

PRIMERA PARTE

Capítulo 1

Balance de las políticas de tierras y su aplicación

Diego Pacheco Balanza

Contenido:

- [1. Introducción](#)
- [2. Escenarios de aplicación de las políticas de tierras \(fines de 1990\).](#)
- [3. La nueva política de tierras](#)
- [4. Evaluación parcial de la aplicación de la ley INRA en las tierras bajas](#)
- [5. Posición de los actores](#)

1. Introducción

El presente documento tiene como propósito realizar una revisión de las principales políticas de tierras formuladas e implementadas en el país a partir de 1996 con la aprobación de la Ley 1715 (en adelante denominada como ley INRA), y sus implicaciones en los cambios de los derechos de acceso y uso de la tierra en Bolivia, a objeto de orientar la comprensión de los procesos locales descritos en los capítulos posteriores.

La política de tierras en Bolivia se sustentan en el marco del documento de “políticas de tierras” aprobadas el año de 1994, las mismas que incorporan los siguientes objetivos básicos: a) otorgar al tema tierra un tratamiento integral, tomando en cuenta sus connotaciones económicas, sociales, culturales, políticas e históricas; b) garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria, bajo cualquier forma de dominio, a fin de estimular la inversión y facilitar el funcionamiento de un mercado de tierras legal; c) promover una estructura de tenencia equitativa, priorizando el acceso a la tierra de campesinos e indígenas sin tierra; d) promover la utilización eficiente y sostenible de la tierra y de otros recursos naturales; e) impulsar y establecer un sistema jurídico institucional transparente, ágil y despolitizado para la administración del recurso tierra en general, y de la justicia en particular; y, f) identificar y reservar tierras aptas para futuros asentamientos (Intervención CNRA-INC, 1995).

Las políticas de tierras en el caso boliviano, así como en otros países de América Latina, se enmarcan en una discusión más global vinculada con la ejecución de procesos innovativos con el propósito de lograr un escenario de distribución de tierras con características más equitativas, el uso sostenible de los recursos, inversiones productivas en el marco de un contexto de seguridad jurídica; objetivos que muchas veces aparecen como contradictorios. Esta discusión se basa en el hecho que el único rol del estado debe ser el de levantar todas las restricciones que impiden que el mercado de tierras funcione en forma transparente y eficiente, por lo mismo, el objetivo debe ser el de crear seguridad en cuanto a los derechos de propiedad e implementar mecanismos eficientes de arrendamiento y venta de tierras, que funcionen como incentivos de inversión, tanto en la reasignación del recurso tierra como en el desarrollo de mercados financieros (Deininger y Feder, 1998). En esta dirección también existe una discusión derivada en el sentido de reivindicar el mercado como herramienta que permita tanto la redistribución de la tierra como una mayor eficiente productiva a favor del campesino, asumiendo el estado un rol de promotor de políticas así como en la eliminación de los factores que distorsionan el mercado (Reydon y Ramos, 1996). Por el contrario una tercera corriente manifiesta que el mercado no solamente no ha resuelto el problema de la redistribución de la tierra sino que ha profundizado la desigualdad existente (Thiesenhusen, 1996). En resumen, la discusión actual está referida a cómo pueden los mercados de tierras contribuir a reducir la pobreza rural, la degradación ambiental y la falta de competitividad en el sector agrícola (Van Dam, 1999).

La discusión presentada en este documento se concentra en los instrumentos de política previstos para alcanzar los objetivos formulados, así como en los avances logrados en el proceso de saneamiento, como el elemento central para el cumplimiento de dichas políticas. Nuestra atención privilegia en gran medida la discusión de los mecanismos propuestos por la nueva regulación de tierras destinados a enfrentar los obstáculos en el cumplimiento de los objetivos de política. Asimismo, este documento pretende evaluar la distinta posición de los actores sociales, particularmente de las tierras bajas en relación a la aplicación de la Ley INRA, aún cuando también se considera la posición de otros actores.

En este marco el documento se encuentra organizado en cinco partes sin considerar esta introducción. La primera parte describe las principales distorsiones generadas por la aplicación de la Reforma Agraria de 1953 en las tierras bajas del país así como un escenario de la distribución de la tierra a fines de la década de 1990. La segunda parte describe las principales demandas de los actores en la aprobación de la nueva política de tierras (ley INRA) y el contexto del debate nacional sobre este tema, así como los principales objetivos, instrumentos y efectos esperados en la aplicación de esta política. La tercera parte introduce los avances del saneamiento y de aplicación de la ley INRA en Santa Cruz, Beni y Pando. En cuarto lugar se realiza una evaluación de la posición de los actores ante este marco legal introducido en el país.

2. Escenarios de aplicación de las políticas de tierras (fines de 1990).

Los principales factores vinculados con las distorsiones generadas por la aplicación del anterior marco legal en las tierras bajas del país, particularmente la Reforma Agraria de 1953, y que generan contradicciones con los objetivos establecidos en ese contexto como ser: a) proporcionar tierra a los campesinos que no la poseen o la poseen de manera insuficiente; b) restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas; c) liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos; d) estimular la mayor producción y comercialización de la industria agropecuaria; e) conservar los recursos naturales del territorio; y, f) promover corrientes de migración interna de la población rural.

En relación a la distribución de tierras fiscales, la Reforma Agraria de 1953 estableció los tamaños máximos de propiedad permitidos por tipo de propiedad, la necesidad de una disposición complementaria específica para la distribución de las tierras fiscales, y su distribución a los campesinos sin tierras o a aquellos que la poseen de manera insuficiente. Al no haberse establecido una reglamentación específica se aplicaron los tamaños máximos de propiedad definidos para la afectación de las propiedades en el occidente del país, produciéndose un nuevo proceso de concentración de tierras en el oriente del país. Por otra parte, los criterios establecidos para la adjudicación de tierras fiscales fueron absolutamente arbitrarios.

El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC), el primero establecido el año de 1953 y el segundo el año de 1965, momento en el que finalizaba el proceso de afectación de tierras en el occidente del país, fueron las instituciones encargadas de la distribución de tierras fiscales a través de los mecanismos complementarios de la dotación y de la adjudicación respectivamente. Pese a ello, en la práctica no existió una complementariedad entre las acciones desarrolladas por ambas instituciones, lo que dio lugar a la sobreposición de los derechos propietarios. Esta sobreposición estuvo acentuada por el hecho que en la práctica la explotación de los recursos forestales se encontraba desvinculada de la propiedad sobre el recurso tierra.

Adicionalmente se pueden destacar otro grupo de factores, no menos relevantes a los anteriores, como la interpretación confusa y malintencionada del marco legal, ausencia de coordinación entre las instituciones responsables de la dotación y adjudicación de la tierra, la intervención del Presidente de la República y del ex Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios en la revisión de los procesos agrarios, la falta de un registro de las reversiones de tierras, la falta de una ley de procedimientos especiales para la distribución de la tierra, y la corrupción entre las instituciones responsables del tema agrario (Hernáiz y Pacheco, 2001). Son estos factores los que han impedido un acceso equitativo a la tierra, particularmente de los pequeños productores campesinos e indígenas.

El conjunto de estos factores condujo a un escenario de distribución de tierras en el país en el que los mayores índices de concentración de la propiedad agraria se ubican en las tierras bajas del país, donde la mayoría de las propiedades se encuentran por encima de los tamaños máximos que fueron establecidos en la Ley de Reforma Agraria de 1953. Según datos preliminares del CNRA-INC del total de tierras distribuidas en el país (46,8 millones de has) y beneficiarios (652.626) se tiene que

el 47% de la tierra (18 millones de has) está en manos de un 72% del total de beneficiarios (campesinos y colonizadores) mientras que el 53% (28,8 millones de has) está en poder de un 28% de los beneficiarios (medianos y grandes).

En las tierras bajas del país han sido distribuidas aproximadamente 26 millones de has a propietarios individuales, de las cuales 22,8 millones de has (87.6%) fueron adjudicadas a 78.000 propietarios medianos y grandes, y 3.2 millones de has (12.4%) fueron concedidas a 77.000 pequeños productores asentados en áreas de colonización, parte de las cuales han sido tituladas y otras se encuentran en trámite (Pacheco, 1997).

3. La nueva política de tierras

Se ha insistido en el hecho que la aprobación de la ley INRA fue producto del frágil consenso logrado entre las perspectivas de los sectores campesino, indígena, y empresarial, debido a que en las negociaciones las agendas políticas y sectoriales se sobrepusieron a la discusión de una visión integral del país (Urioste y Pacheco, 1999). En este contexto, los intereses de los sectores entraron en conflicto con temas centrales relacionados a la distribución de tierras y que fueron previstos en la nueva legislación. Este escenario también condujo a que en la práctica muchos temas particulares relacionados con una política articulada e integral de tierras fueran superficialmente considerados, así como la ausencia de una discusión particular de problemáticas regionales.

Como consecuencia, con posterioridad a la aprobación de la ley INRA existió una constatación que un conjunto de temas fueron omitidos en el debate nacional. En todo caso, las movilizaciones de los sectores jugaron un papel importante en la formulación de este nuevo marco legal, influyendo básicamente en la incorporación de algunas demandas puntuales de los pueblos indígenas y de los empresarios del oriente, mientras que el sector campesino-indígena del occidente del país, al automarginarse progresivamente de la discusión, no influyó en las definiciones del nuevo marco normativo, aspecto que es básicamente notorio en el último debate abierto en el país respecto a la aplicabilidad de esta disposición legal en las comunidades indígenas y campesinas del occidente (Hernández y Pacheco, 2001). En este contexto, la Ley INRA parece asumir un enfoque “cambiocéntrico.”¹

La ley INRA, sin embargo, estuvo influida por el contexto general de otorgar a la problemática de tierras un tratamiento integral y definitivo. En este sentido se elabora el Proyecto Nacional de Administración de Tierras, que define las tareas básicas a la Comisión Nacional de Intervención e Interventora del CNRA e INC. Este proyecto consideraba en una primera fase la aprobación del marco legal correspondiente para la definición de una estructura normativa amplia, contemplando: formulación de la ley de modificación al Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), formulación de la ley del Catastro Rural, formulación de la ley del Registro Integrado de la Propiedad (Derechos Reales), adecuación y modernización de la ley de Reforma Agraria (Ley de tierras), creación y mantenimiento de la unidad de análisis de políticas sobre tierras (UDAPTI), y la identificación de tierras fiscales o revertidas para su futura redistribución. En una segunda fase se definió el establecimiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la ejecución del catastro integrado al saneamiento, programa de asentamientos humanos, titulación masiva de predios y establecimiento del registro legal catastral.

Sin embargo, del conjunto de acciones propuestas solamente se elaboró la ley del INRA, la misma que modificó la estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria, e incorporó algunos elementos de una ley de tierras. El resultado no puede destacarse constituye una nueva ley de tierras, por cuanto está más bien orientado a definir los nuevos criterios para la distribución de las tierras fiscales y definir el marco procedimental para la ejecución en el país de un proceso de saneamiento. Por lo mismo, muchas de las acciones que deberían haber sido realizadas por la Comisión Interventora del CNRA e INC fueron pospuestas a la realización del saneamiento.

Tomando en cuenta que dentro de la estructura social rural del país existen diferentes sectores que se ven directamente afectados por cualquier cambio en la legislación agraria y visiblemente se diferencian por las formas de acceso y tamaño de la tierra, las demandas de unos y otros difieren considerablemente. A continuación se realiza un balance de las principales demandas de los actores al momento de la aprobación de la ley INRA.

¹ Término empleado por Wigberto Rivero Pinto, Ministro de Asuntos Campesinos, Indígenas y Pueblos Originarios, en ocasión de la presentación del libro: *La ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*, acto llevado a cabo en el Capitolio el 15 de enero de 2001.

Cuadro 1.1
Demandas de los actores

| Tipo de propietario | Demandas |
|--|--|
| Indígenas de las tierras bajas del llano Oriental y la Amazonia. | <ul style="list-style-type: none"> • Constitución de Territorios Indígenas, comunitarios con derecho exclusivo al uso de todos los recursos naturales, y • Autonomía de gestión político - administrativa, al amparo del convenio 169 de la OIT (homologado a Ley de la República No. 1257 del 11.07.91). |
| Indígenas-campesinos del altiplano y valles | <ul style="list-style-type: none"> • Mayor acceso a recursos en una combinación de formas de propiedad de derecho comunitario y familiar (ambos privados), • Acceso gratuito a nuevas tierras especialmente en el área de expansión de frontera agrícola en el Oriente. • Rechazo abierto al mercado de tierras y reversión de los latifundios improductivos del Oriente para que éstos vuelvan a propiedad del Estado y sean redistribuidos a campesinos sin tierra o con acceso insuficiente. |
| Campesinos pequeños propietarios colonizadores | <ul style="list-style-type: none"> • Derecho propietario familiar privado, • Dotación gratuita de nuevas tierras de colonización del estado, • Irrestricada libertad de compra venta de tierras, y • Rechazo al mercado de tierras |
| Empresarios pequeños , medianos y grandes | <ul style="list-style-type: none"> • Mercado libre de tierras (seguridad en su derecho propietario, defensa de invasiones de terceros - campesinos, otros empresarios y de especuladores de tierras). • Disminución del impuesto a la propiedad de la tierra, y • Eliminación de las facultades dispuestas por la Constitución Política del Estado para la reversión y expropiación de tierras que no cumplan su función económico - social. |
| Latifundistas propietarios de Tierras no trabajadas | <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad inmediata en su derecho propietario mediante una disposición legal expedita que “saneara” automáticamente sus títulos de propiedad otorgados por Reforma Agraria. • El paso del concepto de derecho de propiedad pleno al concepto de derecho propietario absoluto. • Eliminación de prerrogativas del Estado para la reversión y expropiación, y • Rechazo de cualquier forma de pago de impuesto a la propiedad de la tierra. |

Fuente: Miguel Urioste y Diego Pacheco. 1999.

En este contexto, la aprobación de la ley INRA se caracteriza por los siguientes elementos: a) aparentemente tiene la virtud de no satisfacer a ninguno de los participantes (incluidos los organismos multilaterales de cooperación) debido a que ningún sector logró introducir sus reivindicaciones a plenitud; b) refleja una especie de empate o de equilibrio inestable en torno a los intereses contrapuestos de cada sector; c) el tema de los mercados de tierras estuvo siempre en el centro del debate, desde la óptica de interés descrita para cada grupo y en función a sus experiencias concretas, pero principalmente a sus visiones de futuro dentro de una correlación de fuerzas bastante frágil en su conjunto; d) al empatarse varias visiones contradictorias y al constituirse la Ley en una nueva política de tierras global, se perdió de vista un conjunto de elementos regulatorios al mercado de tierras; y, e) a diferencia de otros países de América Latina, la nueva ley de tierras de Bolivia no

incorpora a las tierras comunitarias de origen y a la propiedad comunitaria² al libre mercado de tierras, porque en la situación actual de inequidad y polarización excluyente de la estructura de la propiedad, el mercado de tierras tendería a hacer aún más desigual esa situación (Urioste y Pacheco. 1999).

Los insumos principales para la discusión generada fueron las recomendaciones de política de tierras formuladas por algunos organismos internacionales, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que constituyen un esfuerzo general por adaptar los sistemas de tenencia a las políticas globales de ajuste estructural, planteamientos que no están ausentes en el debate de aprobación de la ley INRA y que por el contrario constituyen las líneas centrales de discusión.

Cuadro 1.2
Recomendaciones de política de organismos externos

| Temas principales | Recomendaciones |
|---|--|
| Ordenamiento jurídico y reformas administrativas e institucionales | <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de cambios en políticas, reglamentaciones e instituciones • Fortalecimiento de organizaciones que respaldan derechos de propiedad. • Reformas administrativas e institucionales que respalden los derechos de propiedad con énfasis en el registro y el catastro, y agencias gubernamentales responsables del proceso de regularización y saneamiento de la propiedad y administración de la tierra. |
| Regularización de la tenencia, titulación de tierras, registros y catastros | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación y mejoramiento de las normas e instituciones que regulan las transacciones de tierras y su formalización. • Aceleración de programas de titulación de tierras, registro de propietarios y desarrollo de catastros, |
| Fortalecimiento de los sistemas de información y capacitación | <ul style="list-style-type: none"> • Diseño y puesta en marcha de sistemas modernos de información, valorización, registro y catastro. • Capacitación del personal técnico y gerencial de instituciones participantes. |
| Aplicación del impuesto a la tierra rural | <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de esquemas descentralizados de recaudación (administración local de los impuestos a la tierra) para disminuir la evasión y contribuir al financiamiento de servicios complementarios al desarrollo rural. • Enfrentar la valoración administrativa de terrenos por debajo de su valor de mercado y la falta de registros actualizados. |
| Reforma Agraria vía Mercado | <ul style="list-style-type: none"> • Auspiciar proyectos pilotos de fondos de tierras que permitan comprobar la factibilidad práctica de facilitar la compra de terrenos por parte de pequeños propietarios sin introducir distorsiones o incentivos a la corrupción. • Auspiciar proyectos de emancipación de beneficiarios de programas tradicionales de reforma agraria y la modernización de los asentamientos. |
| Otras políticas | <ul style="list-style-type: none"> • Financiar programas de estabilización económica y reforma sectorial que propicien la valorización de la tierra como bien productivo y no especulativo • Estabilidad de precios • Política de tratamiento balanceado no discriminatorio del sector agropecuario • Eliminación de subsidios al crédito agropecuario • Establecimiento de Fondos de tierra (sin distorsionar |

precios relativos así como evitar confrontación de intereses en compras subsidiadas) auspiciando proyectos experimentales.

Estas recomendaciones son introducidas de forma desigual en el nuevo marco legal. En este marco, la ley INRA tiene los siguientes objetivos: a) permitir el acceso a la tierra a quien no la posea o la posea insuficientemente, b) garantizar la seguridad jurídica en la posesión derechos de propiedad de la tierra, c) garantizar el uso sostenible del recurso tierra, d) crear un marco institucional que separa las funciones de otorgación de derechos (a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria), judiciales (a cargo de la Judicatura Agraria), y las funciones de regulación del proceso (a cargo de la Superintendencia Agraria), e) legalizar el mercado de tierras y establecer la venta de tierras fiscales como mecanismo de acceso a la tierra, a tiempo de reconocer el derecho de comunidades campesinas e indígenas de acceder a la tierra de manera gratuita, f) establecer el saneamiento de la propiedad agraria destinada a perfeccionar el derecho propietario, g) establecer un mecanismo articulado entre el pago de impuestos y la reversión, y g) desarrollar un concepto de función económico - social como el uso sostenible de la tierra de acuerdo a su capacidad de uso mayor. (SIA, 1998).

Una descripción de las políticas e instrumentos de política, además de los efectos esperados en cada caso, es presentada a continuación.

Cuadro 1.3
Políticas e instrumentos de política

| Políticas | Instrumentos de política | Efectos esperados |
|--|--|--|
| Promover una estructura de tenencia equitativa y priorizar el acceso a tierras fiscales a los grupos de campesinos e indígenas sin tierras | <ul style="list-style-type: none"> • Reversión por incumplimiento de obligaciones tributarias. • Expropiación con fines de utilidad pública. • Dotación preferente a comunidades sin tierra o poca tierra. • Adjudicación de las tierras fiscales en subasta pública. • La dotación a título comunal con preferencia a la adjudicación. • Indivisibilidad de la pequeña propiedad. | <ul style="list-style-type: none"> • Constitución de un mercado formal de tierras (ligado a mecanismos impositivos) para garantizar el uso eficiente y sostenible del recurso tierra. • Evitar la propagación del minifundio rural. |
| Garantizar la seguridad técnica y jurídica a la propiedad agraria, bajo todos sus tipos de dominio y propiedad, a fin de estimular la inversión predial y facilitar el funcionamiento del mercado de tierras formal y legal. | <ul style="list-style-type: none"> • Saneamiento de tierras en tres modalidades. • Reconocimiento de propiedad privada y colectiva (propiedades comunarias y tierras comunitarias de origen). | <ul style="list-style-type: none"> • La planificación del desarrollo sectorial con horizontes de largo plazo. • Un proceso sostenido de inversiones sectoriales en tecnología. • Uso intensivo de capital para mejorar el acceso a mercados externos. |
| Promover la utilización eficiente y sostenible del recurso tierra y otros recursos naturales. | <ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de la función social y económico-social de la tierra. | <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el uso sostenible del recurso tierra para evitar el continuo deterioro de la base productiva. |

Fuente: MDSMA. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. 1995.

Entre los más importantes elementos que se destacan de la ley INRA se pueden detallar los siguientes. La nueva ley de tierras ha reconocido los siguientes tipos de propiedad: a) el solar campesino y la pequeña propiedad son considerados indivisibles e inembargables, no pagan

impuestos sobre la tierra y pueden venderse; b) la mediana propiedad se caracteriza porque su volumen de producción se destina al mercado, puede venderse y paga impuestos; c) la empresa agropecuaria se explota con capital suplementario, puede venderse y paga impuestos; y, d) las tierras comunitarias de origen y propiedades comunarias son consideradas inalienables, indivisibles, inembargables y colectivas, y no pagan impuestos.

Se destaca que por primera vez se otorga igual derecho propietario a las mujeres, determinando la aplicación de criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil, aún cuando los mecanismos prácticos de aplicación de esta medida donde los criterios de equidad de género no son complementarios en la mayoría de los casos con los usos y costumbres, también reconocidos en el marco legal, han impedido la conceptualización y aplicación práctica de esta disposición.

En relación a la función económico social, el solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietario; mientras que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico social y no sean abandonadas. En caso de nulidad jurídica plena y en caso de cumplimiento de la función económica-social procede la reversión de las tierras al estado, las mismas que serán dotadas a comunidades indígenas o campesinas y podrán ser adjudicadas a particulares. Durante el saneamiento procede la reversión por incumplimiento de la función económico social y con posterioridad al saneamiento la expropiación. El saneamiento es el procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar los derechos propietarios y será realizado en tres modalidades: a) Saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO); b) Saneamiento Integrado al Catastro Rural Legal (CAT-SAN); y c) Saneamiento Simple de oficio o a pedido de parte.

Es causal de reversión el abandono de la propiedad agraria. El cumplimiento de obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto a la propiedad inmueble agraria es prueba de que la tierra no ha sido abandonada. No pueden ser revertidas por abandono el solar campesino, la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen ni la propiedad comunaria. Mientras que la expropiación procede por causa de utilidad pública o cuando no cumple la función económico social. Son causas de utilidad pública el reagrupamiento y la redistribución de la tierra, la conservación y protección de la biodiversidad, y la realización de obras de interés público.

La dotación procede a título gratuito exclusivamente a favor de comunidades campesinas e indígenas. Se dispone que la adjudicación se realizará a valor de mercado y en concurso público. Las tierras fiscales deberán ser dotadas y adjudicadas de acuerdo a su vocación de uso, determinándose los siguientes criterios de preferencia: a favor de los que residen en el lugar, la dotación tiene preferencia frente a la adjudicación, y a favor de comunidades campesinas e indígenas sin tierra o aquellas que la posean insuficientemente.

Se destaca que desde una perspectiva de análisis histórico la ley INRA constituye una agregación de políticas dispersas dispuestas a lo largo de los últimos años, las mismas que se ajustan al nuevo marco social y económico del país vinculadas a la liberalización de los recursos naturales y su articulación con el mercado. Sin embargo, al no existir una visión de país como tampoco una reflexión que hubiera recuperado las visiones locales y regionales, no existe una dinámica de articulación de aquellas políticas dispersas en una dirección prospectiva. Por lo mismo, en muchos casos se repiten disposiciones sin contemplar su pertinencia actual y en otros se pierden de vista disposiciones que hubieran permitido regular con mayor precisión una nueva política de distribución de tierras en el país.

Por ejemplo, conceptos centrales de la ley INRA como es el cumplimiento de la función económico-social, estuvieron ya planteados en disposiciones legales anteriores como las Constituciones Políticas del Estado de 1938 y sucesivamente hasta la actual (1995); la identificación de las tierras comunitarias de origen tienen su antecedente más cercano en los decretos supremos dictados en los gobiernos de Paz Estenssoro (1989) y Paz Zamora (1990), que por otra parte asimilan solamente la visión de la ocupación de los espacios tradicionales por parte de los pueblos indígenas del oriente y son aplicados a todo el país, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas y originarias del occidente, pese a que los mismos presentan patrones de ocupación del espacio de distinta naturaleza³; el reconocimiento de los mismos tipos de propiedad establecidos en la Reforma Agraria de 1953, excluyendo la cooperativa agrícola e introduciendo nuevas denominaciones para las propiedades colectivas, en todo caso los tipos de propiedad reconocidos introducen una visión

³ Esta discusión se encuentra ampliada en el libro "La ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia". Irene Hemáiz y Diego Pacheco. Fundación TIERRA, 2001.

excluyente entre la propiedad privada y colectiva que no coinciden con la actual fisonomía de propiedad de las comunidades (Hernández y Pacheco, 2001).

Tomando en cuenta que la problemática de la tierra en Bolivia durante el último siglo ha derivado en dos problemas articulados entre sí y que en la práctica no han sido solucionados, la ley INRA no avanza sustancialmente en la necesaria comprensión y solución del “minifundio” y del “latifundio”, como las acciones centrales de una política de distribución de tierras.

En relación a los procesos de concentración de la propiedad la ley INRA no diseña mecanismos específicos para la regulación del mercado de tierras entre propietarios individuales o particulares, no define la naturaleza del latifundio moderno en sentido que constituyen propiedades por encima del tamaño permitido por la legislación ya sean estas explotadas e inexploradas, así como los procedimientos no identifican la revisión de los procesos de doble dotación prohibidos por la legislación anterior que constituyeron la base de la concentración actual de la propiedad.

En relación a los procesos de división de la propiedad no identifica los mecanismos prácticos bajo los cuales se evitará la dinámica del minifundio (lo cual queda sujeto a reglamentación posterior), no identifica mecanismos de articulación entre los programas de asentamientos humanos con la población excedentaria identificada como producto del saneamiento en comunidades minifundiarías, no articula el proceso de saneamiento a la solución en terreno de la problemática del minifundio, no avanza en la solución división de la propiedad en comunidades indígenas y originarias que acceden a tierras comunitarias de origen.

Por lo mismo, en la práctica la ley INRA no constituye una ley de tierras por cuanto se han omitido factores centrales relacionados con la distribución de la tierra, como ser: regulación de las ventas y transferencias, distribución de la tierra fiscal, regulación de los derechos de terceros y pueblos indígenas en las áreas colectivas, y disposiciones relativas a tipos de propiedad en el radio urbano, entre los aspectos más importantes (Hernández y Pacheco, 2001).

Pese a todo lo anterior, constituye la primera disposición legal que establece instrumentos precisos para la distribución de las tierras fiscales en el país, como son la identificación en un plazo no mayor a los diez años de las tierras fiscales en el país de manera paralela a la otorgación de certificados de saneamiento y de títulos de propiedad sobre la tierra, la subasta pública como mecanismo de acceso a las tierras fiscales en el marco de la adjudicación, así como la dotación de tierras fiscales a título comunal como mecanismo preferente a la adjudicación pese a que esta distribución, vinculada a los programas de asentamientos humanos, no deja de introducir una visión parcial y poco efectiva para la solución a la problemática de insuficiente acceso a la tierra en las regiones occidentales del país.

4. Evaluación parcial de la aplicación de la ley INRA en las tierras bajas

El avance más importante está relacionado con el hecho que bajo la modalidad de saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO) se han logrado más de dos millones y medio de hectáreas saneadas y dotadas a pueblos indígenas, de las cuales 900.000 has se encuentran respaldadas con título ejecutorial, superficie en la que no se cuentan las aproximadamente 3 millones de has tituladas con superficies provisionales y 600.000 has revertidas de manos de terceros a favor de los pueblos indígenas (INRA, 2000). La situación por pueblo indígena es explicada detalladamente en este libro, cuando se hace referencia a los avances de esta modalidad de saneamiento en las diferentes demandas presentadas por los pueblos indígenas de las tierras bajas.

En relación a las tierras comunitarias de origen se puede destacar la existencia de: a) 16 demandas para el saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen interpuestas con anterioridad a la ley INRA, las mismas que se encuentran ubicadas en los departamentos de Beni, Cochabamba, Santa Cruz, Pando, Chuquisaca y Tarija; b) 8 pueblos indígenas titulados a la promulgación de la ley INRA sujetos a proceso de saneamiento, que se ubican en los departamentos de La Paz, Beni, Pando, Cochabamba, y Tarija; y, c) 6 solicitudes nuevas de dotación de tierras comunitarias en los departamentos de La Paz, Beni y Pando.

En relación a los procesos de saneamiento simple (SAN-SIM) en la región de las tierras bajas se puede destacar el proyecto de saneamiento simple de oficio en la zona de la Estación Biológica del Beni, comprendiendo 134.257,369 has, en el marco del convenio entre el INRA y la Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad. Asimismo, el saneamiento simple para asentamientos humanos correspondiente a la zona de San Andrés, en una superficie aproximada de 59.570,4800 has, ubicada en el cantón del mismo nombre, municipio que también ha sido contemplada en los estudios de caso correspondientes al departamento de Beni. Actualmente se viene ejecutando el saneamiento simple

para asentamientos humanos en la zona de Ixiamas (norte del departamento de La Paz) en una superficie aproximada de 170.018,3649 has. El proyecto de saneamiento en el gasoducto del departamento de Santa Cruz se ha iniciado el año 2000 en una superficie de 2.689,7377 has (provincias Cordillera y Germán Busch) (INRA, 2000).

Las actividades de saneamiento integrado al catastro legal (CAT-SAN) están relacionadas con el componente del PNAT saneamiento y catastro rural financiado por el Banco Mundial, el mismo que fuera adjudicado a un consorcio dirigido por la empresa española INIYPSA. Actualmente se viene realizando el saneamiento en una superficie de 1.981.649 has que corresponde a la zona de San Julián, San Pedro, Pailón, Yapacaní, Ipitá, Gutiérrez, y Lagunilla del Departamento de Santa Cruz; varias de estas áreas también han sido seleccionadas como estudios de caso para el Departamento de Santa Cruz. El proyecto más reciente se inició en agosto de 1999 con el apoyo del Fondo Nórdico de Desarrollo (NDF), adjudicando el contrato a la empresa dinamarquesa KAMPSAX, en una superficie de 884.494 has. (INRA, 2000).

Adicionalmente en el departamento de Santa Cruz se habría atendido 1.800 solicitudes de saneamiento simple y se tendrían 170 procesos de saneamiento con pericias de campo, teniéndose previsto para el año 2000 sanear 10 millones de has de las 37 millones de has que aproximadamente pertenecen a este departamento. En el departamento del Beni se habrían procesado 900 solicitudes de saneamiento simple a pedido de parte estableciéndose un convenio con la Federación de Ganaderos del Beni; asimismo se ejecuta saneamiento en la modalidad de CAT-SAN solamente en la provincia Ballivián. En el departamento de Pando se viene realizando el saneamiento simple de oficio como resultado de las últimas negociaciones de mediados del pasado año entre los pueblos indígenas y el gobierno (INRA, 2000).

Se estima que el área a sanearse a nivel nacional corresponde a 54.000.000 de has. Tomando en cuenta los datos anteriores, actualmente existe una superficie en ejecución de saneamiento de 30.373.392 has. Por lo mismo, la superficie estimada para saneamiento en el país en los próximos años corresponde a 23.626.608 has. El DS 25763, aprobado en mayo de 2000, acorta los términos y plazos de la ejecución del saneamiento y el nuevo Reglamento de la Ley INRA pretende facilitar los procesos de saneamiento en tierras comunitarias de origen. Sin embargo, con anterioridad a este decreto también se han tomado medidas para que los plazos y términos del procedimiento de saneamiento sean más cortos, es el caso de la promulgación del D.S. 25323 de marzo de 1999. Los resultados sin embargo han sido los mismos: lentitud y atraso.

5. Posición de los actores

Como respuesta al acuerdo firmado en septiembre pasado (2000) en relación a la sustitución de la ley INRA, los actores involucrados han manifestado progresivamente su opinión. En principio debemos destacar que la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTUCB), que representa a los campesinos e indígenas del occidente del país, presentó en septiembre de 1997 una demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos de la ley INRA, básicamente en lo que se refiere a las superficies de la propiedad agraria, el pago del impuesto como mecanismo de conservación de la propiedad agraria, y causales de expropiación (CSUTCB, FNMCB-BS, CSCB, 1998). A fines de 2000 un sector de campesinos indígenas ubicados preferentemente en el altiplano logra firmar un acuerdo para la sustitución (desde la perspectiva de este sector) y solamente de modificación de algunos artículos (desde la perspectiva del gobierno), interrogando los postulados y la aplicación concreta de las políticas y los instrumentos de la ley INRA en el occidente del país. Este sector ha presentado una propuesta alternativa denominada Ley INDIO (Instituto Nacional de Desarrollo Indígena Originario) para su discusión, que trasciende la temática de tierras y avanza en una propuesta para una nueva comprensión de los pueblos indígenas de occidente.

El sector empresarial del oriente ha logrado en los primeros años del actual gobierno de Hugo Banzer (1997) cambios significativos en lo que se refiere a las formas y plazos para el pago de impuestos a la propiedad rural, la misma que se constituye en su principal demanda modificatoria a la ley INRA. Al haberse logrado lo anterior y de manera sucesiva, las actuales organizaciones empresariales mantienen el criterio que la ley INRA no debe ser modificada en el actual contexto político.

La Ley INRA estableció que la base imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria sería la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. La ley INRA determina que el impuesto se determina aplicando el 50% de las alícuotas fijadas en la Ley tributaria. Como ya se mencionó en primer lugar se consiguió el establecimiento de

prórrogas para el pago del impuesto rural y posteriormente con la ley de Reactivación Económica (mayo, 2000) se definió que los impuestos a la tierra excluyan las mejoras. Actualmente existe una discusión en curso respecto a los alcances e implicaciones del método del auto avalúo contemplado en la ley INRA en lo que se refiere a la incorporación o no de las mejoras a la propiedad rural.

En lo que se refiere al saneamiento, existe un criterio bastante generalizado en sentido que es el estado el responsable de ejecutar el saneamiento simple de oficio, tomando en cuenta que el saneamiento de oficio a pedido de parte resulta bastante costoso para los propietarios, pese a que varios propietarios no cuentan con documentación legal que acredite su derecho propietario y si la cuentan ésta es incompleta. Tomando en cuenta que no existen los recursos financieros suficientes para realizar el saneamiento es de suponer que los propietarios prefieren mantener el estado de situación de la tierra en un latente statu quo.

Los indígenas, como se puede advertir en las cifras presentadas en este libro y en los avances del proceso de saneamiento son los más beneficiados en la aplicación de la ley INRA. Los indígenas se han manifestado contrarios a cualquier modificación de la actual política de tierras establecida en este marco legal. Sin embargo, debe destacarse que en los continuos procesos de negociación con el gobierno los indígenas han logrado, a través de los cambios en el Reglamento, introducir la mayor parte de sus demandas pese a que muchos de estos cambios son contradictorios a lo establecido en la ley INRA. Entre estos cambios se puede destacar la clarificación en la verificación de la función económico-social y acortamiento de plazos y términos. En este marco, la mayor dificultad con la que tropieza el saneamiento de tierras comunitarias de origen es la lentitud de este proceso. En este marco de negociación progresiva, los colonizadores también han conseguido –en la última marcha indígena– que se disponga de un precio simbólico por hectárea en el caso de adjudicaciones a poseedores.

En conjunto se puede resumir que los sectores han conseguido por la vía de las movilizaciones, si bien no la modificación de la ley INRA por lo menos la aplicación distorsionada de esta ley, a través de la modificación del Reglamento de la ley INRA o disposiciones legales específicas de menor rango jurídico. A la fecha los aspectos que deberían ser cambiados o sustituidos en la ley INRA son todavía inciertos y carecen de consensos locales, regionales y nacionales.

Bibliografía

- CSUTCB, FNMCB-BS, CSCB, 1998. Demanda de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley 1715 y su reglamento DS 24784.
- DEININGER, KLAUS y Feder, Gershon. 1998. Land institutions and land markets. Banco Mundial. Washington.
- HERNÁIZ, IRENE y Pacheco, Diego. 2001. La ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia. Fundación TIERRA.
- INRA, 2000. Memoria 1996-2000. Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Paz.
- INTERVENCIÓN CNRA-INC, 1995. Proyecto Nacional de Administración de tierras (PNAT). Convenio de crédito 2742-BO. Manual de implementación del proyecto. La Paz.
- MDSMA, 1995. Hacia una nueva legislación agraria. Secretaría Nacional de Planificación. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz.
- PACHECO, PABLO. 1997. Políticas de tierras y desarrollo rural. La Paz: CEDLA.
- REYDON, BASTIAAN y Ramos, Pedro. 1996. Mercado y política de tierras, experiencias en América Latina. UNICAMP/FAO. Sao Paulo.
- SIA, 1998. Informe-Memoria. Gestión 1997-1998. La Paz.
- THIESENHUSEN, WILLIAM. 1996. Trends in land tenure issues in Latin America: experiences and recommendations for development cooperation. GTZ.
- URIOSTE y Pacheco, 1999. Mercado de tierras en un nuevo contexto (Lewy INRA). Fundación TIERRA.
- VAN DAM, CHRIS. 1999. La tenencia de la tierra en América Latina: el estado de arte de la discusión en la región. Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) . Borrador.

Arriba

Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX

Capítulo 2

Políticas forestales y acceso a los recursos del bosque

Pablo Pacheco B.

Contenido:

- [1. Introducción](#)
- [2. Las tierras bajas de Bolivia y sus bosques](#)
- [3. Las políticas públicas y el desarrollo sectorial](#)
- [4. Los actores sociales y los derechos forestales](#)
- [5. Conclusiones](#)

1. Introducción

Este documento está orientado a revisar las implicaciones sociales de los cambios en los derechos forestales para el manejo de bosques como resultado de la reforma de las regulaciones forestales contenidas en la nueva Ley Forestal y su reglamento, aprobados en 1996. Las nuevas normas forestales se han impuesto como principal objetivo la utilización sostenible y la protección de los bosques, y consideran que ello puede alcanzarse a través de la promoción del desarrollo forestal sostenible. Dicho concepto incluye tres dimensiones básicas, entre ellas el estímulo al desarrollo económico del sector forestal, la protección de los servicios ecológicos de los bosques y el acceso equitativo a los bosques y a los beneficios económicos que se obtienen del manejo forestal (BOLFOR 1997). No obstante, la experiencia boliviana, entre otras, muestra que en la práctica resulta difícil reconciliar estos objetivos, los que en muchos casos suelen ser contradictorios.

Debido a los alcances más globales del estudio del que este documento forma parte, nuestra atención privilegia en gran medida la discusión de los mecanismos propuestos por la nueva regulación forestal destinados a enfrentar los obstáculos, muchos de ellos generados por anteriores intervenciones de política, que han impedido el acceso equitativo a los recursos del bosque a un grupo bastante heterogéneo de actores sociales cuyos ingresos dependen en algún grado de esos recursos, entre ellos, compañías forestales, dueños de aserraderos, motosierristas, y grupos de indígenas y campesinos. Adicionalmente, nos interesa realizar una evaluación de los principales avances realizados en ese sentido después de cuatro años de implementada la nueva Ley Forestal. En síntesis, nuestro objetivo básico consiste en revisar las interacciones que, en el caso boliviano, se presentan entre políticas forestales y el acceso a los recursos del bosque por los actores sociales.

Este trabajo está basado principalmente en la revisión de información estadística secundaria y de resultados de investigación recientes orientados a identificar, desde distintos ángulos, las implicaciones sociales del actual esquema de políticas forestales. Este documento está organizado en cuatro partes sin considerar esta introducción. La primera describe las características de los bosques en las tierras bajas de Bolivia. La segunda propone un recuento de los principales cambios en la política forestal y la evolución de algunos indicadores económicos del sector forestal. La tercera parte discute las implicaciones de las reformas de las políticas forestales en la reasignación de los recursos forestales y discute algunas demandas de los actores sociales vinculadas con el manejo de bosques. En la cuarta parte se presentan las principales conclusiones de este trabajo.

2. Las tierras bajas de Bolivia y sus bosques

Las tierras bajas de Bolivia, como se utiliza el término aquí, incluyen la totalidad de los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz y las áreas tropicales de Cochabamba y La Paz. La mayor parte de la región está localizada a menos de 500 metros sobre el nivel del mar, aunque algunas áreas de las Yungas de La Paz y Cochabamba se encuentran a mayor altura (Montes de Oca 1989). La superficie con bosques cubre cerca de 440.000 kilómetros cuadrados en las tierras bajas, o sea, el 57% de su superficie total (MDSMA 1995a).

Ecológicamente, las tierras bajas integran cinco zonas: 1) los bosques húmedos de las tierras bajas amazónicas; 2) las llanuras del Beni, caracterizados por sabanas naturales y pequeños parches de bosques, gran parte de los cuales se inunda estacionalmente; 3) la región de la Chiquitanía, cuyos bosques semidecíduos son típicos de áreas ligeramente más secas; 4) la región semiárida del Chaco, con bosques de menos altura y menos productivos, adaptados a su clima seco; y 5) la región montañosa y húmeda de las Yungas, que forma una área de transición entre los trópicos bolivianos y las tierras altas (MDSMA 1995a).

En 1992, la región tenía aproximadamente 2.1 millones de habitantes, de los cuales solo 810,000 vivían en áreas rurales, implicando una población rural con un promedio de densidad apenas ligeramente superior a una persona por kilómetro cuadrado (INE 1993). De estos, entre 180,000 y 220,000 eran indígenas, incluyendo Ayoreos, Chimanos, Chiquitanos, Guaranis, Guarayos, Mostenes, Moxeños, Tacanas, Sirionos, e Yuracares, entre otros (Díez Astete y Reister 1996). La mayor parte de la población rural de las tierras bajas se concentra en las áreas de colonización de los llanos cerca de la ciudad de Santa Cruz y en las regiones de los Yungas de Cochabamba y La Paz, las que han sido también importantes focos de deforestación (Pacheco 1998).

El potencial de los bosques para el aprovechamiento forestal en las tierras bajas es diverso porque está relacionado con la composición heterogénea de especies que tienen los bosques en las diferentes zonas. No obstante ello algunas generalizaciones son posibles. La primera es que las especies consideradas como más valiosas son crecientemente más escasas, entre ellas la mara (*Swietenia macrophylla*), roble (*Amburana cearensis*), cedro (*Cedrela spp.*) y morado (*Machaerium scleroxylon*). La segunda es que especies clasificadas como comerciales pero menos valiosas son abundantes, entre ellas el curupaú (*Anadenanthera colubrina*), momoqui (*Caesalpinia pluviosa*), tasaá (*Poeppigia procera*), cambará (*vochysia haenkeana*), ochoó (*Hura crepitans*), verdolago (*Terminalia amazonica*), y bibosi (*Ficus sp.*), entre varias otras (Dauber *et al.* 1999).

Como la tala en Bolivia es altamente selectiva, con bajos volúmenes de madera talada por hectárea, el daño a los árboles restantes tiende a ser limitado (Gullison y Hardner 1993). No obstante, ello ha conducido a que especies como la mara y el cedro hayan sido explotadas a niveles insostenibles, con pocos esfuerzos dirigidos a garantizar su futura regeneración. A medida que las existencias de las especies valiosas se vuelven más escasas se está incrementando la extracción de especies más abundantes pero menos conocidas, pero también están emergiendo problemas con la regeneración de muchas de estas otras especies. Un estudio sobre 68 especies arbóreas de mayor importancia económica y ecológica en el país menciona que la regeneración de un 60 por ciento de las especies evaluadas es inadecuada, y los problemas de regeneración son más agudos para las especies más valiosas. Entre las principales causas de la falta de regeneración natural se incluye la falta de árboles semilleros y el control de la vegetación competidora (Mostacedo y Fredericksen 1999). Además se ha sugerido que la regeneración de las especies comerciales está en riesgo si es que no se aplican tratamientos silviculturales que contribuyan al manejo sostenible del bosque (Fredericksen y Mostacedo 2000).

No obstante, la principal amenaza a la biodiversidad no es precisamente la degradación forestal asociada al aprovechamiento de la madera sino las presiones de deforestación. El porcentaje de deforestación en las tierras bajas bolivianas ha sido bajo en comparación a otros países tropicales, con menos de 0.2% de bosques eliminados cada año entre 1985 y 1990 (CUMAT 1992), aunque en años recientes la deforestación ha tendido a incrementarse significativamente. Pese a que las estadísticas de cambios en el uso del suelo son todavía confusas, algunos estudios recientes proporcionan más claridad al respecto. De acuerdo al Mapa Forestal del MDSMA (1995), entre 1975 y 1993 se habría eliminado en el país una cobertura boscosa aproximada de 3.02 millones de ha, a una tasa de 168,000 ha/año. Otra estimación para el conjunto de las tierras bajas de Bolivia, incluyendo un área de 82,35 millones de ha de las cuales 47,18 millones de ha es bosque, indica que para un

período que va de mediados de los '80 (1984-87) a principios de los '90 (1992-94), se habrían perdido 1,38 millones de ha de bosque, a una tasa equivalente de 242,700 ha/año para toda el área analizada (Steininger *et al.* 2000b). Mientras que en el primer caso la tasa de deforestación anual es del 0.314%, en el segundo llega a 0.514%.

La mayor parte del crecimiento de la deforestación ha ocurrido en el departamento de Santa Cruz, principalmente en el área que se conoce como zona de expansión. La tasa anual de deforestación para ese departamento fue estimada en 40,000 ha/año entre 1985-90, 78,000 ha/año entre 1989-92 y en 117,000 ha/año entre 1992-94 (Morales 1993). Estimaciones más precisas para la zona de expansión (un área de 1,953,300 ha), basadas en un análisis inter-anual de imágenes de satélite para el período 1975-98, indican que dichas tasas se incrementaron exponencialmente. Esta fue de 8,700 ha/año hacia fines de los '70 y principios de los '80, se incrementó a 18,300 ha/año durante mediados de los '80, y alcanzó una magnitud equivalente a 123,400 ha/año en 1996. Entre 1996 y 1998 la deforestación en la zona habría declinado ligeramente a 96,200 ha/año. No obstante, hacia 1998 el área total deforestada de bosque chiquitano ascendió a 810,000 ha, de la cual más de la mitad fue deforestada en los últimos seis años del período indicado (Steininger *et al.* 2000a).

La expansión de la gran producción de soya en el área del Pailón - Los Troncos en Santa Cruz ha sido la principal causa inmediata para la acelerada expansión de la conversión de bosques a la agricultura. No obstante, aunque las empresas medianas y grandes vinculadas al mercado externo han sido las principales responsables de la acelerada deforestación, la siembra de alimentos por pequeños campesinos en el noreste y norte de Santa Cruz, norte de La Paz y el Chapare en Cochabamba también ha influido en la conversión de bosques, aunque en menor grado. La ganadería en gran escala en el este de Santa Cruz es también una causa para la deforestación y aunque su participación es relativamente baja, ésta tiende a crecer (Pacheco 1998).

3. Las políticas públicas y el desarrollo sectorial

La más importante expansión del aprovechamiento de madera en las tierras bajas se produjo en la década de los años 70, hacia el norte del departamento de Santa Cruz, siguiendo las iniciativas de diversificación de la base productiva en el departamento de Santa Cruz. Hacia fines de esa década, con la apertura de los caminos de penetración hacia el Beni, las empresas forestales comenzaron a incursionar en estas nuevas zonas debido al hecho de que las especies finas virtualmente se habían agotado en los bosques cruceños por los acelerados ritmos de extracción que caracterizaron a la explotación forestal (Quiroga y Salinas 1996). En la década de los años '90, se amplió la ocupación de áreas forestales por las empresas madereras en los bosques húmedos del norte del país, en parte estimuladas por la aprobación del "Plan Soberanía, Conservación y Desarrollo" en 1994, mediante el cual se asignaron contratos de aprovechamiento de largo plazo a más de una decena de empresas madereras en las áreas fronterizas del departamento de Pando (Pacheco y Kaimowitz 1998).

Aunque la explotación de bosques estuvo legalmente limitada a las áreas clasificadas como reservas forestales de producción permanente, su aprovechamiento se extendió sobre extensas superficies en áreas forestales no-clasificadas (Stolz 1986). Es así que hacia principios de los '90, casi el 70% de los contratos de aprovechamiento forestal fueron asignados en bosques fiscales no clasificados como bosques de producción y una importante proporción se encontraban sobrepuestos a tierras ocupadas por poblaciones indígenas o propiedades individuales (World Bank 1993). Las empresas grandes mantuvieron áreas de corte en los bosques de producción permanente, en tanto muchas medianas y pequeñas empresas solo accedieron a contratos de aprovechamiento único y/o extrajeron madera de las parcelas de colonos (Stolz 1978).

Los propietarios privados e indígenas no tenían derechos legales sobre la madera de sus tierras porque las regulaciones, contenidas en la Ley Forestal de 1974, cedieron el usufructo de los bosques a las empresas madereras. Ello usualmente generó importantes conflictos por los derechos de corte entre las empresas grandes y productores informales de madera quienes cortaban la madera antes del arribo de los concesionarios (Stearman 1983), aunque en otros casos eran los mismos agricultores quienes cortaban la madera (Stolz 1986). Los productores informales, más conocidos como piratas, cuarteros o motosierristas, se expandieron principalmente en la zona de Rurrenabaque y en los poblados de la provincia San Ignacio de Velasco en Santa Cruz. La relación de estos productores con las empresas forestales ha sido contradictoria porque si bien competían con las

concesiones forestales por la madera, en algunos casos establecieron relaciones de complementariedad con ellas porque les abastecían de madera (Kraljevic 1996, Pacheco y Kaimowitz 1998).

La intervención de los bosques para el aprovechamiento maderero fue en parte consecuencia de los privilegios que recibieron los empresarios madereros en cuanto al acceso a concesiones baratas, bajos impuestos para el aprovechamiento de la madera o altos niveles de evasión no penalizados, y permisos extra-legales que obtuvieron para convalidar derechos de aprovechamiento forestal. Esta lógica de subsidios indirectos descansó en la premisa de que había una amplia disponibilidad de bosques que no estaban siendo aprovechados y que había que utilizar las maderas valiosas para exportar, sin importar los bajos ingresos que el Estado recibía por el uso de esos recursos (Pacheco 1998). Hacia fines de los '80 la mayor parte de la madera era exportada como madera simplemente aserrada, la industria de procesamiento consistía mayormente de aserraderos rudimentarios y de unas pocas industrias más sofisticadas (López 1993).

El promedio anual de extracción de madera entre 1980 y 1985 fue de 295,884 m³, y en 1995 el volumen de extracción llegó a 448,700 m³. Casi las dos terceras partes de dichos volúmenes correspondieron a cinco especies: mara (*Swietenia macrophylla*), roble o tumi (*Amburana cearensis*), ochoó (*Hura crepitans*), serebó (*Schizolobium sp.*) y cedro (*Cedrela sp.*), aunque cada vez es más importante el aprovechamiento de otras especies (CNF 1995). Las exportaciones de madera fueron de \$US 31 millones en 1980, bajaron a \$US 5.8 millones en 1985 y se incrementaron a \$US 78.9 millones en 1996 (BCB 2000). La fuerte caída observada en 1985 se debió a los efectos de las tasas diferenciales entre el tipo de cambio oficial y paralelo que desincentivaron las exportaciones durante el período de la crisis económica (Anderson *et al.* 1995). La recuperación posterior se debió a las políticas de devaluación de la moneda y los incentivos fiscales a las exportaciones asociadas con la aplicación del programa de ajuste estructural (Kaimowitz *et al.* 1999).

La expansión del aprovechamiento maderero implicó una mayor degradación de los bosques porque se extrajeron volúmenes de las principales especies de manera insostenible sin mayor atención a los principios de manejo forestal. La falta de manejo fue explicada de distintas formas. Mientras algunos sostenían que desde el punto de vista privado, las actividades de manejo no eran rentables dados los altos costos de oportunidad para invertir en estas prácticas (World Bank 1993), otros explicaron esta situación por fallas institucionales que debilitaron el sistema de regulación de la extracción forestal y que se expresaron en el predominio de contratos de corto plazo, poco control sobre volúmenes extraídos y altos grados de evasión impositiva, además de conflictos de superposición de derechos (Andaluz *et al.* 1996, Stolz y Quevedo 1992).

Las irregularidades en la administración forestal y las ineficiencias en la extracción maderera llevaron a la declaración de una "Pausa Ecológica Histórica", que fue reglamentada recién en agosto de 1991 (DS. 22884), que pretendía corregir la inadecuada implementación de la Ley Forestal de 1974. Esta medida dispuso la paralización del otorgamiento de concesiones forestales por un plazo de cinco años, la clasificación de los bosques y el ordenamiento del uso de la tierra y de las áreas protegidas. También, instruyó la aplicación de medidas para la revisión de los contratos de aprovechamiento y establecía mecanismos de fiscalización del aprovechamiento maderero (MDSMA 1995b). Andaluz *et al.* (1996) indican que, en la práctica ésta pausa no fue aplicada y, más aún, la misma provocó efectos contrarios a los deseados porque generó incertidumbre sobre los plazos y estabilidad de los contratos, lo que posiblemente aceleró las tasas de extracción.

Esos fueron los antecedentes que alentaron la reforma de las políticas forestales a mediados de los '90, luego de un largo proceso de negociación entre sucesivos gobiernos, el sector privado forestal, indígenas y otros actores sociales. La discusión estuvo principalmente centrada en la definición de los tipos de derechos forestales, la magnitud del impuesto a la actividad forestal y la estructura del sistema público forestal (Pavez y Bojanic 1998). En julio de 1996 fue aprobada la nueva Ley Forestal (No. 1700), la que ha implicado un giro importante en la orientación de las políticas para el sector. Entre sus objetivos incluyen el promover un uso más sostenible de la tierra y de los recursos forestales, y promover una distribución más equitativa de esos recursos entre la población. Estas políticas se interceptan con el proceso de descentralización llevando a la construcción de una nueva institucional para la gestión de los recursos forestales (ver Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 **Nuevas regulaciones para el sector forestal y efectos esperados**

| Tipo de regulaciones | Efectos esperados |
|---|--|
| Tierras | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantiza derecho propietario de la mediana y gran propiedad previo cumplimiento de la función económica-social del suelo y pago de impuestos. Abandono es causal de reversión ▪ Reconocimiento de los derechos de propiedad colectivos a pueblos indígenas y de su acceso exclusivo a recursos forestales ▪ Dotación preferente de tierras a comunidades con poca tierra ▪ La adjudicación de tierras fiscales a valor de mercado | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Limitar la concentración ociosa de la tierra ▪ Garantizar derechos propietarios y promover la inversión productiva en la agricultura y agroforestería ▪ Garantizar el acceso de los pueblos indígenas a los recursos forestales y promover actividades de manejo ▪ Promover una distribución mas equitativa y transparente de las tierras fiscales disponible |
| Derechos forestales | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Régimen de concesiones por 40 años con posibilidades de renovación sucesiva previas auditorías forestales ▪ Autoriza aprovechamiento forestal en propiedades privadas y en tierras de pueblos indígenas (TCOs) ▪ Municipios cuentan con una superficie máxima del 20% de los bosques fiscales de su jurisdicción (AFRM) a ser asignados como concesiones a grupos sociales locales (ASLs) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminar la incertidumbre de derechos de uso y estimular la inversión de largo plazo en el manejo ▪ Promover el manejo sostenible del bosque y uniformizar derechos sobre la tierra y el bosque ▪ Permitir el acceso de pequeños productores de madera, organizados en agrupaciones, a recursos forestales con el apoyo de los gobiernos municipales. |
| Impositivas | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impuestos a la propiedad agraria se fijan mediante avalúo ▪ Pequeños productores exonerados del pago de impuesto ▪ Impuesto por superficie para concesiones forestales ▪ Propietarios privados y aprovechamiento forestal en TCOs solo pagan sobre el área total forestal intervenida anualmente ▪ ASLs pagan un impuesto variable según superficie intervenida ▪ Distribución de una parte de las patentes forestales a prefecturas y municipios a ser destinada a actividades del sector | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover la valorización de la tierra acorde a los niveles de mercado excepto para pequeños ▪ Limitar la concentración de áreas forestales y mejorar los niveles de recaudación, promoviendo un uso integral de las especies en las áreas intervenidas ▪ Promover una mayor equidad en la distribución de las rentas forestales y mejorar la eficiencia en la ejecución del gasto público. |
| Descentralización | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prefecturas encargadas de investigación y apoyo a UFMs ▪ Delegan funciones a municipios en gestión forestal las que deberán ser realizadas a través de la constitución de UFMs | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprovechar capacidades institucionales regionales ▪ Desarrollar instituciones y capacidades locales para promover el manejo forestal sostenible involucrando la activa participación de poblaciones locales. |
| Instrumentos de gestión | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Obligatoriedad de elaborar planes de manejo forestal, planes de abastecimiento de materia prima y desmonte ▪ Formulación de planes de ordenamiento | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Posibilitar la ordenación del recursos forestal y estimular su manejo según criterios técnicos ▪ Promover el respeto a la vocación |

| | |
|---|---|
| predial (POP) como requisito para operaciones de desmonte (esta condicionalidad ha sido removida para pequeños productores). | de uso del suelo y posibilitar la identificación de servidumbres ecológicas y áreas para uso forestal |
| <ul style="list-style-type: none"> Formulación de planes de ordenamiento territorial (PLOT), y Planes de Uso del Suelo (PLUS) a nivel nacional, departamental y municipal. | <ul style="list-style-type: none"> Facilita la planificación del uso de los recursos, y posibilita la clasificación de tierras y la determinación de recomendaciones de uso. |

Siglas: TCO, Tierra Comunitaria de Origen; AFRM, Area Forestal de Reserva Municipal; ASL, Agrupación Social del Lugar.

Fuente: Ley Forestal No. 1700, 12 de julio de 1886, Ley del SNRA, No. 1715, del 18 de octubre de 1996.

El reconocimiento de derechos forestales a propietarios privados y pueblos indígenas ha sido un paso importante que contribuye a una mejor distribución de los beneficios económicos generados por la actividad forestal, aunque todavía no se conoce el impacto que ello ha tenido en los ingresos de estas poblaciones, y son pocos los grupos indígenas que actualmente están realizando manejo de bosques. Asimismo, la posibilidad de asignar áreas forestales para grupos sociales locales a través de los gobiernos municipales, puede contribuir efectivamente a la democratización de las áreas forestales, aunque todavía está en duda la eficacia de este sistema. El hecho de que los municipios reciban recursos para supervisar las actividades de manejo forestal dentro de sus jurisdicciones y apoyar las operaciones en las áreas forestales municipales, ha significado un paso importante en la devolución de parte de las rentas públicas generadas por la actividad forestal. No obstante, todavía persisten desencuentros institucionales entre el nivel nacional y los gobiernos municipales. Además, los avances de las municipalidades en la gestión forestal son bastante heterogéneos (Pacheco 2000).

La aplicación de la nueva normatividad forestal ha conllevado efectos positivos en la promoción del manejo forestal en la medida en que se han reducido las áreas controladas por las concesiones de 20.7 millones de ha a poco menos de 6 millones de ha, con lo que se han áreas para su licitación pública. El nuevo régimen promueve una eficiente recaudación de patentes forestales y ha reducido los márgenes de corrupción en su recaudación y administración. No obstante, en 1998, el monto recaudado por patentes forestales era de \$US 9.59 millones, y en 1999 se redujeron en \$US 2,41 millones al tipo de cambio actual (SUPERINTENDENCIA FORESTAL 2000). Además, la mora para el pago de la patente a la Superintendencia Forestal (SF) por las concesiones llega a \$US 3.20 millones (CÁMARA FORESTAL DE BOLIVIA 2000). También se ha promovido la extracción forestal bajo planes de manejo para garantizar la sostenibilidad del aprovechamiento forestal. De acuerdo a la SF (2000), el área forestal bajo regulación asciende a 6,71 millones de ha, incluyendo concesiones forestales, TCOs, ASLs y propietarios privados.

No obstante, todavía son deficientes los sistemas de control del cumplimiento de estos planes y existen márgenes para el aprovechamiento informal de bosques sin las respectivas autorizaciones. Las fuentes de la informalidad son diversas convirtiéndose en una amenaza para el manejo forestal. En parte éstas provienen de la poca eficacia del sistema público institucional de control y fiscalización, pero también es una resultante de los costos que implica para los productores el seguir las normas y regulaciones forestales. La magnitud del aprovechamiento informal resulta muy difícil de cuantificar. Entre 1997 y 1999 la Superintendencia Forestal había iniciado casi 2,500 procesos contra infractores a las regulaciones forestales (SF 1998, 1999 y 2000). Stocks (1999:III-1) menciona que es posible que los decomisos efectuados en ese período no representen más de un 10% del total de madera ilegal que está siendo aprovechada proveniente de bosques no manejados.

En la gestión 1998, la SF autorizó la extracción de 1,379,326 m³ de madera en rola a los diferentes actores haciendo aprovechamiento forestal, incluyendo lo autorizado por desmonte, pero efectivamente solo se extrajo 796,828 m³. En 1999 se ha extraído un volumen de 502,427 m³ de un total de 1,586,659 m³ autorizados implicando una reducción del 37%, aunque puede ser algo menor puesto que no todos los Certificados Forestales de Origen (CFOs) habían sido procesados para determinar este dato. Entre los argumentos que explican esta contracción la Cámara Forestal de Bolivia (1997) indica que ella se debió a la eliminación del régimen de excepción establecido por el gobierno en 1998 que permitió la producción de significativos volúmenes al margen del modelo

forestal previsto en la Ley Forestal No. 1700¹. Además sugieren que la disminución de la producción en las concesiones forestales y propiedades privadas se ha debido a la rigidez de las normas técnicas, la crisis económica que afecta a los mercados internos, y la contracción de los mercados externos demandantes de la oferta forestal (Moreno 2000)

La exportación de productos forestales maderables alcanzó durante el año 1998 un total de \$US 76.2 millones. En el año 1999, éstas habían descendido a \$US 72.8 millones. De aproximadamente 40 especies exportadas durante ese período, las principales fueron el cedro, mara y roble. Los productos primarios compuestos principalmente por maderas aserradas, listones y vigas constituyen el principal rubro del volumen de las exportaciones y se han visto más afectados con la disminución global de las ventas a los mercados internacionales durante la gestión 1999. En tanto, los productos elaborados y semielaborados han amortiguado significativamente la caída del valor exportado debido al incremento en sus precios (SIFOR/BOL-CFB 2000).

4. Los actores sociales y los derechos forestales

4.1. La distribución de las tierras forestales

Como se mencionó, con la aprobación de la nueva legislación de tierras (Ley No. 1715, octubre de 1996), y de la nueva Ley Forestal se ha reconocido el derecho exclusivo de aprovechamiento forestal en áreas de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) que son espacios geográficos ocupados por 36 grupos étnicos variados localizados en las tierras bajas. Además, las áreas clasificadas como reservas forestales municipales pueden ser entregadas en concesión a asociaciones organizadas de pequeños productores madereros, actualmente conocidas como Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs). Por último, la fusión de los derechos de propiedad de la tierra con la de bosques permite a propietarios individuales hacer uso de ese recurso.

Bajo los distintos esquemas señalados, todos los actores sociales rurales con acceso a tierras forestales públicas o privadas –sean individuales o comunales- pueden realizar actividades de aprovechamiento forestal en tanto elaboren y cumplan con los “instrumentos de gestión forestal”, tal como lo ha normado la legislación forestal, a saber: los Planes de Manejo Forestal (PMF) y los Planes Operativos Anuales Forestales (POAF).

De acuerdo a la UCPOI (1998), existen 2,89 millones de ha tituladas como TCOs, 1,36 millones de ha son tierras con inmovilización preliminar, y 11,75 millones de ha son tierras con demandas de inmovilización en favor de poblaciones indígenas, haciendo un total de 15,97 millones de ha y, si se incluye un parque nacional de 3,44 millones de ha bajo manejo exclusivamente indígena, ésta cifra sube a 19,42 millones de ha (el 17.68% de las tierras bajas). Estimaciones disponibles sobre la superficie potencial de uso forestal dentro de las áreas de TCOs indican que ésta va aproximadamente de 5 a 7 millones de ha (Stocks 1999).

Desde la última década, progresivamente las comunidades indígenas están desarrollando iniciativas de gestión forestal en escala comercial y bajo las normas de manejo forestal estipuladas en la LF y sus normas técnicas. Stocks (1999) menciona que son nueve las experiencias de gestión forestal puestas en marcha por grupos de población indígena dentro de TCOs, aunque hasta el año 1999 la Superintendencia Forestal únicamente ha aprobado 4 autorizaciones de aprovechamiento en TCOs (SUPERINTENDENCIA FORESTAL 2000). Las TCOs se consideran como propiedades privadas y, en consecuencia, existen muchas ofertas de la industria maderera para apoyarlas con planes de manejo. La SF hasta febrero de 1999 había recibido más de 90 contratos firmados por madereros y líderes indígenas, pero una gran parte de ellos fueron anulados pues los procesos sociales no eran claros.

En 1994, una superficie total de 20,70 millones de ha había sido otorgada bajo la figura de contratos de aprovechamiento forestal a 173 empresas. En 1997, 86 contratos de aprovechamiento forestal se convirtieron al nuevo régimen forestal y la SF reconoció 4 Contratos de Largo Plazo (CLP), bajo un área total de 5,72 millones de ha. En 1998 se mantuvieron estos derechos pero se rectificaron

¹ Este régimen fue normado mediante Resolución No. 019/97 de julio de 1997. El mismo autorizaba a los propietarios privados a explotar madera previa presentación de un plan operativo de aprovechamiento y los obligaba al pago de una patente forestal por volumen. El mencionado régimen debía durar hasta diciembre de 1997 pero luego fue extendido por 120 días adicionales y luego se permitió la extracción de los volúmenes que habían sido autorizados y pagados hasta abril de 1998, fecha que posteriormente fue nuevamente ampliada hasta el 6 de agosto de 1998 según instructivo No. 09/98 de la SF.

las superficies con lo que el área total bajo concesiones llegó a una superficie de 5,790,600 ha, y cinco empresas forestales renunciaron a su concesión en 132,183 ha. En 1999 la SF no otorgó nuevas concesiones y el área bajo concesiones se ha reducido a 5,43 millones de ha debido a ajustes realizados en las áreas concedidas. Adicionalmente, un CLP se ha revertido al Estado y 7 empresas estaban en proceso de devolución y reducción de áreas sobre un total de 169,284 ha (SF 2000). De acuerdo a la Cámara Forestal de Bolivia (2000b), hasta octubre del 2000, la devolución al Estado de concesiones que se encuentran bajo manejo forestal sostenible habría superado el millón de hectáreas.

Una parte del área que fue liberada por las empresas está siendo destinada para concesiones a ASLs. De acuerdo a la SF (2000), hasta mediados del 2000, la superficie de concesiones forestales provisionales aprobadas en favor de ASLs llegaban a 107,114 ha para 4 organizaciones en la provincia Iturrealde de La Paz y a 247,183 ha para 9 de dichas agrupaciones en el departamento de Santa Cruz, mayormente localizadas en la provincia San Ignacio de Velasco. En 1999, como resultado de un acuerdo entre las ASLs con autoridades de gobierno para facilitar el aprovechamiento forestal por parte de dichas agrupaciones, se aprobaron 13 Planes Operativos Anuales Forestales (POAF) en favor de ASLs sobre un área de 19,700 ha (1,202 ha en La Paz y 18,498 ha en Santa Cruz), pese a que todavía no se habían elaborado los programas de concesiones en las AFRM (SF 2000). No obstante, la superficie total de las tierras forestales que habría sido asignada a las ASLs por los gobiernos municipales llega a 604,693 ha (BOLFOR 2000). Hasta marzo del 2000, el total de áreas otorgadas por el MDSP como AFRM llegaba a 1,156,000 ha (BOLFOR 2000).

Los propietarios privados también tienen derechos para realizar aprovechamiento forestal siguiendo las normas técnicas de manejo forestal. En los primeros meses de aplicación de la LF, el aprovechamiento forestal en pequeñas propiedades se normó a través del ya mencionado régimen transitorio de excepción. Durante el tiempo que se aplicó esta norma se aprobaron 397 Planes Operativos de Aprovechamiento (SF 1999). En 1998 la SF aprobó 21 planes generales de manejo en tierras de propiedad privada sobre una superficie de 80,937 ha, y en 1999 fueron aprobados 145 de ellos sobre un área de 186,405 ha (SF 2000).

4.2. Conflictos de tenencia entre actores

Los conflictos por derechos de propiedad y/o usufructo por la tierra y productos del bosque es permanente en las tierras bajas aunque parte de ellos han tendido a resolverse con la definición de derechos de propiedad agraria y forestales más claros, y los recientes procesos de saneamiento de la propiedad agraria. La mayor parte de las responsabilidades en relación al sistema de administración de la tierra recae en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y en las Superintendencias Agraria y Forestal, aunque en algunos casos las municipalidades estuvieron otorgando "certificados de posesión" de la tierra para permitir la aprobación de planes de desmonte o de aprovechamiento forestal. No obstante, en las zonas donde se está realizando el proceso de saneamiento estos certificados están dejando de ser utilizados (Pacheco 2000).

Es indudable que la aplicación del nuevo régimen forestal ha facilitado la resolución de algunos conflictos por el uso de los recursos pero ha mantenido o creado otros. Con la devolución de áreas forestales, las empresas madereras usualmente han entregado aquellas áreas que tenían menor potencial maderero o que tenían conflictos de superposición con otros derechos de uso lo que indirectamente ha reducido la magnitud de conflictos sobre las áreas forestales. Asimismo, otras iniciativas al interior de reparticiones del Estado han llevado a reducir los conflictos de superposición entre concesiones con áreas protegidas. Pese a ello, en las tierras bajas todavía persisten conflictos sobre derechos forestales que requieren de solución.

Antes de la aprobación de la Ley Forestal unas 2,300 ha de áreas con contratos de aprovechamiento forestal estaban en superposición con áreas protegidas (Mancilla 1994). La mayoría de los casos conflictivos han sido resueltos a excepción de un contrato de aprovechamiento forestal otorgado en favor de la empresa maderera Berna sobre un área que cubre gran parte de la Reserva de la Biósfera Pilon Lajas, cuya validez legal todavía se encuentra en discusión (VSF 1999). Asimismo, las áreas en conflicto entre empresas madereras con las demandas territoriales indígenas se han reducido de 2,671 mil ha a 682 mil ha, afectando mayormente a la demanda territorial realizada por el pueblo guarayo (Vallejos 1998). Hasta ahora persisten opiniones encontradas respecto a la

solución legal encontrada (Tamburini y Betancourt, 2000). De todos modos, los conflictos entre indígenas y madereros seguirán latentes hasta que no concluya el saneamiento de tierras.

Uno de los conflictos recientes de superposición es el que se ha presentado entre las AFRMs solicitadas por los municipios con propiedades privadas, el mismo que se describe con detalle mas adelante. En el municipio de Rurrenabaque, el área solicitada como AFRM se superpone total o parcialmente con diecinueve propiedades privadas y en San Buenaventura ésta íntegramente se encuentra dentro del área demanda como TCO por el pueblo Tacana. En ambos municipios no existen otros bosques fiscales disponibles que puedan ser solicitados como AFRM. En Ixiamas, el AFRM solicitada también se encontraba parcialmente superpuesta a la demanda de la TCO Tacana y a propiedades individuales pero la disponibilidad de bosques fiscales disponibles permitió que se modificara la demanda original. En la chiquitanía ha sucedido que sobre áreas declaradas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como tierras forestales fiscales o de “disponibilidad cierta” han aparecido propietarios privados con títulos de dudosa procedencia (Pacheco 2000).

Otra fuente de conflicto se originó por la declaratoria de las barracas como concesiones forestales de recursos no maderables (Decreto No. 25532, octubre de 1999), disponiendo su incorporación voluntaria al régimen forestal hasta abril del 2000, sin proceso de licitación y mediante acto administrativo, excepto aquellas áreas parciales o totales de las barracas que estuvieran superpuestas con otro tipo de derechos propietarios. Dicha disposición fue revocada por presión de una marcha indígena y campesina, resultado de la cual se emitió el DS. No. 25838 que abroga el DS. 25532 referente a la conversión de barracas a concesiones forestales no maderables. De acuerdo al mencionado decreto “... no se reconocen áreas forestales no maderables, como son los establecimientos gomeros y castañeros denominados ‘barracas’, mientras no concluya el proceso de saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y tierras campesinas” (Pacheco 2000).

4.3. La perspectiva de los actores sociales

No queda duda de que el proceso de implementación de la Ley Forestal ha sido difícil y han surgido diferentes demandas de los actores para flexibilizar su aplicación, parte de las cuales han sido atendidas y otras no. Entre los mecanismos de excepción que se emplearon estuvo el mencionado anteriormente referido al aprovechamiento forestal en propiedades menores de 200 ha, el que debido a presiones de los productores madereros se prolongó durante mas tiempo del esperado. No obstante, así como algunos propietarios individuales están empezando a diseñar e implementar sus planes de manejo forestal, un grupo numeroso de pequeños productores ha encontrado demasiado restrictivo este sistema. Esa fue una de las razones del por qué la SF aprobó un mecanismo destinado a autorizar el aprovechamiento forestal en superficies iguales o menores a las 3 ha, por un único año, por el cual los propietarios pagan una patente por volumen.

En cierta medida, la SF se inclinó por este sistema con la finalidad de evitar el incremento de solicitudes de desmonte los que han sido utilizados en una gran proporción como una excusa para realizar actividades de extracción de madera. Pese a que las regulaciones establecían que todas las operaciones de desmonte deberían estar justificadas por un Plan de Ordenamiento Predial, en 1999 la Superintendencia Agraria (SA) emitió una resolución levantando este requisito, la misma que tenía vigencia hasta fines de ese mismo año. La posibilidad de aplicar este instrumento llevó a las organizaciones campesinas a incluir este punto en una serie de demandas al gobierno en junio del 2000. Esta solicitud fue atendida por el gobierno y en el DS. No. 25847 se establece que “el plan de trabajo de desmontes ... no será exigible cuando la solicitud sea para superficies menores a cinco hectáreas en áreas boscosas” (art. I.1). Esta medida ha sido severamente criticada por la Cámara Forestal con el argumento de que se estaría facilitando las operaciones de desmonte (CFB 2000a).

Con la finalidad de agilizar el proceso de determinación de áreas con bosques fiscales para ser destinadas a concesiones forestales a empresas o ASLs, el INRA había definido el procedimiento para la “certificación de disponibilidad cierta de tierras fiscales” que consistía en una evaluación en gabinete de los derechos agrarios y forestales para luego realizar verificaciones de campo. No obstante, las presiones campesinas han llevado a la rectificación de este instrumento que había sido incluido en el Reglamento de la Ley INRA. Es así que en julio del 2000, se emitió un decreto modificando el art. 388 de ese reglamento. El mismo menciona que las tierras podrán ser declaradas

fiscales únicamente como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria y en tanto la tierra objeto de la certificación no haya sido solicitada previamente en dotación (DS. 25848).

A su vez, los pocos avances en la clasificación de bosques y en la delimitación de los bosques fiscales está llevando a que las áreas liberadas por las concesiones no se encuentren protegidas en la práctica, lo que las hace vulnerables a presiones de agentes externos sobre los recursos forestales. Además, las organizaciones sindicales campesinas en octubre del 2000, como resultado de una amplia movilización campesina, han exigido que el Gobierno les entregue las 3,8 millones de hectáreas de bosques identificadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y la SF, como tierras fiscales (CFB 2000b). Estos factores, entre otros, están frenado el proceso que se tenía previsto de licitación pública de las áreas forestales fiscales, el que se constituye en una pieza importante en el actual esquema del régimen forestal que se implementa en Bolivia.

Como resultado de la misma movilización, el acuerdo suscrito entre el gobierno y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), en uno de sus puntos menciona que la mencionada organización y las organizaciones de colonos e indígenas, presentarán al gobierno un proyecto de modificación de la Ley Forestal, entre otras leyes, para garantizar el uso de los recursos naturales. Todavía existe mucha incertidumbre sobre los resultados de este proceso y sus implicaciones en el mediano plazo.

En el otro extremo se encuentra la posición de la Cámara Forestal de Bolivia (CFB) con demandas mas concretas dirigidas a promover un sistema de incentivos para los productores forestales y un sistema de preferencias –la disminución del costo de la patente forestal a la superficie aprovechable anualmente, la reprogramación a cinco años de las deudas de la patente forestal, la condonación del pago de la patente forestal para concesiones no aprovechadas -. Entre otros temas que ocupan un lugar prioritario de atención de la CBF se encuentran el tema financiero, sugiriendo que se debería modificar el sistema de calificación de préstamos y facilitar la reprogramación de créditos del sector, y pone bastante énfasis en la necesidad de proteger la seguridad jurídica de las concesiones y en agilizar la identificación de tierras fiscales (CFB 2000b). Algunas opiniones se inclinan por promover incentivos a las empresas que inviertan en el valor agregado de especies menos conocidas, generen empleo o suscriban *joint ventures* con iniciativas de forestería social (Nittler 2000).

En relación al aprovechamiento forestal por las Agrupaciones Sociales del Lugar (ASLs) también se establecieron algunas excepciones, las que fueron el resultado de una reunión que se organizó en junio de 1998 en Rurrenabaque entre el Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal (VMARNDF), la Superintendencia Forestal, el Proyecto BOLFOR, autoridades municipales y representantes de ASLs. Es así que las SF emitió ese mismo mes un instructivo permitiendo que las ASLs puedan definir y delimitar un Area de Aprovechamiento Anual (AAA) dentro del AFRM de su jurisdicción municipal, comprometiéndose a iniciar el inventario forestal y la elaboración del respectivo Plan de Manejo en el área que les fuera asignada, además se les autorizó elaborar su Plan Operativo Anual Forestal (POAF) basado en un pre-inventario. La resolución permitiendo el aprovechamiento forestal por ASLs fue emitido incluso antes de que el MDSP aprobara oficialmente cuáles son las áreas que se destinarían a AFRM (Pacheco 2000).

Las ASLs han iniciado sus operaciones forestales, aunque no todas ellas, después de un largo proceso de delimitación de áreas y de calificación de solicitudes para su reconocimiento legal como asociaciones, el que en algunos casos ha durado cerca de dos años y en otros casos sigue todavía pendiente. Las dificultades que estos grupos han encontrado son varias. Entre las debilidades de estas operaciones están la falta de información sobre mercados, la falta de estrategias de comercialización, el escaso capital para iniciar con sus operaciones forestales, una baja capacidad para cambiar sus tecnología, y la falta de capacidades de gestión financiera, además del costo que implica para ellas la elaboración de sus planes de manejo. Es por ello que estos grupos demandan asistencia en las áreas financiera, de mercados y tecnológica, principalmente. No obstante, entre las oportunidades de las ASLs están su experiencia acumulada en actividades forestales, su conocimiento de los mercados y de los intermediarios locales y su habilidad para firmar contratos con compañías madereras, y en menor grado su disposición a manejar el bosque bajo un esquema asociativo.

Algunas comunidades indígenas están realizando aprovechamiento de madera bajo un esquema comercial, aunque las dificultades encontradas para que funcione este esquema son varias. Entre las principales se menciona que las organizaciones no son lo suficientemente fuertes para

emprender con actividades de aprovechamiento comercial, los intereses al interior de las comunidades no siempre son comunes, existe un riesgo asociado al establecimiento de "joint ventures" con compañías madereras y terceras personas, y las comunidades carecen de información y estrategias de mercadeo de los productos forestales (Stocks 1999). Sin embargo, las actividades de manejo en las comunidades indígenas son vistas como una fuente para legitimar derechos de tenencia sobre la tierra, y existen posibilidades para certificar sus actividades de manejo forestal, y algunas comunidades han adquirido experiencia en el monitoreo de planes de manejo. La prohibición del uso de la motosierra y la obligación que estas poblaciones tienen de realizar sus actividades forestales bajo un modelo fijo de manejo podrían ser factores difíciles de enfrentar (Stocks 1999, Tamburini y Betancur 2000).

Las demandas indígenas vinculadas con el acceso a recursos forestales han estado más vinculadas con la necesidad de agilizar el proceso de saneamiento de sus TCOs y de hacer prevalecer sus derechos sobre otros derechos forestales o de uso de la tierra (Tamburini y Betancour 2000). No obstante, en un documento de demandas formulada por el CIDOB al gobierno a mediados del 2000, esta organización indígena fue severa en enjuiciar el curso de las políticas forestales. Entre sus puntos referidos a las regulaciones forestales, solicitan la revisión de la Ley Forestal y la revisión de sus normas técnicas, exigiendo que se flexibilicen las condiciones y requisitos para obtener permiso de desmonte por parte de comunidades indígenas, así como los requisitos establecidos en los planes de manejo. Asimismo, demandaban que se reconozca y promuevan los usos y sistemas tradicionales de aprovechamiento del bosque de los pueblos indígenas (CIDOB 2000).

5. Conclusiones

Algunos avances se han realizado para mejorar la distribución de los recursos forestales con el nuevo régimen forestal. Medidas claves han sido las de permitir el derecho exclusivo sobre los recursos forestales en áreas comunales indígenas, la posibilidad de que propietarios individuales de la tierra con áreas forestales puedan hacer uso de esos recursos, y la posibilidad de entregar áreas forestales en concesiones a agrupaciones sociales locales a través de los gobiernos municipales. No obstante, los procesos que han acompañado estas reformas han sido bastante lentos poniendo en riesgo el acceso en la práctica por parte de las poblaciones locales a estos recursos. Entre ellos se encuentran el saneamiento de las TCOs y de áreas con importante presencia de pequeños productores, y el lento proceso de delimitación de áreas forestales municipales.

Adicionalmente, el hecho de asignar áreas forestales a poblaciones que dependen de los bosques y que antes habían sido formalmente impedidas para acceder a esos recursos es un paso decisivo pero no suficiente. Las experiencias de forestería social, pese a sus oportunidades para desarrollar iniciativas de manejo forestal sostenibles, todavía enfrentan restricciones de conocimiento de mercados, falta de acceso a capital y tecnologías, que les dificulta competir en los mercados y alcanzar los niveles de éxito deseados. Por estas y otras razones, estos actores han estado demandando la flexibilización de las regulaciones para el manejo forestal particularmente por los costos que implica su aplicación. Aunque se han aplicado algunas medidas de excepción, nada hace suponer de que éstas todavía no encuentren dificultades para su implementación.

Otras medidas como el cambio en el sistema impositivo y la obligatoriedad que tienen las concesiones para la elaboración de planes de manejo ha llevado a la reducción de las áreas forestales controladas por las empresas forestales. No obstante, lo que en teoría debería convertirse en un sistema transparente de licitación de áreas forestales devueltas para ser incorporadas a manejo forestal, ha quedado paralizado debido a las dificultades asociadas con la identificación de bosques fiscales y a la lentitud del saneamiento de tierras. Es así que la distribución de las tierras fiscales todavía disponibles, no solo para manejo forestal sino para otros usos, se está transformando en uno de los principales puntos de conflicto en las demandas de tierra de los actores sociales.

Bibliografía

- ANDALUZ, A., E. Vásquez y F. Aguilar. 1996. *"Evaluación de la aplicación del Decreto de Reglamentación de la Pausa Ecológica Histórica, Sector Forestal (DS. 22884)"*. Santa Cruz: BOLFOR.

- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. 1996. *Boletín Estadístico No. 292*. La Paz: Gerencia de Estudios Económicos.
- BOLFOR 2000. “*Diagnóstico de UFM y ASLs*”. Santa Cruz: (datos no publicados).
- BOLFOR. 1997. *Nueva Ley Forestal, Reglamento de la Nueva Ley Forestal, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. Santa Cruz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.
- BOLFOR. 1999. “*Encuesta sobre la Ley Forestal y su Implementación*”. Documento Técnico No. 76a. Santa Cruz.
- CÁMARA NACIONAL FORESTAL. 1995. *Estadísticas de Aprovechamiento y Exportación a Nivel Nacional de Productos Forestales. Gestión 1994*. Santa Cruz: CNF.
- CAPACIDAD DE USO MAYOR DE LA TIERRA (CUMAT). 1992. “*Desbosque de la Amazonia Boliviana*”. La Paz.
- CBF: CÁMARA FORESTAL DE BOLIVIA. 2000a. *Boletín Bolivia Forestal*. 2(10). Santa Cruz, Bolivia.
- CBF: CÁMARA FORESTAL DE BOLIVIA. 2000b. *Boletín Bolivia Forestal*. 2(11). Santa Cruz, Bolivia.
- CENTRAL INDÍGENA DEL ORIENTE BOLIVIANO (CIDOB). 2000. “*Plataforma de propuestas de los Pueblos Indígenas de Bolivia*” (nota enviada al gobierno el 20 de junio del 2000). Santa Cruz.
- DAUBER, E., R. Guzmán y J. Terán. 1999. *Potencial de los Bosques Naturales de Bolivia para Producción Forestal Permanente*. Santa Cruz: Superintendencia Forestal.
- DÍEZ Astete, A. y J. Reister. 1996. “Etnias y Territorios Indígenas”, P. 19-45 en *Comunidades, Territorios Indígenas y Biodiversidad en Bolivia*, K. Mihotek (ed) , Santa Cruz CIMAR.
- FREDERICKSEN, T.S. y B. Mostacedo. 2000. Regeneration of timber species following selection logging in a Bolivian tropical dry forest. *Forest Ecology and Management* 131: 47-55
- GULLISON, R.E and J.J. Hardner. 1993. The Effects of Road Design and Harvest Intensity on Forest Damage Caused by Selective Logging: Empirical Results and a Simulation Model from the Bosque Chimanes, Bolivia. *Forest Ecology and Management* 59:1-14.
- HUNNISETT, G. 1996. “*The Forest Sector and Deforestation in Bolivia*”. La Paz: Banco Mundial.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). 1993. *Resultados finales del censo nacional de población y vivienda de 1992*. La Paz, INE.
- KAIMOWITZ, D., G. Thiele and P. Pacheco. 1999. “The Effects of Structural Adjustment on Deforestation and Forest Degradation in Lowland Bolivia”. *World Development* 27(3)505-520.
- KRALJEVIC, I. 1996. “*Estudio exploratorio del sector maderero local de la provincia Velasco en el departamento de Santa Cruz*”. Documento técnico 48/1996. Santa Cruz: Proyecto BOLFOR.
- LOPEZ, J. 1993. *Recursos Forestales de Bolivia y su Aprovechamiento*. La Paz: Cooperación Técnica Holandesa.
- MANCILLA, R. 1994. “*Consultoría sobre recursos forestales*”. Programa Nacional de Uso Sostenible de los Bosques e Incremento a las Exportaciones. Documento Técnico No. 7. La Paz: PAF-BOL.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE (MDSMA). 1995a. *Memoria Explicativa: Mapa Forestal*. La Paz: Secretaría Nacional de Recursos Naturales.
- MONTES DE OCA, I. 1989. *Geografía y Recursos Naturales de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.
- MORALES, I. 1993. “*Monitoreo del Bosque en el Departamento de Santa Cruz. Período 1988/89-1992/93*”. Santa Cruz: Plan de Uso del Suelo.
- MORENO, H.A. 2000. “Gestión 1999: Producción Forestal de Bolivia Decreció e 37%”. En *Boletín Bolivia Forestal* 2(10). Santa Cruz, Bolivia.
- MOSTACEDO, B. y T.S. Fredericksen. 1999. Regeneration status of important tropical forest tree species in Bolivia: assessment and recommendations. *Forest Ecology and Management* 124: 263-273.
- NITTLER, J. 2000. ¿A Dónde se Dirige el Sector Forestal?. En *Boletín Bolivia Forestal* 2(10). Santa Cruz.
- PACHECO P. 2000. “*Avances y Desafíos en la Descentralización de la Gestión de los Recursos Forestales en Bolivia*”. La Paz: CIFOR/BOLFOR (borrador no publicado).
- PACHECO, P. 1998. *Estilos de Desarrollo, Deforestación y Degradación de los Bosques en las Tierras Bajas de Bolivia*. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA.

- PACHECO, P. y D. Kaimowitz (eds). 1998. *Municipios y Gestión Forestal en el Trópico Boliviano*. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA/BOLFOR. 485 p.
- PAVEZ, I. y A. Bojanic. 1998. *El Proceso Social de Formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996*. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA/PROMAB.
- QUIROGA, M. y E. Salinas. 1996. *Minerales y Madera: Temas para el Debate Ambiental*. La Paz: GRAMA.
- SIFOR/BOL-CFB. 2000. *“Estadísticas de Exportación de Productos Forestales. Gestión 1999”*. La Paz: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- STEARMAN, A.M. 1983. *“Forest to Pasture: Frontier Settlement in the Bolivian Lowlands”*. In E. Moran (ed.). *The Dilemma of Amazonian Development*. Boulder: Westview Press.
- STEININGER, M.K., C.J. Tucker, J.R.G. Townshend, T.R. Killeen, A. Desch, V. Bell and P. Ersts. 2000a. Tropical Deforestation in the Bolivian Amazon. Submitted to *Environmental Conservation*.
- STEININGER, M.K., C.J. Tucker, P. Ersts, T.J. Killeen, Z. Villegas and S.B. Hecht. 2000b. Deforestation and Forest Fragmentation of Tropical Dry Forest in the Tierras Bajas Region of Santa Cruz, Bolivia. Submitted to *Conservation Biology*.
- STOCKS, A. 1999. *“Iniciativas Forestales Indígenas en el Trópico Boliviano: Realidades y Opciones”*. Documento Técnico No. 78. Santa Cruz: BOLFOR.
- STOLZ R.1986. *Posibilidades de Utilización de los Recursos Forestales Tropicales del Norte y Este de Bolivia Considerando Aspectos Ecológicos*. Bonn: FGU-KRONBERG CONSULTING.
- STOLZ, R. 1978. *Diagnóstico del Sector Forestal*. La Paz: Misión Forestal Alemana-MACA-CDF.
- STOLZ, R. y L. Quevedo. 1992. *“Estudio del Sector Forestal en el Departamento de Santa Cruz”*. Santa Cruz: Proyecto de Protección de los Recursos Naturales en el Departamento de Santa Cruz.
- SUPERINTENDENCIA FORESTAL. 1998. *Informe Anual 1999*. Santa Cruz.
- SUPERINTENDENCIA FORESTAL. 1999. *Informe Anual 1999*. Santa Cruz.
- SUPERINTENDENCIA FORESTAL. 2000. *Informe Anual 1999*. Santa Cruz.
- TAMBURINI, L. y A. C. Betancur. 2000. “Nuevo Régimen Forestal y Territorios Indígenas en Bolivia” en CPTI – CIDOB, *Atlas territorios indígenas en Bolivia, Situación de las tierras comunitarias de origen (TCO's) y proceso de titulación*. Santa Cruz: CPTI-CIDOB.
- VALLEJOS, C. 1998. “Ascensión de Guarayos: indígenas y madereros”. En P. Pacheco y D. Kaimowitz (eds.). *Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano*. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA/BOLFOR.
- VSF: VETERINARIOS SIN FRONTERA. 1999. *Plan de Manejo 1997-2001. Reserva de la Biósfera y Tierra Comunitaria de Origen Pílon-Lajas*. La Paz: MDSP/SERNAP.
- WORLD BANK. 1993. *Bolivia: Forestry Subsector Review*. Washington, D.C.: Latin America and the Caribbean Regional Office.
- _____ . 1996. *“Monitoreo del Bosque en el Departamento de Santa Cruz. Período 1992/93-1994”*. Santa Cruz: Plan de Uso del Suelo.

Arriba