

# Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de los bosques







# Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de los bosques

Con el apoyo de:



Diciembre, 2010  
Quito

**Este documento debe citarse de la siguiente manera:**

**para el libro**

Morales, M., Naughton-Treves, L., y Suárez, L. (Eds.). 2010. Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques. ECOLEX. Quito-Ecuador.

**para los capítulos**

Autor/a/es/as. 2010. Título del capítulo, página xx-yy en Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques. Editores: Morales, M., Naughton-Treves, L., y Suárez, L. ECOLEX, Quito-Ecuador.

**Investigadores:**

**Ecolex**

Manolo Morales  
José Luis Freire  
Edmundo Morán  
Silvana Rivadeneira  
Isaías Barrionuevo

**Universidad de Wisconsin (Madison)**

Lisa Naughton-Treves  
Susana Lastarria-Cornhiel  
Margaret Holland  
Brian Robinson  
Kelly Wendland  
John Bruce

**Conservación Internacional Ecuador (CI-Ecuador)**

Luis Suárez  
Montserrat Albán

**Traducción (Capítulo 3):** Patricio Mena Vásconez

**Corrección de textos**

Cecilia Lincango

**Fotografías**

Portada: Cecilia Lincango y Augusto Pinzón

**Diseño e impresión**

Gráficas Iberia

Esta publicación fue realizada gracias a la colaboración de la Corporación de Gestión y Derecho Ambiental ECOLEX, el Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin en Madison y Conservación Internacional Ecuador, con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF) a través del proyecto “Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación del bosque” y la generosa ayuda del Pueblo de los Estados Unidos de América a través del “Leader with Associates Cooperative Agreement” No. EPP-A-00-06-00014-00 para la implementación del proyecto TransLinks. El contenido de esta publicación es de completa responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la CAF, USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

## Presentación

Los esfuerzos por analizar la problemática de tierras en el Ecuador, así como lo relacionado a los desafíos asociados a la conservación, tienen por sí mismos un alto nivel de complejidad, entre otras razones, por la falta de datos concretos de campo (especialmente en tierras), y por la escasa información sobre las causas y los efectos de estos problemas; de ser cierto, mucho más complejo resulta el análisis de la relación de estos dos temas.

Sin embargo, este es el reto que hemos asumido en pos de contribuir en la discusión técnica y política, sobre aspectos relevantes de la tenencia de la tierra y la conservación de los bosques, y cómo esa relación puede ser aprovechada por las autoridades y sociedad civil, como un reto urgente y necesario, para cumplir con lo establecido por la Constitución de la República y caminar hacia la consecución del Buen Vivir.

La deforestación y la pérdida de biodiversidad son particularmente aceleradas en lugares donde la propiedad de la tierra es incierta, conflictuada, o las instituciones son débiles. La “toma de tierras” y la competencia por recursos pueden escalar y llegar a convertirse en conflictos violentos que amenazan de manera desproporcionada a los más pobres, las mujeres y los grupos étnicos minoritarios.

A lo largo y ancho de los trópicos, muchos/as conservacionistas y agencias de desarrollo están volviendo sus miradas hacia los incentivos para la conservación, con el objeto de disminuir la deforestación y la pérdida de biodiversidad a través de compensaciones directas a la gente local por la protección de los bosques. Este enfoque puede ser muy exitoso en áreas donde la tenencia de la tierra es generalmente clara y las instituciones encargadas de la gestión de tierras son fuertes. Desafortunadamente, los bosques más ricos en especies y en carbono del planeta se localizan en regiones donde la tenencia de la tierra es complicada y se encuentra inmersa en altos niveles de conflictividad, a lo que se suma, serias dificultades a nivel local de planificación, coordinación y control del uso de la tierra y sus recursos naturales. Tales son las condiciones de muchas de las regiones boscosas en el Ecuador. En estas regiones es donde se necesitan de manera más urgente inversiones en administración de recursos, seguridad de la tenencia y aplicación de las normas.

El fortalecimiento y la clarificación de la tenencia de la tierra permite que las comunidades, los gobiernos municipales, las agencias regionales de conservación y otros manejadores de los bosques a escala local, busquen nuevas alternativas de

manejo, con el objeto de financiar sustentablemente sus esfuerzos de conservación a largo plazo.

Este documento, pretende colaborar en esos esfuerzos, al proveer de información sobre tres temas clave: las condiciones y las limitaciones de la tenencia de la tierra en el Ecuador (capítulo 1); el progreso de las iniciativas de los incentivos de conservación en el país (capítulo 2); lecciones y terminología relacionadas a la tenencia de la tierra y conservación de bosques desde una perspectiva internacional (capítulo 3); y, algunas recomendaciones para mejorar la gestión de la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación (capítulo 4).

Este documento pretende llamar la atención sobre la situación de tenencia de la tierra y el destino de los bosques tropicales, para contribuir con lineamientos de políticas. Los bosques ecuatorianos están reconocidos globalmente por su alta biodiversidad e importancia para la regulación hídrica a escala regional. También están entre los bosques más vulnerables al cambio climático. Tienen importancia vital para la existencia de la diversidad cultural y la identidad de los pueblos ancestrales. Inciden en la sostenibilidad y seguridad de quienes dependen de ellos en términos de bienes y servicios ecosistémicos.

Se ha avanzado mucho en estos temas, pero la deforestación y la pérdida de especies, continúa. Los esfuerzos innovadores para conservar los bosques del Ecuador se enfrentan a graves limitaciones en términos de tenencia y administración de la tierra. El entendimiento del mosaico de formas de tenencia y reglas de acceso en un paisaje, es tan importante como mapear los hábitats y los usos visibles.

Esperamos que las recomendaciones proporcionadas en esta investigación, contribuyan al desarrollo de políticas y legislación en temas agrarios y forestales eficientes y coherentes con la realidad nacional, en un momento clave para el país.

Los autores.

# Índice

## Capítulo 1

Pólítica e institucionalidad de la tenencia de la tierra .....	11
1. Antecedentes .....	12
2. Situación política e institucional de la tenencia de las tierras cubiertas con bosque nativo .....	13
3. Estado actual de la regularización de tierras rurales .....	15
Para el caso INDA.....	16
Para el caso del MAE .....	17
4. Marco normativo de las tierras y territorios.....	19
Marco normativo del INDA/ST.....	20
Marco normativo del MAE.....	20
5. Principales problemas de tenencia de la tierra .....	21
Problema 1: Tierras sin título de propiedad.....	22
Problema 2: Conflictos en tierras con título .....	24
Problema 3: Falta de garantías a la propiedad.....	25
Problema 4: Inadecuado uso del suelo .....	27
Problema 5: Concentración de la tierra.....	28
6. Modelo propuesto para la regularización de tierras en el Ecuador	30
Pasos para implementar el modelo .....	31
Beneficios del proyecto.....	33
Bibliografía .....	35

## Capítulo 2

Incentivos para la conservación de bosques en el Ecuador .....	37
1. Introducción .....	38
2. Incentivos nacionales.....	38
Programa Socio Bosque .....	38
Iniciativa Yasuní - ITT.....	40
3. Incentivos locales .....	41
Pagos por servicios ecosistémicos .....	41
Conservación en la cordillera Chongón Colonche .....	42

Gran Reserva Chachi .....	45
Profafor .....	46
Fondos de servicio de protección hídrica.....	47
Otros fondos para conservación.....	49
Incentivos basados en la titulación de tierras .....	51
4. Discusión .....	52
Sobre los requisitos para la implementación de incentivos para la conservación .....	52
5. Servicios ecosistémicos y seguridad en la tenencia de la tierra ...	54
Bibliografía .....	57

### Capítulo 3

Conceptos y términos claves relacionados con la tenencia y los derechos de propiedad en la conservación de los bosques basados en incentivos directos.....	61
Resumen .....	62
1. Definición de tenencia de la tierra y derechos de propiedad.....	63
2. Conceptos claves sobre la tenencia.....	66
2.1 Actores y derechos.....	66
2.2 La seguridad de la tenencia.....	72
3. ¿Se ve reducida la deforestación por la tenencia segura? Lecciones desde la investigación internacional.....	72
4. Clarificación y fortalecimiento de la tenencia de la tierra.....	74
Reforma de los derechos de propiedad .....	75
Titulación y registro .....	75
Levantamiento .....	76
Formalización .....	76
¿Cuánto cuesta titular la tierra? .....	76
Métodos participativos locales .....	78
Mecanismos de apoyo.....	79
Bibliografía .....	80

### Capítulo 4

Algunas Recomendaciones para mejorar la gestión de la tenencia de la tierra y de los programas de incentivos a la conservación.....	85
Nivel político.....	86
Nivel legal .....	87
Nivel Administrativo .....	89
Acrónimos .....	92



Foto: Cecilia Lincango



Foto: María Cristina Puente



Foto: Augusto Pinzón

# Capítulo 1

## Política e Institucionalidad de la tenencia de la tierra

Manolo Morales<sup>1</sup>, José Luis Freire<sup>2</sup>,  
Edmundo Morán<sup>3</sup>, Silvana Rivadeneira<sup>4</sup> e  
Isaías Barrionuevo<sup>5</sup>

1 Director Ejecutivo, ECOLEX, Quito.

2 Coordinador de Territorios y Manejo de Conflictos, ECOLEX, Quito.

3 Técnico de Territorios y Manejo de Conflictos, ECOLEX, Quito.

4 Coordinadora de Litigio Ambiental, ECOLEX, Quito.

5 Técnico de Litigio Ambiental, ECOLEX, Quito.

## 1. Antecedentes

La problemática actual de la tenencia de la tierra en el Ecuador tiene sus orígenes en el tiempo de la colonia cuando la corona española entregó, como encomienda a los colonizadores, parcelas de tierra para el manejo de la población indígena.

*“Paralelamente a la encomienda, con una importancia relativa y una duración mayor, funcionó el sistema de hacienda el cual nace de las ventas y/o donaciones que la Corona Española hace, a partir de 1534, a familias de españoles ricos y congregaciones religiosas en la Sierra ecuatoriana”*<sup>6</sup>.

La propiedad de la tierra había cambiado muy poco hasta la segunda mitad del siglo XX cuando, en 1954, se realiza el primer censo agropecuario en la historia del país. De acuerdo al cual se evidenciaba la gran concentración de la tierra en manos de pocas personas que controlaban incluso, a miles de familias indígenas que dependían totalmente de los arreglos que podían llegar con ellos.

En la segunda mitad de la década del 60, debido en gran parte a las presiones sociales y económicas que los grupos campesinos comenzaban a ejercer, a la ola de reestructuraciones agrarias que llevaban adelante muchos de los países latinoamericanos y bajo la sombra de la ayuda norteamericana de la Alianza para el Progreso, se expide la Primera Ley de Reforma Agraria y Colonización del Ecuador mediante Decreto Ejecutivo 1480 del 11 de julio de 1964, por la Junta Militar de Gobierno.

*“La Primera Ley de Reforma Agraria adjudicó una mayor superficie bajo la modalidad de colonización de tierras baldías que por causales de expropiación de tierras, a pesar de esto, el número de beneficiarios bajo la segunda modalidad superó con creces las de la primera. Así, durante el periodo 1964-1973, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) adjudicó 220.098 ha por Reforma*

*Agraria mientras se adjudicaron 682.265 ha, por colonización. Sin embargo, el número de beneficiarios bajo Reforma Agraria era mayor, a pesar de la menor superficie afectada; esto se evidencia en el tamaño promedio de la propiedad adjudicada bajo Reforma Agraria que fue de 3 ha, mientras que por el mecanismo de colonización el tamaño oscilaba entre 20 y 50 ha de extensión”*<sup>7</sup>.

El primer proceso de Reforma Agraria y Colonización afectó principalmente a la Sierra, así el efecto de la reestructuración en la Costa fue marginal.

El 9 de octubre de 1973 se decreta la Segunda Ley de Reforma Agraria que mantiene el espíritu de la primera, pero en ésta se habla ya de una Reforma Agraria Integral. La nueva Ley no fijaba límites máximos para los predios pero seguía manteniendo su carácter jurídico administrativo sobre la base de largos procesos de transacción.

En 1979 se expide la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario por el Gobierno de la Junta Militar con la intención de promover el desarrollo de la agricultura en el país, a pocos meses de que la Junta Militar de paso a un nuevo gobierno democrático.

Al regresar a la democracia, con el Gobierno de Jaime Roldós, se integra a la política agraria nacional el concepto del Desarrollo Rural Integral que buscaba el desarrollo de las poblaciones rurales mediante el uso eficiente de la tierra de su propiedad.

Desde aquella época hasta la presente, se hace evidente el problema de la seguridad en la tenencia de la tierra, marcada por la inseguridad jurídica producida por las contradicciones e inconsistencias en los distintos marcos jurídicos, la ausencia de un mecanismo eficiente de legalización y catastro de tierras, y la presencia de conflictos de posesión de los predios muchas veces adjudicados por el mismo IERAC.

Posteriormente, se deroga la Ley de Reforma Agraria y Colonización y se expide la Ley de Desarrollo Agrario (LDA), creada mediante Ley 54, publicada en el Suplemento del R. O. N° 461 de 14 de junio de 1994. En esta nueva Ley se deroga al IERAC y se

6 MORALES, Manolo; “Análisis Financiero y Económico para la Regularización de Tierras Rurales en el Ecuador”. FAO, 2000.

7 Ibidem cita 1

crea el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), hoy Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (ST).

En este proceso al mismo tiempo, qué pasó con el bosque, cuán efectivas fueron por un lado las políticas de conservación del bosque, y por otro, cómo afectaron las políticas agrarias a la conservación de los recursos forestales.

Si bien, las transformaciones a los ecosistemas nativos, en el caso de nuestra historia, comenzaron desde la época de la llegada de los españoles a tierras americanas, no es menos cierto que esta situación se agravó con las políticas de colonización durante las décadas de los 60 y 70.

*“El inicio del proceso de deforestación en el Ecuador coincide con la llegada de los colonizadores españoles; los bosques andinos fueron los primeros en recibir los impactos de este proceso, que en la década de los años 1950 se acelera particularmente en la costa y en la década de 1970 en la Amazonia. Anualmente se deforestan grandes extensiones de bosques, desde 1989 diferentes autores e instituciones han hecho estimaciones del área que se deforesta anualmente la que oscila entre más de 300.000 hectáreas en 1989 y 189.000 en 1996. Con los datos obtenidos por el CLIRSEN (2003), entre 1991 y 2000 se obtuvo un promedio de 198.092 ha/año de deforestación”<sup>8</sup>.*

## 2. Situación política e institucional de la tenencia de las tierras cubiertas con bosque nativo

Es innegable el vínculo existente entre biodiversidad y pobreza, y de la conservación de la biodiversidad con las comunidades ancestrales o de origen.

8 AÑAZCO, M., M. MORALES, W. PALACIOS, E. VEGA, A. CUESTA; 2010. “Sector Forestal Ecuatoriano: propuestas para una gestión forestal sostenible”. Serie de Investigación y Sistematización NO. 8. Programa Regional ECOBONA-INTERCOOPERACION. Quito.

La calidad de los bienes y servicios que se obtiene de los ecosistemas, depende precisamente de un adecuado manejo de los recursos naturales, pues se ha demostrado que la degradación de la biodiversidad aumenta la pobreza de las comunidades rurales e indígenas. Son estas comunidades las que más dependen de la biodiversidad para obtener sus alimentos y medicinas tradicionales, así como también para desarrollar y mantener sus formas de vida y fortalecer su identidad de grupo.

La tenencia de la tierra en el Ecuador es de gran significado en la estructura política y social del país, es de carácter multidimensional ya que en ello entran en juego aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos.

La tierra es por excelencia la parte más importante de la naturaleza, relacionada directamente con el aprovechamiento de los recursos naturales y la producción. Comprende la superficie del planeta con todos los recursos naturales (bosques y agua), que el ser humano utiliza para el cultivo y producción de alimentos. Incluye también a los animales silvestres y domésticos, que el ser humano emplea con los mismos fines.

Pese a todo ello, la antigua Ley de Reforma Agraria y Colonización, establecía como requisito *sine qua non* para ser beneficiario de la adjudicación, demostrar el uso de la superficie en posesión. Esto llevó a miles de campesinos a ocupar, principalmente, áreas en el noroccidente del país así como a gran parte de la Amazonia ecuatoriana, a un proceso irreductible de deforestación y destrucción del bosque. En este sentido:

*“La tenencia de la tierra en áreas cubiertas con bosque nativo que son competencia del MAE, éste es otro de los nudos críticos que se mantiene aún en el país como rezago de una época en la que hubo una planificación incipiente. Tiene su origen principalmente en la ausencia de un inventario o catastro de tierras cubiertas de bosques nativos que no está incluidas en las declaradas como patrimonio forestal del estado o bosques y vegetación protectores, especialmente aquellas que se consideran*

*parte del patrimonio del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario "INDA" . Esto se produce en razón de que es el INDA el que dispone de esas tierras sin participación del Ministerio del Ambiente (MAE), y que regularmente se adjudica con planes de producción agropecuaria, casos en los que los adjudicatarios convierten esas tierras -la mayoría con cobertura boscosa- a usos diferentes”<sup>9</sup>.*

En este contexto de cosas, no solo la destrucción de ecosistemas ha sido el problema, sino la estructura de tenencia de la tierra que quedó marcada luego de estos periodos. No solo por problemas de ocupación de territorios indígenas por parte de colonos, en muchos casos inducidos por el Estado, sino, porque los actuales recursos forestales están en manos de una infinidad de propietarios (individuales, cooperados y comunitarios), posesionarios de todo tipo, lo cual ha llevado a una serie de problemas colaterales.

*“Los grandes tenedores de bosques en el Ecuador son el Estado y los pueblos de nacionalidades indígenas. En este contexto, los pueblos indígenas y afroecuatorianos son los propietarios de bosques nativos en el país. Palacios y Revelo (2005) estiman que éstos poseen alrededor de siete millones y medio de hectáreas de bosques. Los propietarios particulares y los procesadores o industriales de madera tienen una extensión relativamente pequeña.*

*El Estado cuenta con 4`754.725 ha de bosque nativo dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y alrededor de 2`055.608 ha en el denominado Patrimonio Forestal del Estado. Con respecto a la primera superficie, legalmente, no puede ser sujeta de aprovechamiento forestal con fines comerciales, aunque sí para subsistencia cuando en su interior se encuentran comunidades indígenas; con relación a la segunda superficie, la del Patrimonio Forestal, en la práctica no está bajo control del Estado sino en posición o tenencia de colonos,*

*comunidades o empresas madereras. Este es uno de los grandes problemas del sector forestal que no han sido resueltos por la autoridad.*

*Como parte del Estado también están las tierras llamadas baldías, bajo la jurisdicción del INDA (hoy ST). La mayoría de ellos se encuentran en bosques húmedos, los cuales son adjudicados con una finalidad distinta sin que hasta la fecha exista una coordinación interministerial que minimice el cambio en el uso de los suelos.*

*La administración de Patrimonio Forestal del Estado está bajo la responsabilidad del Ministerio del Ambiente...”<sup>10</sup>.*

Desde el punto de vista institucional y normativo, en el Ecuador persiste una falta de claridad respecto del manejo del tema de tenencia de la tierra cubierta con bosque nativo. Si bien son el INDA/ST (a cargo de tierras agrarias), y el MAE (a cargo de tierras con vocación forestal), quienes están a cargo de esas tierras públicas susceptibles de adjudicarse, no se puede asegurar que en cada institución, efectivamente, se encuentren las tierras bajo esas categorías, por lo que no resultaría extraño encontrar a cargo del INDA tierras de aptitud forestal, y tierras dentro del patrimonio del MAE que no tengan ninguna característica para considerarse como importantes para la conservación, sea por niveles de deforestación o porque algunas áreas de patrimonio Forestal del Estado se declararon sin un estudio de campo previo. Sin embargo, ese es el marco conceptual y jurídico en el que debemos movernos.

Esta situación además generó una confusión institucional en el tema de adjudicación de tierras, que se viene trabajando desde 1996 entre el entonces INEFAN (hoy MAE) y el INDA (hoy ST), para clarificar las competencias sobre quién es el responsable de la adjudicación, entre otras razones porque de acuerdo a la Ley de Desarrollo Agrario (LDA), es el INDA la única entidad competente para la titulación de tierras en el Ecuador; sin embargo el MAE, aducía que los conflictos de tierras en sus áreas de jurisdicción son de su competencia.

9 Ibidem cita 2.

10 Ibidem cita 3

Con todas las dificultades surgidas entre las dos instituciones para poder ejercer una competencia plena para la adjudicación de tierras, especialmente en el Patrimonio Forestal y Bosques Protectores Públicos, se firmó en el año 1998 un primer Convenio Interinstitucional entre el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) para la adjudicación de tierras ubicadas dentro de los bosques y vegetación protectores. Este Convenio, no tuvo una aplicación eficaz en los cuatro años de vigencia.

Posteriormente, dadas las dificultades prácticas de aplicación del mencionado Convenio, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el MAE, con fecha 22 de agosto de 2001, realizaron varias consultas a la Procuraduría General del Estado. Entre estas consultas, está la que se refiere específicamente, a cuál es la autoridad responsable de la tenencia, conservación y aprovechamiento de ese bosque (nativos) y del uso del suelo en el que se halle este bosque nativo. En absolución a esta consulta, la Procuraduría General del Estado dictaminó que es el MAE quien tiene la responsabilidad sobre los bosques nativos del país, independientemente del patrimonio en el que se encuentren.

Con esta base, con fecha 02 de mayo de 2002, se firmó un segundo Convenio Interinstitucional entre el INDA y el MAE para la aprobación de planes de manejo integrales en procesos de adjudicación de tierras cubiertas con bosque nativo o ecosistemas cubiertos de vegetación nativa, susceptibles de adjudicación de acuerdo a las normas legales en vigencia. Este instrumento legal, reglamentó la adjudicación de tierras con bosque nativo desde el año 2002 al 2006, para la adjudicación de tierras del patrimonio forestal y bosques protectores públicos por parte del INDA. Sin embargo, los problemas de competencias persistían.

Ésta fue la razón que motivó la firma de un Adendum al Convenio principal, el mismo que se suscribió el 21 de julio de 2003, además de un Manual de Procedimiento para la aplicación del mencionado Convenio, sin que con ello, se superen los conflictos de competencias.

En el mes de agosto del 2004, el MAE organizó un taller con el INDA, para aclarar y definir los ámbitos de acción de las dos instituciones. La principal conclusión

fue que, el MAE legalizaría las tierras de poseedores cuyas solicitudes hayan sido presentadas después de la declaratoria de Patrimonio Forestal y Bosques Protectores; y, el INDA a su vez, continuaría atendiendo los expedientes que hayan sido presentados antes de dicha declaratoria, lo que generó la oportunidad para llegar a acuerdos sobre este tema.

A pesar de todos estos instrumentos legales y administrativos suscritos entre el INDA, el MAE y el pronunciamiento del Procurador General del Estado no es sino hasta el año 2006 que el MAE, efectivamente, ejerce la competencia de adjudicar tierras patrimoniales de esta Institución.

En años anteriores, con base a la firma de los convenios interinstitucionales, se había procedido a la legalización por parte del INDA de tierras patrimoniales del MAE, previo Acuerdo Ministerial de deslinde, sea de Patrimonio Forestal o Bosque Protector. Es importante anotar que estas adjudicaciones solo se realizaban en tierras de posesión ancestral, es decir aquellas ocupadas por comunidades indígenas o pueblo afro ecuatoriano.

En el año 2007, el MAE, mediante Acuerdo Ministerial N° 265 publicado en el Registro Oficial N° 206 de 07 de noviembre de 2007 dispone el “Procedimiento para adjudicación de tierras del Patrimonio Forestal del Estado y Bosques y Vegetación Protectores”, que deroga expresamente el Acuerdo Ministerial N° 098. La diferencia sustancial del Acuerdo Ministerial N° 265 con el 098 es que, se delega a los Directores Regionales del MAE la suscripción de las Resoluciones de Adjudicación, además se establece en forma amplia el procedimiento para la adjudicación a: i) Pueblos indígenas, negros o afroecuatorianos; ii) Cooperativas u otras organizaciones de agricultores directos; y, iii) Poseedores con derechos legales preexistentes.

### 3. Estado actual de la regularización de tierras rurales

Debido a la falta de datos exactos sobre el estado de la regularización de tierras en el Ecuador, el presente estudio parte de información contenida en estudios preliminares. Uno de ellos es el realizado

por el Programa Sectorial Agropecuario junto con el IICA sobre la “Caracterización de la situación de la tenencia y regularización de la tierra”<sup>11</sup> en el que se ha recopilado importante información acerca de la tenencia de la tierra en el Ecuador.

*“En el mencionado estudio, se establece que de la superficie total del Ecuador, el 51.9% corresponde al Patrimonio del INDA<sup>12</sup>, el 17.2% al Patrimonio del Ministerio del Ambiente, el 28.9% a tierras adjudicadas y el 5% corresponden a tierras urbanas, carreteras y otros usos. De esta forma, la superficie total del Patrimonio del INDA, según lo estima el autor, alcanzaría las 14’108.669.2 ha de superficie, esto significa que el 52% de la superficie total del país falta todavía por adjudicarse y linderarse. Así, según la metodología seguida por el mismo autor, la superficie linderada<sup>13</sup> en el país alcanza la cifra de 11’022.914 ha, el 40.6% de la superficie nacional; mientras que 10’143.112 ha (37.3%) faltan por linderarse”<sup>14</sup>.*

La cifra establecida por Martínez, acerca de la tierra que falta por legalizarse, y que en definitiva es el Patrimonio total del INDA, es una cifra bastante alta, y, como el mismo autor lo menciona, está sobreestimada, dado que en el cálculo de la misma no se incorpora la superficie correspondiente al Patrimonio Forestal del Estado y Bosques Protectores, esto eleva significativamente el área total en propiedad del INDA. El mismo autor hace una estimación de la superficie que alcanzarían dichas áreas pertenecientes al Ministerio del Ambiente, citando a PROBONA alcanzaría la cifra de 6’407.360 ha, esto dejaría al Patrimonio del INDA en 7’701.309 ha.

Siguiendo la metodología de Martínez, y utilizando la superficie estimada del Patrimonio Forestal del Estado (PFE) y de Bosques Protectores (BP) realizada por

11 MARTINEZ, Luciano; Caracterización de la situación de la tenencia y regularización de la tierra, Programa Sectorial Agropecuario – IICA, Febrero del 2000.

12 Patrimonio del INDA = Superficie por linderar + Superficie por adjudicar

13 Superficie Linderada = Superficie adjudicada + Superficie por adjudicar

14 Ibidem cita 6

Manolo Morales en el estudio “Situación de la tenencia de tierras en Patrimonio del Ministerio del Ambiente”<sup>15</sup>, se ajustaron los cálculos sobre el Patrimonio del INDA con datos de estas otras áreas.

La superficie del PFE alcanzaría 1’161.000 ha declaradas en cuatro provincias del país; mientras que la superficie de BP alcanzaría 2’289.000 ha, las mismas que se dividen en un 90.4% en bosques públicos y el 9.6% restante en bosques privados. De esta manera, sustrayendo de la superficie total del país, el área correspondiente al Patrimonio del INEFAN, la tierra adjudicada hasta 1998, la tierra urbana, de carreteras y otros usos, y la superficie de PFE y BP, el Patrimonio del INDA alcanzaría aproximadamente 9’876.080 ha, que representa el 37% de la superficie total del Ecuador.

Si se distribuye la superficie total del país, y específicamente la tierra adjudicada y el Patrimonio del INDA entre superficie linderada y por linderar. El 39% de la superficie del Ecuador, 10’490.000 ha, se encuentran linderadas, de las cuales el 25% corresponde a la superficie por adjudicar y el 75% a superficie adjudicada por el IERAC – INDA, tal como fue calculado por Martínez. Al incorporar la superficie de PFE y BP, la superficie por linderar alcanza ahora 7’248.000 ha o el 27% del territorio ecuatoriano. De esta manera, el Patrimonio del INDA, que es la sumatoria entre superficie por adjudicar y por linderar, alcanza las 9’876.080 ha, en comparación con los 14 millones de hectáreas estimados por Martínez.

A estos datos obtenidos con base al estudio mencionado en el año 2000, los ajustamos con los siguientes datos:

### Para el caso INDA

Desde el año 2000 al 2010, varios han sido los esfuerzos para regularizar la tierra en el Ecuador, y sin contar con los datos exactos, se presume que aproximadamente 2’000.000 ha han sido legalizadas, lo que habría que restar al dato anterior.

Es decir, de las 9’876.080 ha, menos las 2’000.000 ha, restarían por legalizar bajo el INDA 7’876.080 ha.

15 MORALES, Manolo; Situación de la tenencia de tierras en patrimonio del Ministerio del Ambiente, Banco Mundial – Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, Anexo 4.

### Para el caso del MAE

La situación tiene matices similares: al año 2000, los datos del MAE con base al estudio mencionado Manolo Morales (2000) son los siguientes:

En Áreas Naturales (AN): Con base a los datos del estudio resulta difícil proyectarlos a nivel nacional, considerando la heterogeneidad de los casos. Sin embargo, el informe del Global Environment Facility (GEF-World Bank) sostiene que alrededor del 50% de las AN están ocupadas o envueltas en algún conflicto de tenencia de la tierra. Esto quiere decir alrededor de 2'300.000 ha. El mencionado informe, por tratarse de un documento oficial, es plenamente válido, aunque los datos no sean muy precisos a criterio de varios analistas.

En Bosques Protectores: El caso de los BP es más difícil, por la falta de información cartográfica y socioeconómica de los mismos. Sin embargo,

debemos proyectar ese mismo porcentaje a nivel nacional, basado en la coincidencia de ésta cifra con un informe de Fundación Natura del año 1991, en el que sostiene que “el 80% de los Bosques Protectores del Ecuador estarían amenazados por alguna forma de asentamientos humanos”. Esto quiere decir que alrededor de 1'800.000 ha estarían involucradas en conflictos de tenencia de tierra.

En Patrimonio Forestal del Estado: Considerando que las causas de ocupación del PFE en Esmeraldas, son las mismas que se encuentran presentes en las provincias de Napo, Sucumbíos y Orellana, podríamos proyectar la misma cifra estudiada y concluir que el 95% de tierras del PFE del país están ocupadas. Esto quiere decir 1'150.000 ha.

En consecuencia, si consideramos las cifras obtenidas del ejercicio de proyección a nivel nacional, tomándolas con las reservas del caso, se tiene el siguiente dato<sup>16</sup>:

Categoría de manejo	Superficie (ha)
Áreas Naturales	2'300.000
Bosques Protectores Públicos	1'800.000
Patrimonio Forestal del Estado	1'150.000
<b>Total</b>	<b>5'250.000</b>

Es decir, un total de cinco millones doscientos cincuenta mil ha de tierras a cargo del MAE, están involucradas en conflictos de tenencia de tierra.

Para esta aproximación sin embargo, nos interesan los datos de Bosques Protectores y los de Patrimonio Forestal del Estado, los cuales ajustados al año 2010, conjuntamente con los datos del INDA tendríamos:

Instituciones	Año 2000		Año 2010	
	Superficie Total (ha)	Superficie por Adjudicar (ha)	Superficie Total (ha)	Superficie por Adjudicar (ha)
ST/INDA	s/d	9'876.080	s/d	7'876.080
MAE/BVP	2'390.908	1'800.000	2'500.000	1'700.000
MAE/PFE	1'210.000	1'150.000	1'210.000	1'100.000
<b>Total</b>		<b>12'826,080</b>		<b>10'676.080</b>

Datos de Ecolex: cifras aproximadas

De lo anotado se colige que las tierras a cargo de la INDA/ST, constituyen una superficie de 7'876.080 ha; es decir, un 34% del territorio nacional; cifra que dista mucho de lo obtenido por el Programa SIG Tierras<sup>17</sup> de su primera fase que establece que el promedio de tierras, a nivel nacional, para legalizar en áreas de competencia del INDA es del 12%; y para las tierras con título, pero, involucradas en un problema de tenencia es del 54%; y tan solo, la diferencia, constituyen las tierras tituladas, que se pueden considerar sin ningún tipo de conflictividad de tenencia.

Es importante anotar que los datos correspondientes al Programa SIG Tierras, son los más fidedignos a nivel nacional, ya que provienen del trabajo realizado en ocho municipios del país: Baba y Palenque en la provincia de Los Ríos, Salitre en la provincia del Guayas, Pimampiro en la provincia de Imbabura, Chillanes en la provincia de Bolívar, Chaguarpamba y Saraguro en la provincia de Loja, y Joya de los Sachas en la provincia de Orellana.

*“Estos cantones fueron seleccionados conforme a un proceso con criterios preestablecidos, relacionados con: la presencia de problemas de regularización de tenencia de la tierra; ausencia previa de otros programas similares; potencial de incremento de inversiones y producción agropecuaria; cantones predominantemente*

*rurales y con elevado índice de pobreza; además se buscó tener representatividad de la situación de los demás cantones a nivel nacional. Así también, los Municipios debían manifestar su interés y compromiso para participar”<sup>18</sup>.*

Justamente por los criterios con los cuales se seleccionaron los municipios a intervenir, es necesario hacer un ajuste a estas cifras, ya que los 8 cantones, con excepción de Joya de los Sachas, constituyen asentamientos de vieja data, esto es, ocupaciones centenarias, con un largo historial de propiedad, donde ha habido un proceso de ocupación, regularización y transferencia de dominio entre particulares, por lo que la cifra de tierras por legalizar mediante adjudicaciones del INDA/ST o MAE, son menores; situación muy distinta de municipios ubicados en el noroccidente del país, o en la región amazónica, que son de ocupación por parte de procesos de colonización en las décadas de los 70 y 80, y en los cuales existe una alta tasa de tierras por adjudicar.

En todo caso para contar con un punto de partida, vamos a promediar los resultados de los dos estudios y tenemos los siguientes cuadros generales, que usaremos para efectos de este estudio, frente a la escasez de datos oficiales:

TIERRAS POR LEGALIZAR EN EL ECUADOR				
Instituciones	Datos Estudio FAO (2000)	Datos SIG Tierras (2008)	Promedio nacional	Superficie (ha)
Tierras INDA	27%	12%	19.5%	5'297.385
Tierras MAE	10%	No existen	10%	2'800.000
<b>Total</b>				<b>8'097.385</b>

17 El Programa SIG Tierras, Unidad del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, durante la ejecución de su primera fase de trabajo (2004-2008), levantó información en 8 cantones del país, cuyos resultados constituyen una aproximación a la realidad concreta de esas unidades seleccionadas.

18 LA EXPERIENCIA DEL PRAT. Programa de regularización y administración de tierras rurales. MAGAP, PRAT, BID. 2008

**TIERRAS CON TÍTULO QUE REQUIEREN SER REGULARIZADAS (ha)**  
**(Datos FAO y SIG Tierras)**

Ítems	Estudio ECOLEX/FAO (2000)	Datos SIG Tierras (2008)	Superficie titulada con algún problema de tenencia (promediando las cifras a nivel nacional)
Ha	7'862.949 <sup>19</sup>	11'000.000 <sup>20</sup>	9'431.474
% del país	30%	53%	42,5%

En este punto es importante considerar lo siguiente:

1. La mayor parte de las tierras que faltan por legalizar, son aquellas que se encuentran en las zonas más distantes del país. Aquellas que usualmente no cuentan con vías de comunicación y que, por tanto, no son altamente productivas porque no tienen acceso a mercados. En consecuencia, son aquellas tierras en mejor estado de conservación.
2. Es importante trabajar en la regularización de tierras que tienen título pero involucradas en conflictos de tenencia, porque a mayor presión, existen mayores riesgos de vulneración de los ecosistemas.
3. También se debe considerar, que la tierra titulada, saneada y libre de conflictos es el requisito principal para que una propiedad sea beneficiaria de incentivos a la conservación e ingrese a este tipo de programas.

#### 4. Marco normativo de las tierras y territorios

La propiedad de la tierra está garantizada en la Constitución de la República (2008), por cuanto, se reconoce y garantiza los derechos de las personas, entre otros:

*“El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y*

<sup>19</sup> Este dato se lo ha manejado en el estudio de Martínez y Morales, como la superficie de tierra adjudicada hasta 1998. El porcentaje asignado del 30% (del país), se lo ha obtenido del total nacional restándole la superficie de Áreas Naturales Protegidas y la de tierras urbanas, carreteras y otros usos.

*ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”<sup>21</sup>.*

Con relación a los territorios ancestrales:

*“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos, entre otros:*

*Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.*

*Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.*

*Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”<sup>22</sup>*

En cuanto a las formas de tenencia de la propiedad:

*“El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa,*

<sup>20</sup> Para obtener este dato y la asignación del porcentaje respectivo se ha seguido la misma fórmula que para los datos contenidos en el cita 14.

<sup>21</sup> Numeral 26 del Art.66 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>22</sup> Números 4, 5 y 6 del Art. 57 de la Constitución de la República del Ecuador.

*mixta, que deberá cumplir su función social y ambiental*<sup>23</sup>.

Para la administración de las tierras rurales como se ha anotado, existen dos entidades públicas que tienen competencias exclusivas para reconocer mediante actos administrativos (Providencias/Resoluciones y Acuerdos Ministeriales) la propiedad o dominio de tierras del Estado ubicadas en las jurisdicciones territoriales del INDA, hoy Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, según se desprende del Decreto Ejecutivo N° 373 de 28 de mayo de 2010, publicado en el Registro Oficial N° 206 de 3 de junio de 2010; y el MAE, mediante los Acuerdos Ministeriales números 265, publicado en el R. O. N° 206 de 7 de noviembre de 2007; y, N° 11, publicado en el Registro Oficial N° 281 de 25 de febrero de 2008, mediante los cuales se pone en vigencia el Instructivo de Adjudicación de Tierras del Patrimonio Forestal del Estado y Bosques Protectores Públicos.

### Marco normativo del INDA/ST

Al derogarse la Ley de Reforma Agraria y Colonización, se expide la Ley de Desarrollo Agrario, creada mediante Ley 54, publicada en el Suplemento del R.O. N° 461 de 14 de junio de 1994. En esta nueva Ley se señalan las atribuciones del INDA, hoy Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, y son:

- a. Otorgar títulos de propiedad a las personas naturales o jurídicas que, estando en posesión de tierras rústicas y teniendo derecho a ellas, carecen de título de propiedad;
- b. Adjudicar las tierras que son de su propiedad;
- c. Declarar la expropiación de tierras que estén incursas en las causales establecidas en el artículo 32 de la presente Ley;
- d. Realizar y mantener un catastro de las tierras agrarias;
- e. Perfeccionar el proceso de reforma agraria integral; y,

23 Art. 321 de la Constitución de la República del Ecuador.

- f. Las demás que consten en la presente Ley y su Reglamento.

*“Forman parte del patrimonio del INDA:*

1. Las tierras Baldías;
2. Las que mediante resolución que cause estado al amparo de las Leyes de Reforma Agraria y de Tierras Baldías y Colonización, entraron al patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización y aún no han sido adjudicadas; y,
3. Las que sean expropiadas en aplicación de la presente Ley.

*Se exceptúan expresamente del patrimonio del INDA las tierras que son administradas por el Ministerio del Ambiente*<sup>24</sup>.

La adjudicación de tierras baldías, procede a favor de:

- Comunidades o pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios en posesión ancestral;
- Organizaciones campesinas; y,
- Campesinos en general.

### Marco normativo del MAE

Al MAE le corresponde la determinación y delimitación de las áreas que forman parte del patrimonio forestal del Estado,<sup>25</sup> sin perjuicio de las áreas ya establecidas por leyes especiales, decretos o acuerdos ministeriales anteriores a esta Ley.

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre Codificada (LF), en el artículo 1 es enfática al señalar, en el primer inciso, que:

*“Constituyen patrimonio forestal del Estado, las tierras forestales que de conformidad con la Ley son de su propiedad y las que en el futuro ingresen a su dominio, a cualquier título,*

24 Art. 38.- Ley de Desarrollo Agrario Codificada.

25 Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria. Libro III, Artículo 8.

*incluyendo aquellas que legalmente reviertan al Estado*<sup>26</sup> y, por tanto, parte del Patrimonio Forestal del Estado.

La adjudicación de tierras dentro del Patrimonio Forestal del Estado, por disposición del artículo 38 de la Ley Forestal Codificada, permite la adjudicación de áreas que forman parte del Patrimonio Forestal del Estado, a cooperativas u otras organizaciones de agricultores directos.

Los procedimientos para otorgar seguridad jurídica de la tierra a favor de comunidades ancestrales, se encuentran regulados en el Acuerdo Ministerial N° 265 antes mencionado.

Las adjudicaciones del Patrimonio Forestal del Estado están sujetas a ciertas limitaciones, tales como la aprobación de un Plan de Manejo (Art. 81 del TULAS), el incumplimiento de dichas condiciones resolutorias “determinará la resolución administrativa de la adjudicación” (Art. 23 de la Codificación a la Ley Forestal).

La adjudicación de tierras en el PFE, BP y bosques nativos o ecosistemas cubiertos con vegetación nativa, procede a favor de:

- Comunidades o pueblos indígenas y afro ecuatorianos en posesión ancestral;
- Organizaciones campesinas; y,
- Posesionarios individuales con derechos preexistentes.

---

26 Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre Codificada, Artículo 1: (Inciso tercero agregado por el Artículo 1 de la Ley 91, R.O. 495, 7-VIII-90).- Constituyen patrimonio forestal del Estado, las tierras forestales que de conformidad con la Ley son de su propiedad, los bosques naturales que existan en ellas, los cultivados por su cuenta y la flora y fauna silvestres.

Formarán también dicho patrimonio, las tierras forestales y los bosques que en el futuro ingresen a su dominio, a cualquier título, incluyendo aquellas que legalmente reviertan al Estado.

Los manglares, aun aquellos existentes en propiedades particulares, se consideran bienes del Estado y están fuera del comercio, no son susceptibles de posesión o cualquier otro medio de apropiación y solamente podrán ser explotados mediante concesión otorgada, de conformidad con esta Ley y su Reglamento.

Luego de haberse determinado los requisitos y procedimientos por el INDA y MAE, aparentemente resultan de fácil aplicación. Sin embargo en la práctica, varios directivos de organizaciones sociales y ONG's involucradas en estos procesos opinan que existen varios inconvenientes y obstáculos que se convierten en cuellos de botella para el flujo de procesos los que se describen en el siguiente punto.

## 5. Principales problemas de tenencia de la tierra

El presente estudio analiza algunas causas y efectos derivados de la situación actual de tenencia de la tierra en el Ecuador. Este análisis se lo ha realizado desde el punto de vista de la aplicación de políticas públicas, traducidas en normas legales de aplicación que garanticen el Sumak Kawsay o Buen Vivir de la población, tales como: distribución equitativa de la tierra para los pequeños y medianos tenedores como son los campesinos agricultores; acceso al crédito en el sistema financiero nacional, en especial del Banco Nacional de Fomento (BNF); asistencia técnica permanente del Ministerio de Agricultura Ganadería, Pesca y Acuicultura (MAGAP), a través de programas de capacitación en técnicas de aplicación que garanticen la producción de alimentos sanos; regulación de precios de productos agrícolas a través de una política de precios que garanticen márgenes de utilidad razonables para el campesino por un lado, y por otro, que garantice la conservación de los recursos naturales.

Bajo este contexto, primero se establece que la normativa existente, no garantiza una tenencia equitativa de la tierra y menos aún concede seguridad jurídica; accesibilidad a la titularidad o dominio, procedimientos administrativos y legales claros y simplificados; determinación obligatoria de valores y precios reales de la tierra con base a los avalúos municipales que evitarían la especulación; implementación de normas legales de aplicación obligatoria para solucionar conflictos de tenencia de la tierra, integración de unidades productivas fraccionadas en acciones y

derechos pro-indivisos, procedimientos sumarios y dirimientes para solucionar conflictos; etc.

Frente a este panorama, es importante que las organizaciones campesinas e indígenas en el Ecuador, así como la población en su conjunto, sea beneficiaria de una reforma agraria distinta a la de las décadas 60, 70 y 80, la cual no ha cambiado fundamentalmente la estructura agraria del país, no ha incluido de una manera suficiente aspectos de infraestructura para los pequeños productores, de crédito y riego, ni aspectos de género, de medio ambiente o de una planificación del desarrollo rural territorial. Se requiere, por tanto, un debate sobre una nueva reforma agraria integral.

Para ello, el presente estudio aporta con el análisis de los siguientes problemas estructurales que deben ser resueltos en el marco del desarrollo de una nueva política de tierras y territorios, para facilitar el acceso y participación equitativa en la gestión de la tierra y territorios:

1. Tierras sin título de propiedad;
2. Conflictos en tierras con título;
3. Falta de garantías a la propiedad;
4. Inadecuado uso del suelo; y,
5. Concentración de la tierra.

## **Problema 1: Tierras sin título de propiedad**

### **Causas**

Situación socioeconómica de los poseedores.- Si bien ésta no es una consideración legal ni institucional, se cita como primera causa del problema, porque la carencia de recursos económicos, hace que aquellos que carecen de título de propiedad, no realicen sus trámites, ni se involucren en estos temas.

Las cifras actuales son un retrato palpable de lo que acontece en el Ecuador, las cifras de pobreza se agudizan, y al mismo tiempo la tierra no puede ser un activo productivo, sino un activo pasivo, que genera gastos y no representa ningún ingreso para el poseedor. La legalización en algo disminuiría esta situación.

Requisitos y pasos excesivos.- A lo anteriormente dicho, se suma que la legislación secundaria con la que se han establecido procedimientos y requisitos complicados, abundantes y costosos.

Se exigen repetitivos que bien se podrían omitir, que en nada contribuyen a la seguridad jurídica del trámite, como ejemplo, los requisitos del expediente son revisados y aprobados en oficina distrital y central, y por el contrario, se omiten otros requisitos, que si le aportarían seguridad jurídica, tales como: declaraciones juramentadas en caso de dudas.

En cuanto al procedimiento también, se revisa y aprueba a nivel distrital, y nuevamente lo mismo en planta central. La falta de desconcentración del proceso es otro obstáculo en la celeridad del trámite, ya que solamente el Director Ejecutivo del INDA puede firmar la providencia de adjudicación.

Costos y tiempos del trámite.- La estimación de costos comprende todos los pasos existentes en el trámite de legalización de tierras, desde que el usuario presenta los requisitos hasta la inscripción del título de propiedad, costos que son variables en cada uno de los casos y regiones.

El único rubro no variable, es el costo de avalúo y catastro, antes realizado por parte de la DINAC, hoy por el INDA/ST o por el MAE en su caso, el mismo que es constante e independiente del tamaño del predio y de la modalidad de legalización. El costo total de un trámite de avalúo por parte de esta institución fue estimado, por Luis Flores en el año de 1999, en US\$ 13 por título (Morales 2000), y aproximadamente US\$ 13,47 a septiembre del año 2002.

Desconocimiento y falta de información.- Otra causa del problema de la falta de legalización de la tierra, es que los poseedores viven alejados e incomunicados. La mayoría de las tierras sin título son alejadas y pertenecientes o a poseedores individuales pobres y llenos de conflictos, o a comunidades campesinas e indígenas que no poseen información al respecto.

Esta desinformación se presenta en dos niveles, uno sobre el desconocimiento de los derechos que les asiste, sea como comunidad o individuos, y un segundo nivel, en lo relacionado a los beneficios que obtendrían al estar legalizados.

## Efectos del problema

Las dificultades para acceder a crédito es una de las mayores causas que impiden el desarrollo económico; de hecho varios países han planificado su crecimiento económico a partir de la democratización del acceso a crédito, por considerar que es el punto de inicio de la participación económica.

Sin embargo, la tierra sin título, no tiene la oportunidad de recibir inversiones propias o extrañas, simplemente porque no puede ofrecer ninguna garantía en términos legales y reales.

Tierras marginadas del desarrollo del país. Es una consecuencia lógica de la falta de formalidad con que existen las tierras no legalizadas, pues no constan en registro alguno, ni son parte de ningún programa de asistencia técnica o crediticia. Además estas tierras se comercializan a precios irrisorios.

Esto en definitiva se traduce en que el mismo porcentaje de tierras no legalizadas, es el porcentaje que no contribuye ni participa en el desarrollo del país. Esto resulta un tema por demás desastroso social y económicamente.

## Meta: Tierras Regularizadas

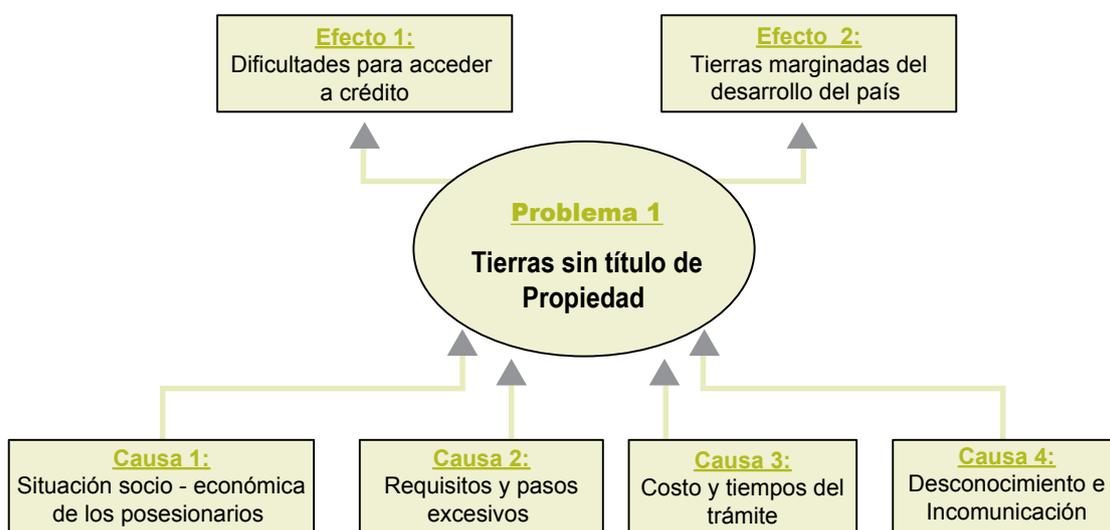
Al implementar y poner en vigor una serie de acciones e inversiones orientadas a solucionar las causas del problema enunciado contaríamos con un Ecuador, donde todos los tenedores de tierras, poseen su título de propiedad, el cual está debidamente garantizado por los registros del país. Al mismo tiempo esta condición le garantiza al Ecuador inversión y estabilidad política.

Para ello, debemos basar la regularización en una estrategia que incluya:

1. Posesionarios/as se esfuerzan por regularizar su tierra;
2. Trámites de regularización cortos y eficientes;
3. Trámites a bajo costo; y,
4. Campañas de información.

Con este escenario, tendríamos como indicadores de efecto:

1. Acceso a crédito y asistencia técnica; y,
2. Tierras incorporadas al desarrollo del país.



## Problema 2: Conflictos en tierras con título

Son varios los conflictos de las tierras que ya tienen título, pero que merecen especial atención por parte de la acción gubernamental, en consideración a los problemas que además se transmiten de generación en generación.

Entre los más importantes están: los problemas en la transferencia de dominio; los problemas en las transferencias de derechos pro indiviso a terceros y a herederos sobre bienes inmuebles rurales por sucesión intestada del causante a favor de sus herederos; y, la existencia de la figura del cuerpo cierto que no permite resolver la integridad de los predios rústicos.

### Causas

Falta de previsión de los Causantes.- Se refiere a la costumbre arraigada entre los ecuatorianos de no formalizar los actos y contratos. Basados en la ética, tradición que la palabra es lo que vale, muchos procesos de transferencia de dominio o de sucesión no han quedado en documentos legales escritos, sino de manera verbal.

Procedimientos largos y engorrosos.- Son parte de las causas que llevan a los particulares a evadir la formalización. La sola idea de consultar a un abogado y hacer un acuerdo para comparecer legalmente, constituye una gran limitación para los ecuatorianos. Esto es más evidente en las zonas rurales, donde la gente considera que las leyes son para un segmento de la población.

Procedimientos legales costosos.- Son otra causa para que la gente no acceda a la justicia: tasas judiciales, honorarios profesionales, costos de movilización, entre otros.

Falta de programas para manejo de conflictos agrarios.- En la mayoría de casos, los programas de tierras se orientan a legalizar o catastrar los predios, pero no a resolver los conflictos en tierras con título. Esto deja para el país una herencia muy alta de líos que bien ameritará abordarlos desde el Estado, porque incluyen a la Función Judicial.

## Efectos del problema

Uno de los efectos más importantes es que la gente se acostumbra a vivir en la informalidad. De hecho los nuevos adquirentes en el caso de transferencias de dominio, aceptan esta "característica" de derechos y acciones fincadas en un inmueble, o tierras en herencias disputadas, porque son más baratas en el mercado.

Estos conflictos hacen al mismo tiempo, que la regularización final no se la pueda obtener porque su solución implica tiempos de trámites legales más largos que la vida de los programas de regularización. Por ello, estas tierras quedan en listas cuya resolución de los conflictos les atañen a los particulares.

### Meta: Tierras sin conflictos

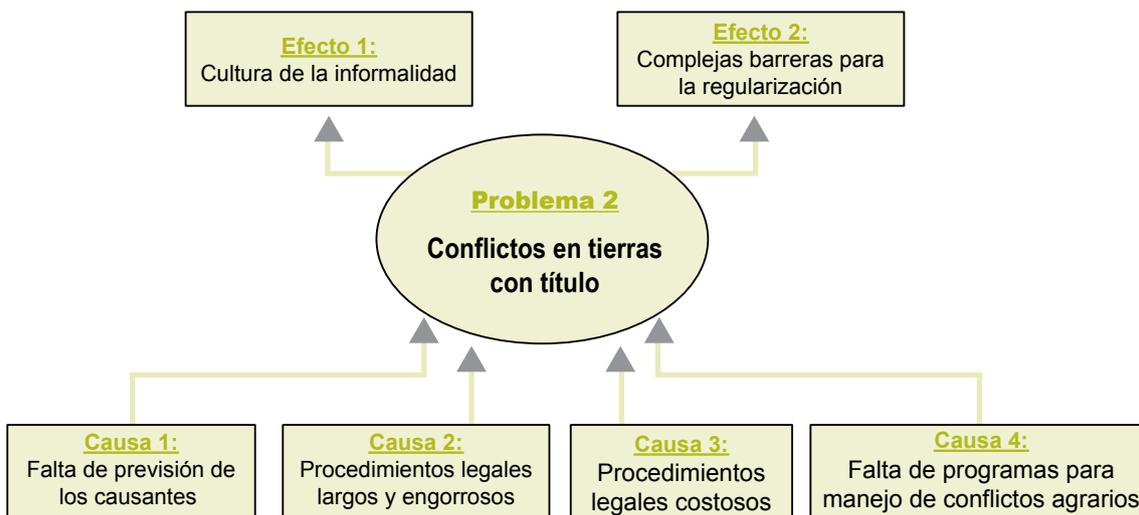
Esta causa de conflictividad social y legalista presente en las áreas rurales y urbanas, de dimensionarse esta realidad en el país, se debería invertir junto a los programas de desarrollo agrario o de regularización, un componente de manejo y resolución de conflictos basados en los problemas antes analizados. Solo así se garantizará un ejercicio pleno al derecho a la tierra.

Para ello debemos basar la solución de estos conflictos en una estrategia que incluya:

1. La población ecuatoriana, sobre todo en el área rural reciben información sobre las ventajas de contar con la propiedad formalizada;
2. Trámites de regularización son cortos y eficientes;
3. Trámites judiciales a bajo costo; y,
4. Los programas de regularización deben incluir un fuerte componente de manejo y solución de conflictos agrarios en tierras con títulos.

Con este escenario, tendríamos como indicadores de efecto:

1. Disminución de conflictividad social vinculada a lo agrario; y,
2. Tierras incorporadas al desarrollo del país.



### Problema 3: Falta de garantías a la propiedad

#### Causas

Legislación abundante e inadecuada.- Se refiere a que la mayoría de la legislación agraria contenida en la legislación principal data de muchos años atrás, quizá con excepción de la LDA, que es de 1994, todas las otras leyes vinculadas con el tema agrario son de hace 20 o 30 años, o más.

Al mismo tiempo una serie de disposiciones de carácter secundario, en calidad de Decretos y Acuerdos Ministeriales, han ido complementando el marco jurídico, que muy por el contrario de facilitar los procesos lo han ido enredando.

Las mismas disposiciones para proteger la propiedad en caso de invasiones, es expedita en su esencia, pero con muchas dificultades de usarse y ponerse en práctica, sea por su tratamiento administrativo, ya que depende de las acciones del INDA/ST o de la Gobernación o Jefatura Política, etc.

Sistemas deficientes de seguridad.- Se refiere a que ni en las ciudades las personas están protegidas de la delincuencia, asaltos, robos; esto es más evidente en las rurales, donde campea el abigeo, invasiones, y otras formas de restar seguridad a la legítima propiedad.

Al mismo tiempo, las presiones sociales hacen de este tema, un asunto complicado, porque garantizar

la seguridad jurídica a la propiedad privada, implica usar y disponer de recursos humanos y económicos, para atender la demanda de propietarios invadidos o afectados por la falta de seguridades, pero la verdad es que hay carencia de recursos a todo nivel.

Ausencia de sistemas multifinancieros de información catastral.- Esto es, información alfanumérica que representa las propiedades, no solo con fines tributarios, sino como verdaderos registros prediales, en términos que esa información sea el punto de partida para la planificación del desarrollo.

La actual Ley de Descentralización y Participación Social, concedió a los municipios esta competencia, es decir de diseñar, levantar y manejar los catastros, ratificado por la CR 2008. Sin embargo, poco o nada se ha avanzado al respecto. Los gobiernos locales con raras excepciones, encuentran muchas dificultades, especialmente técnicas para ejercer este derecho. El estado de los catastros del país, es que son fragmentados, desactualizados y poco tecnificados; por tanto esta herramienta no es un apoyo a la seguridad de la propiedad.

Falta de tecnificación en los registros de la propiedad.- En la mayoría de casos no garantizan en nada la propiedad. De acuerdo al Código Civil Codificado, el régimen de propiedad inmueble nace en esta instancia. Sin embargo, la situación técnica y de seguridades de los registros, son inadecuadas.

Esto no solo se expresa en una falta básica, como el uso de esferográficos de tinta deletable, que en zonas húmedas especialmente con el paso del tiempo se pueden borrar, dejando las marginaciones sin prueba absoluta de lo actuado; y además de la carencia de recursos económicos, también está la falta de una verdadera política de seguridad a la información sobre la propiedad, no se ha avanzado mucho en este tema, con excepción de lo que está pasando en las registradurías de la propiedad de los cantones Guayaquil, Quito y Cuenca.

### Efectos del problema

Las invasiones y tráfico de tierras, es evidente que ésta es una de las consecuencias, debido a la falta de políticas serias que disminuyan la seguridad en la propiedad, especialmente rural.

Las estadísticas de predios invadidos, especialmente en las zonas periurbanas, demuestran que éste es un gran problema. Ni siquiera aquellos propietarios que han declarado sus tierras como Bosques Protectores privados ante el Ministerio del Ambiente se libran de ello, pese a que la Ley Forestal y de Areas Naturales y Vida Silvestre, establece que este tipo de propietarios, recibirán atención prioritaria en caso de invasiones.

Lo mas grave junto a este problema, es que todavía en nuestro país, se registran traficantes de tierras; es decir, aquellos individuos que engañan y promueven invasiones, y/o compraventas ficticias de tierras, que en su gran mayoría son tierras privadas. Algunas veces

este acto de estafa, está promovido por caudillos políticos, que ven en esto no solo un negocio con réditos económicos, sino políticos.

Este panorama descrito al mismo tiempo genera una baja inversión nacional e internacional, debido a la falta de certeza jurídica e institucional. La falta de garantías y legislación adecuada, conspira para que las inversiones en temas de desarrollo rural, no lleguen ni se hagan efectivas.

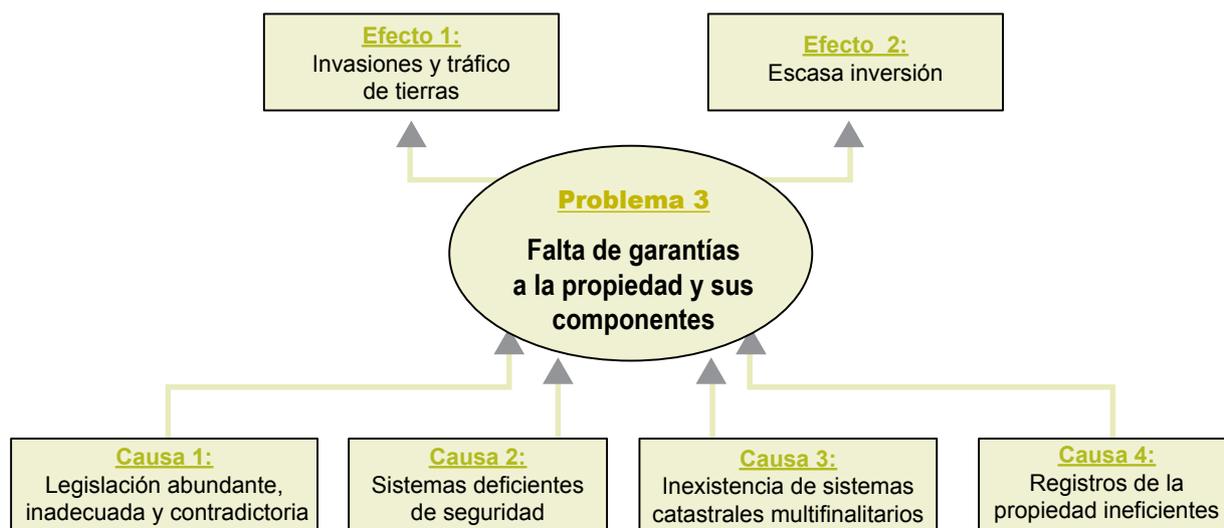
### Meta: Propiedad de la Tierra Garantizada

Éste no solo debería ser un objetivo legal, sino de país; ya que de haber una comprensión de la importancia de asegurar el escenario productivo del país, las posibilidades de inversión y de desarrollo aumentarían considerablemente. Para ello se requeriría contar con una estrategia que incluya:

1. Legislación agraria adecuada;
2. Sistemas de seguridad eficientes;
3. Municipios manejando catastros multifinalitarios; y,
4. Registros de la propiedad modernizados.

Con este escenario, tendríamos como indicadores de efecto:

1. Disminución de invasiones y tráfico de tierras; y,
2. Incremento de la Inversión nacional e internacional.



## Problema 4: Inadecuado uso del suelo

### Causas

Falta de planes de ordenamiento territorial.- Ésta es una de las grandes ausencias en el Ecuador, pues no se ha planificado el desarrollo en consideración de los factores económicos, sociales y ambientales, sino que prácticamente se trata de un crecimiento espontáneo, y en el mejor de los casos planificado a nivel de los gobiernos locales, pero una planificación nacional es inexistente.

De hecho el antiguo Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, reemplazado por la Oficina de Planificación (ODEPLAN), no ha satisfecho las expectativas de los ecuatorianos, prueba de ello es que no contamos con un instituto nacional de ordenamiento territorial, sino que por el contrario, las competencias al respecto están repartidas entre al menos 5 entidades públicas centrales, los gobiernos seccionales y al menos 5 corporaciones regionales. Hoy en día, estas competencias las asume la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES).

Falta de título de propiedad.- Como ya se ha analizado antes, a falta de seguridad en la tenencia, el posesionario/a actúa: desmontando, cambiando el uso del suelo, eliminando bosque y sembrando pasto. El posesionario/a reproduce un comportamiento instaurado por las reformas agrarias con la finalidad de demostrar actos posesorios.

A esto se suma el hecho de que estos predios no son objeto de control, justamente porque no están registrados en ninguna parte, por lo que se torna difícil, hacerles seguimiento y brindar asistencia técnica especializada.

Falta de asistencia técnica y crediticia.- Ésta no es una política del Estado, pese a que está demostrada la riqueza natural que alberga el Ecuador, los enunciados legales en esta línea abundan, pero en la práctica no se llevan a cabo.

La poca asistencia técnica que se entrega para actividades productivas y de ordenamiento territorial,

es fruto en su gran mayoría, de la cooperación internacional. El Estado incorpora con muchas dificultades este tema en la planificación nacional, situación que se espera que varíe con las actuales disposiciones constitucionales.

Mercados distorsionados.- La economía del país ha dependido históricamente de unos pocos recursos naturales, lo que ha generado que se prescindiera de un manejo sustentable, y más bien responda a lógica del mercado.

El aprovechamiento racional de los recursos naturales no es estimulado por el mercado. Por el contrario, presiona sobre ciertos recursos, no reconoce la importancia de la biodiversidad asociada a los recursos naturales, no abre oportunidades para la diversificación; lo que genera presiones sobre ciertos recursos para satisfacer la demanda de mercado.

### Efectos del problema

La estructura agraria está hecha para generar riqueza, para contribuir al desarrollo del país, para garantizar seguridad alimentaria, para promover el manejo racional de los recursos naturales y para atraer la inversión económica. Una tierra, que está inmersa en las situaciones antes mencionadas, como, mal manejo de los recursos naturales, no está cumpliendo su función social ni ambiental.

Por otro lado, las tierras marginadas del desarrollo del país, es decir, aquellas que al estar inmersas en una serie de conflictos y mal manejo de recursos naturales, no son parte del desarrollo del país, y por el contrario, van acumulando una serie de condiciones que a la larga, generarán pérdidas al país, como, inversiones futuras en recuperación de suelos, pérdida de fuentes de agua, con incidencia directa en la calidad productiva de los suelos, entre otras desastrosas consecuencias.

Este panorama, hace que estas tierras queden fuera del potencial económico del país.

### Meta: Uso adecuado del suelo

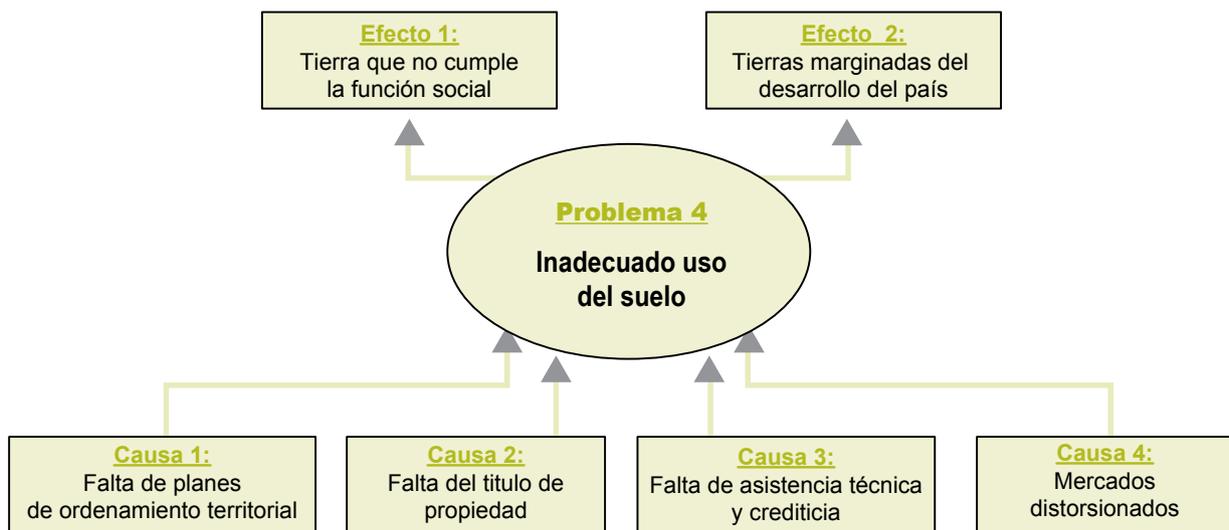
Los Estados que han logrado una armonía entre el desarrollo económico y el manejo racional de los recursos naturales, son los que tienen mejores posibilidades de crecimiento sostenible. Para ello, las políticas de crecimiento económico deben ir acompañadas de una profunda comprensión e inversión en el uso del suelo.

Para lograr esta meta, es necesario incorporar al desarrollo del país una estrategia que incluya:

1. Planes de Ordenamiento territorial;
2. Planes de titularización de tierra;
3. Brindar asistencia técnica y crediticia; y,
4. Promover programas de apoyo a la comercialización.

Con este escenario, se lograrán como indicadores de efecto:

1. Tierra cumple su función social y ambiental; y,
2. Tierras con planes de manejo.



### Problema 5: Concentración de la tierra

#### Causas

El recurso hídrico.- Como importante fuente de valor vinculado al recurso tierra para uso agrícola que, en muchos casos, su disponibilidad es determinante en las dinámicas que organizan el acceso a la tierra y por tanto su distribución final.

El caso más emblemático es el de la Península de Santa Elena, un área que debido a la predominancia de

tierra comunal, no fue incluida dentro de los programas de reforma agraria ejecutados en Ecuador. Paralelo al anuncio de la intervención estatal para proveer de riego a esta zona, considerada la más seca del país, se dio inicio a un complejo proceso de acumulación de tierras que finalmente ha provocado un mal aprovechamiento de los recursos agrícolas disponibles en la zona.

La hipótesis que se plantea es la presencia de información asimétrica sobre la ubicación del proyecto de riego y el potencial agrícola de la zona, lo que condujo a que personas con poco interés de desarrollar

inversiones agrícolas, adquirieran tierras en cantidades importantes. Justamente debido a la información asimétrica, los precios pagados a los comuneros por sus tierras no correspondieron a su real valor, lo cual incentivó la acumulación de tierras, que según este análisis, se convierte en el factor limitante de la expansión de la frontera agrícola en la zona.

Otro caso de concentración de la tierra asociado a la construcción de canales de riego, es el caso de las florícolas en los cantones Pedro Moncayo y Cayambe en la provincia de Pichincha, donde existe desplazamiento de propietarios anteriores a otras actividades económicas. Sin embargo, la fuerza de trabajo en actividades florícolas es aprovechada por las empresas con mano de obra barata de un porcentaje de desplazados.

La implementación de políticas públicas favorables a la concentración de tierras.- En la época republicana han motivado la acumulación de grandes propiedades de la colonia española, plasmadas en los cuerpos legales que rigen la materia de tenencia y transferencia de la tierra como el Código Civil Ecuatoriano, Ley de Reforma Agraria, Ley de Registro de la Propiedad, Ley Notarial, Ley Orgánica de Régimen Municipal, entre las principales.

El caso más visible y atentatorio en contra de la conservación de los recursos naturales y de la propiedad social, fue el que se dio en el Gobierno de Gustavo Noboa Bejarano 2000/2003, cuando mediante Decreto Ejecutivo, declaró la conversión del bosque nativo en varias parroquias del cantón San Lorenzo a tierras de uso agrícola. En la actualidad existen 60.000 ha de palma africana, producto del despojo y desplazamiento de familias afro-ecuatorianas y que hoy, en el mejor de los casos son jornaleros agrícolas en tierras que antes eran suyas.

Monocultivos.- El caso más grave que ha producido despojo y desplazamiento de tierras, es el de los monocultivos con palma africana, en los cantones Santo Domingo de los Tsáchilas, Quinindé y San Lorenzo en la costa y Morona Santiago en la Amazonia, donde se

ha consolidado un proceso irregular de compra de posesiones y obtención de títulos de dominio en tierras del Estado y mediante compras a precios muy bajos, considerando los valores comerciales dentro de la oferta y demanda del mercado inmobiliario rural en las épocas correspondientes.

La construcción de vías.- Permite a las empresas contratistas del Estado, posesionarse y ocupar grandes extensiones de tierras, que luego las dedican a monocultivos de palmito, palma, plantaciones de teca, piscinas camaroneras, piscícolas, anticipándose en su ocupación de colonos campesinos que necesitan de tierras para la producción de alimentos y como medio de subsistencia frente a la oferta de empleo.

Los casos conocidos y confirmados de esta modalidad de acaparamiento de la tierra contraría la naturaleza de la contratación y función principal de las empresas constructoras Hidalgo & Hidalgo Constructores y Herdoíza Crespo en la provincia de Esmeraldas y Amazonia.

### **Efectos del problema**

Los campesinos y las comunidades en las épocas en las que esas tierras eran parte del comercio, vendieron sus tierras o posesión, y en otras fueron presionados a hacerlo, o en casos más graves, simplemente mediante procesos de ocupación forzosa, se produjo el despojo de tierras.

Este panorama de ventas forzadas o voluntarias, ha generado a lo largo de la historia dramáticos casos de desplazamientos de población local.

### **Meta: Distribución equitativa de la tierra**

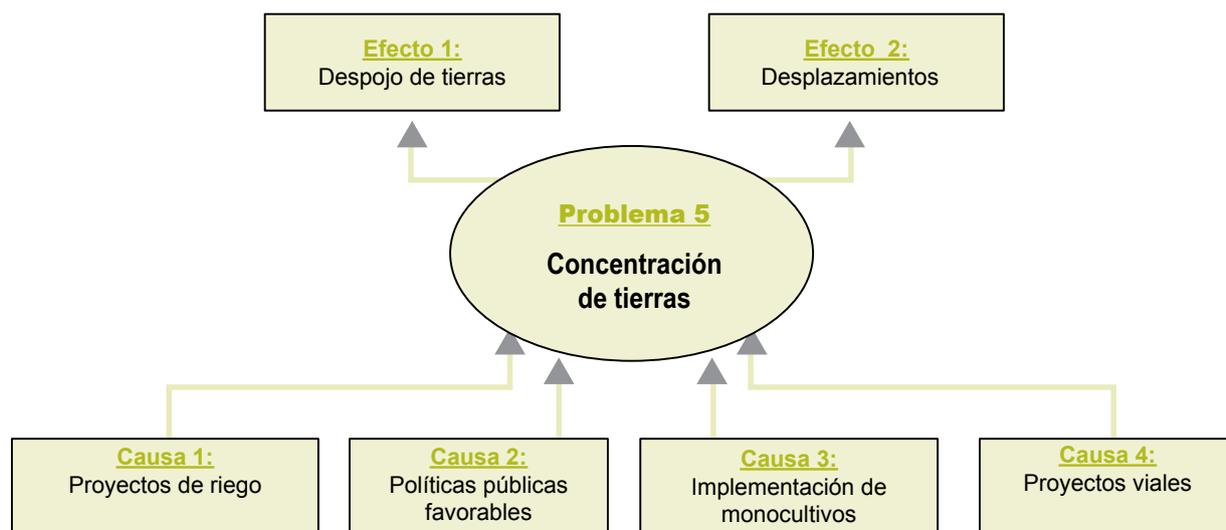
Se debe encontrar mecanismos de orden político y jurídico que promuevan el acceso equitativo a la tierra. En este sentido la nueva autoridad de la ST, quiere corregir la concentración de tierras e inequidad en la distribución, reglamentando las cabidas de adjudicación hasta un máximo de 500 ha para la entrega a favor de campesinos con el objeto que se integren a sistemas productivos en el marco del Sumak Kawsay.

Para lograr esta meta, es necesario incorporar al desarrollo del país una estrategia que incluya:

1. Inventario del estado de concentración de tierras.
2. Definición de alternativas de reubicación y distribución de tierras a campesinos y comunidades que realmente la requieran.

Con este escenario, se lograrán como indicadores de efecto:

1. Acceso equitativo a la tierra; y,
2. Disminución de brechas sociales.



## 6. Modelo propuesto para la regularización de tierras en el Ecuador

Frente a lo analizado, es necesario abordar el tema de tierras como un componente fundamental para el desarrollo del país, y en este sentido es necesario dejar de atenderlo como un tema administrativo, para concebirlo y manejarlo como un tema de políticas que promueve o impide el desarrollo de un país, y que afecta a la calidad de vida de las personas y comunidades.

Para ello, es necesario construir un modelo de regularización de tierras que vaya a donde están los problemas, que se construya una institucionalidad desconcentrada y descentralizada, y sobre todo que la solución de este problema, sea altamente participativa.

En este sentido, se propone un modelo que incluya:

La creación de Unidades Provinciales de Ejecución (UPE) en cada una de las provincias, las mismas que pasarían a cumplir las funciones de la ST/MAE (unificado) y estarían conformadas por todas las áreas que se requieren para regularizar la tenencia de la tierra; esto es, desde el aspecto social y legal hasta la parte tributaria. No solo para tierras sin título, sino incluso para aquellas con título y que se pudiere mediante acuerdos pacíficos encontrar soluciones legales, sin judicializar las soluciones.

Para ello, cada Unidad contaría con un equipo de profesionales expertos en cada rama, junto a ellos un equipo de recursos humanos locales, entrenados para el efecto, quienes realizarían las tareas de campo bajo la supervisión de un grupo de técnicos de la UPE. Es decir, mínimamente se requiere tres niveles de funcionarios, sin contar con el personal administrativo financiero de la Unidad.

Las actividades de regularización se planificarían y realizarían a partir de las áreas ya definidas, previamente se promocionaría y sistematizaría información de los principales conflictos de tierras. Basados en dicha información, y ya conformadas brigadas de intervención, se ingresaría al campo y se procedería a implementar un expediente con los requisitos que se establezcan para ello.

Una vez que el expediente cumpla con los requisitos exigidos por ley, se lo aprueba en la misma UPE y se emite la providencia de adjudicación o un acta de solución de la controversia en caso de tierras con título, la que automáticamente se incorpora en un sistema de catastro. Luego se la entrega al beneficiario, quien la recibe protocolizada e inscrita en el Registro de la Propiedad correspondiente; esto sería posible porque la UPE estaría en red con todas las entidades involucradas.

En cuanto a los requisitos y procedimiento, especialmente en lo relacionado a la descentralización de competencias, el modelo requiere reformas legales y administrativas.

### **Pasos para implementar el modelo**

El orden en que se plantean los pasos, no representa el orden en el que debería ejecutarse, pues muchos de ellos se los podría hacer simultáneamente; el desglose de pasos que a continuación se detalla, de manera condensada, únicamente pretende facilitar la comprensión del modelo.

#### **1. Conformación de Unidades Provinciales de Ejecución (UPE)**

El primer paso en el modelo propuesto es la conformación de un ente provincial, que puede ser una nueva institución o aprovechar las ya existentes, como: Consejos Provinciales, Delegaciones del Gobierno Central, Unidades Ejecutoras Autónomas, entre otras. Sin importar el mecanismo que se escoja, la UPE debe poseer mínimamente tres áreas:

- a. Legal/Social: que manejaría los aspectos jurídicos de la legalización propiamente y del manejo de conflictos;

- b. Geográfica/Catastral: que trabajaría en la ordenación de información y manejo del sistema de catastro;
- c. Contable/Tributaria: que se encargaría de manejar la tablas de valoración de avalúo y hacer efectivo el avalúo para cada predio intervenido.

En la conformación de las UPE deben participar también actores del sector no gubernamental, del sector académico, entre otros, a través de mesas de coordinación.

En esta misma fase, se deben definir las herramientas e instrumentos para el desarrollo de actividades en cada área.

#### **2. Identificación de Áreas a Intervenir**

A diferencia de como se desarrolla la legalización de tierras hoy en día, en donde, en la mayoría de casos, el interesado se acerca a la Subsecretaría de Tierras o Ministerio del Ambiente para solicitar se le adjudique la tierra; bajo este modelo, la UPE llega hasta donde está el poseionario, o el conflicto de tierras, en el caso de las que tienen título.

Esto lo puede hacer gracias a que ha elaborado cartografía de las provincias, basada en información de las entidades públicas y privadas. A partir de esta información, se elaborarían polígonos de intervención y con las brigadas de campo, que se explican más adelante, se intervendría.

La prioridad de intervención estará dada por los criterios que se establezcan, los que pueden y deben variar de acuerdo a la realidad de cada provincia. Criterios a considerar: sociales, ambientales, económicos, legales, políticos, de oportunidad, entre otros.

#### **3. Preparación de Recursos Humanos Locales**

Existen muchas experiencias de capacitación a recursos humanos locales en temas relacionados a la tenencia de la tierra, tales como Paralegales Comunitarios o Promotores Sociales; sea cual fuere el perfil que se vaya a formar, dicha actividad debe partir

del Diseño y Ejecución del Programa de Capacitación, que, al menos, debe incluir lo siguiente:

- Aspectos Sociales: Manejo de conflictos
- Aspectos Legales: Trámites y requisitos
- Aspectos Catastrales: Ficha predial y catastral
- Aspectos Geográficos: Manejo de GPS y otros instrumentos

Una vez que se cuente con el recurso humano local capacitado, también se debe formar supervisores de campo, es decir, quienes van a controlar el trabajo de los paralegales o promotores sociales. Luego de ello se deberían formar Brigadas de Intervención, de acuerdo al número de polígonos y necesidades.

#### **4. Difusión y Promoción**

La difusión es un elemento clave para el éxito de esta clase de proyectos, principalmente porque la información sobre el objetivo y beneficios deben ser conocidos por las poblaciones a intervenir, para no generar confusiones y para evitar que los tradicionales traficantes de tierras o “avivatos criollos” desaten una campaña contra esta actividad, al sentir que su “negocio” se podría acabar.

En esta línea no se debe escatimar ningún medio, también deben conformarse brigadas de promoción, que ingresarán con anterioridad a las brigadas de legalización, ya que la fase de promoción debe cumplir al menos dos objetivos:

- a. Preparar a los beneficiarios para que permanezcan en el sitio durante las fechas de ingreso de las brigadas de legalización y faciliten la información; y,
- b. Recoger información de los principales conflictos de tierras, en caso de haberlos.

#### **5. Ingreso de Brigadas de Regularización de tierras a las áreas a intervenir**

Con los recursos humanos capacitados se conformarán las Brigadas de Legalización, que deben manejar los

conflictos, legalizar la tierra y obtener la ficha catastral y predial.

- a. Manejo de conflictos: Taller con el/la o los/las beneficiarios/as de la legalización para comprender el conflicto; Estrategias para manejar conflictos; Suscripción de Actas Transaccionales; Definición y apertura de linderos.
- b. Trámite de legalización: En el que debemos diferenciar legalización de título individual del colectivo.

#### **6. Ingreso del expediente en el área contable/tributaria de la UPE**

En la misma UPE se ingresa el expediente, una vez que cumpla con los requisitos establecidos. En este momento, la información del predio es sometida al cálculo del precio de la tierra, dicho documento se adjunta al expediente. Esto solamente para el caso de posesionarios individuales. También se ingresará el expediente de aquellos predios con título para iniciar procesos de manejo de conflictos.

#### **7. Pago del precio de la tierra**

El interesado/a es informado/a sobre el monto que debe cancelar. El pago lo podrá hacer en cualquier institución del sistema financiero del país o en la propia UPE. El recibo de pago se incorpora al expediente.

Para el caso de los adjudicatarios el Estado debe analizar la posibilidad de eliminar este costo, o al menos colocar un costo social, ya que como hemos analizado éste se constituye en una barrera que impide a los/las posesionarios/as legalizarse. Este análisis por parte del Estado se debe hacer en el marco del costo-beneficio, es decir cuánto deja de percibir por estos ingresos, pero cuánto gana en gobernabilidad, disminución de conflictos y productividad.

Igual análisis para los casos de manejo de conflictos en tierras con título.

## 8. Emisión de la Providencia de Adjudicación o Acta de Acuerdos.

En la misma UPE se emite la providencia de adjudicación, y esto se le comunica al beneficiario, quien debe acercarse al Registro de la Propiedad correspondiente a retirar su título de propiedad debidamente protocolizado e inscrito, es posible gracias a que el sistema propuesto funciona en Red con todas las entidades vinculadas al tema de adjudicaciones de tierra. Para lograr esto, un proyecto basado en el modelo ideal debería incorporar la protocolización como elemento constitutivo de lo actuado por cada UPE; la inscripción en el Registro de la Propiedad se puede hacer vía electrónica, el beneficiario únicamente debería acercarse al Registro a firmar la inscripción y a retirar su título de propiedad.

De la misma manera se operaría con las Actas de Acuerdos a los que hayan llegado las partes en conflicto en tierras con título.

### Beneficios del proyecto

De acuerdo a la literatura existente sobre el tema y la proveniente de la observación empírica, los principales beneficios económicos derivados de un eventual programa de regularización de tierras en el país serían los siguientes:

1. Ahorro de costos.- La reducción de los costos de transacción por concepto de regularización de tierras bajo el modelo propuesto, supone un uso más eficiente de los recursos y una reducción de los costos totales dado el uso de un sistema integrado de catastro, información e inventarios de tierras que permitirá agilizar el trámite. Con la creación de las Unidades Ejecutoras a nivel provincial que descentralizarán el desarrollo del trámite en su totalidad, se evitará que el usuario tenga que realizar viajes innecesarios a la ciudad capital y la emisión de la providencia de adjudicación. De esta manera, con la implantación de un sistema integrado de información y la creación de las Unidades Ejecutoras, se podrán ahorrar los costos de regularización en montos significativos. Además del ahorro monetario del

modelo propuesto, se espera tener un ahorro en el tiempo total que toma un trámite de legalización actualmente. Se aspiraría a legalizar un predio de carácter individual en un plazo no mayor a 60 días, mientras que uno de carácter colectivo en no más de 90 días. Un conflicto de tierras con título en no más de 90 días.

2. Mayor seguridad en la tenencia de la tierra.- Los beneficiarios y propietarios de los predios a ser regularizados tendrían, como uno de los principales beneficios, la seguridad en la tenencia de su tierra frente al peligro de invasiones y expropiaciones de su predio<sup>27</sup>. Actualmente la presencia de conflictos entre posesionarios de tierras sin título y el constante enfrentamiento, incluso armado, entre las partes en disputa, ocasionan un gran daño en las actividades productivas de la tierra en conflicto. Además, la seguridad que proporcionaría la legalización de las tierras promovería la inversión en la misma dado que el propietario vería en su título la garantía de posesión.
3. Mayor inversión en el predio.- Como resultado de una mayor seguridad en la tenencia de la tierra, el propietario se vería motivado a invertir en bienes muebles e inmuebles que mejoren la infraestructura de su predio. Los posesionarios también se sentirían dispuestos a invertir en construcción de viviendas, letrinas, cercas, e incluso en sistemas de riego y de cosecha. La mayor inversión se traduciría también en un mayor cuidado de sus cultivos y pastizales, se invertiría en mejores técnicas de fertilización, manejo fitosanitarios y manejo postcosecha.
4. Acceso al crédito.- Actualmente la política de financiamiento en nuestro país es uno de los cuellos de botella que impiden el desarrollo pleno de cualquier actividad productiva. El sistema financiero formal requiere de títulos de propiedad, tanto de predios como de bienes inmuebles, para

27 CARTER, M. y J.S. Chamorro, Estudio de las Dinámicas de la Economía Rural: Impacto de Proyectos de Titulación en Nicaragua. Versión Preliminar.

poder conceder créditos hipotecarios o prendarios. Por ello, el poseionario de una tierra con título vería la posibilidad de acceder al crédito formal dejando de depender del autofinanciamiento y del abuso de banqueros y “chulqueros” informales. De esta manera, tanto el sistema financiero como la inversión en predios rurales, se vería dinamizado con el crecimiento y fortalecimiento del mercado de tierras.

5. Beneficios ambientales. - Los propietarios, al ver mejorado su posición financiera, con acceso al crédito, un mayor valor de su tierra y con la seguridad en su tenencia, presionarían de una manera mesurada sobre los recursos naturales bajo su control. Se verían estimulados a cuidar del bosque y de la vegetación natural, e incluso cuidarían de la flora y fauna nativa de la zona. Además, los propietarios tendrían mayor seguridad para poner su dinero en inversiones a largo plazo, como la reforestación. O ingresar a programas de

conservación del gobierno, como el Programa Socio Bosque.

Además de los beneficios arriba explicados, existiría un sinnúmero de beneficios indirectos resultantes de la regularización de la tierra. Se contaría con las condiciones adecuadas para manejar las tierras ya legalizadas y permitiría una planificación ordenada de políticas sobre el recurso tierra en el país. La demarcación de los predios y linderos, tanto de predios privados como públicos y la delimitación de las Áreas Protegidas, Patrimonio Forestal del Estado y Bosques Protectores permitirían una mejor coordinación entre las entidades encargadas de velar por el medio ambiente en el país. Las comunidades indígenas y afroecuatorianas verían su tierra delimitada y se reducirían los conflictos entre ellos. De esta manera, el proyecto de regularización de la tierra en el país contribuiría a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del Ecuador, la cual está localizada en las zonas rurales del país.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Patiño, Marisol. 2003. Análisis sobre globalización, Migración y Derechos Humanos.
- Añazco, M., Morales, M., Placios, W., Vega, E., Cuesta, A. 2010. Sector Forestal Ecuatoriano: propuestas para una gestión forestal sostenible. Serie de Investigación y Sistematización NO.8. Programa Regional ECOBONA-INTERCOOPERACION. Quito.
- Carter, M., Y Chamorro, J.S. Estudio de las Dinámicas de la Economía Rural: Impacto de Proyectos de Titulación en Nicaragua. Versión Preliminar.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- INEC. Censo poblacional del 2001.
- INEC. Ecuador en cifras 2001.
- Ley de Desarrollo Agrario Codificada.
- Ley de Tierras Baldías Codificada.
- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre Codificada.
- Martínez, Luciano. Febrero del 2000. Caracterización de la situación de la tenencia y regularización de la tierra. Programa Sectorial Agropecuario – IICA. Quito.
- Ministerio de Ambiente. Acuerdo Ministerial N° 011, R.O. N° 281 publicado en febrero 25, 2008.
- Ministerio de Ambiente. Acuerdo Ministerial N° 265, R.O. N° 206 publicado en noviembre 7, 2007.
- Morales, Manolo. 2000. Situación de la tenencia de tierras en patrimonio del Ministerio del Ambiente. Banco Mundial – Banco Interamericano de Desarrollo. Quito.
- Morales, Manolo. 2000. Análisis Financiero y Económico para la Regularización de Tierras Rurales en el Ecuador. FAO.
- Phillips, Jorge. 1998. Sistema de Inventario y Titulación de Tierras del INDA. Documentos Técnicos del Programa Sectorial Agropecuario, Documentos Técnico N° 8. MAG. Ecuador.
- R. O. N° 443 de 30 de octubre de 2001. Valores por servicio administrativos del INDA.
- Resolución Administrativa N° 2 de 13 de junio de 2002. Parámetros para establecer el derecho de una comunidad o etnia a acceder a la titulación gratuita en territorios ancestrales.
- Resolución Administrativa N° 2 de 24 de enero de 2004. Tabla de Precios de Tierras de Adjudicación.
- Resolución Administrativa N° 5 de 1 de julio de 1997. Normas para titular tierras a personas naturales y jurídicas.
- Resolución Administrativa N° 6 de 26 de marzo de 2004. Rebaja general de avalúos de tierras en la provincias de Orellana y Sucumbios.
- Resolución Administrativa N° 7 de 15 de abril de 2003. Normas para la suscripción de convenios para la titulación de Tierras por parte del INDA con organismos privados y públicos.
- Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria. Libro III.

Foto: José Luis Freire

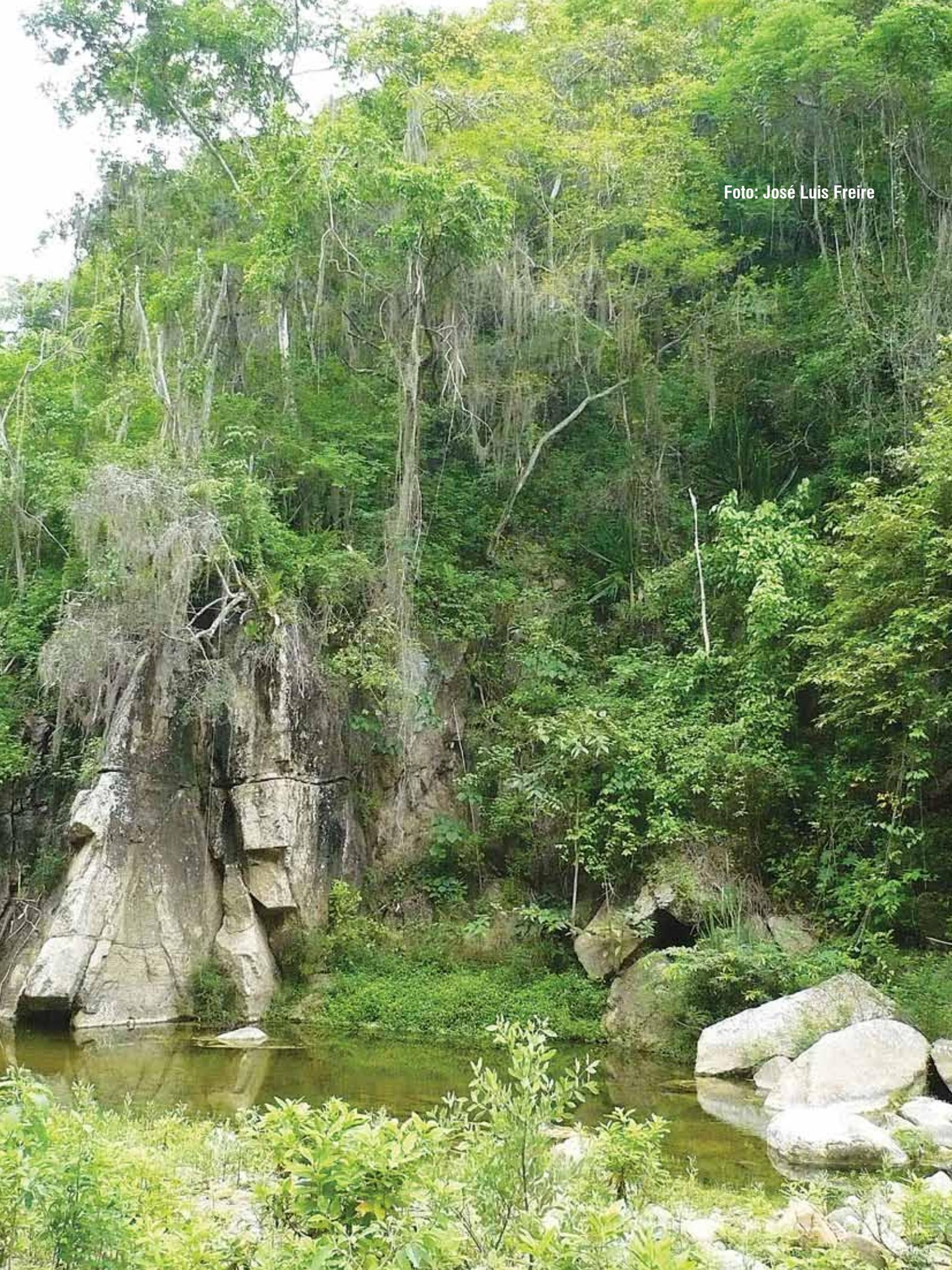




Foto: David Ducoin

# Capítulo 2

## Incentivos para la conservación de bosques en el Ecuador

Montserrat Albán<sup>1</sup>, Luis Suárez<sup>2</sup> y Manolo Morales<sup>3</sup>

- 1 Coordinadora de Servicios Ambientales, Conservación Internacional Ecuador, Quito.
- 2 Director Ejecutivo, Conservación Internacional Ecuador, Quito.
- 3 Director Ejecutivo, ECOLEX, Quito.

## 1. Introducción

Los incentivos para la conservación son instrumentos para motivar el cambio de actitudes y prácticas en propietarios privados, comunidades y otros actores que toman decisiones sobre el uso del suelo. Los incentivos abarcan una gama de instrumentos que van desde el comando y control (con el establecimiento de multas y tasas), acuerdos institucionales, hasta los mecanismos que utilizan el mercado para crear acuerdos en beneficio de la conservación de los bosques y sus servicios. Los incentivos para conservación a diferencia de las opciones tradicionales de crear áreas de protección, buscan incentivar comportamientos hacia la conservación del bosque en áreas donde existe la presencia de comunidades y pueblos y sobre todo áreas de uso de recursos naturales. Los incentivos también son importantes porque muchos de ellos vinculan a las áreas de conservación y sus manejadores con los beneficiarios de los servicios ecosistémicos que se generan en las mismas.

Los incentivos en el Ecuador se han desarrollado en tres fases. En un primer momento en esquemas de canje de deuda por naturaleza, donde el caso más relevante fue el impulsado por Fundación Natura entre 1987 y 1989, donde se logró captar en total US\$ 10 millones para la conservación. El canje de deuda por naturaleza se define como la cancelación de la deuda externa a cambio de un compromiso de parte del gobierno deudor de movilizar recursos nacionales para la conservación (Mahoney 1992). A partir de Río 92, al igual que sucedió en otros países de la región, se generó un amplio interés en desarrollar incentivos que promuevan cambios de comportamiento hacia la conservación de bosques y otros ecosistemas naturales.

En un segundo momento, a partir del año 2000 se buscó impulsar esquemas de largo plazo de financiamiento e incentivos para la conservación en el Ecuador. Se establecieron fondos fiduciarios para conservación, esquemas de pago por servicios ecosistémicos (PSE) y tasas por agua. Estos esquemas, se desarrollaron a nivel local y con una gran participación del sector privado.

Un tercer hito significativo ha sido el establecimiento del Programa Socio Bosque (creado oficialmente el 14

de noviembre de 2008 mediante Acuerdo Ministerial publicado en el R.O. N° 482, del 5 de diciembre del 2008). El cual, a partir de un proyecto piloto en la Gran Reserva Chachi se amplió a un esquema de incentivos a nivel nacional y donde el Estado no solamente invierte recursos, sino, que tiene el liderazgo en su implementación.

Esto ha generado un nuevo marco para trabajar incentivos en ecosistemas terrestres. Cada vez es más clara y aceptada la necesidad de conservar los ecosistemas que benefician a comunidades locales, nacionales e inclusive globales; así como, de promover esquemas rigurosos de acercamiento a la propiedad individual y colectiva con incentivos a la conservación.

A través de algunas experiencias de incentivos en el Ecuador se busca analizar esta relación: incentivos-servicios ecosistémicos-tenencia de la tierra y derechos de propiedad. Esto se realiza a través del análisis de dos esquemas nacionales de incentivos para la conservación (el Programa Socio Bosque y la Iniciativa Yasuní-ITT) y, de incentivos locales para conservación de servicios ecosistémicos de protección hídrica, biodiversidad y fijación de carbono. El capítulo termina con una sección de discusión sobre los servicios ecosistémicos, los incentivos y la seguridad en la tenencia de la tierra.

## 2. Incentivos nacionales

### Programa Socio Bosque

El Programa Socio Bosque (PSB) es una iniciativa implementada, desde el 2008, por el Ministerio del Ambiente del Ecuador y tiene por objetivo dar un incentivo económico monetario directo a propietarios individuales y colectivos de bosques y páramos que se comprometen con la conservación de sus predios. Se busca con ello frenar la deforestación de bosques y la degradación de otros ecosistemas naturales (p.e. páramos), mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y proteger los bosques y sus valores ecológicos, económicos y culturales (MAE 2010).

Este programa nació a partir de una iniciativa piloto en la Gran Reserva Chachi, un área comunitaria establecida para proteger los bosques nativos de la provincia de Esmeraldas, la que se explica en detalle más adelante. El desarrollo de esta iniciativa local generó el interés de las autoridades ambientales del país que, en el año 2008, generaron y aplicaron un mecanismo similar a nivel nacional, el Programa Socio Bosque del Ministerio del Ambiente. Actualmente la nacionalidad Chachi participa en Socio Bosque conservando más de 27.000 hectáreas de bosque nativo, con más de 2.400 familias beneficiarias de los incentivos para la conservación (De Koning et al 2010). El pasar de una iniciativa local a una política nacional representa un gran logro para la FECHE, GTZ y CI.

Hasta noviembre de 2010 el PSB está conservando 539.276 ha de bosque y páramos con la participación de 15.283 familias. Se han firmado 623 convenios de los cuales 574 corresponden a propietarios individuales y 57 a comunidades (aunque éstas representan el 88% de la extensión que maneja el programa) (Socio Bosque 2010). En el año 2009, en promedio los propietarios individuales ingresaron al programa áreas de 118 ha y recibieron en promedio US\$ 1.896, y las comunidades ingresaron áreas de 8.700 ha y recibieron US\$ 30.000. En el año 2010 los propietarios individuales ingresaron extensiones de 86 ha por lo que recibieron en promedio US\$ 1.500 y los comunitarios ingresaron áreas de 12.500 y recibieron US\$ 28.000.

Una de las principales características de este programa sobresale el hecho que es un mecanismo voluntario cuyo contrato tiene una duración de 20 años. El propietario/a emite una aplicación al programa, con toda la información de respaldo y se firma un contrato. El incentivo está condicionado a las acciones de conservación que realice el dueño. Si se encuentra algún indicio de impactar en los bosques entonces se establece una penalización. Los pagos van entre un valor máximo de US\$ 30 por hectárea hasta 50 ha. A partir de ahí el incentivo baja hasta US\$ 0,5 por hectárea para áreas mayores a 10.000 ha.

Luego de la inscripción se desarrolla un proceso de selección que tiene tres criterios (MAE 2010):

1. Áreas con alta amenaza de deforestación;

2. Áreas relevantes para la generación de servicios ecosistémicos;
3. Áreas con altos niveles de pobreza (medido por el índice de necesidades básicas insatisfechas).

Para participar en el programa, los interesados deben presentar los requisitos que se encuentran en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Requisitos para acceder al PSB	
Propietarios individuales	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Título de propiedad notariado</li> <li>• Certificado de gravamen</li> <li>• Copia de la cédula de ciudadanía</li> <li>• Certificado de cuenta bancaria</li> <li>• Plano georeferenciado del predio</li> <li>• Plan de inversión del incentivo</li> </ul>	
Propietarios colectivos	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificado del representante legal y personería jurídica</li> <li>• Cédula del representante legal</li> <li>• Título inscrito en el Registro de la Propiedad y notariado</li> <li>• Plano georeferenciado del predio</li> <li>• Acta de consentimiento previo de la comuna</li> <li>• Copia del RUC</li> <li>• Certificado bancario a nombre de la comuna</li> <li>• Plan de inversión</li> </ul>	
Fuente: PSB 2010	

Considerando la situación de tenencia de la tierra en el Ecuador, donde el 19.5% como promedio nacional en tierras bajo el INDA y el 10% como promedio nacional en tierras adjudicables bajo el MAE, están sin título de propiedad, o sea alrededor de 8'097.385 ha; y, un 42.5% de las tierras con título están inmersas en algún conflicto de tenencia (datos del capítulo 1 de esta investigación), se convierte así, la problemática de tenencia de la tierra en uno de los principales limitantes para el ingreso al programa en los actuales momentos.

El monitoreo se realiza con imágenes satelitales o fotografía aérea, visitas aleatorias a los terrenos



Fotos: FECCHE, ALTROPICO, CI-ECUADOR

y declaración juramentada sobre el estado de conservación del predio; aunque estas acciones aún no tienen un desarrollo efectivo. Las sanciones van desde la suspensión temporal hasta la salida definitiva del programa y, de acuerdo al tiempo de permanencia en el programa, se debe restituir el valor de los pagos al MAE.

El PSB establece su estrategia de priorización en función de 3 criterios: sitios prioritarios para biodiversidad (ecosistemas subrepresentados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas), sitios importantes para el mantenimiento de servicios ecosistémicos (regulación hídrica y captura de carbono) y sitios prioritarios por el nivel de pobreza (medido por el índice de necesidades básicas insatisfechas). Esto marca una relación entre el PSB y los servicios ecosistémicos. Esto último también se traduce en los mecanismos para generar financiamiento para el programa. Por lo pronto, el PSB está trabajando en una estrategia para acceder a fondos REDD+ para aquellas partes del programa que aplican, adicionalmente se están desarrollando acciones para acceder al financiamiento por parte de las empresas hidroeléctricas (Max Lascano com pers).

Los fondos REDD+ provienen de un mercado internacional que se intenta crear para la manutención del stock del carbono por reducción de emisiones por la deforestación y degradación de los bosques (Forest Trends 2010). El + hace referencia a que existen co-beneficios ambientales y sociales adicionales al carbono y que son priorizados en el diseño e implementación de estos proyectos.

El desafío que enfrenta el PSB se centra en el acceso al financiamiento. Actualmente, es el gobierno central el que aporta con todos los recursos, pero

se deben establecer canales sostenibles y seguros de financiamiento. Para esto los fondos REDD+ representan una opción viable y clara para procurar financiamiento, pero que enfrenta al PSB y al Ministerio del Ambiente a prepararse con políticas y estrategias factibles. En este sentido, los cambios políticos podrían afectar la estabilidad a esta clase de programas. Por otro lado, el flujo de los fondos públicos, también ha presentado problemas en la agilidad con la que llegan los incentivos a los beneficiarios.

A continuación se presenta otra iniciativa que a nivel nacional se está desarrollando para promover la conservación y el cambio de la matriz energética del Ecuador.

### Iniciativa Yasuní – ITT

La Iniciativa Yasuní-ITT es una herramienta que busca dejar el petróleo bajo tierra, a la vez que el Ecuador recibe una compensación por dicha acción. El Ecuador mantiene las reservas de crudo estimadas en 846 millones de barriles de 14.7 grados API<sup>4</sup> y evita la emisión de 407 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>. En el ITT existen reservas posibles adicionales por 1.530 millones que todavía están inciertas hasta una nueva prospección sísmica 3D. Con esto se espera evitar la emisión de combustibles fósiles, proteger la biodiversidad de una de las zonas de mayor concentración en el mundo, apoyar a culturas indígenas en aislamiento voluntario y desarrollar una estrategia para el desarrollo social, conservación y la búsqueda de fuentes renovables de energía (Gobierno del Ecuador 2010).

4 Los grados API es una medida de cuánto pesa el petróleo en relación al agua. Si el petróleo es mayor a 10 es más liviano que el agua (Widman Int'l 2010).

Las emisiones evitadas de CO2 considerando el valor de los certificados de reducción de emisiones (CERS) a mayo del 2009 (US\$ 17,66 por CER) llegarían a US\$ 7.188 millones. El financiamiento debería venir de países que tienen que reducir emisiones y están dispuestos a hacerlo a través del mercado secundario (considerando que estos créditos no pueden ser presentados en el mercado formal).

Para viabilizar este vínculo se crea un fondo fiduciario administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El fondo tiene dos instancias: Un comité directivo que define los proyectos que serán financiados por el Estado (bajo los lineamientos del Plan Nacional para el Buen Vivir), donde el Estado (con tres representantes), la sociedad civil (con un representante) y los contribuyentes (con dos participantes) toman las decisiones. Adicionalmente, existe una secretaría técnica que invertirá los intereses para financiar las metas de la iniciativa. Sin embargo, el capital del fondo se invertirá exclusivamente en proyectos para la generación de energía renovable. El Estado será el único ejecutor de los proyectos.

Los intereses se invertirán en las 44 áreas protegidas del Patrimonio Nacional de Áreas del Estado (PANE) (4.8 millones de ha), ecosistemas remanentes y reforestación (un millón de ha de bosques manejados por pequeños propietarios), para mejorar la eficiencia energética, desarrollo social sustentable (programas de educación, salud, capacitación, asistencia técnica y generación de empleo, actividades sustentables como ecoturismo y agroforestería) e investigación científica en bienes y servicios basados en el bioconocimiento, manejo de cuencas y cambio de la matriz energética nacional) (Gobierno del Ecuador 2010).

Actualmente la Iniciativa Yasuní-ITT está en la fase de búsqueda de financiamiento. Hasta el 29 de octubre del 2010 el fondo contaba con US\$ 35,21 millones por un canje de deuda del Gobierno Italiano sumado al aporte del Gobierno de Chile y donaciones de empresas y organismos públicos. Estos recursos representan un

tercio de los US\$ 100 millones que la Iniciativa espera contar hasta finales del 2011 (Diario Hoy 29 de octubre del 2010). A estos recursos se espera la contribución de los gobiernos de España, Noruega, Francia, Portugal y Canadá.

Adicionalmente a la búsqueda de fondos, esta iniciativa representa un reto muy grande para el Ecuador. Dentro del Estado, para unos, representa la manera de pasar de una economía basada en la extracción de productos primarios y en particular en el petróleo, para convertirse en una economía basada en servicios. Esta visión no es compartida por todos ya que todavía persisten fuertes intereses en la explotación del campo ITT.

### 3. Incentivos locales

#### Pagos por servicios ecosistémicos

Adicionalmente a los programas nacionales en el país, se han desarrollado iniciativas impulsadas tanto por gobiernos locales como por el sector privado. En esta sección se tomará el concepto de pago por servicios ecosistémicos (PSE) o pago por servicios ambientales (PSA) elaborado por Wunder (2005) para definir estos esquemas. Este concepto considera los siguientes aspectos:

- Que tengan al menos un comprador;
- Que tengan al menos un vendedor;
- Que esté claro el servicio ecosistémico que se va a conservar;
- Que existe condicionalidad, es decir, que las partes se comprometen a realizar acciones frente a lo cual existe un pago;
- Que se establezca una transacción voluntaria.

De acuerdo a este concepto existen o han existido en el Ecuador al menos 9 experiencias de PSE o PSA, las cuales se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 1. Experiencias Ecuatorianas de PSE o PSA

Nombre	Lugar	Estado	Ecosistema	Mecanismo	Servicio ecosistémico
El Chaco	Cantón El Chaco, provincia de Napo	Implementada desde 2006	Bosque andino	PSE y Tasas por servicio de protección hídrica	Protección hídrica
Pedro Moncayo	Cantón Pedro Moncayo, provincia de Pichincha	Implementada desde 1998	Páramo	Tasas por servicio de protección hídrica	Protección hídrica
Pimampiro	Cantón Pimampiro, provincia de Imbabura	Implementada desde 2000	Páramo y bosque andino	PSE y Tasas por servicio de protección hídrica	Protección hídrica
Shutan Bajo	Shutan Bajo, provincia de Carchi	Implementada desde 2002	Páramo	Compra de tierras	Protección hídrica
Profafor	9 provincias a nivel nacional	Implementada desde 1993	Páramo y bosque andino	PSE	Fijación de carbono
Bosques para la conservación	Mindo, provincia de Pichincha y provincia de Napo	Implementada desde 2005	Bosque andino	PSE	Fijación de carbono
Jatun Sacha - Climate trust	Provincia de Esmeraldas	Implementada desde 2002	Bosque tropical	PSE	Fijación de carbono
Gran Reserva Chachi	Provincia de Esmeraldas	Implementada en 2005 ahora parte del PSB	Bosque tropical	PSE	Biodiversidad
Chongón Colonche	Provincias de Guayas, Manabí y Santa Elena	Implementado desde 2001	Bosque tropical de costa	PSE	Varios servicios

Muchos de estos esquemas han pasado a formar parte del PSB y se ha generado una alianza entre las iniciativas y el Estado, donde el PSB simplemente complementa el pago hasta llegar a los niveles establecidos por el programa, este es el caso de Pimampiro (cuadro 3). En la tabla se puede ver además que existen algunos servicios sobre los cuales se han desarrollado pagos por servicios ecosistémicos como la fijación de carbono, protección hídrica y biodiversidad. Sobre estos dos últimos no hay muchas actividades para monitorear o medir el impacto. No hay metas específicas sobre los servicios solamente aquellos relacionadas a mantener la cobertura vegetal. En esta lista se incluye además

un caso de compras de tierras que es una estrategia utilizada para asegurar la generación futura de un servicio. Esta práctica ha sido utilizada tanto por una junta de agua, como es el caso de Shutan Bajo, como por la Empresa de Agua Potable de Cuenca, que ha comprado tierras para asegurar el flujo futuro del servicio de generación de agua.

### Conservación en la cordillera Chongón Colonche

Entre las provincias de Guayas, Manabí y Santa Elena se extiende la cordillera Chongón Colonche que tiene importantes reductos de bosque seco y húmedo

tropical. En esta área se encuentra un bosque en buenas condiciones y los últimos remanentes de estos ecosistemas en la costa. En esta área, al menos, 21 grupos y comunidades han firmado el convenio que representan alrededor de 20.000 habitantes (Ver tabla 2) que viven de la agricultura de ciclo corto, madera, ganadería y de las artesanías de tagua y paja toquilla. Estos acuerdos con los 21 grupos implican que 154.314 ha están manejadas bajo normativas comunitarias. Esto significa que se está manejando casi el doble de la superficie declarada como bosques protectores Chongón Colonche y Loma Alta, y 3 veces más que el área terrestre del Parque Nacional Machalilla. Esta área es importante también porque ahí se encuentran varios vestigios arqueológicos de las culturas Valdivia, Machalilla, Chorrera, Guangala Manta, Huancavilca. La deforestación en el área es alta, en 15 años se perdió 35.381 ha, es decir, un promedio de 2.359 ha por año (Camacho y Weise 2010).

En esta área desde el 2001 se ha desarrollado un incentivo para conservación donde Fundación Natura se comprometió a entregar a la comunidad recursos financieros para la conservación del bosque lo que

cubre el pago de guardabosques, equipos, uniformes, la gestión del cabildo y otros necesarios para cumplir la normativa comunitaria respecto a la conservación de los bosques. Además, Fundación Natura, asumió el compromiso de dar asistencia técnica a guardabosques y dirigentes comunitarios y apoyar con la infraestructura para el control con sistemas de comunicación, puestos de vigilancia, lugares para acampar, entre otros (Camacho y Weise 2010).

A cambio de este apoyo, la comunidad tiene por responsabilidad elaborar la normativa comunitaria para el uso de recursos naturales (aprovechamiento de madera, paja toquilla, cade, caña guadua, tagua, arena, ripio y cacería de animales), y designar un área para la protección permanente del bosque (Camacho y Weise, 2010). Adicionalmente, se establecen cuotas de extracción de madera (1 árbol por cada 20 ha de bosque y en bosque húmedo 1 árbol para cada 10 ha de bosque) y sanciones como multas, prohibición de uso de recursos por un tiempo determinado, incautación de productos, descalificación en su calidad de comunero y, la exclusión de beneficios sociales de organizaciones que apoyen a la comunidad.

Tabla 2: Comunidades firmantes del convenio

Comunidades o Pre-comunas
San Francisco
Vueltas Largas
Río Blanco
San Pablo-Piñas-Palmital

Comunas
La Entrada
Las Núñez
San José
Olón
Sinchal Barcelona
Dos Mangas
Loma Alta
Febres Cordero
Salanguillo
Las Balsas
Sube y Baja
La Barranca de Julio Moreno
Bellavista del Cerro

Asociaciones de Propietarios privados
El Jaile
Pedro Pablo Gómez
Villao
Íceras de Julio Moreno

Fuente: Camacho y Weise 2010

El pago del incentivo se calculó en función de los costos del sistema de control y vigilancia como son los costos de mano de obra, verificación de aprovechamiento, control de invasiones, herramientas y actividades de supervisión y control de guardabosques. El cálculo asciende a US\$ 1,21 al año por hectárea para las 18.709 ha. El pago se realiza de manera trimestral, previa la verificación de los acuerdos. Los recursos deben ser utilizados en las actividades de control y vigilancia, pero, los excedentes u otros ingresos por multas y tasas de aprovechamiento es de libre utilización de la comunidad. Finalmente, se creó un fondo fiduciario de

US\$ 3'300.000 para pagar los incentivos durante 20 años.

En la tabla 3 se presenta el nivel de ingresos que han recibido las comunidades por el incentivo y por tasas internas. Las comunidades con mayores ingresos por tasas internas están relacionadas a la extracción de material pétreo para comerciantes externos (Camacho y Weise 2010). A pesar que las tasas internas son importantes para ciertas comunidades, los ingresos por incentivos generan la mayor cantidad de ingresos en la zona.

Tabla 3: Ingresos generados por los convenios

Grupo de Conservación	Año del 1er Acuerdo	Ingreso incentivos	Ingreso tasas internas	Total ingresos (US\$)
Olón	2004	10.329	19.556	29.885
Dos Mangas	2002	13.773	10.731	24.503
Loma Alta	2002	15.926	3.932	19.857
Las Balsas	2007	11.499	3.230	14.729
San José	2004	8.968	2.752	11.720
La Entrada	2004	5.972	3.841	9.813
La Barranca de Julio Moreno	2005	7.720	747	8.467
Río Blanco	2004	7.048	1.408	8.455
Vueltas Largas	2005	6.703	863	7.566
Febres Cordero	2005	6.849	383	7.232
Salanguillo	2006	4.850	2.242	7.091
Sube y Baja	2006	7.720	747	5.160
San Francisco	2006	4.497	577	5.075
Pedro Pablo Gómez	2006	4.957	43	5.001
Sinchal-Barcelona	2005	3.832	683	4.515
Las Núñez	2005	3.911	242	4.153
Bellavista del Cerro	2006	3.568	499	4.067
Íceras	2006	3.026	267	3.293
San Pablo-Piñas-Palmital	2006	2.999	6	3.005
Villao-La Polvosa	2007	1.974	431	2.405
El Jaile	2007	960	2	962
<b>Total</b>		<b>133.618</b>	<b>53.336</b>	<b>186.955</b>

Entre los beneficios que se observan luego de nueve años de ejecución de esta iniciativa, según Camacho y Weise (2010) presentan:

- Disminución de la tasa de deforestación en la zona, y la tasa de extracción de madera, sistema de control contra deforestación e invasiones y robos, personal capacitado, información sobre la extracción de recursos.
- Mejoras en los procesos de organización de las comunidades, mayor control de territorios y planificación sobre el suelo, el sistema de radiocomunicación ha apoyado en emergencias a las comunidades, capacitación constante en diferentes temas como producción, educación, legislación.
- Se han generado ingresos fijos a las comunidades donde se pone de relieve tanto la capacidad de crear ingresos por fuentes internas como externas, se ha establecido una cultura de pago dentro de las comunidades y los miembros se ponen al día en el pago de membresías, las comunidades tienen recursos para trámites y procesos de coordinación con autoridades locales, se ha contribuido a acciones de beneficio de toda la comunidad.

Esta experiencia plantea la necesidad de establecer estrategias de conservación con comunidades que requieren fuertes procesos de control y vigilancia y de control social. En algunos casos se ha probado que el control social es una herramienta muy útil al momento de establecer estrategias de conservación de biodiversidad y de servicios ecosistémicos. El incentivo en este caso viene a ser un instrumento adicional que refuerza las iniciativas implementadas.

### Gran Reserva Chachi

Atendiendo la demanda de pueblo Chachi, en el año 2005, tres centros Chachis con apoyo de Conservación Internacional (CI), la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) y la Federación de Centros Chachi de Esmeraldas (FECCHE) trabajaron conjuntamente para diseñar e implementar “acuerdos de conservación” que permiten a las comunidades recibir una compensación monetaria anual por hectárea por la conservación de sus bosques. Esto

permitió a las comunidades locales conservar 7.200 ha de bosques, y contribuir a su desarrollo y bienestar (Mora et al 2010).

Inicialmente fueron tres comunidades, Centro Chachi Corriente Grande, Centro Chachi Capulí y Centro Chachi El Encanto (300 familias aproximadamente). Entre las principales peticiones de esta nacionalidad, estaba el aseguramiento de la tenencia de la tierra; explorar la posibilidad de obtener fuentes de ingresos alternativas; y, establecer una reserva que salvaguarde la diversidad biológica de dichos territorios, al mismo tiempo sea un espacio de reproducción cultural y afirmación del sentido de pertenencia.

Con la ejecución de esta iniciativa, se trató de eliminar las distorsiones acerca de la extracción del recurso forestal, en el que las comunidades reciben pocos beneficios a cambio de la destrucción del bosque, así como las asimetrías existentes entre los actores involucrados, esto es, el pueblo Chachi y los madereros.

Acogiendo la visión de manejo participativo, el Proyecto Gran Reserva Chachi ha incentivado la gestión sostenible de los recursos naturales como un medio por el que se puede obtener recursos para la comunidad, para lo que cada uno de los tres centros chachi ha destinado voluntariamente una parte de su territorio para la creación y establecimiento de una reserva.

En este sentido, el establecimiento de una reserva para las comunidades Chachi de Corriente Grande, Capulí y El Encanto en un territorio común, imperiosamente establece el compromiso de asegurar su integridad, refrendar un manejo adecuado de los recursos naturales y sobre todo, establecer normas de acceso, uso y aprovechamiento de los bienes y servicios que la diversidad biológica demanda.

Adicionalmente, a esta iniciativa se suman los Centro Chachi de Guadual, Tsejpi, Calle Manza y San Miguel Chachi, que por la extensión de sus territorios poseen varios puntos sensibles a la presión sobre sus recursos naturales, colectivos que preocupados por la serie de amenazas sobre el recurso forestal, quieren asegurar voluntariamente espacios de su territorio, ante el peligro

de la deforestación propiciada por diversos agentes, entre ellos la explotación maderera.

Como se señaló anteriormente, a partir de esta experiencia surge el Programa Socio Bosque, como una estrategia del Estado que ofrece incentivos a propietarios de bosques, quienes voluntariamente destinan parte o la totalidad de su territorio a la conservación de los ecosistemas.

### Profafor

El caso de PROFAFOR es una iniciativa promovida, inicialmente, por un consorcio de empresas eléctricas holandesas, y posteriormente por diversas fuentes de financiamiento, que busca fijar carbono a través del establecimiento de plantaciones forestales. Hasta el momento, PROFAFOR ha firmado 152 contratos con propietarios privados y comunidades de las cuales el 95% están en la región andina (Wunder y Albán 2008). Se han establecido 22.287 ha de plantaciones de especies exóticas como el pino y eucalipto, pero, también, aunque en menor medida, de especies nativas. El proyecto espera fijar 2.23 millones de tC en los 10 años de plantación. A pesar que el 80% del carbono fijado no entra dentro del Protocolo de Kioto, es una de las mayores experiencias de reforestación en el país.

Para participar, los propietarios privados y las comunidades, firmaron un contrato con PROFAFOR, en el cual se comprometen a establecer y mantener la plantación. Estos propietarios reciben un pago de US\$ 100 a 150 por hectárea para la semilla, plantación

y mantenimiento. Estos costos según el programa representan el 80% de los costos de plantación y manejo. El otro 20% se paga a los tres años de la plantación cuando se ha confirmado la supervivencia de al menos 75% de las especies plantadas. El beneficio de la venta de la madera se distribuye en un 70% para el propietario y 30% para PROFAFOR caso contrario se vuelve a establecer una plantación. Si se reforesta el área el propietario mantiene el 100% de la venta de la madera.

Los contratos tienen una duración de 99 años (para asegurar permanencia en el sentido que el MDL requiere). Sin embargo, al inicio de esta iniciativa tenían una duración entre 15 y 20 años, dependiendo de la especie. Casi el 95% de los contratos se firmaron antes del año 2000, por esta razón algunos de ellos ya están por terminar. Se espera que el incentivo para continuar participando es recibir los recursos por la venta de la madera. Sin embargo, esto se verá si las condiciones sociales de los participantes y económicas que rodean a los participantes cambian (Wunder y Albán 2008).

Las plantaciones se establecen en áreas agrícolas pero sobre todo en pastizales y en áreas sobre los 3.500 msnm.

PROFAFOR establece sistemas de monitoreo de las plantaciones para medir el carbono fijado y para establecer si se implementan las actividades de manejo como vigilancia, prevención del fuego, cercas, entre otras. En algunos casos PROFAFOR ha desarrollado nuevos procesos de negociación y restablecimiento de las plantaciones. Con el paso del tiempo algunas



Fotos: Montserrat Albán

de estas plantaciones han presentado problemas, pero después de estos procesos de negociación se asegura la permanencia de los participantes.

Para los propietarios individuales, entre los requerimientos, se solicita una hipoteca a nombre de PROFAFOR, lo que constituye un requerimiento que limita mucho el ingreso de personas interesadas. Como la ley ecuatoriana prohíbe el establecimiento de hipotecas en terrenos comunitarios, este requerimiento no se solicita a las comunidades.

El área mínima que se permitía era de 50 ha, debido a los costos de transacción que implica la entrada de cada contrato. Los pagos se establecieron considerando los costos de implementación de las plantaciones. Existe una diferencia entre estos valores ya que los costos de mano de obra de acuerdo a los sitios. Por ejemplo, los pagos en la Costa son más altos que en la Sierra.

En el estudio desarrollado por Albán y Arguello (2004) y Milne (2001), se presentan casos exitosos que se establecen en áreas comunitarias de grandes extensiones, donde los usos del suelo eran muy limitados debido a la alta degradación del suelo y los recursos del incentivo se invierten en acciones comunitarias. Por el contrario, las comunidades menos exitosas se encuentran en casos donde la extensión territorial es menor o existe mayor densidad poblacional, existe una débil organización comunitaria y, en algunos casos, los recursos de los incentivos no son distribuidos equitativamente.

La experiencia generada en este proyecto ha permitido a PROFAFOR desarrollar otras iniciativas como la presentada en el Cuadro 2.

En este caso, es interesante analizar cómo el mercado internacional de carbono establece las condiciones principales de los contratos. Por ejemplo, establecer contratos de 99 años como una forma para asegurar permanencia, o limitar todo tipo de uso del suelo en las áreas de reforestación para maximizar la captura de carbono. Esto aumenta la presión sobre las comunidades y los propietarios, y esto permite que en ciertos casos, donde la densidad de la población y de la mano de obra sea baja, sean exitosos. Esta condición

## Cuadro 2: Fundación Bosques para la Conservación

En el año 2005 se creó la Fundación Bosques para la Conservación (FBC) que tiene por objetivo “disminuir la incidencia del efecto invernadero mediante la rehabilitación y conservación de bosques naturales en distintos países del mundo”.

FBC paga por el carbono almacenado en 5.900 ha de bosques naturales en tres propietarios privados en 2.200 ha en Nono y 3.700 ha en el Tena con el Ministerio del Ambiente. El financiamiento proviene de una empresa eléctrica holandesa y se persigue más financiamiento hasta alcanzar una conservación de 11.000 ha.

Fuente: FBC, 2010



Foto: Montserrat Albán

ha generado problemas al momento de la sucesión en zonas rurales ya que los hijos reciben un acervo saneado, lo cual no será posible por esta limitación de dominio.

En algunos casos también se han denunciado utilización de los suelos agrícolas y ganaderos para las plantaciones, forzando a los comuneros a arrendar pastos para estos menesteres; y, que no se reconoce el lucro cesante cuando los participantes se retiran anticipadamente del contrato.

### Fondos de servicio de protección hídrica

En el Ecuador se han realizado una serie de experiencias enfocadas al servicio de la protección hídrica, que

buscan, a través de tasas, establecer fondos que permitan financiar acciones de conservación y manejo de cuencas. Un aspecto fundamental que es necesario tomar en cuenta al momento de hablar de estos fondos, es que el agua genera debates políticos que afectan a estos mecanismos. Se confunde el servicio ambiental de protección hídrica con el recurso agua y

ciertos grupos (gobierno, ONGs) ven con cierto reparo la constitución de estos mecanismos. A pesar de esta oposición, estos fondos siguen, y en algunos casos se han fortalecido.

Actualmente se encuentran al menos 13 fondos de agua que tienen una propuesta relacionada al establecimiento de tasas (tabla 4).

Tabla 4: Fondos de agua en el Ecuador

Fondo	Año de inicio	Provincia
FONAG <sup>a</sup>	2000	Pichincha
Fondo Procuencas <sup>a</sup>	2006	Zamora Chinchipe
Fondo de Tungurahua <sup>a</sup>	2008	Tungurahua
FONAPA <sup>a</sup>	2008	Azuay
Fondo de Espíndola <sup>a</sup>	2008	Zamora Chinchipe
Fondo de Chimborazo <sup>a</sup>	2008	Chimborazo
Fondo de Loja <sup>a</sup>	2009	Loja
Fondo de Celica <sup>b</sup>	2006	Loja
Fondo de Puyango <sup>b</sup>	2007	Loja
Fondo de Piñas <sup>b</sup>	2007	El Oro
Fondo de Santa Rosa <sup>b</sup>	2007	El Oro
Fondo de San Luis de Pambil <sup>b</sup>	2006	Bolívar
Fondo de Echandia <sup>b</sup>	2006	Bolívar

Fuente: <sup>a</sup> Echavarría, 2010; <sup>b</sup> Cederena 2009

Entre las experiencias más antiguas del Ecuador se encuentra el Fondo para la protección del agua de Quito (FONAG) que, desde el año 2000, trabaja en el establecimiento del fondo del agua que busca la conservación de las cuencas hídricas sobre todo en tres áreas protegidas: Cayambe Coca, Antisana y Cotopaxi. Hasta el momento se ha constituido un patrimonio de US\$ 8 millones a través de la inversión del 1,75% de la tasa de agua de la Empresa de Agua Potable de Quito (Marta Echavarría com pers). Adicionalmente, existen los aportes de la Empresa Eléctrica de Quito (US\$ 40.000 al año), la Cervecería Nacional, embotelladoras

de agua y el aporte de la Cooperación Suiza con US\$10.000 al año cada una. Este modelo ha servido de base para muchos casos no solamente en el Ecuador sino en la región andina (Staton et al 2010).

Algunos de estos fondos tienen un marco de referencia municipal y en otros provincial, y todos tienen diferentes formas de invertir los recursos e incorporar a los manejadores del suelo. De acuerdo a CEDERENA (2009) los acuerdos para el cambio de uso del suelo usan mecanismos como pagos directos, compras de tierra, arriendos y un tipo de servidumbre de

conservación. Además, se puede sumar inversiones directas en actividades de manejo en las cuencas y fondos concursables para el financiamiento de proyectos a través de las juntas de agua o comunidades locales.

En los fondos para la conservación del servicio de protección hídrica se encuentran diversas formas de relacionarse con los propietarios y comunidades locales. En algunos casos se firman convenios entre los propietarios y los municipios para establecer pagos u otros incentivos, pero los títulos de propiedad no son un requisito fundamental para participar. Igualmente, existe apertura para aceptar la mera posesión de las propiedades.

Estos fondos se construyen con recursos públicos sobre todo del gobierno local (Staton et al 2010), y vinculan a las zonas altas de las cuencas proveedoras de agua con las zonas bajas demandantes del recurso agua, y del servicio de protección hídrica.

Según Staton y sus colaboradores (2010), los proyectos identificados en este reporte (que suman 9 en el Ecuador), en el año 2008 generaron recursos por US\$ 2'280.464, lo que significa el 80% de lo que el gobierno invierte en el Patrimonio Nacional de Áreas del Estado (PANE), y un poco más de la mitad de lo que invierte el Programa Socio Bosque. Estos recursos son considerables para el nivel de inversión que la conservación genera desde ciertos actores.

En muchos de los casos donde se establecieron tasas para la conservación del servicio de protección hídrica, al momento de implementarse el PSB, éstos fueron incluidos dentro del programa, y éste paga los recursos adicionales hasta alcanzar el nivel de pago del programa.

Muchos de estos fondos son autónomos, para evitar que el manejo político afecte las decisiones de inversión del mismo. Sin embargo, a nivel local esta condición es más difícil de cumplirse (Echavarría com pers).

Los fondos para la protección del servicio de regulación hídrica presentan una forma interesante de unir a los beneficiarios de los servicios, que las áreas donde se

generan los mismos. Permiten establecer diversas estrategias para conservar las áreas de producción del servicio y diversas formas de interactuar con las personas que permiten la generación de los servicios (concursos, pagos directos, fomento a actividades económicas sustentables, entre otras). Sin embargo, el proceso de alimentación y crecimiento de los fondos es lento, sobre todo considerando que en la mayoría de los casos es solamente un beneficiario del servicio el que aporta constantemente. Los retos se presentan en este sentido: incluir a los mayores consumidores de los servicios para mejorar la capitalización de los fondos, y así aumentar el impacto sobre los servicios ecosistémicos.

### Otros fondos para conservación

Los fondos fiduciarios en el Ecuador se desarrollaron en la década de los años 90, a partir de la aprobación de la Ley de Mercado de Valores. Su aplicación en proyectos de conservación cobró impulso a partir del año 2000, principalmente porque permite contar con un financiamiento de largo plazo.

En el Ecuador se han identificado al menos 11 fondos fiduciarios destinados a la conservación de áreas protegidas (estatales o privadas), capacitación, control y vigilancia y promoción de actividades económicas sustentables. Solamente cinco de estos fondos son operativos y seis están en fase de capitalización (Ver tabla 5).

Los administradores de los fondos son entes privados, mayoritariamente. Entre las empresas públicas que administran fondos, básicamente intervienen empresas municipales de agua potable que están interesadas en la conservación de las fuentes de agua y de iniciativas ambientales. En los fondos privados aparecen dos casos: los fondos públicos que son administrados por el Fondo Ambiental Nacional (FAN) y fondos que son administrados por las ONGs con intereses específicos en una zona.

Un aspecto clave en los fondos es la fuente de financiamiento. En cinco fondos el Estado ha realizado inversiones importantes, y de ellos dos tienen contrapartes de la cooperación internacional.

Tabla 5: Fondos fiduciarios para actividades de conservación en el Ecuador

Nombre del fondo	Impulsadores	Inversión	Financiamiento del fondo
Fondo de Áreas Protegidas (FAP)	Ministerio del Ambiente (MAE) Fondo ambiental Nacional (FAN)	Pago directo a las áreas protegidas del PANE.	Canje de deuda, donaciones y aporte del Estado ecuatoriano. Al 2007 se capitalizó los costos operativos de 11 áreas protegidas.
Programa de Pequeñas Donaciones (PPD)	PNUD	Mecanismo permanente de financiamiento, destinado a proporcionar donaciones para proteger el ambiente. En el Ecuador ha financiado un total de 70 proyectos distribuidos en Costa, Sierra y Amazonia.	Financiado por el Global Environment Facility (GEF).
EcoFondo	Oleoducto de crudos pesados (OCP)	Financia proyectos de conservación en zonas al paso del OCP.	US\$ 15 millones, 10 para gastos directos y 5 para fondo fiduciario.
Yasuní - ITT	Ministerio Coordinador de Patrimonio	Fondo para actividades de conservación y cambio de la matriz energética.	Cooperación internacional.
Fondo para Especies Invasoras En Galápagos	MAE, FAN	Inversión en actividades de erradicación de especies amenazadas.	Cooperación internacional y Estado Ecuatoriano.
Fondo CAMAREN	COSUDE	Inversión directa en actividades de capacitación.	Cooperación internacional (Cosude).
Fondo para la Reinversión Directa en el SNAP	MAE, SNAP GEF	Inversión directa en áreas protegidas.	Reinversión por el pago de antenas de retransmisión dentro de áreas protegidas.
Fondo para la Bioreserva del Cóndor	The Nature Conservancy (TNC), FAN	Inversión directa en actividades de control y vigilancia en las áreas protegidas de la bio-reserva del Cóndor.	Cooperación internacional.
Fondo Ambiental del Municipio de Quito	Municipio de Quito	Fondo concursable en proyectos de protección ambiental en el cantón Quito.	Municipio de Quito.
Fondo para la Conservación de Paluguillo	TNC, Fundación Antisana (FUNAN)	Inversión directa en actividades de control y vigilancia.	Cooperación internacional.
Fondo Awá, Cofán y Chachi	TNC, CI	En proceso de capitalización.	Cooperación internacional.

Fuente: Albán 2007

Los mecanismos escogidos para el pago también es un tema a resaltar. En la mayoría de los fondos se ha escogido la inversión directa como la forma de canalizar los recursos hacia la conservación. En cuatro casos se invierte para fortalecer actividades de control y vigilancia, dos son fondos concursables, en tres de ellos se invertirán en actividades generales

de conservación y de proyectos productivos, y los últimos en educación y capacitación ambiental, y áreas geográficas como Galápagos y Yasuní.

La mayoría de los rubros prefieren establecer fondos patrimoniales, ya que se ve como un mecanismo para alcanzar la sostenibilidad financiera en el futuro.

Los fondos fiduciarios aplicados a la conservación han tenido una rápida expansión. Por esta razón, es necesario prever que existe una gran competencia para que los donantes tradicionales apoyen financieramente al patrimonio de estos fondos. Esto incluye a la cooperación internacional que actualmente es convocada para generar apoyo a la iniciativa Yasuní ITT.

Los fondos fiduciarios para conservación se presentan actualmente como una estrategia del sector privado. En el gobierno actual existen serios reparos a utilizar este mecanismo para fondos provenientes del sector público. Por esta razón, varios fondos han sido sometidos a procesos de revisión.

Existe una variedad respecto a los mecanismos de pago. Unos tienen el objetivo de cubrir los costos de oportunidad del uso del suelo en actividades económicas por parte de comunidades y pueblos locales, y otros se destinan a fondos concursables.

### **Incentivos basados en la titulación de tierras**

#### **Proyecto Cuyabeno-Amaznor**

El Proyecto Cuyabeno-Amaznor, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, e identificado como prioridad dentro del Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte (AMAZNOR), y administrado por la Secretaría Técnica del Plan Ecuador en coejecución con el Ministerio del Ambiente. Esta iniciativa tuvo como objetivo general, implementar un modelo de gestión de la Región Amazónica Norte (RANE), donde confluyan las aspiraciones de mejora económica y calidad de vida de sus pobladores y la conservación de recursos naturales. Se consideró entre uno de los componentes la “Regularización y manejo de la tenencia de la tierra”, como una estrategia para la consolidación y mantenimiento de la integridad de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, RPFC y su diversidad cultural y biológica.

El esfuerzo y trabajo realizado para lograr la adjudicación de la propiedad de la tierra por parte del Ministerio del Ambiente (MAE) y ECOLEX, a los poseedores asentados en la zona de amortiguamiento de la RPFC,

partió del reconocimiento, formalización y saneamiento de la tenencia de la tierra como una estrategia para conseguir un mejor manejo de los recursos naturales. De esto se desprende que la seguridad en la tenencia de la tierra es un medio para el mejoramiento de la calidad de vida de la población local.

En este sentido, el título de propiedad obtenido por los poseedores les abre un abanico de opciones, mejora las oportunidades para obtener asistencia técnica e incrementa las posibilidades de lograr un crédito por parte de las instituciones financieras, teniendo un impacto en las condiciones socio-económicas de las familias. Para ello, durante el proceso de regularización de la tierra, se elaboraron participativamente planes de manejo integrales, como parte de los requisitos para la legalización, lo que permitió incluir que las prácticas agrícolas y de manejo de recursos naturales sean sostenibles. Este proceso permitió la internalización del concepto de conservación, como una oportunidad para el mejoramiento de la calidad de vida, con un enfoque intergeneracional y de equidad, lo que revela no solo beneficios económicos sino una mejor calidad de vida y un entorno saludable.

La regularización de los derechos de propiedad, produce un sentido de pertenencia en los colonos, convirtiéndolos en potenciales colaboradores para el mantenimiento de la reserva a largo plazo. Esta experiencia probó la hipótesis que la seguridad en la tenencia de tierra es un aliado protagónico en la conservación de áreas protegidas y del bosque en general, ya que el proceso descrito no solo aportó con un título de propiedad y un plan de manejo para más de 1.000 familias, sino además, un proceso de educación, que ha modificado el escenario local de la conservación, ya que se han convertido en aliados fundamentales para el MAE, para evitar invasiones a la reserva y promover programas de manejo sostenible de bosques.

Es de esperar que los beneficiarios del proyecto Cuyabeno-Amaznor, reciban el apoyo de entidades públicas u organizaciones no gubernamentales para encadenar este avance a nuevas iniciativas de conservación.

## Proyecto USAID Costas y Bosques Sostenibles

El Proyecto USAID Costas y Bosques Sostenibles tiene como objetivo la conservación de la biodiversidad beneficiando a las poblaciones locales de la Costa (bosques secos y húmedos tropicales), a través del establecimiento de alianzas de largo plazo, con organizaciones locales, regionales e internacionales.

Para lograr este objetivo, el Proyecto se plantea la tarea de alcanzar los siguientes fines:

1. Mejorar la conservación de la biodiversidad en áreas críticas;
2. Mejorar las condiciones de vida de los pobladores locales; y
3. Promover alianzas que permitan la continuidad de las actividades de conservación de la biodiversidad.

La estrategia y enfoque del proyecto se basa en una serie de acciones implementadas por las organizaciones socias, orientadas a la identificación de las amenazas a la conservación y áreas prioritarias para la conservación, delineando acciones encaminadas a disminuir o controlar dichas amenazas, beneficiando a poblaciones asentadas en y/o alrededor de estas áreas.

Como mecanismos que incentiven acciones a favor de la conservación por parte de la población local, el proyecto propone la legalización de tierras, y el asesoramiento permanente para que la población local decida sobre su participación en programas de incentivos a la conservación, en especial en el Programa Socio Bosque.

Los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, tanto en la cuenca del río Ayampe (Manabí y Santa Elena) como en la zona de Galera-San Francisco (Esmeraldas) se brinda como un incentivo para que los poseedores locales asuman compromisos para la conservación de la biodiversidad a largo plazo. Así, se estableció, al inicio del proceso de legalización, un acuerdo de conservación entre el proyecto y el beneficiario. En este acuerdo resalta el compromiso por parte de beneficiario de incorporar mejores prácticas de manejo forestal, y sobre todo la determinación de un área destinada a la conservación, que potencialmente pueda ingresar al Programa Socio Bosque, con los

beneficios y limitaciones establecidos por dicho programa.

## 4. Discusión

### Sobre los requisitos para la implementación de incentivos para la conservación

Los incentivos para la conservación que se han presentado tienen una serie de reglas y procesos que buscan ordenar la participación y asegurar el cumplimiento de los objetivos. Estas reglas y procesos, en algunos casos, generan costos de transacción que tienen que ser asumidos por los beneficiarios de los mismos, y que representan una barrera de ingreso a estos esquemas.

Cada una de las experiencias descritas en el apartado anterior, tiene una organización o cuentan con fondos suficientes para promover la puesta en marcha de incentivos para conservación de servicios ecosistémicos. En casi todos los casos estos fondos han venido de la cooperación internacional. Inclusive para participar en los esquemas nacionales como el PSB existen varios costos de transacción que para algunas comunidades y propietarios privados es difícil asumir, y si no existiera el apoyo de algunas organizaciones no podrían participar. Un claro ejemplo de esto es que el PSB tiene convenios con 21 organizaciones para apoyar en la postulación de beneficiarios (Socio Bosque 2010).

La institucionalidad y el marco regulatorio en el Ecuador de servicios ecosistémicos y de incentivos para la conservación no se ha desarrollado. Sin embargo existen menciones en varios cuerpos legales, las que han constituido la base para los esquemas analizados en este capítulo. Es necesario resaltar que para cualquier tratamiento de los servicios ecosistémicos se requiere realizar una aclaración del artículo 74 de la Constitución (2008) que expresa:

*“Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.*

*Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.”*

Actualmente, el Ministerio del Ambiente, está desarrollando la reglamentación para la clarificación de este artículo. De todas maneras, el art. 74 nos deja claro que un programa de pago por servicios ambientales o ecosistémicos, si es posible realizarse en el Ecuador a partir de la actual Constitución de la República, pero con la salvedad que es el Estado, entiéndase la autoridad ambiental, quien debe y puede promover esta clase de programas. Lo que sí está definitivamente prohibido, es la apropiación de los servicios ambientales desde una iniciativa privada o pública.

Adicionalmente, se encuentra el Plan Nacional del Buen Vivir que en la política 4.7 establece la necesidad de desarrollar planes y programas que impulsen el uso sostenible del patrimonio natural y la generación de bioconocimiento y servicios ambientales. Sobre incentivos existen algunas referencias en forma desarticulada. Sin embargo, esto ha permitido desarrollar las iniciativas privadas, que sobre todo se fundamentan en el marco de trabajo de los municipios.

Del análisis de las experiencias se puede ver que existe una clara diferencia en los requerimientos para participar. En casos como Socio Bosque y PROFAFOR existen claros requisitos sobre documentos legales de propiedad, en contraste con las experiencias de tasas por servicios ecosistémicos o de fondos de agua que plantean esquemas de incentivos basados en la propiedad de facto, con requerimientos más laxos y fundamentados sobre todo en los manejadores directos de la tierra. Esta diferencia se debe a la naturaleza de los fondos. Tanto el mercado de carbono como el manejo de recursos públicos requieren documentos legales claros. En este sentido, es importante reflexionar de donde vienen los requerimientos: del mercado, del donante o del marco regulatorio.

Un aspecto clave a trabajar para la implementación de incentivos es la distribución equitativa de beneficios. Para asegurarse de cumplir con este principio,

varios esquemas que trabajan con incentivos directos establecen a las reuniones de asamblea de la comunidad como el mecanismo para la difusión y toma de decisiones. Sin embargo, en algunos casos esto no parece ser el mejor mecanismo. En algunos proyectos han existido experiencias de concentración del incentivo y de desfalco a las comunidades (Wunder y Albán 2008).

Entre las diferentes estrategias resalta el hecho de que los pagos tienen diferentes estructuras. Existen casos de tablas de pago lineales, es decir, quien más tierra tenga más recibirá. Para el caso del PSB la tabla de pago es logarítmica, es decir, a medida que incrementa el número de hectáreas (encima de 50 ha) el pago por hectárea disminuye, aunque el pago total aumenta. Esto marca una forma diferente de distribución de recursos y de priorización.

La discusión alrededor de los incentivos a la conservación, especialmente de los programas que pagan por los servicios ecosistémicos, no puede quedar cerrada, sino más bien, esta investigación propone que se abra un debate amplio, transparente y liderado por la autoridad nacional, que incluya la participación de los actores que sobre el tema tengan distintas posiciones (ver cuadro 3).

Un ejemplo de lo anterior es el establecimiento de plantaciones forestales bajo sistemas de monocultivos, no solo porque este tema se ha convertido en el cuestionamiento principal de programas que promueven la fijación de carbono y demás iniciativas ligadas a los MDL, sino porque de manera real se está viendo afectaciones a poblaciones locales que ven reducidos sus espacios agrícolas, o disminución de sus fuentes de agua, afectando su seguridad alimentaria.

Un tema que se debe incorporar en la discusión, es lo relativo a la valoración de los servicios ecosistémicos. En relación con los usos tradicionales, consuetudinarios, y en general culturales vinculados con los componentes de la Pacha Mama. Sin embargo, esta discusión, no debe resquebrajar la posibilidad de promover incentivos necesarios ecológicamente, adecuados culturalmente y pertinentes políticamente.

### Cuadro 3: Contratos por servicios ecosistémicos que afectan los derechos colectivos

Existen denuncias de contratos por servicios ecosistémicos que afectan los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades. El ejemplo más relevante, sin duda, constituye el contrato de usufructo suscrito entre la Nacionalidad Waorani y la empresa Ecogénesis, creada en los Estados Unidos, con domicilio en el Ecuador. Sobre la base de este contrato esta empresa pretendió apropiarse de la biodiversidad existente en todo el territorio waorani, incluyendo el agua y otros servicios ecosistémicos. A cambio de esto la empresa ofrecía pagos cuyos montos no se especificaban en el contrato elevado a escritura pública, ya que dependía de negociaciones internacionales de estos bienes y servicios, en las que no participaba el pueblo waorani. Mediante la intervención de ECOLEX a través de la Defensoría del Pueblo, se dejó sin valor legal alguno este contrato ilegítimo que violaba los derechos humanos y colectivos de la nacionalidad waorani, a través de la Resolución del Tribunal Constitucional, hoy Corte Constitucional.

Fuente: Silvana Rivadeneira, com pers

## 5. Servicios ecosistémicos y seguridad en la tenencia de la tierra

Uno de los principales temores que existen alrededor de la implementación de estrategias de conservación de servicios ecosistémicos, es la percepción de algunos actores que algunos actores tienen de estos mecanismos, que son una amenaza a la tenencia de la tierra de comunidades y propietarios privados. En ninguno de los casos, inclusive en aquellos que trabajan desde el año 2000, se han presentado casos de expropiación de la tierra. En el peor de los casos los beneficiarios son retirados del esquema, pero, siguen con sus patrones de uso y manejo tradicionales (ver

cuadro 4). Este temor es más manifiesto respecto al PSB. Los participantes del programa, en áreas donde existe potencial minero, han presentado temor frente a la posibilidad de ser expropiados si existe o algún proyecto es aprobado. Con o sin PSB, ésta es una posibilidad para el Ecuador, de conformidad con la nueva constitución, sobre todo cuando un proyecto es declarado “de prioridad nacional”.

Otro aspecto sobre los incentivos para conservación de servicios ecosistémicos y la tenencia de la tierra es que el pago usualmente se lo realiza a los hombres, ya que son ellos los que constan en los títulos de propiedad. Esto ha generado problemas cuando el hombre abandona el hogar y la tierra, puesto que sigue recibiendo el incentivo. De las experiencias solamente en una, en Pimampiro se hizo una excepción al pago al hombre, y se lo entregó a la mujer que se quedó en la tierra o propiedad y con sus hijos.

Sin embargo, se han presentado experiencias positivas donde por el establecimiento de un incentivo o mecanismo de conservación de servicios ecosistémicos, una amenaza a la tenencia fue disminuida. Por ejemplo, en el área aledaña a la Reserva Marina Galera-San Francisco existió una acción del Municipio de Muisne para abrir una carretera en la propiedad privada de un participante del PSB. Gracias a la acción del Ministerio del Ambiente se interrumpió esta actividad, y el propietario vió respaldada su propiedad y su bosque (Edgar Muñoz, com pers).

Otros casos de estas experiencias positivas se han presentado en el Programa PROFAFOR, donde existe el interés expreso de los participantes en desarrollar proyectos de reforestación para mantener más control sobre la tierra (evitar invasiones) e inclusive mantener las propiedades indivisas frente a la posible acción de herederos (Albán y Argüello 2004).

En esta misma línea se presentan casos donde las comunidades se organizan en el control y vigilancia de las áreas, y así no solamente reducen las amenazas a la biodiversidad (evitar extracción ilegal o cacería) sino el control frente a invasiones. Los casos más memorables se presenta en la conservación de la cordillera Chongon Colonche y en algunas experiencias del PSB como es en la comunidad Nueva Tondolique y en la comuna Dureno de la nacionalidad Cofán.

#### Cuadro 4: Pago por servicios ambientales en Pimampiro

Una de las experiencias que más interés ha generado en el Ecuador es la iniciativa de PSE en el cantón Pimampiro. En el año 2000 el municipio de Pimampiro estableció un PSE en el río Palaurco donde se construyó una infraestructura de captación de agua para aumentar la dotación de la ciudad. Esta propuesta fue impulsada por el CEDERENA, una ONG ecuatoriana que trabajó conjuntamente con el municipio en su diseño y puesta en marcha. En un primer momento 21 familias que mantenían 638 ha de bosque y páramo en la Cooperativa Nueva América se comprometieron a conservar. Muchas familias no residen en el sitio y por lo tanto no dependen directamente de él para su subsistencia. Posteriormente, 2 familias fueron alejadas del fondo y 19 (550 ha) participan en el mecanismo constantemente. En un primer momento se firmó un convenio por 5 años que posteriormente se lo renovó de forma indefinida. Los pagos se establecieron entre US\$6/año/ha de páramo o bosque intervenido, US\$8/año/ha de bosque secundario, y US\$12/año/ha de bosque o páramo primario. Estos recursos se financiaron con el incremento de la tarifa de agua en un 20% en las 1350 familias que tienen medidor de agua en la ciudad de Pimampiro. El monitoreo se hace cada tres meses y al azar, y se lo hace a través de una persona de la Unidad de Ambiente y Turismo del Municipio de Pimampiro. Sin embargo, esta práctica cada vez ejerce menos presión en la comunidad.

Considerando que los propietarios no viven en la zona, no ha existido un desplazamiento de las familias ni de sus actividades productivas. Éstas ya se estaban realizando normalmente en la zona baja.

Actualmente, las familias que participaban en el mecanismo son parte del Programa Socio Bosque y además se ha ampliado la acción del programa a la cuenca hidrográfica contigua. Esto ha liberado de presiones al municipio y le ha permitido planificar más agresivamente estrategias de conservación en el cantón. La tasa se sigue cobrando, pero los recursos ahora se suman a los del Programa Socio Bosque.

Fuente: Wunder y Albán, 2008; Echavarría et al 2004;



Fotos: Montserrat Albán

Además de lo dicho, cuál es realmente el vínculo entre estos dos temas. Por un lado, la necesidad de mantener una tierra segura frente a terceros para no ser desplazados, para poder contar con un bien que pueda suceder a sus hijos, o para acentuar la cultura y tradiciones de un pueblo, es decir, ejercer sus derechos humanos. Por otro lado, la necesidad de conservar los bosques, como elemento fundamental para la viabilidad de la biodiversidad, el suelo, del agua y de la vida de los seres humanos en su conjunto.

*“En Ecuador la mayoría de los bosques son elementos constitutivos de la cosmovisión, de los valores y de las prácticas culturales de un gran porcentaje de la población, especialmente*

*la indígena. En muchas comunidades indígenas existen aún formas animistas de relación con la naturaleza ( el ser humano es parte de esta y viceversa). La diversidad biológica de los bosques mantiene una correlación con la diversidad cultural de las nacionalidades y pueblos indígenas; por ejemplo, en los bosques húmedos tropicales de la Amazonía y Esmeraldas las comunidades han establecido relaciones ancestrales con los ecosistemas forestales, han sido usuarios de la biodiversidad y, por tanto, han desarrollado conocimientos ancestrales que forman parte del patrimonio cultural inmaterial” (Añazco et al 2010)*

Sin embargo de esto, la deforestación en el Ecuador con sus distintas causas ha generado, no solo la pérdida de la biodiversidad, sino un mayor empobrecimiento de las poblaciones locales.

*“Actualmente se deforestan grandes extensiones de bosques. Desde 1989 diferentes autores e instituciones han hecho estimaciones del área que se deforesta anualmente, la que oscila en más de 300.000 hectáreas en 1989 y 189.000 en 1996. Con los datos obtenidos por el CLIRSEN (2003), entre 1991 y 2000 se obtuvo un promedio de 198.092 ha/año de deforestación” (Añazco et al 2010).*

El mismo estudio dice que

*“Se destaca que en las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Napo se deforestó en mayor cantidad, posiblemente por disponer de un mejor sistema de transporte y por la colonización de tierras. También existía una Ley que obligaba a cortar el bosque para legitimar la propiedad que, aunque fue abolida, parece haber permanecido en la mente de muchos campesinos.*

*La deforestación está asociada principalmente a la conversión del bosque para establecer sistemas agropecuarios y a la extracción de madera; es posible que este 70% y 90% de área aprobada por el Ministerio del Ambiente (MAE) para el aprovechamiento forestal del bosque nativo, luego se utilice para agricultura o ganadería. Adicionalmente, de una superficie equivalente a la aprobada legalmente para bosques nativos se extrae madera de manera ilegal (Palacios 2008).*

*Una práctica común de los campesinos es la corta de todos los árboles grandes en una*

*sola intervención. En los siguientes años se aprovechan los árboles que llegan a un tamaño suficiente para ser aserrados. En pocos años el bosque queda empobrecido, lo que conduce al cambio de uso y al abandono de las tierras improductivas o erosionadas” (Añazco et al 2010)*

En este sentido, bien vale recordar los puntos que se plantea en el primer capítulo de este estudio: las tierras sin titulación son aquellas más alejadas de los mercados, que no tienen vías de acceso y por tanto, estarán en mejor estado de conservación. Son precisamente esas tierras que no constan en ningún registro, ni en los catastros municipales, todo esto agravado porque el país no cuenta con un catastro forestal.

Lo consecuente es que además de legalizar las tierras a favor de sus legítimos poseedores, estas sean integradas a programas de conservación. Donde se complementen los esfuerzos con otros incentivos y compromisos y estrategias que promuevan la conservación de los bosques.

Igual situación acontece con aquellos inmuebles que teniendo título de propiedad, están inmersas en conflictos de tierras, que hacen imposible el apoyo de programas de incentivos a la conservación, porque en medio de esa conflictividad, lo que no queda claro, es quien es el propietario legal.

En todo caso, se requiere entender de manera urgente que la conservación de los bosques solo será posible con una política integral, que parta del reconocimiento de los derechos a los legítimos propietarios de la tierra y territorio, y que genere programas que incentiven la conservación, sin poner en riesgo la seguridad sobre la tenencia de la tierra, ni atente contra las comunidades y sus culturas, y menos aún del establecimiento de sanciones penales, que ponen en peligro a personas y pueblos.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Albán, M. 2007. Fondo para la conservación de bosque del Pueblo Shuar Arutam. Fundación Natura. Documento no publicado. Quito.
- Albán, M. & Argüello, M. 2004. Un análisis de los impactos sociales y económicos de los proyectos de fijación de carbono en el Ecuador: el caso de Profafor-Face. Mercados para servicios ambientales No. 7. IIED. Londres.
- Añazco, M., Morales, M., Placios, W., Vega, E., Cuesta, A. 2010. Sector Forestal Ecuatoriano: propuestas para una gestión forestal sostenible. Serie de Investigación y Sistematización NO.8. Programa Regional ECOBONA-INTERCOOPERACION. Quito.
- Camacho, J. & H. Weise. 2010. Sistematización del Sistema de Protección y Vigilancia Comunitaria del proyecto “Reforestación y Conservación de la Cordillera Chongón Colonche”. Fundación Natura. Quito
- CEDERENA. 2009. Mecanismos y experiencias prácticas sobre los procesos de compensación del servicio de regulación hídrica local de páramos y bosques en el Ecuador. CEDERENA. Riobamba.
- De Koning, F; Suárez, L; Félix, M. & Albán, M. 2010. De la Gran Reserva Chachi al Socio Bosque. Documento en impresión.
- Diario HOY. 2010. Iniciativa Yasuní-ITT suma 35 millones de dólares. Diario Hoy. 29 de octubre del 2010. Quito.
- Echavarría, M. 2010. Fondos de agua para la conservación. EcoDecisión. Quito.
- Forest Trends. 2010. Aprendiendo sobre pagos por servicios ambientales: Fundamentos para la elaboración de carbono forestal. Forest Trends London.
- Fundación Bosques para la Conservación. 2010. Fundación Bosques para la Conservación. [http://www.profafor.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=20&Itemid=76](http://www.profafor.com/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=76)
- Gobierno del Ecuador. 2010. Ecuador Yasuní ITT Fondo del fideicomiso: Términos de referencia. Gobierno del Ecuador. Quito.
- MAE. 2010. Programa Socio Bosque. Ministerio del Ambiente del Ecuador. Quito.
- MAE. 2005. Análisis de las necesidades de financiamiento del SNAP. Ministerio del Ambiente. Quito.
- Mahoney, R. 1992. “Debt-for-Nature swaps. Who really benefits?” *The Ecologist*, 22:97-103.
- Milne, Mary. 2001. Transaction costs of forest carbon projects. Center for International Forestry Research (CIFOR), Indonesia.
- Mora, M, Bruner, A., Díaz, W., Félix, M.C., de Koning, F., Kosmus, M., Lozada, T., Moreno, A., Suárez, L., Villacrés, D., Zurita, P. 2010. The Great Chachi Reserve: Integrating biodiversity conservation and indigenous community development in Ecuador. In: Walker Painemilla, K., Rylands, A B., Woofter, A., & Hughes, C. (Eds), *Indigenous Peoples and Conservation: From Rights to Resource Management*, pp 299-310.
- Morales, M. & Andrade, D. 2000. Estudios de caso sobre uso y forma de la tenencia de la tierra en el Ecuador. ECOLEX, FAO. Quito.
- Staton, T., Echavarría, M., Hamilton, K. & Ott, C. 2010. State of Watershed Payments: an emerging marketplace. Ecosystem Marketplace. Available online: [http://www.foresttrends.org/documents/files/doc\\_2438.pdf](http://www.foresttrends.org/documents/files/doc_2438.pdf).

- Socio Bosque. 2010. Boletín informativo del PSB No. 2. Año 2. Primer semestre del 2010. Ministerio del Ambiente del Ecuador. Quito.
- Widman International. 2010. Grados API y peso específico. Widman International, Bolivia. [http://www.widman.biz/Seleccion/grados\\_api.html](http://www.widman.biz/Seleccion/grados_api.html)
- Wunder, S., & Albán, M. 2008. "Decentralized Payments for Environmental Services: The Cases of Pimampiro and PROFAFOR in Ecuador," *Ecological Economics* 6(4): 685–98.

### Entrevistas

- Marta Echavarría, Directora de EcoDecisión, 15 de noviembre del 2010
- Max Lascano, Gerente del Programa Socio Bosque, 15 de noviembre del 2010
- Edgar Muñoz, Subsecretario de Gestión Marino Costera, Ministerio del Ambiente, 27 de octubre del 2010
- Silvana Rivadeneira, Coordinadora del Área Litigio Ambiental, Ecolex, 26 de octubre del 2010

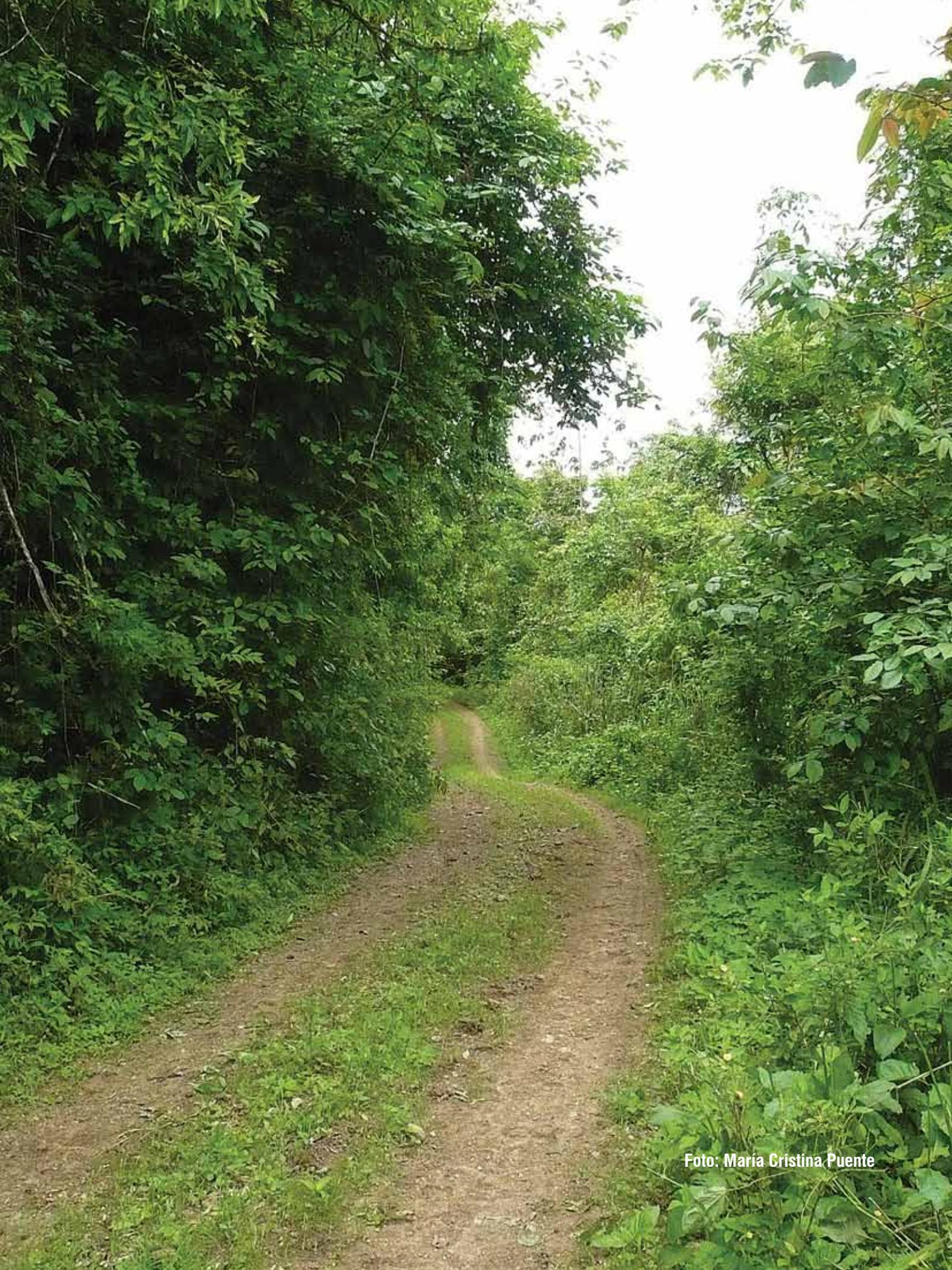


Foto: María Cristina Puente



Foto: Cecilia Lincango



Foto: María Cristina Puente

# Capítulo 3

Conceptos y términos claves relacionados con la tenencia y los derechos de propiedad en la conservación de los bosques basados en incentivos directos

John W. Bruce <sup>1</sup>, Susana Lastarria-Cornhiel <sup>2,3</sup>, Margaret Holland <sup>2,4</sup>, Brian Robinson <sup>2,5</sup>, Lisa Naughton-Treves <sup>2,6</sup>; y Kelly J. Wendland<sup>2,7</sup>

Traducción del inglés: Patricio Mena Vásquez <sup>8</sup>

- 
- 1 Director Ejecutivo, Land and Development Solutions International, Washington, D.C.
  - 2 Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison.
  - 3 Profesor Afiliado, Urban and Regional Planning, University of Wisconsin, Madison.
  - 4 Miembro, Conservation International, Washington, D.C.
  - 5 Candidato Doctoral, Applied and Agricultural Economics, University of Wisconsin, Madison.
  - 6 Profesora, Department of Geography, University of Wisconsin, Madison.
  - 7 Candidata Doctoral, Department of Forest and Wildlife Ecology, University of Wisconsin, Madison.
  - 8 Traductor y editor independiente, pamv59@gmail.com.

## Resumen

El presente capítulo define algunos términos claves referidos a los bosques y resalta algunos conceptos que se pueden encontrar en el diseño, la implementación y la evaluación de los programas de conservación basados en incentivos directos<sup>9</sup>. Se discute, además, las opciones de políticas para aclarar los derechos de propiedad y fortalecer la seguridad en la tenencia. Una nueva oleada de instrumentos de política basados en incentivos tiene como objetivo aumentar el suministro de los bienes públicos que se encuentran en los bosques (tales como carbono, agua y biodiversidad), valorándolos de manera explícita y pagando a las personas por su protección. Sin embargo, la mayoría de los bosques más biodiversos y ricos en carbono del mundo se encuentran en regiones donde los sistemas de propiedad no están bien definidos ni son seguros. El contenido de los derechos de propiedad y el sistema más amplio de tenencia de la tierra determinan quién se beneficia de los bosques y quién se excluye de estos beneficios. La seguridad en la tenencia determina si esos derechos están protegidos. Estos factores influyen tanto en quienes invierten, como en quienes usan actualmente los recursos forestales afectados por la iniciativa:

1. Quienes proveen de fondos deben asegurarse los derechos sobre el recurso para los fines previstos. Estos derechos deben darles el poder necesario para tomar decisiones relacionadas con la gestión y para recibir los beneficios derivados de éstos. El apoyo jurídico y político en el entorno les afecta, incluso si hay buenas leyes sobre derechos de propiedad que ofrezcan la seguridad necesaria sobre los mismos: una expectativa confiada de que las inversiones estarán protegidas. La presencia o ausencia de seguridad afecta a los incentivos y, por lo tanto, a las decisiones de producción, y puede aumentar o disminuir las acciones de conservación.

9 La forma de esta estrategia varía mucho entre países y entre proyectos. Nos referimos a un rango de estrategias, tales como Pago por Servicios Ecosistémicos, Pago por Servicios Ambientales y Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques – REDD.

2. Quienes utilizan el recurso se relacionan con derechos que determinan en parte los beneficios que deben recibir de la iniciativa basada en incentivos directos. En la medida en que los beneficiarios tienen tales derechos, el proyecto tendrá que tratar de incluirlos en los flujos de beneficios del proyecto, o bien, compensarles por la pérdida de tierras o de ingresos por el uso de los productos forestales. Ya que las comunidades reclaman derechos consuetudinarios no reconocidos por la legislación nacional, si la iniciativa no reconoce estos derechos y el flujo de beneficios asociados con ellos, se pueden generar tensiones que pongan en peligro la sostenibilidad de la iniciativa. Se trata de un problema particular en contextos de países en desarrollo, donde la capacidad de los gobiernos para poner en vigor los derechos puede ser débil, y donde se debe establecer una fuerte dependencia sobre los incentivos hacia las comunidades locales para apoyar el objetivo de conservación.

En pocas palabras, la tenencia tiene profundas implicaciones sobre la equidad y la eficacia de los programas basados en incentivos directos. Una serie de publicaciones han puesto de relieve los desafíos de la aplicación de PSE o los programas REDD en los países con derechos de propiedad débiles o mal definidos (véanse especialmente Cotula y Mayers, 2009; Angelsen, 2009; Davis, 2009; Takacs, 2009; Borner et al., 2010; Sandbrook et al., 2010; Springate-Baginski y Wollenberg, 2010). Una preocupación es si estos programas socavan los derechos indígenas a los bosques en vez de fortalecerlos (Recuadro 1; véanse especialmente Rights and Resources, 2009; Irawan y Tacconi, 2009; Phelps et al., 2010; Sandbrook et al., 2010; Sikor et al., 2010). A pesar de que se reconoce la importancia de la tenencia en los programas de conservación basados en incentivos, con mucha frecuencia el debate carece de claridad y coherencia con respecto a la definición y a los usos de la terminología de la tenencia. Esta ambigüedad terminológica no es una mera preocupación académica: las luchas políticas se ven afectadas por la manera en que los derechos de los recursos se describen y compartimentan.

### Recuadro 1: Citas relacionadas con REDD y los derechos locales sobre la tierra

“Los bosques seguirán estando remotos, pero serán escarabados, controlados y usados como fichas de regateo político como nunca antes. Esto hace que las posibilidades de conflicto y violencia sean mucho más grandes (Rights and Resources, 2009).

“Al monetarizar el carbono de los bosques, REDD + aumentará sustancialmente el valor de mercado de los bosques, incluyendo aquellos previamente considerados marginales, con lo que los gobiernos centrales se verán incentivados a aumentar el control” (Phelps et al., 2010).

## 1. Definición de tenencia de la tierra y derechos de propiedad

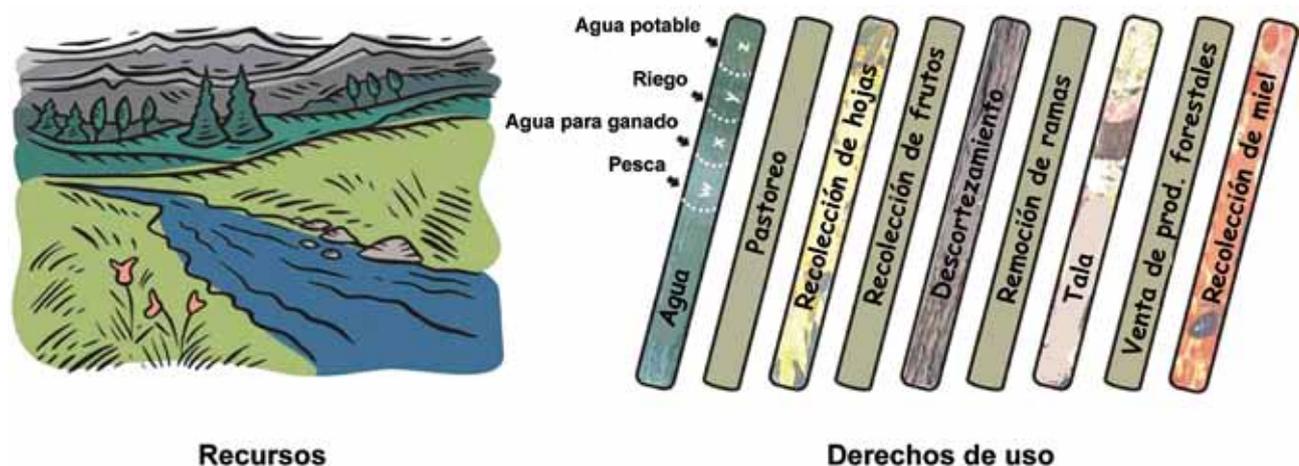
Es muy frecuente que “tenencia de la tierra” se fusione con “título de propiedad”, un error de simplificación que potencialmente actúa contra las comunidades pobres o indígenas. La tenencia de la tierra significa el derecho a poseer tierras y usar tierras, más que el simple hecho de tener tierras. Uno puede disfrutar de la tenencia, pero

puede no haber tomado posesión. La tenencia de la tierra implica un derecho de propiedad y, de hecho, los términos “tenencia de la tierra” y “derechos reales de la tierra” (los derechos sobre la tierra y las cosas están permanentemente conectadas a la tierra, como árboles y edificios) se pueden utilizar casi indistintamente. En economía y ciencias sociales se tiende a escribir sobre “tenencia de la tierra”, mientras que en términos legales y de las personas no especializadas en asuntos de la tierra, se tiende a trabajar con “derechos de propiedad”.

Como ejemplos conocidos de tenencias consideremos las dos formas de base en los sistemas de propiedad occidentales: pleno dominio y arrendamiento. Bajo pleno dominio, la tierra se mantiene libre de obligaciones con el Estado, de tal manera que la tierra puede ser comprada, vendida, heredada o subdividida. El término es sinónimo de propiedad privada. El arrendamiento se da cuando la tierra se alquila del propietario o propietaria para el uso durante un período determinado.

La tenencia de la tierra ha sido definida con frecuencia como un “paquete de derechos”, lo que refleja el hecho de que sobre un recuso determinado pueden coexistir varios derechos de uso para diferentes derechohabientes. Esto se ilustra en la siguiente figura:

Figura 1: La tenencia de la tierra como un “paquete de derechos”



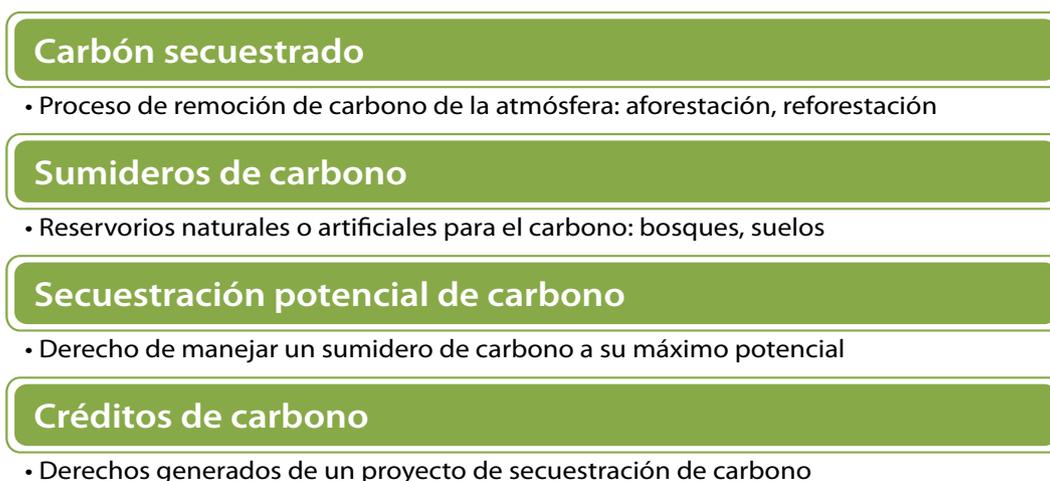
Fuente: Aggarwal y Elbow (2006).

Una forma de caracterizar la tenencia es en términos del recurso o activo particular al que se aplica el derecho. En este caso, se puede hablar de tenencia de la tierra, pero también más ampliamente de tenencia de recursos (derechos a la tierra, el agua, los árboles y otros recursos naturales), o más estrictamente a la

tenencia de los bosques, la tenencia de los árboles o la tenencia de carbono.

Para las iniciativas PSE y REDD, el término “tenencia de carbono” tiene un significado especial. Este término ha entrado en uso recientemente, en relación con el deseo de hacer que el derecho a créditos de carbono sea negociable. La Figura 2 ilustra el concepto.

Figura 2: Desempacamiento de la tenencia del carbono



Fuente: Interpretación de los autores de los conceptos de tenencia de carbono de Takacs (2009).

El uso del término “tenencia de carbono” refleja el deseo de lograr una especificación clara de la naturaleza del derecho de carbono, pero también a menudo indica un deseo de separar los derechos de carbono de otros derechos sobre recursos en los que el carbono existe. En la mayoría de los sistemas jurídicos no se prevén los derechos de carbono, y donde no hay disposiciones legales específicas sobre ellos, el derecho de carbono está incluido en los derechos del objeto en cuestión. Por ejemplo, la tenencia de la tierra, que normalmente incluye árboles como adjuntos permanentes a la tierra, incluye los derechos de carbono en tales árboles. Si la ley prevé expresamente la tenencia de árboles –diferente de la tenencia de la tierra– entonces el derecho al árbol incluye el derecho al carbono en el árbol. Cuando los derechos de carbono están específicamente previstos en la legislación, se convierten en distintos de los derechos generales a la tierra y los árboles entran en el mercado. En el caso de los sumideros de carbono, el uso del término “derechos de carbono” puede separar

de los derechos más generales a la tierra misma a los derechos de carbono, en recursos tales como los sumideros de carbono.

“Tenencia de carbono” puede contribuir a aclarar quién tiene los derechos de carbono, pero en el caso de recursos tales como árboles, no está claro que los derechos al árbol y los derechos al carbono puedan separarse de una manera significativa, y la afirmación de un derecho de carbono en el gobierno, por ejemplo, limita su valor a los árboles y a la tierra en que éstos se levantan. Esto hace que la afirmación de los derechos de carbono en el gobierno sea algo políticamente polémico, como cuando el descontento popular obligó al gobierno de Nueva Zelanda a retirar una demanda de propiedad de carbono.

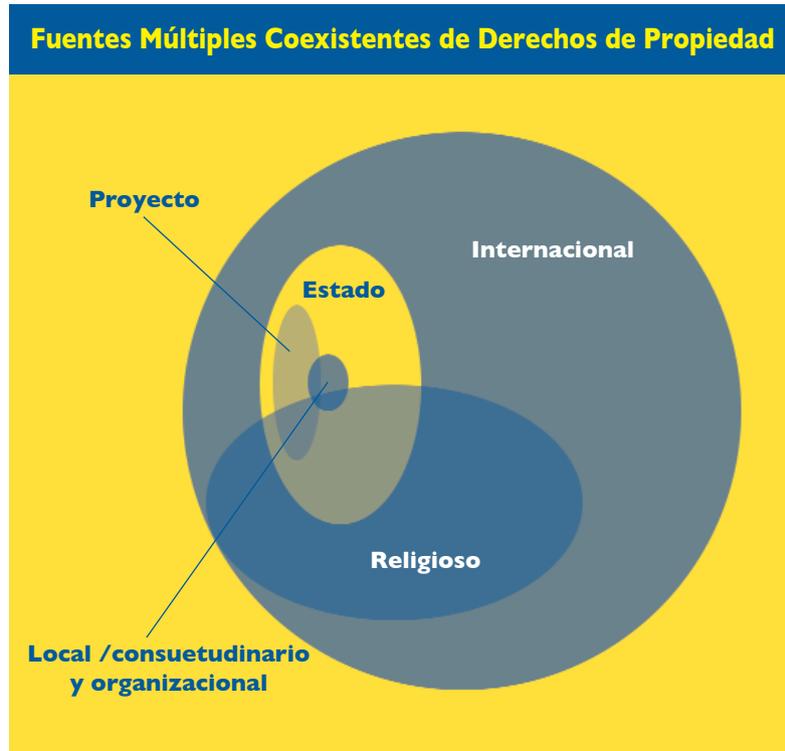
Un sistema de tenencia de la tierra comprende todos los tipos de tenencia reconocidos por un sistema legal nacional y/o local en su conjunto, y las instituciones que

los administran. En una localidad se pueden encontrar plena propiedad privada de parcelas residenciales y campos agrícolas, arrendamientos e hipotecas de propiedades residenciales, fincas de propiedad común en las tierras de pastoreo, y propiedades de gobiernos locales o nacionales en parques y carreteras. Un sistema de tenencia de la tierra no puede entenderse sino en relación con los sistemas económicos, políticos y sociales que lo producen y sobre los que influye. Los sistemas de tenencia se caracterizan por país o por tipo

de sistema económico, como formales (creados por una ley estatutaria) o informales (sin reconocimiento legal), y como importados o nativos.

En muchos países con iniciativas PSE y REDD, los sistemas de tenencia de la tierra se caracterizan por una diversidad considerable, lo que refleja su pluralismo legal. Es decir, hay dentro de esos países un número de diferentes y coexistentes tipos de tenencia de la tierra con diversos orígenes. Esto se ilustra en la figura siguiente:

Figura 3: Fuentes múltiples coexistentes de derechos de propiedad



Fuente: Meinzen-Dick et al. (2004).

Como indica la Figura 3, la legislación nacional (la ley del estado) es sólo un tipo de derecho en juego en muchos de los contextos. El derecho internacional puede crear derechos de propiedad, como por ejemplo los derechos de los pueblos indígenas, o los derechos de los refugiados que regresan a la restitución de las tierras de las que fueron desplazados por conflictos violentos. Los derechos consuetudinarios de la tierra

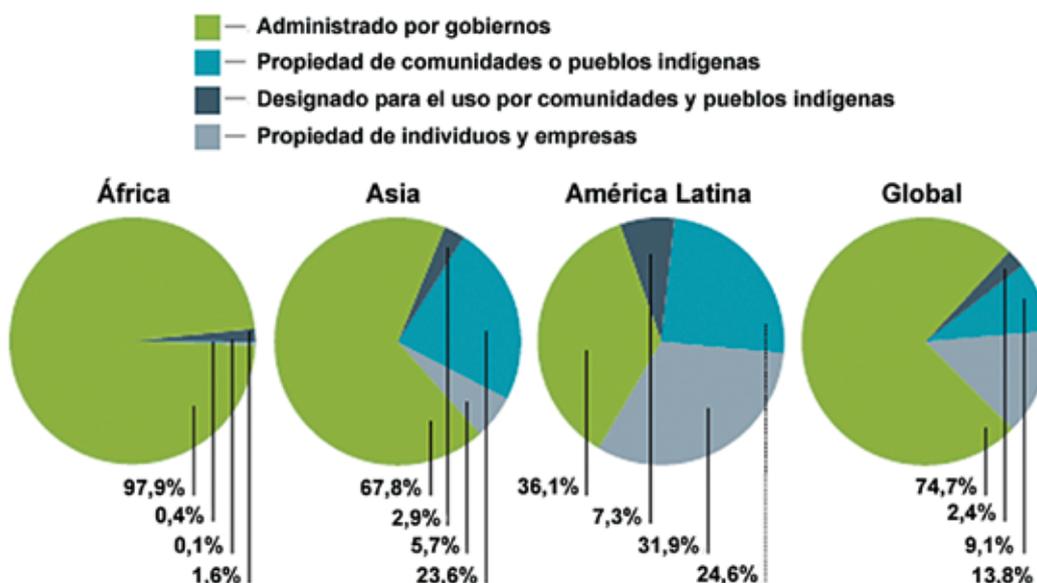
también pueden existir -reconocidos o no por la legislación nacional-. Puede haber otros derechos con base en la ley religiosa en juego, tal como el derecho de los bienes religiosos en las plantaciones de árboles en países musulmanes. La “ley de proyectos” puede existir cuando los acuerdos legales entre inversionistas y gobierno crean en efecto un régimen mini-legal para el área del proyecto, como puede ser el caso de una

iniciativa REDD. Los diversos tipos de tenencia pueden aplicarse a diferentes áreas geográficas de un país o pueden coexistir a nivel local, e interactúan de maneras complejas.

Un terrateniente dado puede poseer tierras en virtud de un número de diferentes tipos de tenencia: puede cultivar la tierra que mantiene bajo un derecho de propiedad registrada previsto en la legislación nacional;

arrendar tierras en una finca que es un legado religioso, y cazar y recolectar en los bosques sobre los que su comunidad invoca el derecho consuetudinario. Las iniciativas PSE y REDD se involucrarán con recursos con los que los derechos de uso y propiedad de estos cuerpos de ley y tenencia se ven afectados. Es importante tener en cuenta estas otras fuentes de reclamos de tenencia en la interpretación de las cifras generales, como se ve en la siguiente figura:

Figura 4: Tenencia del bosque por región (2008)



Fuente: Rights and Resources (2009).

Si bien los gráficos en la Figura 4 pueden ser técnicamente correctos, se ocultan las complejidades del pluralismo legal. Cabe señalar que los gobiernos de África a menudo reclaman la propiedad de extensas áreas, pero de hecho no controlan la mayor parte de las tierras forestales involucradas, muchas de las cuales están ocupadas por habitantes de los bosques o cultivadores de barbecho forestal en virtud de derechos consuetudinarios. Por su parte, las tierras legalmente designadas como reservas indígenas en América Latina pueden ser de facto utilizadas por otras partes y en contra de los deseos de los grupos indígenas.

## 2. Conceptos claves sobre la tenencia

Los siguientes términos se centran en los derechos de los bosques (es decir, el contenido de la tenencia) y en la seguridad de esos derechos (es decir, la seguridad de la tenencia).

### 2.1 Actores y derechos

La identificación de los actores clave en un bosque y sus respectivos derechos es un primer paso crucial

para el diseño de beneficios bajo programas como PSE y REDD.

### **Propiedad privada**

La propiedad privada existe cuando una persona tiene los derechos a los bosques y cuando los bosques están en manos de grupos que se consideran personas jurídicas, tales como corporaciones o sociedades. El uso del término “propiedad individual” puede indicar que una persona natural y no una persona jurídica es titular del derecho. Si bien propiedad privada se utiliza a menudo como sinónimo de propiedad individual esto no es técnicamente correcto: el arrendamiento celebrado por una persona privada es también una forma de propiedad privada.

### **Propiedad común**

La propiedad común se refiere a los bosques que son utilizados por muchas personas en común. La propiedad común se puede utilizar indistintamente con el término “ejido”. En un ejido, todos los propietarios de una localidad tienen derecho a actividades como el pastoreo de ganado o la extracción de leña. Históricamente, esto no es una forma de propiedad, sino un patrón de uso legalmente garantizado: todos los miembros son libres de utilizar la tierra al mismo tiempo. Una característica que define a un ejido es que hay normas que limitan el uso (la época para el pastoreo, la cantidad de madera recogida, etc.) y sólo los miembros de la comunidad tienen derecho a utilizar los recursos.

Por el contrario, el término “acceso abierto” se utiliza para describir el uso compartido simultáneo de un recurso sin reglas ni controles, algo libre para todos. Cuando las comunidades locales tienen y usan tierras forestales pueden manejarlas como un ejido, pero en otros casos los bosques pueden ser recursos de acceso abierto utilizados por miembros de varias comunidades, sin limitaciones.

### **Tenencia comunal**

La tenencia comunal de la tierra describe una tenencia que involucra una buena cantidad de control comunal sobre el uso de la tierra. La comunidad es vista como la poseedora del derecho primario en la tierra,

y ésta asigna tierra a sus miembros para cultivar u otros usos. Así, los derechos de los miembros se caracterizan, generalmente, como derechos de usufructo o usufructuarios. Esto implica un derecho de largo plazo para un individuo o un hogar de uso de la tierra que puede incluir derechos de herencia; pero no conlleva un derecho de venta de la tierra. De hecho, la comunidad puede retener el derecho de relocalizar los terrenos entre sus miembros.

Un sistema de tenencia comunal de tierras por lo general incluye tanto los derechos de uso privados destinados a hogares o individuos, como la propiedad común en otros recursos como la tierra de pastoreo o forestal. Los derechos de uso privado se han inscrito dentro de un régimen colectivo más amplio. El término “tenencia comunal” es un término desarrollado por las ciencias sociales occidentales para describir sistemas de propiedad no occidentales. En general, la tenencia comunal es más prevalente en los países en desarrollo que en los países desarrollados, y tiene especial importancia para los pueblos indígenas o tribales que residen en los bosques tropicales.

### **PSE y tenencia común**

La gestión de los recursos forestales como propiedad común<sup>10</sup> puede ser efectiva (esto contrasta con el caso de las tierras agrícolas, donde se considera que la propiedad individual es óptima para los incentivos y la eficiencia). Los sistemas tradicionales e indígenas de tenencia para la gestión de los recursos naturales permiten que el grupo capture economías de escala.

Al parecer los regímenes de propiedad común de recursos forestales funcionan mejor cuando hay bajas presiones migratorias y donde estos regímenes y las comunidades locales son reconocidos y respetados, es decir, legitimados. El rápido crecimiento demográfico, una mayor integración en la economía de mercado, y ciertos cambios tecnológicos pueden debilitar las instituciones de propiedad común y dar lugar a

---

10 La propiedad común se define como la propiedad y el uso de los recursos de manera exclusiva y conjunta, y la evitación de que los afuereños usen esos recursos (Jaramillo y Kelly, 1997).

regímenes de acceso abierto (Jaramillo y Kelly, 1997)<sup>11</sup>. Una revisión de 13 estudios de caso de esquemas para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal (REDD) en cuatro regiones (Bond et al., 2009) muestra que el PSE no ha dado lugar a un debilitamiento de la seguridad de tenencia de la tierra (en algunos casos incluso ha reforzado la seguridad de tenencia) y revela poca evidencia de una acumulación elitista a escala local.

En cuanto al sustento y la pobreza, por el contrario, se encontró que la primera generación de esquemas de PSE en América Latina no benefició a los agricultores y agricultoras más pobres, particularmente aquellos sin tierras (Bond et al., 2009). Los ajustes posteriores al programa, sin embargo, los hizo más inclusivos y garantizaron que las familias pobres fueran tomadas en cuenta y que se les permitiera participar. La contratación colectiva ha permitido incluir a los agricultores y agricultoras de pequeña escala con tenencia de tierra informal, reduciendo así los costos unitarios de transacción. Todos los esquemas a escalas nacionales de PSE han hecho esfuerzos concertados para incluir a los grupos pobres y marginados. Bond et al. (2009), concluyen que ha habido impactos pequeños y modestos sobre los sustentos, pero no se han registrado impactos directos en la reducción de la pobreza hasta el momento<sup>12</sup>.

Otro estudio realizado en México se centró en el ejido en un área de selva tropical como unidad espacial y de toma de decisiones, y cómo el ejido –como una unidad cultural y social– influye en la participación del hogar y colectiva (Kosoy et al., 2008). El sistema agrícola estructuraba en gran medida la capacidad de los hogares rurales de participar en los PSE, conjuntamente con la tenencia segura de la tierra, la inversión y la capacidad técnica. No es sorprendente que los agricultores y agricultoras con tierras altamente

productivas estén menos motivados a participar en los PSE que aquellos en tierras marginales.

Otro hallazgo importante y colateral es que las asambleas ejidales han jugado un papel importante en la creación de consenso en torno a la utilización de los bienes comunes de los bosques; en la transferencia de conocimiento de las autoridades a las personas (mecanismo de transferencia de conocimientos), y en la promoción de la participación, sobre todo en los ejidos con baja capacidad de organización. Se observaron importantes diferencias en las normas colectivas entre quienes participan y quienes no participan en los ejidos: los ejidos que ya habían llegado a un acuerdo en materia de protección de las tierras forestales acordaron participar en los PSE, mientras que los que nunca habían considerado la protección de sus bosques no participaron. Los y las residentes del primer grupo de los ejidos eran más conscientes de los beneficios indirectos actuales y futuros del bosque. Además, tres de cada cuatro de los ejidos que participaron en los PSE invirtieron en bienes colectivos y los cuatro estuvieron de acuerdo en que los ingresos futuros del PSE se debían invertir en la mejora de la productividad de la tierra y en establecer nuevas actividades productivas.

### **Propiedad pública**

La propiedad pública se refiere a bosques en manos de cualquier nivel de gobierno. Gran parte de la tierra forestal es propiedad de los gobiernos, y hay una variedad de formas en que se designa esta tierra para el uso del suelo con base en el bosque. Los bosques públicos incluyen tanto los bosques de producción (por ejemplo, plantaciones o reservas de madera), como los bosques de conservación (parques o reservas). A lo largo y ancho de los trópicos, los bosques públicos están sujetos a reclamaciones que compiten entre ellas y a la captura ilegal de los recursos.

### **El papel del género en PSE**

El uso y la gestión de los recursos naturales, incluidos los recursos forestales, se diferencian por género. Las mujeres tienden a utilizar estos recursos para las necesidades del hogar y la comunidad, mientras que los hombres los utilizan para sus propias necesidades personales (Agrawal et al., 2006). Su control sobre los

11 Jaramillo y Kelly (1997) sostienen que la investigación, la extensión y los servicios agrícolas deben estar orientados hacia las zonas agrícolas con alta densidad de población, no zonas boscosas o marginales que sólo atraerán más población y provocarán mayor degradación de los suelos y deforestación.

12 No se realizó ningún análisis de género como parte del análisis de la equidad, sólo acumulación de la elite local.

recursos forestales también puede ser diferente del de los hombres, ya que los derechos de la mujer sobre la tierra y los bosques son a menudo débiles. Existe el riesgo de que los criterios de inclusión/exclusión de los programas de PSE tiendan a excluir a las mujeres si no son identificadas como administradoras y usuarias directas de los ecosistemas en general y del bosque en particular (Swallow et al., 2009). Su exclusión puede dar lugar a que sus necesidades (y posiblemente las del hogar) no sean consideradas y enfrentadas, y a que sus conocimientos no sean incluidos en el diseño e implementación del programa. De manera igualmente importante, su exclusión también puede dar lugar a una falta de poder en la toma de decisiones sobre los ingresos que el programa PSE haga fluir hacia la comunidad y las familias.

Por lo tanto, la inclusión de las mujeres y el fomento de su plena participación en los programas de PSE tienen implicaciones para el programa, por un lado, y para los hogares y la comunidad, por el otro. Su conocimiento de los recursos forestales y de los usos de los recursos forestales por parte de los miembros de la comunidad es necesario para lograr un diseño más informado del programa. El uso que ellas hacen de los recursos forestales también debe ser considerado y justamente compensado por el programa de PSE. Y, por último, su papel como administradoras de los recursos naturales puede ser una valiosa aportación para los programas de PSE (Westerman et al., 2005).

### **Arrendamientos, concesiones y servidumbres**

La tierra es a veces arrendada o alquilada a empresas privadas que la utilizan la tierra para silvicultura. En ese caso el alquiler se paga, pero el arrendatario tiene la ventaja completa de las actividades forestales. Para las operaciones forestales grandes, el propietario de la tierra —a menudo un gobierno— otorga más bien una concesión a un operador privado. Una concesión es similar a un contrato de arrendamiento, ya que es por un período determinado de tiempo, pero a diferencia de un contrato de arrendamiento, una concesión se da para lograr el propósito específico que el propietario desea alcanzar, y con la provisión de que el propietario participe directamente de los beneficios de la operación forestal, en lugar de simplemente cobrar un alquiler. Las concesiones forestales suponen una transferencia

de derechos de aprovechamiento de la madera, pero no transmiten derechos relacionados con otros flujos de beneficios en ese pedazo de tierra. Sin embargo, la caza y otros usos forestales no madereros son normales en las concesiones madereras tropicales. Los pagos se relacionan a menudo con un volumen de ventas o de recursos extraídos, en lugar de una tasa fija anual como en el caso de un alquiler.

A partir de 1990, las organizaciones de conservación comenzaron a utilizar el marco regulador de derechos sobre la madera para superar la oferta de las compañías madereras y así poder establecer “concesiones de conservación” en los bosques tropicales. La ventaja de este enfoque es que es más ágil y flexible que las campañas para lograr la designación de un área determinada como parque o cualquier otro estatus permanente de conservación. La desventaja es que es temporal (a menudo 20 a 40 años) y puede crear riesgo moral, es decir, contraincentivos para la declaración de parques nacionales.

Las servidumbres también se pueden utilizar para transferir legalmente los derechos de uso a la tierra, pero implican renunciar o donar derechos particulares a cambio de una retribución (como la reducción o exención de impuestos). Por ejemplo, una servidumbre de conservación en un pedazo de la tierra implica una renuncia al derecho a desarrollar esa tierra o a cultivar en un determinado período de tiempo. Teniendo en cuenta la condición generalmente débil de la recaudación de impuestos en las remotas tierras boscosas, contar con las reducciones de impuestos como incentivo para conservar los bosques es algo precipitado.

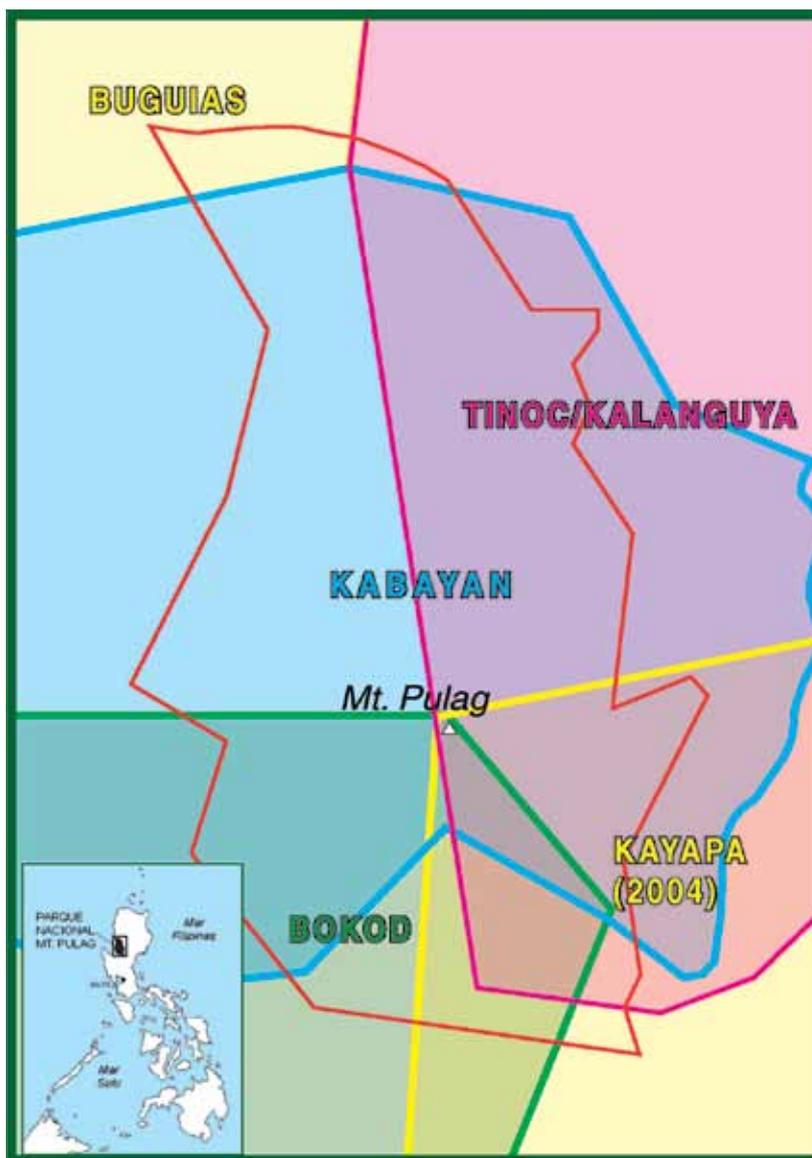
### **Áreas protegidas**

Las áreas protegidas son un tipo de conservación de bosques públicos que cubre alrededor del 12 por ciento de la superficie terrestre (Coad et al., 2009). La contribución de estos bosques a los esquemas de PSE y REDD está ganando terreno, pero enfrenta desafíos en materia de adicionalidad. Las críticas señalan que las áreas protegidas se comprometieron legalmente a conservar los bosques, por lo que pagar por ellos para hacerlo no ofrece beneficios adicionales. Otros responden que la deforestación, claramente documentada en los parques, da señales de la

necesidad de pagos adicionales. Aparte de este debate sobre la adicionalidad, los donantes suelen pasar por alto los múltiples reclamos a la tierra por individuos o comunidades (con y sin título oficial) dentro de las áreas

protegidas (Figuras 5 y 6). La resolución de conflictos de tenencia en las áreas protegidas es a menudo un proceso largo y polémico, que puede acelerar por sí mismo la deforestación (Pinel, 2009).

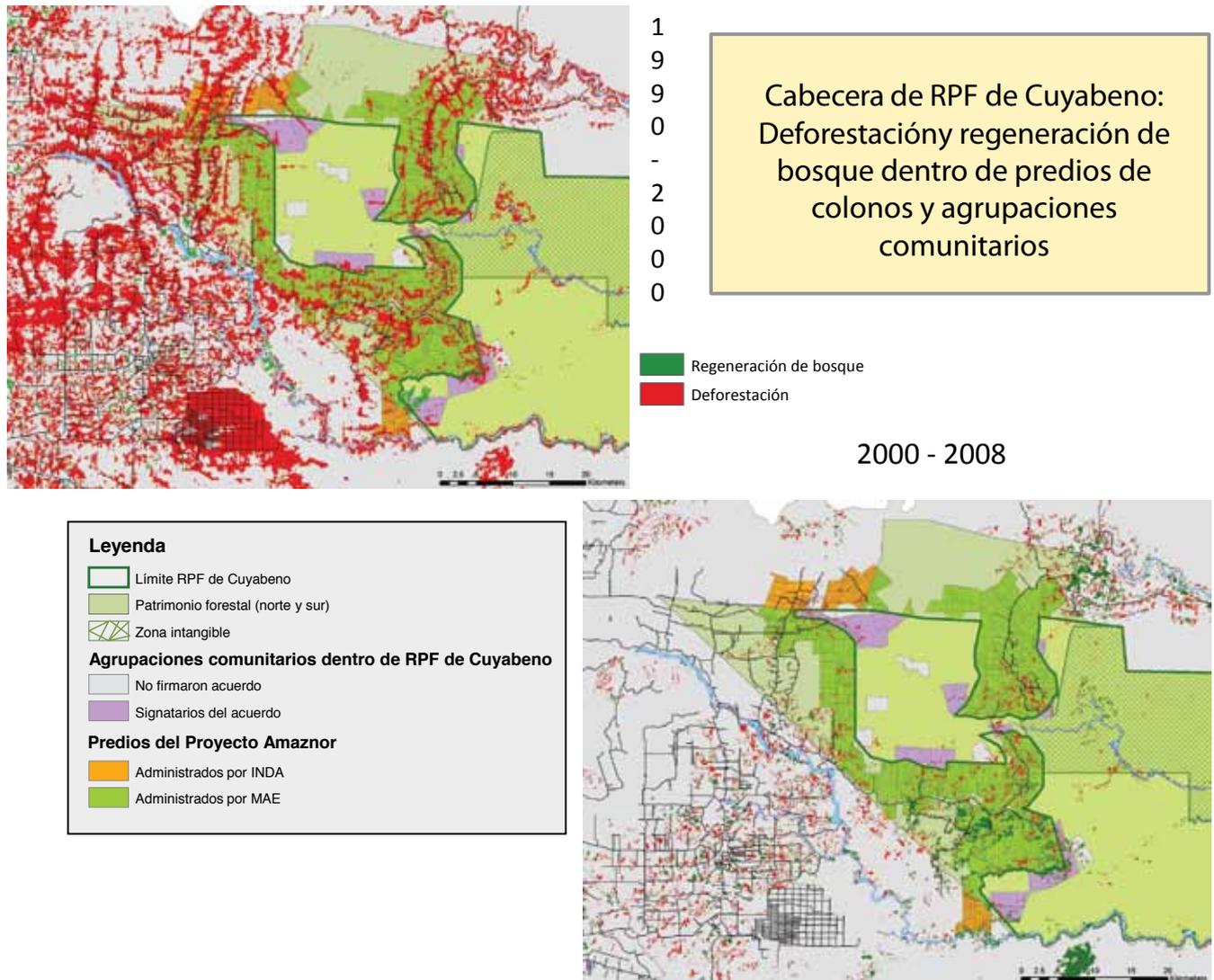
Figura 5: Áreas protegidas y conflictos de tenencia, el ejemplo del Parque Nacional Mt Pulag, Filipinas (la línea roja es el límite oficial del parque; los polígonos en colores corresponden a reclamaciones de tierra indígenas separadas).



En algunos casos, los esfuerzos por clarificar los límites entre los territorios indígenas dentro del parque pueden llevar a un sentimiento de competencia y aceleración la deforestación. Pero en otros contextos (como por ejemplo la frontera Amazónica), puede clarificar los límites y disminuir la deforestación.

Fuente: DENR, Filipinas y Pinel [2009]. Revisado con permiso por el Laboratorio cartográfico de UW Madison.

Figura 6: Áreas protegidas y conflictos de tenencia, el ejemplo de la Reserva de Producción Faunística de Cuyabeno, Ecuador



Fuente: Ministerio del Ambiente y Energía (cambio de bosque, pozos, vías, ríos), ECOLEX (límites de RPF Cuyabeno, predios del Proyecto Amazor, agrupaciones comunitarias). Noviembre 2009.

La colonización espontánea rápida de esta región de Cuyabeno resultó en una deforestación dramática de todas las zonas alrededor de la reserva desde 1990 a 2000. La creación de patrimonio forestal en 1993, la inversión para resolver conflictos de tierra alrededor de la reserva y la legalización de títulos a los colonos son indicadores de que, en el período 2000-2008, la deforestación avanzó a un ritmo mucho más lento y de que hay evidencia de regeneración del bosque.

## 2.2 La seguridad de la tenencia

La seguridad de la tenencia es a menudo más importante que las calificaciones jurídicas de propiedad de la tierra. La seguridad de la tenencia se refiere a los aspectos de garantía de los derechos de propiedad, o a la expectativa de que los derechos sean protegidos o renovados. No depende tanto de la solidez de los derechos, sino también de un entorno jurídico y político que apoye los derechos de propiedad.

### Recuadro 2: ¿Qué es la seguridad de tenencia? ¿Qué implica para la conservación del bosque?

La seguridad de la tenencia se refiere a los aspectos de garantía de los derechos de propiedad, o a la expectativa de que los derechos sean protegidos o renovados. No depende tanto de la solidez de los derechos, sino también de un entorno jurídico y político que apoye los derechos de propiedad.

La tenencia insegura aumenta el riesgo de que la propiedad sea expropiada o simplemente tomada, y reduce los incentivos para invertir en propiedades. En los trópicos, la tenencia insegura se asocia a menudo con la deforestación, ya que las tierras cultivadas a menudo implican derechos de uso más seguros que los bosques. La investigación empírica también sugiere que la tenencia insegura aumenta las tasas de deforestación debido a que el valor de la madera de los bosques vale más hoy de lo que podría valer en un futuro incierto (Arnot et al., en prensa). Por otro lado, la tenencia insegura puede disminuir las inversiones en la tala comercial intensiva en capitales de los bosques, ayudando así en su conservación (Ferreira y Vincent, 2010).

Otro aspecto de la seguridad de la tenencia es la duración de ésta. La duración se relaciona con los incentivos para la inversión en los bosques a largo plazo. La razón para que la gente, con un contrato de arrendamiento de un año, no vaya a plantar árboles es que no tiene ninguna expectativa de poder utilizar la madera. La seguridad de la tenencia se refiere al tiempo necesario para recuperar el costo de la inversión. Cuando la tenencia es demasiado corta o demasiado incierta para la mayoría de las inversiones, los/as

economistas dicen que quien tiene la tierra carece de esa seguridad.

Incluso si la tenencia fuera segura durante toda la vida del/la titular y pudiera legarse a hijos e hijas, hay comentarios que la consideran insegura si no puede comprarse y venderse libremente. Aquí, la seguridad de la tenencia requiere de una propiedad privada completa. Este uso es común entre quienes defienden más firmemente la propiedad privada basada en el mercado. Si bien la duración de la tenencia y un conjunto completo de derechos afectan las inversiones en gestión forestal sostenible, y ya que la transferencia es importante para hacer mercadeables los derechos de carbono, una definición más estricta de “seguridad de la tenencia” se refiere específicamente a aspectos de la protección de la tenencia según lo discutido arriba: la seguridad de que las normas del sistema de tenencia se hagan cumplir y de que los derechos de propiedad sean protegidos.

Aunque el fortalecimiento de la seguridad de tenencia no es ninguna garantía de que los bosques se vayan a conservar, la tenencia insegura generalmente lleva a la deforestación por parte de los pequeños terratenientes. Además, sin una tenencia segura, es más difícil que los beneficios asociados con la conservación de los bosques basada en incentivos directos fluyan hacia los demandantes locales, y puede que las personas o grupos se vean obligados a gastar tiempo y recursos en defensa de sus derechos.

## 3. ¿Se ve reducida la deforestación por la tenencia segura? Lecciones desde la investigación internacional

La sabiduría convencional sugiere que en las últimas décadas la tenencia de la tierra ha permitido a los usuarios recuperar la cadena de valor de los bosques en el futuro –lo cual no harían de otra manera– y limitar el deseo de clarear el bosque y reclamar la tierra. A través de nuestra revisión de docenas de casos de estudios que relacionan los cambios en la cobertura forestal con la tenencia de la tierra (ver estudios de casos más

adelante), es evidente que una tenencia de la tierra bien definida, aunque tal vez sea una condición necesaria para la política de reducir las tasas de deforestación, está lejos de ser suficiente.

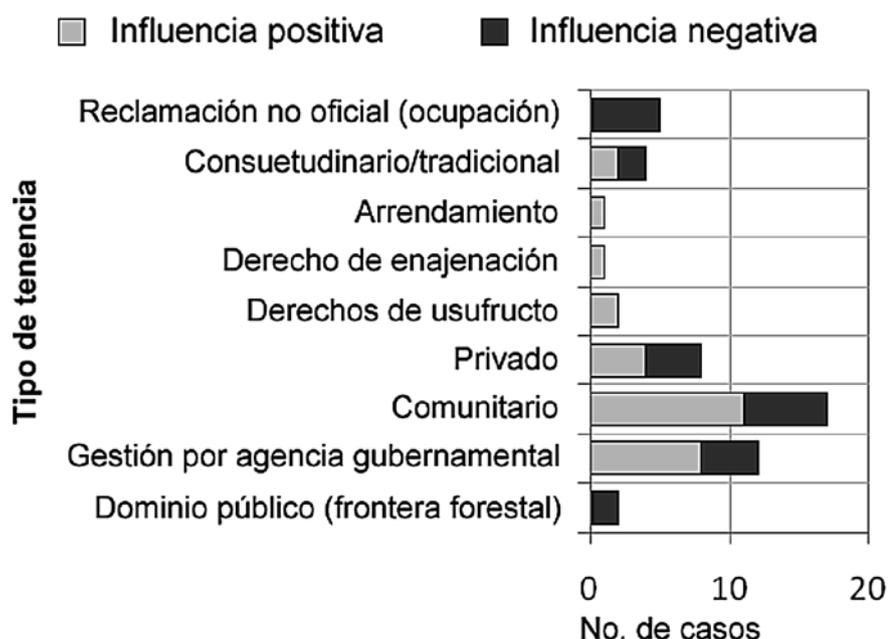
### No hay un tipo de tenencia que sea el mejor para proteger los bosques

La seguridad de la tenencia asegura a los propietarios el derecho a los beneficios futuros de la tierra. La cadena de valor de más alto beneficio podría venir de los bosques en pie, pero a menudo viene de algunos

usos de la tierra como la agricultura. La tenencia segura sí quita la necesidad de clarear la tierra como señal de propiedad, pero ésta es sólo una de las muchas razones para que los bosques sean clareados.

La Figura 7 muestra que se producen tanto resultados positivos como negativos para la cubierta forestal en todos los tipos comunes de tenencia. Los resultados positivos se refieren a tasas de deforestación más lenta y a una cubierta boscosa mantenida o recuperada. Los negativos son que se incrementan las tasas de deforestación o las pérdidas de bosques. No se encontraron indicios de un tipo específico de tenencia que sea mejor para la protección de los bosques.

Figura 7. Resultados en bosques y tipo de tenencia



Además, vemos que la posesión de una tenencia segura –independientemente del tipo de tenencia específica– no garantiza la preservación de la cubierta forestal. Incluso con una tenencia segura, encontramos evidencia de cambios variados sobre la cubierta forestal en los casos de nuestro estudio. La Figura 8a

muestra que mientras nueve casos han tenido efectos positivos sobre la cubierta forestal, en seis fueron negativos y en 13 tuvieron resultados variados. En el plano regional (Figura 8b) no se encontraron pruebas de que la seguridad de la tenencia haya tenido impactos forestales consistentemente positivos o negativos.

Figura 8 a. Resultados en bosques con tenencia segura

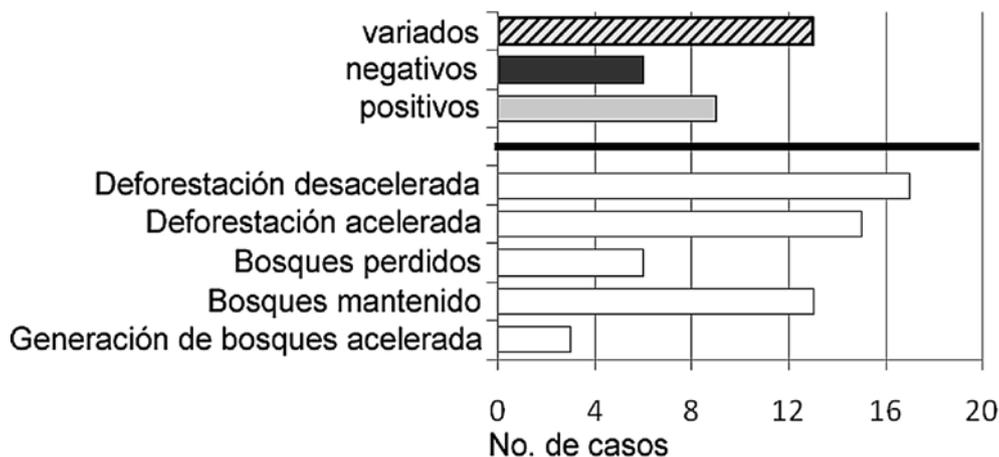
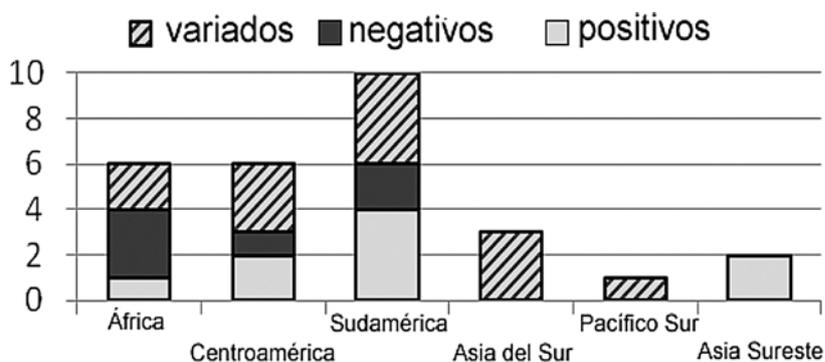


Figura 8b. Resultados regionales en bosques con tenencia segura



**La tenencia bien definida, si bien es posiblemente una condición necesaria para una política de reducción de la deforestación, está lejos de ser suficiente.**

La reducción de la deforestación a través de incentivos directos u otras políticas nacionales requerirá de una tenencia muy clara. Sin embargo, la seguridad de la tenencia a menudo no es suficiente para preservar la cubierta forestal. Los incentivos directos o las políticas deben tener en cuenta las condiciones que determinan el valor de la tierra, en relación con los usos alternativos de los bosques para los dueños de tierras locales.

#### 4. Clarificación y fortalecimiento de la tenencia de la tierra

Las evaluaciones de la utilización de instrumentos basados en incentivos para la conservación de bienes públicos forestales concluyen que los derechos de propiedad deben ser clarificados o reforzados antes de que los incentivos directos comiencen a asegurar que la gente local no salga perdiendo. Aunque se ha comentado con frecuencia que estos incentivos directos son una fuente de riesgo o de recentralización de la tenencia en propietarios forestales, también hay quien sostiene que hay esperanza de que programas como REDD lleven a que los gobiernos nacionales reformen la tenencia de la tierra y así mejore la gobernanza. Teniendo en

cuenta los altos riesgos para las personas marginadas, los países pobres y los ecosistemas de importancia mundial, es fundamental que el contenido actual de la tenencia y la seguridad sea bien entendido antes de adoptar recetas para clarificar o reforzar la tenencia. Clarificar y fortalecer la tenencia de la tierra son tareas complejas y a menudo políticamente polémicas, pero no son tareas insuperables; a veces se pueden hacer dentro del mismo proyecto de conservación. En el mejor de los casos, estos esfuerzos mejorarán la gobernanza de los bosques, sea que REDD u otros proyectos PSE se establezcan o no.

### Reforma de los derechos de propiedad

Una de las medidas para fortalecer la tenencia de la tierra es reformar los derechos de propiedad para conferir derechos más sólidos al titular. Esto ocurre a través de reformas legales que aumentan los derechos involucrados en la tenencia de la tierra. También se conoce como la reforma de la tenencia de la tierra y se distingue de la reforma de la tierra, que implica la redistribución de la tierra en sí. Por ejemplo, si la tierra está en manos de un titular privado de un derecho de uso temporal, y se cambia la ley para actualizar esos derechos a algo más cercano a la plena propiedad, entonces la seguridad de la tenencia

mejora. Un fortalecimiento similar puede llegar a través del reconocimiento por el Estado de los derechos consuetudinarios. Por ejemplo, la demarcación de reservas indígenas o la aclaración pública de las leyes que protegen a la autoridad indígena por su tierra pueden fortalecer la tenencia.

### Titulación y registro

La reforma legal puede establecer mayores derechos de propiedad, pero éstos serán más eficaces en la provisión de la seguridad de la tenencia si él o la titular de los recursos ha recibido del gobierno un título, que une su derecho a una parcela de tierra particular y claramente identificada.

La seguridad de la tenencia se puede mejorar aún más si hay un registro público oficial del derecho, en el que las transferencias y las herencias se pueden inscribir. La mayoría de los países tienen al menos un sistema voluntario de registro de acciones, mientras que otros tienen sistemas más ambiciosos de registro de títulos en los que a menudo se aplican sistemáticamente encuestas, titulaciones y registros para cada parcela en una zona determinada. El proceso de titulación y registro puede ser un proceso largo y costoso, como se ilustra en la figura siguiente:

Figura 9: Proceso de titulación y registro



Dada la urgencia de la conservación de los bosques, tal vez no sea práctico esperar por la titulación a nivel nacional o por los procesos de registro en las iniciativas de conservación basadas en el incentivo directo. Más bien, en algunos casos el proceso de titulación se puede construir en el propio PAE o REDD, como en el caso del proyecto Sumberjaya en Indonesia.

### Levantamiento

Los proyectos PSA y REDD, como mínimo, requieren de levantamientos. El levantamiento es el proceso de demarcación y registro de los límites de una parcela de tierra para que el lindero pueda ser fácilmente restablecido en caso de controversias. Un levantamiento catastral produce un catastro o mapa catastral que muestra las parcelas y sus propietarios, y se puede utilizar como base para un impuesto sobre la tierra. Un mapa puede ser registrado en una fotografía aérea o en imágenes de sensores remotos. Si ha habido un levantamiento geodésico de la región (que toma en cuenta la curvatura de la tierra), debe haber una red geodésica, y la ubicación de la parcela se puede establecer en función de dos puntos de la red que sean visibles desde la parcela. El sistema de posicionamiento geográfico (GPS) permite localizar el punto con relación a satélites en órbita.

### Formalización

La formalización es un término amplio que puede abarcar la totalidad o algunas de las medidas mencionadas anteriormente: reconocimiento, titulación/registro y levantamiento; es utilizado más a menudo para describir estos procesos en relación con la tenencia de la tierra informal, ya sea en sitios rurales o en los grandes asentamientos informales que – por la rápida urbanización de las últimas décadas– se han desarrollado en torno a muchas ciudades del mundo. A veces se utiliza también, menos adecuadamente, para los mismos procesos en relación con el terreno que se tiene bajo un régimen de tenencia consuetudinaria.

La formalización de la tenencia de la tierra puede proporcionar una mayor seguridad en la tenencia, pero no será suficiente si no va acompañada de una mejora en los mecanismos para poner en vigor los derechos y resolver controversias, u otras medidas. Es, además, un proceso relativamente caro y requiere de mucho

tiempo; muchas críticas piden sistemas más simples que sean implementados por las propias comunidades.

### ¿Cuánto cuesta titular la tierra?

Hay poca información sistemática sobre los resultados de los proyectos de titulación y registro que vaya más allá del número de títulos expedidos y registrados. La mayoría parece estar de acuerdo en que muchas veces el tiempo necesario para lograr realmente la cobertura indicada en la propuesta de proyecto es mucho más larga y más cara que la cantidad presupuestada. Ambos factores dependen del contexto en el que se lleve a cabo el proyecto de titulación (por ejemplo, el tipo de registros de tierras en existencia, la calidad de los registros, los conflictos encontrados, la presencia de personal capacitado, la infraestructura en las zonas rurales), el enfoque (si es registro de título o registro de escrituras), y la voluntad política de las autoridades centrales y locales.

Al determinar el costo de la titulación, lo que se quiere ver es el conjunto mínimo de tareas relacionadas con la titulación y el registro: delimitación de parcelas, mapeo, titulación y registro. Desafortunadamente, la información disponible sobre los costos es dada a menudo en términos del presupuesto del proyecto, no en términos de las actividades mismas de titulación y registro. Sin embargo, ha habido esfuerzos para desentrañar los gastos de titulación y registro. Gran parte de este esfuerzo ha sido impulsado por tecnologías nuevas y emergentes para el efecto, y por el deseo de determinar si la inversión en nueva tecnología mejora la calidad y disminuye los costos en el largo plazo.

Algunas de las mejores comparaciones de costos fueron realizadas al principio de la década de 2000 por expertos/as en titulación que sistematizaron la información de costos para varios proyectos de titulación en sus regiones de experticia (Burns et al., 2006; Barnes, 2002). En la Tabla 1 se resumen los resultados de estos y otros intentos. A menos que se indique lo contrario, el costo por paquete incluye pre-trabajo de campo, así como tareas de trabajo de campo posteriores, además del trabajo de campo de titulación y registro en sí mismo. Una de las primeras

comparaciones de costos de titulación fue realizado por Grenville Barnes en Honduras y Santa Lucía a finales de 1980 (Barnes, 1990). El primer grupo de países muestra que en la década de 2000, el costo por paquete varía entre 10,55 dólares estadounidenses y 55,69 dólares estadounidenses, una proporción de 1:5. Si bien esta es una gran variación, los costos son bajos comparados con los de la década de 1980, cuando la titulación y el registro costaban 100-200 dólares estadounidenses. Sin embargo, el costo de la legalización de las parcelas rurales es una empresa costosa. Si los propietarios y propietarias no están motivados a mantener los registros actualizados, cuando se hagan las transacciones y transferencias posteriores, esta inversión inicial se devaluará rápidamente.

El proceso de titulación y registro implica una serie de tareas que, como se mencionó anteriormente, conllevan varias etapas. La Figura 1 muestra cómo estas tareas son en realidad dos procesos independientes que ocurren simultáneamente, que en el mejor de los casos se concretan al final como un título registrado y un mapa de parcelas para el dueño o dueña de la propiedad.

La titulación en las zonas rurales ha sido llevada en gran parte a cabo en las parcelas agrícolas de propiedad individual donde se espera que el aumento de las inversiones y ganancias recupere los costos de titulación y registro. Los derechos seguros de propiedad individual en tierras agrícolas a través de la titulación y el registro deben incrementar la productividad agrícola, la utilización de mano de obra y la eficiencia de las transacciones de mercado de la tierra. Pero, como Jaramillo y Kelly (1997) señalan, la seguridad de la tenencia debe complementarse con medidas que aumenten la demanda de mano de obra en las zonas rurales (por ejemplo, agricultura intensiva en mano de obra), que aumentan las oportunidades de trabajo en lo urbano, reducen o al menos impiden la concentración de tierras, y reducen la subutilización de las tierras productivas. Además, algunos estudios sobre titulación de tierras han encontrado que la titulación no aumenta el acceso al crédito agrícola para pequeñas producciones, por lo que no ayudan a generar inversión en la producción y en mejoras para el sector productivo. Por último, si las instituciones estatales (catastro, registro, sistema judicial y sistema policial) no son capaces de poner en vigor los derechos de propiedad, en realidad los títulos tal vez no aumenten la seguridad de la tenencia.

Tabla 1. Costos por parcela de titulación y/o registro

<b>País (años)</b>	<b>Costo por parcela en US\$</b>
Armenia (1990s-2000s)	13,35
Kirguistán (1990s-2000s)	10,55
Moldova (1990s-2000s)	46,41
Indonesia (1990s-2000s)	16,30
Tailandia (1990s-2000s)	24,21
El Salvador (1990s-2000s)	29,74
Perú (urbano) (1990s-2000s)	12,68
Perú (rural) (1990s-2000s)	55,69
Fuente: Burns et al. (2006)	
Ecuador (2000s)	100,19 <sup>a</sup>

Perú (urbano)	32,73 <sup>b</sup>
Camboya (2000s)	7,00 <sup>c</sup>
Sri Lanka (2000s)	32,00 <sup>c</sup>
Fuente: World Bank (2007)	
Trinidad y Tobago (finales de 1990s - inicio de 2000s)	1.064,00 <sup>d</sup>
Bolivia (1998-2002)	181,40
Perú (urbano) (mediados de 1990s- inicios de 2000s)	12,66
Perú (rural) (finales de 1990s –inicio de 2000s)	46,68
Fuente: Barnes (2002)	
Honduras (1980s)	130 <sup>e</sup>
St. Lucia (1980s)	214 <sup>e</sup>
Fuente: Barnes (1990)	
<p>a Este costo incluye solo cartografía, barrido catastral y desarrollo de SIG; no incluye adjudicación y titulación.</p> <p>b Sólo registro de parcelas previamente tituladas.</p> <p>c No está claro, a más de la titulación, que otras actividades cubren este costo, como mapeo y registro.</p> <p>d Regularización esporádica, contribuyó a altos costos.</p> <p>e Los costos incluyen delimitación de la parcela, mapeo y titulación – no registro.</p>	

Las áreas de recursos comunes y las tierras comunitarias pueden ser tituladas como propiedad colectiva, caso en el que el perímetro de la comunidad o la zona de recursos comunes se mapea, se titula y se registra para proteger a esa tierra y sus recursos de terceros y del Estado. La titulación convencional (titulación de parcelas individuales) de los territorios indígenas tal vez no sea apropiada, porque la seguridad de la tenencia de estas parcelas generalmente no es problemática. Una vez más, la demarcación de los límites territoriales y la titulación del territorio al grupo indígena es una alternativa.

### Métodos participativos locales

Los enfoques participativos para la planificación del uso del suelo, tales como la delimitación participativa de las tierras, la zonificación participativa y el SIG participativo, están ganando fuerza y son una manera de empoderar a las comunidades locales en los procesos de uso de

la tierra, y se han utilizado en algunos proyectos REDD. Este tipo de enfoques es especialmente importante en áreas con grandes cantidades de tenencia de tierra comunal y se puede utilizar como parte de un proceso de formalización, o cuando la formalización no se está llevando a cabo. En este último caso, la demarcación de la tierra a través de procesos comunitarios puede proporcionar información valiosa a los miembros de la comunidad antes de que el proyecto sea puesto en marcha.

Aunque los proyectos participativos de zonificación se enfocan típicamente sobre dónde deben ser preservados o extraídos los recursos, también designan –de manera explícita o implícita– quién tiene la autoridad y el acceso a estas áreas. La zonificación tiene como objetivo promover amplios beneficios sociales, pero esto puede causar que algunos reclamantes pierdan acceso a ciertos derechos, mientras que otros accedan a ellos (o los recuperen). La zonificación efectiva requiere que

estos grupos en competencia se junten para negociar las normas –de forma transparente y democrática– para la gestión del uso y la eliminación de los conflictos. Así, las nuevas políticas nacionales de promoción de planificación participativa abren posibilidades para la negociación, pero también pueden crear confusión. En medio de cambios y/o ambigüedades políticas, los actores locales se muestran reacios a comprometerse en los ejercicios de planificación del uso de la tierra.

### Mecanismos de apoyo

El éxito de cada una de las iniciativas mencionadas anteriormente depende de la capacidad de los sistemas jurídico y político de un país para hacer cumplir y proteger estos derechos. Invertir en la gobernanza a nivel nacional y subnacional será fundamental para PSE y REDD, y es posible que estas tareas necesiten ser presupuestadas en el diseño del proyecto. Las sinergias con los gobiernos nacionales y otras organizaciones que trabajan en el desarrollo económico o la mitigación de la pobreza en estos países pueden ser beneficiosas en tales esfuerzos. Por supuesto, la creación de capacidad a nivel local y nacional no es una tarea insignificante. Algunos de los lugares importantes para carbono, biodiversidad y otros bienes forestales

públicos carecen de los mecanismos de apoyo para asegurar que programas tipo PSE o REDD puedan tener éxito en el corto plazo.

#### Recuadro 3: Inversión en instituciones locales

En Ecuador, una iniciativa de PSE ha incluido la creación de capacidad institucional en el presupuesto del proyecto. Este proyecto está ayudando a crear capacidad en agencias legales locales en un esfuerzo por facilitar la resolución de conflictos de tenencia y apoyar la acción legal. El fortalecimiento de la gobernabilidad y la capacidad no son las actividades cubiertas por los incentivos director de PSE o REDD. En Ecuador, el gobierno y los organismos no gubernamentales están prestando el dinero para estos gastos iniciales. Tal vez sea necesaria su presupuestación a largo plazo para el apoyo jurídico necesario para el éxito de este proyecto y otras iniciativas públicas REDD en los trópicos. Sin embargo, estos costos no tienen por qué ser prohibitivos. En Ecuador, el costo de creación de capacidad institucional es de aproximadamente \$ 5 por hectárea, además de los \$ 20 por hectárea que se pagan a las comunidades locales por la conservación de los bosques.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **a. Referencias para los estudios de caso en el Capítulo 3**

- Arnot, C., M. K. Luckert y P. C. Boxall (en prensa), 'What is Tenure Security? Conceptual Implications for Empirical Analysis', *Land Economics*.
- Castillo-Santiago, M., A. Hellier, R. Tipper y B. de Jong. 2007. 'Carbon emissions from land-use change: an analysis of causal factors in Chiapas, Mexico', *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 12(6): 1213-1235.
- Chidumayo, E. 2002. 'Changes in miombo woodland structure under different land tenure and use systems in central Zambia', *Journal of biogeography* 29(12): 1619-1626.
- Fudemma, C. y E. Brondizio. 2003. 'Land reform and land-use changes in the lower Amazon: Implications for agricultural intensification', *Human Ecology* 31(3): 369-402.
- Godoy, R., M. Jacobson, J. De Castro, V. Aliaga, J. Romero y A. Davis. 1998. 'The role of tenure security and private time preference in neotropical deforestation', *Land Economics* 74(2): 162-170.
- Hayes, T. y F. Murtinho. 2008. 'Are indigenous forest reserves sustainable? An analysis of present and future land-use trends in Bosawas, Nicaragua', *International Journal of Sustainable Development y World Ecology* 15(6): 497-511.
- Jakobsen, J., K. Rasmussen, S. Leisz, R. Folving y N. Quang. 2007. 'The effects of land tenure policy on rural livelihoods and food sufficiency in the upland village of Que, North Central Vietnam', *Agricultural Systems* 94(2): 309-319.
- Johnson, K. y K. Nelson. 2004. 'Common property and conservation: The potential for effective communal forest management within a national park in Mexico', *Human Ecology* 32(6): 703-733.
- Kakembo, V. 2001. 'Trends in vegetation degradation in relation to land tenure, rainfall, and population changes in Peddie district, Eastern Cape, South Africa', *Environmental Management* 28(1): 39-46.
- Kuri, P. 2007. 'Extractions of Common Property Resources and its Implications to Environmental Degradation and Poverty in Arunachal Pradesh', *Environment and Ecology* 25(2): 265-269.
- Linkie, M., R. Smith, Y. Zhu, D. Martyr, B. Suedmeyer, J. Pramono y N. Leader-Williams. 2008. 'Evaluating biodiversity conservation around a large Sumatran protected area', *Conservation Biology* 22(3): 683-690.
- Ludewigs, T., A. D'antona, E. Brondizio y S. Hetrick. 2009. 'Agrarian Structure and Land-cover Change along the Lifespan of Three Colonization Areas in the Brazilian Amazon', *World Development*.
- Luoga, E., E. Witkowski y K. Balkwill. 2005. 'Land cover and use changes in relation to the institutional framework and tenure of land and resources in eastern Tanzania miombo woodlands', *Environment, Development and Sustainability* 7(1): 71-93.
- Messina, J., S. Walsh, C. Mena y P. Delamater (2006), 'Land tenure and deforestation patterns in the Ecuadorian Amazon: Conflicts in land conservation in frontier settings', *Applied Geography* 26(2): 113-128.
- Nelson, G., V. Harris y S. Stone. 2001. 'Deforestation, land use, and property rights: empirical evidence from Darien, Panama', *Land Economics* 77(2): 187.
- Pichón, F. 1997. 'Colonist land-allocation decisions, land use, and deforestation in the Ecuadorian Amazon frontier', *Economic Development and Cultural Change* 45(4): 707-744.
- Pinel, S. 2009. Collaborating to Compete. The Governance Implications of Stakeholders Agendas at Mount. Pulag National Park, the Philippines. *Planning Theory and Practice*:105-129

- Rudel, T.K. 2008. 'Meta-analyses of case studies: A method for studying regional and global environmental change', *Global Environmental Change* 18(1): 18-25.
- Sirén, A. 2007. 'Population Growth and Land Use Intensification in a Subsistence-based Indigenous Community in the Amazon', *Human Ecology* 35(6): 669-680.
- Turyahabwe, N., C. Geldenhuys, S. Watts y M. Tweheyo (2008), 'Linking forest tenure and anthropogenic factors with institutions and the effectiveness of management in Mpigi forests, central Uganda', *Southern Forests: a Journal of Forest Science* 70(3): 255-267.
- van Gils, H. y A. Ugon (2006), 'What Drives Conversion of Tropical Forest in Carrasco Province, Bolivia?', *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 35(2): 81-85.
- Wannasai, N. y R. Shrestha (2008), 'Role of land tenure security and farm household characteristics on land use change in the Prasae Watershed, Thailand', *Land Use Policy* 25(2): 214-224.
- Wunder, S. 2008. Necessary Conditions for Ecosystem Service Payments. Texto para Conferencia, at Economics and Conservation in the Tropics: A Strategic Dialogue, 31 de enero – 1 de febrero 2008.

### **b. Otras referencias del Capítulo 3**

- Aggarwal, S. y K. Elbow. 2006. *Lessons learned: Property rights and natural resource management*. ARD, Inc. Burlington, VT.
- Agrawal, A., G. Yadama, R. Andrade y A. Bhattacharya. 2006. *Decentralization and Environmental Conservation: Gender Effects from Participation in Joint Forest Management*, CAPRI Working Paper No. 53. Washington DC: IFPRI.
- Angelsen, A. 2009. Policy options to reduce deforestation. En: Angelsen, A. with Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W. D. y Wertz-Kanounnikoff, S. (Eds.). *Realising REDD+: National strategy and policy options*, p. 125-138. CIFOR. Bogor. Indonesia.
- Angelsen, A. (ed.), 2008. *Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Araujo, C., C. Bonjean, J. Combes, P. Combes Motel y E. Reis. 2009. 'Property rights and deforestation in the Brazilian Amazon', *Ecological Economics* 68(8-9): 2461-2468.
- Arnot, C., M.K. Luckert, and P.C. Boxall, forthcoming. What is tenure security? Conceptual implications for empirical analysis. *Land Economics*.
- Barnes, G. 1990. *A Comparative Evaluation Framework for Cadastre-Based Land Information Systems (CLIS) in Developing Countries* (LTC Research Paper 102). Madison: Land Tenure Center.
- Barnes, G. 2002. *Comparative Analysis of Land Administration Systems: Latin America and the Caribbean Regional Paper*.
- Barthel, K. 2007. *Misión de Evaluación Intermedia: Informe del Consultor*. Ministerio de Agricultura. Quito.
- Bond, I., M. Brieg-Gran, S. Wertz-Kanounnikoff, P. Hazlewook, S. Wunder y A. Angelsen. 2009. *Incentives to Sustain Forest Ecosystem Services: A Review and Lessons for REDD*. Londres: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Borner, J., S. Wunder, S. Wertz-Kanounnikoff, M.R. Tito, L. Pereira, and N. Nascimento, 2010. Direct conservation payments in the Brazilian Amazon: Scope and equity implications. *Ecological Economics* 69: 1272-1282.
- Burns, T., C. Grant, K. Nettle, A.-M. Brits y K. Dalrymple. 2006. *Land Administration Reform: Indicators of Success, Future Challenges*. Wollongong, Australia: Land Equity International.

- Coad, L., N. Burgess, L. Fish, C. Ravillious, C. Corrigan, H. Pavese, A. Granziera y C. Besançon. 2009. Progress towards the Convention on Biological Diversity terrestrial 2010 and marine 2012 targets for protected area coverage. *Parks* 17(2), 35-42.
- Cotula, L. and Mayers, J., 2009. Tenure in REDD – Start-point or afterthought? *Natural Resource Issues* No. 15. International Institute for Environment and Development. London, UK.
- Davis, C., F. Daviet, S. Nakhoda, and A. Thuault, 2009 A Review of 25 Readiness Plan Idea Notes from the World Bank Forest Carbon Partnership Facility. WRI Working Paper. World Resources Institute, Washington D.C.
- Ferreira, S., y J.R. Vincent, 2010. Governance and Timber Harvests. *Environmental and Resource Economics* 47 (2): 241-260.
- Irawan, S. y L. Tacconi. 2009. Reduced Emissions from Deforestation and Degradation (REDD) and decentralized forest management. *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 6 (2009) 582025.
- Jaramillo, C.F. y T. Kelly. 1997. "Deforestation and Property Rights in Latin America" (mimeograph).
- Kosoy, N., E. Corbera y K. Brown. 2008. "Participation in Payments for Ecosystem Services: Case Studies from the Lacandon Rainforest, Mexico" in *Geoforum*, Issue 39, pp. 2073-2083.
- Meinzen-Dick, R., R. Pradhan y M. Di Gregorio. 2004. Understanding Property Rights. Brief 3, In: Meinzen-Dick, R.S. and M. Di Gregorio (Eds.). 2004. *Collective action and property rights for sustainable development. 2020 Focus* 11. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Mendelsohn, R.O. 1994. "Property Rights and Tropical Deforestation" in *Oxford Economic Papers*, pp. 750-756.
- Phelps, J., E.L. Webb, and A. Agrawal, 2010. Does REDD+ Threaten to Recentralize Forest Governance? *Science* 328: 312-313.
- Rights and Resources. 2009. Tendencias en la tenencia de la tierra ¿Quién es mejor...en la conservación de los bosques y en la captura de carbono? *Tenure Trends* Nov. 2009 (disponible el 28/10/2010 en [http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_1350.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1350.pdf)).
- Sandbrook, C., F. Nelson, W.M. Adams y A. Agrawal. 2010. Carbon, forests and the REDD paradox. *Oryx*, 44, 330–334.
- Sikor et al. 2010. REDD-plus, forest people's rights and nested climate governance. *Global Environmental Change* 20 (3).
- Springate-Baginski, O. y E. Wollenberg (Eds.). 2010. *REDD, Forest Governance and Rural Livelihoods, The Emerging Agenda*. CIFOR. Bogor. Indonesia.
- Swallow, B.M., M.F. Kallesoe, U.A. Iftikhar, M. van Noordwijk, C. Bracer, S.J. Scherr, K. V. Raju, S.V. Poats, A.K. Duraiappah, B.O. Ochieng, H. Mallee y R. Rumley. 2009. "Compensation and Rewards for Environmental Services in the Developing World: Framing Pan-Tropical Analysis and Comparison" in *Ecology and Society* 14 (2, Art. 26).
- Takacs, D. 2009. *Forest Carbon Law + Property Rights*. Conservation International. November 2009. [http://www.conservation.org/Documents/CI\\_Climate\\_Forest-Carbon\\_Law-Property-Rights\\_Takacs\\_Nov09.pdf](http://www.conservation.org/Documents/CI_Climate_Forest-Carbon_Law-Property-Rights_Takacs_Nov09.pdf).
- Thiesenhusen, W.C. 1991. "Implications of the Rural Land Tenure System for the Environmental Debate: Three Scenarios". *The Journal of Developing Areas* 26 (October): 1-23.
- Westerman, O., J. Ashby y J. Pretty. 2005. "Gender and Social Capital: The Importance of Gender Differences for the Maturity and Effectiveness of Natural Resource Management Groups" in *World Development* 33 (11): 1783-1799.
- World Bank. 2007. *Participatory Stocktaking Exercise of Core Land Sector Activities*. Washington DC: World Bank.
- Wunder, S. 2005. *Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts*. (CIFOR Occasional Paper No. 42) Yakarta: CIFOR.

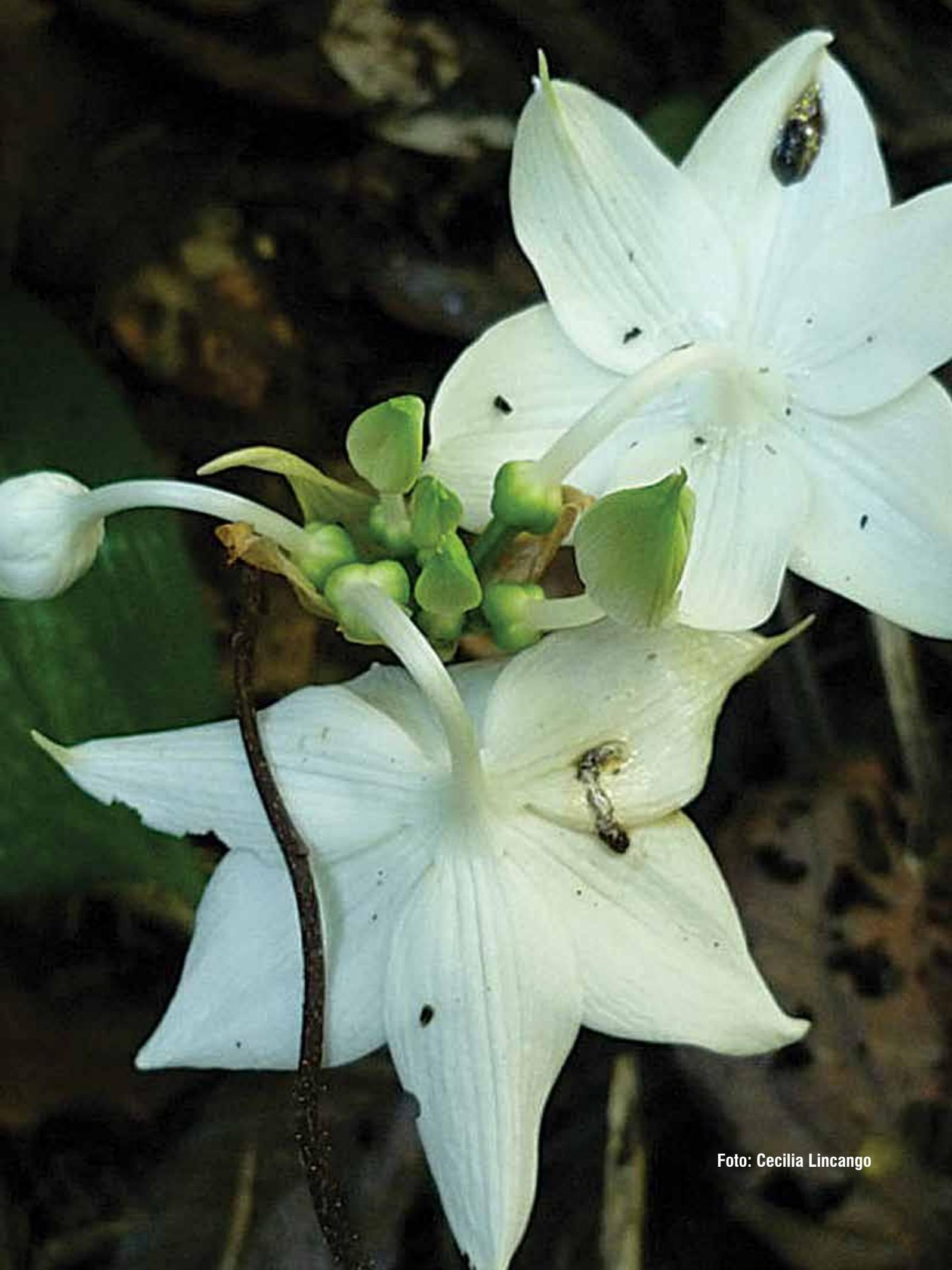


Foto: Cecilia Lincango



Foto: María Cristina Puente



Foto: Daniel Albá

# Capítulo 4

Algunas recomendaciones para mejorar la gestión de la tenencia de la tierra y de los programas de incentivos a la conservación

A continuación se presentan algunas recomendaciones para la regularización de tierras en el Ecuador que incidirán en la conservación de los bosques; estas se presentan en tres niveles: político, legal y administrativo.

Estas recomendaciones y aportes han sido construidos en base al proceso participativo que la presente investigación ha seguido: talleres con la sociedad civil, con los funcionarios públicos especialmente, de la INDA/ST y MAE.

### Nivel político

- La regularización de la tenencia de la tierra debe ser definida y asumida como una política de Estado fundamental y prioritaria. Esta comprensión debe traducirse en un componente del desarrollo nacional que cuenta con un marco legal claro, un financiamiento oportuno y una población empoderada del tema.
- Una política de tierras debe ser integrada con políticas complementarias en temas como: ordenamiento territorial, conservación de los recursos naturales, equidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo, género, entre otras.
- Impulsar el Desarrollo Agrario, con criterio de ruralidad, para superar el antiguo paradigma de Reforma Agraria. Este análisis debe orientarse a la construcción de un modelo de desarrollo acorde al eje ambiental del Buen Vivir: agua, aire, tierra, recursos naturales, etc.
- La regularización de la tenencia de la tierra debe contar con un marco institucional moderno y eficiente que articule la gestión territorial de manera sistémica, integrando patrimonios de tierras forestales y agrarias, así como con recursos financieros, tecnológicos, humanos y logísticos necesarios para atender la demanda a nivel nacional de manera desconcentrada y descentralizada.
- Establecer la gratuidad en los procesos de adjudicación de tierras en posesión de campesinos y familias de escasos recursos económicos. Para esto se debe valorar analizar el costo beneficio que le significa para el país el mantener áreas sin legalizar o tierras tituladas involucradas en conflictos agrarios.
- Dar seguimiento riguroso a procesos de expropiación y reversión, concentración de tierras, así como al mal uso de la tierra y a aquellas, que no cumpla con la función social y ambiental.
- Facilitar el proceso de negociación y mediación como herramientas fundamentales para resolver la conflictividad de tierras, para evitar la judicialización de las causas.
- Incorporar la variable ambiental en los procesos de titulación de tierras, para asegurar que se cumpla con la función social y ambiental de la propiedad. Esto supone la exigencia de instrumentos de manejo para cada predio adjudicado por el Estado.
- Es fundamental la reglamentación al artículo 74 de la Constitución sobre servicios ambientales para afianzar los programas de incentivos a la

conservación que se han desarrollado hasta el momento, sobre todo para dar viabilidad financiera a los mismos y para definir una política nacional respecto de estos programas.

- El Estado debe impulsar un programa nacional de regularización y titulación de tierras forestales, que contribuya a la seguridad en la tenencia de la tierra, con la inclusión y participación de propietarios individuales y colectivos en programas de incentivos a la conservación.
- Considerar las diferentes modalidades de usos del suelo que generan servicios ecosistémicos, y que hasta el momento no se reconocen bajo ningún sistema de incentivos: Sistemas agroforestales o ecosistemas naturales con diversos niveles de intensidad de uso del suelo.
- Establecer un catastro de tierras de carácter multifinanciero para conocer el estado de tenencia de la tierra y de los bosques, así como para la planificación y desarrollo acorde al Buen Vivir. Esta actividad se ejecutará bajo los lineamientos del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

### Nivel legal

- Establecer mecanismos legales, técnicos, financieros y administrativos para asegurar que el trámite de adjudicación sea gratuito, incluyendo el valor de la tierra, o al menos tenga un costo de fácil acceso a la población.
- Agregar una etapa de mediación en el proceso administrativo de adjudicación, orientado a resolver problemas de tenencia previo a emitir la Resolución de Adjudicación o para manejar conflictos en tierras con título.
- Unificar procedimientos administrativos entre la Subsecretaría de Tierras y el Ministerio del Ambiente, así como con otros proyectos que trabajen en adjudicación (Plan Tierras); incluso, tramitar la adjudicación en un solo proceso cuando el predio se localice en distintas jurisdicciones; y, estandarizar formatos, unidades a nivel geográfico, etc.;
- Crear un marco institucional que facilite la coordinación de todas las entidades en el tema de tierras en el Ecuador;
- La Fiscalía debe investigar procesos fraudulentos de adjudicación y determinar responsabilidades penales. Esto implica un trabajo de la ST para declarar la resolución de la adjudicación, y luego poner en consideración de la función Jurisdiccional para que aplique las sanciones correspondientes;
- Definir ámbitos de acción solo para tierras donde es posible titular (sobre todo a nivel de límites de áreas geográficas entre las dos entidades ST y MAE), se exceptúan las áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), para definir donde es posible regularizar tierras. Esto contribuiría además a mejorar la atención a los usuarios en casos de invasiones;
- Crear tribunales agrarios mediante la nueva Ley de Tierras para conocer y resolver casos relativos a la conflictividad agraria. Esta recomendación se viabilizará inicialmente en las zonas que requieran urgente atención;
- Crear el Catastro Agrario a nivel nacional integral e integrado. En la Ley de Tierras se debe incluir disposiciones relativas al trabajo coordinado con los

Municipios, especialmente en lo relativo a catastro, definición de límites urbanos y rurales, exoneraciones y deducciones, entre otros temas;

- Definir criterios de ancestralidad bajo indicadores que incluyan: tradición, cultura, idioma, conocimientos ancestrales. Otros elementos como ocupación territorial, tiempo de permanencia, actos posesorios serán valorados en su justa medida;
- Incorporar el enfoque de género en los procesos de titulación, ello conllevará a reformas administrativas para hacer efectivo el derecho a la tierra por hombres y mujeres, en condiciones de justicia y equidad;
- Incluir en el manejo de los espacios territoriales, nuevos modelos de uso y de manejo de las tierras, así como fundamentados en la participación de la población local;
- Integrar la información sobre tierras y recursos naturales que se encuentran en los distintos actores públicos o privados, mediante sistemas integrados que articulen datos de manera confiable, a nivel socio económico, cartográfico, estadístico, etc.;
- Incorporar en el nuevo proyecto de Ley de Tierras el establecimiento de un sistema de información geográfico que estructure una base de datos gráfica y alfanumérica, estandarizada y unificada;
- Es necesario definir en la nueva Ley de Tierras aspectos como: financiamiento, seguimiento y capacitación; marco conceptual e Institucional relativo a las competencias; gestión administrativa: procedimientos administrativos internos e interinstitucionales; campañas de comunicación; superficies máximas para procesos de adjudicación por región.
- Recuperar la condición resolutoria de la dependencia administrativa, por la cual el adjudicatario al ser beneficiario de tierras públicas, requería autorización del Estado para enajenarlas, arrendarlas o fraccionarlas, en el plazo de cinco años contados desde la fecha de adjudicación;
- Homogeneizar los criterios para el desarrollo de los planes de manejo como herramientas de planificación y evaluación de la gestión y administración territorial, con participación de la población local.
- Establecer la base legal que facilite la incorporación de una parte o de la totalidad de predios estatuidos como cuerpo cierto, en programas de incentivos a la conservación. La figura del cuerpo cierto no debe ser una limitante para el saneamiento de la propiedad en el Ecuador.
- Inscribir en el Registro de la Propiedad correspondiente los contratos bajo programas de incentivos a la conservación que generan obligaciones y condiciones de uso, que sin ser una limitación al dominio constituye un gravamen al predio. Esto es fundamental en caso de transferencia de dominio.
- Actualizar la legislación que regula el funcionamiento de los Registros de la Propiedad y Notarias del país, a fin de tecnificar y promover su función. Estas innovaciones deben redundar en mayor seguridad jurídica en las transacciones sobre bienes inmuebles, para lo cual se manejará información gráfica y alfanumérica de alta precisión.

## Nivel Administrativo

### Para Subsecretaría de Tierras (ST)

Situación Actual	Sugerencias	Observaciones/ Justificación:
Se exige la presentación de la solicitud de tierras; documentos personales; informe de linderación y plano del predio	Deben ser asumidos por el Estado (Gobierno Central)	Ingreso de documentación en la Regional correspondiente y equipo técnico local, realiza el levantamiento planimétrico y plano del predio
Para el caso de convenios de titulación masiva, los funcionarios no cuentan con el pago de viáticos anticipado	El pago de viáticos deben ser asumidos por el Estado	Evitar reprogramaciones de salidas al campo
Proceso de otorgamiento de títulos centralizado	Todo el trámite debe sustanciarse a nivel distrital, incluida la firma de la Providencia de Adjudicación	Se requiere reforma legal
Falta de estandarización de sistemas geodésicos PSAT 56 y WGS 84	Estandarización de sistemas geodésicos	Evitar transformaciones y pérdida de tiempo
Exigencia de Planes de Manejo para superficies mayores a 100 ha	Para tierras cubiertas con bosque nativo o de vocación forestal, debe ser obligatorio para todas las superficies	Es necesario reglamentar el uso del suelo para la conservación y producción agropecuaria
No se cuenta con una base de datos gráfica y alfanumérica	Incorporar mosaicos gráficos con información estandarizada	Es necesario contar con una base de datos gráfica y alfanumérica a nivel nacional e inventario de adjudicaciones
Débil intervención en proceso administrativo de invasiones	Fortalecer intervención administrativa (ST-MAE) para conocimiento y resolución de invasión de tierras y desalojo	Se requiere severidad y oportunidad en el conocimiento de las invasiones y su desalojo para garantizar la tenencia de la tierra
Falta de campañas de concienciación a beneficiarios sobre la gratuidad de su gestión	Difundir principios de transparencia institucional	Fomentar principios éticos institucionales

### Para Subsecretaría de Tierras y MAE

Situación Actual	Sugerencias	Observaciones/ Justificación:
En el Recurso de Oposición no se establece el procedimiento	Que se establezca los tiempos para respaldar la oposición, así como los documentos mínimos que sustenten la oposición.	Se debe incluir instancias procesales, así como trámites sumarísimos.
Falta de definición de límites de bloques forestales y Bosques Protectores	Identificación in situ del Patrimonio Forestal del Estado y bosques protectores públicos.	Demarcar los bloques forestales al menos con letreros
Doble institucionalidad que titula tierras	Establecer una entidad rectora para instancias administrativas que adjudican tierras	Se requiere coordinación interinstitucional
ST y MAE tienen tablas de precios para la adjudicación de tierras diferenciadas	Debe existir una sola tabla de precios con base a los mismos criterios	Las tablas de precios obedecen a los mismos parámetros de valoración

Situación Actual	Sugerencias	Observaciones/ Justificación:
Inexistencia de equipos geográficos de precisión en oficinas Regionales	Equipamiento de sistemas de información geográfica y equipos GPS a oficinas regionales	Los procesos deben ser verificados y resuelto por técnicos locales
Costos administrativos onerosos para usuarios	Deben ser gratuitos	Si el Estado asume los gastos de gestión, obtiene gobernabilidad, soberanía alimentaria mayor producción, seguridad jurídica sobre la propiedad. La regularización de los sistemas de tenencia y titulación de tierras, genera impuestos, y evita conflictos, entre otros.
Insuficiencia de personal especializado para inspecciones de verificación	Contar con suficiente personal técnico en las oficinas Regionales	La atención en las provincias y cantones es prioritaria para la descongestión administrativa
Elaboración de Planes de Explotación y Planes de Manejo son presentados por los beneficiarios	Eliminar los Planes de Explotación y exigir Planes de Manejo sin consideración de la superficie	Ahorro de tiempo, contribución a la conservación de la biodiversidad y los bosques
El cobro de derechos notariales (Protocolización de Providencia de Adjudicación) se lo hace discrecionalmente.	Se aplique las tasas notariales previstas por el Consejo Nacional de la Judicatura	Dar cumplimiento a disposición legal (Ley Notarial)
Se exige acuerdos de límites suscritos entre colindantes, cuando existen casos en que se desconocen a los mismos, por tanto, imposibilidad de cumplir con este requisito.	Declaración juramentada de la posesión y límites en caso de colindantes ausentes.	Existe verificación de campo y comprobación del posicionamiento del predio y recepción de información de conformidad de límites a colindantes
La aprobación de los Planes de Manejo es un tema que no se ha definido totalmente, tampoco se ha uniformizado el formato y contenidos a ser utilizado por cada institución, ni la superficie mínima en que se requiere del PM.	Que se estandarice el formato de planes de manejo para legalización de tierras y se determine quien realiza la aprobación de dicha herramienta.	Elaborarlos en el campo por los propios funcionarios como herramienta de planificación de uso de la tierra a largo plazo
Los procesos de regularización se atienden a petición de los usuarios	Conformar brigadas de intervención en campo para la regularización con equipos multidisciplinarios e interinstitucionales, de oficio.	Prever recursos financieros, humanos y logísticos

Para Ministerio del Ambiente (MAE)

Situación actual / Tema	Sugerencia / Áreas Patrimoniales: PFE y BP
Superficie de Bloques del PFE y de los BVPP.	Se debe rectificar las áreas de cabida de PFE y BVPP para corregir con datos de campo las superficies.
Mapas de caracterización del MAE	Contar con información específica para portar con el problema de tierras en PFE y BP en el trabajo de caracterización
Territorios indígenas	Incluir la necesidad de construir un mapa de territorios indígenas, traslapados con áreas de competencia del MAE
Datos actualizados de tenencia de la tierra.	Es necesario contar con información actualizada sobre la ocupación del PFE y BP, para la decisión política. Ejecutar medidas legal y administrativamente
Acción gubernamental de tenencia de tenencia de la tierra en PFE y BP en el tema de tenencia.	<p>Promover coordinación entre las entidades públicas para enfrentar el tema de tenencia.</p> <p>Luego, formar brigadas de intervención interinstitucionales.</p> <p>Actuar a nivel de los Gobiernos Autonomos Descentralizados (GADs) basado en el Código Orgánico Territorial de Autonomía y Descentralización (COTAD) para indicar estándares de gestión ambiental.</p>
Definir áreas prioritarias de intervención.	Elaborar un programa para atender el tema de tenencia, concentrando los esfuerzos en zonas específicas: amenaza de colonización, áreas deforestadas, etc.

## ACRÓNIMOS

AN	Áreas Naturales Protegidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
BP	Bosques Protectores
CERS	Certificado de Reducción de Emisiones
CI	Conservación Internacional
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
COTAD	Código Orgánico Territorial de Autonomía y Descentralización
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DINAC	Dirección Nacional de Catastro
FBC	Fundación Bosques para la Conservación
FECCHE	Federación de Centros Chachis de Esmeraldas
FAN	Fondo Nacional Ambiental
FONAG	Fondo para la Protección del Agua
GADs	Gobiernos Autonomos Descentralizados
GEF	Global Environment Facility
GPS	Geographic Position System
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INEFAN	Instituto Nacional Ecuatoriano Forestal, de Áreas Naturales y Silvestres
ITT	Ishpingo, Tiputini, Tambococha
LF	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre
LDA	Ley de Desarrollo Agrario
MAE	Ministerio del Ambiente
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería

MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MDL	Mecanismos de Desarrollo Limpio
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
ODEPLAN	Oficina de Planificación Nacional
ONG	Organización no Gubernamental
PANE	Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas del Estado
PFE	Patrimonio Forestal del Estado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFAFOR	Programa Fase de Forestación
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PSB	Programa Socio Bosque
PSE	Pago por Servicios Ecosistémicos
RANE	Región Amazónica Norte
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
RPFC	Reserva de Producción Faunística Cuyabeno
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación
SIG	Sistema de Información Geográfica
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
ST	Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
TNC	The Nature Conservancy
UPE	Unidad Provincial de Ejecución

