



Pablo Pacheco

# Descentralización forestal en Bolivia

Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales  
y el bienestar de los grupos marginados



Pablo Pacheco

# **Descentralización forestal en Bolivia:**

**Implicaciones en el gobierno de los recursos  
forestales y el bienestar de los grupos marginados**





Centro para la Investigación Forestal Internacional CIFOR  
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo CIID/IDRC

Portada: Kristen Evans. Comunidad agroextractivista en el departamento de Pando, Bolivia.

Edición del texto: Martha Cuba-Cronkleton

© Todos los derechos reservados. Este trabajo fue posible gracias al apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida de forma alguna o por medio alguno, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia o de otro modo sin autorización previa del CIFOR y el CIID. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de CIFOR, CIID y sus colaboradores.

Primera edición, febrero de 2006.

DL: 4-1-428-06

**Producción:**

Plural editores

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097, La Paz – Bolivia

Email: plural@accelerate.com

*Impreso en Bolivia*

## Contenido

Lista de siglas y acrónimos .....	7
Presentación .....	9
1. La descentralización y los bosques.....	11
2. Principales rasgos del sector forestal boliviano .....	17
1. Bosques y distribución de tierras forestales.....	17
2. Sistemas de tenencia y usuarios forestales.....	19
3. El sector forestal y los encadenamientos sectoriales .....	23
4. Algunos problemas estructurales del sector forestal.....	26
5. Cambios recientes relevantes para la gestión forestal .....	28
3. El sistema de gobierno descentralizado .....	31
1. El lento recorrido de la inclusión social .....	31
2. La incorporación gradual de la planificación participativa .....	34
3. Los pasos hacia la descentralización fiscal.....	35
4. Descentralización y alivio a la pobreza .....	37
4. Políticas públicas y gobierno de los recursos forestales .....	39
1. Las reglas de juego para el uso de tierras y bosques .....	39
2. La descentralización del sistema forestal público.....	41
3. Iniciativas emergentes de la gestión forestal municipal .....	42
4. Desafíos para el gobierno de los recursos forestales .....	44
5. Disputas por el poder y pugnas institucionales.....	47
1. Gobierno central versus gobiernos municipales .....	47
2. Elites económicas locales versus liderazgos sociales .....	48
3. Organizaciones tradicionales versus grupos asociativos .....	50
4. Políticas agraristas versus políticas forestales .....	51
5. Visiones conservacionistas versus de desarrollo.....	52
6. Descentralización e impactos en el bienestar social .....	55
1. Los ganadores y perdedores con la descentralización .....	55
2. Las barreras para mejorar el bienestar de los grupos marginados .....	57
3. Iniciativas para revertir el círculo de la discriminación.....	58
7. Conclusiones .....	61
8. Temas futuros de investigación y acción .....	63
Bibliografía .....	67



## Lista de siglas y acrónimos

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AFIG	Asociación Forestal Indígena de Guarayos
AFRM	Área Forestal de Reserva Municipal
ANMI	Área Natural de Manejo Integrado
ASL	Asociación Social del Lugar
CAF	Corporación Andina de Fomento
CDF	Centro de Desarrollo Forestal
CFO	Certificado Forestal de Origen
CFV	Concejo de Certificación Forestal Voluntaria
CIAT	Centro de Investigación Agrícola Tropical
CIPA	Centro de Investigación para la Preservación de la Amazonia
CNRA	Concejo Nacional de Reforma Agraria
COCGAM	Concejo Ciudadano para la Gestión Ambiental Municipal
COPNAG	Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos
DED	Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo
DUF	Directorio Único de Fondos
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
ENDAR	Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural
FONABOSQUE	Fondo Nacional para el Desarrollo Forestal
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
INC	Instituto Nacional de Colonización
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LPP	Ley de Participación Popular
MDS	Ministerio de Desarrollo Sostenible
MDSMA	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización no Gubernamental
PGMF	Plan General de Manejo Forestal
PIB	Producto Interno Bruto
PLUS	Plan de Uso del Suelo
POP	Plan de Ordenamiento Predial
PRODISA	Programa de Desarrollo de las Provincias Ichilo y Sara
SERNAP	Servicio Nacional de Áreas Protegidas
SF	Superintendencia Forestal
SISPLAN	Sistema Nacional de Planificación
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
UFI	Unidad Forestal Indígena
UFM	Unidad Forestal Municipal





## Presentación

Este documento presenta los resultados del estudio “Descentralización Forestal en América Latina: Mirando hacia el Futuro”, realizado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) con financiamiento del Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Desde la década de los 1990, varios países de América Latina se han dedicado a promover la descentralización administrativa, financiera y política de los estados nacionales hacia niveles de gobierno más bajos en la jerarquía territorial, que en la mayoría de los países corresponde con el gobierno municipal. Aunque se han invertido mayores esfuerzos en la descentralización de los servicios sociales (por ejemplo, educación y salud), gradualmente se ha dirigido mayor atención a descentralizar la gestión de recursos naturales, y particularmente de los forestales.

El CIFOR se ha interesado en esta problemática, principalmente en analizar los impactos que el proceso general de descentralización, y particularmente de la gestión forestal, han tenido en el manejo de los recursos forestales y en la distribución de los beneficios económicos derivados de ese aprovechamiento para todos los actores que dependen de los recursos de los bosques. La realidad de la descentralización forestal ha llevado a resultados bastante diversos. En ese orden, el CIFOR se ha interesado por estudiar cuáles son las condiciones que explican por qué solo en algunos casos se llegan a obtener buenos resultados, cuáles los factores que limitan la gestión forestal local, y que es lo que eso significa para el uso de los bosques y la equidad en el ámbito local.

La investigación que aquí se presenta parte de la premisa de que el objetivo principal para descentralizar las respon-

sabilidades y la toma de decisiones sobre recursos forestales al nivel de gobierno municipal debería ser el de mejorar las oportunidades para los grupos locales, y particularmente de los grupos sociales marginados, de participación en la toma de decisiones sobre recursos forestales y ampliar los beneficios que ellos obtienen de esos recursos. Este estudio pretende: 1) analizar el estado actual de la descentralización forestal en la región, 2) identificar sus efectos en los grupos sociales que dependen de los recursos del bosque, 3) desarrollar un marco conceptual para entender las interacciones entre descentralización, gobernabilidad, y medios de vida, y 4) identificar las futuras direcciones para la investigación y acción que pueden llevar a mejorar los

beneficios de la descentralización forestal para los grupos sociales ligados a actividades forestales.

Esta investigación incluye estudios en Bolivia, la Amazonia Brasileira, Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como un documento síntesis, que presenta una propuesta de agenda regional de investigación. Cada uno de estos estudios es publicado por separado con la finalidad de facilitar su lectura y distribución, y contribuir tanto al debate nacional sobre estos temas, pero también a los foros internacionales de discusión. El equipo de investigación ha sido compuesto por Anne Larson, Pablo Pacheco, Mario Vallejo, Fabiano Toni, José Miguel Barrios e Iván Guillén.

Doris Capistrano  
Directora del Programa Bosques y Gobernanza, CIFOR

## 1. La descentralización y los bosques

El presente documento forma parte de una iniciativa de investigación mayor orientada a comprender mejor las implicaciones de la descentralización forestal en América Latina. Este esfuerzo busca analizar, por un lado, el estado de la discusión teórica sobre las implicaciones del proceso de descentralización en la gestión de recursos naturales, en particular forestales, y por otro conocer, desde la perspectiva de los actores sociales e institucionales, cuáles han sido los avances y los problemas que se ha enfrentado con la implementación de la descentralización de la gestión forestal, y cuáles las acciones que podrían ser puestas en práctica para mejorar ese proceso. En el marco de esos objetivos, una preocupación central consiste en hacer visibles las necesidades de los grupos sociales marginados respecto al sector forestal, y los beneficios que ellos han obtenido en la práctica con la puesta en marcha de la descentralización.

Las definiciones más convencionales de descentralización indican que es un acto por el cual el Estado cede poderes y recursos a actores político-administrativos sub-nacionales y en niveles territoriales más bajos (Manor 1999, Ribot 2002). Existen diversos modelos de descentralización, desde los más administrativos hasta los más políticos. Dichos modelos se basan en paradigmas que parten de supuestos diferentes sobre el rol de los gobiernos, de los sistemas políticos de representación, de la acción colectiva y de las autonomías sociales. En muchos casos, la descentralización es un proceso de transferencia de responsabilidades que se produce de manera gradual, y con tensiones frecuentes entre los niveles locales y nacionales. En algunos, ella puede llevar a crear sinergias importantes en el nivel local de las políticas públicas –sean agrícolas, forestales, ambientales, alivio a la pobreza o participación ciudadana–

pero en otros, puede producir tensiones institucionales entre políticas sectoriales, o entre las demandas originadas en el nivel local con las prioridades definidas por el gobierno central.

En términos generales, la descentralización resulta de arreglos institucionales emergentes –los que hacen parte de un proceso más amplio de reformas políticas, administrativas y fiscales–, en el que el ámbito local de toma de decisiones adquiere mayor relevancia en el sistema nacional de gobierno, no sólo por la sistemática transferencia de funciones desde arriba hacia abajo –o desde el gobierno central hacia los gobiernos municipales–, sino también por la gradual ampliación de espacios de participación desde abajo que cuestionan la forma tradicional en la que se toman las decisiones de política pública. Estas dos dinámicas mencionadas tienden a afectar de manera decisiva el contexto en el que interactúan las instituciones, y los actores políticos así como la distribución de poderes entre los diferentes niveles de gobierno. Es por eso que la descentralización nunca resulta ser un proceso acabado, sino más bien un proceso que ocurre como resultado de tensiones importantes entre instituciones y actores, las que pueden llevar a grados distintos de centralismo y/o dispersión de poderes en niveles más bajos.

Algunos estudios sostienen que se obtienen mejores resultados mientras más democrática es la descentraliza-

ción, es decir, donde se transfieren los poderes de decisión a órganos elegidos democráticamente por la población –como gobiernos municipales– y donde existen mecanismos de control social de las autoridades, y además éstas autoridades responden por sus decisiones a las poblaciones que los han elegido. No obstante, esto usualmente no se ve en la práctica porque las descentralizaciones que se promueven son poco democráticas (Larson 2003, Ribot 2001). Lo que esta corriente no considera, sin embargo, es que un mismo modelo de descentralización puede producir resultados variados en la práctica.

Al respecto, existen diversas visiones sobre la forma cómo la descentralización influye sobre los bosques. Por un lado, está aquella que sostiene que la descentralización no es buena para los bosques porque tiende a fortalecer la posición de las elites locales –sean éstas madereros, ganaderos o agricultores grandes– los que no tienen interés en la conservación sostenible de los bosques, y además refuerzan las relaciones prebendales establecidas por políticos corruptos quienes sólo ven sus intereses personales por encima de los de la sociedad. Por otro lado, se considera que ella es buena porque favorece la participación social, la que en teoría llevaría a incluir en las decisiones los intereses de los grupos marginados quienes tendrían mayor interés en conservar los bosques, porque ellos tienen una contribución clave en sus medios de vida (Ferroukhi

2003, Kaimowitz *et al.* 2000). Pero bien, ambas situaciones tienden a coexistir dentro de los países debido principalmente a las características de las economías políticas y el tipo de instituciones locales existentes, no sólo las formales sino también informales.

Las dos visiones retratadas arriba descansan en varios supuestos. El primero asume que la corrupción en el nivel local es mayor que aquella que se produce en el nivel central, y que las elites locales no representan intereses colectivos, y que sus intereses en todos los casos los llevan a desarrollar actividades depredadoras del capital natural local. La segunda visión asume que los grupos que ocupan los espacios de participación generados con la descentralización son representantes más legítimos de la sociedad civil y que en buena parte de casos es posible conciliar la mejora de vida de los grupos marginados con la conservación de los bosques. Esto no siempre es así, y eso lleva a cierta perplejidad cuando se analizan los resultados de la descentralización sobre los bosques y los grupos marginados. En la práctica, sin embargo, el sistema político es más complejo porque las relaciones de representación, mediadas por agrupaciones sociales o partidarias, son afectadas por la transparencia en la toma de decisiones, el ejercicio de los derechos ciudadanos así como la eficacia del control social sobre las autoridades. Mayor transparencia y control social llevaría a cuidar mejor de los bie-

nes públicos, incluyendo a los bosques. Entonces, lo que interesa es conocer cuáles son las interacciones entre los modelos de descentralización que se promueven con las condiciones locales que van a influir para que se alcancen buenos resultados para los bosques y los grupos marginados.

Los impactos de la descentralización sobre los bosques y el bienestar de las poblaciones que dependen de esos bosques no son directos, sino que están mediados por el desempeño de las instituciones, políticas y mercados. La descentralización puede influir en el bienestar de la gente que depende de los recursos forestales cuando ayuda a mejorar los servicios públicos que esas poblaciones reciben de sus gobiernos municipales, o cuando posibilita que se abran mayores espacios de participación para que esas poblaciones influyan sobre el destino de los ingresos públicos. Asimismo, puede tener un impacto sobre otras políticas como las de tierras, haciendo posible que poblaciones que dependen de los bosques puedan garantizar su acceso a los recursos forestales, y también a capital y tecnología para aprovechar mejor sus bosques, y participar en condiciones más ventajosas en los mercados para productos forestales. En algunos casos, ello puede llevar a aumentar la explotación de recursos forestales, principalmente madera, de manera no sostenible pero, en otros, ese aprovechamiento se puede producir de manera sostenible. Aunque

son otros factores (siendo el mercado el más importante) y no la descentralización por sí misma los que explican los impactos finales sobre los bosques, los cambios institucionales promovidos por ella pueden ayudar hacia un mejor gobierno de los recursos forestales.

Este documento explora los temas mencionados arriba para el caso boliviano. Desde mediados de los noventa se inició en Bolivia un proceso de importantes reformas institucionales, entre ellas la transferencia de mayores responsabilidades a los gobiernos municipales en la provisión de servicios públicos, las que después incluirían funciones vinculadas a la gestión de recursos forestales. Diversos han sido los resultados de ese proceso, no sólo debido a la mayor participación de los municipios en cuestiones vinculadas al sector forestal, sino también por la emergencia de nuevos arreglos institucionales en el nivel local relacionados con el manejo de los recursos forestales, y el peso específico que ha adquirido la política local, junto con los actores locales, en el escenario político nacional. No obstante estos cambios, persisten todavía formas tradicionales de hacer política en tanto que una mayor parte del poder para decidir sobre cuestiones de gestión de recursos naturales aún se concentra en el gobierno central.

En los municipios, los cambios que trajo consigo la descentralización, expresados en nuevos liderazgos locales,

procesos de planeamiento participativos, de control social del gasto público, y de intervención de los gobiernos municipales en nuevas tareas, han llevado a que se modifiquen las relaciones sociales entre actores, y de éstos con los gobiernos municipales. A veces, eso ha tenido efectos positivos sobre los bosques y los grupos sociales que antes estaban marginados, pero en otros casos ello ha llevado a reforzar redes de clientelismo y de exclusión social. Como ya se dijo, las razones para que eso suceda no están del todo claras. Este trabajo contribuye a esa reflexión colocando el análisis de la descentralización forestal –en el contexto de espacios territoriales con importantes recursos forestales– dentro de un marco más amplio que tiene relación con la construcción de una gobernabilidad democrática en la que las interacciones entre las economías y sociedades locales con los bosques tienen un papel decisivo.

Este documento está dividido en ocho partes incluyendo esta introducción. La segunda parte presenta las principales características del sector forestal boliviano, y el perfil de los principales usuarios forestales con énfasis en el trópico boliviano. La tercera introduce el tema central de este trabajo que es la discusión sobre el diseño del sistema de gobierno descentralizado en Bolivia, para en la siguiente parte analizar cuáles son los arreglos legales, institucionales e informales de gobierno de

los recursos forestales. La quinta parte analiza los juegos de poder y disputas institucionales que definen en la práctica la dinámica de descentralización mientras que la sexta discute los impactos de las dinámicas políticas e institucionales derivadas de la descen-

tralización sobre los medios de vida de los usuarios forestales locales. La séptima parte presenta las principales conclusiones de este trabajo, y la última algunos tópicos que podrían formar parte de una futura agenda de investigación y acción.





## 2. Principales rasgos del sector forestal boliviano

### 1. Bosques y distribución de tierras forestales

Hasta mediados de los años ochenta, Bolivia era caracterizada como un país minero, pero desde entonces ha tendido a aumentar la contribución de la agricultura al comercio exterior, principalmente por las exportaciones de soya, y en los años noventa de los hidrocarburos. No obstante, la acelerada expansión de la agricultura comercial, vinculada a la producción de granos, hace menos visible la contribución que tiene la agricultura familiar en la generación de empleo y medios de subsistencia para las poblaciones rurales, y el papel de los bosques en esas estrategias. Ahora bien, los bosques no sólo contribuyen a los

medios de vida de las poblaciones que viven dentro o próximas a áreas forestales, sino que también aportan a la generación de divisas y empleo. El hecho de que casi la mitad de la superficie del territorio nacional esté cubierta por bosques (47% o 534 mil km<sup>2</sup>), de un total de 1,098 mil km<sup>2</sup> (MDSMA 1995), ha motivado a algunos a sostener que Bolivia sería más bien un país forestal. Sin embargo, esa afirmación todavía genera dudas hasta que no se haga visible toda la contribución de los bosques a la subsistencia de las poblaciones locales, y el valor de los servicios ambientales.

Alrededor del 80% de las tierras forestales se localizan en las tierras bajas<sup>1</sup>. En esta región, existe una variedad

---

<sup>1</sup> Referirse a las tierras bajas de Bolivia implica usar un concepto un poco ambiguo, aunque igual de imprecisos son conceptos como oriente o trópico boliviano. Es por esa razón que aquí se usan esos tres conceptos de manera equiparable. Al hacerlo, me refiero al extremo oriental del país, donde son dominantes los sistemas ecológicos tropicales y subtropicales y que se extiende desde las estribaciones andinas en el este (a unos 3,000 msnm), hasta las tierras bajas tropicales por debajo de los 500 msnm.

de ecosistemas que determinan variadas coberturas forestales. Los bosques van de húmedos siempre verdes en el norte a deciduos secos en el sur (Montes De Oca 1989), lo que determina su diferente composición y potencial para el aprovechamiento forestal. Alrededor de 41 millones de ha del total de la superficie boscosa han sido reconocidas como tierras de producción forestal permanente, por decreto emitido en el 2001, de las cuales 26% son de protección y unas 30.5 millones de ha estarían destinadas para manejo forestal.

Los bosques públicos en las tierras bajas en proceso o concedidos a concesiones forestales llegan a unas 10.3 millones de ha considerando aquellos otorgados a empresas madereras (5.4 millones de ha), unas 2.5 millones de ha que podrían ser otorgadas como concesiones de no maderables, y las reservas forestales demandadas por los gobiernos municipales (2.4 millones ha) que deberían ser entregadas a grupos asociados de productores de madera. Aproximadamente 14.5 millones de ha de tierras públicas en esta región han sido declaradas como áreas protegidas. Lo anterior indica que las tierras públicas en el oriente con algún tipo de derecho suman 24.8 millones de hectáreas. A su vez, las áreas distribuidas desde 1953 a 2002 en esta misma región a propiedades pequeñas y comunitarias por las agencias de reforma agraria, el Ins-

tituto Nacional de Colonización (INC) y el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), llegan a 3.8 millones de ha y aquellas áreas distribuidas a propiedades medianas y grandes es de 38.4 millones de ha (Balderrama 2002)<sup>2</sup>. Una parte desconocida de estas tierras distribuidas por el Estado no han sido tituladas.

La superficie que va a ser titulada a favor de propiedades comunitarias y territorios indígenas va a ser relativamente importante como resultado de la puesta en marcha de un proceso de saneamiento de la propiedad de la tierra iniciada en 1996. Hasta el año 2004, se habían titulado cerca de 7 millones de ha adicionales a favor de propiedades indígenas y comunitarias y cerca de 20 millones de ha adicionales han sido inmovilizadas para su titulación a pueblos indígenas después de concluido el saneamiento de la propiedad agraria. Entonces, la superficie con algún tipo de derecho propietario, excluyendo las tierras indígenas todavía no tituladas, sería de 75.9 millones de ha. Estos datos incluyen algunos derechos sobrepuestos como los de territorios indígenas dentro de áreas protegidas, o de éstos con concesiones forestales. Es bastante conocido que en Bolivia se han presentado innumerables conflictos de superposición de derechos, aunque éstos han sido en parte solucionados con la reducción de las áreas bajo control de empresas madereras en 1996<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Estos datos corresponden a la suma de los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz.

<sup>3</sup> Hasta antes de aprobada la nueva Ley Forestal de 1996, las áreas bajo contratos de explotación forestal a empresas madereras eran de alrededor 20 millones ha, parte en superposición con propiedades privadas.

## 2. Sistemas de tenencia y usuarios forestales

Diversos son los grupos que coexisten en las tierras bajas de Bolivia como resultado de un proceso de ocupación que se intensifica hacia mediados de los años cincuenta. A las poblaciones indígenas originarias de las tierras bajas, se suma un grupo creciente de productores agrícolas y ganaderos de mediana y gran escala dedicados a la producción de cultivos comerciales en Santa Cruz, y un numeroso contingente de colonos que se asentaron en el norte de Santa Cruz, el Chapare, y norte de La Paz. Desde entonces ha ido creciendo el número de pequeños agricultores que desde las tierras bajas van a establecerse a los bordes de la frontera agrícola en el oriente, y también de productores de granos, y ganaderos interesados en establecerse en Santa Cruz, donde se ha generado una de las más activas fronteras agrícolas del país. Una buena parte de ellos aprovecha la madera dentro de sus propiedades, o lo hicieron alguna vez para obtener algún capital. A ellos se suma un grupo de madereros, con concesiones de bosques públicos, y un número desconocido de contratistas y productores de madera en pequeña escala. Esto ha llevado a que se establezcan diferentes sistemas de tenencia y uso del suelo como se explica a continuación.

Los sistemas de tenencia de la tierra en el oriente boliviano van desde sistemas de pequeña propiedad en

áreas de colonización hasta establecimientos agrícolas comerciales intensivos, y haciendas ganaderas semi-intensivas y extensivas, así como sistemas comunales indígenas (Muñoz 1996). Además, existen concesiones forestales a empresas y a usuarios forestales locales. Hasta antes de 1996, las concesiones forestales eran las únicas que tenían derecho a hacer aprovechamiento forestal, a través de contratos que se extendían incluso sobre propiedades privadas, lo que propició bastante informalidad, conflictos entre concesiones y propietarios privados, e invasiones de concesiones por productores de madera de pequeña escala. No obstante, desde el año mencionado se fusionaron los derechos sobre la tierra y bosques, y todos los propietarios privados de la tierra –individuales y colectivos– obtuvieron la propiedad sobre sus recursos forestales, y por consiguiente, de hacer aprovechamiento forestal. El Cuadro 1 muestra los grupos sociales que dependen en alguna medida de los bosques.

Los pequeños productores colonos se han originado en asentamientos de colonización dirigida, y por influencia de la colonización espontánea. Ellos tienen acceso individual a pequeñas parcelas y están distribuidos principalmente en el norte cruceño, Chapare y norte de La Paz donde el Estado invirtió mayores recursos en el estímulo de asentamientos humanos en las áreas de frontera agrícola. Por lo general, practican sistemas productivos diversificados

complementando agricultura con ganadería en pequeña escala, y la venta ocasional de madera, aunque en la colonización del Chapare el cultivo de coca es una fuente importante de ingresos. Pese a que algunos de los pequeños productores que viven en zonas de colonización son pobres, una buena parte ha tenido mejores oportunidades para capitalizarse. En las áreas de colonización son mayores los incentivos para la expansión de la agricultura y ganadería, y las dificultades para aprovechar la madera de manera sostenible en el tiempo son evidentes, en particular por la reducida escala de las operaciones dada por el pequeño tamaño de las parcelas.

Los productores agropecuarios medianos y grandes tienen una orientación fundamentalmente comercial.

Ellos han introducido una agricultura mecanizada que poco a poco se ha ido articulando a mercados externos, en especial de granos a través de esquemas de rotación de cultivos en campañas de verano e invierno, donde la soya constituye el principal cultivo de exportación. Aunque este tipo de agricultura genera poco empleo, su desarrollo ha motivado la relativa integración de este sector con la provisión de insumos y la agroindustria. Existe también un tipo de ganadería semi-intensiva y extensiva. A pesar de que los productores medianos y grandes no tienen como actividad principal la venta de madera, en algunos casos constituye una fuente secundaria de ingresos, principalmente como resultado de la conversión de áreas agrícolas a actividades agrícolas y/o ganaderas mayormente en Santa Cruz.

**Cuadro 1**  
**Principales grupos sociales y contribución de los bosques a sus medios de vida**

Grupo Social (a)	Localización geográfica	Población total (b)	Tierras ocupadas (miles ha)	Tipo de uso de recursos forestales	Importancia de los bosques a los medios de vida
1) Pueblos indígenas y agricultores de subsistencia	Dispersos a través de Beni, Pando, Santa Cruz y partes de La Paz y Cochabamba	180,000 - 220,000	20,000 (c)	Agricultura de corte y quema con frecuente rotación de barbechos permitiendo la regeneración de bosques. Uso extensivo de productos no maderables.	Economías dependientes de recursos forestales para satisfacer necesidades de subsistencia y ocasionalmente, generar ingresos monetarios para financiar necesidades de consumo.
2) Pequeños agricultores colonos	Yungas y Alto Beni (La Paz), Chapare (Cochabamba) y norte de Santa Cruz	500,000 - 600,000	3,800 (d)	Predominantemente agricultura de corte y quema para implantar cultivos comerciales, producción mecanizada, sistemas diversificados y pastos para ganadería. Extracción ocasional de madera con pocas iniciativas de manejo.	La agricultura y ganadería constituyen principales fuentes de ingreso familiar, pero los recursos forestales proporcionan bienes complementarios como leña y material para construcción.
3) Pequeños productores y comunidades agro-extractivistas	Principalmente en Pando y provincia Vaca Diez en el Beni	25,000 - 30,000	2,000 (e)	Agricultura de corte y quema en combinación con algunas actividades extractivas de temporada (principalmente de recolección de castaña).	Las actividades forestales constituyen una fuente principal de generación de ingresos de recursos monetarios para satisfacer necesidades de consumo.
4) Productores de madera en pequeña escala	Norte de La Paz y la Chiquitania en Santa Cruz	1,140 (f)	2,400 (g)	Operaciones de madera bajo planes de manejo en reservas forestales municipales.	El aprovechamiento forestal es una de las principales fuentes de ingreso, aunque desarrollan otras actividades complementarias.

Notas: a) Esta tipología está basada en Muñoz (1996) y Pacheco (1998); b) La población está estimada con base en el Censo de Población, INE (2001) y Diez and Riester (1996); c) áreas reclamadas por grupos indígenas e inmovilizadas para saneamiento; d) con base en Balderrama (2002); e) información citada en Pacheco y Cronkleton (2005); f) corresponde al número de socios de agrupaciones sociales forestales; g) áreas potenciales a delimitarse.

Los grupos indígenas se encuentran localizados en las tierras bajas. La mayoría de ellos combinan una agricultura de subsistencia con actividades de caza, recolección y ganadería de pequeña escala. Además, diversos grupos indígenas, muchas veces motivados por la presión de grupos de madereros, han acudido a la práctica común de la venta de madera, la que es extraída por lo general sin permiso, en especial en aquellas áreas más cercanas a infraestructura de caminos y mercados. Otros grupos han sufrido la presión de agricultores y ganaderos que han invadido sus áreas. Las densidades de población son relativamente bajas, y en algunos casos las demandas de tierras formuladas exceden con mucho la capacidad que esos grupos tienen de realizar una gestión efectiva de sus territorios. En el último tiempo se están multiplicando las iniciativas indígenas orientadas al manejo forestal, las que responden a demandas locales para mejorar sus ingresos y a la influencia de proyectos de desarrollo.

El régimen de concesiones es importante en Bolivia por la superficie de bosques que han sido otorgados bajo esa modalidad. Estos bosques han experimentado algunos cambios en sus prácticas de aprovechamiento influenciados por la aplicación de normas forestales más estrictas. Otro actor importante en la sociedad rural contemporánea son las Asociaciones Sociales de Lugar (ASLs), o grupos de madereros en pequeña es-

cala que han obtenido acceso legal a áreas de aprovechamiento forestal dentro de reservas municipales de reciente creación. Además, en el norte amazónico está en proceso la conversión de las antiguas barracas castañeras hacia una modalidad de concesiones forestales para el aprovechamiento de no maderables. Este ha sido un proceso difícil que ha llevado bastante tiempo de negociación, y ha implicado que varias barracas reduzcan sus áreas ocupadas para favorecer las demandas de las comunidades campesinas. Es todavía incierto cuál será el resultado final de ese proceso.

La mayoría de las concesiones forestales tiene un plan de manejo forestal de sus áreas, aunque no todas ellas están realizando operaciones forestales. Además, pese a que los pueblos indígenas, comunidades locales y propietarios privados han ganado derecho a sus recursos forestales, es todavía pequeño el tamaño de áreas con planes de manejo. No obstante, la madera proveniente de áreas manejadas en propiedades privadas ha superado rápidamente aquella que se origina en concesiones forestales. En el año 2002, el 38% de la madera aprovechada se originó en concesiones, el 48% provino de propiedades privadas (aunque no se sabe cuanto de propiedades individuales y cuánto de tierras indígenas y grupos comunitarios), y el resto de operaciones de desmonte (Superintendencia Forestal 2005). La mayor contribución de extracción maderera en propiedades priva-

das, incluyendo aquella de grupos comunitarios, es una tendencia que va a continuar creciendo a futuro.

### 3. El sector forestal y los encadenamientos sectoriales

El Cuadro 2 presenta algunas estadísticas oficiales sobre el sector forestal boliviano. Cabe destacar que el sector de silvicultura, en el cual está incluido el sector forestal, contribuye con un 1% al PIB nacional, aunque algunos autores estiman que su contribución alcan-

za el 3% pero sin proporcionar los cálculos empleados en esa estimación (Jordan *et al.* 2002). El sector forestal es responsable de 90,000 empleos directos y 150,000 indirectos. Su baja contribución a la economía nacional se explica en parte por el pequeño crecimiento de la extracción maderera vinculada a las dificultades para aumentar la capacidad de procesamiento, y de incrementar las exportaciones de madera. El potencial de aprovechamiento de madera es de 20 millones de m<sup>3</sup>/año (STCP 2001), pero sólo una pequeña fracción es efectivamente aprovechada.

**Cuadro 2**  
**Resumen de estadísticas: sector forestal boliviano, 1998-2003**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB silvicultura (millones US\$) (a)	77	80	79	78	77	76
PIB silvicultura / PIB total (%) (a)	0.91	0.96	0.94	0.97	0.99	0.94
Exportac. Prod. forestales (millones US\$) (a)	120	109	120	86	88	110
Exportaciones no maderables (millones US\$)	31	31	34	28	27	37
Patentes forestales (millones US\$) (b)	10.0	7.3	3.9	3.0	3.3	5.2
Patentes a municipios (miles US\$) (b)	2,182	1,241	593	464	536	734
Promedio por municipalidad (miles US\$)	21.0	11.4	5.1	3.7	4.8	6.7
Extracción de madera (miles m <sup>3</sup> ) (b)	796.8	502.4	495.8	559.2	581.8	599.1

Fuentes: a) Tomado de Matsuzaki *et al.* (2005) basado en Cámara forestal de Bolivia-Proyecto SIFOR/BOL, b) Basado en Superintendencia Forestal (2005). Adaptado por el autor.

Aunque la mayor parte de la madera explotada se ha limitado a algunas especies valiosas, existe una tendencia importante a aprovechar algunas especies secundarias. En 1990, el 70% del aprovechamiento total en el país (359 mil m<sup>3</sup>) estaba concentrado en cinco especies (Pacheco 1998), y esa proporción fue de 38% el 2004, siendo que

el volumen total aprovechado fue casi el doble (Superintendencia Forestal 2005). Esto sucede porque es económicamente más eficiente aumentar las tasas de aprovechamiento, y debido a que el pago de patente por área tiende a estimular un manejo forestal más integral. Sólo un reducido número de productos no maderables –la castaña, el palmito y

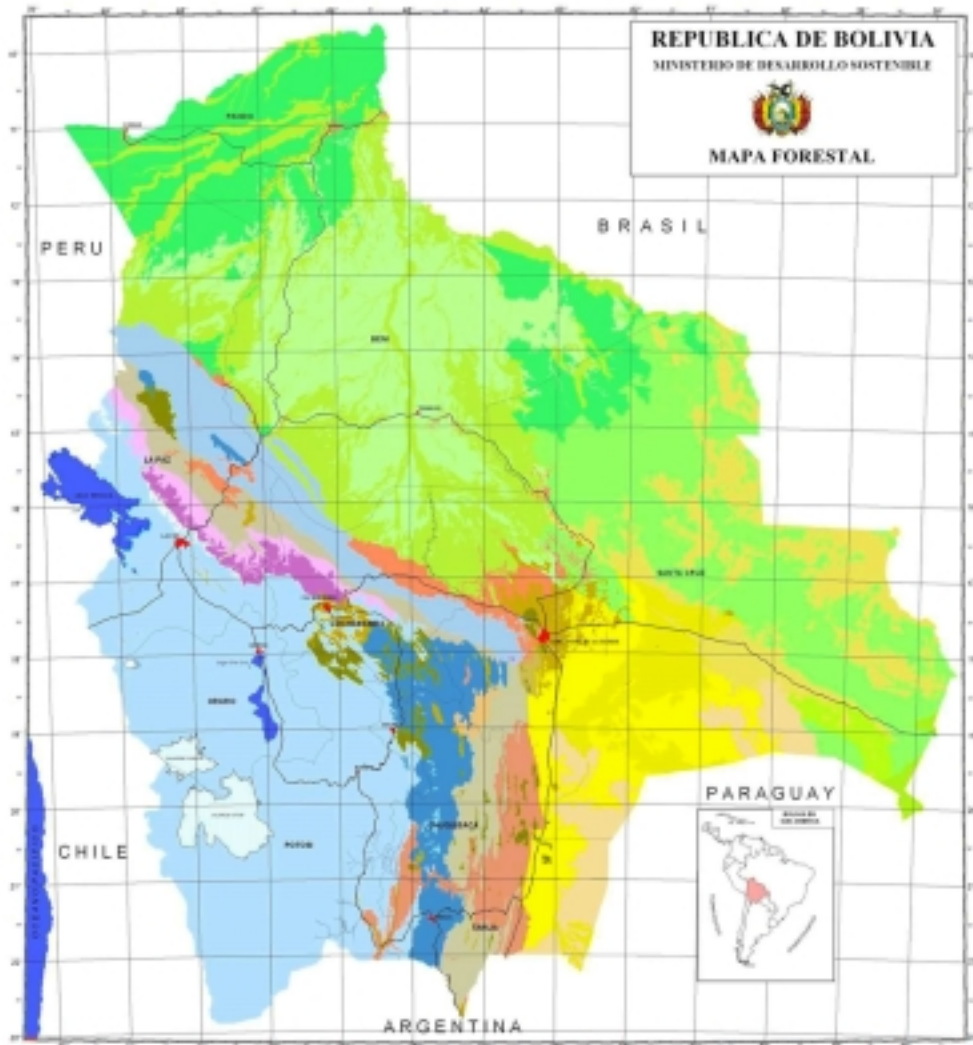
algunas plantas medicinales— son relevantes a nivel comercial. Asimismo, aunque no existen estadísticas, es posible asumir que un volumen importante de productos del bosque es cosechado para satisfacer necesidades de subsistencia de las poblaciones locales —en especial plantas medicinales, materiales de construcción y fibras— que complementan sus necesidades de reproducción (Pacheco 2001).

No existe buena información sobre la capacidad de la industria de transformación de madera. Se estima que existen cerca de 300 aserraderos dispersos en las mayores áreas forestales (principalmente en Santa Cruz y Cochabamba). Cerca de 70% de esos aserraderos son bastante pequeños (< 1,000 m<sup>3</sup> por año) o medianos (1,000 – 15,000 m<sup>3</sup> por año), y no existe ningún aserradero grande dominando la industria (Jordan *et al.* 2002). La mayor parte son intensivos en mano de obra, y usan maquinaria antigua. Existen alrededor de 45 hornos de secado con una capacidad de producción de 50,000 m<sup>3</sup> de madera aserrada, que no satisface la actual capacidad de aserrío nacional. En los últimos años han existido esfuerzos para aumentar las industrias secundarias de procesamiento, en especial para la fabricación de muebles, puertas y pisos. Aproximadamente la mitad de esa producción es vendida en el mercado doméstico. La mayor parte de esa industria es de propiedad de algunas familias que han realizado inversiones

para satisfacer el mercado interno y un limitado mercado de exportación (Jordan *et al.* 2002). Los principales problemas de la industria de procesamiento son el uso poco eficiente del material, y la baja calidad en el control del proceso de producción.

Cerca del 40% de la producción forestal es exportada y el resto consumida en el mercado interno (CFV 2002). Las exportaciones forestales se han contraído un poco durante los primeros años del 2000, recuperándose el 2003. La declinación de los mercados de exportación se ha debido a la depresión comercial regional, principalmente de Argentina, y las tendencias a la reducción de los precios internacionales de madera. De manera contraria, las exportaciones de no maderables han seguido un ritmo ascendente, en especial de la castaña. Es importante mencionar que la composición de las exportaciones forestales está cambiando con el tiempo. En 1991, un 76% de esas exportaciones correspondían a madera aserrada y semi-procesada, mientras que la proporción de madera procesada fue de 75% en el 2001 (Chávez *et al.* 2003). Pese a ello, el sector forestal de exportación enfrenta diversos problemas, entre ellos: la falta de financiamiento, una infraestructura deficiente, altos costos de transporte —estimados en cerca de 60% de los costos de producción—, y pobres prácticas empresariales (Chávez *et al.* 2003, Jordan *et al.* 2002).





SÍMBOLOS CONVENCIONALES		LEYENDA		
	Límite Departamental		Bosque denso	 ESCALA 1:2.500.000 Información obtenida a partir de: INIA y sus dependientes. Elaboración: Dirección del desarrollo de Recursos Forestales y Pesca del MADERA S.A. Fuente: Mapa Político de Bolivia (2008), INIA, MADERA S.A.
	Límite Internacional		No inundable	
	Cárterras importantes		Inundable	
	Lagos y Lagunas		Sabana arborea y arbustiva	
	Capital de Departamento		Bosque denso mayormente parrmifolio	
	Poblaciones		Monte bajo	
	Sabanas		Montano	
			Pajonal húmedo tuboso	
			Monte denso o ralo mesofítico	
			No inundable	
			Inundable	
			Sabana arboreada	
			Palmares	
			Bosque denso o ralo mesofítico de altura	
			Monte bajo	
			Montano	
			Altimontano	
			Pajonal húmedo tuboso	
			Bosque denso o ralo xerofítico de baja altura	
			No inundable	
			Inundable	
			Sabana	
			Palmares	
			Chaco serrano	
			Bosque denso o ralo submesofítico	
			Montano	
			Altimontano	
			Pajonal, matorral	
			Relictos/boscosos	
			Antropofilia	
			Plantaciones forestales	
			Agropecuaria establecida	
			Colonización, agricultura migratoria	
			Áreas depredadas por mal manejo	
			Nevoles	

La certificación en Bolivia ha experimentado un *boom* después de la aprobación de las nuevas regulaciones forestales (Pacheco 2004a, Quevedo 2004). A la fecha, existen 1.9 millones de ha certificadas. Las superficies certificadas en las concesiones forestales van de 60,000 a 180,000 ha, y solo una compañía maderera, que tiene tres concesiones, ha certificado un área de 336,000 ha. Además, existe una comunidad indígena que ha conseguido certificar sus operaciones de manejo, y otra que no ha renovado su contrato de certificación después de cinco años de operación, y sus operaciones forestales están en proceso de re-evaluación (CFV 2004). La certificación de operaciones de pequeña escala no ha resultado una tarea fácil debido a los costos que conlleva la certificación y a la falta de incentivos de los pequeños productores para certificar sus operaciones, más aún si es que ellos no tienen vínculos desarrollados con mercados.

#### **4. Algunos problemas estructurales del sector forestal**

No quedan dudas que los principales problemas estructurales del sector forestal, los que han sido heredados ya de hace varias décadas, tienen relación con la difundida ilegalidad en el aprovechamiento de madera y la conversión de bosques a usos no forestales. Lo anterior no sólo se debe a las debilidades institucionales para el control de las re-

gulaciones forestales, y los instrumentos de planificación de uso del suelo, sino también a los incentivos económicos que llevan a una competencia desleal de la expansión agrícola frente a los usos forestales del suelo. A lo anterior deben sumarse las dificultades para la modernización del sector forestal.

El aprovechamiento ilegal y la conversión de bosques sin permisos son actividades extendidas en Bolivia. Cordeiro (2003), basado en estimaciones de la CAF para el 2001 indica que 50% del consumo doméstico de madera se origina en fuentes ilegales. Pacheco (2004b) documenta las diferentes formas de ilegalidad dominantes. Estas van desde la ocupación ilegal de tierras forestales, ya sea de aquellas áreas donde han sido concedidos derechos –como territorios indígenas o concesiones forestales– hasta la invasión de tierras públicas forestales para la expansión de agricultura o ganadería. Otro grupo de actividades ilegales tiene que ver con la extracción de madera, principalmente de aquella que se produce dentro de áreas protegidas, o por fuera de las áreas autorizadas con planes de manejo forestal. Pero también se produce extracción ilegal dentro de propiedades privadas sin autorización o dentro de áreas con restricciones de uso. Falsificar información en la elaboración de planes de manejo, o extraer volúmenes más altos de los autorizados y falsificar certificados de origen (CFOs), son también prácticas frecuentes.

Muchas veces, la extracción ilegal de madera se combina también con prácticas de transporte de madera sin autorización –sea legal o ilegalmente extraída–, el uso de CFOs que ya fueron usados antes para el transporte de madera, o el contrabando de madera fuera de las fronteras, que ocurre la mayoría de las veces con los países vecinos del Perú y Brasil. Las actividades ilegales llegan incluso al procesamiento de madera cuando aserraderos se aprovisionan de madera extraída en forma ilegal, o cuando éstos operan sin una licencia de funcionamiento. También existen casos en los que se producen prácticas fiscales indebidas, principalmente cuando se evade el pago de las patentes forestales, o se manipulan los volúmenes cosechados para evadir el pago de impuestos. Lamentablemente, no es posible cuantificar el volumen de las operaciones ilegales.

La conversión de bosques a otros usos, principalmente agrícolas que se realiza sin autorizaciones es también una actividad importante. Contreras (2001), considerando una deforestación anual de 250,000 ha entre mediados de los ochenta y noventa (basado en Steininger *et al.* 2000), estima que la remoción ilegal de cobertura boscosa llega al 80% del área total deforestada. Estimaciones recientes de deforestación indican que esta alcanzó las 191,000 ha/año entre mediados de 1990 y el 2000, pero la deforestación fuera de las zonas de pequeña producción, que sí necesi-

tan de un permiso de desmonte, fue de alrededor de 150,000 ha en ese período. Considerando que los desmontes sin permiso fueron de 20,400 ha en 1998 y 51,146 ha en 2004 (SF 2003), el área deforestada ilegalmente aumentó de 66% a 86% durante los años mencionados. Los anteriores datos muestran los serios problemas de desmontes ilegales que tienen lugar en las tierras forestales. Esto se debe a los incentivos que hacen que económicamente sea más ventajoso convertir áreas boscosas a usos agrícolas y/o ganaderos, además de las debilidades para una efectiva fiscalización.

Existen obstáculos importantes para la modernización del sector forestal aunque se han realizado inversiones significativas en el último tiempo dirigidas a la instalación de plantas para la fabricación de productos procesados acompañando las tendencias hacia la diversificación de la oferta exportable de productos terminados y la introducción al mercado de nuevas especies maderables. Las inversiones realizadas para la mejora de la capacidad productiva están principalmente estimuladas por mercados externos. En el mercado interno, las cadenas de madera y manufacturas se encuentran todavía desarticuladas, existen dificultades para el tratamiento y secado de la madera, las condiciones para el acceso a capital son difíciles, y los altos costos de transporte van en contra de la competitividad de la industria forestal (Gutierrez *et al.* 2003).

## 5. Cambios recientes relevantes para la gestión forestal

En Bolivia se han producido importantes cambios de políticas y reformas institucionales que han tenido efectos relevantes en los procesos de participación social de las poblaciones, de descentralización administrativa de la gestión pública y de distribución de los recursos forestales, así como de la forma cómo esos recursos deberían ser utilizados. Las reformas de políticas vinculadas con la participación social han sido la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, ambas a inicios de los años noventa. La primera de ellas, como se verá más adelante, ha tenido efectos más decisivos que la segunda en modificar el sistema de asignación del gasto público y la planificación de la inversión pública. Estas leyes han brindado el marco más general a partir de las cuales se han aprobado otras leyes más sectoriales como la Ley de Reforma Agraria –conocida como Ley INRA– y la Nueva Ley Forestal, a mediados de los años noventa, ambas acompañadas por un conjunto de regulaciones específicas.

Las dos últimas leyes mencionadas, han sido las que han definido nuevas reglas de juego para el manejo de los recursos naturales en el país. Ambas tienen como objetivos promover un acceso más equitativo a los recursos, garantizar su manejo sostenible evitando la degradación de suelos y bosques en el

largo plazo, y promover un mejor reparto social de los beneficios de las actividades de base forestal. La Nueva Ley Forestal, como se analiza en detalle más abajo, es un poco más agresiva en proponer un rol más activo para las municipalidades las que hasta entonces, tenían poco que ver con el manejo de recursos naturales. La aprobación de estas leyes ha significado cambios dramáticos, sobre todo en el sector forestal, para el rol de las instituciones forestales del sistema público, y para regular el acceso de los actores forestales a los recursos del bosque, así como de las reglas de juego para usar esos recursos. Aunque el proceso para definir esas reglas demoró casi una década, e involucró bastante participación social, eso no quiere decir que todas ellas hayan sido consensuadas.

Actualmente, no existe una política forestal o de tierras explícita, pero la nueva legislación de tierras y forestal conlleva implícitamente elementos de política pública. Sin embargo, mientras la primera estuvo más enfocada a determinar procedimientos para la regularización de la propiedad de la tierra –definiendo los mecanismos para la implementación del saneamiento y titulación de la propiedad agraria–, la segunda está más orientada a regular el manejo forestal, principalmente para el aprovechamiento de madera, así como impuestos, y mecanismos de fiscalización y sanciones. La urgencia para resolver esos temas hizo perder de vista

otros quizás igual de importantes que deberían también ser parte de una política pública de tierras y forestal. Entre ellos, temas de restauración de paisajes, asentamientos humanos, y financiamiento, entre otros, fueron gradualmente relegados. Pese a que han existido algunas iniciativas para discutir una política de tierras y forestal, estos son temas tan sensibles que muchos de los actores prefieren dejar las cosas como están, en tanto existe la percepción de que ampliar el debate de políticas hacia nuevos temas, o intentar repensar las actuales reglas de juego podría generar incluso mayores niveles de conflicto que serían difíciles de resolver.

De manera paralela han ingresado en la agenda de políticas otros temas igualmente importantes, como aquellos relacionados con el desarrollo económico local y alivio a la pobreza, aun-

que éstas son agendas que se han desarrollado de forma relativamente independiente a la agenda de conservación, o de manejo de los recursos forestales. Es así que los vínculos existentes entre alivio a la pobreza y conservación, o desarrollo local y manejo de los recursos forestales, todavía no se han introducido de manera muy explícita en el diálogo nacional de políticas. Sin embargo, es previsible suponer que no pasará mucho tiempo hasta que esos temas capturen la atención de los políticos y otros funcionarios clave en los procesos de decisión de política pública, por su importancia en la agenda internacional y en los intereses locales y/o municipales que con mayor frecuencia buscan soluciones más integrales para resolver los problemas que enfrentan de crecimiento económico y alivio a la pobreza pero conservando su capital natural.



### **3. El sistema de gobierno descentralizado**

#### **1. El lento recorrido de la inclusión social**

En Bolivia ha sido lento el proceso de inclusión de la población, principalmente rural, en la política local, aunque ha mejorado desde la ampliación de la participación social a través de la municipalización. Pese a todos los esfuerzos realizados en los últimos años, en especial por medio de la puesta en marcha de un proceso de descentralización política, las organizaciones sociales, sobre todo de los grupos marginados de indígenas, campesinos y pobres de las ciudades, todavía enfrentan importantes obstáculos que limitan su participación<sup>4</sup>.

A mediados de los años setenta se inició en el país un relativo proceso de desconcentración de algunas funciones estatales, principalmente las relacionadas con la promoción del desarrollo e infraestructura productiva a través de la creación de las corporaciones de desarrollo departamentales, las que capturaron una porción de las regalías petroleras. En el nivel departamental, dichas corporaciones fueron las agencias estatales más importantes, con cierta autonomía de gestión, y tuvieron a su cargo el manejo de recursos de inversión públicos. No obstante, sus presidentes eran elegidos desde el gobierno central, y muchas veces los recursos invertidos obedecieron intereses de fuera de las

---

<sup>4</sup> Pese a esto, existe un importante movimiento indígena que ha ampliado los espacios de participación de estas poblaciones en espacios de toma de decisiones, aunque la participación en muchos casos ha sido capturada por elites que no necesariamente expresan las demandas de los grupos locales. Ese es posiblemente también el caso del movimiento social campesino, el que cada vez con mayor fuerza busca canales partidarios formales para expresar sus demandas, pero a través de liderazgos burocratizados.

regiones. A principios de los años ochenta se produjo un paso importante en la construcción de la democracia representativa y acompañando a la caída de los regímenes militares, se empezaron a elegir autoridades municipales por votación directa, pero las alcaldías tenían sus responsabilidades restringidas sólo a los centros urbanos.

En 1994 se dio un paso hacia la municipalización del país, a través de la Ley de Participación Popular (LPP). Esta ley básicamente amplió la jurisdicción de las municipalidades desde los centros urbanos hacia toda el área rural de la sección de provincia y transfirió nuevas responsabilidades a los gobiernos municipales en las áreas de educación, salud, y caminos vecinales<sup>5</sup>. La LPP transfirió 20% de los ingresos nacionales a 327 municipios (llamados recursos de co-participación), a través de un sistema de distribución basado en el tamaño de la población de esos municipios. Además, reconoció legalmente a las organizaciones ciudadanas de base territorial –sean comunidades indígenas, sindicatos campesinos, o juntas vecinales en las ciudades–, abrió canales de participación de esas organizaciones en la planificación del gasto municipal y les dio facultades para fiscalizar a los alcaldes a través de la constitución de comités de vigilancia.

En 1995 se aprobó una Ley de Descentralización Administrativa que no tuvo tantas repercusiones como la LPP pero extinguió las corporaciones delegando sus responsabilidades a las prefecturas o gobiernos departamentales. Los prefectos eran antes elegidos por el Presidente de la República y fue sólo desde diciembre de 2005 que son electos democráticamente. Las dos leyes mencionadas implicaron un importante avance hacia la descentralización administrativa y política en el país, aunque todavía con importantes restricciones. Ellas estuvieron principalmente referidas a la escasa autonomía de los gobiernos departamentales para tomar decisiones por fuera de la línea del gobierno central, y al hecho que la política local estaba mediada por los partidos políticos con pocas posibilidades para la elección de candidatos locales independientes de corrientes de poder partidario. No obstante, se han diseñado algunos mecanismos para superar ese tipo de restricciones.

Con la finalidad de facilitar la participación se han creado los consejos provinciales de participación popular, órganos consultivos que acompañan la implementación de los planes de desarrollo, aunque casi no han funcionado. En cambio, los consejos departamentales son integrados por un repre-

---

<sup>5</sup> Bolivia administrativamente está dividido en departamentos, los que a su vez se dividen en provincias, y éstas en municipalidades, las que constituyen las unidades administrativas menores. Los departamentos tienen un Prefecto que es elegido directamente por el presidente, y cada municipalidad tiene un gobierno municipal compuesto por el Alcalde y el Concejo Municipal que es el órgano legislativo.



sentante de cada provincia quienes son elegidos por los concejales municipales, por lo general personas que no ocupan otro cargo público. Dichos consejos son órganos de consulta, control y fiscalización que han sido instalados en todos los departamentos, y en algunos de ellos tienen un rol bastante activo en seguir las acciones de los prefectos. Entre sus principales funciones están las de aprobar los planes de desarrollo departamental, el presupuesto departamental, y fiscalizar las acciones de los prefectos. Usualmente son susceptibles a manipulaciones políticas de los partidos más fuertes. En el nivel municipal se han constituido los comités de vigilancia –designados por las organizaciones sociales territoriales– con las labores de fiscalizar el trabajo de los alcaldes. Es bastante diversa la experiencia de esos comités siendo su mayor desafío el de mantener su independencia y neutralidad política.

Para facilitar mejores canales de participación de la ciudadanía en la elección de las autoridades municipales, y romper el monopolio de los partidos políticos, desde el 2004 se ha permitido la participación de organizaciones ciudadanas, las que constituyen organizaciones políticas locales, en las elecciones municipales<sup>6</sup>. Más de 900 agrupaciones ciudadanas y pueblos in-

dígenas expresaron su intención de participar en esas elecciones y algo más de 400 lo consiguieron. Es decir, lo que podría representar un paso importante para facilitar la participación ciudadana en las elecciones, todavía no ha tenido los impactos esperados. Esto principalmente se ha explicado porque las agrupaciones no tomaron la iniciativa, mostraron una débil capacidad para influir en la campaña electoral y no lograron encarnar la renovación, además de que, en varios casos, los liderazgos partidarios tradicionales han hecho uso de las organizaciones ciudadanas para perpetuar el control de los espacios de gobierno local (Romero 2005).

Aunque no existen prácticas de participación directa de la población a través de cabildos y referendos, estos mecanismos han comenzado a ser utilizados en el último tiempo para expresar demandas de sectores de la sociedad ante la crisis de representación del sistema político partidario. En enero del 2005, el comité cívico de Santa Cruz convocó un cabildo para apoyar la demanda de autonomía del departamento de Santa Cruz. El objetivo de este movimiento fue demandar mayores autonomías para la toma de decisiones de política pública en el ámbito departamental y en el uso de las recaudacio-

---

<sup>6</sup> Con la nueva disposición legal, una agrupación ciudadana puede obtener su personería jurídica presentando firmas equivalentes al 2% de los votos emitidos en la última elección municipal en la(s) alcaldía(s) donde desea participar. Los pueblos indígenas pueden postular candidatos en los municipios donde obtuvieron su reconocimiento de personalidad jurídica como pueblo indígena.

nes fiscales departamentales, a través de la consolidación de las prefecturas como gobiernos departamentales. Los pasos adoptados como resultado de este proceso han sido, el primero, la elección de prefectos para todos los departamentos por voto directo en diciembre del 2005 –los que antes eran elegidos desde el gobierno central–, y el segundo, será la convocatoria a un referéndum sobre autonomías. Otro tema saliente en la agenda boliviana es la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Existe una pugna bastante grande, de diferentes grupos sociales de presión, en relación a sus posiciones para dicha Asamblea.

## **2. La incorporación gradual de la planificación participativa**

El proceso de descentralización ha sido acompañado por iniciativas para ajustar el sistema de planificación participativa del desarrollo y de la inversión pública. Desde los municipios se ha alentado la elaboración de planes quinquenales de desarrollo municipal, con participación de miembros de las comunidades rurales y juntas de vecinos en áreas urbanas, los que cada año deberían traducirse en planes operativos de inversión municipal. Asimismo, las prefecturas deben rea-

lizar esfuerzos para la elaboración de planes de desarrollo departamental que recojan las perspectivas locales enunciadas en los planes de desarrollo municipales e incorporen una planificación más estratégica. Este último tipo de planificación continuó realizándose al nivel del gobierno central<sup>7</sup>. No ha sido fácil implementar este proceso de planificación de la inversión pública desde abajo para recoger de manera más eficiente la demanda social por servicios e infraestructura, además de haberse cometido varias fallas en el proceso (Galindo 2004). En muchos casos la participación no ha sido genuina y los gobiernos no siempre han respetado los planes diseñados.

De manera paralela se ha promovido un tipo de planificación territorial, aunque poco articulada con la planificación de la inversión pública, a través de la elaboración de planes de uso del suelo en el nivel departamental (PLUS), y la formulación de planes de ordenamiento territorial a nivel más detallado en correspondencia con los PLUS. Actualmente, la mayoría de los departamentos del país cuentan con un plan de uso del suelo –al menos aquellos localizados en ecosistemas tropicales– pero la elaboración de planes de ordenamiento municipal ha sido un proceso bastante lento. Hoy, el 12% de

---

<sup>7</sup> Este proceso ha quedado formalizado en el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), el que establece que la planificación estratégica es de nivel nacional y la planificación participativa de nivel municipal, mientras que la departamental es una mezcla ambos tipos de planificación.

los municipios tienen estudios concluidos de ordenamiento territorial y un 10% han recién iniciado esos procesos (Unidad de Ordenamiento Territorial 2004). El lento avance de la planificación territorial a nivel municipal se debe a sus altos costos y a que ésta tiende a convertirse en un instrumento burocrático de ordenamiento con pocas implicaciones prácticas, lo que lo hace poco atractivo.

Hasta ahora no se ha logrado integrar la planificación participativa de desarrollo con la planificación territorial municipal. Son pocos los municipios que han logrado construir una visión común sobre el tipo de uso que quieren hacer de sus recursos naturales, y sobre cuáles serían las estrategias y los recursos necesarios para alcanzar las metas propuestas en sus planes. Pese a todos los esfuerzos invertidos en la planificación desde los gobiernos nacionales y departamentales, éstos todavía no son usados como herramientas para el desarrollo local, la mejora del bienestar de la población y la conservación de los recursos naturales. Además, las instituciones trabajando con los municipios se interesan poco en esos instrumentos, las poblaciones consideran que su elaboración fue poco participativa y las alcaldías se guían más por intereses inmediatos que por los objetivos de largo plazo contenidos en dichos planes.

### **3. Los pasos hacia la descentralización fiscal**

Un elemento importante de la descentralización en Bolivia constituye el programa de alivio a la deuda, conocido como HIPC<sup>8</sup> I suscrito en 1997, que dio como resultado la condonación de la deuda del país de US\$ 760 millones por acreedores multilaterales y bilaterales. En el 2001 se suscribe la condonación de US\$ 1,300 millones con el HIPC II, montos a ser distribuidos durante 15 años a partir de esa fecha (Velásquez 2004). Los países acreedores, como parte del acuerdo, exigen al país formular una estrategia de reducción de la pobreza participativa con la sociedad civil para determinar el uso de esos recursos. Este proceso generado en el 2000 se desarrolló a través de una dinámica de diálogo formalizada a través de una Ley del Diálogo Nacional (No. 2235), por la cual los municipios constituyen actores clave en la implementación de la estrategia de alivio a la pobreza. La redistribución de esos recursos se determina por criterios de pobreza basada en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y son administrados por el Directorio Único de Fondos (DUF) que fusionó otros fondos existentes.

Entonces, la Ley del Diálogo Nacional otorga a los municipios fondos adicionales a los de co-participación

---

<sup>8</sup> HIPC por sus siglas en inglés (Highly Indebted Poor Countries), o Países Pobres Altamente Endeudados.

tributaria<sup>9</sup>. Parte de estos recursos, no obstante, es retenido por el gobierno central para ser destinado a cubrir gastos de salud y educación que todavía son financiados a nivel central. Descontando esos recursos, el saldo de recursos disponibles se encontraría entre el 56.2% y el 56.8% del total de recursos asignados anualmente por el HIPC II, quedando cerca del 43% a ser administrado por el gobierno central en inversiones sectoriales. Los techos de distribución de los recursos de co-participación tributaria coinciden con los niveles de recaudación de impuestos en el nivel nacional por lo que dependen del nivel de actividad económica en el país. Estos recursos han variado de US\$ 62 millones en 1994 a US\$ 172 millones en el 2004. No obstante, el índice per capita de estos recursos, ha evolucionado de US\$ 10 en 1994 a US\$ 21 en el 2004, aunque su punto más alto con US\$ 32 en 1998 (Velásquez 2004).

El Estado está capturando mayores rentas por el uso de los recursos forestales en relación al pasado, puesto que antes las empresas evadían el pago de impuestos, situación que era facilitada por una extendida corrupción en el ser-

vicio forestal. Hoy existe un sistema más transparente de cobro de patentes forestales, aunque ha sido modificado para reducir la carga fiscal sobre las concesiones forestales. Esto ha reducido la cantidad de recursos financieros apropiados por el Estado en cerca de la mitad, de US\$ 10 millones en 1997/98 a US\$ 5.2 millones en el 2003 (Cuadro 1). Una parte de esos recursos se transfieren a las municipalidades, en una proporción que decrece a lo largo del tiempo. La participación de las municipalidades ha disminuido de US\$ 2.1 millones a US\$ 734 mil durante ese período<sup>10</sup>.

Adicionalmente, las municipalidades tienen derecho al cobro de impuestos sobre bienes inmuebles urbanos y rurales, además de vehículos. Mientras que gran parte de las municipalidades obtiene algunos ingresos por concepto de inmuebles urbanos, el cobro de impuestos a la propiedad rural todavía no es extensivo, debido a la falta de catastros de la misma, lo que constituye el último paso del proceso de saneamiento de tierras. Las municipalidades son autónomas en el uso de estos recursos. No obstante, a excepción de las ciudades capitales, los recur-

<sup>9</sup> De acuerdo a la Ley del Diálogo Nacional, los fondos del HIPC deben ser distribuidos de la siguiente manera: el 20% se destina a mejorar la calidad de servicios de educación, el 10% a la calidad de los servicios de salud, y el 70% deberían ser asignados a proyectos de infraestructura productiva y social.

<sup>10</sup> El sistema de la patente forestal fue modificado por el Decreto Supremo No. 27204 en mayo del 2003. En la nueva modalidad, los concesionarios y propietarios individuales pagan 1 US\$/ha únicamente por el área anual intervenida más una Tarifa de Regulación Forestal (TRF) a la SF, medida en Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV) de acuerdo a la siguiente escala: concesiones, 35 UFV, ASLs, 20. Los indígenas no pagan nada. Mientras que la patente por superficie se distribuye entre las prefecturas y municipalidades de acuerdo a las alícuotas preestablecidas, la TRF se destina íntegramente a la SF. Eso explica la reducción de los ingresos por concepto de la patente forestal en las prefecturas y municipios.

son propios que las municipalidades generan son todavía escasos.

#### 4. Descentralización y alivio a la pobreza

La dinámica social iniciada con la Ley del Diálogo desembocó en la formulación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Entonces, el Diálogo Nacional fue instituido como mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza. Este proceso estuvo basado en reuniones municipales organizadas en el nivel local y territorial, y en reuniones departamentales que fueron organizadas en un nivel regional y funcional. La formulación de la estrategia incluyó tres agendas (económica, social y política), destinadas a la identificación de problemas y soluciones. Para su implementación, la EBRP debía usar los recursos del HIPC II con el fin de financiar las iniciativas y acciones desarrolladas a nivel municipal, siendo que las municipalidades constituyen los actores claves en la operacionalización de dicha estrategia. La EBRP fue formulada el 2001, y debería ser actualizada periódicamente cada tres años (Gobierno de Bolivia 2001).

La estrategia ha privilegiado dos pilares básicos. Por un lado, la genera-

ción de ingreso y empleo a través de la promoción del desarrollo rural por medio de infraestructura de irrigación y micro-irrigación, la promoción de micro-empresas y pequeños negocios rurales, las micro-finanzas, la construcción de caminos y electrificación rural. Por otro lado, enfatiza el desarrollo de servicios básicos en educación primaria, salud y saneamiento básico. Revisando la ejecución de recursos del HIPC II en soporte de la estrategia, entre agosto del 2001 y junio del 2003, los municipios recibieron US\$ 137 millones pero ejecutaron sólo US\$ 87 millones (equivalente a 63%) (Velásquez 2004). Esto se ha explicado, por una parte, por la ausencia de contrapartes financieras de las municipalidades para el uso de recursos del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS). Por otra parte, las demoras financieras y administrativas internas del sistema de transferencias intergubernamentales también han influido en la baja ejecución.

En el 2002, el gobierno central recortó parte de los recursos destinados a las municipalidades, particularmente aquellos recursos denominados "Más allá del HIPC II", y los destinó al Tesoro General de la Nación (DS 26878)<sup>11</sup>. Esta disposición ha significado un recorte en los ingresos de las municipalidades en cerca de US\$ 33 millones en el 2003, el misma que fue estimado en US\$ 35 mi-

<sup>11</sup> Inicialmente se tenía estimada una condonación de la deuda externa de Bolivia, en US\$ 1,300 millones, pero después de negociaciones, esta suma se incrementó a US\$ 1,560 millones, denominándose a la diferencia Fondos HIPC II Plus.

llones para los años 2004 y 2005 (Poder Local, abril 2005).

La EBRP hizo poco énfasis en la dimensión productiva para el alivio a la pobreza, la que parcialmente ha sido superada por la "Revisión de la EBRP 2004-2007". Esta última concentra su atención en la necesidad de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa productiva (Gobierno de Bolivia 2003). La revisión considera que la EBRP careció de definición de prioridades estratégicas, magnificó la dispersión de la inversión pública y descuidó el uso de instrumen-

tos alternativos de fomento para el desarrollo productivo. Las nuevas prioridades giran en torno al desarrollo de la empresa de pequeña y mediana escala a través del desarrollo de infraestructura productiva, acceso a tierra, agua, y recursos naturales, la promoción de cadenas productivas de exportación y del desarrollo económico local. Curiosamente, la revisión de la EBRP no hace mención explícita al papel de los recursos forestales en el alivio a la pobreza rural. En el 2003 se ha desarrollado un nuevo proceso de diálogo para levantar una vez más la demanda social.

## **4. Políticas públicas y gobierno de los recursos forestales**

### **1. Las reglas de juego para el uso de tierras y bosques**

Desde inicios de la década de los noventa se han dado cambios importantes en Bolivia sobre la distribución de la tierra y los bosques, y en relación a las regulaciones para normar su uso. A mediados de esa década fueron intervenidas las agencias de administración de la tierra y fusionadas en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA. Además se disolvió y creó un nuevo servicio forestal denominado Superintendencia Forestal, SF. Las funciones de estas entidades fueron modificadas drásticamente, así como las reglas del juego que estas instituciones deberían poner en práctica para promover un uso más sostenible de la tierra y los bosques. Las reformas institucionales y las nuevas regulaciones están contenidas en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y la Ley Forestal, ambas aprobadas en el año 1996.

La racionalidad básica de la legislación de tierras fue legitimar el derecho de todos los propietarios de tierra, incluyendo territorios indígenas, propiedades comunitarias y propiedades individuales de cualquier tamaño. Eso a través de un proceso de regularización de la propiedad agraria –bautizado como saneamiento– basado en su función económico-social. Una vez identificadas las propiedades privadas –individuales y colectivas–, por simple exclusión sería posible saber la superficie de las tierras públicas todavía existentes. Estas tareas han sido delegadas a empresas privadas. Aunque el saneamiento parece ser un proceso simple, en la práctica ha sido bastante costoso y burocrático y, más bien ha alentado la ocupación de tierras forestales públicas. Actualmente, después de casi diez años de iniciado el saneamiento de la propiedad agraria sólo el 13.5% del total de la superficie

nacional ha sido saneada, el 35.2% está en proceso, y el resto (51.3%) es todavía superficie por sanear (INRA 2005). Además, todo parece indicar que el área de tierras forestales sin ningún tipo de derecho es bastante pequeña.

La normatividad forestal tiende a promover un manejo más integral y sostenible de los bosques. Ella reconoce los derechos de propiedad sobre los bosques de los propietarios de la tierra –sean individuales o colectivos– y además reconoce el derecho exclusivo de las poblaciones indígenas a usar los recursos forestales dentro de sus territorios. Asimismo, otorga tierras forestales públicas tanto a empresas como a usuarios forestales locales –bautizados como Asociaciones Sociales del Lugar, ASLs– a través de concesiones de largo plazo. Cualquier tipo de aprovechamiento comercial de bosques –sea en propiedades privadas, territorios indígenas o concesiones forestales– precisa de un plan general de manejo forestal (PGMF) para garantizar la aplicación de buenas prácticas de aprovechamiento. Los impuestos por el uso de bosques se pagan por superficie en lugar de volumen<sup>12</sup>. La conversión de bosques a usos agrícolas también requiere de planes de

desmante. Para garantizar que los desmontes sólo se produzcan en áreas aptas para la agricultura, los propietarios deben elaborar planes de ordenamiento predial (POPs)<sup>13</sup>.

En resumen, la lógica de la legislación agraria y forestal es devolver los derechos propietarios de los bosques a los propietarios privados y/o garantizar condiciones seguras y de largo plazo para el uso forestal en tierras públicas, pero todos los actores deben someterse a normas específicas de uso de las tierras y bosques según una serie de estándares técnicos. No obstante, la dificultad para implementar esos estándares, sobre todo para los productores en pequeña escala, se debe principalmente a sus altos costos de transacción, lo que hace más fácil sacar madera con planes de desmante. Para permitir la aplicación de esas regulaciones, la SF ha acudido a una serie de medidas de excepción que han flexibilizado las normas como por ejemplo: la posibilidad de extraer madera de áreas no mayores a 3 ha con un plan simplificado, de realizar varios planes de 200 ha en una sola propiedad, de aprovechar madera sólo con planes anuales en reservas municipales y la rebaja de las patentes.

<sup>12</sup> La patente forestal aprobada por la Ley Forestal corresponde a US\$ 1 por hectárea de la superficie total de la concesión forestal. Los pueblos indígenas y las ASLs debían pagar sólo por el área aprovechada anualmente. Las patentes de aprovechamiento son distribuidas de la siguiente manera: 35% para las prefecturas, 25% para las municipalidades, 10% para el FONABOSQUE y 30% para la SF. De las patentes de desmante, 25% se destina a las prefecturas, 25% a las municipalidades y 50% al FONABOSQUE. Como se explicó anteriormente, este sistema ha sufrido algunos ajustes, aunque las alicuotas de distribución permanecen las mismas. Véase nota 9.

<sup>13</sup> Estos no son otra cosa que planes de aptitud del suelo detallados a nivel de finca o predio rural.



## 2. La descentralización del sistema forestal público<sup>14</sup>

Las reformas a las normas forestales han sido acompañadas por profundas transformaciones institucionales. El antiguo Centro de Desarrollo Forestal (CDF) ha sido sustituido por la SF como la entidad reguladora. El Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS) cumple funciones normativas mientras que el Fondo para el Desarrollo Forestal (FONABOSQUE) debería encargarse de apoyar financieramente iniciativas de manejo. El MDS está a cargo de formular las estrategias, políticas y normas forestales, clasificar las tierras y evaluar su potencial forestal, demarcar las áreas de concesión forestal y promover la investigación, extensión y educación. La SF es central en el nuevo sistema porque está a cargo de asignar las concesiones forestales, autorizar permisos forestales, aprobar planes de manejo y de aprovisionamiento de materia prima, monitorear el transporte de productos forestales y confiscar madera ilegal, así como supervisar el manejo forestal. Es preciso indicar que el FONABOSQUE no ha funcionado nunca.

Las prefecturas son responsables de formular planes de desarrollo forestal departamental, hacerse cargo de la investigación y extensión forestal y apoyar con acciones de fortalecimiento a los

gobiernos municipales de sus respectivos departamentos. Únicamente la Prefectura de Santa Cruz y más recientemente la de Pando, ha sido la más activa tratando de implementar, con diversas dificultades, las responsabilidades que le han sido delegadas. La mayor parte de los recursos no necesariamente han ido a financiar actividades en el sector forestal sino acciones no vinculadas con los bosques. Además, el trabajo de las prefecturas no ha sido planificado sino que ha respondido a iniciativas de corto plazo, y muchas veces ha sido guiado por motivaciones políticas. Es por eso que, por ejemplo, mientras la prefectura de Santa Cruz ha privilegiado el equipamiento de las unidades forestales municipales (UFMs), la de Pando se ha dedicado a elaborar planes de manejo forestal para comunidades supliendo las labores de las UFMs.

Actualmente una buena parte de las municipalidades cuentan con una UFM, aunque muchas veces ellas sólo tienen un técnico agrónomo o forestal pobremente equipado, y en pocos casos ellas tienen poco más de personal y equipamiento. Bajo la nueva Ley Forestal, las municipalidades pueden solicitar y administrar hasta el 20% del total de bosques públicos dentro de su jurisdicción, constituyendo las Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM), las que deben ser entregadas como concesiones

---

<sup>14</sup> Esta sección está basada en Pacheco (2003), donde se explica en detalle el nuevo marco institucional descentralizado resultante de la aplicación de la nueva Ley Forestal de 1996.

forestales a las ASLs. En la práctica, este es el mecanismo que ha sido planeado para formalizar los derechos de los extractores de madera en pequeña escala de manera que puedan realizar el aprovechamiento forestal legalmente –el que antes les estaba negado– contemplando bajo el denominativo de ASL a un amplio espectro de grupos locales<sup>15</sup>. Estos incluyen a diversos grupos conocidos antes como piratas, motosierristas e informales.

La Ley Forestal transfiere a las UFMs diversas tareas de fiscalización y control del uso de recursos forestales, entre ellas: 1) inspeccionar las actividades de las concesiones forestales y de los aserraderos, 2) inspeccionar el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en las autorizaciones de aprovechamiento y los permisos de desmonte, 3) disponer medidas preventivas de inmediato cumplimiento ante actividades que vulneren la normatividad forestal, 4) solicitar a la SF el decomiso preventivo de productos ilegales y medios de perpetración, 5) desarrollar actividades de fiscalización y control que le sean delegadas por la SF, y 6) establecer registros de plantaciones forestales y agroforestales, bosques nativos y rodales semilleros en propiedades privadas. Pacheco (2003) ofrece una descripción más detallada de las activida-

des de los gobiernos municipales. Como se puede percibir, la mayoría de las funciones están más relacionadas con el control y la fiscalización y poco con la promoción del desarrollo forestal local.

Un supuesto importante que se ha adoptado para el funcionamiento de este sistema, es que éste debería financiarse exclusivamente con los recursos provenientes de las patentes de aprovechamiento forestal y de desmontes. Lo que los diseñadores del sistema no consideraron, sin embargo, es que las concesiones se iban a resistir a pagar los montos de las patentes determinados y que la SF no iba a tener las condiciones para negociar su pago, pese a que el no pago de patentes es causal de reversión de la concesión. La reducción del monto de la patente que ahora sólo se paga por superficie anual aprovechada, ha implicado una disminución de recursos para el conjunto del sistema, pero principalmente para las prefecturas y los municipios.

### **3. Iniciativas emergentes de la gestión forestal municipal**

Como resultado del nuevo escenario de políticas han ido surgiendo iniciativas relacionadas con la gestión forestal en el nivel local, las que de una manera u otra involucran a los gobier-

<sup>15</sup> Las ASLs pueden incluir “usuarios tradicionales, comunidades campesinas, pueblos indígenas y otros usuarios del lugar que utilizan recursos forestales” (Ley Forestal, Artículo 1.II). Para ser consideradas como tales, las ASLs deben seguir un proceso de calificación ante el MDS, basado en la propuesta realizada por sus respectivos gobiernos municipales (Reglamento Ley Forestal, Art. 82.b).

nos municipales. Mientras que algunas tienen una orientación más productiva, intentando mejorar las condiciones de comunidades para manejar en condiciones más apropiadas sus recursos forestales, o aumentar la recaudación de recursos provenientes de actividades forestales, otras están más orientadas a promover acciones de conservación de los bosques. En la mayoría de los casos, no obstante, estas iniciativas también involucran la participación de proyectos forestales o de ONGs interesadas en contribuir a la gestión forestal municipal.

Por ejemplo, en la Chiquitanía en Santa Cruz, los municipios de San Ignacio de Velasco, San Miguel y San Rafael se han interesado gradualmente no sólo en respaldar las iniciativas de manejo forestal de los productores de madera en pequeña escala con concesiones en las reservas forestales municipales, sino también las de grupos comunitarios con acceso a madera. Diversos esfuerzos se están desarrollando para hacer esto posible. La cooperación española (AECI) está colocando recursos para apoyar a las municipalidades en la contratación de personal, y a instalar la infraestructura básica para el secado de la madera, además de recursos para financiar las operaciones forestales de pequeña escala. Además, la cooperación alemana (DED), y el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT), también están desarrollando esfuerzos para colaborar en la elaboración de planes de manejo en algunas comunidades. Es

posible esperar que estos esfuerzos contribuyan a desarrollar una economía forestal local más vigorosa.

El gobierno municipal de Santa Rosa del Sara, en la provincia Sara del departamento de Santa Cruz, con el apoyo del Programa de Desarrollo de las Provincias Ichilo y Sara (PRODISA), ha elaborado un plan estratégico para el desarrollo forestal del municipio en el 2002. Esto refleja el interés del gobierno local en apoyar la economía forestal local, en una zona que se ha caracterizado por ser conflictiva ante el avance de la colonización sobre un área clasificada como reserva de producción forestal permanente, conocida como la Reserva del Choré. No obstante, pese a esta presión, que indirectamente ha llevado a la intensificación de las operaciones forestales, esta área todavía es una reserva forestal significativa en el departamento. La elaboración del plan estratégico constituye un paso importante para promover el aprovechamiento forestal más ordenado con la introducción de prácticas de manejo sostenibles. Nada hace suponer que las acciones planeadas se vayan a poner en práctica, pero ello es una señal del interés institucional para lo forestal en la agenda local de prioridades de política.

En una línea más orientada a la conservación, los municipios de Bolpebra y Filadelfia, localizados en el extremo noroeste del departamento de Pando, han creado en el 2004 una mancomuni-

dad municipal con el principal objetivo de promover la constitución de un área natural de manejo integrado (ANMI), la que se extenderá por las jurisdicciones de ambos municipios. Esta iniciativa se basa en un trabajo previo de identificación de la biodiversidad biológica existente en la región desarrollado por el Centro de Investigación para la Preservación de la Amazonia (CIPA), un centro de investigación dependiente de la Universidad de Pando en colaboración con el Field Museum de Chicago. Además, ese esfuerzo llevó a la elaboración de planes de manejo participativo de los recursos de las comunidades. La idea de crear un ANMI ha sido apoyada en un autodiagnóstico realizado con las comunidades, y actualmente cuenta con el apoyo vigoroso de las administraciones municipales. Además, las autoridades municipales de Filadelfia han asumido acciones paralelas para mejorar la fiscalización sobre la extracción de madera ilegal y para mejorar el control de la castaña cosechada en el municipio.

#### **4. Desafíos para el gobierno de los recursos forestales**

Como se expuso arriba, varias acciones han sido puestas en marcha para ordenar el uso de la tierra y de los recursos forestales, desde la reforma del sistema público forestal hasta la aprobación de nuevas reglas de juego. Estas tienen como objetivos implícitos la búsqueda de un mejor gobierno de los re-

ursos forestales, y por añadidura su conservación en el largo plazo, así como el alivio de la pobreza de los usuarios forestales. La paradoja es que, pese a que existen esas acciones formales, entran en juego un conjunto de dinámicas que trabajan hacia el lado opuesto, es decir, hacia el desgobierno de los recursos forestales y, en consecuencia, llevan hacia la erosión de la base de los bienes y servicios ambientales del bosque, y promueven la concentración de los beneficios económicos de los recursos del bosque en pequeños grupos privilegiados. Cuatro son los principales factores que facilitan o obstaculizan el gobierno de los recursos forestales.

El primero tiene que ver con el hecho que no se reconoce la capacidad de los usuarios forestales para tomar decisiones propias sobre sus recursos forestales. Las políticas forestales tienen un exagerado peso en medidas de comando y control para asegurar que los bosques sean manejados de manera sostenible, aún cuando esas políticas, y sus regulaciones sean poco realistas y difíciles de implementar en la práctica. Además, muchas de las propuestas para facilitar el manejo de los bosques que acompañan a las políticas –impulsadas por proyectos forestales o instituciones de cooperación– más que favorecer la acción colectiva, o proporcionar incentivos para el buen manejo de los recursos forestales, tienden a producir conflictos innecesarios en las comunidades y a generar formas de dependencia ex-

terna. Entonces, medidas que podrían mejorar el gobierno de los bosques, tienden a generar los efectos contrarios.

El segundo factor es que la participación social es más bien retórica, al menos en lo que se refiere a la planificación de acciones en el sector forestal. De hecho, los órganos de control social en los municipios –léase comités de vigilancia– son de por sí débiles y no necesariamente legítimos. No existen experiencias de creación de instancias sociales de consulta o control social de las acciones de las municipalidades en el sector forestal y/o de recursos naturales, salvo contadas excepciones. En ese sentido, las prioridades municipales de intervención en el sector forestal, o las actividades para las cuales se deciden gastar los recursos de las patentes forestales, responden más a decisiones aisladas de los técnicos de las UFMs, o a intereses políticos de los alcaldes. Estas prioridades raramente se negocian en los procesos de planificación participativa que llevan adelante los alcaldes para elaborar sus planes operativos anuales.

El tercer factor es que se ha puesto mucho peso en la fiscalización y el control, debido a la fuerte influencia de una visión recaudadora. Los pocos recursos de los que dispone el sistema llevan, en consecuencia, a un mayor interés por parte de las instituciones forestales –sean la SF y/o las UFMs– en aumentar la recaudación de recursos de patentes forestales, principalmente de desmonte,

para financiar sus operaciones. Ello lleva a que se privilegien las acciones de control de las operaciones ilegales. Actualmente, el conjunto del sistema público forestal se financia más con recursos provenientes de desmontes, lo que puede significar dos cosas. Por un lado, se reduce la cuantía de desmontes ilegales, y por otro lado, cada vez existe más presión por conversión de la frontera agrícola. Dicho fenómeno ha hecho perder de vista que para el gobierno de los recursos forestales, las acciones de planificación territorial del uso de los recursos naturales, y el desarrollo de iniciativas para promover el desarrollo forestal local tienen igual o mayor importancia. El exagerado peso puesto en la fiscalización ha marginado estas otras acciones.

Finalmente, el último factor es la persistencia de la corrupción y clientelismo en el nivel local. Al respecto, no es posible sostener que estos fenómenos sean peores o más nocivos que la corrupción y el clientelismo observado en el gobierno central. La corrupción usualmente se alimenta de la ilegalidad que, aunque favorece tanto a los usuarios forestales más pobres como a los más adinerados, ella tiende en última instancia a beneficiar a aquellos que pueden pagar los sobornos para corromper a los funcionarios públicos y sacar provecho de ello. El clientelismo también se reproduce en el nivel local, cuando se pagan favores a cambio de votos con recursos de las municipalida-

des, o se evita la fiscalización a crímenes forestales evidentes. Esto lleva a perpetuar redes informales que sólo tienden a reforzar el poder político de ciertas elites en el nivel local, y a favorecer sus aspiraciones de enriquecimiento basado en recursos públicos.

Los cuatro factores anotados sugieren que las políticas y regulaciones propuestas para mejorar el gobierno de los recursos forestales no son suficientes, ni tal vez las más apropiadas para alcanzar los resultados que se esperaban. Los temas que todavía permanecen sin resolver tienen relación, por un lado, con una

dimensión política vinculada a la necesidad de mayor inclusión de los grupos marginados para aumentar su influencia en la toma de decisiones no sólo sobre acciones en el nivel local sino sobre políticas de orden nacional, y de mayores controles sociales para favorecer una mejor rendición de cuentas de las autoridades a las poblaciones. Por otro lado, existe una dimensión económica que ha sido casi olvidada, particularmente en relación a promover acciones de apoyo para productores ocasionales o en pequeña escala de madera y de otros recursos no maderables, tanto en las estrategias municipales como nacionales.

## 5. Disputas por el poder y pugnas institucionales

### 1. Gobierno central versus gobiernos municipales

La descentralización ha introducido un nuevo balance de poderes en la institucionalidad pública y, por consiguiente, también en el sistema público forestal. Las prefecturas han gravitado poco en el nuevo orden de cosas, pero no ha acontecido lo mismo con los gobiernos municipales. Las nuevas funciones asumidas en diversas áreas han hecho de ellos interlocutores importantes no sólo para el gobierno central sino también para la cooperación y los proyectos de desarrollo. A ello también ha contribuido el supuesto de que los gobiernos municipales representarían más legítimamente las aspiraciones de las poblaciones locales, aunque en la mayoría de los casos, no ha sido así.

Muchos esfuerzos se han hecho desde el gobierno central para desarro-

llar capacidades en el nivel municipal, no sólo de planificación de la inversión, sino también administrativas y de manejo financiero de los recursos en concordancia con los sistemas nacionales. Además, el hecho de que los municipios comenzaron a contar con más recursos financieros también ha servido para atraer personal más calificado a trabajar en las unidades técnicas municipales, aunque ello ha dependido del tamaño de los presupuestos municipales. En el sector de recursos naturales, y forestal, aunque las UFMs han demandado la contratación de personal técnico, no se han destinado recursos complementarios desde el gobierno central –a excepción del apoyo eventual de algunas prefecturas y de proyectos de cooperación– en el equipamiento de esas unidades, y además en el entrenamiento en cuestiones que están por fuera de la parte técnica forestal, como en manejo de conflictos

que demandan gran parte de la atención de esos funcionarios.

A poco tiempo de iniciado el proceso de descentralización, la SF resistió la intervención de los gobiernos municipales en cuestiones forestales no colaborando con ellos, o dándoles poca información. Esta no fue una política deliberada de la SF pero de algunos técnicos trabajando en oficinas regionales. El argumento fue, por un lado, que las UFMs estaban muy politizadas, y por consiguiente, tendían a privilegiar a los grupos locales más influyentes –muchas veces madereros locales o motosierristas–, y por otro, que ellas simplemente no tenían la capacidad técnica para desarrollar sus funciones. La disminución de los recursos para financiar el conjunto del sistema, y las dificultades para cumplir con las funciones de fiscalización, ha llevado a que la SF, en forma progresiva, busque la colaboración de las UFMs, tanto para legitimar sus acciones en el nivel local, como para ampliar su capacidad operativa de control. En algunos casos, esta colaboración, y las demandas de las UFMs para expandir sus funciones han derivado en la suscripción de acuerdos formales de delegación de funciones por parte de la SF.

Hasta el año 2005, la SF ha delegado funciones relacionadas con la gestión de recursos forestales a cinco municipalidades localizadas en el departamento de Santa Cruz (Vallegrande, San Julián, Porongo, San Miguel y San Ig-

nacio). Estas funciones incluyen: 1) la autorización del aprovechamiento forestal para uso propio hasta un volumen de 2,000 pies tablares de productos forestales, 2) la autorización de desmontes hasta superficies no mayores a una hectárea, 3) la autorización de aprovechamientos forestales en superficies de hasta tres hectáreas, 4) los decomisos provisionales de productos forestales ilegales y su remisión a la SF, y 5) la verificación de centros de procesamiento y transformación de materia prima. La delegación de facultades técnicas y de control a las UFMs no releva a la SF del ejercicio de sus funciones y atribuciones. En el departamento de Pando se está produciendo la delegación progresiva de funciones a dos municipalidades (Porvenir y Filadelfia), siendo una de las principales atribuciones de las UFMs el control del origen de la castaña y el cobro de las respectivas patentes. La declaración del origen de la castaña tiene importantes implicaciones para la devolución de las patentes forestales.

## **2. Elites económicas locales versus liderazgos sociales**

La descentralización ha implicado cambios en la política local. Desde que los gobiernos municipales tienen recursos para invertir localmente, y los alcaldes constituyen actores más importantes en el sistema político, los actores locales tratan de ocupar esos cargos de autoridad con mayor insistencia. En el



pasado, las alcaldías fueron el refugio de las elites locales, quienes usaron las mismas para reforzar su influencia en la toma de decisiones usualmente para aumentar sus beneficios grupales, y para ganar privilegios que de otra manera no los tendrían. Pero gradualmente los movimientos sociales han irrumpido en la política local. En principio su llegada fue a través de liderazgos locales reconocidos que fueron cooptados por los partidos políticos en su búsqueda de un mayor caudal electoral, aunque también fue una práctica común que líderes locales se prestaran siglas partidarias para postularse a las elecciones.

En general, las elites económicas tradicionales persisten en aquellas áreas donde se han desarrollado fronteras empresariales, donde la iniciativa privada de mediana y grande escala se ha impuesto para el desarrollo de las actividades productivas (como en municipios de la región integrada, la Chiquitania cruceña, y los llanos benianos). Por otro lado, los movimientos sociales persisten en áreas donde fronteras populistas se han expandido como producto de la colonización con el arribo de pequeños productores (casos típicos son las áreas de colonización del norte cruceño y el Chapare), o en aquellas zonas de asentamientos indígenas tradicionales. Con el avance de las presiones de ocupación de fronteras existe una mayor presión sobre tierras públicas, tendiendo a emerger fronteras híbridas cuando existe una disputa abierta por

el control político entre elites económicas tradicionales y líderes surgidos de los movimientos sociales. La definición del poder político local influye en la construcción de la frontera agrícola.

Los municipios donde emergen propuestas políticas desde movimientos sociales tienden usualmente a ser más democráticos por su conexión directa con las organizaciones sindicales agrarias que dan soporte a esos movimientos, o con las organizaciones indígenas. En estos casos existe un mayor control social sobre las autoridades municipales, y es mayor la probabilidad de que los recursos municipales se inviertan mejor para satisfacer las demandas de esas poblaciones. No obstante, las relaciones orgánicas entre alcaldes con el movimiento social no garantizan en absoluto una buena gestión de la administración municipal. Existen varios casos en los que alcaldes campesinos o indígenas no han conseguido su reelección debido a deficientes gestiones municipales, lo que indirectamente ha incidido en la pérdida de influencia política del movimiento social, habiendo el poder local retornado a las elites políticas tradicionales.

Existe cierta relación entre el grupo que controla el poder político local con el uso de los recursos naturales. Las perspectivas para alcanzar un uso más ordenado de los recursos naturales, particularmente de los bosques, será más lejana en aquellos municipios donde el

poder es controlado por grupos que no hacen un uso sostenible de los bosques o promueven su conversión hacia usos agrícolas. Por el contrario, es posible suponer que será más fácil conseguir un manejo más sostenible de los bosques, y con mejor distribución de los beneficios económicos de las actividades forestales, en municipios donde el poder político es controlado por grupos que basan su reproducción socio-económica en actividades menos predatorias de esos recursos o cuyos objetivos socio-políticos son más cercanos a los objetivos de desarrollo sostenible.

### **3. Organizaciones tradicionales versus grupos asociativos**

La titulación de tierras como tierras comunitarias de origen (TCOs) a favor de los pueblos indígenas y la titulación comunitaria de tierras para grupos agroextractivistas de la Amazonia han reforzado una corriente hacia la devolución de decisiones sobre el uso de los recursos naturales a las poblaciones locales. Eso en cierto modo ha fortalecido y legitimado las organizaciones sociales indígenas y comunitarias ante las otras instituciones de la sociedad y el sistema político. Además, desde el Estado se ha propiciado el reconocimiento jurídico de todos los grupos locales organizados con alguna referencia territorial –sean sindicatos agrarios en las

áreas rurales o juntas vecinales en las ciudades– como Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). Esto ha dado un status legal formal que antes no tenían todas esas organizaciones, aunque en algunos casos se ha producido un divorcio entre la organización tradicional existente con la OTB, produciendo conflictos de liderazgo al interior de las organizaciones campesinas e indígenas.

Es común que los proyectos forestales promuevan la creación de grupos asociativos<sup>16</sup> con los miembros de las comunidades indígenas o grupos de colonos que quieren llevar adelante operaciones de manejo forestal. El interés de estos grupos no siempre coincide con los intereses de las familias que quedan por fuera de las iniciativas para el manejo forestal, y en ocasiones se generan tensiones para el manejo de los recursos forestales, sobre todo cuando no existe una buena definición interna de los derechos de acceso sobre esos recursos. Problemas de indefinición de derechos también afectan a comunidades donde se extraen recursos no maderables. Por ejemplo, en Pando, donde recientemente han sido otorgados derechos de propiedad comunitarios, las familias disputan el acceso de los árboles de castaña por falta de una definición clara de derechos de acceso y/o definición de linderos. En otros casos, los grupos de liderazgo local no representan los intereses de las poblaciones que agrupan. Al respecto, es bastan-

---

<sup>16</sup> Actualmente son poco más de 60 las unidades forestales indígenas (UFI).

te conocido el caso de la TCO Guarayos donde una fracción de los dirigentes indígenas inició el comercio de tierras de parte del área demandada para todo el pueblo indígena.

#### **4. Políticas agraristas versus políticas forestales**

En teoría, las municipalidades deberían intervenir en el ordenamiento territorial de sus jurisdicciones y fiscalizar las conversiones de uso y el buen uso de los recursos forestales. Como se mencionó, son importantes las dificultades para que ellos se involucren activamente en esas acciones, sobre todo en la planificación del uso de recursos en el largo plazo. Además, los gobiernos municipales tienen poca o ninguna influencia sobre algunos de los más importantes factores que determinan los incentivos de uso del suelo, en particular aquellos relacionados con la seguridad de tenencia de la tierra, el desarrollo de infraestructura de caminos, y la clasificación de áreas protegidas o de áreas para aprovechamiento forestal. La disputa entre visiones agraristas y forestales de desarrollo, en cierta forma se resumen en las disputas que existen entre la Superintendencia Agraria (SA) con la SF. Los municipios han sido actores un tanto pasivos en la definición de políticas en alguno de los dos sentidos.

En el 2001, la SA elaboró un mapa de capacidades de uso del suelo donde se

indicaba que gran parte de las tierras forestales tenían aptitudes para algún tipo de actividad agropecuaria. En vista de la señal negativa que eso podía tener para la conservación de los bosques, la SF definió e hizo aprobar por el MDS la “mancha verde” ese mismo año. Ella consiste en 41 millones de hectáreas –del total de la superficie boscosa boliviana– que han sido reconocidas como tierras de producción forestal permanente, de las cuales 26% serían para protección y alrededor de 30.5 millones de hectáreas estarían destinadas para manejo forestal. Esa mancha corresponde con todas las áreas verdes definidas como tales por los planes departamentales de uso del suelo, sean bosques para uso forestal o áreas protegidas. Pero una parte de esas áreas forestales se encuentran en los límites de expansión de la frontera agrícola. En ese sentido, impedir la conversión de bosques a otros usos habría sido detener el crecimiento de la frontera agrícola.

La salida para permitir la expansión de la frontera agrícola sobre las áreas forestales dentro de la mancha verde viene dada por los POPs. En la medida en que éstos son instrumentos de uso del suelo más detallados que los PLUS –aunque con claro sesgo hacia la capacidad de uso del suelo– ellos pueden recomendar cuáles son las tierras forestales que pueden ser convertidas para agricultura. Los POPs son aprobados por la Superintendencia Agraria pero pueden ser observados por la Superintendencia Forestal. Esto ha creado que

una parte de las tierras de producción forestal permanente sean convertidas poco a poco a usos agrícolas, principalmente soya y pastos. Los gobiernos municipales sólo pueden intervenir para controlar la legalidad del proceso. Las áreas con mayores probabilidades a ser deforestadas son aquellas donde existen disputas de derecho propietario –en tanto los desmontes ayudan a establecer esos derechos– y donde existen inversiones para el mejoramiento o asfaltado de caminos. Los gobiernos municipales no intervienen en eso.

La clasificación de usos del suelo corresponde al MDS. Entonces, la creación de áreas protegidas y de bosques de producción permanente así como el otorgamiento de estos últimos como concesiones forestales a empresas, no es algo que compete a los gobiernos municipales, en tanto ellos ni siquiera tienen derecho a ser consultados. Una vez delimitadas esas áreas y otorgados esos derechos, los gobiernos municipales están en condiciones de determinar las reservas forestales municipales –hasta el 20% de bosques públicos– o a crear áreas protegidas municipales si así lo desean. Puesto que la posición de las municipalidades es bastante ambigua, siendo en algunos casos de activo rechazo, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) ha promovido la creación de comités de gestión de las áreas de protección. Una buena parte de ellas ya cuenta con esos comités con la activa participación de los gobiernos muni-

pales para la elaboración y seguimiento de los planes de manejo. Las autoridades municipales están más inclinadas a aceptar esas áreas cuando perciben que pueden obtener algún beneficio.

## **5. Visiones conservacionistas versus de desarrollo**

Distintas visiones coexisten en los municipios forestales sobre el uso de los recursos naturales, pese a que la mayor parte de los alcaldes han adoptado un discurso verde. No obstante, son pocos los alcaldes que se comprometen con iniciativas de conservación, por las presiones que reciben de los diferentes grupos sociales locales, en particular los empresarios agrícolas. Pese a ello, los grupos de la ciudadanía que adoptan visiones de desarrollo sostenible de los recursos naturales han ido creciendo en forma gradual, en oposición a visiones de conservación más rígidas. Estas últimas surgen más bien de iniciativas de organizaciones internacionales de conservación, las que en alianzas con grupos locales y/o ONGs nacionales, se han involucrado principalmente en el manejo de áreas protegidas, y en actividades de investigación y/o promoción social de las poblaciones que residen en esas áreas.

Los actores locales lentamente se comprometen más con acciones de conservación y protección ambiental. Por ejemplo, en el municipio de Guarayos se ha creado un Concejo Ciu-

dadano para la Gestión Ambiental Municipal (COCGAM), el cual pretende introducir una agenda ambiental dentro del municipio en reacción a la ocupación para la producción de soya de los márgenes de una laguna declarada área de protección municipal. En Pando, el consorcio de municipios de Bolbepra y Filadelfia tiene como objetivo central la implementación de una reserva biológica municipal con fines de investigación. En la Chiquitanía los municipios están interesándose en la creación de áreas protegidas municipales, motivados por la posibilidad de obtener ingresos a través del desarrollo del turismo. Estas todavía son iniciativas muy puntuales que, en la mayoría de los casos, requieren de recursos externos para consolidarse.

Las visiones de desarrollo sostenible proveen los marcos conceptuales a

partir de los cuales han comenzado a diseñarse los planes de desarrollo departamentales y algunos municipales. Aunque todavía hace falta mucho para hacer explícitas las interacciones entre crecimiento económico y alivio a la pobreza, por lo menos ya se ha incorporado la retórica del desarrollo sostenible en las visiones de futuro. Las visiones conservacionistas no han sido asimiladas sino en la medida en que existen recursos para apoyar iniciativas de conservación de los servicios ambientales de los bosques, los que además son todavía bastante puntuales y dependen fuertemente de las ONGs internacionales de conservación. Estas iniciativas de conservación no tienen claro el rol que pueden desempeñar los gobiernos municipales en conservación y, en muchos casos, no ven que ellos puedan convertirse en aliados en el largo plazo.



## **6. Descentralización e impactos en el bienestar social**

### **1. Los ganadores y perdedores con la descentralización**

Los pueblos indígenas y los grupos forestales locales agrupados en ASLs, han sido sin duda alguna, los grandes ganadores del proceso de devolución de derechos propietarios, y de formalización del acceso a recursos forestales que ha acompañado a la descentralización forestal. Una parte de los pueblos indígenas ha conseguido la titulación de sus territorios, TCOs –o aquellas áreas que han ocupado tradicionalmente– y otros están en proceso de conseguirla. La titulación de las tierras ha sido una dura contienda política que ha sido ganada por los pueblos indígenas. Ella ha sido facilitada porque los líderes de los diferentes grupos –organizados en centrales indígenas– han elaborado claramente sus objetivos de corto y mediano plazo, y en base a ello desarrollado una visión pragmática de alianzas con operadores

políticos nacionales y cooperación internacional. Varios de los grupos indígenas han conseguido incluso áreas mayores que las que podrían estar en condiciones de manejar en la práctica. No obstante, todavía está en duda cuál es la porción de las áreas demandas que va a ser efectivamente titulada como TCO.

Una vez demandadas esas áreas, fue mayor la presión de madereros y la extracción ilegal de madera del interior de los territorios indígenas permitida por las poblaciones locales. Entonces, gran parte del apoyo que los grupos indígenas han recibido para mejorar la gestión de sus territorios ha estado vinculado al manejo forestal. Diversas ONGs y proyectos forestales han llevado al desarrollo de iniciativas de manejo forestal dentro de las TCOs como una forma de formalizar el acceso a esos recursos dentro de las reglas del juego propuestas por la nueva normatividad

forestal. En algunos casos son los propios madereros los que invierten en la elaboración de los instrumentos de manejo. En pocos casos, los mismos grupos indígenas, convertidos en unidades forestales indígenas, han invertido sus propios recursos. Las experiencias de manejo forestal son bastante diversas dependiendo de los grupos, de su nivel de cohesión interna, de la presión externa y del tipo de acuerdos con los agentes externos.

Las ASLs también han salido beneficiadas con la descentralización porque han ganado acceso formal a áreas forestales. Sin embargo, no todas han ganado derecho a un área forestal porque en algunos municipios no habían disponibles suficientes áreas de bosques públicos para constituir una reserva forestal municipal. Los grupos que han tenido acceso a los bosques municipales han logrado acceso a la madera y a mercados regionales. Distintos han sido los arreglos acordados por los miembros de las ASLs. En tanto algunas trabajan de manera más asociativa, otras han organizado la distribución del trabajo de acuerdo a especialidades, y algunas solamente tienen los bosques como una posible fuente de capitalización a futuro. Este mecanismo, que tenía que servir sólo para formalizar a pequeños productores de madera, en algunos casos, ha sido distorsionado puesto que se han entregado concesiones a agrupaciones de individuos que no tenían ninguna relación previa con actividades forestales.

Pese a que son muchas las ONGs y los proyectos forestales –entre estos últimos Jatun Sacha y BOLFOR I y II– los que se han dedicado a apoyar a agrupaciones indígenas y a ASLs a poner en marcha sus operaciones forestales, se conoce poco todavía sobre cuál es la viabilidad económica de estas iniciativas en el largo plazo, así como sus impactos en la regeneración de los bosques. En muchos casos, los grupos de operadores forestales están ganando poco con su madera, pese a que se encuentran aprovechando las áreas con mejor infraestructura, y en algunos casos, con bosques más valiosos. Debe también tomarse en cuenta, que algunos grupos, principalmente ASLs, han recibido bosques que ya fueron intervenidos en el pasado por lo que su valor comercial es bajo, lo que les dificulta hacer buenos negocios con su madera. De todos modos, la situación de estos grupos es bastante heterogénea, así como lo es la posible contribución que va a tener la producción de madera en mejorar sus condiciones de vida.

Los pequeños agricultores o colonos han ganado poco con la descentralización, aunque algunos de ellos se han beneficiado con el saneamiento de tierras, y ahora están en condiciones de negociar mejores precios para su madera porque les pertenece legalmente. No obstante, les resulta más difícil realizar actividades de manejo forestal por las comparativamente reducidas áreas forestales a las que tienen acceso. Debido a ello, las perspectivas de mejora de in-



gresos todavía están colocadas en la agricultura y ganadería. Aunque al principio existieron prohibiciones para la conversión de tierras forestales a otros usos del suelo en áreas sin planes aprobados, éstas restricciones fueron levantadas al poco tiempo. Debido a la poca disponibilidad de tierras para asentamientos humanos, los colonos tienden a ocupar de manera ilegal áreas protegidas y reservas forestales. Esos productores, en general, se encuentran en una posición más vulnerable, más lejos de los mercados, y con pobre acceso a insumos.

Un grupo social olvidado es el de los sin tierra. Si bien representa un grupo social homogéneo y no necesariamente está constituido por campesinos sin tierra como se suele creer, se trata más bien de un grupo heterogéneo de poblaciones marginadas de ex-trabajadores asalariados rurales, ex-mineros, y desocupados de las ciudades, entre otros, que buscan una parcela de tierra como una opción para sobrevivir debido a su fracaso para insertarse en el mercado de trabajo formal. Puesto que el saneamiento definió como primera prioridad de titulación a las poblaciones indígenas, y después a los poseedores rurales, este grupo ha quedado relegado. La única opción en el corto plazo para obtener tierras ha sido la creación de un Movimiento sin Tierras (MST) inspirado en el modelo brasilero, y la ocupación de unas pocas grandes propiedades con derecho propietario incierto. Este es todavía un grupo social en gestación.

Los empresarios madereros y propietarios ausentistas han perdido sus privilegios con la descentralización. Antes, ellos influenciaban fuertemente las decisiones de los políticos locales, o muchas de sus decisiones sobre el uso de los recursos forestales locales eran discrecionales, y con frecuencia, no pagaban las patentes por el uso de esos recursos. Hoy, esos grupos tienen que negociar con los grupos sociales que antes estaban marginados, principalmente de campesinos e indígenas, y deben someterse a las nuevas reglas del juego para el uso de sus recursos forestales. En general, las autoridades municipales están más interesadas en la fiscalización de las concesiones forestales porque ellas son operadas usualmente por compañías madereras de fuera de los municipios, aunque no todas ellas son aceptadas en el ámbito local.

## **2. Las barreras para mejorar el bienestar de los grupos marginados**

Aunque los grupos de colonos e indígenas han mejorado su acceso a la tierra y recursos forestales, y algunos de ellos han iniciado experiencias de manejo forestal que contribuyen parcialmente con fuentes complementarias de ingresos, no todos ellos están en condiciones de iniciar operaciones de manejo bajo las reglas determinadas en las regulaciones forestales mayormente debido a los costos de transacción que

implica la elaboración de los planes de manejo. Es por ello que muchos todavía prefieren desmontar para sacar madera antes que manejar sus bosques. Además, ante las dificultades para hacer manejo, un grupo desconocido de productores colonos e indígenas vende su madera sin autorizaciones, o esa madera es legalizada con autorizaciones obtenidas en otras áreas. Lo anterior hace que los colonos e indígenas vendan su madera en pie o en puesta en rodeos, lo que impide que se beneficien plenamente de sus recursos forestales.

Sin embargo, no todos los pequeños agricultores o indígenas están en condiciones de beneficiarse de los mercados de madera, de productos no maderables e incluso de la venta de productos agrícolas. Las comunidades principalmente localizadas en zonas más alejadas de los caminos tienen dificultades para llegar a los mercados, o para establecer transacciones ventajosas con los intermediarios. Asimismo, esas comunidades se encuentran en desventaja en relación a la inversión municipal en equipamiento social e infraestructura. Estos grupos son los que se han beneficiado menos de la titulación de tierras, y de la descentralización porque están limitados por otras condiciones estructurales que impiden la mejora de su bienestar. Además del pobre acceso a mercados, ellos no tienen recursos para hacer inversiones en sus propiedades, y tienen pocas condiciones para adoptar el uso de prácticas tecnológicas mejoradas.

Existen también diferencias al interior de las comunidades que crean condiciones de marginalidad de algunas familias respecto a otras. En algunos casos, son ciertos grupos familiares los que tienen mejor acceso a los recursos dentro de la comunidad, y gozan de privilegios en la toma de decisiones internas, y en la política local. En otros, son las personas mejor conectadas con políticos locales, las que se benefician de inversiones realizadas por las municipalidades. Esto crea diferencias internas entre las familias de las comunidades. Además, cuando existen oportunidades de utilizar comercialmente algún recurso –como la madera– pueden surgir peleas internas entre personas y dirigentes que tratan de adueñarse de la iniciativa que supuestamente era comunitaria, y sacar provecho de ella de manera individual.

### **3. Iniciativas para revertir el círculo de la discriminación**

En Bolivia se están multiplicando algunas iniciativas para revertir el círculo vicioso de la discriminación a la que han estado sometidos los usuarios forestales más pobres, entre ellos campesinos agroextractivistas, y las poblaciones indígenas, aunque es todavía prematuro decir si esas iniciativas van a tener éxito a futuro. Las más interesantes son aquellas que intentan crear organizaciones para la provisión de servicios a grupos de productores forestales con la finalidad de

superar las restricciones de información de mercados, organización del acopio y/o venta de la producción. Es todavía significativa la ayuda que estas iniciativas reciben de proyectos forestales para germinar y consolidarse. Lo importante es que la relación entre las instituciones de apoyo y los grupos de productores supere las típicas relaciones asistenciales que lo único que hacen es generar mayor dependencia, y más bien que soporten la creación de genuinas capacidades locales.

Una iniciativa a destacarse es la Asociación Forestal Indígena de Guarayos (AFIG), una organización funcional de la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG). Esta es la instancia de articulación de siete organizaciones forestales comunitarias guarayas –todas ellas con planes de manejo forestal aprobados– con la finalidad de apoyar a esos grupos en la comercialización de la producción de madera, y facilitar la disponibilidad de profesionales para apoyar el manejo forestal. Otra constituye la cooperativa COINACAPA, un grupo asociado para el beneficiado y comercialización de la castaña producida por pequeños productores agroextractivistas en mercados

solidarios de Europa. Debido a la importante diferencia de precios obtenidos por estos productores en comparación con los precios pagados en el mercado local, el número de asociados de esta cooperativa ha crecido rápidamente.

Desde las instituciones públicas es todavía poco lo que se está haciendo para apoyar estas iniciativas. Los municipios no han dado pasos decididos para apoyar experiencias de desarrollo productivo local porque están más preocupados en temas de fiscalización y control. Las prefecturas tampoco han incorporado activamente en sus planes el apoyo a pequeñas y medianas empresas de base forestal, y en el nivel del gobierno central, particularmente el MDS, sólo existen algunos planes para apoyar el desarrollo de actividades forestales locales a través del fomento al establecimiento de industrias de transformación primaria en zonas con recursos forestales. Estos planes deberían insertarse a futuro con la revisión de la EBRP y el impulso que se le quiere dar al desarrollo de las cadenas de maderas y castaña impulsadas por el Ministerio de Agricultura en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR).



## 7. Conclusiones

La descentralización ha cambiado de manera importante el sistema institucional para la gestión de los recursos naturales. Los gobiernos municipales son ahora actores más activos en acciones de alivio de la pobreza a través de la planificación participativa de la inversión pública. Sin embargo, es poco lo que se ha hecho para incorporar una visión de desarrollo local basada en el potencial de uso de los recursos naturales. La descentralización ha sido acompañada por un proceso de reconocimiento de derechos propietarios a pequeños agricultores, productores agro-extractivistas y pueblos indígenas, el mismo que no ha sido correspondido por la devolución a esos grupos sociales de capacidades de decisión para la definición del uso de esos recursos. Las normas tendientes a promover un manejo más sostenible de los recursos naturales, particularmente recursos forestales, aún privilegian mecanismos de comando y control.

Todavía prevalece en el sistema institucional público la visión de que el uso de los recursos naturales debe ser ordenado y fiscalizado desde arriba, sea por el gobierno central o por los gobiernos municipales pero con poca intervención de la sociedad. Es decir, el buen gobierno de los recursos forestales debería automáticamente venir de la implementación de las normas legales. No obstante, existen varias tendencias emergentes en la sociedad que sugieren que ese gobierno no necesariamente se reproduce en la realidad ya que los usuarios forestales toman decisiones sobre sus recursos que no siempre coinciden con las normas. Además, la participación social es más bien retórica y todavía persisten instituciones informales de corrupción y clientelismo que tienen implicaciones contrarias sobre una visión de desarrollo sostenible con equidad. Estas dinámicas que suceden en la práctica entran en contradicción con las

visiones formales de buen gobierno de los recursos forestales.

Pese a lo anterior, se han producido reacomodos importantes en la sociedad en términos de ganadores y perdedores. Los pueblos indígenas y los usuarios locales de los recursos forestales bautizados como ASLs se han beneficiado del acceso formal a sus recursos forestales. Los primeros han iniciado operaciones forestales que, aunque no completamente ventajosas, les permiten obtener ingresos adicionales y constituyen a futuro una opción importante para la mejora de su bienestar. Los segundos se han beneficiado de áreas forestales y de programas de apoyo para el desarrollo de un manejo de bosques comercial. Los perdedores han sido los colonos y pequeños agricultores porque sus oportunidades para hacer manejo de bosques son más limitadas y los costos de transacción altos, lo que a su vez desincentiva el manejo de bosques. Un grupo olvidado es el de los sin tierra en la medida en que las dotaciones de tierras públicas han

privilegiado a indígenas y campesinos y no necesariamente a este grupo social.

La contribución de las municipalidades es clave en la fiscalización del buen uso de los recursos forestales, y en la promoción de algunas iniciativas de manejo de bosques por usuarios locales, además de vincular esas dinámicas con la planificación territorial del uso de los recursos naturales. Algunas municipalidades han promovido activamente ese papel promoviendo alianzas locales e invirtiendo de sus recursos para que eso se haga realidad. Pero, en el sentido opuesto, algunas municipalidades han ayudado a multiplicar las redes de corrupción y clientelismo a nivel local, contribuyendo al desgobierno de los recursos forestales. Todavía es preciso dar más pasos hacia adelante para lograr una inclusión social efectiva, superar las tensiones institucionales existentes, y construir una visión de alivio a la pobreza con desarrollo local que incorpore más explícitamente la contribución de los recursos forestales.

## 8. Temas futuros de investigación y acción

Uno de los propósitos motivadores de este documento orientado al análisis de las interacciones entre gobierno de los recursos forestales y medios de vida de las poblaciones locales es el de contar con un esbozo de agenda sobre temas de investigación futura que puedan aportar de manera más sólida con elementos para mejorar la gobernabilidad, la conservación de los recursos forestales y la mejora de vida de los usuarios forestales. En el caso boliviano hacen falta todavía bastante esfuerzos para comprender mejor las dinámicas que podrían impulsar el desarrollo de las economías forestales locales, la influencia que tienen instituciones informales en dirigir el rumbo de esas dinámicas, y el efecto de los arreglos institucionales en dinámicas asociadas de cambios en los paisajes, y el uso de los recursos forestales. Además, se precisa conocer mejor los impactos de los cambios en las instituciones, mercados

y paisajes en los medios de vida de las poblaciones rurales.

*Las economías forestales y el desarrollo territorial rural sostenible.* Es preciso conocer mejor cuáles son los resortes que podrían dinamizar las economías forestales locales con efectos multiplicadores en la generación de empleo y demanda dentro del sector forestal, cuáles las interacciones con otros sectores de la economía, y cuáles las escalas en las que podría ser discernible el desarrollo de las economías forestales. Este ejercicio debería contribuir a la formulación de políticas forestales locales que promuevan círculos virtuosos de desarrollo local para superar las visiones extractivas mineras que han dominado el desarrollo forestal en el país en el que los territorios productores tienden a descapitalizarse en el largo plazo, y las poblaciones locales únicamente obtienen reducidos lucros que no son duraderos en el tiempo.

*El papel de las instituciones informales en el gobierno de los recursos forestales.* Poco se conoce acerca del papel que las instituciones informales tienen en la forma como se toman decisiones sobre el uso de los recursos forestales, y cuáles los resultados de esas decisiones en la conservación de esos recursos, y la distribución de los beneficios económicos. Ello resulta aún más difícil según que es lo que se considere como instituciones informales, ya sean sólo las reglas y prácticas de grupos sociales no formalizadas, o todas aquellas otras formas de corrupción o clientelismo que hacen también parte del mundo de lo informal. La descentralización ha modificado la forma como operan todas estas instituciones informales pero se conoce poco acerca de los efectos que esto ha tenido en la toma de decisión sobre aquellos aspectos económicos y políticos que afectan el uso de la tierra y recursos forestales, y el reparto social de los beneficios.

*La búsqueda de arreglos institucionales innovadores para el manejo forestal.* Existen en la práctica diversas iniciativas que envuelven a distintas instituciones y usuarios forestales. Estos pueden ir desde acciones de conservación de micro-cuencas, apoyo para la ordenación de los recursos forestales comunales, elaboración de normas de uso consensuadas, planificación territorial a nivel comunal y municipal, provisión de recursos para la producción y comercialización, entre otras. Pese a los

esfuerzos, sólo algunas de estas acciones resultan ser duraderas y alcanzar los objetivos esperados a través de soluciones innovadoras. Es preciso conocer cuáles son los factores que explican el éxito de esas iniciativas según la escala en que se aplican para aprender de ellas, y alimentar el debate de políticas y acciones a futuro.

*Los cambios de mercados y paisajes, y el bienestar de las poblaciones.* Este es quizás uno de los temas más complejos que demanda mayores esfuerzos de investigación. Básicamente se refiere al análisis de la influencia que los cambios en los incentivos de mercado tienen sobre las decisiones de uso de los agentes, y el impacto de esas decisiones en los usos del suelo, y por lo tanto, en la dinámica de los paisajes. Una parte central de ese análisis consiste en determinar las interacciones o *trade-offs* entre mejora del bienestar de los agentes rurales, y conservación de los bienes y servicios ambientales de los bosques (conservación de provisión y calidad de agua, captura de carbono, y biodiversidad), y consecuentemente, en definir cuáles son las dinámicas de paisaje que podrían reflejar la obtención de las interacciones óptimas.

Entre las acciones que parecen ser prioritarias a futuro para mejorar la gestión de los recursos forestales en el nivel municipal destacan la necesidad de insertar el tema forestal en las propuestas de desarrollo en los niveles local y regional,



la de discutir las funciones de los diferentes niveles en el sistema público forestal, incluir la planificación participativa dentro de la planificación de la inversión municipal y trabajar en la implementación de sistemas locales de análisis, planificación y monitoreo. Todas estas son áreas que demandan la colaboración no sólo de municipalidades con proyec-

tos forestales u organizaciones de desarrollo trabajando en el sector forestal pero de todas aquellas iniciativas que desarrollan sus acciones en temas de desarrollo rural o urbano. Únicamente a través de acciones integradoras y que compartan visiones comunes de futuro puede ser alcanzado un tipo de desarrollo territorial sostenible.



## Bibliografía

BALDERRAMA, C.

2002 *Estadísticas agrarias: tenencia de la tierra en Bolivia (1953-2002)*. Instituto Nacional de Reforma Agraria, Embajada Real de Dinamarca-Programa Sectorial de Apoyo a los Pueblos Indígenas, La Paz.

CFV

2002 Case Study No. 1. Bolivia's National Forest. Certificación Forestal Voluntaria, Certification Working Group, WWF, Santa Cruz, Bolivia.

2004 Bolivia líder mundial en bosque tropical certificado, Boletín electrónico. Santa Cruz, Bolivia.

CHÁVEZ, J. C., M. C. Delgadillo, D. L. Aliaga, and T. M. Rodríguez

2003 Caso Bolivia. El manejo forestal: plataforma de un sector productivo sostenible. Consultores en Desarrollo Global, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz.

CONTRERAS-HERMOSILLA, A.

2001 Forest Law Compliance: An Overview. The World Bank, Washington, DC.

CORDERO, W.

2003 Control de operaciones forestales con énfasis en la actividad ilegal. Documento técnico 120-2003. Proyecto de Manejo Forestal BOLFOR, Santa Cruz, Bolivia.

DIEZ, A. y J. Riestler

1996 Etnia y territorio indígena. En: K. Mihotek (ed.). Comunidades, territorio indígena y biodiversidad en Bolivia. CIMAR Santa Cruz, Bolivia.

FERROUKHI, L.

2003 *La gestión forestal municipal en América Latina*. Center for International Forestry Research, International Development Research Center., Bogor, Indonesia.

GALINDO, M.

2004 Diez años de planificación participativa en el proceso de la participación popular, pp. 85-144 en D. Ayo, ed. *Municipalización: diagnóstico de una década, Tomo II*. Plural, USAID. ILDIS, La Paz, Bolivia.

GOBIERNO de Bolivia

2001 Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. La Paz.

2003 Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2004-2007: Oferta Estratégica para el Diálogo Nacional 2003, La Paz, Bolivia.

- GUTIERREZ, V. H., J. Silva, J. Arias, and G. Pinaya  
2003 Estudio de identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena de maderas y manufacturas en Bolivia. CAF, La Paz, Bolivia.
- INE  
2001 Censo Nacional de Población y Vivienda. La Paz.
- INRA  
2005 Resultados Gestión 2004-2005. Instituto Nacional de Reforma Agraria, La Paz, Bolivia.
- JORDAN, C. B., B. S. Kernan, Y. M. Bihun, M. Dockry, R. Hilbruner, D. Hughell, D. Rumiz, and E. Salinas  
2002 Bolivia Country Analysis of Tropical Forests and Biological Diversity. ARD Inc., La Paz.
- KAIMOWITZ, D., G. Flores, J. Johnson, P. Pacheco, I. Pavez, J. Roper, C. Vallejos, y R. Velez  
2000 Local government and biodiversity conservation: A case from the Bolivian Lowlands. A case study for Shifting the Power: Decentralization and Biodiversity. Conservation. Biodiversity Support Program, Washington, D.C.
- LARSON, A.  
2003 Decentralization and Forest Management in Latin America: Toward a Working Model. *Public Administration and Development* 23: 211-226.
- MANOR, J.  
1999 The political economy of democratic decentralization. World Bank, Washington, D.C.
- MATSUZAKI, S., W. Cabrera, T. Killeen, T. A. Cochrane, E. Hinojosa, L. C. d. Silva, D. Rojas, O. Elias, S. Patricia, J. Herrera, E. Titze, y A. Aguilera  
2005 *Evaluación estratégica ambiental de la agricultura, ganadería, forestal y cuencas del Oriente boliviano*. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Santa Cruz, Bolivia.
- MDSMA  
1995 Memoria explicativa: Mapa forestal. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Recursos Naturales, La Paz.
- MONTES DE OCA, I.  
1989 *Geografía y recursos naturales de Bolivia*. Ministerio de Educación y Cultura, La Paz.
- MUÑOZ, J.  
1996 Access to Land and Rural Poverty in Bolivia. *Bolivia: Poverty, Equity and Incomes*. The World Bank, Washington DC.

PACHECO, P.

- 1998 *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, Fundación Tierra, Centro de Investigación Forestal Internacional., La Paz.
- 2001 *Bolivia: Country Profile for the Forum The Role of Forest in Poverty Alleviation*. Forestry Department, FAO, Rome, Italy.
- 2003 *Municipalidades y participación local en la gestión forestal en Bolivia en L. Ferroukhi, ed. La gestión forestal municipal en América Latina*. Center for International Forestry Research, International Development Research Center, Bogor, Indonesia.
- 2004a. *Forest regulations and certification in Bolivia: Is there more scope for synergies?* in G. Segura, ed. *Forest certification and its real and potential Influence on regulatory frameworks and forest policies*. Forest Trends, Washington, DC.
- 2004b. *Law Compliance: Bolivia Case Study*. Forestry Department, FAO, Rome, Italy (documento inédito). forthcoming. *Agricultural expansion and deforestation in Lowlands Bolivia: the import substitution versus the structural adjustment model. Land Use Policy*.

PACHECO, P. y P. Conkleton

- 2005 *El futuro del manejo forestal comunitario en el norte Amazónico*. CIFOR. Santa Cruz, Bolivia.

QUEVEDO, L.

- 2004 *Forest certification in Bolivia. Certification symposium*. Yale School of Forestry and Environmental Studies, New Haven, Connecticut, USA.

RIBOT, J. C.

- 2001 *Decentralized Natural Resources Management Nature and Democratic Decentralization in Sub-Saharan Africa: A Summary Report Prepared for the UNCDF Symposium on Decentralization Local Governance in Africa*. World Resources Institute, Washington, D.C.
- 2002 *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resources Institute, Washington, D.C.

ROMERO, S.

- 2005 *En la bifurcación del camino: análisis de resultados de las elecciones municipales 2004*. Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia.

STCP

- 2001 *Estrategia para el sector forestal Boliviano*. STCP Engenharia de Projetos Ltda, CFB / CAF, Santa Cruz, Bolivia.

- STEININGER, M. K., C. J. Tucker, J. Townshend, T. R. Killeen, A. Desch, V. Bell, and P. Ersts. 2000 *Tropical Deforestation in the Bolivian Amazon. Environmental Conservation* 28: 127-134.

## SUPERINTENDENCIA Forestal

- 2003 Informe Anual 2002. Superintendencia de Regulación de Recursos Naturales Renovables, Santa Cruz, Bolivia.
- 2005 Informe Anual 2004. Superintendencia de Regulación de Recursos Naturales Renovables, Santa Cruz, Bolivia.

## UNIDAD de Ordenamiento Territorial

- 2004 El ordenamiento territorial en Bolivia. Dirección General de Planificación, MDS, La Paz, Bolivia.

## VELÁSQUEZ, R.

- 2004 La coparticipación tributaria y el HIPC II en el proceso de descentralización municipal en Bolivia. En D. Ayo, ed. *Municipalización: diagnóstico de una década*, Tomo I. Plural, USAID, ILDIS, La Paz, Bolivia, pp. 205-246.

## Lista de personas entrevistadas

Marco Abasto	Responsable Superintendencia Forestal, Pando
Marcelo Antelo	Responsable Superintendencia Forestal, San Ignacio
Tito Arana	Técnico de apoyo AECI al municipio San Ignacio
Gustavo Ayala	Responsable Técnico Forestal Guapomó
Albert Bokkestijn	Responsable SNV, Cobija
Ronald Calderón	Director Fundación Pando
Carol Carlo	Gerente Mancomunidad Bolpebra-Filadelfia
Marianela Curi	Directora del Proyecto BOLFOR II
Rudy Guzmán	Responsable Forestería Comunitaria, BOLFOR II
Rolando Haches	Centro de Investigación Forestal Internacional, Pando
Gregorio Lozada	Responsable CIAT, San Ignacio de Velasco
Adivaldo Moura	Director de Recursos Naturales, Prefectura de Pando
Telmo Muñoz	Intendente Institucional, Superintendencia Forestal
Gero W. Pawlowski	Asesor Forestal DED, CIAT-Sociedad Guapomó
Marcelino Poima	Técnico del Proyecto DDPC3
Eduardo Polo	Presidente ASPROGOALPA
Neder Puerta	Responsable UFM, Municipio Filadelfia
Rodrigo Puerta	Gerente de AMDEPANDO
Juan Fernando Reyes	Director Herencia
Guillermo Rioja	Director de Investigación, Universidad de Pando
Limbert Rosell	Director de la Oficina del INRA en Pando
Fredy Sandoval	Gerente, Asociación Forestal Indígena de Guarayos
Pedro Sarmiento	Fundación Yangareko
Jorge Téllez	Director Proyecto Forestal en la Chiquitania AECI
Jose Luis Urioste	Intendencia Institucional, Superintendencia Forestal
Maria Teresa Vargas	Directora, Fundación Natura