



Anne M. Larson  
José Miguel Barrios

# Descentralización forestal y estrategias de vida en Guatemala





Anne M. Larson  
José Miguel Barrios

# **Descentralización forestal y estrategias de vida en Guatemala**



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

Portada: BOSCOM-INAB. Bosque municipal del Pinalon, San Pedro Pinula, Jalapa, Guatemala.

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: 4-1-431-06

**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. Introducción .....	11
1. Descentralización y estrategias de vida.....	12
2. El sector forestal.....	15
1. Marco legal e institucional .....	19
2. Problemas y oportunidades.....	22
3. Actores forestales marginados .....	25
3. Marco legal e institucional de la descentralización .....	27
1. La descentralización administrativa y fiscal.....	27
2. La descentralización política: representación municipal y participación ciudadana .....	31
3. Descentralización, pobreza y el sector forestal en la concepción de desarrollo.....	34
4. Políticas forestales y gestión local .....	39
1. Las reglas de juego .....	40
2. Gestión forestal local.....	41
3. Balance de la gestión local .....	48
5. El impacto de la gestión forestal sobre el bienestar de los pequeños productores y las comunidades indígenas.....	53
1. La autoridad y la legitimidad.....	55
2. Mecanismos y problemas de acceso .....	56
3. Descentralización y el problema de acceso .....	61
6. Conclusiones: tendencias, problemas y oportunidades de la descentralización...	63
1. La descentralización forestal .....	64
2. Los grupos marginados .....	66
Anexo 1. Agenda de investigación-acción.....	67
Anexo 2. Lista de personas entrevistadas .....	71
Reuniones .....	72
Bibliografía .....	73



## Lista de siglas y acrónimos

AFEDES	Asociación Forestal de Desarrollo Sostenible
ARFOVER	Asociación de Regentes Forestales de Las Verapaces
ASILCOM	Asociación de Silvicultores Comunitarios
ASILMA	Asociación de Silvicultores por el Medio Ambiente
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
BOSCOM	Proyecto para el Fortalecimiento de Bosques Municipales y Comunales
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal Internacional
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
COMG	Concejo de Organizaciones Mayas de Guatemala
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONAP	Concejo Nacional de Áreas Protegidas
DAPMA	Departamento de Áreas Protegidas y Medio Ambiente
DIGEBOS	Dirección General de Bosques
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y Estados Unidos
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FEDECOVERA	Federación de Cooperativas de las Verapaces
FEDENMURG	Federación Nacional de Mujeres Rurales de Guatemala
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala
FONTIERRA	Fondo Nacional de Tierras
FORDIMG	Federación de Organizaciones Rurales de Desarrollo Integral de la Mujer Guatemalteca
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IARNA	Instituto de Ambiente y Recursos Naturales Renovables
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INBAP	Instituto Nacional de Bosques y Áreas Protegidas
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
IUSI	Impuesto Único sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

MIBOSQUE	Proyecto de Manejo Integrado de Bosques
OARN	Oficina de Ambiente y Recursos Naturales
OFM	Oficina Forestal Municipal
PAC	Patrulla de Autodefensa Civil
PARPA	Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Agroalimentaria
PPAFD	Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
SARN	Sección de Agricultura y Recursos Naturales
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEPREM	Secretaría de la Presidencia para la Mujer



## 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 noventa, 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 sólo en algunos casos se llegan a obtener buenos resultados, cuáles los factores que limitan la gestión forestal y qué 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 llegar 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. Introducción<sup>1</sup>

Este estudio tiene el propósito de entender las oportunidades y desafíos que la descentralización democrática presenta para los grupos marginados en el sector forestal. Partimos de la hipótesis que históricamente, los recursos forestales han sido importantes para las estrategias de vida de grupos vulnerables (mujeres, indígenas, campesinos/agroforestales pobres) y, por lo menos en el caso de muchos pueblos indígenas, representan componentes esenciales de su cultura. Por lo tanto, consideramos que el sector forestal puede ofrecer oportunidades para estas poblaciones en términos del alivio o la superación de la pobreza, sin olvidar la importancia de la sostenibilidad.

Para promover los procesos que podrían ayudar a abrir dichas oportuni-

dades, la descentralización, como una forma de gobernar y tomar decisiones sobre los recursos forestales en un ámbito más cercano a la población local, debe fomentar mayor participación ciudadana en las decisiones sobre estos recursos y una distribución más equitativa de sus beneficios.

El estudio tiene tres propósitos: analizar las tendencias, oportunidades, problemas y desafíos de la descentralización forestal en la actualidad; identificar los problemas y las necesidades de los grupos vulnerables y estratégicos vinculados al sector forestal así como los beneficios y riesgos de la descentralización; y proponer una agenda de investigación y acción sobre la descentralización forestal democrática en Guatemala en base a las consultas efectuadas con actores claves.

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Yovani Alvarado, Mynor Barillas, Timoteo López, Pablo Pacheco y Oscar Rojas por sus comentarios a una versión preliminar, y a Martha Cuba Cronkleton por la edición del texto. También agradecemos a Boscom y a la Universidad Rafael Landívar por el apoyo brindado en la organización de este estudio.

Dos hallazgos de investigaciones anteriores en varios países han influido en el enfoque de este estudio. Primero, se ha encontrado que la descentralización, particularmente en el sector forestal, tiende a ser obstaculizada por los gobiernos centrales, aunque hay casos que la apoyan. Segundo, cuando hay mayor participación de los gobiernos locales en la gestión de recursos forestales, dicha gestión no necesariamente beneficia a las poblaciones marginadas o vulnerables. Por lo tanto, para lograr una descentralización en el sector forestal y para que esa descentralización logre aliviar la pobreza y la vulnerabilidad, se cree necesario, entre otras cosas, propiciar una alianza entre actores de diferentes niveles, que incluya estas mismas poblaciones, sus asociaciones y sus aliados.

Para ello, es importante que los mismos sectores vulnerables, además de los que trabajan con ellos, entiendan la manera en que la descentralización puede beneficiarlos o perjudicarlos. De esta forma, podrán construir una visión compartida sobre los propósitos de la descentralización en el sector forestal y, al mismo tiempo, ir desarrollando las capacidades necesarias para una gestión local sostenible.

## **1. Descentralización y estrategias de vida**

En general, la descentralización es entendida como la transferencia de po-

der y responsabilidad desde el gobierno central hacia órganos del gobierno en niveles territoriales y jerárquicos más bajos (Manor 1999; Ribot 2002). En términos más amplios, hay que reconocer que la descentralización es un proceso y no solamente un cambio estructural. En la práctica, sus diferentes modalidades teóricas, desde las más administrativas hasta las más políticas, se traducen en un sinnúmero de formas y reformulaciones. Su implementación implica luchas de poder, tensiones y contradicciones con otras políticas de gobierno y diferentes interpretaciones de lo que es o debe ser, la descentralización. Por esto, es un proceso que nunca resulta ser acabado.

¿Qué es la descentralización para los pequeños productores o grupos marginados? Se supone que la descentralización fomenta la democracia local, abriendo espacios para la participación ciudadana en decisiones que afectan sus vidas (Ribot 2004). No obstante, estudios sobre proyectos para el alivio de la pobreza demuestran que, en general, los gobiernos municipales no los priorizan, o hasta aprovechan los recursos para otros fines (Crook y Sverrisson 2001; Fox 2002). Los éxitos se dan cuando el gobierno central implementa políticas de alivio a la pobreza con mucho compromiso y está dispuesto a luchar contra las elites locales para ello (Crook y Sverrisson 2001), o cuando las organizaciones sociales son fuertes, están bien organizadas y cuentan con aliados dentro del gobierno (Fox 2002).

No todos los países consideran que el sector forestal desempeña, o podría desempeñar, un papel en el alivio a la pobreza. En Guatemala, sí se lo contempla en las políticas de gobierno, y hay casos específicos de comunidades indígenas que, por ejemplo, han logrado beneficiarse de los incentivos forestales para la reforestación y protección de bosques ofrecidos por el gobierno. Sin embargo, no hay duda que el alivio de la pobreza no forma parte de la visión central de la administración forestal.

Aún así, en Guatemala más que en muchos otros países, los gobiernos municipales juegan un papel importante en la administración de los bosques. Existen autoridades locales que manejan considerables áreas de bosques, como las comunidades indígenas de Totonicapán y la comunidad de Palín. Las concesiones comunitarias del Petén representan otro experimento relevante en la gestión forestal local. Pero en general, los pequeños productores forestales y agroforestales así como los grupos comunitarios enfrentan problemas serios para acceder a los beneficios de los bosques. Se trata en gran parte de un problema de tenencia de tierra, pero el acceso también depende del desempeño de muchas otras instituciones, las políticas públicas y los mercados (Ribot y Peluso 2003).

Los impactos de la descentralización sobre las estrategias de vida de las poblaciones locales no son directos, sino que están mediados por estos mismos factores. Por ejemplo, la descentralización puede mejorar el bienestar de grupos que dependen de los recursos forestales si el gobierno local reconoce y apoya la gestión comunitaria de los ejidos<sup>2</sup>. También puede contribuir si invierte en la mejora de caminos, o cuando permite que la población participe en decisiones referentes al gasto público local, logrando así mayores inversiones en iniciativas que responden a sus necesidades. Asimismo, puede tener un impacto sobre políticas del uso del suelo y la planificación territorial y/o ambiental, las que pueden garantizar el acceso a los recursos, su conservación y uso sostenible así como el acceso a capital y tecnología para el aprovechamiento y transformación de los productos.

Este documento explora estos temas para el caso de Guatemala. Tiene cinco secciones además de esta introducción. En la primera presentamos información sobre el sector forestal y los grupos sociales que dependen de los bosques. La siguiente analiza el marco nacional para la descentralización fiscal, administrativa y política. La tercera examina la implementación de las políticas forestales y de descentra-

---

<sup>2</sup> El término ejido utilizado en este documento se refiere a todas las tierras municipales o comunales en Guatemala, "con que cuentan algunos municipios y que han utilizado como reservas de bosques, aguas y tierras agrícolas, para atender las demandas de los pobladores de las comunidades" (Thillet *et al.*, 2003).

lización en la práctica, con un enfoque sobre la gestión local. La penúltima sección aborda los problemas forestales y las implicaciones de la descentralización para los grupos margina-

dos. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones y algunos temas y acciones que podrían formar parte de una futura agenda de investigación y acción.

## 2. El sector forestal

El 51% del territorio de Guatemala, unos 55,000 km<sup>2</sup>, es de vocación forestal. Según el Inventario Forestal 2002-2003, la cobertura actual comprende aproximadamente 37% del territorio nacional, de la cual la gran mayoría está compuesta por bosque latifoliado (82%), además de bosque conífero (10%) y bosque mixto (8%) (INAB 2003a).

La tenencia de los bosques es variada: manos privadas 38%, Estado 34%, tierras municipales o comunales 23%, y 5% "otros" (INAB 2003a)<sup>3</sup>. El 55-56% de estos bosques se encuentran en áreas protegidas (Mapa de Cobertura Forestal 2003; Cluster Forestal 2004). Una parte importante de los bosques nacionales del país son los bosques latifoliados del Petén. Allí, más de 450,000

hectáreas están siendo manejadas bajo la forma de 22 concesiones comunitarias (Gómez y Méndez 2004) y otras 130,000 bajo dos concesiones industriales (INAB 2003b).

La contribución del sector forestal al PIB en el año 2003 fue del 2.5% (Cluster Forestal 2004) y representó el 1.1% de las exportaciones (INAB 2003b). De éstas, sólo el 33% correspondieron a productos industriales. Ese mismo año, el 22% de las exportaciones industriales consistieron en muebles, otro 22% madera aserrada, 17% en tarimas, y el resto en puertas (13%), *plywood* (7%), pisos (5%), ataúdes (4%), ventanas (1%), forros (1%) y otros (8%); su destino principal fue Estados Unidos, seguido por México, El Salvador y Honduras (Cluster Forestal 2004).

---

<sup>3</sup> Sin embargo, se trata de estimaciones gruesas, dada la falta de un catastro o registro actualizado de la propiedad en el país.

Todavía se importa más del doble de lo que se exporta en productos maderables, principalmente por la importación de papel y cartones. El balance comercial promedio en el período 1994-2001 fue negativo, habiendo alcanzado los US\$ 132 millones (INAB 2003b). En el año 2003 las exportaciones bordearon los US\$ 82 millones (Cluster Forestal 2004). El Cluster Forestal estima que el sector provee 800,000 empleos directos e indirectos, aunque este monto parece estar sobredimensionado. Aún así, no cuenta con financiamiento como “tasas, períodos de gracia, plazos, costos, garantías, consensuado a las necesidades del sector” (Cluster Forestal 2004); tan sólo con incentivos para la reforestación.

El aprovechamiento total anual se estima en unos 14.7 millones de metros cúbicos anuales, y casi el 94% corresponde a madera para leña, la fuente energética más importante para los pobres del país. De ella, sólo una pequeña parte es aprovechada con permisos. De los 13.8 millones de metros cúbicos de leña, sólo 400,000 tienen autorización.

Los permisos para la extracción comercial de madera suman a unos 575,000 m<sup>3</sup> anuales (datos de 1999-2001), y se estima que hay extracción ilegal de un 30% a 50% más (FAO 2004).

Una de las actividades centrales del sector forestal en Guatemala es la reforestación, particularmente a través del Proyecto de Incentivos Forestales (PINFOR), el cual consiste en dar un incentivo económico a toda persona, comunidad, cooperativa, etc. que reforeste áreas no menores de dos hectáreas y que se encuentren debidamente inscritas en el Registro de Propiedad. El proyecto ha tenido un éxito enorme en comparación con las reforestaciones efectuadas bajo la modalidad anterior de reducciones fiscales. Por ley, el proyecto recibe como financiamiento el 1% del presupuesto nacional, aunque en la práctica el porcentaje ha sido menor (Barillas, comunicación personal). En unos ocho años se han reforestado 40,500 ha y otras 48,600 ha de bosques naturales están bajo manejo a través de este programa (Véase Cuadro 1).





Fuente: Elaborado por Universidad del Valle de Guatemala UVG, Instituto Nacional de Bosques INAB, Consejo Nacional de Áreas Protegidas CONAP.

**Cuadro 1**  
**Proyecto PINFOR 2004: Número de proyectos, área y monto por tipo de usuario**

Tipo de usuario	Número de proyectos	Reforestación (hectáreas)	M.B.N* (hectáreas)	R.R.N** (hectáreas)	Monto Total (miles de US\$)
Individuales	1,125	16,894.49	5,226.41	73.90	5,436
Empresas	413	15,950.89	5,481.47	50.00	4,480
Comunidades	7	154.64	1,793.50	0.00	56
Comités	23	505.10	47.16	0.00	139
Cooperativas	107	2,704.55	5,175.96	2.66	862
Org. Gobierno	6	201.39	0.00	0.00	45
Asociaciones	70	1,006.50	841.29	213.72	397
Fundaciones	59	490.23	24,473.58	0.00	338
Municipalidades	184	2,628.55	5,599.27	567.51	1,068
	<b>1,994</b>	<b>40,536.34</b>	<b>48,638.64</b>	<b>907.79</b>	<b>12,820</b>

Fuente: de la Roca, entrevista personal, PINFOR

Notas: \*M.B.N. = Manejo de Bosques Naturales, \*\*R.R.N. = Regeneración Natural.

Los montos de los incentivos son aproximaciones en miles de US\$ calculadas para todos los años a la tasa de cambio de diciembre del 2004 (US\$1= Q7.69).

Sin embargo, este panorama del “sector forestal”, no toma en cuenta otro factor muy importante para gran parte de la población rural: el aspecto cultural de los bosques. Aunque hay comunidades e individuos de origen maya que participan en el aprovechamiento de madera con fines comerciales, en general se percibe un choque de culturas y visiones cuando se aborda el tema de los bosques. El Plan de Acción Forestal Maya –una propuesta nacional sobre la gestión forestal, hecha de manera participativa por organizaciones mayas– no rechaza el aprovechamiento comercial de los bosques. Al contrario, sostiene que “entre los Mayas el uso

del bosque, regularmente, ha sido para la producción de leña de autoconsumo y alguna madera para la construcción de viviendas. Entonces se deben aprovechar los recursos de manera más significativa, a fin de que sean generadores de ingresos importantes para las comunidades...” (PAF-Maya 1994). Pero la visión que promueve es holística, comunitaria y basada en la cosmovisión maya, una perspectiva muy difícil de entender para los ladinos<sup>4</sup> y también para algunos grupos indígenas (López, comunicación personal).

Este choque de culturas y el hecho de que los ladinos dominen cargos del

<sup>4</sup> No-indígenas, también conocidos como mestizos; incluye personas de origen indígena pero que no se consideran tales.

gobierno y del sector productivo, hace que prevalezca la visión productiva forestal de los madereros y de los técnicos e ingenieros forestales del Instituto Nacional de Bosques (INAB)<sup>5</sup>. Los líderes indígenas sostienen que la Ley Forestal no es compatible con la concepción que del bosque<sup>6</sup> tiene la población indígena (Chon, entrevista personal). Por ejemplo, la ley “no reconoce las formas tradicionales y comunitarias de aprovechamiento y protección de los bosques comunales. Establece formas y procedimientos para el manejo forestal y programas de incentivos forestales, pero no incorpora los elementos culturales y de administración colectiva de los bosques; más bien apoya a la gestión individual o de las empresas privadas comerciales” (Thillet *et al.* 2003). La formación técnica que reciben tanto ladinos como indígenas en el sector forestal los distancia de sus tradiciones. Esta realidad lleva a muchos malentendidos y resentimientos de parte de un sector de la población rural hacia el INAB. La relación histórica entre la población indígena y el gobierno central hace que todo asunto relacionado al “sector forestal” se vea plagado de desconfianzas y reivindicaciones históricas sobre la tenencia de

la tierra, los derechos humanos, etc. (véase Larson 2005).

## 1. Marco legal e institucional

El marco legal e institucional no ha cambiado de manera sustancial desde la publicación del libro *Gestión Forestal Municipal en América Latina* (Ferroukhi 2003), el primer esfuerzo conjunto entre CIFOR y CIID para analizar la descentralización forestal en América Latina. La Ley Forestal (1996) y la política forestal (MAGA / PAFG / INAB / CONAP 1999) vigentes son las mismas, y el ente rector de los recursos forestales fuera de las áreas protegidas sigue siendo el INAB. Para no repetir el análisis anterior, aquí sólo presentamos un resumen y algunas iniciativas nuevas.

La ley forestal no tiene una visión de descentralización de responsabilidades o decisiones; más bien contempla la desconcentración de algunas tareas hacia las municipalidades. Lo que enfatiza es el apoyo de los gobiernos municipales a la gestión del INAB, en particular en la educación y el control y la vigilancia de la actividad forestal. También establece su derecho al 50% de los

<sup>5</sup> También influye la alianza existente entre el sector privado y el INAB. Hace unos años, cuando el gobierno central trató de tomar el control del INAB, no logró su objetivo debido en parte al peso del sector privado y su defensa en pro de la independencia de la institución (Agradezco a Oscar Rojas por este comentario). La Corte Constitucional se declaró en contra de la actuación del gobierno y el INAB logró mantener su autonomía.

<sup>6</sup> Como dijo un analista boliviano, “Un indígena sin bosque es un ser sin alma” (Mendoza 2004). Los indígenas en los bosques de Nicaragua reciben de los bosques sus ingresos (hoy madera, anteriormente tuno y chicle), su comida (de la caza, pesca, musáceas y frutas), sus pangas, casas y medicinas. Es decir, el bosque no sólo tiene valor, lo es todo (Mendoza 2004).

impuestos sobre el valor de la madera que cobra el gobierno para licencias de aprovechamiento forestal autorizadas en sus municipios (para ser invertidos en vigilancia). Una propuesta interna del INAB que tiene como objetivo descentralizar la entrega de permisos para cortes domésticos no ha prosperado, aunque el instituto sí aprobó recientemente el desarrollo de un proyecto piloto para la gestión local participativa. No obstante, la ley estipula claramente que su enlace con los gobiernos municipales, las comisiones de medio ambiente, “en ningún caso serán instancias de decisión, a excepción de las disposiciones contempladas en la presente ley” (Art. 8). Si bien la Ley General de Descentralización establece el derecho de todos los gobiernos municipales de solicitar la descentralización (Art. 8) y designa las áreas del “ambiente y los recursos naturales” como prioritaria (Art. 9), no existe ningún plan en el sector forestal que pueda responder tales solicitudes. Aún así, el sector ambiental ha sido explícitamente priorizado por la nueva Política Nacional de Descentralización (véase abajo).

Las instituciones forestales reconocen que, desde el punto de vista legal, las municipalidades son dueñas de los bosques ejidales, cuando éstos no han sido legalmente entregados a las comunidades que los utilizan y, muchas ve-

ces, manejan<sup>7</sup>. De esta forma, tienen el derecho de aprovechar su bosque, con un plan de manejo aprobado, o participar en PINFOR como otros propietarios. Sin embargo, la tenencia de estos terrenos es muy complicada; paulatinamente han ido desapareciendo como resultado de su traspaso a manos privadas; y/o aunque sean legalmente propiedad de la municipalidad, en la práctica son de uso comunitario (Thillet *et al.* 2003). Por lo tanto, la gestión municipal en estos terrenos está más relacionada con este uso comunitario que con el aprovechamiento comercial de madera. Haremos referencia al tema de la tenencia de la tierra en la siguiente sección.

Una iniciativa que ha cobrado particular importancia en los últimos años es el llamado Cluster Forestal, formado en mayo del 2001. Se trata de una iniciativa del gobierno con el sector privado cuyos ejes de trabajo enfatizan el aumento de la competitividad así como la promoción de la inversión los negocios. La política forestal es un importante punto de referencia puesto que permite el desarrollo de estrategias para enfrentar los problemas del sector. El Cluster Forestal ha auspiciado giras de capacitación en otros países y la realización de ferias forestales. También promueve la formación de asociaciones en áreas rurales. Actualmente existen 30 asociaciones forestales que incluyen al

<sup>7</sup> En muchos casos, las comunidades han establecido reglas sobre la extracción de diferentes tipos de productos (véase Thillet *et al.* 2003).

sector privado y las comunidades (Gómez, comunicación personal).

Cuando se realizó esta investigación, el gobierno estaba por lanzar el programa “Reverdecer Guatemala”, que tiene entre sus metas duplicar la tasa actual de reforestación en el país. También contempla las siguientes acciones: apoyar la política y el marco jurídico forestal, fomentar el respeto a la propiedad privada y las concesiones, fortalecer las instituciones de gobierno, ampliar la infraestructura vial y de servicios, coordinar e integrar esfuerzos forestales nacionales, facilitar el comercio, promover el uso sostenible de productos forestales, fomentar educación y cultura forestal, fortalecer programas de fomento para la formación de masa crítica y buscar apoyo internacional (Cluster Forestal 2004). Sin embargo, para varios observadores, este proyecto no ofrece ni metas ni estrategias nuevas y está muy centralizado en la Presidencia de tal forma que se teme que se trate más bien de un “show” político.

La Gremial Forestal es la asociación forestal del sector privado más importante del país. Está integrada por empresarios, asociaciones forestales y cooperativas. Una de sus metas es poder operar bajo un sólo marco de regulacio-

nes para el aprovechamiento (Morales, comunicación personal)<sup>8</sup>. Actualmente, la Ley Ambiental y el Concejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) rigen los recursos forestales, incluso para el aprovechamiento, en áreas protegidas. La Gremial desea independizar a la CONAP de la Secretaría de la Presidencia de la misma forma en que la Ley Forestal establece la independencia del INAB del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)<sup>9</sup>. El INAB es un ente autónomo cuya junta directiva está compuesta por miembros de gobierno, municipalidades, representantes de la empresa privada, universidades y ONGs. La Gremial Forestal considera que dicho esfuerzo agilizaría la gestión como lo ha hecho la independencia del INAB, un paso que sin lugar a dudas ha incidido en su profesionalismo y en la relativa ausencia de intereses políticos o partidarios en su manejo.

Otra importante innovación ha sido la creación de programas de reforestación y/o protección de bosques naturales. Además de PINFOR, existen hoy por lo menos otros dos programas de incentivos, que aunque más pequeños, contemplan la participación de los pequeños productores y personas que carecen de títulos de propiedad. Dichos

<sup>8</sup> También desean obtener acceso a las zonas núcleo de las áreas protegidas. Ellos argumentan que se están destruyendo estas zonas por falta de manejo: si no hay interés económico, como de concesionarios, nadie las protege, por ejemplo, de los incendios forestales (Morales, comunicación personal).

<sup>9</sup> A mediados del año 2005 también se prepararon por lo menos dos propuestas de ley para la creación del Instituto Nacional de Bosques y Áreas Protegidas (INBAP) (López, comunicación personal).

programas son: el Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos (PPAFD), componente del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Agroalimentaria (PARPA) del MAGA y el proyecto de Fortalecimiento al Programa de Incentivos Forestales para Pequeños Propietarios de Bosques, financiado por el gobierno de Holanda y conocido informalmente como el Pinfor para pequeños poseedores de tierra. El PPAFD se desarrolla en las cuencas altas del país y tiene como objetivo el mantenimiento de los bosques naturales existentes que son importantes para la generación del agua. Los beneficiarios son las comunidades, municipalidades, individuos y organizaciones legales que son propietarios o poseen tierras con cobertura forestal en las áreas estratégicas priorizadas. Los pequeños propietarios tienen la opción de juntarse para formar masas continuas de no menos de dos hectáreas.

El PINFOR para pequeños poseedores de tierra está dirigido a los municipios más afectados por la pobreza y el hambre. Prioriza “grupos de productores, hombres y mujeres, cuyos terrenos de propiedad comunal o municipal sobrepasan las quince hectáreas en conjunto pero que individualmente son participantes con áreas de terreno muy pequeñas” (por lo general dos hectáreas o menos). Asimismo, incentiva el manejo de bosques naturales para la protección o para la producción y los sistemas agroforestales. Los participantes que carecen de título pueden presentar un certificado de posesión de la alcaldía.

## 2. Problemas y oportunidades

En el año 2003, el INAB publicó su Agenda Nacional Forestal para el período 2003-2012 en base a una consulta nacional de revisión del Programa Forestal Nacional de Guatemala. La agenda identifica los principales problemas del subsector forestal en las siguientes áreas:

- Conservación y protección del bosque

Los incendios forestales así como la falta de investigación y de mecanismos y modelos forestales sobre alternativas de manejo para la conservación, producción de agua y el ecoturismo.

- Producción y manejo sostenible

La degradación y fragmentación de los bosques, que afectan la rentabilidad; los altos costos de producción; el bajo nivel de industrialización y la falta de infraestructura, al igual que deficiencias de comunicación, que limitan el acceso a los mercados y el conocimiento de los mismos; otros problemas de mercados.

- Comercio e industria

Además de los mismos problemas mencionados en el inciso anterior, el desconocimiento de la tecnología

necesaria y potenciales mercados para especies secundarias; problemas de calidad, cantidad y cumplimiento; y la débil articulación de la cadena productiva (particularmente entre el bosque y la industria).

– Servicios ambientales

Existen problemas de financiamiento, voluntad política, recursos humanos especializados y normativa específica para el pago de servicios ambientales.

– Institucionalidad

Insuficiente implementación de la política y legislación nacional, falta de apoyo a productos no maderables, insuficiencia del marco jurídico, la falta de control efectivo de actividades ilícitas, poca coordinación entre el INAB y el CONAP, insuficiente descentralización, falta de información y de “casos exitosos de buen manejo forestal” al igual que problemas de competitividad.

Asimismo, conviene reconocer que la pobreza, el minifundismo y el cambio de uso de los bosques para la agricultura son problemas importantes. El INAB estima que se pierden unos 11 mi-

llones de metros cúbicos anuales por la conversión del bosque para otros usos (2003b). La migración y el avance de la frontera agrícola<sup>10</sup> sigue siendo una de las principales causas de la deforestación en el país, aunque no hay muchos estudios sobre sus dinámicas.

La tenencia de la tierra es un problema en Guatemala en muchos sentidos, pero en particular para las comunidades indígenas y las poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema. Guatemala es parte de un grupo de países con la distribución de la tierra más desigual en el mundo (Binswanger y Deininger 1997). Histórica y sistemáticamente, los indígenas han sido desprovistos de sus tierras y obligados a ocupar minifundios en tierras altas. Además, los problemas de titulación son serios: mucha gente carece de títulos, hay traslapes y reclamos múltiples sobre el mismo terreno y hay mucha inseguridad sobre la tenencia, lo cual fomenta visiones cortoplacistas y una continua y profunda desigualdad. Lamentablemente, Guatemala no cuenta con un catastro nacional que incluya la medición geográfica de los terrenos<sup>11</sup>.

No obstante, existen varias leyes que sí reconocen los derechos de las comunidades indígenas a los ejidos.

<sup>10</sup> Por ejemplo, la tasa de crecimiento poblacional en el Petén es más del doble que en cualquier otro departamento del país debido a la alta tasa de inmigración (Cluster Forestal 2004).

<sup>11</sup> El 15 de junio del 2005, el Congreso de la República aprobó la Ley de Registro de Información Catastral (RIC), Decreto 41-2005. Aunque no descentraliza, crea las Direcciones Municipales de Registro de Información Catastral y estipula que el director de esa unidad debe preferentemente, entre otros requisitos, hablar el idioma indígena predominante en el municipio (Alvarado, comunicación personal).

Estas incluyen la Constitución de la República (1985), el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por Guatemala en 1997, y el Código Municipal del 2002, además de decretos presidenciales, acuerdos gubernamentales y los estatutos de las comunidades indígenas (Thillet *et al.* 2003). En el ámbito local, el nuevo Código Municipal es particularmente importante para los derechos indígenas. Además de reconocer el derecho de las comunidades indígenas a la personería jurídica, de preservar su cultura y costumbres y ser consultadas sobre asuntos municipales, “busca garantizar el uso, conservación y administración de las tierras comunales (...) Es decir, se busca que las tierras ejidales o comunales tituladas e inscritas a nombre de las municipalidades pasen legalmente a la autoridad comunitaria indígena y a la comunidad en general para su administración” (Thillet *et al.* 2003). Sin embargo, esta titulación no se ha dado en la práctica.

Para poder aprovechar el bosque, por lo menos de manera legal, es necesario contar con un título de propiedad o escritura pública; la seguridad de la tenencia también es importante para respaldar la visión de largo plazo necesaria para este sector. Como ya se dijo, el programa PINFOR exige títulos de propiedad y un área mínima de dos hectáreas. Aun-

que en la práctica ha realizado algunos esfuerzos para aumentar la participación, ha sido criticado por las limitaciones que estos requisitos imponen sobre la participación de sectores pobres, lo que ha dado paso a los otros dos programas antes mencionados.

El programa de incentivos forestales también enfrenta otros problemas. Los pagos directos, por ejemplo, se limitan a un período de seis años. Al término de los mismos, los beneficiarios deben manejar sus bosques durante otros 15 a 20 años, hasta la fecha del aprovechamiento de la madera. Pero en realidad no existe garantía alguna<sup>12</sup> que vayan a mantener y manejar esas áreas por este lapso de tiempo. Tampoco hay estudios sobre los beneficios que podrían haber durante esos años, en particular para los pequeños productores, incluso, por ejemplo, para el aprovechamiento de diámetros menores que deben salir de los raleos o para la venta de servicios ambientales. También pueden necesitar asistencia técnica en ese tiempo, existen problemas en el mercado para vender diámetros menores y hay preocupación sobre lo que va a pasar con los precios de la madera cuando todas estas plantaciones entren al mercado.

A pesar de los problemas, el sector presenta algunas oportunidades impor-

<sup>12</sup> Aunque según el artículo 34 del reglamento del PINFOR, el propietario sí tiene que firmar un contrato de compromiso que incluye sanciones por incumplimiento (tiene que devolver el incentivo).



tantes. No hay duda que la autonomía del INAB ha contribuido a su profesionalismo, aunque dicho profesionalismo no logre tomar en cuenta a la cultura indígena<sup>13</sup>. Aún así, la gestión de los bosques de Guatemala ha logrado dejar atrás cierto nivel de politización que todavía existe –o hasta caracteriza al sector– en otros países. Además, se trata de un sector que ha logrado cohesionarse en parte debido a la necesidad de responder a la intervención de INAB que hizo el gobierno anterior<sup>14</sup> para buscar soluciones, hasta cierto punto, conjuntas (Morales, comunicación personal). En la actualidad hay una demanda creciente de sectores marginados, marcadamente desatendidos por el servicio forestal (Barillas, comunicación personal; López, comunicación personal).

### 3. Actores forestales marginados

En lo que se refiere a los pequeños productores y a las comunidades indígenas en particular, la Agenda Nacional Forestal de Guatemala reconoce: la falta de incorporación del tema de forestería comunitaria en la política forestal y la gestión municipal, la falta de acceso al financiamiento, la falta de asistencia técnica, el analfabetismo que dificulta la extensión y educación formal, el rechazo a la silvicultura e insuficiente organización comunitaria para mejorar

el manejo del agua. En particular, identifica la falta de una “cultura forestal” y el hecho que el marco jurídico sea incompatible con la diversidad cultural e ideológica, y con la cosmovisión maya (INAB 2003b).

En Guatemala, los actores tradicionalmente marginados incluyen varios grupos. Las comunidades organizadas en las concesiones forestales del Petén son las que más se han beneficiado de las políticas y el apoyo del Estado. Ellas lograron aprovechar la coyuntura política y social de finales de la guerra, la firma de los Acuerdos de Paz y el creciente interés de los conservacionistas en esa región para presentarse como “el menor de los males” entre las concesiones a empresas madereras y las concesiones a comunidades (Maldidier 2005; Gómez y Méndez 2004).

Fuera del Petén, los grupos marginados pueden dividirse según la tenencia de la tierra y su participación en la gestión forestal. Estos incluyen grupos comunitarios que aprovechan madera de sus bosques comunales o ejidos, e individuos u asociaciones campesinas que aprovechan o quieren aprovechar madera. De acuerdo al Cluster Forestal, no hay datos sobre la contribución de estos grupos a la producción forestal. Por otro lado, ellos pueden participar en programas de reforestación (el

<sup>13</sup> Hay que reconocer que el INAB no fue creado con dicho propósito por lo que no es parte de su mandato.

<sup>14</sup> Véase pie de página 5.

Cuadro 1 muestra los diferentes usuarios que se han beneficiado del PINFOR –comités, cooperativas, comunidades y asociaciones– aunque casi el 78% de los incentivos está dirigido a empresas e individuos<sup>15</sup>).

Hay otro grupo importante: todos los demás pobres rurales, que no aprovechan madera ni participan en programas de reforestación pero sí tienen interés y necesidad de tener derechos de acceso a los recursos forestales para obtener leña y otros productos. Algunas de estas personas rechazan el aprovechamiento con fines comerciales no sólo debido a aspectos culturales sino también por los antecedentes forestales del país, en particular la corrupción y la sobreexplotación de los bosques, sin manejo alguno, antes de que fuera creado el INAB (Barrillas, comunicación personal).

Si bien cuentan con poca tierra y no se sabe con seguridad la cantidad de bosques que estos grupos manejan, según Martínez (2000), tienen acceso al

70% de los bosques del país. En general, para los grupos pobres, el aprovechamiento forestal o los incentivos para la reforestación representa una de varias fuentes de ingresos y no necesariamente la principal.

Aunque todavía son grupos marginados del sector en muchos sentidos, Guatemala también les brinda algunas oportunidades. En el caso de los pequeños productores comunitarios e indígenas, los proyectos de reforestación han contemplado más su incorporación. Las concesiones comunitarias del Petén son una innovación importante cuya evolución habrá que seguir en el tiempo. Asimismo, la formación de muchas asociaciones forestales rurales en otras regiones del país puede ayudar a aumentar la participación y beneficiar más a los sectores pobres. La creación de oficinas forestales municipales, existentes ya en un tercio de las municipalidades del país, también presenta una oportunidad, la cual será discutida más a fondo en la tercera sección del documento.

---

<sup>15</sup> La gran mayoría de estos “individuos” no son pequeños productores.

### **3. Marco legal e institucional de la descentralización**

En el año 2002, el gobierno de Guatemala aprobó tres leyes importantes en el marco de la descentralización: la Ley General de Descentralización, un nuevo Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Estas leyes establecen el marco jurídico para la descentralización, el papel de los municipios y la participación ciudadana en el país. Los gobiernos municipales reciben un alto porcentaje del presupuesto nacional a través de transferencias (las más altas en Centroamérica), pero por otro lado, tienen muy pocos ingresos propios (los más bajos de la región). Esta sección analiza la descentralización administrativa y fiscal así como la descentralización política, antes de considerar otras políticas y estrategias de gobierno que nos permitan entender la importancia que la descentralización tiene para el gobierno actual.

#### **1. La descentralización administrativa y fiscal**

Las municipalidades de Guatemala manejan una porción bastante significativa del presupuesto nacional, por lo menos el 10%, a través de las transferencias municipales establecidas por la Constitución y algunos impuestos nacionales, particularmente el impuesto sobre el valor agregado conocido como el IVA-Paz. A la par de las transferencias existen también varios fondos sociales, que son manejados de manera centralizada: el Fondo Nacional de Tierras (FONTIERRA), el Fondo de Desarrollo Indígena (FODIGUA), el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADEL), y muchos otros. Según dos estudios recientes, dichos fondos funcionaron como “las ‘cajas chicas’ de los gobernantes de turno” y tienden a convertirse en instrumen-

tos fáciles para captar recursos, con poca fiscalización o transparencia (Velásquez y Tavico 2003, AID 2004).

En términos de la descentralización administrativa, Guatemala es uno de los pocos países centroamericanos que cuenta con una política de descentralización con responsabilidades definidas para las municipalidades (AID 2004). En la práctica, los gobiernos municipales manejan casi todos los servicios, como por ejemplo el agua, los caminos rurales, los desechos sólidos, la policía de tránsito, los mercados públicos, etc. En cuanto a las otras prioridades establecidas por la ley de descentralización –educación, salud y bienestar social, seguridad, medioambiente, etc.– sólo las primeras dos han sido parcialmente descentralizadas aunque no a las municipalidades sino más bien a organizaciones ciudadanas (AID 2004). Y aunque no hay datos referentes a los gastos de inversión, según un especialista, las municipalidades ya manejan el 28-30% de la inversión del país (Gaitán, comunicación personal)<sup>16</sup>.

Aunque la descentralización fiscal es significativa por las transferencias, los gobiernos municipales manejan muy pocos fondos propios, lo que impide una verdadera autonomía municipal. Para rectificar esta situación, se

necesita un Código Tributario Municipal y si bien hay un borrador en discusión, no existe una verdadera voluntad política para tratar el tema.

Para el período 1998-99 se elaboró, con datos del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), un análisis del “grado de autonomía financiera” de los gobiernos locales (Pérez 2001). El siguiente cuadro muestra que muy pocos municipios generan fondos propios que son una parte importante de sus ingresos.

**Cuadro 2**  
**Porcentaje de ingresos propios de las municipalidades con relación a los ingresos totales**

Porcentajes	No. de municipios	%
Menos de 5%	161	48.8
5% a menos de 10%	60	18.2
10% a menos de 20%	62	18.8
20% a menos de 30%	21	6.4
30% a menos de 40%	16	4.8
40% a menos de 50%	8	2.4
50% o más	2	0.6

Otro estudio determinó que, si se excluye a la municipalidad de Guatemala, el nivel medio de recaudación no supera el 8% de los ingresos municipales totales (PNUD 2001). El porcentaje de impuestos locales que recopila-

<sup>16</sup> El estudio *Trends in Decentralization, Municipal Strengthening and Citizen Participation in Central America, 1995-2003* (AID 2004) no ofrece datos, y esta cifra parece estar sobredimensionada por lo que merece más investigación. Sin embargo, dado el nivel de transferencias y la manera en que están ligadas a las inversiones, el dato puede ser cierto.

ban los gobiernos municipales de Guatemala entre 1998-2002 constituía sólo el 0.12% del PIB.

Un estudio del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) realizado en el 2001 concluyó que la captación de ingresos propios está en función de dos variables: la población total del municipio (la relación es positiva, mientras más habitantes tenga un municipio, más recursos recauda) y el total de hogares rurales (la relación es negativa, mientras más hogares rurales, menor será la recaudación).

### Transferencias

La Constitución de la República establece la transferencia del 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado hacia las municipalidades<sup>17</sup> (8% en 1986, 10% en 1996). El artículo 119 del Código Municipal establece las modalidades de dicha distribución: 25% en partes iguales a todas las municipalidades, 25% en proporción al número total de habitantes, 25% proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario, 15% proporcionalmente al número de aldeas y caseríos y 10% proporcionalmente al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada municipio. Aunque los criterios de distribución deberían de incentivar y premiar una mayor eficiencia en la cap-

tación de ingresos propios, un estudio del CIEN comprobó que este no es siempre el caso (2001).

Además de esta asignación constitucional, las municipalidades también reciben una porción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de otros tres impuestos: el impuesto a los derivados del petróleo, a la circulación de vehículos y el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI). Para el año 2003, éste último había sido descentralizado a casi 180 municipios (González y Molina 2004), representando una fuente importante de recursos propios. La distribución del monto correspondiente a las municipalidades sigue los mismos criterios de distribución del 10% constitucional.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado (Decreto 27-92) establece que el 12.5% de lo recaudado por concepto de dicho impuesto sea transferido a las municipalidades (IVA-Paz)<sup>18</sup>. De la misma forma, el 8.33% de dichos fondos debe ser utilizado para financiar los programas de los Consejos Regionales de Desarrollo, y otro 8.33%, destinado a los Fondos para la Paz, mientras existan. La suma de lo recaudado, el 29.16% por concepto de IVA, se destinará –de acuerdo a ley– “íntegramente para el financiamiento de la paz y desarrollo, con destino a la ejecución de programas y

<sup>17</sup> Un estudio determinó que entre 1998 y 2002, las municipalidades sólo habían recibido en promedio el 6% (AID 2004).

<sup>18</sup> En la práctica, la cantidad que recibe una municipalidad por concepto del IVA-Paz puede ser igual o hasta mayor que la transferencia constitucional.

proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales” (Decreto 27-92).

Con respecto a los impuestos a los combustibles, inicialmente correspondía a las municipalidades un monto de Q 0.02 por galón de combustible vendido que luego fue aumentado a Q 0.20<sup>19</sup>. Del total recaudado del impuesto de circulación de vehículos, correspondiente a vehículos particulares, de alquiler y de transporte urbano de pasajeros, el 50% debe ser transferido a las municipalidades. Del monto recaudado por otro tipo de vehículos (transporte extra-urbano, uso agrícola, industrial, yates, botes, aviones, etc.) el porcentaje que es transferido a las municipalidades es menor, 20 o 30%, según sea el caso.

Un aspecto importante de las transferencias es que, a excepción del impuesto sobre el petróleo, hay normas estrictas en cuanto a la proporción de los montos que las municipalidades pueden destinar a gastos de funcionamiento. La Constitución establece que de la asignación constitucional a las municipalidades, se debe

destinar “por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes” (Art. 257). De lo correspondiente al impuesto de circulación de vehículos, solamente el 2.5% puede ser destinado a funcionamiento y del IVA-Paz, el 0%<sup>20</sup>.

### **Deudas**

A pesar de tener ingresos importantes por concepto de transferencias, los gobiernos municipales de Guatemala también tienen deudas. Estas se fueron acumulando durante gobiernos anteriores cuando no existían restricciones sobre los montos de los préstamos y el Instituto de Fomento Municipal funcionaba básicamente como prestamista. Es difícil conseguir datos sobre el nivel de endeudamiento hoy; parece que muchos gobiernos municipales ni siquiera son conscientes de los compromisos que han heredado. Los montos adeudados son deducidos de las transferencias. El hecho de que las municipalidades no tengan una idea clara acerca de sus deudas demuestra que la capacidad local es aún incipiente como para garantizar una descentralización efectiva.

<sup>19</sup> Dicho aumento se hizo efectivo con la aprobación, en 1992, de la Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo (Decreto 38-92) en 1992.

<sup>20</sup> El Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo correspondiente al año 2001 señala que esta inflexibilidad limita la intención descentralizadora de las transferencias y también reduce la posibilidad de contratar personal más calificado. Esta barrera a los gastos de funcionamiento tiene su origen en la desconfianza de que las municipalidades excedan su gasto en personal.

## **2. La descentralización política: representación municipal y participación ciudadana**

En Guatemala, todas las elecciones tienen lugar el mismo día y por períodos de cuatro años. El día de la elección hay cinco boletas: dos para diputados al Congreso (una para el listado nacional, y una para el listado distrital); una boleta para presidente y vicepresidente, una para la alcaldía y otra para el Parlamento Centroamericano. En todos los casos se escoge una lista por partido. El Concejo Municipal se divide proporcionalmente entre el partido ganador y los perdedores, pero por lo general entre el ganador y el que ocupa el segundo lugar. No hay restricciones para la reelección para diputados y alcaldes.

Para participar como candidato al gobierno municipal, no es necesario ser miembro de un partido, sino simplemente ser propuesto por un comité cívico; para todos los otros puestos políticos hay que ser miembro de un partido. El sistema de los comités tiene algunas ventajas, entre otras, disminuye o elimina el control central sobre el movimiento local<sup>21</sup>. Actualmente en Guatemala, cada partido político –y hay varios– tiene sus propias reglas y muy pocos tienen elecciones primarias para los candidatos. En algunos lugares se

eligieron candidatos locales pero a insistencia de la población, no como política de partido.

En general, los partidos políticos no son fuertes y no han existido por mucho tiempo, con excepción del Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Desde la transición a la democracia en 1986 ningún partido ha sido reelecto para la presidencia, y muchos han desaparecido debido a que la ley electoral exige que obtengan por lo menos un 5% del voto o que en su defecto logren la elección de un diputado (Rojas, comunicación personal). Las elecciones y los partidos en Guatemala giran más en torno a personas y no se basan necesariamente en fundamentos ideológicos como ocurre en otros países.

Aunque por ley la autoridad local máxima es el Concejo Municipal (Art. 9 del Código Municipal), en la práctica las municipalidades consideran al Alcalde como la autoridad. El código no establece mecanismos específicos para la remoción de un alcalde por malos manejos o gestión indebida, pero sí existen otras leyes que son aplicables como la Ley Procesal Penal y el Código Civil. La ONG Defensoría Maya, por ejemplo, actualmente está apoyando varios casos, dos contra el alcalde de Nebaj. Después de la acusación formal al Ministe-

<sup>21</sup> Pero también se lo critica por limitarse a ser otra plataforma política que sirve los intereses personales de alguna persona que salta de un partido a otro, de un comité a otro. Los comités cívicos también tienen grandes desventajas en términos de financiamiento cuando compiten con partidos más organizados.

rio Público y la aceptación del caso, un juzgado (ubicado en el municipio de Antigua) despoja al funcionario público de su inmunidad, lo que le impide ejercer sus funciones hasta que el caso sea resuelto. Luego, el caso continúa como cualquier otro procedimiento penal. La ley permite que “querellantes adhesivos” acompañen el caso para apoyar a las víctimas. En Nebaj, por ejemplo, las acusaciones fueron hechas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) en un caso y por una asociación de mujeres, en otro. Sin embargo, estos casos no son sencillos y varias personas involucradas en el proceso han recibido amenazas por lo que ya no se atreven a salir solas de sus casas (Cruz, comunicación personal).

El mecanismo oficial de participación ciudadana más importante es el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, establecido a nivel nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. No se trata de un órgano de toma de decisiones, sino de consulta y participación social. Para entender mejor su desempeño hoy, debemos conocer su historia. La primera ley sobre los consejos fue aprobada en 1987 y los primeros se formaron ese mismo año. En 1988 se reformó el Código Municipal para permitir la participación de la población local en la identificación de sus necesidades y la propuesta de soluciones. Sin embargo, en esa época, las labores del Estado todavía estaban dirigidas al control social y no a la coordinación y par-

ticipación por lo que no hubo ni autonomía municipal ni participación real en dichos consejos (Hoffman 2001; Reyes 1998). En todos los niveles, la política partidaria y las prácticas clientelistas afectaban su funcionamiento (Cardona 2001); la “participación” de los consejos locales o comunitarios se limitaba a la provisión de mano de obra, sin ninguna participación en la toma de decisiones (Reyes 1998). Los consejos municipales desconfiaban de los departamentales, dirigidos por gobernadores nombrados por el presidente de la República; muchas ONGs y ciudadanos los veían como herramientas del partido gobernante y/o el ejército. Eventualmente, los consejos a nivel local y municipal fueron declarados inconstitucionales por interferir con la autonomía municipal (Reyes 1998).

A pesar de estos antecedentes, hoy el sistema de consejos es ampliamente aceptado como un mecanismo importante de participación. La re-implementación de los consejos locales (COCODES) y municipales (COMUDES) fue incluida en los Acuerdos de Paz y, como se mencionó antes, en el año 2002 se aprobó una nueva Ley de Consejos. Según las organizaciones indígenas que participaron en las negociaciones de paz, la ley fue aprobada “en un 80%” en la forma que ellos propusieron (Hernández, comunicación personal). Existe consenso que dichos consejos representan una oportunidad muy importante pero siempre existe el riesgo de que sean



manipulados por los partidos políticos y los alcaldes. Después de dos años, hay experiencias muy variadas: de COCODES muy efectivos y representativos, pasando por aquellos que apenas han empezado a conocer el papel que deben desempeñar hasta los que han sido “disueltos” por el Alcalde porque los miembros no eran los que él quería. Aunque los ciudadanos tienen mecanismos de recurso, como el caso de la Defensoría Maya mencionado antes, sería casi imposible afrontar estos casos sin el apoyo de una ONG.

En el ámbito comunitario, hay otras preocupaciones en torno al tema de la representación. Con respecto a los COCODES, se teme que éstos puedan remplazar, en vez de complementar, las organizaciones locales tradicionales. Por ello, hay esfuerzos por separar lo que son las estructuras históricas y tradicionales (Cruz, comunicación personal; Hernández, comunicación personal) de las que se ven como importantes para la democracia participativa y la representación de las diversas fuerzas sociales, económicas y políticas (López, comunicación personal).

Por otro lado, muchas comunidades enfrentan problemas de liderazgo y representación en la práctica. Para algunas, la idea de lo que debe ser un líder es muy limitada. Por ejemplo, la figura del alcalde auxiliar, que históricamente siempre fue de mucha importancia, es utilizada como castigo, aunque se trate

de un líder elegido por la comunidad y quien deba presidir el COCODE. En la investigación de campo encontramos instancias en que ese cargo era considerado importante, en otros casos se trataba simplemente de una cuestión de rotación de responsabilidades entre los hombres de la comunidad, y en algunos de una persona que había sido elegida porque se había negado a aportar a la comunidad o no había cumplido con sus responsabilidades anteriores. También encontramos ejemplos de líderes que abusaban de su poder y autoridad.

El sistema de consejos, en teoría, debe funcionar de manera piramidal. Es decir, los intereses de la ciudadanía deben ser representados en los consejos comunitarios; de allí son llevados a los consejos municipales, departamentales, regionales y finalmente a los nacionales. Pero como se mencionó en la sección anterior sobre descentralización, en la práctica no funcionan así. El hecho que el nivel departamental tenga un presidente designado y no elegido por voto popular, con fondos asignados del presupuesto nacional, socava los niveles inferiores y se presta a una re-centralización a este nivel. En ocasiones también hay un manejo arbitrario de la información y una imposición de la autoridad.

Otros mecanismos importantes de participación son las consultas a la población garantizadas en los artículos 63 al 66 del Código Municipal y el Convenio 169 de la OIT. En el Código Muni-

pal se establece el derecho de los ciudadanos de exigir consultas sobre asuntos que afectan a “todos los vecinos del municipio” y de las comunidades indígenas o sus autoridades de exigir consultas sobre asuntos que afectan sus intereses o derechos. Una ley sobre concesiones, actualmente en discusión, también establecería la necesidad de consultar a las comunidades indígenas. Organizaciones indígenas como el Concejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG) están trabajando en un proyecto de ley (de participación y mecanismos de consulta de pueblos indígenas) para definir un mecanismo efectivo, que no se limite a ser una consulta con los COCODES (Hernández, comunicación personal). Como su base legal utilizan el Convenio 169, que también exige que los gobiernos consulten a los pueblos interesados “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Art. 6).

Con respecto al tema de la transparencia, las leyes establecen el derecho de los COMUDES y otras organizaciones ciudadanas de solicitar un estado de cuentas al gobierno municipal y de fiscalizar a todos los funcionarios e instituciones públicas (auditoría social). Las organizaciones de ciudadanos pueden solicitar también una auditoría a la Contraloría General de Cuentas de la Nación, encargada de la fiscalización del gobierno. Igualmente, la población puede solicitar cabildos abiertos y cualquier

decisión tomada allí tendrá que ser considerada por el Concejo Municipal. Hasta el momento, este es el mecanismo más conocido. Existen otras herramientas a disposición de los ciudadanos para hacer un seguimiento de los proyectos de inversión: pueden pedir copias de los contratos suscritos entre las empresas y los gobiernos municipales para corroborar si, en la práctica, estas empresas cumplen con lo estipulado (Cruz, comunicación personal).

Según el Código Municipal, todas las municipalidades deben contar para el año 2006 con un sistema integrado de manejo financiero. La introducción de un nuevo sistema para manejar contrataciones, llamado “Guate compras”, debe mejorar la transparencia en todo tipo de proyecto, compra o contrato. Casi 200 de las 334 municipalidades se han inscrito en el programa (Cruz, comunicación personal).

### **3. Descentralización, pobreza y el sector forestal en la concepción de desarrollo**

Además de las tres leyes mencionadas en la introducción, Guatemala también dispone desde el año 2001 de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), en la cual la descentralización es un tema central, en particular con referencia a los ámbitos de la salud, la educación y la infraestructura. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo no

ha sido actualizado, el Presidente Berger, quien asumió su mandato en enero del 2003, expone su visión del desarrollo en el plan de gobierno 2004-2008 y en el documento “Vamos Guatemala”, donde se fomenta “la reactivación económica y social” del país a través de tres ejes o componentes estratégicos: Guate Solidaria, Guate Compite y Guate Crece. El cuarto, Guate Verde, fue añadido como componente transversal<sup>22</sup>.

Todos estos documentos muestran amplio respeto, por lo menos en papel, a los Acuerdos de Paz suscritos en 1996 después de más de treinta años de guerra. No debemos olvidar que la agresión contra los pueblos indígenas durante la guerra fue extrema –la población fue sometida a una política de “tierra arrasada” que cobró más de 100,000 vidas, incluyendo la desaparición de comunidades enteras (CEH 1999)– y que la paz es todavía reciente. Pero gracias a las negociaciones de paz, los indígenas lograron, entre otras cosas, el compromiso de respetar sus culturas y autoridades, una distribución más equitativa del gasto público, el derecho de asociación comunitaria para defender sus derechos y ejecutar proyectos de desarrollo, la participación ciudadana y la descentralización hacia los gobiernos municipales. Todos

estos compromisos han sido tomados en cuenta, de alguna forma, en las leyes del 2002, aunque todavía subsisten ciertas deficiencias (Linares 2002).

En conjunto, estos documentos parecen también reconocer la interconexión de la descentralización con la participación ciudadana, la pobreza y el sector forestal. Como se mencionó en la sección sobre descentralización, la ERP enfatiza en la expansión de servicios básicos e infraestructura hacia las áreas rurales y remotas del país. Asimismo, reconoce la importancia de la participación ciudadana. Aunque la estrategia solamente menciona la importancia del sector forestal en la reducción de la pobreza, Vamos Guatemala desarrolla esta idea un poco más, tanto en lo que se refiere al componente Guate Solidaria (sobre pobreza) como al componente Guate Crece (sobre inversión). La ERP prometió la aprobación de las tres leyes que se sancionaron en el 2002, estableciendo el marco institucional para la descentralización y participación ciudadana y Vamos Guatemala destaca la importancia de la participación en el desarrollo local y en el proceso de descentralización.

También es importante mencionar que el concepto de descentralización

<sup>22</sup> Cada uno contempla aspectos “verdes”. El componente Guate Solidaria incluye acciones y proyectos ambientales sobre la vulnerabilidad, educación y proyectos productivos sostenibles; Guate Crece identifica oportunidades basadas en bienes y servicios ambientales y la promoción de inversiones y producción sostenible; y Guate Compite busca aumentar la competitividad potenciando la ventaja comparativa del patrimonio natural y cultural del país.

esbozado en la Ley General de Descentralización no se limita a la municipalización. Está definido como

“el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, *y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades*, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos (...)” (Art. 2, énfasis nuestro).

El reglamento de la Ley de Descentralización encomienda el seguimiento de la ley a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) y estipula (1) la emisión de la política nacional de descentralización, (2) la coordinación de un plan nacional de capacitación para las municipalidades y (3) la formulación del presupuesto para la descentralización (Gaitán, comunicación personal). Además, la secretaría debe desarrollar un plan de trabajo anual como instrumento de implementación, para garantizar que ella se de en forma gradual. La SCEP no ha formulado el presupuesto ni los planes anuales, pero según dicha secretaría el plan nacional de capacitación para los gobiernos municipales estaba siendo preparado cuando se realizaba este estudio (Arenas, comunicación personal).

En julio del 2004, el gobierno central aprobó su Política Nacional de Descentralización, en la cual “asume el proceso de descentralización como un medio coadyuvante para combatir la pobreza y las discriminaciones sociales, étnicas, de género y geográficas; así como para construir un país democrático y equitativo” (Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia 2004). Dicha política se basa en los Acuerdos de Paz, la planificación territorial participativa y descentralizada, la diversidad como oportunidad y la plena participación de las mujeres y los jóvenes. Reconoce la descentralización “de competencia, recursos y poder de decisión” y que “la participación ciudadana es consustancial y determinante”. Establece como principios rectores: la autonomía municipal, la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, la solidaridad social, el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe, la negociación y concertación de los aspectos sustantivos, la equidad económica, social y de género, la erradicación de la exclusión, discriminación y pobreza, la conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, la participación ciudadana, la probidad y la transparencia. La política tiene objetivos específicos y líneas de acción con fechas metas para proceder. Según expertos en el tema, se trata de una política muy coherente, aunque no se empezó a divulgar hasta abril del 2005.

Además, hay problemas importantes en la conceptualización y la

implementación práctica de estos programas y leyes<sup>23</sup>. Esto tiene que ver en parte con los problemas estructurales arraigados en Guatemala, en particular la extrema desigualdad en términos de tenencia de la tierra y riqueza. Sumado a esto está el fuerte control empresarial del país y el problema del crimen organizado (el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero y la violencia organizada). En conjunto, estos factores dificultan la implementación de cambios fundamentales como el aumento de impuestos en el sector empresarial –una necesidad ampliamente reconocida para mejorar el presupuesto nacional– y una reforma agraria.

En este marco estructural, la visión de desarrollo es inminentemente empresarial, de libre mercado pero con un interés real, por lo menos entre muchos en el gobierno, en el alivio a la pobreza. Sin embargo, no está claro hasta qué punto se pueda aliviar la pobreza sin llevar a cabo cambios estructurales de fondo. El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA por sus siglas en inglés) ya fue aprobado por el Congreso guatemalteco a pesar de las protestas ciudadanas y una seria preocupación sobre sus posibles efectos en los sectores más pobres. La

inversión en recursos naturales es un tema particularmente sensible cuando éstos se ubican en áreas ocupadas por comunidades indígenas. Las leyes ya exigen que las comunidades sean consultadas antes de la aprobación de dichas inversiones, pero la metodología para estas consultas todavía no está clara por lo que las ONGs indígenas temen que estos sistemas puedan ser manipulados o sean insuficientes como para llegar a consenso consciente.

Si bien en la práctica el tema de la descentralización ha sido institucionalizado, muchos observadores concuerdan que el gobierno funciona con una visión muy centralizada. Dos de las instituciones que más ejemplifican esta situación son los gobiernos departamentales y los consejos de desarrollo departamentales. El gobernador departamental no es elegido por el pueblo sino designado por el Presidente y es la persona encargada del consejo de desarrollo departamental. El gobierno central distribuye fondos a este nivel de consejos; la fórmula no es transparente y tampoco hay seguimiento a los fondos<sup>24</sup>. En general se reconoce que las prioridades de los consejos departamentales no provienen, como deberían, desde los COCODES y los COMUDES. Además, a nivel central, el diputado al

<sup>23</sup> Con respecto a la implementación de la descentralización, los problemas se deben en parte al hecho de que los que están encargados, en la SCEP, desconocen muchos detalles sectoriales, en particular sobre el tema forestal y manejo de recursos naturales (Arenas, comunicación personal).

<sup>24</sup> Aunque la ciudadanía tiene derecho a darle seguimiento, como con la auditoría social, todavía faltan liderazgo y experiencia para hacerlo.

Congreso de un departamento tiene la facultad de cambiar las prioridades establecidas por los consejos de desarrollo si así lo quiere (Bonilla, comunicación personal).

Por todos estos factores, hay preocupación en torno a la implementación de la descentralización, en particular porque la SCEP no ha buscado

personas con experiencia en el tema (y ya han cometido algunos errores), y porque algunos de los designados tienen claras ambiciones políticas. Por ello, se teme la “desnaturalización de la gestión pública”. Por otro lado, pareciera que el proceso ya estaba en marcha otra vez; las áreas priorizadas para descentralizar eran educación, salud y medioambiente.

## 4. Políticas forestales y gestión local

Gracias al marco jurídico que explícitamente promueve la descentralización y desconcentración de responsabilidades desde el INAB hacia los gobiernos municipales (a pesar de todas sus limitaciones), Guatemala todavía representa uno de los ejemplos más avanzados de descentralización –o por lo menos desconcentración– forestal en Centroamérica<sup>25</sup>. Como se mencionó arriba, hay cifras que indican que posiblemente un cuarto de los bosques del país se ubican en terrenos municipales y/o comunales, y más de una tercera parte de las municipalidades (116) ya tienen una oficina forestal o ambiental que coordina con las entidades centra-

les: las Oficinas Forestales Municipales (OFMs), los Departamentos de Áreas Protegidas y Medio Ambiente (DAPMAs), las Oficinas de Ambiente y Recursos Naturales (OARNs) y las Secciones de Agricultura y Recursos Naturales (SARNs), entre otras. Sin embargo, desde el punto de vista legal parece haber una contradicción ya que si bien la Ley General de Descentralización orienta el proceso, la Ley Forestal inhibe de manera directa la transferencia de *podere de decisión* hacia las municipalidades. Por ello, seguimos hablando sólo de una desconcentración en el sector forestal, aunque ha representado un primer paso que ha tenido sus logros<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> En términos de tenencia de bosques, los gobiernos municipales de Honduras también son dueños de un porcentaje importante de los recursos forestales (mayor que en Guatemala) aunque en la práctica no han recibido el mismo nivel de apoyo de su instituto forestal para abordar responsabilidades (salvo contadas excepciones). En Nicaragua, por ley hay una descentralización real de autoridad de los recursos forestales hacia los gobiernos regionales autónomos, pero no hacia las municipalidades. Tampoco hay una buena coordinación entre el instituto forestal y los gobiernos municipales.

<sup>26</sup> Para cambios más sustanciales, es necesario modificar la legislación nacional (Álvarez, Arenas, Barrillas comunicación personal).

Varios programas gubernamentales y no gubernamentales han apoyado la gestión forestal municipal y comunal. Por ejemplo, el Proyecto para el Manejo de los Recursos Naturales PMS/MAGA/INAB/GTZ que se ejecutó en ejidos en el Petén y el Programa Las Verapaces (PLV) en Alta y Baja Verapaz empezaron un proceso importante a nivel municipal (y aunque ya finalizaron, continúan funcionando como parte de otros proyectos), la Red de Ambiente y Recursos Naturales Renovables de Huehuetenango, el proyecto ProBosques HELVETAS (al principio enfocado más en áreas protegidas pero entrando a una segunda fase con una visión más amplia), el Proyecto Manejo Integrado de Bosques (MIBOSQUE) de CARE y el Proyecto Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (BOSCOM), el cual, como parte del INAB, coordina con estos otros. Es notable que a pesar de su resistencia a descentralizar poderes, el gobierno haya fomentado o implementado importantes proyectos de apoyo, capacitación y acompañamiento a las municipalidades, habiendo fortalecido claramente la gestión forestal municipal.

### 1. Las reglas de juego

Al igual que en otros países, en Guatemala se necesita un plan de manejo para el aprovechamiento comercial

de los recursos forestales. En el caso de las tierras estatales, se debe licitar una concesión con el INAB, o con el CONAP si se ubica en un área protegida, mientras que en el caso de las privadas, es necesario solicitar una licencia del INAB. Para obtener la licencia se necesitan los siguientes documentos: la solicitud firmada por el dueño de la tierra, el plan de manejo y el título de propiedad<sup>27</sup>. Las tierras colectivas tienen los mismos requisitos que las privadas, con la particularidad que la solicitud debe ser realizada por el representante legal de la tierra. Hay planes de manejo simplificado para terrenos con áreas forestales menores a 45 ha, pero todo plan de manejo debe ser firmado por un Regente Forestal.

La ley no contempla el aprovechamiento comercial de pequeñas cantidades de árboles. Es decir, aunque un campesino quiera vender uno o dos árboles, legalmente tiene que cumplir los mismos requisitos que otro que quiere aprovechar mayores cantidades. Esto resulta incentivando el uso de permisos domésticos para el aprovechamiento comercial, o el aprovechamiento sin permiso alguno (Barillas, comunicación personal).

El impuesto sobre el aprovechamiento equivale al 10% del valor en pie de la madera y debe ser cancelado por adelantado, según lo establece el plan

<sup>27</sup> El Reglamento de la Ley Forestal exige "Certificación del Registro de la Propiedad Inmueble que acredite la propiedad del bien (...). En caso que la propiedad no esté inscrita en el Registro de la Propiedad, se podrá aceptar, otro documento legalmente válido" (Art. 32).



operativo anual. La regeneración del bosque es garantizada con una fianza, hipoteca u otra garantía, la cual será liberada después de una inspección del terreno por parte del INAB. El reglamento forestal establece el procedimiento para cancelar la concesión o permiso en caso de encontrar anomalías u incumplimiento de las obligaciones contratadas. Las anomalías también pueden ser remitidas al Ministerio Público; la Ley Forestal caracteriza los delitos contra los recursos forestales y las multas y sanciones según el caso.

Hay por lo menos dos problemas con las sanciones forestales. Primero, el ministerio público prioriza los delitos considerados más serios, como por ejemplo la violencia contra personas, por encima de los delitos ambientales o forestales. Segundo, aunque en el caso de los permisos forestales el delito es por lo general cometido por el maderero, no es él quien firma el contrato con el INAB sino más bien el dueño de la propiedad, por lo que muchas veces no hay manera de sancionar al verdadero culpable.

En Guatemala, además de los permisos para el aprovechamiento comercial de madera, es necesario solicitar también un permiso del INAB para aprovechamientos familiares, de madera o leña de hasta 15 m<sup>3</sup> por núcleo familiar por año. Si el trámite se realiza directa-

mente con el INAB, no tiene costo alguno pero es claro que queda estrictamente prohibido comercializar estos productos. Aunque muchos pequeños productores se sienten, o escogen ser, excluidos del aprovechamiento forestal comercial, el tema de los permisos familiares es mucho más conflictivo porque les afecta directamente en lo que es su vida cotidiana. Este tema será discutido más adelante.

## 2. Gestión forestal local

Si bien no tienen potestad para tomar decisiones referidas al aprovechamiento forestal (fuera de los ejidos municipales), las OFMs<sup>28</sup> pueden desempeñar un papel importante en la gestión local, ya que pueden hacerse cargo de la ejecución de sistemas de control y vigilancia forestal, la identificación de áreas de protección de agua y formulación de planes de protección y el fomento forestal. Dichas tareas incluyen actividades diversas, como el desarrollo de viveros y la promoción de reforestación, la organización de brigadas de prevención y control de incendios, educación ambiental y forestal, la promoción del programa PINFOR y la gestión de aprovechamientos de consumo familiar, licencias para rozas y registro de motosierras (entrevistas varias, Alvarado *et al.* 2003). Un estudio realizado en el de-

---

<sup>28</sup> Aunque se las conoce con diferentes nombres, para simplificar aquí utilizamos el término genérico de “oficina forestal municipal” (OFM).

partamento de Quiché reveló que en general, las OFMs se hacen cargo parcial o totalmente de aprovechamientos familiares, registro de motosierras, control de ilícitos, control de incendios forestales y estudios PINFOR, actividades que los técnicos del INAB consideran les corresponde a dichas oficinas (INAB-GTZ-DDM-SECONRAD 2004).

Las licencias comerciales deben ser gestionadas ante las oficinas subregionales del INAB, pero la OFM puede servir de intermediario y facilitar los trámites. Aunque varias OFMs cuentan con la capacidad para trabajar con la población, no tienen mucha experiencia en el campo de extensión forestal (INAB-GTZ-DDM-SECONRAD 2004). Sin embargo, cuando cuentan con las calificaciones requeridas, los técnicos pueden prestar servicios al sector privado y las comunidades en la formulación de planes de manejo, dictámenes técnicos y supervisiones (Martínez 2000). En general, se considera que la labor de las OFMs está dirigida más a los pequeños productores y comunitarios; los grandes madereros prefieren hacer sus gestiones directamente con el INAB.

En algunos municipios, los programas de apoyo a las municipalidades han fomentado la elaboración de mapas de uso de la tierra como una herramienta para identificar el uso potencial del suelo y para el ordenamiento terri-

torial. El sistema utilizado en Las Verapaces, por ejemplo, “integra el sistema natural (recursos) con el sistema social (características de la población, dinámica social) y permite planificar el buen uso de la finca, el uso adecuado de los recursos de las microcuencas y priorizar las áreas de acción en el nivel regional” (Martínez 2000)<sup>29</sup>.

Algunos técnicos forestales municipales también han promovido la formulación participativa de políticas forestales municipales. En Cotzal, por ejemplo, más de 180 personas de las ocho microregiones del municipio participaron en la formulación de la política forestal. Estos ejercicios parecen ser, con frecuencia, el mecanismo principal de participación ciudadana en el tema. Aunque en muchos casos no se han implementado por falta de financiamiento, poca difusión y una falta de asignación de responsabilidades, se ha fomentado y mostrado la importancia de la planificación municipal y se ha facilitado la toma de decisiones con respecto a los recursos naturales (Alvarado *et al.* 2003).

Las OFMs son apreciadas por diversas razones. Como lo expresó un delegado subregional, desde el punto de vista del INAB, el objetivo principal de las OFMs es facilitar la capacidad de dicho instituto en lo que se refiere al aprovechamiento legal e ilegal y a la descentralización de servicios a través de per-

---

<sup>29</sup> El desarrollo de este sistema fue apoyado por el Proyecto Las Verapaces.

sonas que conozcan las costumbres y el idioma local (García, comunicación personal). Desde el punto de vista de los madereros, uno de los papeles más importantes que desempeñan las OFMs es la sensibilización de la población en el tema forestal, en particular respecto al aprovechamiento; es decir, que se acepte la idea de aprovechar los bosques con fines comerciales (Morales, comunicación personal). Para los alcaldes, las OFMs, además de los ingresos que pueden generar, tienen la ventaja de reducir los conflictos sociales en torno al tema forestal (por esta sensibilización de la población). Finalmente, para el PINFOR, el beneficio principal es contar con apoyo local a la hora de otorgar asistencia técnica a los beneficiarios, tareas que el proyecto o el INAB no podrían realizar por sí mismos (de la Roca, comunicación personal).

En la práctica, los técnicos municipales pueden desempeñar un papel importante como intermediarios, no solamente desde arriba hacia abajo, como lo conciben los que se encuentran en la parte superior de la pirámide, sino también para sensibilizar al INAB y los mismos madereros sobre las necesidades, valores y prácticas de la población local. Sin embargo, incluso los técnicos locales muestran poca sensibilidad hacia las costumbres de la población rural (Larson 2005), y en muchos casos carecen de herramientas apropiadas para acercarse a las poblaciones; es decir, se trata de personal técnico con poca capaci-

dad de manejo en los aspectos sociales (Rojas, comunicación personal.).

Aunque la existencia de tantas oficinas forestales municipales constituye un claro avance en la gestión forestal local, habría que evaluar hasta qué punto son efectivas en la práctica. El INAB simplemente no tiene la capacidad de dar seguimiento, apoyo y acompañamiento a todas. Tampoco se cuenta con un estudio o con una sistematización de experiencias de las oficinas existentes, y se teme que su número haya aumentado a costa de la calidad (Alvarado, comunicación personal; Barillas, comunicación personal).

Con o sin una OFM, las alcaldías también manejan sus tierras ejidales. Thillet *et al.* (2003) identificaron tres modelos de gestión, aunque con un predominio de modelos verticales. En dichos casos, el gobierno municipal no promueve la organización local, las comunidades tampoco se han organizado y la autoridad local simplemente difunde sus reglas por la radio y televisión. También hay ejemplos de cogestión entre municipalidad y comunidad, donde las dos entidades trabajan de manera coordinada para garantizar la buena gestión de recursos; en estos casos, las municipalidades aceptan las normas tradicionales de control. Existen otros casos de administración comunal aunque las tierras sean legalmente municipales; en estas instancias, la municipalidad interfiere poco en la gestión local.

Las reglas para el uso de los ejidos, cuando las hay, garantizan el acceso de los comunitarios<sup>30</sup> a la leña, la broza (para abono), otros productos como hierbas, arbustos y minerales, y en ocasiones, a la madera para uso doméstico. En general, no hay restricciones sobre los usos con fines rituales. La madera enfrenta mayores limitaciones: en ocasiones, el acceso es libre a todo menos al derecho de cortar árboles. En el caso de la leña, se suele permitir la recolección sólo de ramas secas, árboles caídos o enfermos y “chiriviscos” (arbustos secos). Para el aprovechamiento de árboles, la municipalidad puede extender una autorización especial, por ejemplo, para obras comunales, y a veces se puede aprovechar hasta cierto límite por familia por año, siempre con su autorización. En contadas ocasiones, se puede permitir la extracción de árboles con fines comerciales, exigiendo el permiso otorgado por el INAB<sup>31</sup> (Thillet *et al.* 2003).

### Ingresos Municipales

Los ingresos municipales de la gestión forestal son variados, y por lo general, no es fácil acceder a este tipo de datos. Los ingresos del municipio de San Juan Chamelco alcanzaron los 37,746 quetzales (US\$ 4,900) en el año 2004, mientras que en el municipio de San Juan Cotzal bordearon los 32,600

quetzales (US\$ 4,240). En el primer caso, prácticamente el 50 por ciento del monto es por concepto de impuestos del INAB mientras que en el segundo, la fuente principal de ingresos es la venta de plantas del vivero municipal, seguida por el aporte del INAB. Otros ingresos incluyen recaudaciones por gariteros ubicados en los caminos, la venta de árboles de terrenos municipales y el registro de motosierras. También hay donaciones de proyectos de ayuda que no aparecen en estas cuentas, en especial los que apoyaron la apertura de estas oficinas en sus primeros años.

En San Martín Jilotepeque, uno de los municipios de mayor potencial forestal de Chimaltenango, los ingresos de la OFM aumentaron de 82,000 quetzales (más de US\$ 10,000) en el año 2000 a 121,275 (más de US\$ 15,000) en el 2002. En todos los años del período 2000-2002, los ingresos excedieron los gastos (Alvarado *et al.* 2003).

El Cuadro 3 resume el total entregado por concepto del 50% de los impuestos sobre licencias y concesiones, calculado sobre el valor en pie de la madera. En general, la mayor parte de estas transferencias van a la Región II (los departamentos de Alta y Baja Verapaz y el municipio de Playa Grande Ixcán, departamento de Quiché), la cual recibió entre el año 2002 y 2003 alrededor

<sup>30</sup> Las reglas pueden llegar a diferir, dependiendo si uno vive cerca o es “de fuera”.

<sup>31</sup> Según el INAB, la ley forestal exige que haya un proceso de concesión forestal para la autorización del aprovechamiento de árboles con fines comerciales en tierras municipales. Hasta el momento no se ha dado un solo caso.

del 30-38% de estos pagos. Al otro extremo se ubican las Regiones VI (los departamentos de Quetzaltenango, San Marcos, Sololá y Totonicapán) y IX (Suchitepéquez, Escuintla y los municipios costeros de Quetzaltenango, Retalhuleu y San Marcos) que recibieron montos considerablemente menores, entre 3% y 4% del total para estos años.

Además, las municipalidades que participan en los programas de reforestación han recibido incentivos forestales a través del PINFOR (véase Cuadro 4) y el PPAFD. Como se puede apreciar, desde el 2001, estos montos son mucho mayores que los ingresos por impuestos sobre aprovechamientos.

### Problemas de gobernanza<sup>32</sup> en la gestión forestal local

A pesar de los muchos avances en la gestión forestal, aún subsisten problemas de gobernanza en el ámbito municipal que limitan las posibilidades de una gestión efectiva, participativa y que ayude en la lucha contra la pobreza. Con frecuencia, el alcalde sigue siendo el cacique. Aunque el concejo municipal ostente el poder real y cuente con la representación de otros partidos políticos, es el alcalde quien toma las decisiones y, en ocasiones, manipula a los demás. Al mismo tiempo, los años de guerra han dejado una población que teme luchar por sus derechos, con un bajo nivel de orga-

**Cuadro 3**  
Transferencias por concepto del 50% del impuesto sobre la madera

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
<b>Total transferido (miles de US\$*)</b>	29.6	144.5	149.2	200.9	197.1	222.6	205.9	<b>1,149.8</b>

\*Las cantidades en US\$ son estimaciones en base a la tasa de cambio de Dic. 2004 (Q7.69/\$) para todos los años.  
Fuente: INAB

**Cuadro 4**  
Municipalidades beneficiadas por PINFOR, 1998-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Número Municipalidades</b>	7	9	15	14	32	56
<b>Incentivo (miles US\$*)</b>	24	95	216	372	795	945

\*Se utilizó la tasa de cambio de Dic. 2004 (Q7.69/\$) para todos los años.  
Fuente: INAB

<sup>32</sup> Aunque muchas veces se traduce del inglés como “governabilidad”, el concepto de “gobernanza” es más amplio: se refiere a todas las instituciones, reglas de juego, arreglos formales e informales y tipos de acciones políticas, económicas y sociales que constituyen el fundamento para el ejercicio del poder y la autoridad, en este caso, sobre el acceso, manejo y control de los recursos forestales (Oyono 2005).

nización. Sin embargo, la participación efectiva es necesaria para garantizar más consistencia en las políticas frente a los cambios de gobierno.

En lo que respecta a las OFMs, éstas enfrentan problemas de estabilidad de personal y limitados recursos financieros que les impide contratar a personas con experiencia. Igualmente, priman en los nombramientos criterios que no tienen nada que ver con la capacidad de la persona y también discrepancias entre las tareas específicas que corresponden a un cargo y lo que las autoridades municipales esperan del mismo (Rojas, comunicación personal). A veces, un nuevo gobierno no solamente cesa en sus funciones al personal del gobierno anterior sino que también ignora los documentos de planificación que fueron elaborados bajo su gestión.

Las oficinas municipales podrían abordar el tema forestal de manera integral, tocando otros temas como los desastres naturales, las áreas protegidas, el medio ambiente y el agua. Sin embargo, aunque los ministerios están dispuestos a trasladarles responsabilidades, no dan recursos económicos ni instrumentos técnicos que respalden su voluntad política (Rojas, comunicación personal).

La SCEP reconoce que los ministerios aún se resisten a dejar sus “feudos” (Arenas, comunicación personal). Inclu-

so el mismo INAB a veces no respeta, subvalora o desconfía de las OFMs (Alvarado *et al.* 2003). Por otro lado, los gobiernos municipales se resisten a asumir ciertas responsabilidades porque no ven ventaja alguna, en particular las de tipo político (Arenas, comunicación personal).

Además de la tenencia de la tierra, el asesor forestal de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) considera que la falta de un código tributario municipal es otro problema serio que afecta la gestión forestal municipal (Álvarez, comunicación personal). En la práctica la falta de dicho código aumenta a nivel municipal la dependencia de las transferencias del gobierno central e interfiere con su autonomía. Esta realidad afecta la capacidad y voluntad de los gobiernos locales de pensar y actuar de manera independiente, con criterios menos politizados, que beneficien a la población local y con visiones de más largo plazo, condiciones necesarias para la gestión forestal y ambiental sostenible.

### **Mecanismos de participación ciudadana en la gestión forestal**

Fuera de sus relaciones directas con las OFMs, la población no tiene mayor contacto con los gobiernos municipales en lo que respecta al tema forestal. Aunque los COMUDES cuentan con una comisión que trata el tema del medio ambiente y los recursos naturales, en general el tema forestal no es prioritario.

En ocasiones, las comisiones existen sólo en papel. En un municipio, se nos dijo que los temas ambientales y/o forestales no son tratados en el seno de los COCODES o COMUDES; tampoco se toca el tema de desarrollo comunitario integral y sólo se discuten obras de infraestructura. En otro municipio, donde existe una estructura municipal de autoridad tradicional a la par de la alcaldía, el tema es abordado con frecuencia en las reuniones semanales entre las dos autoridades y los alcaldes auxiliares, pero principalmente cuando aparecen conflictos. Dichos conflictos giran mayormente en torno al aprovechamiento de árboles en tierras reclamadas por otros.

Curiosamente, incluso en municipios donde la población “vive de la madera”, como San Juan Chamelco<sup>33</sup>, el sector forestal no figura en los planes del gobierno municipal ni en las demandas de la población. Con frecuencia, el tema forestal sólo cobra importancia en momentos específicos, como cuando hay incendios forestales o alguien ha sido encarcelado por actividades ilegales (Barillas, comunicación personal).

Es posible que el sector forestal sólo aparezca en la agenda cuando se trate del único tema a ser discutido. Es decir, hay mucha participación cuando se organizan talleres para formular la política forestal municipal o cuando se ha-

cen preguntas específicas sobre el sector forestal, pero el tema en sí no aparece en reuniones que discuten el desarrollo local en general.

Una iniciativa en la región de Las Verapaces que tiene como objetivo incluir el tema forestal como componente de desarrollo socioeconómico es la conformación de la Mesa de Concertación y Política Forestal. Dicha mesa representa un esfuerzo del INAB con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y, por sus logros en esta región, el INAB está fomentando la formación de mesas similares en otros lugares del país. Actualmente son miembros de la mesa de Las Verapaces el INAB, la Asociación Forestal de Desarrollo Sostenible (AFEDES), la Asociación de Silvicultores por el Medio Ambiente (ASILMA), la empresa consultora Georecursos, la Asociación de Silvicultores Comunitarios (ASILCOM), la Asociación de Regentes Forestales de Las Verapaces (ARFOVER), la extensión de la Universidad Rafael Landívar (sede Verapaz) y la Federación de Cooperativas de las Verapaces (FEDECOVERA). Es notable la ausencia de las municipalidades, incluso sus OFMs, además de las carpinterías de la región. Tampoco están representados los departamentos de Baja Verapaz e Ixcán, los cuales conforman la región con Alta Verapaz.

<sup>33</sup> El municipio es conocido por sus carpinteros artesanales. Existen 13 depósitos de madera inscritos en el registro del INAB.

No obstante, la mesa ha tenido logros importantes como el diseño de una Agenda de Desarrollo Forestal para el período 2003-2012. En función a cuatro ejes temáticos (producción forestal, industria y comercio, conservación y protección, y política, legislación e institucionalidad), identificó los problemas locales y propuso cinco programas para aprovechar las potencialidades de la región. Para apoyar la implementación de la agenda, la mesa cuenta con financiamiento de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). También ha desarrollado una labor importante en la prevención y el combate de incendios y ha defendido la independencia del INAB.

### **Estructuras de clientelismo y corrupción**

No hay duda alguna que el clientelismo aún define gran parte del ámbito político en Guatemala. Sin embargo, en el sector forestal, en particular, tanto el clientelismo como la corrupción parecen haber disminuido de manera significativa desde 1996 con la profesionalización e independencia del INAB. Y este es precisamente el temor de esta institución que la descentralización de poderes genere la politización o repolitización del sector forestal, y por esto quiere mantener el control sobre la delegación de responsabilidades hacia las municipalidades. Su preocupación tiene fundamentos. A pesar de los logros, el asesor forestal de la ANAM considera que

la delegación de responsabilidades en el sector forestal debe ser gradual y ofrecer capacitación y acompañamiento a las municipalidades (Álvarez, comunicación personal).

### **3. Balance de la gestión local**

Luego de unos pocos años, es evidente que hay logros importantes en la gestión municipal en general y la gestión forestal en particular. No obstante, los sistemas de participación ciudadana formales son todavía incipientes, y el camino por recorrer es aún largo. Las oficinas forestales tienen una experiencia acumulada importante, aunque falta sistematizarla para poder llevar a cabo un análisis efectivo que pueda llevar a mejoras sustantivas. Asimismo, hay que reconocer las visiones encontradas de los diferentes actores, y propiciar un entendimiento que no sólo conlleve a una mejor convivencia sino que también ofrezca mayores oportunidades a los más pobres.

#### **Los avances municipales**

Un informe de BOSCOM identifica los siguientes logros en el ámbito municipal hasta el año 2003:

- incorporación de 16,700 ha de bosques municipales para manejo forestal de protección (4,100 ha a través de PINFOR y 12,600 ha a través del PPAFD),



- administración de 24 áreas protegidas en tierras municipales,
- manejo forestal productivo en 1,500 ha, certificadas por el Concejo de Manejo Forestal (FSC) hasta el año 2003 (ejido municipal de Sayaxché, Petén),
- reforestación de 3,112 ha en terrenos municipales, a través del PINFOR, durante el período 1998-2003,
- fomento de sistemas agroforestales con una extensión de 1,500 ha,
- reducción de incidencia y daños causados por incendios forestales mediante la organización y capacitación de más de 100 brigadas municipales y/o comunales que laboran en la prevención y control de incendios.

Los directores de BOSCOM nos aseguran que el interés de los gobiernos municipales en el tema ha ido en aumento y que algunos incluso se han apropiado de la gestión forestal al punto de institucionalizarla como parte de su administración; además, aunque las mancomunidades sean nuevas, el tema forestal es un eje de trabajo en casi todas ellas. Las municipalidades están participando en las políticas y en proyectos nacionales, particularmente los de reforestación; y muchos proyectos ya consideran a las municipalidades con potencial de participación por su capacidad instalada. En el ámbito local, se han implementado esquemas de planificación municipal y de participación ciudadana; ha aumentado

la demanda comunitaria de servicios forestales, incluso con algún repunte de organizaciones de mujeres (López, comunicación personal); y hay mayor conocimiento de los recursos naturales del municipio (Alvarado y Villagrán, comunicación personal, Alvarado *et al.* 2003).

Además, la Asociación de Municipios cuenta con un asesor forestal y un representante en la junta directiva del INAB, del CONAP, en PARPA y en el programa “Guate Verde” (Alvarado y Villagrán, comunicación personal)<sup>34</sup>. El asesor forestal cita los siguientes logros de la participación municipal en la gestión forestal (Álvarez, comunicación personal):

- reducción de conflictos entre el INAB y la población gracias a la mediación del gobierno municipal,
- incremento de ingresos locales por la venta de servicios y materiales así como transferencias forestales,
- generación de importantes proyectos forestales y ambientales,
- organización de actores forestales,
- facilitación de permisos para aprovechamiento doméstico y la fiscalización de la reforestación,
- mayor tecnificación en las alcaldías con producción de plantas, semillas mejoradas, etc.,
- mayor credibilidad y presencia de los gobiernos municipales ante las comunidades,

<sup>34</sup> También será miembro de la junta directiva del instituto de registro de información catastral, que está por formarse.

- creación de unidades técnicas como resultado de la creación y experiencia de las OFMs,
- inserción del tema forestal en los planes y presupuestos anuales,
- mayor educación forestal,
- mayor conocimiento de los gobiernos municipales sobre todas las licencias aprobadas en sus municipios.

Sin embargo, todavía subsisten el abuso de poder y actos de corrupción. Muchas veces, las transferencias forestales no son reinvertidas en el sector forestal (Álvarez, comunicación personal). Asimismo, se ha puesto demasiado énfasis en lo técnico y no así en los aspectos culturales y en la participación local de hombres y mujeres (Barillas, comunicación personal, Larson 2005). En gran medida, esto último tiene que ver con la formación forestal media y universitaria existente en el país, donde los aspectos prácticos de participación e investigación social no han sido incorporados a la currícula (Rojas, comunicación personal). Pero la mejora de la gestión forestal en el futuro depende de un efectivo reconocimiento de las diferentes visiones que existen sobre los bosques y la reconciliación de las mismas en la práctica.

### **Visiones encontradas**

El tema de regulación y control muestra las visiones encontradas que

existen en torno al sector forestal entre profesionales y empresas y las comunidades indígenas. Todos reconocen que hay un “exceso de control” pero desde diferentes perspectivas. El Cluster Forestal argumenta que los institutos de gobierno deben facilitar servicios a los madereros y tratar de mitigar los daños del aprovechamiento y reponer árboles pero sin “ahogar el sistema” con controles (Gómez, entrevista personal). Por su parte, la Gremial Forestal se queja de las trabas impuestas, principalmente por el CONAP y en menor grado por el INAB, y su presidente argumenta que el exceso de burocracia, o la tramitología, es causa de la ilegalidad (Morales, comunicación personal). La Agenda Nacional Forestal elaborada por el INAB (2003b) admite que, paradójicamente, a pesar de la falta de control efectivo, hay al mismo tiempo, exceso de regulación y control.

La población indígena también se queja de los controles, pero a diferencia de los otros actores, su principal problema gira en torno a la figura de los permisos domésticos. El INAB considera que el aprovechamiento para leña es una de las actividades forestales más destructoras del bosque por lo que debe ser controlada. De allí que el uso de madera para el hogar, aunque provenga de la propia finca, requiera de un permiso expedido por el INAB<sup>35</sup>. El permiso no involucra costo alguno (aunque si se

<sup>35</sup> Sin embargo, el Jefe de Operaciones del INAB explicó que la intención de los Permisos por Consumo Familiar es facilitar el transporte de la madera en caso de que el propietario no viva en su finca.

hace con la municipalidad, ésta con frecuencia cobra una tasa por el servicio) y los únicos documentos necesarios son una copia del título de propiedad o documento de posesión y el formulario de solicitud debidamente llenado. Según el INAB, la idea es garantizar que el aprovechamiento incluya la siembra de nuevos árboles así como la regeneración, aunque dichos objetivos no estén especificados en la ley ni en la práctica necesariamente formen parte del trámite.

Para la población rural, los permisos domésticos o familiares representan una manera de controlar a la población indígena y culparla por la destrucción de los bosques, dejando que los “verdaderos transgresores”, los madereros, sigan sacando “camión tras camión” de trozas e incluso les quiten sus tierras (temor que prevalece ante la necesidad de mostrar el título). Si el espíritu de la ley era el de asociar el aprovechamiento para leña con la reforestación, este objetivo se ha perdido en la práctica. Por lo general, las comunidades indígenas consideran al INAB como “la policía” del sector forestal. Desde su punto de vista, sólo controla a “los pequeños” porque los madereros son sus aliados.

Estas diferentes visiones muestran claramente el desencuentro entre lo legítimo y lo legal (López, comunicación personal) y un aspecto importante del choque entre las demandas y necesida-

des de las organizaciones indígenas y el marco legal vigente.

### **Desafíos y oportunidades**

En este momento, la coyuntura del país presenta desafíos al igual que oportunidades para el sector. Como ya se mencionó, cuando se realizaba este estudio, el gobierno estaba por lanzar la política nacional de descentralización, la que si bien podría dar más ímpetu al proceso, genera preocupaciones en torno a su implementación. Algo similar podemos decir del programa Reverdecer Guatemala, tanto en lo que se refiere a sus oportunidades como sus desafíos. Otro desarrollo se relaciona al esfuerzo por establecer la autonomía del CONAP, como se ha hecho en el caso del INAB aunque este esfuerzo también tiene sus riesgos, ya que depende de la composición de la junta directiva que se forme.

Una de las nuevas iniciativas es el esfuerzo por compensar los ex miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil (ex PAC). Dichas patrullas apoyaron al ejército a combatir la insurgencia durante la guerra<sup>36</sup>, y aunque sus miembros han sido señalados de haber violado los derechos humanos, lograron un acuerdo con el gobierno para su indemnización. Sin embargo, se acordó recientemente que, en vez de una compensación en efectivo, se deben impulsar proyectos de reforestación. Las institucio-

---

<sup>36</sup> En muchos casos a la fuerza.

nes a cargo de dicha iniciativa podrían ser el INAB y las municipalidades a través de las OFMs, aunque se teme que esto pueda resultar en la politización de las OFMs<sup>37</sup> o en la pérdida de legitimidad de éstas por trabajar con estos grupos<sup>38</sup>.

Otra iniciativa reciente es la decisión de requerir que un 5% de los fondos entregados a los consejos departamentales de desarrollo sean destinados a la reforestación y otro 5% a actividades con fines ambientales. El riesgo es que probablemente dicho esfuerzo se haga a costas de la descentralización, si no se incluyen plenamente a las municipalidades en las decisiones sobre el uso de estos fondos.

Hace poco, el INAB ha aprobado un proyecto piloto para la gestión municipal forestal participativa, en coordinación con el Proyecto Desarrollo y Descentralización Municipal de la (GTZ) y el Instituto de Ambiente y Recursos Na-

turales Renovables (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar. La selección de municipios está empezando y, aunque el proyecto aún no ha comenzado, presenta una oportunidad importante para experimentar más a fondo la descentralización en el sector forestal. El proyecto reconoce que la gestión forestal todavía está muy centralizada, que hay condiciones jurídicas (varias leyes, aunque no la forestal, que apoyan la descentralización) e instituciones (las OFMs) que permitirán crear alternativas más descentralizadas ya que no es posible atender a las demandas de la población con la estructura actual. Por ello propone desarrollar un modelo de descentralización de funciones hacia los gobiernos municipales y un modelo para la gestión municipal forestal participativa (IARNA-BOSCOM-GTZ-ANAM 2005). Este experimento podría ofrecer también un modelo para el entendimiento y la armonía entre las diferentes visiones antes mencionadas, si se incluye esta preocupación dentro del proyecto.

---

<sup>37</sup> Los ex-PAC están asociados con el FRG.

<sup>38</sup> En este momento el asunto apunta más bien al MAGA y no al INAB, pero sí a tierras municipales y las OFMs (Alvarado, comunicación personal).

## **5. El impacto de la gestión forestal sobre el bienestar de los pequeños productores y las comunidades indígenas**

Uno de los principales problemas que enfrentan los pequeños productores, comunitarios, indígenas, etc. es la falta de reconocimiento y entendimiento de la visión<sup>39</sup> que ellos tienen de los bosques, así como el hecho que no sea tomada en cuenta en las leyes e instituciones del país. En general, las organizaciones indígenas parecen sentirse más cercanas a las instituciones ambientales, que fomentan una visión más conservacionista, que al INAB debido al énfasis de este organismo en el aprovechamiento comercial de la madera. Sin embargo, no queda claro si la visión de estas organizaciones coincide totalmente con la experiencia en las comunidades, que también han rechazado tajantemente, en varias oportunidades, la declaración de áreas protegidas<sup>40</sup>.

Por su parte, el INAB ha logrado ser aceptado en algunas comunidades, en particular a través del programa PINFOR y del proyecto BOSCOM. Asimismo, hay comunidades (e individuos) indígenas que se han organizado para el aprovechamiento comercial de la madera. También hay que reconocer que el INAB es una excepción dentro de los organismos del Estado por el simple hecho de haber propiciado un acercamiento con las comunidades indígenas. Entonces, aunque las visiones no coincidan, dicho acercamiento representa una oportunidad importante.

Según el INAB, los bosques del país se están perdiendo por un aprovechamiento indiscriminado y descontrolado, en particular para leña así como otros

---

<sup>39</sup> Aunque aquí hemos enfatizado la perspectiva indígena, se puede decir lo mismo acerca de una perspectiva de los bosques que tome en cuenta las diferencias de género.

<sup>40</sup> En el municipio de Chajul, por ejemplo, han surgido serios conflictos entre la población y el CONAP a causa de la declaración de un área protegida.

usos domésticos; debido al crecimiento de la población, la extracción es mayor que la capacidad de regeneración natural de los bosques (véase Martínez 2000). En otras regiones, como la frontera agrícola, el problema principal es la extracción de la madera de mayor valor y la quema y conversión del resto del área a agricultura o ganadería (Rojas, comunicación personal). Esta institución por lo general considera que la población no valoriza el bosque, y que la toma de conciencia de que éste podría generar ingresos locales llevaría a cuidarlos más o mejor. Para ser sostenibles, las OFMs deben priorizar la captación de ingresos; de esta forma podrán ser apreciadas e institucionalizadas en las alcaldías y estarán en mejor capacidad de promover la valorización de los bosques a nivel local.

En la concepción de algunos líderes indígenas, las comunidades mayas sí aprecian y valorizan los bosques, pero no necesariamente en términos económicos, sino más bien sociales, espirituales y culturales. Por ello, rechazan la idea que el aprovechamiento para leña sea la causa de la destrucción de los bosques. Más bien, argumentan que ésta responde al aprovechamiento indiscriminado de los grandes madereros, sus aliados e intermediarios, aprovechamientos muchas veces avalados por el mismo INAB. Asimismo, la población pobre considera que está sujeta a mayor control que la población más acomodada, con el agravante que sus po-

sibilidades de acceso al recurso son considerablemente menores. En los pueblos rurales, muchos de los indígenas entrevistados para la realización de este estudio compararon al “hombre pobre” que fue multado o encarcelado por tener tan sólo una carreta de leña con las camionadas de trozas que pasan por el camino “sin ser sometidas a ningún tipo de control”.

Algunas autoridades rechazan el hecho de que la cosmovisión maya represente un factor relevante en la vida de los indígenas hoy en día. Ellos ven que hay comunidades que ya no tienen acceso a leña porque está escasa, que muchos bosques sí están degradados y que hay gente indígena que vende madera igual que un ladino, ya sea legal o ilegal. Un entrevistado manifestó que la “visión maya sólo se presenta hacia fuera, pero dentro de las comunidades hay mucha tala ilícita”. En su concepción, la idea de la cosmovisión maya es utilizada para ganar espacio político y no concuerda con la realidad de los pobres.

Estas diferentes concepciones de la realidad forestal y cultural, combinada con el racismo y la exclusión histórica, dificultan la comunicación y coordinación en la búsqueda de soluciones. En general, muchas comunidades indígenas piensan en la conservación de los bosques y la protección de fuentes de agua, por lo que existen más puntos en común en el tema de reforestación y manejo de bosques para la conserva-

ción. En otros casos, sin embargo, las autoridades forestales han logrado entender, a través de la comunicación y negociación, que el rechazo al aprovechamiento no necesariamente se refiere a la extracción en sí, sino a la falta de beneficios locales: la gente no quiere que la madera salga de su municipio, o por lo menos que no salga sin valor agregado (Alvarado, comunicación personal, entrevistas rurales varias). En este sentido, la descentralización debería ayudar a entender las particularidades de cada caso y buscar las soluciones apropiadas.

## 1. La autoridad y la legitimidad

Las decisiones y los conflictos en el sector forestal están estrechamente vinculados a la cuestión de legitimidad. En el sector forestal, fuera de las áreas protegidas, los actores claves incluyen el INAB, las municipalidades y las autoridades tradicionales indígenas. Pero la legitimidad de cada autoridad depende del punto de vista de cada uno.

El INAB, como representante del gobierno central, tiene autoridad sobre el tema forestal. Además, fue establecido como entidad autónoma y profesional, para reemplazar a la instancia forestal anterior (Dirección General de Bosques,

DIGEBOS) y limpiar su imagen<sup>41</sup>. Sin embargo, las comunidades rurales ven al INAB como un organismo policial injusto. Para algunos líderes indígenas, esta institución también forma parte de un Estado opresor que históricamente ha sido el principal agresor contra sus pueblos y un aliado de la empresa privada, la que ostenta el verdadero poder detrás de ese agresor. Aunque el Estado ha cambiado y es, relativamente, mucho más democrático, persisten la desconfianza y el racismo. Tampoco podemos negar que las mafias ligadas a un sector de la empresa privada, siguen ejerciendo gran influencia en el país.

Las municipalidades tienen la legitimidad del proceso electoral. Desafortunadamente, los elegidos provienen de un sistema de partidos políticos que no la tiene, por lo que no son representantes de la sociedad. Como argumenta Fonseca (2004): “el modelo de representación que encontramos en las organizaciones partidarias de Guatemala es un modelo fundamentalmente elitista, patrimonialista y mayoritarista”. Sin embargo, incluso con los acuerdos de paz, la sociedad en general parece haber aceptado este modelo y no otro, como propone Fonseca. A tan solo menos de 10 años desde los acuerdos de paz, se han dado avances con respecto a las municipalidades, tanto en su ca-

<sup>41</sup> La historia claramente afecta la percepción actual de la gestión o aprovechamiento forestal. La DIGEBOS, y anteriormente el INAFOR, eran instituciones conformadas por mucha gente, la mayoría sin formación forestal. Su función era principalmente autorizar licencias para el aprovechamiento y no promover el manejo del bosque. Tampoco hay, hoy en día, muchas experiencias de manejo forestal que puedan servir como ejemplos.

pacidad como en su legitimidad. Pero aún hace falta mucho. Por otro lado, desde el punto de vista del INAB, las municipalidades no son reconocidas como actores legítimos en la toma de decisiones sobre el sector forestal, sino como actores “de conveniencia” que en algunos casos pueden apoyar la implementación de las políticas de dicha institución.

En general, parece que las autoridades tradicionales y comunitarias reconocen la legitimidad de las municipalidades como actores que manejan las relaciones burocráticas con el Estado, pero no las reconocen como líderes a nivel local. Algunas autoridades tradicionales se ven a sí mismas como las defensoras de la cultura indígena. A diferencia de otros países (véase por ejemplo, Ntsebeza 2004), estas autoridades no necesariamente tienen poder económico sobre la población. Hay autoridades locales que rechazan al INAB pero que no tienen problema alguno para trabajar con la Alcaldía (como la Auxiliatura Indígena de Chichicastenango<sup>42</sup>) mientras que otras prefieren trabajar directamente con el INAB pero no así con la Alcaldía (como la comunidad indígena de Palín<sup>43</sup> o Ulew Ché Ja de Totonicapán).

## 2. Mecanismos y problemas de acceso

**La tenencia de la tierra.** La tenencia de la tierra es un problema no solamente por la falta de títulos y la inseguridad sino también por la distribución desigual e inequitativa en Guatemala. El minifundismo generalizado en la población rural y la población indígena en particular es un problema detrás de la dependencia de las poblaciones indígenas de los bosques ejidales y comunales para la leña, la madera y otros recursos. Muchas veces su parcela para aprovechamiento agrícola también está ubicada en terrenos ejidales por lo que deben pagar un arrendamiento a la municipalidad. Pero si los pobres tienen acceso al 70% de los bosques del país en la práctica, como sostiene Martínez (2000), su actuación es claramente muy importante para el futuro de estos.

Los gobiernos municipales tienen un efecto más directo sobre el acceso de la población a los recursos forestales a través del manejo de los ejidos. Mientras las comunidades no tengan el poder legal sobre estos terrenos, el gobierno municipal tiene la última palabra. Hay casos en que las municipalidades

<sup>42</sup> En Chichicastenango, la autoridad tradicional, formalmente conocida como la Alcaldía Indígena pero a nivel local como la Auxiliatura Indígena, funciona a la par de la municipalidad e incluso supervisa las autoridades comunitarias. La Auxiliatura ha condenado la injerencia del INAB en la municipalidad en parte porque rechaza el aprovechamiento forestal con fines comerciales. Esta oficina se asignó la tarea de otorgar los permisos domésticos que debe otorgar el INAB (Véase Larson 2005).

<sup>43</sup> Aunque ha habido más acercamiento con la alcaldía actual.



han apoyado a las comunidades y otros en que las han perjudicado. Por ejemplo, hay municipalidades que han prestado terrenos a comunitarios y servido como su representante legal (por tener el título), para que éstos pueden participar en proyectos como PINFOR. En contraste, hay gobiernos municipales que han cerrado el acceso a un ejido por lo que percibe como mal manejo, para proteger una fuente de agua, o hasta para aprovechar la madera en beneficio de la municipalidad<sup>44</sup>. Por su parte, es probable que las comunidades que manejan bien sus tierras sean también las que están en mejor capacidad de ejercer presión sobre el gobierno municipal que se las quiere quitar<sup>45</sup>.

El serio problema del acceso a la tierra en Guatemala ha dado paso a desarrollos interesantes a la vez que preocupantes. Por ejemplo, en algunas áreas hay narcotraficantes que han comprado terrenos grandes para regalar parte de ellos a los campesinos.

La falta de títulos o escrituras impide iniciar el procedimiento legal ante el INAB para el aprovechamiento legal forestal y también para la participación en PINFOR (Mus, comunicación personal). Asimismo, en ocasiones existen

dos títulos inscritos para un mismo terreno. Esto pone en riesgo inversiones (como las de PINFOR) en estas áreas (Chen, comunicación personal).

**Forestería comunitaria.** La Agenda Forestal (INAB 2003b) reconoce que la forestería comunitaria no está incorporada en la política forestal ni en la gestión municipal. Por ello, cuenta con poco apoyo institucional, salvo del proyecto BOSCOM y del CONAP en el Petén. El proyecto BOSCOM tiene un componente comunal además del municipal, a través del cual se atiende a 16 organizaciones comunitarias en diferentes regiones forestales del país, que aglutinan a 54 comunidades de diferentes culturas. A estas comunidades se les ha brindado apoyo en la elaboración de estudios técnicos para su participación en el programa PINFOR ya sea para la reforestación, la protección de bosques naturales y/o el manejo productivo de bosques. En todas estas comunidades se trabaja en forma participativa y BOSCOM funciona como facilitador, brindando asesoría técnica y capacitación. En siete de estas organizaciones comunitarias, se promovió el establecimiento de oficinas forestales comunales, cinco de éstas vinculadas a la municipalidad (Alvarado, comunicación personal).

<sup>44</sup> Si bien varios de los entrevistados describieron casos de este tipo, no hemos podido confirmar su existencia.

<sup>45</sup> Las decisiones de los Alcaldes dependen de una serie de cálculos: económicos, políticos y también ecológicos. Entre otras cosas, las decisiones sobre los ejidos dependen mucho de la relación histórica entre la comunidad y el bosque, así como del nivel de organización y presión de la comunidad. También influye el estado actual del bosque: su valor (si presenta buenas oportunidades económicas), su estado actual (el nivel de degradación) y su vínculo (percibido o real) con problemas de abastecimiento de agua para la población.

Estas comunidades podrían aprovechar madera pero a veces prefieren no hacerlo, para no perjudicar sus fuentes de agua. Sin embargo, al terminar los seis años de incentivos, no hay sistemas institucionalizados que permitan continuar con el pago por servicios ambientales. Por ejemplo, la comunidad indígena de Palín ha invertido durante casi seis años en la protección del bosque, el pago de patrullas para controlar la caza y el aprovechamiento ilegal, la prevención de incendios incluyendo las brechas y el establecimiento de un vivero. Además, logró establecer una farmacia comunal. Pero cuando se terminen los incentivos<sup>46</sup>, deberán buscar fuentes alternativas de ingresos económicos para continuar manejando el bosque (Junta Directiva y Comité Forestal Palín, comunicación personal).

Las 22 asociaciones forestales que han recibido en concesión casi 450,000 ha de bosque en el Petén tienen más de 2,000 socios, entre hombres y mujeres y están ubicadas mayormente en la zona de uso múltiple de la Reserva de Biósfera Maya (Gómez y Méndez 2004)<sup>47</sup>. Según Maldidier (2005), estas “concesiones forestales comunitarias parecen confirmar, una vez más, que en el marco institucional adecuado, los grupos loca-

les son los más aptos para cuidar y manejar los bosques, y pueden obtener ingresos suficientes para esta labor”. A través del aprovechamiento de madera, y en algunos casos su transformación, los socios han logrado obtener ingresos que duplican el salario mínimo<sup>48</sup>. Casi todas las organizaciones comunitarias han buscado mejorar el valor agregado, como madera aserrada con aserríos portátiles y la han exportado a Estados Unidos, México y Europa (Maldidier 2005).

Por su parte, estas concesiones enfrentan otro tipo de problemas, aunque sus experiencias han sido variadas. Si bien han recibido muchos fondos, todavía no está claro si todas las iniciativas son realmente rentables. Tampoco cuentan con apoyo del Estado (en este caso CONAP) o de ONGs para los aspectos sociales y organizativos de la gestión comunitaria, a no ser la parte técnica. Por lo tanto, no se ha logrado el fortalecimiento institucional necesario, se depende mucho de unos pocos líderes y, por supuesto, a veces hay líderes corruptos. Además, los que no entraron a las concesiones desde el principio han quedado fuera, y en estas áreas hay problemas todavía más serios como el tráfico de drogas y de emigrantes, mayor incidencia de incendios forestales y nin-

<sup>46</sup> Por el momento, la comunidad ha decidido continuar con el programa de incentivos forestales. Para ello ha establecido un área de reforestación nueva. Esta comunidad ganó un premio internacional por su gestión comunitaria forestal.

<sup>47</sup> Hay dos otras concesiones industriales cuya extensión alcanzan las 130 mil hectáreas.

<sup>48</sup> Entre US\$ 7.00 y US\$ 10.00 por día, en comparación con un salario mínimo de unos US\$ 4.00 (Cortave, citado en Gómez y Méndez 2004).

gún control sobre los recursos naturales (Reyes, comunicación personal).

Tampoco se apoya la gestión forestal integrada. El énfasis ha sido estrictamente en la madera, a pesar de que hay concesiones en lugares donde antes algunas de estas mismas comunidades extraían otros productos no maderables como xate<sup>49</sup>, chicle y pimienta gorda. La estabilidad económica y sostenibilidad de las concesiones puede depender de la diversificación económica, pero esto implica la reorientación de los planes de manejo y la institucionalidad local hacia una multiplicidad de objetivos (Maldidier 2005)<sup>50</sup>.

**Problemas sociales y económicos.** La pobreza y el analfabetismo son problemas en sí que inciden en la capacidad de gestión y participación. La guerra también ha afectado el tejido social, el nivel de confianza y la capacidad de organización local. El desarrollo de una sociedad civil todavía es incipiente en Guatemala. Estos problemas incrementan la vulnerabilidad de la población. Por ejemplo, existen intermediarios de madereros y autoridades que presionan y engañan a los campesinos (Martínez

2000). También hay campesinos que prefieren vender la madera al precio por árbol o por docenas de árbol en vez de utilizar un sistema de medida que permitiría llegar a un precio mucho más justo por pies tablares; esta situación se da muy probablemente porque el campesino no se siente cómodo con la matemática y teme ser engañado.

A no ser por los 22 casos del Petén y las organizaciones indígenas que trabajan con el proyecto BOSCOM, los pequeños productores tienen poco acceso al financiamiento, asistencia técnica y/o incentivos económicos para la gestión forestal sostenible y para la transformación de productos. Hay poca integración de la cadena forestal y limitado conocimiento de las cadenas o mercados para productos no maderables.

Otro problema social organizativo está relacionado a la corrupción y/o los intereses personales. En una de las comunidades, cuando llegó el primer pago de incentivos de PINFOR, los líderes querían utilizarlo como un préstamo personal. Los intentos fracasaron gracias a que un líder se opuso; de otro modo, hubieran perdido el derecho de participar en el programa de incentivos

<sup>49</sup> Hojas de la palma xate (*chamaedorea elegans* u *oblongata*), también conocida como jade (Maldidier 2005).

<sup>50</sup> También hay cierta inestabilidad porque la tierra no es suya. Un proyecto arqueológico y turístico, conocido como El Mirador, amenaza con desplazar a varias comunidades concesionarias. Por el momento, las acciones legales rechazaron la declaratoria de El Mirador como nueva categoría de área protegida y se respetó el derecho de las concesiones comunitarias a manejar los bosques asignados (Rojas, comunicación personal). Sin embargo, la batalla no ha terminado. Un artículo en el periódico estadounidense *Wall Street Journal* (Noviembre 12, 2005) reporta que el proponente principal del Mirador, el arqueólogo Richard Hansen, ha ganado el apoyo del famoso actor y director Mel Gibson para ayudarlo en su iniciativa.

el año siguiente<sup>51</sup>. Después de este incidente, se logró cambiar la Junta Directiva de la comunidad. En otros casos, es más bien el interés personal y político de los líderes que ha amenazado el futuro de las redes y organizaciones que se han formado con amplia participación, incluso en el tema forestal y ambiental.

La situación de las mujeres es más precaria aún que la de los hombres rurales. Cuando tienen acceso a la tierra, es generalmente a través del marido o un arreglo de arrendamiento y, si no logran tener un negocio propio, dependen de la bondad de sus cónyuges para obtener ingresos. Aunque hay líderes rurales mujeres de talla excepcional, ellas deben manejarse con mucho cuidado entre las participantes de cualquier gestión o proyecto. Muchas mujeres se resisten a participar, especialmente a opinar en reuniones dominadas por hombres. Sin embargo, hay “mujeres forestales” que tienen viveros, elaboran artesanía de madera u otros productos del bosque (como la hoja de pino) y venden medicinas naturales.

Las organizaciones e instituciones que apoyan a las mujeres guatemaltecas, como la Secretaría de la Presidencia para la Mujer (SEPREM), la Federación Nacional de Mujeres Rurales de Guatemala (FEDENMURG), La Federación de Organizaciones Rurales de Desarrollo In-

tegral de la Mujer Guatemalteca (FOR-DIMG), el foro de la mujer y la secretaria de obras sociales de la esposa del Presidente, han elaborado materiales populares educativos, proyectos económicos y estrategias para incentivar la incorporación de la mujer en la toma de decisiones mediante su participación en foros como los consejos de desarrollo y en la esfera política en general. La SEPREM también está fomentando la formulación participativa de una política nacional para mujeres (de Carpio, comunicación personal). Sin embargo, estas organizaciones trabajan poco con temas ambientales o forestales.

**Reglas e instituciones.** Como se mencionó arriba, gran parte de la población rural se ha manifestado contra el requisito de obtener un permiso del INAB para el uso doméstico de los recursos forestales. Este no es el caso en los ejidos, por lo menos cuando las reglas son formuladas por la comunidad tomando en cuenta sus opiniones. Otro problema institucional es la falta de inclusión de los bosques y recursos forestales en las políticas de desarrollo local y/o municipal.

Los que aprovechan madera de manera ilegal presentan una competencia desleal para los que operan dentro de la ley porque pueden vender su madera a precios mucho más bajos. EL INAB

<sup>51</sup> No queremos decir que hacer préstamos *formales* con estos fondos sea incorrecto o esté fuera de las reglas de PINFOR. Los socios sí están en capacidad de tomar este tipo de decisiones siempre y cuando sea de manera conjunta (Barillas, comunicación personal).

no tiene la capacidad de frenar toda la actividad ilegal. Tampoco hay un esfuerzo serio por formalizar la actividad de los pequeños productores, por lo que su acceso a créditos, equipamiento y asistencia técnica es bastante limitado, en especial fuera del Petén. Existen experiencias, pero no suficientes recursos para tener un impacto significativo en las economías locales.

**Organizaciones y redes.** Las asociaciones y organizaciones de productores forestales han apoyado a los pequeños productores en muchos sentidos. Por ejemplo, es más fácil conseguir financiamiento y proyectos de apoyo así como también financiar una mejor asistencia técnica a través de organizaciones de primer, segundo o tercer nivel. La Asociación de Silvicultores Comunitarios (ASILCOM) de San Cristóbal Verapaz fue creada gracias a un proyecto de la Unión Europea que dejó un fideicomiso en Banrural como fuente de crédito para sus miembros. Sin embargo, según los miembros de la asociación, esta entidad bancaria exige una serie de trámites engorrosos que no hacen otra cosa que dificultar el acceso al financiamiento.

La Federación de Cooperativas de las Verapaces (FEDECOVERA) es una organización de segundo nivel; tiene una oficina forestal y logró entrar de lleno al programa PINFOR en 1997, cuando empezó. Según dicha organización, ese año, el 20% de la cobertura del programa de incentivos forestales, en términos de su-

perficie e incentivos, se hizo en terrenos de socios de la federación. Esto fue posible por que la asociación existía hacía un tiempo y estaba capacitada para establecer plantaciones forestales.

Asociaciones como estas también pueden facilitar la transformación de la madera y el acceso a mercados. ASILCOM maneja un aserrío y FEDECOVERA ha hecho investigaciones y experimentos con mercados de exportación. Sin embargo, dichos experimentos no fueron muy alentadores, por problemas de abastecimiento y fallas en los diferentes pasos de la cadena de transformación así como en el transporte; una carga que debía haber demorado unas cuantas semanas tardó meses en llegar. La FEDECOVERA también presta servicios de regencia forestal y asistencia técnica a sus socios, a un precio menor que el sector privado (Morán, comunicación personal).

### **3. Descentralización y el problema de acceso**

Las políticas de descentralización pueden impactar directa e indirectamente el acceso de los pequeños productores y comunidades indígenas a los recursos forestales. La descentralización en el sector forestal ha influido más directamente en el tema de acceso a los recursos a través de las oficinas forestales municipales. También influye el control legal que tienen los gobiernos municipales sobre las tierras ejidales y comunales.

Las oficinas forestales, por lo menos en algunos casos, han facilitado el acceso de grupos marginados a los incentivos y servicios forestales para el aprovechamiento de madera. Aunque también pueden obtener este acceso por medio del INAB, estos grupos prefieren hacer sus gestiones a través de las OFMs ya que tienden a sentirse más cómodos al tratar directamente con alguien de su etnia, de su entorno local y en su idioma. Además, logísticamente, la OFM está más cerca y accesible que las oficinas del INAB.

Por otro lado, las OFMs pueden controlar mejor algunas actividades y limitar así el acceso a los recursos a aquellos que operan de manera ilegal o informal. Aunque esto podría beneficiar el recurso forestal, no todos consideran que los controles son justos o aplicados de manera equitativa (Larson 2005). Por ello, surgen demandas que exigen “descentralizaciones” que no representen una “municipalización”, como en el caso de las concesiones del Petén y el

trabajo directo de Boscom/INAB con algunas comunidades indígenas.

En teoría, la descentralización debería aumentar la participación local en la toma de decisiones y fomentar el desarrollo de respuestas más adecuadas a las necesidades y particularidades locales. Tanto las OFMs como los COCODES ofrecen oportunidades en este sentido, aunque con limitaciones. La posibilidad que la población aproveche de manera efectiva estos espacios –para influir en las decisiones locales, mantener su acceso sobre áreas forestales donde históricamente lo han tenido y para fomentar una gestión forestal y de desarrollo a su favor– es similar a su influencia sobre la gestión de los ejidos. Su éxito depende en cierto grado de la voluntad de los gobiernos municipales, los incentivos relevantes y el papel del gobierno central, y en parte del nivel organizativo de los organismos locales y el apoyo de sus aliados para presionar a sus gobernantes.

## **6. Conclusiones: tendencias, problemas y oportunidades de la descentralización**

En los últimos años, ha habido un reconocimiento creciente de la importancia de la participación plena de la población pobre indígena en la vida política de Guatemala. Pero el camino es aún largo y son muchos los obstáculos. Lo que pasa en el sector forestal con la población rural está estrechamente vinculado a un proceso más amplio, el cual tiene como uno de sus ejes centrales la descentralización fiscal, administrativa y política del país. La legislación nacional ofrece el marco jurídico para esta descentralización, pero el avance ha sido muy lento, sujeto a intereses políticos partidarios y personales y obstaculizado por acciones contradictorias.

Aunque parece que este gobierno ha utilizado las transferencias municipales y otros fondos, como los fondos sociales, de manera menos politizada que el gobierno anterior, la tendencia hacia la centralización todavía es fuer-

te. Por ejemplo, los gobernadores departamentales, que toman decisiones importantes y también manejan fondos de inversión para el desarrollo, son designados por el presidente y no elegidos por la población. Como dijo un entrevistado, los gobernadores son personalidades, no estructuras. Representan la centralización a nivel departamental y socavan la autoridad de las estructuras municipales elegidas.

Las autoridades municipales, por su parte, todavía tienden a prácticas autoritarias y clientelistas; hay corrupción en el manejo financiero; no se acepta la participación plena de la población. Sin embargo, para observadores que han trabajado con las municipalidades desde los ochenta, los avances son notables. Se han superado la mayoría de los problemas financieros que marcaron su pasado; hoy los alcaldes son más capaces y tienen cierto grado de formación académica; se han

fortalecido en aspectos técnicos y administrativos y la mayoría están más abiertos a la participación local, por lo menos con respecto a la priorización o ubicación de proyectos de infraestructura (Gaitan, comunicación personal). Las leyes aprobadas en el año 2002 fortalecen a las municipalidades, las estructuras formales de participación ciudadana y los mecanismos disponibles para controlar a estas autoridades.

El plan de desarrollo del gobierno actual reconoce, por lo menos en papel, la estrecha relación entre la descentralización, el alivio de la pobreza, el desarrollo local y el sector forestal. Sin embargo, se trata de un gobierno elitista con una concepción de desarrollo limitada, que toma en serio el problema de la pobreza y la discriminación histórica pero sin entender a cabalidad el significado de las diferencias culturales o promover una visión de desarrollo audaz e integral. Es más, no ha enfrentado los problemas estructurales que fomentan las diferencias sociales y económicas extremas que caracterizan el país.

## **1. La descentralización forestal**

Dentro de este panorama de tensiones entre descentralización y centralización, el sector forestal presenta oportunidades y desafíos importantes. La independencia del INAB facilita su profesionalismo y distanciamiento de los intereses partidarios del gobierno de

turno. Las oficinas forestales municipales ofrecen una oportunidad para sensibilizar a los gobiernos municipales sobre el tema forestal y aumentar las capacidades locales para la gestión forestal sostenible. Como han mostrado en algunos casos, mejoran la capacidad técnica instalada a nivel local y ofrecen servicios y posibilidades de ingresos a la población de una forma menos burocrática, más cercana y a través de un interlocutor más accesible. Asimismo, permiten identificar mejor los intereses y las necesidades locales e incorporarlos en la política y gestión forestal local.

Pero los desafíos son aún muchos. El INAB utiliza las OFMs para controlar mejor las actividades forestales de la población e implementar “leyes hechas en la capital”, que muchas veces chocan con la realidad local. Debido a que están respaldadas por el marco jurídico formal, tanto el INAB como las OFMs pueden exigir que se cumplan sus mandatos con arrogancia o, por otro lado, olvidar la meta más amplia: promover la gestión forestal local sostenible. A veces las OFMs permiten “informalizar” la implementación de las leyes con el espíritu de alcanzar dicha meta, y el balance entre ésta y el bienestar local. Sin embargo, estos aspectos que aunque informales son importantes, no están contemplados en el marco político e institucional actual.

En el ámbito municipal, las OFMs enfrentan otros desafíos como la políti-



zación de sus decisiones o servicios, la burocratización y el abandono por el Alcalde. A veces, los técnicos forestales no tienen presupuesto para movilizarse o pasan su tiempo desempeñando otras funciones. Algunos desafíos adicionales incluyen aumentar la importancia del sector forestal en la gestión municipal y lograr integrar la gestión forestal en los planes de desarrollo y de inversión local. Son desafíos no sólo para la municipalidad sino también para la población local.

Uno de los problemas principales en el sector forestal, como se ha mencionado, es precisamente el choque de visiones entre el sector forestal profesional (INAB, madereros, regentes) y por lo menos un sector importante de la población indígena. En este contexto, la descentralización presenta dos tipos de oportunidades, dependiendo de la perspectiva sobre su estrategia de implementación: (1) fomenta acciones en el ámbito local para tratar de cambiar la visión indígena y/o (2) abre espacios para un intercambio más efectivo entre las dos visiones.

Hay un sector de la población que parece rechazar el aprovechamiento de la madera con fines comerciales y al INAB como institución, por promoverlo. Si este fuera el único problema, los esfuerzos del INAB dirigidos a modificar la percepción indígena, tal vez podrían tener éxito. Pero existen otros factores. Por ejemplo, no se reconoce que

el INAB no ha seguido el mismo camino que sus antecesores, entidades conocidas por su nivel de corrupción y aprovechamiento “descontrolado” de los bosques, y persiste la percepción que favorece a los sectores privilegiados. Aunque el INAB no es una institución corrupta, sí promueve el aprovechamiento y todavía no logra controlar bien el sector. Además, sus principales usuarios son madereros empresariales. Para la población rural, estas verdades se combinan con algunas acciones que ganan importancia simbólica y que les “demuestran” que sus percepciones no están equivocadas: las actitudes de algunos ingenieros forestales, la insistencia en “hacer cumplir la ley porque es la ley”, multas a un productor pobre por una carretada de leña, en contraste con la pasada de camiones (legales) cargadas de madera en trozos. No hay que olvidar que el INAB es parte del Estado, y que hasta hace poco, dicho Estado era uno de los principales enemigos de la población rural indígena, amén de que sus leyes son diseñadas en la capital sin participación de la población rural.

La descentralización presenta oportunidades para cambiar estas percepciones, pero solamente si se reconoce la *segunda* oportunidad que ella brinda. El INAB (así como el sector privado y el Estado en general) tiene que aceptar la validez de la otra visión y trabajar *con* las diferencias culturales, no en contra de ellas. Para que la descentralización tenga éxito, también se debe permitir que

las municipalidades, y posiblemente otros actores locales, asuman la toma de decisiones en algunos aspectos de la gestión forestal, por lo menos a través de convenios experimentales.

## 2. Los grupos marginados

El efecto de la descentralización sobre la población marginada ha sido mixto en parte por el hecho que no ha sido implementada con el interés de ampliar espacios para estas visiones locales, sino para facilitar la implementación de controles como, por ejemplo, sobre el aprovechamiento de la leña. Además, una descentralización que no toma en cuenta el problema de la tenencia de la tierra puede incrementar la vulnerabilidad de los pequeños productores; es probable que sea más importante cuando los recursos forestales tienen valor económico.

Con excepción de estos dos problemas, la descentralización forestal en Guatemala, específicamente la formación de las OFMs, ha facilitado, por lo menos en algunos casos, el acceso a algunos servicios y beneficios forestales para los grupos locales. Los grupos marginados también han sido beneficiados

por otras políticas forestales, en particular por las concesiones en el Petén y por los diferentes programas de incentivos forestales directos. Si bien los programas de incentivos a veces han sido implementados con el apoyo de los gobiernos municipales, también hay muchas comunidades y asociaciones que tienen relaciones directas con el INAB y otros organismos de gestión.

En general, la sociedad civil es bastante débil en Guatemala, al igual que los sistemas democráticos de gobierno. Aunque existen mecanismos de participación, su implementación y éxito dependen mucho de otros factores como la fuerza y nivel de organización de los grupos marginados y las aperturas que ofrecen los gobernantes elegidos a nivel local. Varios autores han argumentado que los éxitos de la descentralización o democratización dependen de la generación de “círculos virtuosos” entre estos dos factores (Fox 1996). En Guatemala, hay que seguir reconstruyendo el tejido social destruido por la guerra y fomentar el desarrollo de la sociedad civil. Asimismo, deben fortalecerse las organizaciones locales de manera que puedan facilitar una verdadera apertura democrática en el ámbito municipal.

## **Anexo 1**

### **Agenda de investigación-acción<sup>52</sup>**

En este anexo, se incluyen otras acciones, estrategias y temas de investigación, en muchos casos sugeridos por las personas entrevistadas durante la realización de este estudio, que también pueden aumentar los beneficios de los grupos marginados.

Con respecto al sector en general, hay un llamado para considerar a los bosques de manera integral y no simplemente como fuente de madera sino más bien de muchos otros productos, incluso el agua. También muchos comunitarios y pequeños productores han expresado la necesidad de que se lleven a cabo investigaciones sobre productos y mercados así como talleres de capacitación en todos los aspectos productivos, comerciales y empresariales. Asimismo, se deben integrar las cadenas, la productiva con la industrial. Hay un deseo de sistematizar experiencias y de hacer intercambios entre grupos comunitarios, por ejemplo, para poder aprender de otros grupos en condiciones similares.

Hay muchas quejas, en las áreas rurales, de la forma en que funcionan organizaciones como el INAB. “En vez de explicar la ley forestal, por ejemplo, y preguntar, cómo podemos ponerla en práctica, ellos vienen a decir, esta es la ley” (Líder indígena de Nebaj). Se pueden preparar materiales populares sobre las leyes referentes a los recursos naturales, no para imponerlas sino más bien para explicarlas y discutir las. Para ello, se debe capacitar a los educadores.

Sin embargo, la educación no es el único camino. Persiste la falta de entendimiento acerca de la cosmovisión maya y de las dimensiones culturales y sociales que los bosques tienen para la población indígena. Es necesario promover mayor diálogo así como intercambios, en particular entre los que estudian temas socioculturales y los profesionales forestales, como los del INAB.

#### **Bosques, desarrollo y los pobres**

A pesar de ser importantes en la vida rural, los recursos forestales no están integrados al tema de desarrollo. Ni las municipalidades ni la población rural los mencionan como tema prioritario. Se vislumbra por lo tanto la necesidad de:

---

<sup>52</sup> Por falta de financiamiento, no fue posible entrevistar a todos los grupos que nos hubiera interesado o hacer talleres de discusión con miembros de grupos “marginados” sobre este tema, de la misma manera que lo hicimos en otros países. Por ello, las propuestas resultan de las entrevistas realizadas y del análisis de los problemas efectuado por los autores. Además, la Agenda Nacional Forestal de Guatemala incluye una lista extensa de investigaciones y acciones. Por lo tanto, esta sección tiene como objetivo presentar los intereses de los grupos marginados y el ámbito de gobernanza y descentralización en particular.

- valorizar el tema forestal, relacionarlo de manera integral con el desarrollo sostenible y hacer visible su importancia en la práctica a través de estudios que identifiquen y calculen en términos económicos, los beneficios de los bosques para la población pobre; los estudios deben incluir grupos no organizados por un lado, que utilizan leña, madera y otros productos de los bosques y, por otro, poblaciones organizadas, como asociaciones forestales y comunidades indígenas, que manejan áreas de bosque;
- analizar la gestión y problemática de la mujer en el sector para ayudar a desarrollar programas forestales con un enfoque de género;
- publicar y difundir los resultados de estos estudios en el ámbito rural;
- organizar un taller nacional sobre el tema así como intercambios con otros países;
- realizar estudios locales sobre la leña e identificar la problemática específica en cada contexto (las fuentes de leña, la tenencia de la tierra, los efectos sobre los bosques y su papel en la economía local); dichos estudios no son sólo importantes porque permitirán resolver el problema de manera más efectiva sino también para abordar el tema en una manera más sensible en los ojos de la población indígena

### **Educación**

Hay mucho interés en educar acerca de la descentralización. Se cuenta ya con algunos materiales; por ejemplo, se ha elaborado una serie de ocho cuadernos para mejorar la participación de la mujer que incluye los siguientes temas: descentralización, participación, política pública, cómo hacer planificación, el diagnóstico participativo con enfoque de género, cómo elaborar proyectos, la política fiscal y presupuesto nacional, y la auditoría social (SEPREM/Foro Nacional de la Mujer/Gobierno de Guatemala/PNUD/ASDI 2004). Como se ve, no hay un módulo sobre los recursos naturales.

### **Liderazgo, representación y participación**

Los grupos indígenas están particularmente interesados en los temas de liderazgo y representación. Algunos ya están buscando formar jóvenes en temas políticos pero de una forma que enfatice los valores y la identidad. Por ejemplo, hay especial interés en:

- desarrollar un proyecto que acompañe a algunos líderes elegidos a nivel municipal, buscando entender su problemática y apoyarlos durante el tiempo que dure su mandato;
- enfatizar los temas sociales y de organización y no sólo los temas técnico-forestales en los proyectos forestales comunitarios;
- formar una red entre las diferentes comunidades involucradas en la forestería comunitaria (ya hay una organización fuerte de los grupos en el Petén pero no en el resto del país);
- dar seguimiento a los mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo, al impacto de los COCODES –y el sistema de consejos en su conjunto– sobre las estructuras

tradicionales existentes; evaluar cuáles son las alternativas que realmente funcionan y difundir las lecciones aprendidas de esas experiencias; investigar los mecanismos de participación referidos al tema ambiental y de recursos naturales en particular;

- llevar a cabo encuestas con redes, organizaciones y oficinas existentes para analizar el tema de los bosques; en base a los resultados se podría preparar una segunda fase de sensibilización sobre descentralización y el sector forestal;
- seguir y sistematizar la experiencia de las mesas de concertación, que están emergiendo como un nuevo mecanismo en el ámbito departamental, y en particular analizar la relación de dichas mesas con las municipalidades en lo que concierne a la gestión forestal en el marco de la descentralización;
- buscar cómo apoyar a los mecanismos que tiene la población rural como medidas de recurso, cuando las municipalidades y otras autoridades fallan en su gestión.

### **Las OFMs y las municipalidades**

Una de las grandes ventajas que tiene Guatemala es el sistema de formación y apoyo a las OFMs. Hay que aprovechar la experiencia allí generada para mejorar sus resultados, y también dar a conocer estas iniciativas en otros países. Por lo tanto es necesario:

- estudiar las formas en que se puede organizar el trabajo dentro y entre las diferentes OFMs para que abarquen de manera integral temas relevantes al bosque: la prevención de desastres, el agua, la conservación, la reforestación, los productos forestales, la cosmovisión maya y la participación social; esa integración también puede ayudar a aumentar la visibilidad e importancia del tema;
- sistematizar las experiencias y lecciones aprendidas de las OFMs (¿Cómo están operando?, ¿Cuáles han sido los resultados?, ¿Qué dicen sus políticas forestales municipales?, ¿Se están implementado?); identificar los beneficios y riesgos para las poblaciones locales de la gestión forestal local, y hasta qué punto la OFM representa sus intereses; desarrollar indicadores de los efectos económicos y sociales de la descentralización;
- dar seguimiento al manejo de las tierras municipales y comunales para analizar su aprovechamiento y protección en la práctica, así como resultados para la población local;
- estudiar los conflictos sobre tierra, bosques y agua a nivel comunitario;
- realizar experimentos más directos en el ámbito de la descentralización forestal, como el proyecto por iniciar sobre la gestión forestal municipal participativa, mencionado en el texto y apoyado por GTZ, la Universidad Rafael Landívar y BOSCOM/INAB, entre otros;
- conocer las experiencias de otros países, en particular donde las condiciones sean similares (por ejemplo, la tenencia de la tierra);
- estudiar la ecología política de la administración de recursos naturales, no sólo los modelos estatales; dar seguimiento al estudio de las concesiones forestales en el Petén.

**Otros**

- **Incentivos.** Aunque hay un estudio en proceso cuyo contenido desconocemos, hay interés en estudiar el tema de incentivos forestales, basados en las experiencias de PINFOR y el PPAFD para comparar los resultados con las experiencias de otros países.
- **Frontera Agrícola.** Hacen falta estudios sobre la dinámica de frontera agrícola en Guatemala.

## **Anexo 2**

### **Lista de personas entrevistadas<sup>53</sup>**

#### **San Juan Chamelco/ Las Verapaces**

Arriola, Carlos	Alcaldía, Ex-asesor político (13 de abril)
Ax Xol, Gladys Aracely	Alcaldía, Responsable Oficina de la Mujer (20 de abril)
Barrios, Harry	Alcaldía, Técnico Forestal Municipal (12 de abril)
Chen, Roberto	Cooperativa Chicoj, Presidente (20 de mayo)
Chub, Francisco	Alcaldía, Tesorero (26 de abril)
Chub, Isabel	Comunidad Sesibché, COCODES (8 de mayo)
Juarez Quim, Danilo	Asoc. Verapacense por el Desarrollo/CARE (13 de abril)
Lobos, Víctor	Alcaldía, Oficina Municipal de Planificación (12 de abril)
Méndez, Fernando	AFEDES (26 de abril, 5 de mayo)
Morán, Hugo	FEDECOVERA, Jefe Departamento Forestal (15 de abril, 19 de mayo)
Moya, Roberto	INAB, Director Sub-regional (14 de abril)
Mus, Juan Pablo	ASILCOM, Gerente (14 de abril, 19 de mayo)
Paau, Mynor	Comerciante de madera (14 de abril)
Schwendenner, Waldemar	ASILMA/ Mesa Concertación Las Verapaces (25 de abril)
Xol, Herlinda	CARE (4 de mayo)

#### **Ciudad de Guatemala**

Alvarado, Yovani	INAB, Sub-director Boscom (23 de mayo)
Alvarez, José Manuel	ANAM, Coordinador forestal (17 de noviembre, 2004)
Bonilla, María Isabel	CIEN, Directora (26 de mayo)
Cruz, Luis	Defensoría Maya (26 de mayo)
de Carpio, Violeta	SEPREM, Directora (26 de mayo)
de la Roca, Walter	INAB, PINFOR (24 de mayo)
Gaitan, Mario	DDM-GTZ, Asesor (25 de mayo)
Gómez, Axel	Cluster Forestal, Gerente (24 de mayo)
Hernández, Yolanda	COMG, Coordinadora (26 de mayo)
Linares, Luis Felipe	ASIES, Director (25 de mayo)
Luhmann, Peter	GTZ, Director (25 de mayo)
Morales, Oswaldo	Gremial Forestal, Director (24 de mayo)
Reyes, Virgilio	FLACSO, Investigador (25 de mayo)
Villagrán, Wilfredo	INAB, Director BOSCOM (23 de mayo)

---

<sup>53</sup> Todas las reuniones que no incluyen el año fueron realizadas en 2005.

**Chimaltenango**

Caté, Margarita	FEDENMURG, Presidenta (27 de mayo)
Chicol, Alfoncina	FORDIMG (27 de mayo)
Morales, Angélica	FEDENMURG, tesorera (27 de mayo)
Xico, Hermelinda	FORDIMG (27 de mayo)
Xico, Felipa	FORDIMG (27 de mayo)

**Reuniones****INAB-24 de mayo**

Alvarado, Yovani	INAB, Sub-director Boscom
Alvarez, José Manuel	ANAM, Coordinador Forestal INAB-ANAM
Arenas, Carlos	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, Jefe de Fortalecimiento
Barillas, Mynor	FLACSO, Investigador
Rojas, Oscar	GTZ, Asesor
Sales, Ebal	Programa Nacional Forestal, Asistente Técnico
Villagrán, Wilfredo	INAB, Director Boscom
Zanoti, Rolando	INAB, Sub-gerente

**Comunidad Indígena de Palín-27 de mayo**

Ajin Pérez, Paulino	Comité de Protección Forestal
Camisa, Florencio Vicente	Vocal Específico II
Conguache, Dionisio	Vocal Forestal II
Coroy Pérez, Pedro	Vocal Específico I
Lobo García, Nicolás	Tesorero Suplente II
López García, Martin	Comité de Protección forestal
López Lobo, Roberto	Tesorero Suplente I
López López, Justo Rufino	Comité de Protección Forestal
López, Nicolás Pedro	Vocal Específico III
López Velásquez, Elmir	Técnico Forestal comunal
Malchic Díaz, Gaspar	Presidente, junta directiva
Pérez Ajín, Trinidad	Vice presidente, Junta directiva
Pérez Pirique, Francisco	Tesorero Titular
Raguay Pérez, Oscar	Presidente, Comité Forestal



## Bibliografía

- AID  
2004 Trends in Decentralization, Municipal Strengthening and Citizen Participation in Central America, 1995-2003. Office of Regional Sustainable Development, Bureau for Latin America and the Caribbean.
- ALVARADO, Y., M. Oseida, H. Mérida, O. Hernández, W. Villagrán y A. Revolorio  
2003 Administración Forestal Municipal: La experiencia de PROCAFOR-BOSCOM, Guatemala, Período 2000-2003. INAB: Estetlí, Nicaragua.
- BINSWANGER, H. y K. Deininger  
1997 Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries, *Journal of Economic Literature* 35: 1958-2005.
- BOSCOM  
s.f. Participación de las Municipalidades en el Marco de la Política Forestal de Guatemala. Mimeo.
- CARDONA RECINOS, R.  
2001 El Proceso de Descentralización en Guatemala, Metas y Desafíos, en N.O. López Carrión (compilador) *Modernización y Descentralización de los Estados Centroamericanos: Logros, Barreras y Perspectivas*. Fundación Friedrich Ebert: Managua.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico  
1999 *Guatemala: Memoria del Silencio*. CEH: Guatemala.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales  
2001 La distribución de las transferencias del gobierno central a las municipalidades: evaluación y propuestas. CIEN: Guatemala.
- Cluster Forestal  
2004 Clusterización del Sector Forestal: una solución integral al desarrollo nacional, visión 2025. Presentación en powerpoint. Diciembre.
- CROOK, R. and A. Sverrisson  
2001 Decentralisation and poverty-alleviation in developing countries: a comparative analysis or, is West Bengal unique? IDS Working Paper: Brighton.
- FAO  
2004. Tendencias y Perspectivas del Sector Forestal en Guatemala, 2003 – 2020, agosto.

- FERROUKHI, L.  
2003 *Gestión Forestal Municipal en América Latina*. CIFOR/IDCR: Bogor, Indonesia.
- FONSECA, M.  
2004 *Entre la comunidad y la república: ciudadanía y sociedad civil en Guatemala*. FyG Editores: Guatemala.
- FOX, J.  
2002 La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural. *Política y gobierno* IX(1): 95-133.
- FOX, J.  
1996 How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. *World Development* 24(6): 1089-1103.
- GÓMEZ, I. y V.E. Méndez  
2004 Análisis de Contexto: El Caso de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), Proyecto Innovativo (Ford-CIFOR). Prisma. Borrador.
- GONZÁLEZ JACOBO, J. y S. Molina Zaldaña  
2004 La Descentralización del Impuesto Único sobre Inmuebles. Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Ejercicio Profesional Supervisado Multidisciplinario (EPSUM). Guatemala.
- HOFFMAN BAILEY, C.  
2001 Impedimentos Políticos al Desarrollo del Proceso Descentralizador en Guatemala, en N.O. López Carrión (compilador) *Modernización y Descentralización de los Estados Centroamericanos: Logros, Barreras y Perspectivas*. Fundación Friedrich Ebert: Managua.
- IARNA-BOSCOM-GTZ-ANAM  
2005 Gestión Forestal Municipal: el desarrollo de un modelo participativo. Propuesta. Presentación en powerpoint. Marzo.
- INAB  
2003a. Inventario Forestal 2002-2003. Mimeo. INAB: Guatemala.
- INAB  
2003b. Agenda Nacional Forestal de Guatemala: en el Marco del Programa Forestal Nacional, Agenda 2003-2012. INAB: Guatemala.
- INAB-GTZ-DDM-SECONRAD  
2004 Informe sobre el análisis de funciones, responsabilidades y roles realizado con el personal de la Región VII de INAB y SECONRAD. Diciembre. Quiche.

- LARSON, A.  
2005      Indigenous communities and local representation in forestry decentralizations: Case studies from Nicaragua and Guatemala. Informe de investigación. World Resources Institute. Borrador.
- LINARES LÓPEZ, L.F.  
2002      Las nuevas leyes y la participación, en Gálvez, Linares, Velásquez y Rosende, *Participación social y poder local en Guatemala*. FLACSO: Guatemala.
- MAGA/PAFG/INAB/CONAP  
1999      Política Forestal de Guatemala. Guatemala.
- MALDIDIER, C.  
2005      Manejo sostenible de los bosques en Petén (Guatemala): ¿hacia una segunda generación de Forestería comunitaria? Consultoría Nitlapan-Ford. Versión 5 de mayo.
- MANOR, J.  
1999      *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: The World Bank.
- Mapa de Cobertura Forestal  
2003      Guatemala: Instituto Nacional “Ingeniero Alfredo Obiols Gómez”/ UVG/ INAB/ CONAP/ MAGA/ FAO, 16 de diciembre.
- MARTÍNEZ, H.  
2000      La Administración Municipal en el Manejo de los Recursos Naturales Renovables en Guatemala. INAB-PAFG-MAGA. Guatemala.
- MENDOZA, R.  
2004      Through the Looking Glass: Images of the Agricultural Frontier. *Envío*. April.
- OYONO, P.R.  
2005      Green and Black Gold in Rural Cameroon: Local Governance, Justice and Sustainability. Policy Research Paper. World Resources Institute. Borrador.
- PAF-MAYA  
1994      Plan de Acción Forestal Maya PAF-M. Instituto de Investigación y de Desarrollo Maya: Guatemala.
- PÉREZ, J.A.  
2001      Ingresos Propios de los Gobiernos Locales Guatemaltecos. Foro Nacional La Modernización de las Finanzas Municipales. FUNCEDE: Guatemala.

- PNUD  
2001 Informe del Desarrollo Humano. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.
- REYES ILLESCAS, M.A.  
1998 *Patrimonialismo y Participación: del control del estado a la lucha de los pueblos Guatemala 1970-1998*. FLACSO: Guatemala.
- RIBOT, J.  
2002 Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. Washington, DC: World Resources Institute.
- RIBOT, J.  
2004 Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization. Washington, DC: World Resources Institute.
- RIBOT, J. and N. Peluso  
2003 A Theory of Access *Rural Sociology* 68(2).
- Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia  
2004 Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo: Estrategia y Acciones, 20 de julio.
- SEPREM/Foro Nacional de la Mujer/Gobierno de Guatemala/PNUD/ASDI. 2004. Programa de Capacitación para Mujeres en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Módulos 1 al 8. Serviprensa: Guatemala.
- THILLET, *et al.*  
2003 *Tierras Municipales en Guatemala: un desafío para el desarrollo local sostenible*. FLACSO: Guatemala.
- VELÁSQUEZ, A. y V. Tavico  
2003 "Consejos de Desarrollo Urbano y Rural" ¿Oportunidad o mas de lo Mismo? AGAAI: Guatemala.