (Santi, 2006).

El buen vivir constituye un paradigma de sociedad sustentable basado en el acoplamiento equilibrado y equitativo entre la economía y naturaleza, de tal suerte que la “*vida entera*” este garantizada para la especie humana. Es una relación de reciprocidad entre seres humanos y naturaleza, la especie humana al garantizarse a sí misma continuidad, garantiza la supervivencia de todo lo demás (Carpio, 2008).

Por otro lado el Art. 245 de la constitución sostiene que:

EL Régimen de Desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y

ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir; el Buen Vivir requiere que las personas, comunidades pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos y libertades, y ejerzan responsabilidades en el marco del respeto a sus diversidades y la convivencia armónica con la naturaleza.

Es necesario enfatizar que los programas de desarrollo forestal deberían acoplarse o en su defecto tener una relación con el Régimen de Desarrollo antes mencionado. De igual manera deben ser implementados por una entidad pública, en este caso el MAE (MAE). Es así como en el Art. 409 inciso segundo menciona:

En áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona (Constitución, 2008).

En fin, es responsabilidad del gobierno central canalizar el cumplimiento del mandato constitucional al momento de implementar los programas forestales, los mismos que deberán responder a un plan de seguimiento y evaluación por parte del Ministerio del ramo competente.

Desde el gobierno central se deberían desprender competencias y obligaciones, a través de leyes, ordenanzas y otros instrumentos legales y de planificaciones que se enfoquen en los procesos de gobernanza de las cadenas de valor. De acuerdo a Alonso (2008) se podrán diseñar políticas públicas que permitan comprender las tecnologías utilizadas para su ejecución, las herramientas de planificación y sistemas de monitoreo y evaluación, estos mecanismos permitirán identificar los escenarios futuros de aprovechamiento de los recursos forestales. Bajo la misma el sector forestal cuenta con un marco institucional constitucional que respaldaría su desarrollo a escala industrial (EDR1; EDR2. 2010. Entrevista – Empleado Público), pero no se evidencian los resultados en el territorio, ya que muchas de las normativas específicas confunden a los ciudadanos y crean vacíos jurídicos (EUDC. 2010. Entrevista - Investigadora).

Ley de Gestión Ambiental

El Art. 6 dictamina

EL aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrá lugar por excepción previo estudio de factibilidad económico y del evaluación de impactos ambientales,

En el Art. 8¹⁰ “La autoridad ambiental nacional será ejercida por el Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora, y reguladores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental”, en este caso sería el MAE el responsable de las acciones sobre la gestión ambiental en el país.

En consecuencia la Ley de Gestión Ambiental no hace alusión al sector forestal y solo se enmarca de manera general a la normativa ambiental del país y consolida la competencia del aprovechamiento de los recursos naturales a la entidad rectora del tema ambiental. Es necesario tomar en cuenta que cada recurso natural tiene mecanismos de extracción, para el forestal se debe contar con un modelo de gestión para la extracción del recursos con el fin de salvaguardar el patrimonio forestal, siguiendo la investigación se deberá analizar el Texto Unificado de Legislación Ambiental.

El Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS)

En el presente texto se norman las competencias del Ministerio del ramo. Es así como se establecen las competencias tanto de la Subsecretaría de Patrimonio Natural, como institución responsable la cual será la encargada de dirigir y promover la gestión para la conservación y uso sustentable del patrimonio natural del Ecuador.

Bajo la responsabilidad de esta subsecretaría se encuentra la Dirección Nacional Forestal, la cual se encargará de propiciar el manejo sustentable de los recursos forestales y la conservación de su diversidad biológica y cultural asociada, para contribuir al crecimiento económico y desarrollo social. Bajo esta dirección, se encuentra la Unidad de Normativa Forestal, la Unidad de Administración y Control Forestal y la Unidad de Desarrollo Forestal Sustentable.

De esta manera, se establece una institucionalidad para el sector forestal, con una dirección y unidades que normen el establecimiento, manejo y aprovechamiento de los recursos. Estas entidades cuentan con la competencia, figura legal y por ende las herramientas de planificación para la ejecución de programas forestales.

Bajo este contexto, se debe tomar en cuenta que el patrimonio forestal del Estado es aquel “constituido por aquellas tierras que por cualquier título han

¹⁰ Texto II Título II de la Ley de Gestión Ambiental. Publicada en el Registro Oficial Suplemento N°418 del 10 de septiembre de 2004.

ingresado al dominio público, inclusive las baldías, siempre que reúnan uno de los siguientes requisitos¹¹: a) Tener aptitud forestal de acuerdo con la clasificación agrológica; b) Hallarse cubiertas de bosques protectores o productores; c) Hallarse cubiertas de vegetación protectora”

En el Libro III¹² Del Régimen Forestal en el Art. 1 “Impúlsese la actividad forestal en todas su fases, con el fin de promover el desarrollo sostenible y contribuir a los esfuerzos por reducir la pobreza, mejorar las condiciones ambientales y fomentar el crecimiento económico”. Bajo este artículo se puede decir que se han enmarcado las iniciativas forestales en la normativa vigente.

Finalmente en el TULAS, se evidencia un modelo de institucionalidad para la Dirección Forestal Nacional sus componentes, competencias, productos y accionar como otorgamiento de licencias, planes de aprovechamiento, fijación de precios, entre otros. En realidad algunos de estos productos han sido ejecutados e implementados, pero la ejecución de un programa de establecimiento, manejo y aprovechamiento forestal propiamente dicho no ha sido realizada por esta dirección.

Para Sturgeon (2005) esta herramienta jurídica, apalanca un factor importante en la gobernanza de las cadenas de valor que es la institucionalidad, debido a que marcará las reglas y normativas de acuerdo a su zona de acción geográfica, y a su vez moldeará y dará funciones al mercado de la madera. La ausencia de esta figura estatal ocasionaba la problemática, antes descrita.

La Ley Forestal

Ecuador cuenta con una Ley Forestal y de la Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, que fue expedida en 1981, y que hasta la fecha ha sido reformada en más de una ocasión¹³ y que se encuentra en vigencia su codificación expedida el 22 de junio de 2004. Esta codificación se dio con la finalidad de otorgar al Gobierno Nacional, por medio del Ministerio del ramo (MAE), pleno control sobre la tenencia, conservación y aprovechamiento de los recursos forestales del país.

A partir del año 2004 se crea la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador (EDFSE), y bajo la Ley Forestal, se cambió la visión de

¹¹ Art. 9 del *texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS)*

¹² Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria TULAS

¹³ Codificación de 22 julio de 2004. Ley 56-89, 91-90, 95-90, 54-94, 12-97, 67-98, 99-37, y varios Decretos Ejecutivos

incluir criterios de sostenibilidad ambiental. Es necesario señalar que la EDFSE fue revisada y actualizada en el 2004 y se constituyó en el instrumento orientador de la Política Forestal en el Ecuador. En el Art. 4 se establece que

La administración del patrimonio forestal del Estado estará a cargo del Ministerio del ramo a cuyo efecto, en el respectivo reglamento se darán las normas para la ordenación, conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales forestales, y los demás que se estimen necesarios

Es decir el manejo del patrimonio forestal es estatal y será el responsable de su establecimiento, manejo y aprovechamiento.

De igual manera en el Art. 13 se declara obligatoria y de interés público las actividades de forestación y reforestación de las tierras de aptitud forestal, tanto público como privada, así:

Declárese obligatoria y de interés público la forestación y reforestación de las tierras de aptitud forestal, tanto públicas como privadas, y prohíbase su utilización en otros fines. Para efecto, el MAE, formulará y se cometerá a un **PNFR**, cuya ejecución la realizará en colaboración y coordinación con otras entidades del sector público, con las privadas que tengan interés y con los propietarios que dispongan de tierras forestales. La expresada planificación se someterá al mapa de uso actual y potencial de los suelos, cuyo avance se pondrá obligatoriamente en conocimiento público cada año (Ley Forestal, 2004).

Esto debido a que el Ecuador soporta una altísima tasa de deforestación anual, ocasionando pérdida de bosques, suelos, recursos hídricos, recursos energéticos y biodiversidad, y que eso debe ser compensado con el establecimiento de plantaciones forestales con fines comerciales.

Finalmente, es necesario señalar que desde el punto de vista institucional, las entidades encargadas de la aplicación a ley mencionada y vigencia han sido tres. De manera histórica se puede analizar que hasta la fecha de expedición, el organismo competente es el MAGAP. En el año 1992 se creó el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre –INEFAN-, a cuyo cargo pasó la vigilancia del cumplimiento de la Ley. Posteriormente, se crea el MAE (Octubre 1996). En el año 1999, se fusionan en una sola institución el MAE y el INEFAN.

Con este instrumento jurídico la institucionalidad forestal, tiene la competencia y potestad de exigir a los actores involucrados regirse a lo establecido en su circunscripción territorial, lo que va a crear límites de acción que los involucrados deben obedecer (Yeung, S/f). Pero aún no se ha podido establecer líneas estratégicas

para ejecutar esta legislación, es así como Ecuador aún no cuenta con un marco jurídico para ejecutar sus normativas, a pesar de eso el país ha propuesto muchas iniciativas forestales, que contaban con incidencias políticas, debido a esta ausencia de estructura ejecutora, las iniciativas se derrumbaban (EFG1. 2010. Entrevista – Experto Forestal). De igual manera el sector forestal puede contar con un marco legal, pero en la realidad no se ejecuta en el campo, lo que trae consigo complicaciones a los actores territoriales (EUDC. 2010. Entrevista - Investigadora).

Normativas Sectoriales

La legislación ecuatoriana actual no reconoce formalmente el valor agregado y los servicios ambientales de los bosques, los cuales son ecológicamente importantes. La normativa para el aprovechamiento forestal de los bosques están enmarcada en el Decreto Ejecutivo N° 346 emitido el 27 de abril de 2000, reformulado en el Reglamento de Aplicación de la Ley Forestal, incorporando los principios básicos del manejo forestal sustentable.

El Decreto N° 3399, publicado en el registro Oficial 725 del 16 de diciembre de 2002 y Edición Especial N°2 del Registro Oficial de 31 de marzo de 2003, expidió la Legislación Secundaria del MAE, con la cual se introdujeron nuevas reformas al Reglamento de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y con ello al marco institucional y a los procedimientos administrativos de la gestión forestal pública. Además, el 04 de junio de 2004 el MAE expide la norma 039 relativa al Manejo Forestal Sustentable para el Aprovechamiento de Madera (MAE, 2008).

Mediante Acuerdo Ministerial N° 113 del 15 de Septiembre de 2006, El PNFR fue aprobado y otorgado al MAE para su ejecución, este plan tiene como objetivo, implementar proyectos de plantaciones de producción industrial y comercial, forestería social y actividades agroforestales, plantaciones de recuperación, conservación y protección de recursos naturales, especialmente temas de financiamiento, capacitación e investigación forestal y sobre todo, una hoja de ruta para implementar una institución eficiente, eficaz y efectiva que de respuesta a la problemática del mercado de la madera nacional e internacional, responsabilidad social y conservación de los bosques.

En consecuencia, todas estas iniciativas por reactivar el sector forestal fueron fallidas por falta de una institucionalidad consolidada, ausencia de políticas forestales y sobre todo por falta de voluntad política (EDTN. 2010. Entrevista – Empleado

Público). Estos instrumentos legales y de planificación para la ejecución de programas forestales dispersos y un programa estatal (PNFR), no fueron tomados en cuenta al momento de transferir por segunda ocasión al MAGAP, mediante el Decreto Ejecutivo N° 931. Esto debido a que ninguna institución responsable logró ejecutar este plan, el gobierno central decidió tomar una estrategia por conformar una institución forestal que permita crear presiones sobre las organizaciones sociales y actores involucrados para que cumplan las expectativas jurídicas, políticas, económicas, sociales y ambientales que demanda el sector forestal.

Decreto Ejecutivo N° 931 “Transferencia de Competencias”

En 2008 se emite mediante Decreto Ejecutivo No. 931 del 28 de febrero del 2008, publicado en el Registro Oficial No. 292 del 11 de marzo del 2008, en el cual se decreta que las competencias en materia de regulación, promoción, fomento, comercialización, y aprovechamiento de plantaciones forestales y su manejo sustentable con fines comerciales, establecido en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, pasan a ser asumidas por el MAGAP.

De esta manera el MAGAP ejercerá las mencionadas competencias mediante la implementación de actividades de forestación, reforestación, forestería comunitaria y agroforestería, con especies nativas y/o exóticas, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Forestación y Reforestación, expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 113 de 15 de septiembre de 2006 y publicado en el Registro Oficial No. 371 de 5 de octubre del mismo año;

Bajo este contexto en el Art. 3 el MAE seguirá ejerciendo las demás competencias a él atribuidas en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, como son la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; control y protección de bosques y vegetación protectores; protección y regulación de bosques nativos en cualquier estado de conservación; y, control y fomento de plantaciones forestales con fines de protección y recuperación de áreas degradadas, entre otras.

A partir de la transferencia de competencias, la institucionalidad de la Ley Forestal 2004 en la cual dictaminaba como entidad ejecutora al MAE, pierde vigencia y deja al MAGAP como la entidad competente para el sector forestal.

Mediante este decreto ejecutivo, se transfiere las competencias pero no se conforma una institución rectora del sector forestal. De acuerdo a Peters (2005), esto

debilitará la gobernanza forestal, ya que no existiría la personería jurídica que pueda establecer las normas y herramientas de planificación para la ejecución de alguna iniciativa forestal. Este proceso administrativo-jurídico, trajo consigo el deterioro del marco institucional forestal, ya que no se podían establecer los parámetros del PNFR (EDR2. 2010. Entrevista – Empleado Público). Por otro lado, era necesario que las plantaciones forestales productivas no deberían estar en el MAE, debido a que no tienen la competencia productiva, no era su eje de acción, una propuesta podía ser, crear un instituto forestal independiente de estas instituciones, en el cual se manejen todos los componentes del PNFR (EFG1. 2010. Entrevista – Experto Forestal).

Decreto Ejecutivo N° 969 “ Creación de PROFORESTAL ”

Con esa misma visión y mediante Decreto Ejecutivo No. 969 expedido el 20 de Marzo del 2008, publicado en el Registro oficial No. 309 del 4 de Abril del 2008 se decreta la creación de la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador PROFORESTAL, como una entidad de derecho público, con autonomía administrativa y financiera, con domicilio en la ciudad de Quito, adscrita al MAGAP, la cual tendrá como propósito la implementación y ejecución del PNFR.

La Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador PROFORESTAL, tendrá jurisdicción nacional y desconcentración técnica, administrativa y financiera.

En el Art.2, se menciona los productos, actividades y finalidades que ejecutará La Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador PROFORESTAL, tales como: a) La promoción y fomento de plantaciones forestales a establecerse en tierras de aptitud forestal seleccionadas de acuerdo a lo determinado en los instrumentos de gestión aprobados por el Estado para tal fin; b) El Decreto Ejecutivo No. 931 de 28 de febrero de 2008, mediante el cual se transfirió la competencia en materia forestal y de reforestación del MAE al MAGAP; y, c) La implementación y ejecución del PNFR, aprobado mediante Acuerdo Ministerial No. 113 del 15 de septiembre de 2006, publicado en el Registro Oficial No. 371 de 5 de octubre de 2006.

Bajo la transferencia de las competencias, existen contradicciones en la Ley Forestal y TULAS ya que la institución que tenía las competencias forestales antes del acuerdo ministerial en el cual se oficializa el PNFR era el MAE, o en su defecto la Autoridad Ambiental Nacional. Por jerarquía jurídica un decreto ejecutivo está por debajo de una ley, de esta manera las competencias forestales no tenía la base legal para funcionar desde el MAGAP.

Por otro lado, al transferir las competencias mediante el Decreto Ejecutivo N° 931, se otorga al MAGAP, las competencias forestales productivas y sociales pero la competencia de administración de bosques de conservación y su manejo se lo debía mantener el MAE, esto trajo consigo una disociación en los procesos administrativos del aprovechamiento forestal.

De igual manera, al momento de crear la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador PROFORESTAL, mediante el Decreto Ejecutivo N° 969 decreta que esta unidad será la responsable de la ejecución del PNFR, en el cual existen tres programas específicos, que son el establecimiento, manejo y aprovechamiento de plantaciones forestales productivas, agroforestales o sociales y plantaciones de conservación. En este punto surge un problema y un vacío legal sobre las competencias de las plantaciones de conservación, se desconoce la institución responsable de la mencionada competencia, a eso se suma la falta de políticas públicas forestales.

La transferencia de las competencias del sector forestal del MAE al MAGAP, se dio por cuatro factores: a) Posición política por el manejo de la competencia forestal productiva; b) Baja y nula ejecución del PNFR por parte del MAE; c) Ausencia de compromiso en el manejo de los instrumentos normativos para el aprovechamiento forestal (Sistema de Aprovechamiento Forestal –SAF); d) Falta de financiamiento para la ejecución del PNFR desde el MAE; y otros factores de decisión política.

Bajo esta base, es necesario tomar en cuenta que la institucionalidad forestal es una herramienta que requiere la gobernanza de su cadena de valor, para ejecutar su acciones, caso contrario debilitaría su accionar a nivel económico, ambiental y social del sector forestal. Como lo menciona Sturgeon (2011) esta institución debió generar dos factores esenciales, que son *eficiencia social*, la cual es entendidas como la capacidad para reducir costes de producción y transacción, generar incentivos que sean compatibles con la realidad ecuatoriana; y *credibilidad* entre las organizaciones sociales y todos los actores involucrados en el sector forestal. Caso contrario esta se debilitará y podrá fácilmente desaparecer o en su defecto no cumplirá con sus expectativas con las cuales fue creada. Al momento de conformar una institución forestal en el MAGAP, debió contar con la infraestructura adecuada sobre todo para el seguimiento de sus planes de acciones (EDR4. 2010. Entrevista – Empleado Público). Debido a que el MAE, no tiene la capacidad para dar seguimiento al aprovechamiento

forestal, menos al manejo de las plantaciones forestales (EUDC. 2010. Entrevista - Investigadora).

Las Políticas Públicas en el Sector Forestal Productivo

Políticas Nacionales del Sector Forestal Productivo

El diseño y análisis de la política pública es indispensable, es así como Narváez (2009) plantea que las etapas de formulación de una política pública son: establecimiento de la agenda política, definición de los problemas, la previsión, establecimiento de objetivos, y la selección de la opción. “En síntesis, la idea es que las políticas públicas sirven para evaluar el sistema político” (Narváez, 2009: 163). Es decir, dentro de la agenda de cada gobierno se maneja políticas públicas pero:

Las políticas ambientales públicas internas no deben entenderse como referidas apenas por las cuestiones específicas de su propia agenda, sino por el conjunto de políticas y problemas colocados en el debate, y no sólo a determinados objetivos, ya que la complejidad de los mismos lleva a los actores a involucrarse en la producción de medios (técnicos, políticos y culturales, en sentido amplio) para su realización (Narváez, 2009: 175).

Desde la perspectiva de uno de los funcionarios entrevistados se plantea analizar la relación que existen entre las políticas públicas nacionales, y su relación con las políticas sectoriales y su incidencia en los planes, programas y proyecto forestales en ejecución y por ejecutarse, con el fin que se pueda evidenciar si existió un proceso al momento de diseñarlas y sobre todo tomar en cuenta este estudio como un hito para evaluar el sistema políticas del sector forestal (EDP. 2010. Entrevista – Empleado Público).

Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013

El gobierno central plantea políticas públicas ambientales en su Plan Nacional de Buen Vivir 2009 – 2013. Es desde aquí donde se desprende el requerimiento de contar con una institución responsable del establecimiento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales con que cuenta el país.

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013 en su Objetivo N. 4 se plantea “Garantizar y manejar sustentablemente los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable” dentro del cual establece como política “Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina,

considerada como sector estratégico”. Así mismo, se plantea en el literal f “Desarrollar proyectos de forestación, reforestación y revegetación con especies nativas y adaptadas a las zonas en áreas afectadas por procesos de degradación, erosión, desertificación, tanto con fines productivos como de conservación y recuperación ambiental”.

Sobre la base de los enunciados expuestos del Plan del Buen Vivir el Gobierno Central promueve su agenda de trabajo e impulsa la creación de programas o planes forestales, pero ni el Plan Nacional del Buen Vivir, ni la Constitución dimensionan un modelo de gestión para una gobernanza forestal.

Es necesario señalar, que conforme establece el Plan Nacional del Buen Vivir el gobierno actual busca un Estado democrático que requiere de instituciones políticas y modos de gobernanza pública en la toma de decisiones y en el control de la acción estatal (PNBV, 2009). Por esta razón lo que se debió propiciar, es la participación consensuada de los diferentes actores involucrados (Estado, sociedad civil, sector privado empresarial), para la formulación de una política pública fortalecida y respaldada por todos los sectores involucrados. Para Mayntz (1998) de esta manera se construye la gobernanza, la cual busca ordenar la complejidad entre el mercado y las jerarquías que existen.

Desde la perspectiva de uno de los funcionarios entrevistados “Este marco de políticas permiten trabajar de manera adecuada los proyectos de desarrollo forestal, pero no tienen la metodología para aterrizar sus líneas de acción al territorio, en consecuencia crean confusión al momento de ejecutarlos” (EUDC. 2010. Entrevista - Investigadora).

Políticas Sectoriales del Sector Forestal Productivo

Históricamente, la información forestal del Ecuador, era escasa y sobre todo servía para proyectar escenarios de tipo comercial, que a su vez no eran confiables, ya que el mercado ilegal de la madera aún persiste, y en menor grado por ausencia de motivaciones científicas o de investigación en la materia. Las principales razones que despiertan el interés en los recursos forestales del país están alrededor de su cantidad, calidad y características especiales que algunas especies forestales tienen, como el cedro y la balsa.

En tal virtud el Ecuador, ha generado varias iniciativas forestales¹⁴, que en transcurso del tiempo han generado nuevas perspectivas para la implementación de nuevos planes, debido a que han surgido errores institucionales y organizativos cometidos durante su ejecución.

Como lo expresa la ley y siguiendo los lineamientos internacionales del Convenio de Diversidad Biológica (1992), el Ecuador a través del MAE en conjunto con la consultora brasilera SCTP, diseñó un PNFR 2006, publicado en el Registro Oficial N° 371. En este se argumenta que la repoblación forestal es necesaria para alcanzar el desarrollo forestal sustentable del Ecuador, ya que mejora la calidad de vida de la población.

El PNFR menciona que se debe establecer plantaciones forestales tanto de producción como de protección, con el fin de reducir la presión actual sobre los bosques nativos, generar fuentes alternas de abastecimiento de materia prima, recuperar los suelos erosionados, preservar las cuencas hidrográficas, incorporar a las comunidades campesinas en sistemas agrosilvopastoriles y crear fuentes de empleo (PNFR, 2006).

El PNFR en el Ecuador¹⁵ tiene como meta total un millón de hectáreas, en un período de 20 años. Este plan considera prioritario implementar los siguientes programas: a) Programa de plantaciones de protección y conservación, orientado principalmente a la recuperación y/o mejoramiento de cuencas hidrográficas; b) Programa de forestería social y agroforestería, que incluye entre otros, la forestación de linderos, cortinas rompe vientos, los sistemas agrosilvopastoriles, entre otros; c) Plantaciones comerciales e industriales, con el objetivo de generar materias primas para la industria, construcciones rurales y otras.

De igual manera plantea el diseño de estrategias como: legalización de tierras y la zonificación, que el funcionamiento de la Unidad Ejecutora del PNFR no será cargado al costo del proyecto, la mano de obra utilizada en los proyectos de forestación será de lugar y se reconocerá un salario justo y al final del proceso, en la cosecha o etapa de aprovechamiento, al propietario de la tierra se le reconocerá su participación en la utilidades (PNFR, 2006).

¹⁴ Ver Capítulo 1 “La Institucionalidad Forestal Productiva en Análisis”, donde se detallan las iniciativas forestales

¹⁵ *Idem.*

En base al instrumento jurídico de creación de Proforestal, antes analizado, dicha Institución tenía la misión de “Implementar y ejecutar el PNFR, que contempla plantaciones para la protección y conservación, forestaría social, sistemas agroforestales y plantaciones comerciales e industriales, para convertir al Ecuador en una potencia forestal”. Como se pudo evidenciar en el análisis anterior ya no sería competencia del MAE ejecutar el Plan mencionado, sino del MAGAP.

De igual manera se estableció como visión, que la Unidad mencionada debía “Constituirse en los próximos años, en la entidad estatal especializada en la repoblación forestal, que impulsa el desarrollo socio-económico y ambiental del país, con miras a mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos”. Con estas premisas lo que buscaba el presente gobierno es promocionar y expandir la empresa maderera y mejorar la calidad de vida de los grupos de personas que trabajan en este sector de manera clandestina, y que sean trabajadores legalizados.

Esta Unidad se planteaba como objetivo principal

Generar una base sustentable que permita un desarrollo forestal del Ecuador y consecuentemente el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos, a través de: plantaciones para la protección de los ecosistemas, sistemas agroforestales y plantaciones comerciales e industriales; así como, disminuir la desertificación, la degradación de los suelos y propugnar la recuperación del medio ambiente¹⁶.

Para llegar a cumplir con el objetivo de PROFORESTAL se planteó líneas estratégicas como: a) Crear fuentes alternativas de abastecimiento de materias primas maderables y no maderables para satisfacer las necesidades del sector agroproductivo, industrial y artesanal y dinamizar la economía nacional, en base a recursos renovables como el forestal; b) Generar procesos de protección del agua, suelo, ecosistemas frágiles y biodiversidad; c) Contribuir con el secuestro del Carbono y la reducción del calentamiento global del planeta; d) Generar puestos de trabajo, especialmente en el sector rural; y, e) Generar divisas para el país¹⁷.

En consecuencia, la forma en que se concibió la unidad PROFORESTAL y la gestión por ejecutar El PNFR, en principio tuvo aceptación por parte de los sectores involucrados, ya que se consideraba como la institución, gestora de un programa

¹⁶ Estatuto Orgánico de Proforestal. Publicado en el Registro Oficial N° 435; Suplemento del 29 de Septiembre de 2008.

¹⁷ *Idem*

forestal completo y que mediante su institucionalidad podría fortalecer la cadena productiva maderera en Ecuador. Para Sturgeon (2001) las organizaciones sociales involucradas en el sector forestal se deberían concebir como una institución gestora de la política pública forestal, como la responsable de exigir el cumplimiento de la normativa y sobre todo como la responsable de emitir las directrices para el control del mercado de la madera y lo que implica.

Actores Coordinadores Sectoriales

Los actores corresponsables en el manejo de los bosques son los propietarios de la Unidades de Producción Agrícolas (UPA), por ser los responsables directos de la gestión de los recursos naturales que se hallan a su disposición. Los gobiernos seccionales, los organismos de desarrollo, ONG y sociedad civil también son otros actores importantes, que influyen el manejo de estos bosques. En consecuencia la puesta en marcha de un programa forestal debe tener un módulo para la asistencia técnica y capacitación para este sector, con la finalidad de socializar el programa a ser ejecutado.

Es necesario tomar en cuenta que la descentralización es vital para este proceso, por tal motivo las competencias, responsabilidades y aportes se distribuyan desde el gobierno central hasta el nivel local, es así como al gobierno central le atañe actualizar el marco legal forestal, controlar y monitorear la actividad forestal, y ejercer la Autoridad Nacional Ambiental Forestal.

En cuanto a los gobiernos locales, de acuerdo al Código de Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, les compete establecer un catastro forestal de la región, preparar personal profesional y técnico, mejorar la gestión forestal estatal, ya que la política forestal deberá dar énfasis a la recuperación de espacios con bosque.

En lo que respecta a la empresa privada, tiene la responsabilidad social y ambiental en el aprovechamiento de los bosques mejorar las tecnologías de explotación y procesamiento, con el fin de incrementar la productividad y disminuir costos, reinversión en el manejo e incremento de la cobertura forestal, mejorar la competitividad de las empresas elevando los niveles de calidad de los productos maderables orientados al mercado nacional e internacional.

El papel de los organismos internacionales es brindar el asesoramiento técnico a empresas y organismos del Estado, desarrollo y fortalecimiento de capacidades,

apoyar en la realización de estudios, especialmente, en temas de comercialización de productos forestal en el mercado internacional (MAE, 2008). Desde la Secretaría Nacional de Desarrollo (SENPLADES), la cual es la encargada de la planificación del desarrollo nacional, de modo participativo, incluyente y coordinado que tiene a su cargo la Planificación Nacional que es normativa para todo el país y se expresa en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013. Debe planificar las actividades sectoriales que afectan a los bosques al igual que las actividades extractivas (petróleo y minería), construcción de infraestructura vial e hidroenergética que tienen gran impacto sobre los recursos forestales del país, la misma tiene como objetivo priorizar los planes, programas y proyectos forestales a fin que generen divisas para el país.

El MCPEC es el ente coordinador de la producción que articula las propuestas productivas con los diferentes estamentos del Estado. Tiene como misión generar, coordinar, articular, impulsar y evaluar las políticas, programas, proyectos y estrategias de producción, empleo y competitividad del Consejo Sectorial de la Producción, orientados al cambio de la matriz productiva del Ecuador.

En fin, se debe considerar (Sturgeon, 2011) que bajo estos instrumentos de planificación y administración pública la institucional forestal se encuentra debilitada, ya que no es un tema prioritario para el país.

Desde la perspectiva de uno de los funcionarios entrevistados “Es necesario concebir a una institución forestal desde la visión de cadenas de mercancías con miras para desarrollar cadenas de valor, lo que permitirá el fortalecimiento de capacidades entre las instituciones del Estado y transferencia de conocimientos interinstitucional, con el fin de concebir al sector forestal desde una visión unificada e integral al momento de ejecutar un plan o programa forestal” (EDP. 2010. Entrevista – Empleado Público).

Actores Rectores de la Política

La institución encargada de administrar los bosques nativos primarios y secundarios es el MAE, a través de la Dirección Nacional Forestal. Este organismo es el responsable de formular las políticas y el marco normativo, que regulan el aprovechamiento y manejo sustentable de los recursos forestales.

A más del MAE, otras instituciones gubernamentales tienen competencia en el manejo de bosques. El MAGAP está encargado del manejo y tenencia de las tierras

productivas y de la forestación y reforestación productiva (a través de la producción de madera en plantaciones), hasta el 2012 con PROFORESTAL.

Desde el 2009 el MAGAP cuenta con el programa SIGTIERRAS, un Sistema Nacional de Información de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica que tiene como objetivo establecer un sistema de administración de la tierra rural a nivel nacional, que garantice su tenencia y proporcione información básica para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

Entre los beneficios del programa se espera generar información sobre la realidad de la distribución de la tierra rural, incrementar la seguridad en la tenencia y reducción de conflictos de tierras y aportar al conocimiento sobre el estado de conservación de áreas naturales protegidas, bosques protectores, patrimonio forestal y áreas de bosque y vegetación nativa.

La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) tiene el objetivo de promover la protección de las cuencas hidrográficas con énfasis en la conservación de páramos y bosques nativos, para preservar los acuíferos y la buena calidad de agua en sus fuentes.

Estos actores rectores mencionados no han trabajado en conjunto, y no han podido socializar sus agendas ministeriales, a fin de no duplicar esfuerzos en la generación de información forestal y en la ejecución de planes, programas y proyectos forestales. Esto ha consecuencia de una ausencia de concepción del sector forestal desde la visión de la gobernanza en la cadena productiva forestal y lo que permitirá mejoras en la tecnología de la información entre cada institución, sistemas de seguimiento y evaluación, socialización de avances y resultados entre instituciones

PROFORESTAL como Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal

De acuerdo a lo analizado en los capítulos anteriores, se entiende que existen grandes extensiones territoriales con suelos en diferentes procesos de deterioro los mismos que deben ser manejados de manera integral con un fuerte componente forestal. Particular atención se debe a las cuencas hidrográficas que proporcionan agua para consumo humano y riego, y donde se desarrollan proyectos hidroeléctricos (MAE, 2006).

En este contexto y en cumplimiento de lo establecido en las leyes antes mencionadas y sobre todo en el PNFR, el cual identifica soluciones planificadas y eficientes a los ejes causantes de la deforestación acelerada en el país y propone

estrategias intersectoriales que permitan solucionar la demanda de madera y otros productos forestales tanto nacional como internacional, a través de plantaciones comerciales y con vocación social, así como sectores de reforestación con fines de conservación.

Bajo esta contextualización se debe tener una visión de la frágil institucionalidad forestal en el Ecuador si bien a nivel normativo el interés por conservar la naturaleza y los recursos forestales se enmarca en la Constitución del Ecuador (2008), Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013), Ley de Gestión Ambiental (1999), TULAS (2003) y la Ley Forestal (2004).

Es así como a partir del año 2007, el Presidente Rafael Correa apuesta al desarrollo del sector forestal ecuatoriano y dispone su institucionalidad, con la finalidad que el MAE se concentre en la administración de los bosques nativos y el MAGAP, a través de la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador - PROFORESTAL, ejecute El PNFR, para lo cual se expidió el 28 de febrero del 2008, el Decreto No. 931.

De acuerdo al Decreto Ejecutivo No. 969 de 20 de marzo de 2008, la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador, PROFORESTAL, es una Entidad de derecho público, con autonomía administrativa y financiera, con domicilio en la ciudad de Quito, adscrita al MAGAP, la cual tiene como propósito la implementación y ejecución del PNFR. Para su implementación se proyectó un financiamiento en primera instancia de alrededor de 136 millones de dólares para los 4 primeros años de operación, que debían ser entregados conforme a la ejecución de planes, programas y proyectos.

Los procesos que participaron en la generación de productos y servicios de PROFORESTAL, se ordenaron y clasificaron en función del grado y nivel de contribución al cumplimiento de la misión institucional, de esta manera se definieron procesos institucionales como:

Procesos Gobernantes

Se establecieron las directrices y guías necesarias que permitieron la eficiente gestión institucional.

Procesos Agregadores de Valor

Generaron el portafolio de productos y servicios destinados a la satisfacción de necesidades de las asociaciones sociales principalmente, dentro del marco de la misión institucional, constituyéndose en la razón de ser de la Unidad.

Procesos Habilitantes

Estuvieron encaminados a la generación de productos y servicios para la satisfacción de las necesidades y requerimientos de los procesos gobernantes, agregador de valor y de sí mismos, proporcionaron a la organización la asesoría y el apoyo necesario para la continuidad de la gestión;

Procesos Desconcentrados

Encargados de generar productos y servicios directamente a las asociaciones sociales. En definitiva los procesos deben plasmarse en flujograma el cual evidencia las actividades y se muestra como se vinculan tanto los procesos gobernantes como los habilitantes y desconcentrados.

Ilustración 5.-Mapa de Procesos



Fuente: Proforestal, 2008.

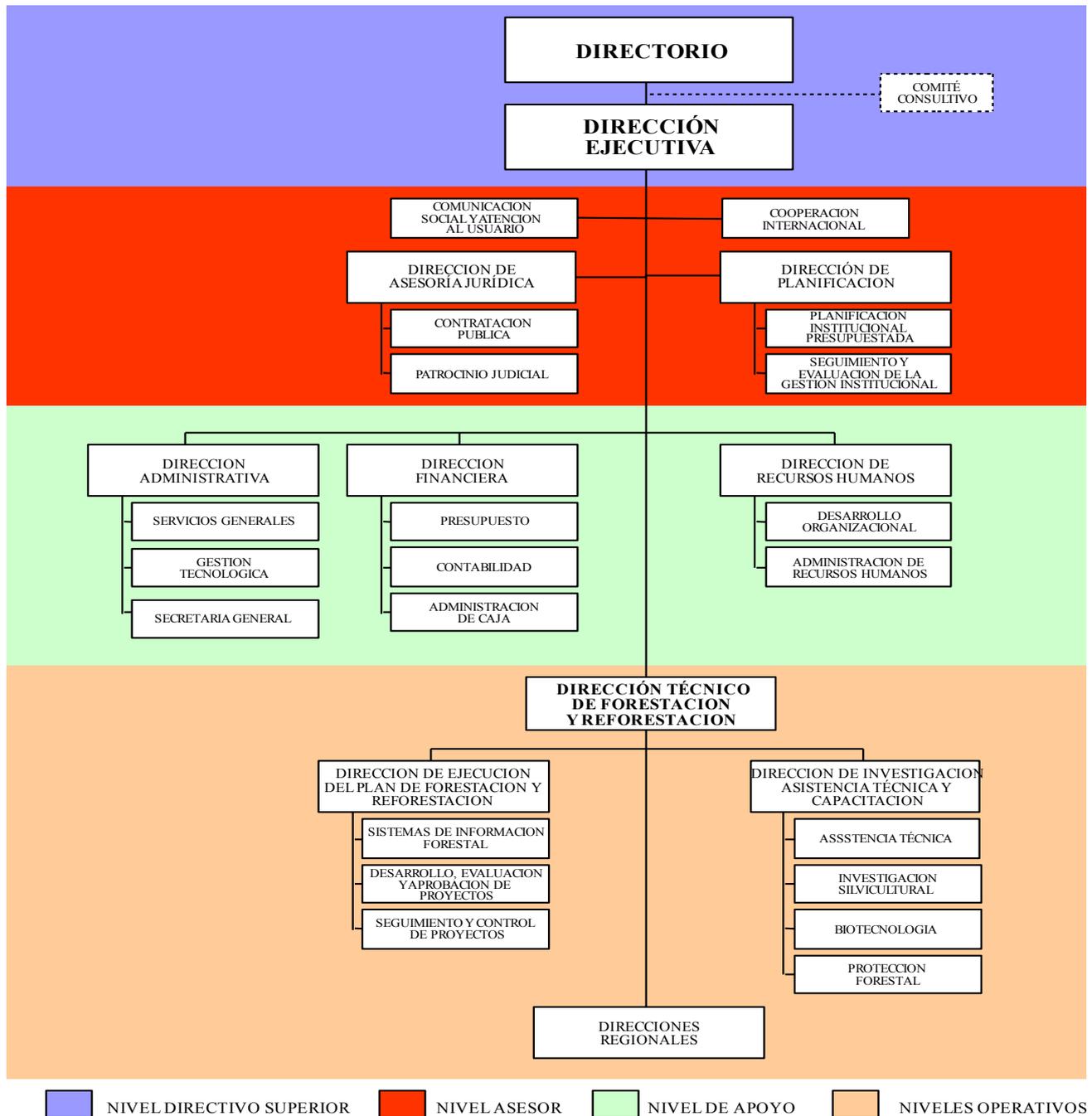
Estructura Institucional

Según el Acta No. 2 del 28 de mayo de 2008, el Directorio aprobó el “Proyecto de Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador- PROFORRESTAL”- luego el Ministerio de Finanzas emitió un dictamen presupuestario favorable para la expedición del Estatuto Orgánico Organizacional por Procesos de PROFORRESTAL, (oficio No. MF-

SP-CDPP-2008-303218, del 18 de julio del 2008). Posteriormente, la SENRES (oficio No2008-0004864, del 14 de agosto del 2008), emite dictamen favorable, al proyecto de Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador –PROFORESTAL, por tanto, en uso de las facultades que le confiere el Art. 12 del Decreto Ejecutivo No. 969, el Director Ejecutivo de PROFORESTAL, da paso a la aprobación del mencionado Estatuto el 25 de agosto de 2008.

Bajo el contexto PROFORESTAL, contó con un Comité de Gestión de Desarrollo Institucional, conformado por el Director Ejecutivo o su delegado, quien lo presidió, un responsable por cada uno de los procesos y por el responsable de la Unidad de Administración de Recursos Humanos .

Ilustración 6.- Estructura Orgánica Funcional



Fuente: Proforestal, 2008.

En términos generales, la estructura institucional PROFORESTAL, tal como fue diseñada y enmarcada en procesos, podríamos decir que terminó adoptando un carácter burocrático que hace parte de la administración pública (North, 1999). Sin embargo uno de los principales problemas fue la ausencia de comunicación y funcionamiento integral y articulado entre todos estos procesos. Siguiendo los planteamientos de Sturgeon (2011) podemos considerar que a PROFORESTAL se lo

concebido como una organización burocrática con empleados y una dirección física, que incluía la relación con otras agencias multilaterales, gremios de incidencia política y no como la figura que emite las reglas que gobiernan el sector forestal, dentro de los marcos normativos y jurídicos existentes en el país. Es decir la que moldea y da funciones al mercado de la madera a fin de no tener problemas de deforestación, tala ilegal y problemas ambientales ocasionados. Para Peter (2005), la concepción de una estructura jerárquica institucional, traerá consigo problemas de poder.

En el caso en estudio conforme lo plantea uno de los entrevistados “se debió cambiar la concepción de un modelo de gobernanza y gobernabilidad por jerarquías al interior del sector, debido a que no garantiza la legitimidad y eficacia de los procesos burocráticos. Era necesario que este programa forestal rompa el paradigma del control y comando que tenían las autoridades forestal anteriores” (EFG1. 2010. Entrevista – Experto Forestal).

Componentes Forestales de PROFORESTAL

La Unidad, dentro de sus competencias para la ejecución de acciones y cumplimiento del objetivo planteado, se planteó tres programas de plantaciones, que se describen a continuación:

Plantaciones de Protección y Conservación

El programa estableció como objetivo general la recuperación de tierras forestales degradadas así como proteger los recursos naturales y las obras públicas, mediante actividades de forestación, reforestación y manejo de los bosques secundarios con fines de protección y conservación para propiciar usos, bienes y servicios (Proforestal, 2008). Además, entre sus objetivos buscaba promover la incorporación de los adelantos tecnológicos silviculturales a partir de la investigación y su utilización por los sistemas de extensión y fomento. Las acciones principales incluyeron:

- Diseño y puesta en funcionamiento a nivel piloto de sistemas de extensión y fomento para fines de producción industrial;
- Desarrollo tecnológico para prácticas de plantaciones;
- Definición de una pauta informativa promocional sobre las plantaciones forestales para la economía del país y el bienestar de la población;

- Recuperar y recopilar la información existente de las investigaciones forestales realizadas y actualmente dispersas.

Plantaciones Sociales y Agroforestales

El programa estableció como objetivo general la contribución al manejo sustentable de los recursos forestales y seguridad alimentaria de la población ecuatoriana, y desarrollar capacidades locales con equidad para el manejo comunitario de los recursos forestales (PROFORESTAL, 2008).

En este ámbito se estipuló la compilación de informaciones sobre sistemas agroforestales en tres regiones geográficas con el propósito de sistematizar sistemas prioritarios para las condiciones de la producción campesina a lo largo del país y fundamentar la estrategia del PNFR. Básicamente la diseminación de estos sistemas deberá contribuir para la elevación del Índice de Desarrollo Humano - IDH de regiones empobrecidas, mediante:

- Capitalización de la finca campesina
- Mejorías sociales y económicas de impacto sobre la alimentación, salud e infraestructura social;
- Mayor acceso al mercado y seguridad en términos de tenencia de la tierra.

Plantaciones Industriales y Comerciales

El programa estableció como objetivo general el incremento del área de plantaciones forestales con especies nativas y exóticas que provean de materia prima suficiente y de buena calidad, a la industria y al mercado nacional e internacional, dinamizando la economía del subsector forestal y de los actores involucrados en la ejecución de tales plantaciones (PROFORESTAL, 2008).

Las acciones principales del programa fueron orientadas para la priorización de áreas para repoblación y consolidación de apoyo de plantación a zonas de riesgo. Parte importante de las acciones estuvo relacionada con las corporaciones regionales de desarrollo y con las instituciones, fundaciones y la banca de desarrollo vinculadas con proyectos de protección ambiental. El manejo de estos 3 componentes no garantizaban la ejecución del PNFR, solo llevaban a confusiones de competencias, más aún si no existían las políticas, mecanismos y directrices forestales para la ejecución de proyectos en el territorio. Como lo menciona un entrevistado “Este vacío de competencias solo perjudicaría a los posibles beneficiarios de los programas

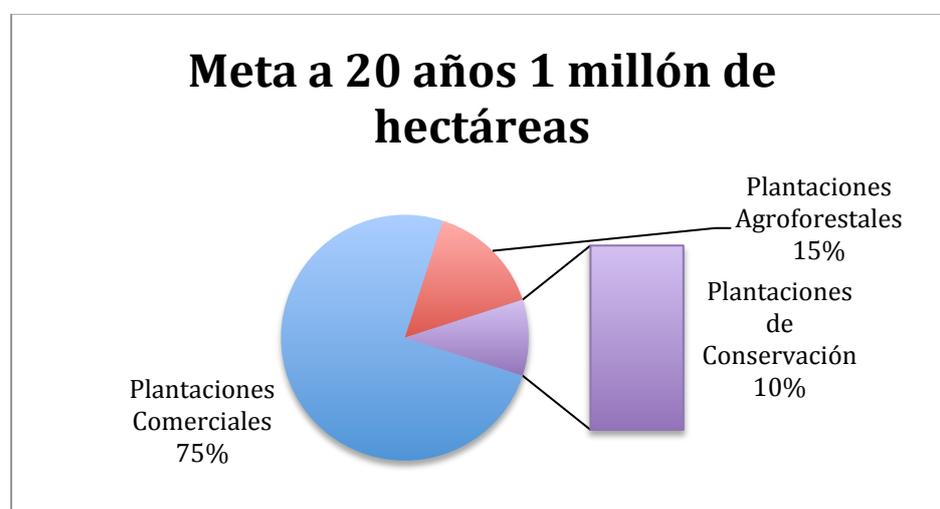
forestales, como son las comunidades, pueblos y personas naturales que confiaban en un manejo forestal sostenible” (EDTN. 2010. Entrevista – Empleado Público).

Metas de PROFORESTAL

Bajo estos programas la Unidad se planteó metas de ejecución que iban de acuerdo al Plan Nacional del Buen Vivir y a la coyuntura política del Gobierno. Por esta razón se planteó como meta, forestar y/o reforestar 1 millón de hectáreas en 20 años, para los siguientes programas de plantación:

- 750 mil hectáreas de plantaciones de producción industrial y comercial;
- 150 mil hectáreas de plantaciones agroforestales;
- 100 mil hectáreas de plantaciones de conservación y protección de recursos naturales y obras de interés público.

Ilustración 7.- Metas de PROFORESTAL



Elaboración propia

Es decir que anualmente, estaba previsto forestar y/o reforestar aproximadamente 50 mil hectáreas: 37500 de plantaciones de producción industrial y comercial; 7500 de plantaciones agroforestales; 5000 de plantaciones de conservación y protección. Pero como se evidencia tanto en el presupuesto fiscal, como en la visión política del gobierno estas metas han encontrado muchas rutas críticas, las cuales han impedido el cumplimiento de los hitos intermedios para alcanzar la meta del programa (PROFORESTAL, 2008).

Como meta ambiental se estableció la reducción de la presión sobre los bosques nativos mitigación de emisiones de gases que producen efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción de gases), producción y protección del agua para consumo humano, actividades agropecuarias y/o proyectos hidroeléctricos, fomento de la biodiversidad, producción de humus y mejoramiento de los suelos, captura de carbono, generadora de servicios ambientales; protección y conservación del suelo y otros recursos naturales; y mejoramiento de la belleza escénica para fines científicos turísticos.

Todas las metas surgieron bajo la concepción del gobierno por dar impulso al sector ambiental no obstante el cumplimiento de las metas no necesariamente fue congruente, por distintos factores de la realidad política, social e institucional del país.

Finalmente, se puede deducir que no se tomó al programa forestal a largo plazo, al contrario se lo tomó como un eje de metas a corto plazo que buscan resultados de gestión de manera inmediata, con el fin de justificar su financiamiento o las decisiones políticas para su creación. Por parte del gobierno central se buscaba resultados a corto plazo, era imposible que un programa forestal de resultados cada 15 días, con indicadores mal estructurados por parte de las autoridades del MAGAP (EDE. 2010. Entrevista – Empleado Público; EDTN. 2010. Entrevista - Empleado Público; y EDP. 2010. Entrevista - Empleado Público).

Incentivos Económicos de PROFORESTAL

Para el ámbito económico considerándose los beneficios a través del cobro del IVA, se esperaba que el fisco recaude 97 millones de dólares anuales, por la primera transacción comercial de la madera en pie; un incremento del PIB mediante el establecimiento de nuevas industrias y mayores exportaciones; que la producción papelería nacional ahorrara 160 millones de dólares y que se obtuviera una balanza comercial positiva.

Para el ámbito social se esperaba la creación de 15.000 nuevos puestos de trabajo directo y permanente, sin contar con las plazas de trabajo que se necesitarán para el proceso industrial y de transporte de madera. En definitiva, lo que se planteaba con este programa era visibilizar a los grupos de personas que trabajaban en la clandestinidad dedicados a la tala de madera ilegal arraigada en el país que estado encubierta por el poder de las mafias que han contralado a este sector.

Promoción de PROFORESTAL

En función del posicionamiento del PNFR y PROFORESTAL a nivel nacional; como objetivos secundarios de esta estrategia se pueden mencionar los siguientes:

- Dar a conocer que los beneficios sociales, económicos y ambientales que ofrece El PNFR, a través de directrices, procesos y procedimientos, sustituyen la tala del bosque primario mediante la explotación planificada de Plantaciones Renovables;
- Generar valores protegiendo el ambiente;
- Promover el aspecto y área social, ambiental y productivo, mediante un énfasis en la difusión. Bajo esta visión de promoción se debió hacer un estudio sociológico de la visión y los diferente imaginarios de las poblaciones donde intervendrían los programas mencionados.

Con base en estos objetivos se planteó conforme enuncia un entrevistado “la estrategia de promoción para pequeños y medianos propietarios de tierras, comunidades y beneficiarios del PNFR; entidades del sector público; grandes propietarios y empresarios; y entidades internacionales” (EDTN. 2010. Entrevista - Empleado Público) .

Gestión de PROFORESTAL

Se planteó de manera técnica la operatividad de los programas en el campo como la adquisición semillas y plántulas, se desarrolló un proyecto el mismo que requirió un enfoque participativo de los actores de las provincias y por ello se consideró la inclusión de los mismos en procesos de capacitación orientados a la formulación de proyectos forestales. Los mismos que luego de evaluar su factibilidad pasaban a formar parte del banco de proyectos forestales de la unidad.

Todo lo relacionado con el proceso del establecimiento de una plantación debió ser realizado por Operadores Forestales, quienes estaban encargados desde la adquisición de semillas, producción de plántulas y establecimiento de las plantaciones. El mantenimiento de las plantaciones lo podría realizar la Operadora Forestal que estableció la plantación o cualquier persona natural o jurídica que para el efecto se inscribiera en el Registro de PROFORESTAL.

El personal técnico de PROFORESTAL dice un entrevistado “estuvo previsto que se dedique exclusivamente al seguimiento y evaluación de los proyectos implementados, además de dar asistencia técnica a los beneficiarios de los proyectos, complementándose con la búsqueda de nuevos beneficiarios y formulación de los proyectos según los formatos establecidos” (EDTN. 2010. Entrevista - Empleado Público).

Uno de los valores agregados se contemplaba en los programas forestales, era la generación de mano de obra campesina, lo que implicaba incidir en la reducción de la pobreza y desocupación en el campo. Así, con el establecimiento de plantaciones de tipo social.

La generación de empleo directo e indirecto se consideró de gran envergadura, tomando en consideración que se estipulaba se requeriría alrededor de 12.706.000 jornales durante la ejecución del programa; sin considerar la mano de obra que se hubiese requerido durante el aprovechamiento de las plantaciones. Finalmente, indica un entrevistado “la gestión de PROFORESTAL, tenía lastres desde su inicio, es decir desde su creación, luego la falta de financiamiento para su institucionalidad, traería consigo problemas en el cumplimiento de sus metas” (EDP. 2010. Entrevista - Empleado Público). De igual manera su concepción como un proyecto que arrojaría resultados de impacto de manera mensual, sólo provocaron cambios de autoridades de manera permanente.

Seguimiento y Evaluación Institucional de PROFORESTAL

Las actividades de seguimiento y monitoreo del programa se sujetaron a las directrices impartidas por la Subsecretaría de Planificación y estarían alineadas con los requerimientos de información respecto a cumplimiento de inversión y metas del MCPEC y SENPLADES. Dichas actividades serían instrumentalizadas a través del Sistema de Seguimiento de Proyectos que debían ser implementados por el MAGAP.

PROFORESTAL tenía que realizar la actualización de la línea de base en concordancia a la implementación del PNFR. El programa contemplaba metas globales y anuales que implicaban una incidencia positiva sobre la realidad nacional; las mismas fueron objeto de seguimiento y evaluación anual. Es de esta manera como se vincularon las políticas diseñadas por la Unidad y su operatividad en el campo.

En base a este planteamiento de estructura institucional, se puede reflexionar que la instancia PROFORESTAL, era una estructura burocrática gigantesca, con

muchas líneas de acción y estrategias poco claras. Como lo menciona Alfonso (2008) no se conjugaban las interacciones de las organizaciones sociales y los actores involucrados con el fin de generar estrategias de gestión para mejorar la eficacia del sector forestal.

Análisis Institucional de PROFORESTAL

Análisis del Directorio de PROFORESTAL

El Directorio de PROFORESTAL nunca aprobó un Plan de Gestión Institucional, que debía contener las políticas, estrategias, mecanismos de promoción y fomento de plantaciones forestales, procesos de capacitación e investigación previstos en el PNFR, definición de prioridades y metas anuales reales, recursos necesarios y otros aspectos, que orienten la elaboración de los Planes Operativos Anuales POA's, que tampoco fueron aprobados.

Un claro ejemplo es que a inicio de la gestión de PROFORESTAL en cada una de las provincias, se conoció por disposiciones verbales, que la repartición de utilidades por el aprovechamiento forestal sería del 30% para el o los propietarios, y el 70% para el Estado, conforme argumenta una de las personas entrevistadas para la investigación “no fue fácil que los dueños de las tierras aceptaran estos porcentajes, a pesar que se les indicaba que otros programas, que se habían llevado a cabo en el país, manejaban similares porcentajes” (Directores Regionales, EDR1, 2011, Entrevistas - Empleados Públicos).

Por otro lado el director ejecutivo expuso en su informe de actividades que la distribución de las utilidades era de 40% para el propietario y 60% para el Estado (PROFORESTAL), con administración fiduciaria.

Pero, ya en la etapa de promoción se había fijado un porcentaje del 50% de la utilidad neta, para los propietarios y 50 % para el Estado, no obstante, no contaba con un respaldo que indique que fue aprobado por el Directorio de PROFORESTAL. Esto se pudo solucionar en el año 2010, cuando el presidente del directorio - Ministro del

MAGAP¹⁸, emite una tabla oficial con los porcentajes de distribución, que era los de 50%-50%.

En consecuencia esto generó un deterioro y freno en el accionar del personal en el campo y por supuesto en la reacción negativa de los propietarios de tierras forestales y de las organizaciones sociales. Una institución debería generar credibilidad como los menciona Alonso (2008), esto influye en la sostenibilidad en el tiempo de la institución y por ende en el cumplimiento de sus metas y objetivos, caso contrario se convierte en un elefante blanco institucional. Con el fin de generar un procesos de gobernanza basada en los tejidos institucionales, creando capacidades democráticas para asumir y procesar los conflictos entre los actores del sector (Kooiman, 2003).

Planes Operativos Anuales de PROFORESTAL

En lo relacionado con los POA's de PROFORESTAL, estos no fueron socializados; lo que es complejo si se considera que estos son instrumentos de planificación pública y documentos institucionales de vital importancia, en el cual se establecen criterios de selección de proyectos en el ámbito del PNFR, relacionados a las plantaciones (industriales, sociales y de protección), investigación y estudios relacionados con el manejo, así como acciones de capacitación de recursos humanos, fortalecimiento institucional y sensibilización pública, no fueron socializados, como se menciona “Se presentaron los POA's regionales y provinciales, pero no se tuvo las directrices desde la planta central, se diseñaron de acuerdo a la información por parte de las coordinaciones provinciales del MAGAP” (Directores Regionales, EDR1, 2010, Entrevistas - Empleados Públicos).

De acuerdo a las actas del Directorio, para el ejercicio 2008, no se contó con el POA respectivo. Para el ejercicio 2009, el Directorio definió una comisión conformada por técnicos de SENPLADES, MAE y PROFORESTAL, sin embargo la propuesta de POA no fue aprobada por el Directorio. Esto evidencia que PROFORESTAL como institución no contaba con una agenda política, tampoco técnica para ejecutar sus objetivos. Dice un entrevistado al respecto “Los planes

¹⁸ Mediante oficio No. 713 MAGAP/10 del 8 de septiembre de 2010, suscrito por el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, se dispuso una nueva distribución de beneficios para ejecutar el Programa de 20.000 ha, sin que ella, provenga de resolución de Directorio.

operativos eran el reflejo de las falencias estructurales permanentes” (EDP. 2010. Entrevista - Empleado Público). No se podían ejecutar los proyectos de inversión y por ende cumplir las metas planificadas, ya que existían cambios permanentes de autoridades.

Informes de gestión de PROFORESTAL

De manera dispersa no sistemática, el Director Ejecutivo presentó al Directorio en tres oportunidades informes de actividades en los que se planteaba establecer los criterios de selección de proyectos en el ámbito de PNFR, relacionados con las plantaciones (industriales, sociales y de protección), investigación y estudios relacionados con el manejo así como acciones de capacitación de recursos humanos, fortalecimiento institucional y sensibilización pública. Dice un entrevistado “Los informes de gestión ejercían presiones por el incumplimiento de metas, esto se debía a la falta de concepción técnica de un programa forestal como institución y no como un proyecto rentista a corto plazo” (EDNT. 2010. Entrevista - Empleado Público).

Análisis de la Dirección Ejecutiva de PROFORESTAL

Su misión fue liderar, administrar, regular, controlar y dirigir las actividades técnicas, administrativas y financieras, de acuerdo a la misión y gestión técnica de PROFORESTAL.

En función del análisis realizado y de la información recolectada, se concluye que la Dirección Ejecutiva, no ordenó a las instancias técnicas, la reformulación del PNFR, para luego proponer al Directorio su aprobación.

El desfase entre lo indicado en el PNFR y los resultados obtenidos, se puede atribuir a que fueron tomadas sin considerar las posibilidades reales existentes en el campo; no se implementó una fase pre operacional, con prioridades de orden social, técnica y ambiental, que garantice la puesta en marcha del PNFR. Además, por una mala interpretación de la presión política, se pretendió alcanzar la meta anual de 50.000 hectáreas, sin haberse preparado gradualmente para ello.

Por otro lado, la celebración del mayor número de convenios y contratos, suscritos a fines de 2008, no fueron conocidos por el Directorio, puesto que el mismo, no se reunió desde septiembre de 2008, hasta febrero de 2009, periodo en el cual se suscribieron gran cantidad de contratos y convenios principalmente de abastecimiento de plantas, en un número mayor que el necesario. Esto tuvo connotaciones, entre otras

por iniciar las operaciones de campo con la provisión de plantas, antes de tener una visión clara de donde ocupar ese material

El desempeño de las máximas autoridades de PROFORESTAL, particularmente de la Dirección Ejecutiva, al parecer no fue la más acertada. Los responsables, no tuvieron el suficiente conocimiento sobre todo técnico, ni experiencia necesarios, para la conducción de la nueva Entidad Forestal.

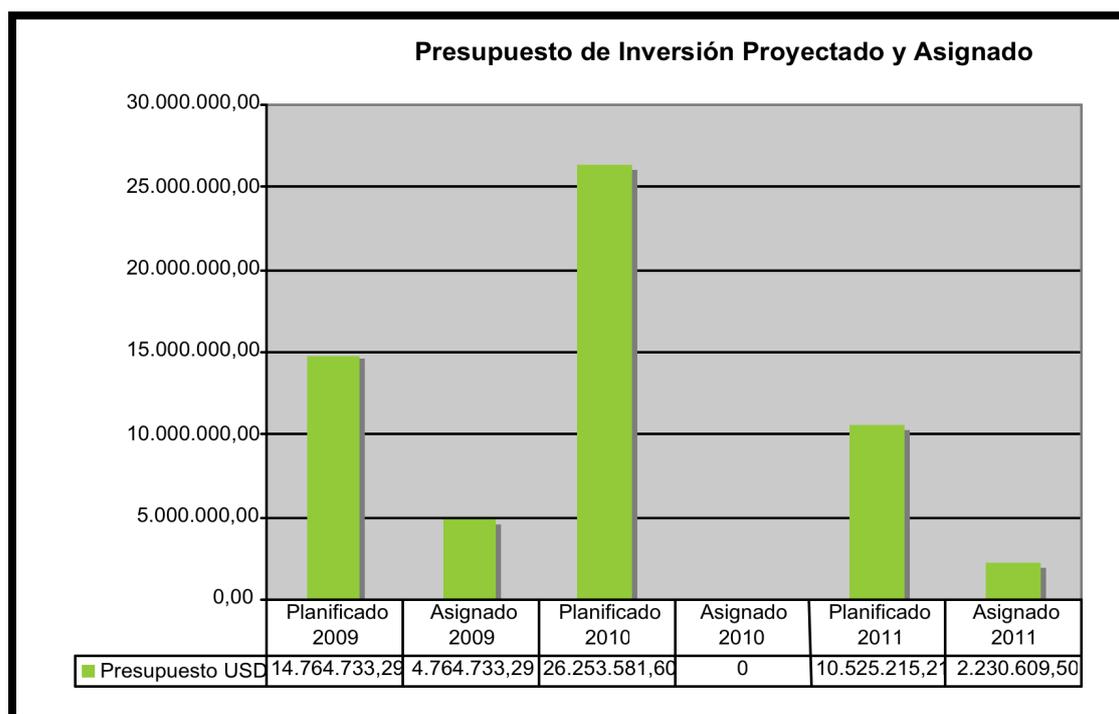
Las indefiniciones en los temas indicados como son: el cambio en la distribución de beneficios, el establecimiento de hipotecas, el frecuente cambio de personal técnico, debido al sentimiento de inestabilidad de los mismos, provocó en las asociaciones sociales y propietarios de tierras forestales una pérdida de credibilidad, falta de empoderamiento de un Programa que estaba llamado a traer beneficios al campo y al país en general, lo que determinó una relación beneficio - costo de la institución creada no muy favorable durante su operatividad.

Análisis financiero de PROFORESTAL

Para el presente análisis se realizó una cronología desde el año 2008 al 2011, periodo de estudio. En el año 2008 se asignó en gasto corriente USD.13.556.790 y se ejecutó USD.6.677.015,93 (49%) y en noviembre se incluyó una partida de USD. 5.125.395,80, la cual, era específicamente para la adquisición de plantas para iniciar las siembras de este año”.

En estos convenios, de los USD.5.125.395,80, se invirtieron USD.3.395.995,00, en forma de anticipos y se dejó como fondo comprometido para el pago del saldo de estos contratos, la cantidad de USD.1.729.399,29. En el año 2009, se destinó a gasto corriente USD.12.508.974,84 y se ejecutó USD.9.709.718,83 (78%) y para la inversión USD.4.764.733,29 de los cuales se transfirió al IICA en su totalidad para el financiamiento de 23 proyectos considerados emergentes, en cumplimiento de la clausula No 7 literal 7.1.1 del Convenio PROFORESTAL / IICA, Plan Forestal Ecuador, que es el que sirve para soportar los gastos de mano de obra de siembra, materiales y equipos de siembra y cooperación técnica, de los 23 proyectos de plantación. En el año 2010 se asignó para gasto corriente USD.6.058.351,26 y se ejecutó USD. 3.566.093,63 (59%) y para la inversión no se le asignó fondos. En el año 2011 se asignó para gasto corriente USD. 5.722.545,46 y se ejecutó USD. 850.755,18 (15%) y para la inversión se le asignó USD. 2.230.609,50.

Ilustración 8.- Distribución del presupuesto de inversión



Fuente: Proforestal, 2011.

Mediante este gráfico se puede observar que en los años 2009 y 2011, PROFORESTAL contó con presupuesto asignado promedio del 20% de acuerdo a lo planificado, esto quería decir, que no podría cumplir con las metas propuestas en los años anteriores. Pero lo que llamó la atención durante el estudio es el año 2010, se había planificado cumplir metas que superaban los años 2008 y 2009, sin embargo no se le asignó presupuesto, es decir PROFORESTAL durante el año 2010 no contaba con ejecución de proyectos de inversión ya que no los podía financiar por falta de asignación presupuestaria.

Tabla 7.-Presupuesto de inversión proyectado y asignado por zona.

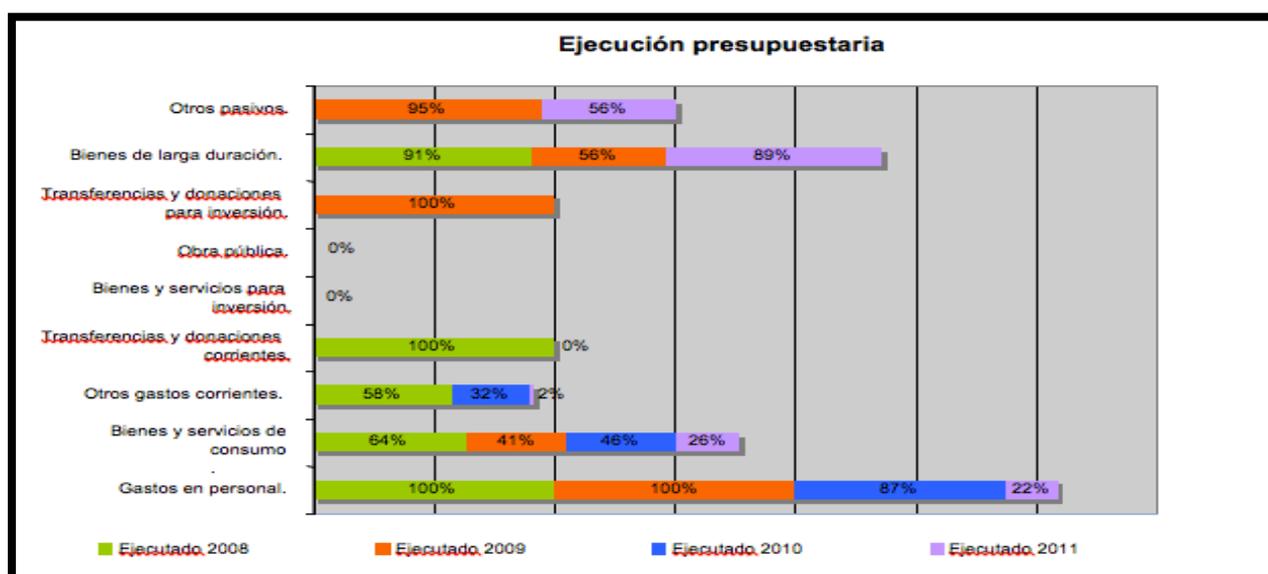
Zona	2009		2010		2011		Total		
	Planificado (USD.)	Asignado (USD.)	% Asignado						
1	711.121,32	492.379,39	639.953,43	-	310.167,51	-	1.661.242,26	492.379,39	30%
2	1.396.472,96	1.029.291,63	3.216.363,88	-	1.134.340,33	-	5.747.177,17	1.029.291,63	18%
3	545.701,08	269.453,50	499.112,46	-	279.157,62	-	1.323.971,16	269.453,50	20%
4	1.761.157,68	1.100.016,26	1.488.456,26	-	825.692,28	-	4.075.306,21	1.100.016,26	27%
5	9.820.780,26	1.556.309,47	3.905.580,68	-	3.995.506,98	-	17.721.867,92	1.556.309,47	9%

6	294.983,13	208.833,86	259.144,82	-	119.620,71	-	673.748,66	208.833,86	31%
7	234.516,86	108.449,18	373.318,67	-	215.565,03	-	823.400,56	108.449,18	27%
Nacional	-	-	15.871.651,41	-	3.645.164,75	2.230.609,50	19.516.816,16	2.230.609,50	11%
Total	14.764.733,29	4.764.733,29	26.253.581,60	-	10.525.215,21	2.230.609,50	51.543.530,10	6.995.342,79	14%

Fuente: Proforestal, 2011.

Mediante esta tabla se puede apreciar la distribución del presupuesto de inversión para las 7 zonas administrativas, lo que llama la atención es la asignación presupuestaria a la zona 5 (Guayas, Santa Elena, Bolívar, Los Ríos) en el año 2009, debido a que en esta zona, se encontraban los proyectos con riesgo por parte de la CEDEGE. Para el año 2010 no existió asignación presupuestaria, pues no se ejecutaron acciones y para el año 2011, solo se asignó el 11% del presupuesto solicitado.

Ilustración 9.- Ejecución Presupuestaria Gasto Corriente



Fuente: Proforestal, 2011.

Como se muestra, el presupuesto ejecutado en el año 2008 estaba destinado a la construcción de la institución forestal, razón por la cual el presupuesto estaba destinado al gasto corriente, al igual que el año 2009 el gasto se centra en el mantenimiento del personal (burocracia), pero en el 2011 se muestra un porcentaje del 22% para el personal, debido a que PROFORESTAL estaba en proceso de liquidación, y solo contaba con el equipo necesario para dicho proceso. Lo que ocasionó problemas legales con el personal a nivel nacional.

Análisis de los proyectos de inversión forestal y ejecución de PROFORESTAL

A mediados de 2008, se demanda de las direcciones regionales y coordinaciones provinciales, la elaboración de proyectos. Las direcciones regionales elaboraron 41 proyectos; 23 fueron considerados emergentes y aprobados por SENPLADES (1 por provincia) y en 2009 se dio inicio a las plantaciones.

Simultáneamente con la ejecución de los 23 proyectos, en el 2009, las direcciones regionales y coordinaciones provinciales elaboraron 160 proyectos, de estos se seleccionaron 71 de inversión forestal para el 2010 (19.349,82 ha). La ejecución de los 23 proyectos para establecer 6.916,60 hectáreas.

De las 6.916,60 hectáreas, hasta fines del 2009 se plantaron 469 hectáreas, el mayor porcentaje de ejecución correspondiente al año 2010, con un acumulado total de 2.295 hectáreas, que incluye a los proyectos de reemplazo y la superficie plantada de los proyectos suspendidos; la inversión total, reflejada en el informe de IICA hasta octubre de 2010 para el apoyo de los 23 proyectos.

En el 2010, se estimó establecer 2 programas; el primero, de 20 000 hectáreas, que fue aprobado por SENPLADES y se inició en el año 2010, en el que se incluyeron los 71 proyectos indicados; este programa fue aprobado y calificado como prioritario por la SENPLADES mediante Oficio No. SENPLADES-SIP-dap-2010-568, condicionando su ejecución a entrega de hipotecas de las tierras a reforestar. Situación que por la información obtenida en campo, los propietarios en un alto porcentaje, decidieron no participar.

En coordinación con la Subsecretaría de Planificación del MAGAP, se seleccionaron 10 proyectos y finalmente quedaron 9 proyectos¹⁹ del grupo de los 71, para viabilizar su aprobación en SENPLADES. Para ello, se realizaron varias reuniones, a finales del mes de marzo y primera semana de abril del 2010, en las 7 direcciones regionales, con el propósito de que, antes de proceder a realizar los ajustes a los proyectos seleccionados, se conozcan los criterios de los técnicos de SENPLADES, para plasmarlos en los documentos.

¹⁹ Imbabura; Aloburo 142,30 ha; especie guarango. Chimborazo; Achupallas y Multitud, 269,3 ha; especie pino. Chimborazo. Basan Grande, 224,29 ha; especie pino. Loja; Anganuma, 61 ha; especie pino y nativas. Pichincha; Nanegalito ,14 ha; especie aliso. Cañar; La Puntilla, 20 ha; balsa. El Piedrero 40 ha balsa. Cañar; Javin 20 ha; balsa. Manabí; Las Hierbas 70 ha; Balsa.

Tabla 8.-Total de hectáreas forestadas y reforestadas por zona

Zona	Número de Proyectos y/o Convenios	Total (ha)
1	7	1.091,44
2	5	753,58
3	5	585,65
4	6	6.896,92
5	6	257,65
6	3	126,29
7	3	288,79
Nacional	4	948,13
Total	39	10.948,45

Fuente: Proforestal, 2009.

Elaboración Propia

Mediante esta tabla la zona 4 (Manabí, Santo Domingo), cuentan con aproximadamente 6.896,92 hectáreas, debido a que se contaba con convenios forestal con organizaciones y universidades, los cuales ya tenía hectáreas establecidas, por otro lado a pesar de la debilidad institucional vigente al menos se había logrado tener 10.948, 45 hectáreas.

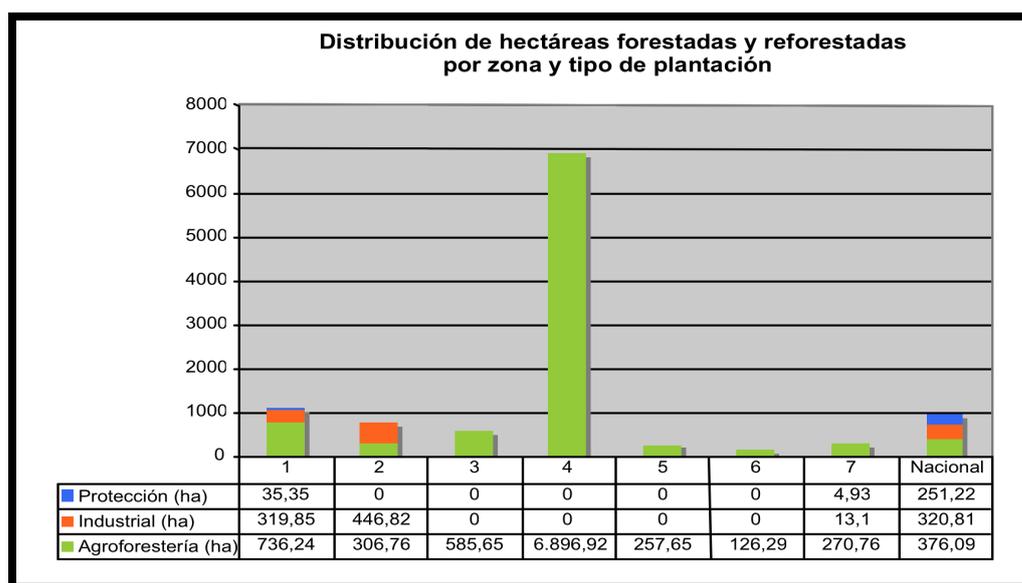
Tabla 9.-Distribución de hectáreas forestadas y reforestadas por zona y tipo de plantación.

Zona	Número de Proyectos y/o Convenios	Tipo de Plantación			Total
		Agroforestería (ha)	Industrial (ha)	Protección (ha)	
1	7	736,24	319,85	35,35	1.091,44
2	5	306,76	446,82	-	753,58
3	5	585,65	-	-	585,65
4	6	6.896,92	-	-	6.896,92
5	6	257,65	-	-	257,65
6	3	126,29	-	-	126,29
7	3	270,76	13,10	4,93	288,79
Nacional	4	376,09	320,81	251,22	948,13
Total	39	9.556,36	1.100,58	291,50	10.948,45

Fuente: Proforestal, 2011.

En base lo analizado anteriormente las hectáreas bajo convenios eran en su mayoría sistemas agroforestales, estos sistemas contabilizaban las áreas de cultivos asociados, lo que estaba incorrecto desde el punto de vista técnico forestal. Pero apenas 1.100 hectáreas correspondía a plantaciones industriales, que era la finalidad del PROFORESTAL.

Ilustración 10.- Distribución de hectáreas establecidas



Fuente: Proforestal, 2011

En esta ilustración se puede apreciar la concentración de las plantaciones agroforestales, de producción y de protección en las diferentes zonas, lo que llama la atención es que en la zona 4 predominaban las plantaciones agroforestales. Como se mencionó con anterioridad, estos sistemas pertenecían a proyectos sociales de los GAD's y universidades con las cuales se realizaron convenios interinstitucionales de asistencia técnica, fortalecimiento institucional y compra de plántulas, entre otras actividades.

Tabla 10.-Metas proyectadas y ejecutadas de proyectos priorizados por zona.

Zona	Número de Proyectos	2009		2010		2011		Total		
		Superficie Planificada (ha)	Superficie Plantada (ha)	% Plantado						
1	4	823,60	175,31	-	466,72	-	18,96	823,60	660,99	80%
2	3	1.249,00	4,00	-	280,02	-	2,67	1.249,00	286,69	23%
3	3	860,00	49,39	-	411,82	-	-	860,00	461,21	54%
4	2	735,00	21,17		-	-	-	735,00	21,17	3%
5	5	2.540,00	99,64	-	119,56	-	5,89	2.540,00	225,09	9%
6	3	395,00	80,93	-	45,36	-	-	395,00	126,29	32%
7	3	314,00	33,70	-	255,09	-	-	314,00	288,79	3%
Nacional	1	-	-	20.000,00	-	-	-	20.000,00	-	0%
Total	24	6.916,60	464,14	20.000,00	1.578,57	-	27,52	26.916,60	2.070,23	8%

Fuente: Proforestal, 2011.

En base a esta tabla, se puede analizar que de acuerdo a las proyecciones del 2009 para el establecimiento de hectáreas forestales y en base a la asignación presupuestaria no se alcanzaba del 10% de ejecución (6,7%). Para el 2010 el escenario era el mismo 7.9% de ejecución y para el 2011, el panorama era desalentador a penas 27,52 hectáreas ejecutadas. Razón por la cual, los indicadores de gestión gubernamentales del programa PROFORESTAL, eran desalentadores, y cada vez se iban haciendo evidentes su deficiencias y problemas tanto en los procesos administrativos como técnicos.

En consecuencia, la debilidad institucional traían consigo la baja ejecución y por ende la pérdida de legitimidad en los procesos burocráticos administrativo y técnicos como lo menciona Peters (2005). De esta manera conforme lo evidencia un entrevistado “las autoridades financieras recortaban los recursos financieros a este programa forestal, por consiguiente su baja ejecución y no cumplimiento de metas propuesta provocaba que las autoridades (Directores de Área) cambien constantemente” (EDE. 2010. Entrevista - Empleado Público).

Análisis de los Contratos y Convenios de PROFORESTAL

Desde el inicio de la gestión de PROFORESTAL en el 2008, se han suscrito contratos con diferentes objetos: para adquisición de equipos y suministros; para

implementación de servicios; adquisición de vehículos; prestación de servicios; arrendamiento y adecuación de oficinas; promoción y difusión.

En diciembre de 2008, se suscribieron 26 contratos, para producir 10'321.437 de plántulas por un monto de USD. 2'815.442.38. El anticipo entregado, representó el 70% de la suma indicada y ascendió a USD. 1'970.809,67. El saldo a ser pagado fue de USD. 844.632,71. El total de plantas utilizadas fue de 5'186.812, según el reporte de PROFORESTAL, lo que representa el 50.25% del total contratado.

En base a la información de seguimiento de plantaciones establecidas (industriales, agroforestería y protección), se dispuso de un aproximado de total nacional de 11.244,89 ha, se incluyeron en esta superficie a las plantaciones que son ejecutadas: por administración directa con los técnicos de PROFORESTAL, y mediante Convenios con instituciones como: Gobierno Provincial de Manabí, Gobierno Provincial de Los Ríos, CIFE-ASOCAMCS, Cámara de la II Zona, Distrito Metropolitano de Quito, Punín, ASOJUPARE, Campaña del Día del Árbol, donaciones.

La falta de consistencia del proceso, determinó que el mismo adolezca de fallas de carácter legal y técnico, ya que no estaban estrictamente a las disposiciones de la ley y reglamento de compras públicas, porque el objeto de la contratación, si bien se refería a la adquisición de plantas de especies forestales, no se consideró: ubicación de los viveros de acuerdo al sitio a abastecer; calidad de las semillas; cantidad de plantas a producir en función del sitio y superficie a forestar; tiempo de producción en viveros; transporte al sitio de plantación (EDTN. 2010. Entrevista - Empleado Público).

Análisis social de PROFORESTAL

La directiva que norma el requisito la tenencia de la tierra, en opinión de los propietarios de tierras forestales es muy exigente, de allí que prefieran actuar solos en sus objetivos reforestadores. Los cambios continuos en distribución de beneficios, establecimiento de hipotecas, generaron descontento y escasa credibilidad en la institución.

El tiempo considerable que toma entre la postulación al plan de un potencial beneficiario, la formulación del proyecto, la aprobación y el financiamiento, determinaron que opten por no continuar o tomarlo como algo marginal. Sin embargo,

evidente el aporte de los proyectos en la generación de empleo aportando a la economía local de las comunidades beneficiarias (EDR3. 2010. Entrevista - Empleado Público).

Análisis de Recursos Humano de PROFORESTAL

El trabajo inicial, permitió incorporar a un buen número de personas en diferentes áreas y especialidades, todas ellas recibieron un entrenamiento básico que les permitió cumplir con sus tareas. Este resultado fue importante para disponer de un número inicial de personal que responda a las demandas del trabajo técnico de campo.

Los niveles de Dirección Técnica y las otras de apoyo, manifestaron su inquietud por las indefiniciones, resultando los continuos y repentinos cambios de personas en esas funciones y esa es una tarea del Directorio, pero también de la dirección ejecutiva. No existió una suficiente sensibilidad en los directivos para responder a esta circunstancia, que ha deteriorado las relaciones y mermado los rendimientos.

De la revisión efectuada, se puede anotar que un alto porcentaje de personas en funciones de responsabilidad, son elementos nuevos, los cuales, en su mayor proporción, iniciaron sus tareas sin que existiera una entrega-recepción adecuada; esto, además de la pérdida de información y confusión en la documentación encontrada. Todo esto generó retrasos que garantice el que PROFORESTAL dé pasos seguros y respuesta a las demandas con la rapidez que exigen las circunstancias.

Simultáneamente se dio inicio a un proceso de capacitación, sobre los temas de variada índole²⁰, para actualizar el conocimiento del personal técnico y administrativo de la institución, con especial referencia a las actividades a desarrollar en el marco de la nueva institución. Este entrenamiento fue organizado por la Dirección Técnica Nacional (DTN) y la Unidad de Asistencia Técnica y Capacitación.

²⁰ Cursos, Seminario y Taller: “Elaboración de proyectos de repoblación forestal e introducción a evaluación financiera”, “Formulación y evaluación de proyectos forestales”, “Emprendimientos forestales a los líderes comunitarios”, “Manejo de equipos GPS Trimble”, “Técnicas para el establecimiento de plantaciones forestales”, “Capacitación en métodos de cuantificación captura de carbono”, “Mejoramiento y manejo del cultivo del guarango”, “Contratación pública y gestión social”, III encuentro de Bomberos Forestales, “Manejo y uso de bio fertilizante”.

CONCLUSIONES

En este primer ámbito de análisis sobre la gobernanza forestal ecuatoriana muestra dos insumos importantes, como escenario de construcción de relaciones de poder vista desde el agente regulador de la cadena y como institución la cual define las reglas y condiciones para una relación ordenada entre los actores de la cadena de valor forestal.

Pero el problema persiste, ya que el Estado ecuatoriano aún cuenta con la incapacidad de manejarse así mismo, razón por la cual debería buscar la acción de los demás actores del sector y sobre todo cambiar su estructura de control jerárquica, lo que ha provocado confusión y falta de legitimidad en los procesos de gobernabilidad forestal, es decir que los procesos deberían ser bidireccionales y participativos entre todos los actores involucrados.

Durante el estudio se pudo evidenciar, que la ausencia de estos procesos de gobernanza forestal, provocaron que los modelos de gestión forestal fracasaran y que se comentan errores como asignar competencias forestales a instituciones como el MAGAP y el MAE, a través de decretos y otros instrumentos jurídicos, creando vacíos institucionales. Otro aspecto fue el diseño de políticas públicas sin un estudio y análisis previo de las cadenas de valor forestal, como consecuencia nunca se logró regular el mercado de la madera en Ecuador.

Bajo estos lineamientos, se podría afirmar que la gobernanza forestal ecuatoriana es media, ya que se debe considerar que existe diversidad de ecosistemas de bosques y modos de vida, lo cual permite considerar y evidenciar sistemas de gobernanza buenos que han sido producto de años de manejo forestal (provincia de Orellana), y otros de gobernanza deficiente, que han traído consigo problemas sociales sobre todo de explotación y esclavismo (provincia de Esmeraldas).

Es así como se evidencia que las normativas que amparan el quehacer de la política pública del sector forestal y en donde el enfoque de las cadenas de valor es primordial para identificar la estructura de poder, la cual permite explicar la evolución de las trayectorias industriales y su anclaje con las instituciones, no están acorde a la realidad del sector forestal.

A pesar que el Ecuador cuenta con una Constitución (2008) en la cual definitivamente, se plantea un nuevo paradigma de desarrollo el *Sumak Kausay*, que plantea una sociedad sustentable basada en el equilibrio entre economía y naturaleza

como garantía de sobrevivencia de la especie humana. A pesar de esta nueva visión, las normativas forestales vigentes aún no se han actualizado de acuerdo al nuevo paradigma. Un ejemplo claro es la Ley Forestal y de la Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre de 1981. Pero es importante señalar, que deberían crearse estructuras administrativas y técnicas para el cumplimiento de estas normativas, ya que muchas de estas confunden a los beneficiarios de los programas forestales, más que ayudarlos al aprovechamiento de sus bosques, lo que trae consigo una disociación entre los actores de la sociedad civil, empresa privada e instituciones públicas.

Pero Ecuador durante los últimos 10 años, ha ejecutado muchas iniciativas forestales productivas que en su mayoría han sido fallidas, pero es rescatable este ejercicio ya que ha demostrado la voluntad de los gobiernos por desarrollar este sector, de esta manera en el 2008 se estructura a PROFORESTAL, como agente ejecutor de la política forestal, que desde su inicio tuvo problemas con sus competencias administrativas entre el MAGAP y el MAE, lo trajo consigo el desfase de la definición de políticas multisectoriales y ocasionó que la territorialización de las políticas no se ejecutaran coordinadamente y que se mantuvieran esfuerzos separados, manteniendo así, la dispersión del poder de la cadena de valor por la parte institución estatal.

En base a este hecho, PROFORESTAL fue concebida como una institución meramente administrativa que debía dar resultados inmediatos, para justificar su creación y su financiamiento. Los promotores de esta institucionalidad nunca la vieron como un agente para el fortalecimiento y emprendimiento de la gobernanza de la cadena de valor forestal, de allí que PROFORESTAL, cumplió limitadamente con el propósito de su creación, siendo ineficiente en el logro de las metas que se auto impuso. Los escasos resultados y los problemas no superados, demostraron una reducida eficacia en el accionar institucional.

Otra falencia que se constató durante el presente estudio fue, que nunca se tomó en cuenta la recomendación del PNFR, el cual mencionada que durante 5 años se debía estructurar la institución forestal, con la finalidad de diseñar la misión, visión, políticas públicas forestales, objetivos, metas, modelo de gestión institucional tomando en cuenta a todos los actores involucrados.

Por otro lado, durante el tiempo de implementación de PROFORESTAL, el personal directivo de segundo nivel jerárquico no mantuvo mayor estabilidad pues los cambios de autoridad fueron constantes, esto generó su debilidad tanto a nivel interno

como externo. Además no existió responsabilidad en las funciones y acciones de cada directivo causando retrasos en la continuidad del trabajo, con el deterioro consecuente en el rendimiento institucional, como se evidencia durante el estudio, lo que ocasionó un fracaso institucional a nivel económico, social y ambiental.

En consecuencia, la institucional forestal no respondió al bienestar común, en coordinación con los actores de la cadena de valor forestal y nunca buscó un equilibrio a través de su interacción. Esto generó una débil estructura que nunca fortaleció los factores sociales, económicos, jurídicos, organizacionales, políticos y ambientales del sector forestal.

Finalmente, es necesario que el Estado ecuatoriano genere una estructura forestal a manera de subsecretaría, que cuente con un estructural estatal y no como un proyecto o programa de inversión, para garantizar su sostenibilidad en el tiempo, de igual manera debe plantarse indicadores y metas acordes a la realidad forestal, su estructura de gobernanza debe ser participativa y debe tomar en cuenta todos factores de la cadena de valor del sector maderero. Esto permitirá que sus planes, programas y proyectos cuenten con el respaldo de una institución forestal fortalecida y sostenible en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D (2003). “Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment and Politics”, *Journal of Comparative Economics* 31.pp. 620-652.
- Agencia Española Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID. (s/f). “Concepto de Desarrollo Sostenible, Comisión Brundtland (1987)”. Disponible en <http://www.aecid.es/web>. Revisado 18 de julio de 2010.
- Alonso, José Antonio. (2008). *Acción Colectiva y Desarrollo, el Papel de las Instituciones*. Madrid – España.
- Añazo, Mario (s/f). “La multifuncionalidad de los bosques como insumo para la buena gobernanza forestal en el marco de la sostenibilidad de los recursos forestales del Ecuador con énfasis en la relación ser humano-bosque”. VI Simposio Internacional *Sobre Manejo Sostenible de Recursos Forestales*. Quito – Ecuador.
- Berdegú, Julio. (2002). *Acción Colectiva y Mejoras en las Condiciones de vida de Las Poblaciones Rurales*. Chile.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas. (1999). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorroutu Editores.
- Cabrera, Jorge (2001). *Tendencias del Mercado forestal y cálculo de rentabilidad: Herramientas claves para el establecimiento de plantaciones forestales productivas, Proyecto Piloto para reforestación*. Quito: Centro de Estudios y Gestión para el desarrollo CEGADES.
- Caballero Miguel, Gonzalo. (2007). “Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, año/vol. 6, número 002. Universidad de Santiago de Compostela Santiago de Compostela.
- Centelles, Jhon. (2006). *El buen gobierno de la ciudad*. La Paz: Plural editores.
- Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos. Obtenido en línea: 20 de febrero de 2012. Dirección web: <http://www.clirsen.gob.ec/sigrena/portal/mapapresentacion.php?IdMap=515>.
- Chiriboga, Manuel. (2008). *Territorios en Mutación*. Quito.

- Cividanes Hernández, José Luis (1998): *El Territorio Como Variable Económica: El Concepto de Sistema Productivo Local.-Dpto. Análisis Económico Aplicado*. Alicante: Universidad de Alicante. pp 1-14.
- COMAFORS (2001). *El Bosque en Ecuador*. GTZ/ IPS. Quito: Edit. IMPREFEPP.
- Dixit, A. (1996). *A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge. Unit king MIT Press.
- ECUADOR FORESTAL. (2008). *Agenda de Desarrollo del Sector Forestal Productivo del Ecuador*. Quito Ecuador.
- Escobar, Arturo. (1994). *Desarrollo Sostenible: Dialogo de Discursos*. En Integración y Equidad: Democracia, Desarrollo y Política Social. Bogotá: Editorial Viva la Ciudadanía.
- Falconí, Fander; Diego Burneo (2005). “Evaluación de la política de manejo forestal en el Ecuador: Propuesta de incentivos Económicos” En: Roxana Barrantes”. *La política forestal en la Amazonía andina. Estudios de caso: Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Quito – Ecuador.
- FAO (2010). *La situación de los recursos forestales-análisis regional*. Publicación digital. En www.fao.org. (visitada en febrero 2010).
- FAO- INEFAN. (1995). *Estrategias del PAFE para el desarrollo sustentable de la industria forestal. Diagnóstico del sector forestal del Ecuador*. Documento de trabajo. Quito Ecuador.
- FAOSTAT (2011). *Estadísticas de producción, importaciones y exportaciones a nivel mundial*.
- Fontaine, Guillaume (2007). *Políticas Ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador; IDDRI; CIRAD.
- Fontaine, Guillaume (2008). “ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador”. En *La guerra del fuego: Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, coord. G. Fontaine, A. Puyana, Quito: FLACSO-Ministerio de la Cultura del Ecuador. pp 169-193.
- Fontaine, Guillaume. (2010). *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador; Abya - Yala; Instituto de Estudios Peruanos.
- Garofili, G. (1991a). *Local networks, innovation and policy in italian industrial districts*. en Bergman, E.M., Maier, G. y Tödling, F. (eds.), pp. 119-140.

- Gentes, Ingo (s/n). “*Gobernanza, gobernabilidad e institucionalidad para la gestión de cuencas Estado de arte*” Seminario Internacional *Cogestión de cuencas hidrográficas experiencias y desafíos*. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), División de Investigación y Desarrollo. San José – Costa Rica.
- Graham, Jonh, Bruce Amos, Tim Plumptre (2003). “Governance Principles for protected Areas in the 21st Century”. Paper prepared for the 5th World Parks Congress. Durban. South Africa. Québec: Institute On Governance, mimeo, 50p.
- GTZ.IWP. (2008). “Gobernanza Forestal en un Mundo Rápidamente Cambiante”. Eschborn Alemania. International Forest Policy.
- Helmising, Bert. (1999). “*Teorías de desarrollo Industrial regional y políticas de segunda y tercera generación*”. Revista Eure (vol.XXV, no. 75) Santiago de Chile-Chile, pp 5-39.
- Hewitt De Alcántara, C. (1997). *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*. Ginebra: URISD, mimeo.
- Immergut, E. (2006). *The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-institutionalism and Comparative Political Studies*. B. Arthury S. Wolfgang, eds., Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. “Synthesis report” (2008). www.agassessment.org. (visitado 03 de septiembre 2010).
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance: New government-Society interactions*, London. Editorial - Sage.
- Kooiman, Jan (1993). *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*. En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. J.Kooiman, Londres. Editorial - Sage.
- Kooiman, Jan (2002). *Governing as Governance*. London: Stage.
- Larrea, A. M. (2010). *La disputa de sentidos por el Buen Vivir como proceso contra hegemónico*. En *Senplades (1era edición), Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay* (pp. 15-28). Quito: Senplades.
- Leff, Enrique. (2001). *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.

- Mayntz, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n.º 21. 2008.
- Monteros Ivanova (2011). *Yasuní y redwoods: tala ilegal en bosques protegidos*. Flacso-Sede Ecuador- Abya Yala. Quito Ecuador.
- Narváez Quiñónez, Iván. (2009). *Petróleo y Poder: el colapso de un lugar singular YASUNÍ*. Ed FLACSO, Quito.
- Nogueira, M.A. (1995). *Gobernabilidad democrática progresiva. Dilemas y requisitos*. Análisis político, 25 S.F de Bogotá: IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*,. México: Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, T. (1990). “Prolegomena to a Theory of Social Institutions” . *American Sociological Review*, 55: 319-333.
- Prats, J. (1997). *Por unos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social*, en J. Prats Català y J. Company Sanús (eds.), *La reforma de los Legislativos en América Latina. Un enfoque institucional*, Valencia: Tirant lo Blanch-ESADE- Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prats, J. (2006). *La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza?* En Prats, J. (Ed.). *A los príncipes republicanos*. La Paz, BO, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. p. 200-203.
- Prats, Joan (2002). *Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Cataluña. 17 de septiembre de 2002.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Introduction*, en *W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan* (eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London: Sage.
- Romero, Carlos (1994). *Economía de los recursos ambientales y naturales*. Alianza Editorial, Madrid.
- Santizo Rodall, Claudia (2007). “El neo institucionalismo y las interacciones sociales”. *Gaceta Ide@s CONCYTEG*, Año 2, Núm. 28, 16 de noviembre de 2007.
- Schmidt, V. A. (2006). “Give peace a chance: Reconciling four (not three) ‘New Institutionalisms’”, Department of International Relations, Boston University,

Ponencia presentada en la Annual Meetings of the American Political Science Association. [Www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/APSA2006/Schmidt_Peace.pdf](http://www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/APSA2006/Schmidt_Peace.pdf). (Visitada en marzo 2010).

Stolowicz, B (1996). “La gobernabilidad como dominación conservadora”, en Yánes Quintero H. (Comp)(1996), El mito de la gobernabilidad. Quito: Trama.

[The International Tropical Timber Organization \(ITTO\)](http://www.ito.int/es/). (2010). *Estudios de aptitud forestal*. www.ito.int/es/ (Consultado el 08 de agosto 2010).

Tullen, J. (1990). ”Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial, en *Revista de Economía Industrial*, n° 273, pp. 151-161. Enero 1990.

UICN. (s/f). “Manejo y Gobernanza Forestal”. Disponible en www.uicn.org. (Consultado el 12 de septiembre 2011).

UNDP - United Nation Development Program (1997). “Governance for sustainable human development”. A UNDP policy document - New York: UNDP, mimeo. <http://mirror.undp.org/magnet/policy>. (Consultado febrero 2010).

UNFPA (2011). “Estado de la población mundial”. Publicación digital. Whitehead, L. “Democratizando el desarrollo”, *Instituciones y Desarrollo* 16, 3, 2005.

ACUERDO INTERNACIONALES

Comisión Nacional Para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (2008). “Convenio de Diversidad Biológica” (1997). <http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion>. Revisada el 16 de julio de 2010.

DOCUMENTOS TÉCNICOS INSTITUCIONALES

Banco Central del Ecuador. (2010). Índices estadísticos. www.bce.fin.ec. Revisado 08 de Julio de 2010.

MAE (2006), Subsecretaria de Capital Natural, Dirección Nacional Forestal; PNFR. Quito- Ecuador. Marzo.

MAE (2010) “*Aprovechamiento de recursos forestales en el Ecuador y Decomisos e Infracciones*”. Quito.

- MAE y STCP. (2006). Plan Nacional de Forestación y Reforestación del Ecuador. Quito, MAE. Acuerdo Ministerial N° 113 de 15 de Septiembre de 2006. Registro Oficial N° 375. 5 de Octubre de 2006.
- MAE-COMAFORS. (2008). “Guía para la implementación de incentivos para el desarrollo forestal sustentable del Ecuador”. Incentivos para legalización de tierras. Quito-Ecuador.
- MAE, Romero Marco, Velasteguí Diego, Robles Marco (2011). “*Descripción de las cadenas productivas de madera en el Ecuador*”. Quito.
- MAE. Comafors. Unión Europea. (2008). Guía para la implementación de incentivos para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador. Quito Ecuador.
- MAE. FAO. (2008). Sistematización de los resultados e impactos de la asociación Ecuador y Mecanismo para los programas forestales nacionales. Quito Ecuador.
- MAGAP. (2007). Políticas de Estado para el Agro Ecuatoriano 2007-2020. Quito Ecuador.
- PROFORESTAL. (2008). Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos”. Suplemento. Registro Oficial No 435. Quito-Ecuador. 29 Septiembre.
- PROFORESTAL. (2008). Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. “Disposiciones Administrativas, Presupuestarias y Operativas para la Ejecución del PNFR”. Quito-Ecuador.
- PROFORESTAL. (2008). Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. “Proyectos Aprobados por PROFORESTAL”. 23 Proyectos. Quito.
- PROFORESTAL. (2009). “Aporte del sector forestal ecuatoriano a la economía nacional y local, con un enfoque en alivio de la pobreza, así como su influencia en el cambio climático”. Documento conceptual. Mayo. Quito.
- PROFORESTAL. (2009). Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. “Políticas y Estrategias para la Ejecución del Plan Nacional de Forestación y Reforestación”. Quito-Ecuador. Mayo.
- PROFORESTAL. (2009). Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. “Proyectos en Ejecución”. 7 Regionales. Quito.
- PROFORESTAL. (2009). Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. “Ejecución de Proyectos, Egresos, Ingresos”. Quito-Ecuador.

- PROFORESTAL. (2009). Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. “Contratos de Ejecución de Proyectos”. Convenio de Asistencia Técnica para la Operación de Proyectos de Inversión Forestal. Quito-Ecuador. 29 de Octubre.
- PROFORESTAL. (2009). Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. “Resoluciones de Directorio y Dirección Ejecutiva”. 13 Actas. Quito-Ecuador.
- PROFORESTAL. (2010). “Establecimiento de un programa Forestal de 20.000 hectáreas a nivel nacional- Ecuador”. Quito – Ecuador.
- PROFORESTAL. (s/f). Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. “Matriz de Seguimiento de Proyectos”. Quito.
- PROFORESTAL. (s/f). Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. “Programas de Capacitación de Investigación”. Quito-Ecuador.
- SENPLADES (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Quito, Ecuador. Registro Oficial Suplemento N° 144. 5 de Marzo de 2010.
- SENPLADES (2010). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. “Proyectos Aprobados por SENPLADES sin ejecutarse”. Oficios No. SENPLADES-SIP-dap-2010-568 y No. SENPLADES-SIP-dap-2009-85. Quito- Ecuador. 24 de Agosto.

DOCUMENTOS JURÍDICOS

- Codificación de la Ley de Gestión Ambiental. Registro Oficial Suplemento N°418. 10 de Septiembre de 2004.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (2010).
- Constitución de la República del Ecuador (1998)
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Decreto Legislativo. Registro Oficial N° 449. 20 de Octubre de 2008.
- Decreto 757: Reglamento a la Estructura e Institucionalidad de desarrollo productivo de la inversión y de los mecanismos e instrumentos de fomento productivo, establecidos en el Código de la Producción (2011)
- Decreto Ejecutivo N° 1815. Política de Estado la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Registro Oficial N°636.17 de Julio de 2009.
- Decreto Ejecutivo N° 3399. Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, T.U.L.A.S. Registro Oficial N°725. 16 de Diciembre de 2002 y Edición Especial N°2. Registro Oficial del 31 de Marzo de 2003.

Decreto Ejecutivo N° 931. Competencia en materia de Plantaciones Forestales Sustentables. Registro Oficial N° 309. 11 de marzo de 2008.

Decreto Ejecutivo N° 969. Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador. Registro Oficial N° 309. 4 de abril de 2008.

Mandato Constituyente No. 16 Fomento Agropecuario (2008).

ENTREVISTAS

Director Ejecutivo. Código EDE. Febrero 2010.

Director Técnico Nacional. Código EDTN. Enero 2010.

Director de Planificación. Código EDP. Enero 2010.

Director Jurídico. Código EDJ. Abril 2010.

Director Regional 1. Código EDR1. Agosto 2010.

Director Regional 2. Código EDR2. Septiembre 2010.

Director Regional 3. Código EDR3. Septiembre 2010.

Director Regional 4. Código EDR4. Agosto 2010.

Director Regional 5. Código EDR5. Agosto 2010.

Director Regional 6. Código EDR6. Diciembre 2010.

Director Regional 7. Código EDR7. Abril 2010.

Consultor Independiente; Filipo del Gatto. Código EFG1. Noviembre 2010.

UICN; Doris Cordero. Código EUDC. Noviembre 2010.

ANEXOS

Guión general de entrevista semi estructurada

Institucionalidad

Datos generales

¿Cuántos años de experiencia cuenta?

¿Qué opina de la administración pública forestal y la diferencia con el sector público?

¿Cuenta o es especialista forestal?

Marco normativo del sector Forestal

¿Los marcos normativos y legislativos influyen en el desarrollo forestal privado?

¿En base a lo que establece la Constitución, qué ajustes generales tendrían que hacerse en la normativa forestal secundaria?

Marco institucional

¿Cómo y en qué medida se desarrollan los sectores privados forestales, tienen oportunidad de crecer en su marco institucional?

¿Desde su perspectiva cómo está las empresas privadas forestal en la actualidad?

¿Cuál es el principal objetivo de las empresas forestales privadas, responsabilidad social empresarial, aprovechamiento forestal sostenible?

¿Desde su perspectiva, ¿cuáles son las fortalezas y las debilidades del Programa Proforestal?

¿Cómo ve el desempeño de la Unidad Estatal Encargada de las políticas y normativas nacionales para la forestación y la reforestación en el país?

¿Se ha organizado mesas de trabajo con los diversos actores involucrados del sector forestal?

Gobernanza Forestal

Actores

¿Cómo concibe usted la gobernanza forestal, desde su visión de agente económico?

¿Desde su perspectiva cómo se podría estructurar un proceso para alcanzar una buena gobernanza forestal (procesos en que se involucren los diferentes actores, mecanismos para definir y consensuar metas, superar conflictos, negociar intereses; procesos de rendición de cuentas, transparencia de la gestión pública y entre otras)?

¿Su empresa ha firmado o suscrito algún convenio con organismo estatales?

¿Desde su perspectiva qué relación existe entre el Estado, agentes económicos y sociedad civil (la cooperación internacional) y su visión de la gobernanza forestal

global?

¿Considera que además de la reglamentación formal (normativa forestal), existen normativas consuetudinarias en las poblaciones locales, pueblos indígenas que reglamentan el acceso, uso y manejo de los recursos forestales y que tendrían que ser contemplados también en las políticas forestales del país?

¿A manera de resumen cómo describiría sus modelos de gestión?

Financiamiento

¿A manera de resumen ejecutivo, como opera su cadena de valor del producto forestal?

¿Cómo se genera la mano de obra y los incentivos para las poblaciones locales involucradas en los proyectos de inversión forestal?

¿Usted considera que el sector forestal requiere de la cooperación internacional?

Transparencia del sector forestal

¿Son públicos los planes de manejo forestal (aprovechamiento de madera)?

¿Existe un sistema de obligaciones sociales, donde los concesionarios/operadores madereros que puedan proveer beneficios directamente a las comunidades afectadas?

¿Es publicada la información sobre las obligaciones sociales?

¿Existe la oportunidad para los ciudadanos de discutir asuntos respecto con la aplicación de la ley, simultáneamente mientras estos surgen?

¿Son los ciudadanos partícipes activos en las operaciones de control?

¿Existen leyes específicas del sector forestal, normas o declaraciones que velen por la transparencia?

¿Hay algún proceso de solución de conflictos relativos al acceso a la información?

Utilidad y Beneficios del Sector Forestal

¿A manera de resumen, como se manejan las utilidades del aprovechamiento forestal?

¿Cuentan con un sistema de repartición equitativa de las utilidades, empresa (trabajadores internos), comunidad intervenida y estado?

¿Es rentable el negocio de la madera en el Ecuador?

¿Cuáles es su mayor rentabilidad, en madera procesada o puesta en el bosque? ¿Y Por qué?

Fuente: Elaboración propia.

Ficha de Entrevistas

Nombre	Caracterización	Código	Lugar	Fecha
Director Ejecutivo	Es el responsable de liderar, administrar, regular, controlar y dirigir las actividades técnicas, administrativas y financieras, de acuerdo a la misión y gestión técnica de PROFORESTAL	Código EDE	Quito	Febrero 2010
Director Técnico Nacional	Es el responsable de planificar la ejecución con el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Forestación y Reforestación (PNF y R), para proteger los ecosistemas en riesgo de deterioro, las fuentes de agua para consumo humano, generar materias primas propendiendo mejorar la calidad de vida, mejorar los ingresos de la población vinculada la actividad forestal para generar trabajo, impulsando el crecimiento de la actividad económica del país.	Código EDTN	Quito	Enero 2010
Director de Planificación	Responsable de asegurar una gestión institucional efectiva mediante el funcionamiento de un sistema de planificación y control de gestión Institucional.	Código EDP	Quito	Enero 2010
Director Jurídico	Responsable de asesorar y dirigir jurídicamente las diferentes solicitudes inherentes a la actividad de PROFORESTAL, así como los procesos que la Institución promueve contra las personas naturales o jurídicas que hayan trasgredido normas legales o Reglamentarias que regulan la actividad de PROFORESTAL; y el patrocinio en los diferentes procesos judiciales que se instauren en contra de la Institución.	Código EDJ	Quito	Abril 2010
Director Regional 1	Responsable de implementar la gestión técnica, administrativa y financiera y el cumplimiento en su jurisdicción de la planificación, coordinación, difusión y ejecución de los programas y proyectos de forestación y reforestación de acuerdo a los dispuesto por la Dirección Ejecutiva de PROFORESTAL.	Código EDR1	Ibarra	Agosto 2010
Director Regional 2	Responsable de implementar la gestión técnica, administrativa y financiera y el cumplimiento en su jurisdicción de la planificación, coordinación, difusión y ejecución de los programas y proyectos de forestación y reforestación de acuerdo a los dispuesto por la Dirección Ejecutiva de PROFORESTAL.	Código EDR2	Quito	Septiembre 2010

Director Regional 3	Responsable de implementar la gestión técnica, administrativa y financiera y el cumplimiento en su jurisdicción de la planificación, coordinación, difusión y ejecución de los programas y proyectos de forestación y reforestación de acuerdo a los dispuesto por la Dirección Ejecutiva de PROFORESTAL.	Código EDR3	Riobamba	Septiembre 2010
Director Regional 4	Responsable de implementar la gestión técnica, administrativa y financiera y el cumplimiento en su jurisdicción de la planificación, coordinación, difusión y ejecución de los programas y proyectos de forestación y reforestación de acuerdo a los dispuesto por la Dirección Ejecutiva de PROFORESTAL.	Código EDR4	Portoviejo	Agosto 2010
Director Regional 5	Responsable de implementar la gestión técnica, administrativa y financiera y el cumplimiento en su jurisdicción de la planificación, coordinación, difusión y ejecución de los programas y proyectos de forestación y reforestación de acuerdo a los dispuesto por la Dirección Ejecutiva de PROFORESTAL.	Código EDR5	Guayaquil	Agosto 2010
Director Regional 6	Responsable de implementar la gestión técnica, administrativa y financiera y el cumplimiento en su jurisdicción de la planificación, coordinación, difusión y ejecución de los programas y proyectos de forestación y reforestación de acuerdo a los dispuesto por la Dirección Ejecutiva de PROFORESTAL.	Código EDR6	Cuenca	Diciembre 2010
Director Regional 7	Responsable de implementar la gestión técnica, administrativa y financiera y el cumplimiento en su jurisdicción de la planificación, coordinación, difusión y ejecución de los programas y proyectos de forestación y reforestación de acuerdo a los dispuesto por la Dirección Ejecutiva de PROFORESTAL.	Código EDR7	Loja	Abril 2010
Filipo del Gatto	Consultor Forestal Independiente	Código EFG1	Quito	Noviembre 2010
Doris Cordero	Consultora para al UICN en temas forestales	Código EUDC	Quito	Noviembre 2010

Análisis de los aspectos políticos, de gestión y técnicos

TEMATICA	PROBLEMAS
POLITICA	Plan con deficiencias técnicas.
	Ejecución del plan sin previa consolidación institucional: El Plan recomienda la realización de estudios y el establecimiento de normas y procedimientos como fase previa para la ejecución de proyectos.
	Nombramientos de ejecutivos de alto nivel, sin considerar conocimientos y experiencia en el campo forestal.
	Dualidad en el ejercicio de responsabilidad en la dirección ejecutiva, las decisiones fueron tomadas por la asesoría y asumidas formalmente por la dirección ejecutiva, en unos casos y en otros el represamiento de gestiones.
	Cambios de personal ejecutivo, que evidenció inestabilidad y permanente recomenzar.
	Cambios de requerimientos para aprobación de proyectos: fiducia, distribución de beneficios, hipoteca entre otros.
	Cambios de responsabilidad institucional en los componentes forestales: actividades de las direcciones regionales y coordinadoras han concretado proyectos incluyendo plantaciones de protección, que en la actualidad han sido transferido al MAE.
GESTION	Centralización de procesos técnicos que pueden resolverse en direcciones regionales.
	Deficiencias de adiestramiento de Personal de campo.
	Selección de técnicos y ejecutivos regionales y coordinadores, de tipo clientelar.
	Inestabilidad institucional, por cambios de responsables a nivel ejecutivo: nacional, regional y provincial y contrataciones temporales de técnicos locales.
	Deficiencias en la transferencia de los recursos.
	Puntos de revisión de proyectos excesivos.
	Falta de coordinación entre la DN, las regionales y las coordinaciones.
	Falta de definición para determinar al ejecutor de los proyectos.
TECNICA	POA's nacionales elaborados exclusivamente en función de recursos financieros. Sin sustento técnico (capacidad técnica y demandas locales).
	Metas regionales sujetas a mandatos nacionales.
	Presupuestos y costos no diferenciados
	Inestabilidad y cambio de técnicos locales.
	Ausencia de seguimiento y verificación de actividades de técnicos.
	Deficiencias técnicas para cumplir metas en: promoción y socialización, zonificación, registros de organizaciones, investigación.
	Desfase entre producción y demandas de plántulas.

Fuente: PROFORESTAL

Elaboración propia

Ejecución Presupuestaria Gasto Corriente

Descripción	2008			2009		
	Codificado	Pagado	Ejecutado	Codificado	Pagado	Ejecutado
Gastos en personal.	1.217.335,33	1.217.335,33	100%	3.042.011,13	3.039.560,37	100%
Bienes y servicios de consumo.	4.406.087,60	2.839.756,59	64%	3.063.124,13	1.256.834,63	41%
Otros gastos corrientes.	227.600,12	132.992,96	58%	18.676,24	12.416,57	0%
Transferencias y donaciones corrientes.	1.550.000,00	1.550.000,00	100%	-	-	0%
Bienes y servicios para inversión.	5.125.395,90	2.560,00	0%	493.139,30	-	0%
Obra pública.	-	-	0%	0,00	-	0%
Transferencias y donaciones para inversión.	-	-	0%	4.764.733,29	4.764.733,29	100%
Bienes de larga duración.	1.030.371,05	934.371,05	91%	1.123.985,75	633.040,72	56%
Otros pasivos.	-	-	0%	3.305,00	3.133,25	95%
Total	13.556.790,00	6.677.015,93	49%	12.508.974,84	9.709.718,83	78%

Descripción	2010			2011		
	Codificado	Pagado	Ejecutado	Codificado	Pagado	Ejecutado
Gastos en personal.	2.831.685,93	2.469.977,24	87%	2.666.313,20	591.559,42	22%
Bienes y servicios de consumo.	1.800.281,78	823.288,41	46%	505.317,05	131.770,52	26%
Otros gastos corrientes.	227.600,12	72.841,11	32%	95.090,84	1.759,05	2%
Transferencias y donaciones corrientes.	990.000,00	-	0%	-	-	0%
Bienes y servicios para inversión.	-	-	0%	-	-	0%
Obra pública.	-	-	0%	2.230.609,50	-	0%
Transferencias y donaciones para inversión.	-	-	0%	-	-	0%
Bienes de larga duración.	136.966,00	136.966,00	0%	730,00	651,79	89%
Otros pasivos.	71.817,43	63.020,87	0%	224.484,87	125.014,40	56%
Total	6.058.351,26	3.566.093,63	59%	5.722.545,46	850.755,18	15%

Fuente: Proforestal, 2011.

Logos del Programa de inversión Forestal



Archivo Fotográfico PROFORESTAL

Feria Productiva, 2010.



Programa Educativo Forestal, 2009



Lanzamiento de la campaña forestal comunitaria, 2009



Plantación forestal Manabí, 2010



Plantación forestal EL Topo – Imbabura, 2010

