

## **BOSQUES Y CONSTITUCIÓN: Elementos de Economía Política para un Contrato Social Forestal**

**Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 33<sup>1</sup>.**

**HEXAGON CONSULTORES  
10 de diciembre, 2007**

### **PRESENTACION:**

Ponemos en su consideración el **trigésimo tercer número** del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L., publicado cuando Ecuador se encuentra en los debates constituyentes 2007-2008. Este número se concentra en un tema ambiental central que la nueva carta magna deberá resolver: el relacionado con la protección y explotación sostenible de los recursos naturales, y en particular del Capital Forestal. La **primera sección** de este documento analiza la problemática ambiental-forestal y coincide positivamente con el Objetivo 4 (y la correspondiente sistematización de políticas y estrategias) del **Plan Nacional de Desarrollo** 2007-2010.

La **segunda sección** se plantea la necesidad de construir un cambio de la visión de desarrollo además se plantea algunos elementos que viabilicen la creación de un **Contrato Social Forestal**. En dicho CSF se identifican dos pilares fundamentales basados en el financiamiento de las actividades de control forestal y del establecimiento normativo que regule el manejo del capital forestal a fin de que la riqueza de todos no sea aprovechada por unos pocos.

La **tercera sección** presenta algunos insumos principales que justifican la preocupación económica por el desarrollo forestal (existencia de valor económico en los servicios ambientales provistos por los bosques) y realiza un análisis de la **economía política forestal** que se requiere articular, para proteger e incrementar dicho valor de manera sostenible. La necesidad de buscar acuerdos con la finalidad de alcanzar una Gestión Social de los Ecosistemas Forestales, cuyo mecanismo es el CSF tanto en lo político como en lo técnico donde el mecanismo económico base para su cumplimiento debe ser un Enfoque Sectorial Amplio. Este mecanismo debe ser el pilar fundamental de la propuesta ya que sustenta la operatividad en la construcción del CSF.

Finalmente la **cuarta sección** propone una **"Hoja de Ruta del Sector Forestal"**<sup>2</sup> para organizar los elementos principales de gestión, donde se identifican los escenarios temporales de incidencia, haciendo énfasis en los varios elementos de apoyo que la Asamblea debería tomar en cuenta, como criterios regulatorio-económicos, para efectos de cristalizar, a través de un único artículo a ser incluido en la Carta Magna, la posibilidad de dar paso al Contrato Social Forestal y su herramienta técnica subsecuente (SWAP).

**HEXAGON CONSULTORES**

<sup>1</sup> Equipo de Investigación: Roberto Salazar, Alejandro Minaya y David Sánchez

<sup>2</sup> Diseñada por Hexagon Consultores para el Proyecto Regional Ecobona (auspiciante de este número):  
[http://www.cosude.org.ec/es/Pagina\\_principal/Proyectos/Tema\\_Gestion\\_Ambiental/Proyecto\\_ECOBONA](http://www.cosude.org.ec/es/Pagina_principal/Proyectos/Tema_Gestion_Ambiental/Proyecto_ECOBONA)

## INTRODUCCION

En los últimos años se ha demostrado que la sostenibilidad se apoya en tres pilares: el ecológico, el social y el económico. Esto ha sido reconocido en conceptos tales como la noción de "medios de vida sostenible" que han adquirido, en los últimos años, gran difusión entre varios organismos de desarrollo. Y, sin embargo, los debates legislativos a nivel nacional e incluso internacional sobre las actividades forestales parecen centrarse mayormente en los factores sociales y ecológicos. La dinámica del desarrollo económico y su relación con las necesidades sociales y ecológicas no se comprenden bien.

El sector forestal puede contribuir a ayudar a que un país con economía débil progrese en su camino hacia el desarrollo. Puede hacerlo creando una plataforma para el comercio y la producción para, de esta manera, expandir la base económica. Por cierto, el sector forestal ha cumplido esta función en muchos países que actualmente tienen economías desarrolladas. En países como Canadá y Suecia, la silvicultura dio inicio a la industrialización y creó una plataforma para la diversificación en otras industrias. Posteriormente, conforme estos países avanzaron por el camino del desarrollo, la importancia relativa del sector forestal disminuyó, pero al mismo tiempo el sector tendió a subir por la cadena de valor, suministrando más productos forestales procesados y menos productos básicos.

Según la FAO, algunos indicadores de la relación entre economía y desarrollo forestal son los siguientes:

- Empleo mundial en el sector forestal formal - 13 millones de personas. (2000)
- Valor agregado bruto en el sector forestal - 354 mil millones de dólares. (2000)
- Comercio mundial en productos madereros - 150 mil millones de dólares. (2003)
- Producción mundial de madera en rollo - 3 342 millones de metros cúbicos. (2003)
- Países con la contribución más elevada de los bosques al producto interno bruto (PIB): Bhután, Finlandia, Malasia, Estados Bálticos y algunos países africanos.
- Las empresas en pequeña escala de productos forestales figuran entre las tres principales actividades comerciales no agrícolas rurales, en la mayor parte de los países.

Bajo estas consideraciones generales, de mucha importancia en el caso de Ecuador y en el marco de la posibilidad de replantear estrategias y regulaciones forestales a través de la incidencia en la discusión de la nueva Asamblea Constituyente y su Comisión Legislativa, el presente documento discute la potencialidad del sector y los elementos de economía política que pueden generar interés por debatir a mayor profundidad la temática.

Dentro de este esfuerzo, se realiza un análisis del potencial del sector forestal para convertirse en un motor de crecimiento, reactivación y desarrollo sostenible del país, tomando en cuenta los elementos que balanceen dichas preocupaciones económicas con la existencia de un escenario de desarrollo sostenible del capital natural forestal (que incluye las forestas públicas y privadas), manejando de manera inteligente los ecosistemas nacionales de modo que aporten a la productividad de las actividades económicas generales de la Nación y al bienestar de la población.

En términos económicos, sociales y políticos, se parte de la identificación de una relación directa entre la explotación intensiva de bosques y el incremento en la ocurrencia de desastres naturales que ponen en aprietos a la población, las economías, la infraestructura y los Estados, por lo cual la utilidad de los recursos forestales ha pasado a ser vista no sólo como la base de la producción de materias primas y bienes de una economía, sino sobre todo, bajo un papel más esencial: desempeñando un rol regulador en el funcionamiento del sistema natural que proporciona las condiciones de reproducción de los servicios ambientales que el ecosistema brinda (con poca valoración hoy en día), pero sin los cuales no pudiera existir vida alguna.

## **I. Sostenibilidad, Principios Económicos Generales y Planificación Nacional**

Generalmente no se le presta atención económica suficiente al tema ambiental. Sin embargo, regular y legislar desde lo económico para lo ambiental, y viceversa, tiene sentido hoy, desde ya, no solo por prevenir el largo plazo, sino por remediar la incidencia que la tendencia de sobre-explotación de los recursos forestales está teniendo sobre otros mercados de bienes e insumos: la expansión de la frontera agrícola y ganadera, la presión por arrancar actividades extractivas (minería, petróleo y tala de madera) junto con la presión demográfica en especial en zonas de influencia directa, donde los impactos negativos en los componentes culturales y ambientales ya han dado como resultado el deterioro de ecosistemas, pérdida de variedades de especies agrícolas, y muchas veces han afectado otras actividades productivas más sustentables, principalmente ocasionados por la presión de las actividades económicas sobre los recursos naturales.

Bajo esta visión de desarrollo, la sostenibilidad constituye un bien primordial y el elemento vinculante entre los sistemas económicos y ecológicos, un tema que, por tanto, amerita su discusión como parte de la Asamblea Nacional Constituyente, y un tratamiento no solo político, sino científico, basado en la economía ecológica. Para esta última, el sistema económico se convierte en un subsistema y se inserta en un sistema más amplio que es la biosfera, cuyo funcionamiento está gobernado por leyes físicas y biológicas que condicionan y limitan el funcionamiento de los diferentes subsistemas, entre los cuales el subsistema económico se desenvuelve. Para que esta restricción

actúe, se requiere un marco planificador y normativo, así como un proceso previo de concertación y pacto nacional forestal.

Bajo esta perspectiva se enmarca el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 del gobierno actual (realizado por SENPLADES) donde, en su objetivo 4, se manifiesta la intención de “Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros”, y se señala que “el modelo de desarrollo y las formas de uso del territorio seguidas en los últimos 60 años en el Ecuador han carecido de sostenibilidad y conducido a una progresiva destrucción, degradación y transformación del patrimonio natural del país. Esta realidad, que se agudiza en la presente década, por la dependencia de la economía ecuatoriana sobre sus recursos primarios, hace del Ecuador un país inviable en el mediano y largo plazo”.

Así mismo, se menciona que “en la actualidad el país más que nunca depende de la entrada de divisas para mantener el modelo de dolarización, la economía interna y los pagos de la deuda. El peso de los productos primarios vinculados especialmente a actividades extractivistas sobre el Producto Interno Bruto es de más del 90%, con una escasa diversificación. El modelo de uso del suelo privilegia la acumulación del capital financiero a costa de la degradación y destrucción del recurso que provee dicho capital. Por ejemplo, la actividad maderera se basa en la extracción acelerada de recursos primarios, donde menos del 10% de la madera proviene de plantaciones forestales”.

Finalmente, se menciona que “la evidencia histórica demuestra que los intereses de la economía, la producción y el mercado internacional están por encima de cualquier instancia de regulación y de planificación. Existe una escasa inversión pública en las entidades y programas de manejo ambiental. El patrimonio natural no cuenta con estrategias públicas con el respaldo político para sostenerlas”.

## II. Construyendo el Cambio y el Contrato Social Forestal

Se requiere un cambio que culmine con la deforestación y la pérdida de capital natural, un tema que no es nuevo, pero que no ha contado con una visión sistémica ni sectorial amplia. Fruto de dicha visión corta y estrecha, son las estadísticas que señalan que existe una marcada tendencia a aumentar el deterioro del patrimonio boscoso del Ecuador: así, el Ministerio del Ambiente reconoce que en el país existe una deforestación anual de entre 238.000 has y 340.000 has que representa, aproximadamente, el 1% de la superficie nacional y el 5% de la cantidad total de bosques nativos, siendo en su mayoría bosque tropical y manglar. Estas cifras colocan al Ecuador como el país con el nivel más alto de deforestación en relación a su extensión territorial, requiriéndose por tanto un cambio urgente por racionalidad básica de país.

El cambio y el Contrato Social Forestal que se propone en este documento busca controlar las pérdidas provocadas por la deforestación, principalmente por los dos tipos de bosque mencionado líneas arriba, lo cual por contraste, podría generar beneficios (por costos evitados) que alcanzarían los 3.000 millones de dólares, sin incluir la deforestación fruto de las actividades petroleras, según el estudio realizado por Marcelo Villena (BID, 2007).

El Contrato Social Forestal planteado requiere, entre otros elementos prácticos, la construcción, en primer lugar, de un presupuesto de gasto corriente para financiar las actividades de control forestal, en lo que a bosques se refiere, lo cual según varios estudios técnicos relacionados, no debería ser inferior a los 112 mil dólares anuales, una cifra muy pequeña frente a los beneficios potenciales. Un elemento adicional propuesto, en este aspecto, es el financiamiento del costo total de control del manglar, que se estima en 23,6 mil dólares anuales, lo cual, considerando las tasas de devastación del período 1969-1995 (basado en Falconí, 2006), permitirá ahorros económicos considerables al país.

Un segundo pilar del Contrato Social Forestal debe atacar el hecho de que un 40 y 60 % de la madera que se consume en el país sea hoy en día de origen ilegal, es decir proviene de sitios donde no hay planes y programas de manejo. Si el primer pilar mencionado en el párrafo anterior se construye con recursos, este segundo pilar se construye con normas. Se requieren normas que ataquen esta situación y terminen con el mecanismo perverso de incentivo para el ataque a la riqueza de todos por parte de unos pocos que logran aprovechar dicha madera ilegal, pagando además, precios marginales a los extractores del recurso, creando no solo un problema ambiental, sino también económico, social y político.

### III. El Contrato Social Forestal

Dada la problemática situación actual y el penoso panorama que se aproxima en la devastación de los bosques del país, el sector forestal, de una manera consensuada y en la búsqueda de una propuesta sólida que recoja las necesidades, visiones y pensamientos de los miembros que lo componen, ha estructurado una Hoja de Ruta de Incidencia Política, que canalice los esfuerzos de todos los actores estratégicos hacia un objetivo en común: la Gestión Social de los Ecosistemas Forestales, siendo su mecanismo el Contrato Social Forestal (esta hoja de ruta se presenta en las siguientes páginas, pero su explicación completa y proveniencia están descritas y disponibles en el documento completo, publicado en [www.hexagon.com.ec](http://www.hexagon.com.ec))

### *¿Qué se Sugiere para Construir el Contrato Social Forestal?*

Tras la incidencia política y la introducción de un artículo referente al Contrato Social Forestal (CSF) en la Constitución de la República (objetivo político del proceso de incidencia), se avanzará hacia la legislación de dicho CSF (objetivo técnico).

Para lograr el objetivo político se tienen unos pocos meses; para lograr el objetivo técnico, se tienen varios meses más. Este último logro, para ser sostenible, será un resultado de un proceso de diálogo y acuerdo forestal, generado desde el traslado de información, la investigación y la definición de contratos sociales previamente existentes en el país y el extranjero, y la búsqueda de compromisos que sean a la vez éticos, transparentes, económicos, sociales y ambientales.

Sus resultados deberán incluir principios de Responsabilidad Social del Empresariado, Regulación Eficiente del Estado, y resultados visibles en lo técnico y social, de modo que constituyan lo que se requiere: un tren de desarrollo económico para las comunidades de influencia y el país, respetando y fortaleciendo la cultura nacional y local.

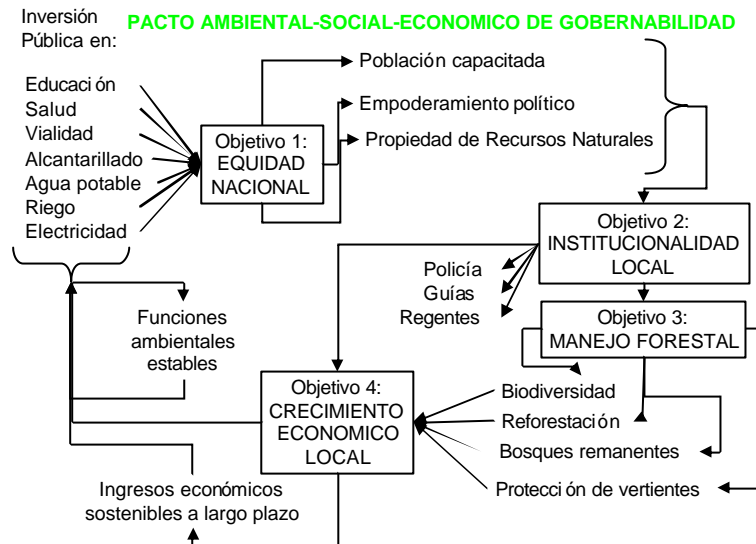
En este enfoque, la construcción socializada de la propuesta permitirá establecer el marco nacional para dicha gestión forestal sostenible, pero además, desarrollará pasos efectivos hacia la institucionalización del Contrato Social Forestal, mediante un elemento fundamental sugerido: la construcción no solo de la norma, sino también del mecanismo económico de base para su cumplimiento: un Enfoque Sectorial Amplio (Sector Wide Approach, SWAp).

### *Enfoque Sectorial Amplio: Pilar Económico de la Propuesta*

Como pilar económico que sustente la operatividad, paralelo al proceso de acuerdo general y jurídico, se propone construir un acuerdo sectorial económico para lo forestal que tomen en cuenta las inversiones públicas requeridas en servicios básicos y en capital humano que pueden repercutir directamente sobre el objetivo de incidencia técnico y político, así como el objetivo de fondo de todo el proceso, cual es la ‘equidad nacional’.

La construcción de un Enfoque Sectorial Amplio para el Sector Forestal debe arrojar, como resultado de fondo, resultados en términos de población, productores y comercializadores capacitados, empoderamiento político y conciencia de propiedad de recursos naturales que impidan procesos futuros de deforestación.

De este modo, el árbol de objetivos pasa por la gobernabilidad a través de un pacto ambiental-social-económico que provea inversión pública bajo el siguiente árbol de objetivos específicos: equidad, institucionalidad, manejo y crecimiento:



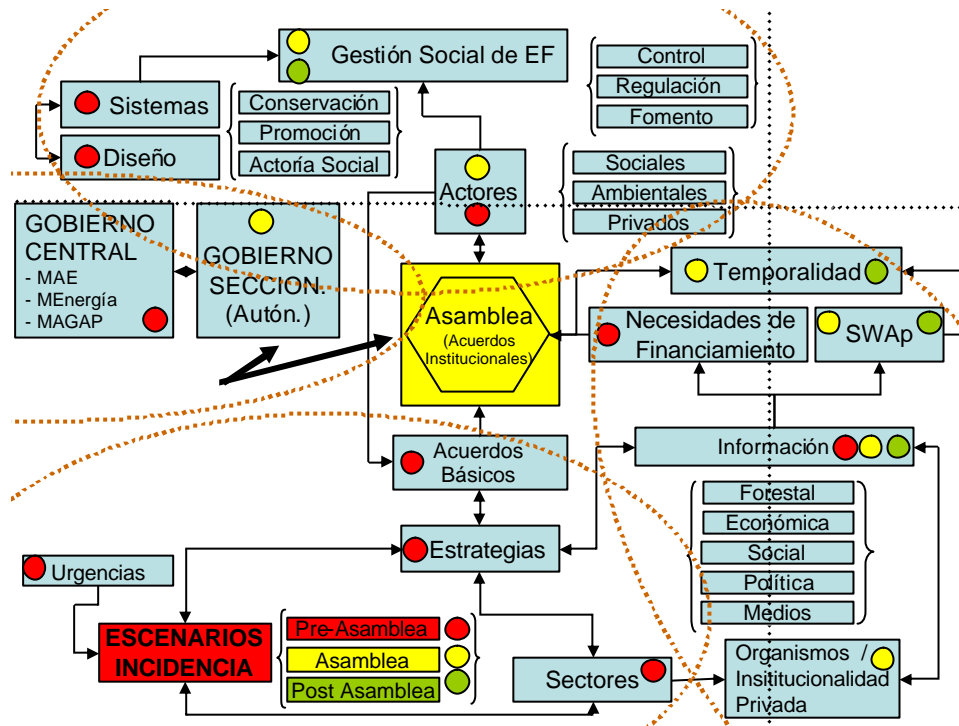
La construcción de un SWAp se plantea como el camino, bajo estos objetivos y las metodologías internacionalmente aceptadas, para hacer posible lograr mecanismos de fortalecimiento de la institucionalidad local, que construyan acuerdos para temas de policía, guías forestales, regentes y otros actores bien conocidos en la jerga sectorial. Al momento de contar con una institucionalidad fuerte, se facilitará un mejor manejo forestal a través de otros elementos a discutir: planes de manejo forestal, protección de la biodiversidad, cuidado de bosques remanentes y protección a vertientes.

#### IV. La Hoja de Ruta del Sector Forestal

La conformación de la Hoja de Ruta es el resultado de un trabajo de consenso que comenzó con apoyo internacional y ha cobrado fuerza tanto en lo sectorial forestal, como en lo económico, social y hoy en lo político. Es por eso que está dividida en tres espacios temporales: antes, durante y después de la Asamblea Nacional Constituyente.

En los trabajos realizados de manera previa a la conformación de la Asamblea, se encuentran, básicamente, los procesos de identificación de urgencias del sector forestal, establecimiento de acuerdos básicos, planteamiento de líneas estratégicas y agrupación de los sectores que inciden políticamente en la temática forestal.

Adicionalmente, se ha recolectado información para iniciar con el diseño de un sistema que permita alcanzar la gestión social de los ecosistemas forestales a través del acercamiento a actores, así como la identificación de necesidades de financiamiento.



Dada la coyuntura actual, y los esfuerzos anteriores que ya se han realizado, la Hoja de Ruta señala el acercamiento a la Asamblea Nacional Constituyente, para efectos de cristalizar, a través de un único artículo a ser incluido en la Carta Magna, la posibilidad de dar paso al Contrato Social Forestal, como camino post-asamblea, para cubrir el diálogo, acuerdo y financiamiento de las necesidades del sector forestal y su desarrollo a futuro.

De esta manera, y para alcanzar la gestión social de los ecosistemas forestales, es necesario incidir hoy sobre lo político, para acordar mañana, las necesidades de financiamiento y la validación con organismos e instituciones público – privadas, por medio de alianzas estratégicas a construir en el proceso, según la semaforización propuesta hoy en amarillo y rojo, en la hoja graficada anteriormente.

Una vez que el periodo de actividades de la Asamblea Constituyente haya terminado, y dado el respaldo legal que adopte a través de la nueva Constitución Política del Ecuador, los pasos a seguir, según la Hoja de Ruta, son consolidar la propuesta en lo técnico, enfocándose en la gestión social de los ecosistemas forestales, considerando las



necesidades de control, regulación y fomento, así como, una vez constituidas alianzas entre los actores ambientales, sociales y económicos relevantes, emprender en la operación de un SWAp que lleve ordenadamente a construir un desarrollo sostenible del sector forestal en el Ecuador.

### *Necesidades de financiamiento: Programa de Enfoque Sectorial Amplio*

El Programa de Enfoque Sectorial Amplio – PESA (SWAp por sus siglas en inglés) es un proceso de armonización y alineamiento que propone un proceso gradual por fases y que varía en la medida que evoluciona y madura el proceso. Consiste en un programa que engloba las necesidades de un sector y que no está enfocado a financiar proyectos, programas o iniciativas aisladas, sino la construcción de resultados en el marco de políticas y planes acordados abiertamente entre Estado y Sociedad, siguiendo una ruta de priorización de las necesidades sectoriales. El proceso de construcción de este mecanismo central de la propuesta es el siguiente (puede variar, conforme las necesidades del proceso en sí):



A través del SWAp, será posible conjugar recursos nacionales y financiamientos alineados y armonizados de la cooperación internacional, creando una estrategia que conjunte todos los recursos (generalmente dispersos) y agrupando, además, la visión sectorial (es decir, no solo se juntan recursos, sino ideas), con lo cual es posible

construir acuerdos sólidos que permiten, a su vez, priorizar los recursos de inversión en eslabones bien concatenados para una mejor y más rápida ejecución de recursos.

De esta manera, reviste de importancia que hoy nos concentremos en el objetivo político: incluir un artículo de mandato en la Constitución, para construir, en un plazo perentorio, un Contrato Social Forestal y su herramienta técnica subsecuente (SWAp), como pilares fundamentales para un segundo proceso de incidencia, ya en su momento más técnico: coadyuvar al desarrollo sectorial y dar paso a la captación de recursos si es bajo dicho programa de enfoque sectorial amplio que termine de una vez por todas con los hoy vigentes y poco sinérgicos esfuerzos que llevan a la identificación de la problemática en el desarrollo del Capital Forestal.

## Referencias

- Koons, C (1995); NRDC (1994); Southgate & Whitaker (1994)
- **Constitución Política de la República** ,1998
- Hexagon Consultores, **MEIL No. 12**, 15 Mayo, 2006
- Hexagon Consultores, MAE-NCSA (2005), **"Plan de Acción y Estrategia de Financiamiento en Biodiversidad, Cambio Climático y Desertificación"**
- Karl, T.L., 1998. **The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States**, University of California Press
- Kretzmann, S and Nooruddin, I., 2005. **Drilling into Debt: An Investigation into the Relationship Between Debt and Oil**, OilChange International-Jubilee 2000 USA- IPPR
- León, Jorge. 2001. **Estudio Nacional: Pueblos Indígenas, Afroecuatorianos, comunidades locales y biodiversidad**, Serie Preparación de propuestas para la Política y la Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador: Comunidad Andina de Naciones.
- MAE, 2001, **"Estrategia Nacional para la Conservación de la Biodiversidad"**
- MAE, 2005, **"Análisis de las Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas"**
- MAE-HEXAGON, 2007 (Borrador), **"Valoración Económica de los Bienes y Servicios Ambientales en el Sistema Nacional de Areas Protegidas de Ecuador"**
- MEF (2005), **"Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza"**, Subsecretaría de Programación de la Inversión Pública
- Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2000. **Informe Nacional de Biodiversidad**. EcoCiencia – UICN/SUR.
- Moncada, M; Vázquez M.; López, A.; Hernández, P. 2004. **Ecuador NCSA: Perfil temático en biodiversidad**, EcoCiencia-Regal: Quito, Ecuador.
- NNUU, 1990, **"Declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales"**.

- Páez, Pedro 2004, **El Plan Verde y su viabilidad**, Centro de Derechos Sociales y Económicos (CDES): Quito, Ecuador sin publicar.
- Revista Time (2 de Abril 2006)
- Ross, Michael L. 2001b. **Extractive Sectors and the Poor**.Oxfam America.
- SENPLADES (2007), **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010**.
- Villena (2007), BID.