



*cecla*



# *Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano*

Pablo Pacheco B.  
David Kaimowitz

(editores)

# E

El Centro Internacional de Investigaciones Forestales (Center for International Forestry Research - CIFOR), fundado en 1992, pretende contribuir con conocimientos científicos en la búsqueda de soluciones duraderas a problemas forestales en países en desarrollo. El mandato del CIFOR, en sus proyectos de investigación, es de reconocer el vínculo fundamental entre el bienestar humano y la salud de los bosques. CIFOR da énfasis a las investigaciones sobre políticas que inciden en los bosques.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), fundado en 1985, es una entidad privada sin fines de lucro, dedicada a la investigación. Con una visión de desarrollo sostenible, su trabajo se orienta a contribuir, desde la investigación aplicada, al mejoramiento de las condiciones productivas y laborales, tanto de los pequeños productores como de los trabajadores asalariados urbanos y rurales.

La Fundación Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA), fundada en 1992, tiene como objetivo participar activamente en la elaboración, control social, evaluación participativa y seguimiento de nuevas propuestas legislativas y políticas públicas que privilegien el desarrollo rural en Bolivia, con énfasis en la problemática de la tenencia de la tierra y la participación ciudadana. También ofrece servicios de asesoramiento jurídico a organizaciones campesinas e indígenas.

El Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOS) inició sus actividades en 1993, financiado por USAID y el gobierno de Bolivia con fondos del Programa PL480. El Proyecto BOLFOS busca reducir la degradación de los recursos naturales, conservar la biodiversidad y contribuir eficazmente a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bosques, a través del análisis de políticas y fortalecimiento institucional, el manejo de bosques naturales, y el desarrollo y mercadeo de productos forestales.

# **Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano**

SERIE:  
**BOSQUES Y SOCIEDAD**  
Nº 3

# Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano

*Pablo Pacheco B.  
David Kaimowitz  
(editores)*

*Centro Internacional de Investigaciones Forestales - CIFOR  
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA  
Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria - TIERRA  
Proyecto de Manejo Forestal Sostenible - BOLFOR*

*Noviembre, 1998*

Diseño de tapa: Omar Tapia

© CIFOR / CEDLA / TIERRA

© Pablo Pacheco Balanza

D.L.: 4-1-1472-98

Producción: CID / PLURAL EDITORES

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono: 411018, Fax: 411528, Casilla 5097, La Paz - Bolivia

Email: plural@caoba.entelnet.bo

*Impreso en Bolivia*

## Índice

---

Abreviaciones y siglas.....	7
Agradecimiento.....	15
Presentación.....	17
Introducción.....	19
Ascensión de Guarayos: indígenas y madereros .....	51
<i>Cristian Vallejos B.</i>	
San Ignacio de Moxos: territorios indígenas, madereros y mara .....	83
<i>J. Montgomery Roper</i>	
Riberalta: extractivistas bajo una élite tradicional.....	137
<i>David Kaimowitz y Alan Bojanic H.</i>	
Pando: barraqueros, madereros y conflictos por el uso de los recursos forestales.....	179
<i>Pablo Pacheco B.</i>	

Rurrenabaque: motosierristas y dilemas para la conservación de los bosques.....	227
<i>Iciar Pavez L.</i>	
San Ignacio de Velasco: madereros informales en el nuevo régimen forestal .....	265
<i>Pablo Pacheco B.</i>	
Villa Tunari: manejo forestal en un municipio cocalero ....	315
<i>James Johnson y Róger Vélez R.</i>	
Santa Rosa: colonización y manejo forestal .....	361
<i>Iciar Pavez L.</i>	
Samaipata: manejo de cuencas y recursos forestales .....	395
<i>Gonzalo Flores</i>	
Conclusiones.....	435
Bibliografía.....	471
Autores.....	487

## Abreviaciones y siglas

---

ABAN	Asociación de Beneficiadoras de Almendra del Noroeste
ACRA	Asociación de Cooperación Rural en Africa y América Latina
ADN	Acción Democrática Nacionalista
AEP	American Electric Power System
AFRM	Area Forestal de Reserva Municipal
ANMIA	Area Natural de Manejo Integrado Amboró
API	Proyecto de Apoyo a los Pueblos Indígenas
APOCOM	Plan de Apoyo Comunitario Parque Nacional Noel Kempff Mercado
ARENARMAPA	Asociación de Productores de Recursos Naturales del Río Manuripi
ASEO	Asociación Ecológica del Oriente
ASL	Asociación Social del Lugar
ASP	Asamblea por la Soberanía del Pueblo
ASPIFOR	Asociación de Pequeños Aserraderos Independientes
ASPROGOAL	Asociación de Productores de Goma y Almendra
ASPROGOALPA	Asociación de Productores de Goma y Almendra de Pando
ASPROGOMA	Asociación de Productores de Goma



ASTRAMAR	Asociación de Trabajadores de la Madera
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIC	Cooperativa Agrícola Integral Campesino Ltda.
CDF	Centro de Desarrollo Forestal
CDF-RN	Centro de Desarrollo Forestal – Regional Norte
CEASE	Centro de Estudios para la Acción Socioeconómica
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CEPABENI	Centro de Estudios y Proyectos Asociativos del Beni
CESA	Centro de Servicios Agropecuarios
CFO	Certificado Forestal de Origen
CIAT	Centro de Investigación Agrícola Tropical
CIDDEBENI	Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni
CIDES	Centro Integral de Desarrollo Económico y Social
CIDOB	Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente de Bolivia
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CIR	Comité Interinstitucional de Riberalta
CIRABO	Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia
CMIB	Central de Mujeres Indígenas del Beni
CNF	Cámara Nacional Forestal
CONDEPA	Conciencia de Patria
COPNAG	Confederación de Pueblos Nativos Guarayos
CORDEBENI	Corporación de Desarrollo del Beni
CORDECO	Corporación de Desarrollo de Cochabamba
CORDECRUZ	Corporación de Desarrollo de Santa Cruz
CORDEPANDO	Corporación de Desarrollo de Pando
CPE	Constitución Política del Estado

CPIB	Central de Pueblos Indígenas del Beni
CPTI	Centro de Planificación Territorial Indígena
CSUTCB	Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CSUTCP	Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Pando
CUCNSR	Central Unica de Campesinos del Norte de Santa Rosa
CV	Comité de Vigilancia
DEA	Drug Enforcement Agency
DF	Dirección Forestal de la Prefectura
DFM	Dirección de Fortalecimiento Municipal de la Prefectura
DGB	Dirección General de la Biodiversidad
DHV	Consultora Holandesa DHV
DINACO	Dirección Nacional de la Coca
DIRECO	Dirección de Reconversión de la Hoja de Coca
DNCB	Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad
EBB	Estación Biológica del Beni
EPARU	Equipo Pastoral Rural
FAN	Fundación Amigos de la Naturaleza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FECAR	Federación Especial de Colonizadores de Rurrenabaque
FECY	Federación Especial de Colonizadores de Yucumo
FEGASACRUZ	Federación de Ganaderos de Santa Cruz
FEGASIV	Federación de Ganaderos de San Ignacio de Velasco
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales
FELCN	Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico

FETCTC	Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FIS	Fondo de Inversión Social
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FOBOMADE	Foro Boliviano de Medio Ambiente y Desarrollo
FONADAL	Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo
FOPAMADE	Foro Pandino de Medio Ambiente y Desarrollo
FUNDESIV	Fundación de Desarrollo de San Ignacio de Velasco
GFCB	Global Finance Consultants Bolivia
GOTIM	Gobierno del Territorio Indígena Multiétnico
HAM	Honorable Alcaldía Municipal
IBTA	Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria
IGM	Instituto Geográfico Militar
IIFA	Instituto de Investigaciones Forestales de la Amazonia
ILV	Instituto Lingüístico de Verano
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IPHAÉ	Instituto para la Promoción del Hombre, Agricultura y Ecología
IU	Izquierda Unida
LF	Ley Forestal
LIDEMA	Liga de Defensa del Medio Ambiente
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
MASRENA	Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales de Santa Cruz
MDSMA	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

MDSP	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
MINGA	Asociación de Productores de San Ignacio de Velasco
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
NC	Nature Conservancy
OIMT	Organización Internacional de Maderas Tropicales
ONG	Organización no Gubernamental
OTB	Organización Territorial de Base
PAC	Plan de Acción Climática Noel Kempff Mercado
PAF	Plan de Acción Forestal
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PDAR	Programa de Desarrollo Alternativo Regional
PDCR	Programa de Desarrollo de Comunidades Rurales
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PLADERVE	Plan de Desarrollo Regional de Velasco
PLOT	Plan de Ordenamiento Territorial
PLUS	Plan de Uso del Suelo
PNA	Parque Nacional Amboró
PNNKM	Parque Nacional Noel Kempff Mercado
POA	Plan Operativo Anual
POP	Plan de Ordenamiento Predial
PPDMS	Plan Participativo de Desarrollo Municipal Sostenible
PRODECAF	Programa de Desarrollo de las Provincias Caballero y Florida
PRODEMO	Promoción de Moxos
PRODESIB	Proyecto de Desarrollo Sostenible para los Indígenas del Beni
PRODISA	Programa de Desarrollo Microregional de las Provincias Ichilo y Sara
PROFOR	Proyecto Forestal de Riberalta
PROMAB	Programa de Manejo de Bosques de la Amazonia boliviana

PSA	Programa de Seguridad Alimentaria de la HAM
RB-TI Pílon-Lajas	Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pílon-Lajas
RNMH	Reserva Nacional Manuripi - Heath
SEARPI	Servicio de Encauzamiento de las Aguas del río Piraí
SF	Superintendencia Forestal
SF-OLP	Superintendencia Forestal Oficina Local Pando
SIG	Sistema de Información Geográfica
SNAE	Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos
SNAG	Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería
SNAP	Sistema Nacional de Areas Protegidas
SNC	Servicio Nacional de Caminos
SNPP	Secretaría Nacional de Participación Popular
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
SPERN	Subproyecto de Etnias y Recursos Naturales Renovables
SSAE	Subsecretaría de Asuntos Etnicos
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
TCO	Territorio Comunitario de Origen
TGN	Tesoro General de la Nación
TICH	Territorio Indígena Chimán
TIM	Territorio Indígena Multiétnico
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré
UCS	Unidad Cívica Solidaridad
UFM	Unidad Forestal Municipal
UGRM	Universidad Gabriel René Moreno
UMOPAR	Unidades Móviles de Patrullaje Rural
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

COB-SF	Unidad Operativa de Bosque de la Superintendencia Forestal
UTB	Universidad Técnica del Beni
UTP	Unidades Territoriales de Planificación
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios
VSF	Veterinarios sin Frontera
WWF	World Wild Fund
ZONISIG	Proyecto de Zonificación Agroecológica y Establecimiento de una Base de Datos y Red de Sistema de Información Geográfica en Bolivia

## Agradecimiento

---

Los autores deseamos agradecer a todas las personas que con gran convicción y espíritu de colaboración compartieron con nosotros sus percepciones, conocimientos, experiencias e información para que esta investigación sea posible. En especial deseamos mencionar a quienes generosamente nos cedieron parte de su tiempo en charlas informales, sesiones de entrevistas y/o jornadas de discusión, nos acompañaron en visitas a las comunidades y ayudaron a enriquecer nuestro conocimiento de sus municipios.

Deseamos expresar nuestro más sincero agradecimiento a las autoridades municipales, dirigentes cívicos, representantes de organizaciones gremiales, dirigentes campesinos y líderes indígenas, técnicos de organizaciones gubernamentales, y funcionarios públicos y de proyectos forestales de los municipios de Ascensión de Guarayos, Urubichá, El Puente, San Ignacio de Moxos, Riberalta, Cobija, Porvenir, Puerto Rico, El Sena, Rurrenabaque, San Borja, San Ignacio de Velasco, San Miguel, San Rafael, Villa Tunari, Santa Rosa, Yapacaní y Samaipata. Esperamos que todos ellos encuentren en este material elementos que contribuyan a enriquecer sus reflexiones y propuestas, en base a la experiencia de otras realidades municipales, y que podamos acompañarlos en la búsqueda de mejores y nuevas opciones a futuro.

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a los especialistas y técnicos de las instituciones a las que hemos acudido en busca de sus opiniones sobre el proceso global de descentralización y de sus implicaciones en la gestión forestal, en las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Trinidad. También deseamos reconocer el permanente estímulo que recibimos de las instituciones que auspiciaron este trabajo, entre ellas el Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR), el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), la Fundación TIERRA y el Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR).



## Presentación

---

Desde la aprobación de las leyes de Participación Popular y Descentralización, y especialmente de la nueva Ley Forestal, han ocurrido importantes cambios en los municipios. Las inquietudes compartidas por las personas e instituciones involucradas en la problemática forestal en relación a cómo esas reformas estaban impactando sobre la gestión forestal a nivel local, llevaron a proponernos una investigación orientada a recoger, desde la perspectiva de los actores locales, las lecciones que se podían aprender de estos procesos. Con esa intención cuatro instituciones juntamos nuestros esfuerzos: el Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR), el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), la Fundación TIERRA y el Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR).

Este libro proporciona un abundante y valioso material sobre el proceso general de descentralización y sus implicaciones sobre los actores e instituciones locales involucradas en la gestión forestal. Las reflexiones que se presentan han estado particularmente destinadas a realizar un balance en relación a si las iniciativas y dinámicas sociales generadas en los municipios permiten o no mejorar la equidad en el acceso y distribución de los beneficios generados por el aprovechamiento forestal, y si las perspectivas de manejo de los bosques son más alentadoras que en rela-

ción al pasado. Cada uno de los casos estudiados deja lecciones muy importantes, las que además han sido contrastadas a través de un análisis comparativo para visualizar cuáles son las amenazas y oportunidades que existen hacia adelante.

Partimos del convencimiento de que es importante documentar y debatir estas primeras experiencias en el ámbito local para proporcionar una base de conocimiento más firme orientada a perfeccionar hacia futuro las políticas que así lo requieran. Estamos seguros de que este material enriquecerá las reflexiones de los actores locales y de las instituciones comprometidas con la búsqueda de mejores opciones de manejo de los bosques y de alternativas que mejoren la equidad en el acceso a los beneficios que éstos proveen.

Jeffrey A. Sayer  
Director General  
CIFOR

Silvia Escobar de Pabón  
Directora Ejecutiva  
CEDLA

Diego Pacheco B.  
Director Ejecutivo  
Fundación TIERRA

John Nittler  
Jefe de Equipo  
Proyecto BOLFOR

## Introducción

---

Con la aprobación por el Congreso Nacional de la Ley de Participación Popular en 1994 y de la Ley de Descentralización Administrativa al año siguiente, en Bolivia se inició un profundo proceso de descentralización, que fortaleció a los gobiernos municipales, cambió el papel de las prefecturas y abrió nuevas oportunidades para la participación ciudadana.

Las motivaciones que dieron origen a estas reformas fueron de índole político y económico, en las que escasamente intervinieron las inquietudes por los recursos naturales o el medio ambiente. Sin embargo, un importante efecto no previsto de las dos leyes fue el mayor activismo y beligerancia de las autoridades locales con respecto a estos últimos temas.

Dos años después, con la aprobación de la nueva Ley Forestal en 1996, el gobierno declaró por primera vez de forma explícita su voluntad de trasladar derechos y responsabilidades en el ámbito forestal hacia los gobiernos municipales, y a partir de 1997 comenzó a tomar algunos pasos concretos en ese sentido.

Esta primera etapa de descentralización de la gestión de los recursos forestales en Bolivia ofrece interesantes lecciones a todo boliviano que anhela un manejo más sostenible de sus recursos forestales, y a las personas de otros países interesadas en promover reformas parecidas. Por eso, a fines de 1996, el Centro Internacio-

nal de Investigaciones Forestales (CIFOR) en Bogor, Indonesia; el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y la Fundación TIERRA en La Paz, Bolivia; y el Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR) en Santa Cruz, Bolivia, juntaron esfuerzos para documentar y analizar algunas de las experiencias iniciales resultantes de la mayor participación de los municipios en la gestión forestal.

El producto de ese esfuerzo es este libro que usted tiene en sus manos. De las tres grandes eco-regiones que conforman el territorio boliviano (altiplano, valles y tierras bajas), nuestro estudio se concentra sólo en la última, que cubre casi las tres cuartas partes del país sobre un área de 763.000 kilómetros cuadrados (Montes de Oca 1989). Dentro de las tierras bajas existen aproximadamente unos cuarenta municipios con recursos forestales substanciales y/o áreas protegidas importantes.<sup>1</sup>

El libro está compuesto de tres partes. Esta introducción discute la gestión municipal de los bosques en el marco del debate más amplio sobre descentralización y recursos naturales, presenta las interrogantes centrales a las cuales pretende responder el estudio, ofrece algunos antecedentes sobre la problemática forestal en las tierras bajas y del proceso de descentralización, y explica la metodología que se utilizó para la investigación. En la segunda parte, siguen nueve estudios de caso que documentan las experiencias de los municipios de Ascensión de Guarayos, San Ignacio de Moxos, Ríberalta, Cobija, Rurrenabaque, San Ignacio de Velasco, Villa Tunari, Santa Rosa y Samaipata. Algunos de los casos también presentan material sobre municipios aledaños como Urubichá en la provincia Guarayos; Porvenir, Puerto Rico y El Sena en Pando; y San Miguel y San Rafael en la provincia San Ignacio de Velasco. Finalmente, el último capítulo sintetiza los resultados y conclusiones del estudio en su conjunto.

---

1 Bolivia tiene nueve departamentos, divididos en 112 provincias y 312 municipios.

## 1. La descentralización de la gestión de los recursos naturales

Pocos planteamientos políticos en América Latina han gozado de mayor popularidad y consenso que la descentralización del Estado, entendiéndose por ello la transferencia de recursos, potestades y responsabilidades desde las oficinas centrales del Gobierno nacional hacia entidades departamentales, provinciales y locales. Desde una perspectiva neoliberal, la descentralización ofrece la posibilidad de reducir el peso del Estado central y aumentar la eficiencia de la actividad pública, mientras que desde posiciones de izquierda implica la posibilidad de democratizar el Estado y trasladar recursos públicos hacia zonas tradicionalmente marginadas (Gaitán Pavía y Moreno Ospina 1992; Macleod 1997; Rivera 1996).

Dada la gran diversidad geográfica, étnica, económica y política que caracteriza a América Latina, varios autores han planteado la importancia de que los tomadores de decisiones conozcan la realidad donde sus políticas vayan a ser implementadas y que eso sólo es posible si trabajan directamente en el lugar de los hechos (Conyers 1981; Rondinelli, Nellis y Cheema 1983). Esto tiene singular relevancia para el manejo de los recursos naturales, ya que son particularmente variados los contextos ecológicos e institucionales que influyen sobre ellos, y a menudo las poblaciones locales tienen mucho conocimiento acumulado sobre sus dinámicas (Carney 1995).

La experiencia de muchos países muestra que, en general, las entidades centralizadas han fracasado en sus intentos de regular el uso de los recursos naturales, principalmente debido a sus altos costos, su escasa presencia física en el territorio, su limitado acceso a los flujos informales de información y la baja motivación de su personal de campo. Por ello, se ha propuesto que si se trasladan estas responsabilidades a gobiernos municipales, territorios indígenas o comunidades, y se asegura que estos actores se beneficien de la fiscalización del uso de los recursos, estas entida-

des locales tendrán mayor capacidad y motivación para controlar el uso de sus recursos (Brandon y Wells 1992). Se espera que de esa manera los recursos naturales dejen de ser casi de "acceso abierto", a ser usados por cualquier persona sin restricciones, y pasen a ser "recursos de propiedad común", enmarcados dentro de un régimen de normas de uso e instituciones locales que tomen en cuenta el mantenimiento en el tiempo de dichos recursos.

La descentralización también facilita la coordinación inter-institucional porque cuando todos los individuos clave trabajan en el mismo centro poblado o región, generalmente establecen contacto con mayor frecuencia y existen mayores vínculos informales entre ellos (Rondinelli, Nellis y Cheema 1983). Como la mayor parte de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) trabajan sólo a nivel local y/o regional, les resulta más fácil coordinar con entidades públicas cuando éstas también operan en los mismos ámbitos geográficos o toman sus decisiones a ese nivel (Bebbington y Thiele 1993).

Para muchos campesinos e indígenas latinoamericanos el mundo local es el único espacio geográfico que tiene verdadero significado. Los conceptos de región, país o planeta resultan demasiado alejados de su capacidad de influencia como para ejercer un papel determinante en sus vidas. Es por eso que, para que ellos puedan realmente participar en la toma de decisiones sobre las políticas que los afectan, dichas decisiones deberían ser tomadas localmente. Probablemente, es más fácil para las personas de escasos recursos incidir en las políticas cuando tienen acceso directo a los políticos, y ello resulta mucho más factible en el nivel local. De igual forma, la única manera de que los pueblos indígenas de las zonas del trópico húmedo americano puedan manejar sus propios asuntos es si la responsabilidad de esa gestión descansa en sus propias autoridades y organizaciones. Asimismo, a nivel local todo tiende a ser más transparente, ya que es notorio cómo la población se da cuenta rápidamente de cualquier suceso que acontece. También hay más espacio a nivel municipal o regional

para el desarrollo de partidos minoritarios, ya que no se requiere de mucho dinero o simpatizantes para lanzar una campaña exitosa.

Típicamente, las zonas forestales son ricas en recursos pero paradójicamente la mayoría de su población tiene bajos niveles de vida. Entonces, si la descentralización ayuda a conservar una mayor porción de los beneficios generados por el aprovechamiento de la madera dentro de la región misma, consiguientemente se sientan las bases para una distribución más equitativa de esos beneficios. Sin embargo, la descentralización no garantiza automáticamente un mejor uso de los recursos forestales, pues para ello las poblaciones locales deben resolver primero complejos problemas de organización y acción colectiva (Ostrom 1990, Ascher 1995). De ahí que, la descentralización no sólo plantea oportunidades para una mejor gestión forestal, sino también peligros potenciales.

Uno de los mayores peligros es que se descentralicen las responsabilidades sin crear la correspondiente capacidad a nivel local o regional para cumplirlas (Rivera 1996). A menudo, los gobiernos centrales asignan tareas a los gobiernos municipales o departamentales sin otorgarles suficientes fondos o sin establecer mecanismos ágiles para su realización. La mayoría de los gobiernos locales carecen de una masa crítica de técnicos, por lo que se ven obligados a depender de otras entidades para asesoría, capacitación, información técnica y estímulo moral. Si ese apoyo no se hace efectivo, les resulta muy difícil desarrollar actividades técnicas con una calidad aceptable.

A veces resulta erróneo confundir un municipio o una provincia con "lo local". Para muchos campesinos, indígenas o pequeños madereros, "lo local" es más bien sinónimo de comunitario, y en esa perspectiva el municipio les es todavía ajeno como punto de referencia (Macleod 1997; Rojas y Castillo 1991).

En los casos donde tradicionalmente la élite local ha sido fuerte y/o los sectores de escasos recursos han demostrado escasa capacidad para organizarse, la descentralización suele fortale-

cer a los grupos de poder establecidos y no refuerza la democracia (Utting 1993). Incluso puede ayudar a esa élite a protegerse de iniciativas reformistas apoyadas por sectores burocráticos y de la sociedad civil a nivel nacional, en casos tales como el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la implementación de restricciones ambientales o la redistribución de la tierra y los recursos forestales. Esto resulta de particular relevancia en el contexto de la gestión de los recursos forestales, ya que a menudo sectores importantes de la élite local, como los grandes ganaderos y agricultores y las empresas madereras, dependen de actividades que han estado asociadas tradicionalmente con el deterioro del recurso.

Finalmente, aun cuando las élites no siempre dominan los gobiernos locales, existe el peligro de que esos gobiernos no tengan interés en manejar sus bosques de forma sostenible. Algunos beneficios aportados por sus bosques, como el secuestro de carbono o la biodiversidad, son de carácter nacional o global, y a nivel local a menudo existen pocos incentivos para conservarlos. También muchos productores manejan sus recursos de forma no sostenible porque tienen visiones de corto plazo, porque les faltan recursos o información para hacer otra cosa o porque ésa es la forma más rentable de producir desde el punto de vista financiero. Mientras esos sectores tengan poder dentro de los gobiernos locales, difícilmente esas instancias de decisión tomarán medidas en materia forestal que contradigan sus intereses.

## 2. Las interrogantes centrales del estudio

Estas reflexiones sobre las posibles oportunidades y peligros que pudiera representar el proceso de descentralización de la gestión de los recursos forestales en Bolivia inspiraron la formulación de una serie de preguntas centrales, las mismas que orientaron este estudio sobre el papel de los gobiernos municipales en la gestión forestal.



En ese contexto, la pregunta central que subyace a toda la investigación fue:

¿El proceso de descentralización en Bolivia tiende a hacer más o menos sostenible el manejo de los recursos forestales, y a aumentar o disminuir la equidad en el acceso a los beneficios que éstos proveen, y por qué?

Dentro de esta gran inquietud marco, se formularon algunas preguntas más específicas:

- ¿Qué medidas concretas ha tomado el Gobierno boliviano para descentralizar la gestión de los recursos forestales?
- ¿Los grupos de menores recursos, como los campesinos, indígenas y pequeños productores forestales, han podido influir más en la toma de decisiones sobre la gestión forestal como resultado del proceso de descentralización?
- ¿Cómo han intervenido los gobiernos locales en los conflictos relacionados con el acceso a los recursos forestales y para mejorar los beneficios que éstos les proveen?
- ¿Qué actividades concretas han realizado los gobiernos locales para mejorar la gestión de los recursos forestales?
- ¿Qué tipo de apoyo han recibido los gobiernos locales del gobierno central, prefecturas departamentales, proyectos externos y ONGs para la gestión de los recursos forestales?
- ¿Los cambios en la tributación forestal y la distribución de los ingresos fiscales forestales han beneficiado a la población de los municipios que cuentan con más recursos forestales?
- ¿Los pequeños productores forestales y agroforestales y los pueblos indígenas han mejorado su acceso a los recursos forestales como resultado de la descentralización?

- ¿Qué impacto ha tenido la descentralización sobre la gestión de las áreas protegidas, la planeación del uso del suelo, la reforestación y la planificación, fiscalización y realización del aprovechamiento forestal?

Antes de entrar en detalle sobre la selección e implementación de los estudios de caso que se realizaron para intentar contestar estas preguntas, resumiremos algunos antecedentes sobre la problemática forestal en las tierras bajas y sobre los orígenes y contenido del proceso mismo de descentralización. Ese es el objetivo de las siguientes cuatro secciones.

### 3. Las tierras bajas de Bolivia y sus bosques

Esta sección proporciona antecedentes básicos sobre las tierras bajas de Bolivia, su ecología, población, actividades económicas, tenencia de la tierra, y la deforestación y degradación forestal.

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 los Yungas de La Paz y Cochabamba son mucho más altas (Montes de Oca 1989). Los bosques cubren cerca de 440.000 kilómetros cuadrados, o sea el 57% de la superficie total de las tierras bajas (MDSMA 1995).

Ecológicamente, las tierras bajas se dividen en cinco zonas principales: 1) los bosques húmedos de las tierras bajas amazónicas; 2) las llanuras del Beni, caracterizadas por sabanas naturales con pequeñas manchas de bosques, gran parte de las cuales se inundan estacionalmente; 3) la región de la Chiquitania, cuyos bosques semidecíduos son típicos de áreas ligeramente más secas; 4) la región semiárida del Chaco, con bosques de menor altura y menos productivos, adaptados a su clima seco; y 5) la región montañosa y

húmeda de los Yungas, que forma un área de transición entre los trópicos bolivianos y las tierras altas y valles (MDSMA 1995).

En 1992, la región tenía aproximadamente 2,1 millones de habitantes, de los cuales 810.000 vivían en áreas rurales, lo cual implicaba una densidad de población rural apenas mayor a una persona por kilómetro cuadrado (INE 1993). De la población rural total, entre 180.000 y 220.000 personas eran indígenas, incluyendo ayoreos, chimanes, chiquitanos, guaraníes, guarayos, mosetenes, moxeños, tacanas, sirionós, y yuracarés, entre otros (Díez Astete y Riester 1996). La mayor parte de la población rural de las tierras bajas está concentrada en las áreas de colonización de los llanos cerca de la ciudad de Santa Cruz y en los Yungas de Cochabamba y La Paz. Estas zonas han sido también importantes focos de deforestación (Pacheco 1998).

Durante los últimos cuarenta años, la ciudad de Santa Cruz y otros centros urbanos intermedios de las tierras bajas han crecido de manera relativamente acelerada, al menos en comparación con el crecimiento promedio nacional. Asimismo, la ampliación y mejoras en la infraestructura de transporte permitieron que nuevas tierras y áreas de bosques fueran incorporadas a la explotación, y conectaron la región con el resto de la nación y países vecinos. Santa Cruz creció de 59.000 habitantes en 1950 a 785.000 en 1992, y ahora tiene aproximadamente un millón de habitantes (Grupo DRU 1996).

Las principales actividades económicas rurales de las tierras bajas incluyen la agricultura y la ganadería empresarial, la producción de alimentos en pequeña escala, el cultivo de coca, el aprovechamiento de la madera, la recolección de productos forestales no maderables, tales como la castaña (*Bertholletia excelsa*) y palmito (*Euterpe precatoria*), la minería, y la extracción de petróleo y gas natural. La producción mecanizada de soya en gran escala se ha expandido fuertemente en los últimos diez años y los productos de soya se han convertido en uno de los principales rubros de exportación de Bolivia. El aprovechamiento comer-

cial de la madera se hizo importante en los años setenta y se ha expandido mucho más en años recientes. Entre 1985 y 1994, cuatro especies aportaron el 60% de la madera producida, entre ellas: la mara o caoba (*Swietenia macrophylla*), el cedro (*Cedrela sp.*), el roble (*Amburana cearensis*) y el ochoó (*Hura crepitans*) (Quiroga y Salinas 1996).

En lo que concierne a la situación de la tenencia de la tierra en las tierras bajas, no existe información reciente confiable y hay grandes áreas donde varias empresas, personas y comunidades tienen reclamos territoriales sobrepuestos. Las estadísticas oficiales señalan que entre 1955 y 1994 el Gobierno boliviano repartió aproximadamente 30 millones de hectáreas (o sea el 40% de la superficie total de la región) a distintos grupos. Cerca de 23 millones de hectáreas fueron entregadas a agricultores empresariales medianos y grandes, tres millones a colonos agrícolas de pequeña escala y tres millones a pueblos indígenas (Pacheco 1998).<sup>2</sup> No obstante, una proporción mucho mayor de la tierra de la región se encuentra bajo control privado "de facto", como producto de múltiples maniobras ilegales y semilegales, sobre todo de parte de los productores empresariales. En muchos casos, para conseguir tierra, estos grupos falsificaron documentos, sobornaron a funcionarios de gobierno, obtuvieron propiedades sin cumplir con los requerimientos legales o compraron tierra a sabiendas que ésta había sido adquirida de forma ilegal.

Hacia 1994, el Gobierno boliviano también había asignado 185 áreas de corte de madera a 173 empresas madereras sobre un área total que cubría casi 21 millones de hectáreas (Quiroga y Salinas 1996). Muchas de esas áreas se sobreponían a tierras privadas, ya que las leyes bolivianas distinguían entre propiedad de

---

2 En el caso de los productores privados, estas cifras incluyen tanto a tierras tituladas como propiedades que fueron entregadas pero que todavía no tienen título, mientras que para el caso de los pueblos indígenas sólo se refieren a tierra titulada.

la tierra y de los bosques, siendo el Estado el único propietario de estos últimos.

Con la Ley Forestal de 1996, los propietarios de tierras obtuvieron por primera vez el derecho exclusivo de explotar los bosques existentes en ellas. Lo anterior, además de un cambio en las reglas de tributación forestal de un sistema basado en el volumen de madera aprovechada a un sistema de tributación por superficie, llevó a que para 1998 sólo quedaran 85 concesiones forestales en las tierras bajas, cubriendo un área de 5,6 millones de hectáreas (Superintendencia Forestal 1998a).

Durante los años ochenta, los pueblos indígenas fortalecieron sus organizaciones y se volvieron más exigentes en sus demandas de derechos territoriales. Este proceso culminó en 1990 con la "Marcha por el Territorio y la Dignidad", que logró que el gobierno nacional emitiera un decreto estableciendo cuatro territorios indígenas. Posteriormente, el Estado reconoció cinco territorios adicionales, los que junto con los cuatro anteriores, constituyen las tres millones de hectáreas antes mencionadas (Quiroga y Salinas 1996).

Más recientemente, en 1996, el Congreso boliviano aprobó una nueva ley de tierras (Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria) que obliga al gobierno a delimitar y titular 16 Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), reivindicadas por los pueblos indígenas, en un plazo de 10 meses a partir de la aprobación de la ley. Como resultado, en julio de 1997, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) emitió "decretos de inmovilización" para 11,5 millones de hectáreas dentro de las 16 áreas, prohibiendo de esa forma que el Gobierno asignara o titulara cualquier derecho propietario nuevo sobre esas áreas, hasta que las demandas indígenas hubieran sido saneadas y se hubieran tomado las acciones correspondientes (Pacheco 1998). Del total de la superficie inmovilizada, los pueblos indígenas sólo recibirán títulos de aquellas áreas que se establezcan mediante un proceso de saneamiento, y debido a las dificultades que ha tenido la implementación de

dicho proceso, todavía no se conoce cual será la extensión final que tengan las TCOs.

A partir de los años setenta y, sobre todo de los ochenta, las áreas protegidas comenzaron a ocupar una parte significativa de las tierras bajas. Hacia 1995, 12,8 millones de hectáreas, es decir el 17% del total de la superficie de las tierras bajas, había recibido algún estatuto de protección, aunque no estaba claramente definida la situación legal de 1,9 millones de hectáreas de estas tierras, y sólo una pequeña fracción del total tenía algún grado de protección efectiva (Pacheco 1998). Entre las áreas protegidas más importantes de las tierras bajas se encuentran: los parques nacionales Amboró, Noel Kempff Mercado y Kaa-Iya, en Santa Cruz, el Parque Nacional/Territorio Indígena Isiboro-Sécure en el Beni y la Reserva de la Biosfera/Territorio Indígena Pilon-Lajas en el Beni y norte de La Paz.

A pesar de los esfuerzos recientes por aclarar y sanear la situación de la tenencia de la tierra y los bosques, sigue existiendo mucha sobreposición respecto a lo que son áreas protegidas, territorios indígenas, concesiones madereras, propiedades agropecuarias, concesiones mineras y áreas usadas por productores informales de madera y recolectores de castaña y palmito. Esta situación genera conflictos interminables los que para su solución regularmente requieren la intervención de las entidades estatales, tanto nacionales como locales.

En comparación con otros países tropicales, el porcentaje de bosques deforestados anualmente en las tierras bajas de Bolivia es relativamente bajo. Entre 1985 y 1990, en la parte amazónica de la región, donde está la mayor parte de los bosques, únicamente el 0,2% de los bosques había sido eliminado cada año (CUMAT 1992). Sin embargo, en los últimos años la deforestación ha aumentado de forma notable, sobre todo en el departamento de Santa Cruz. La tasa anual de deforestación subió de unas 40.000 hectáreas en 1985-90 a 78.000 hectáreas en 1989-92 y 117.000 hectáreas en 1992-94 (Pacheco 1998). La mayor parte de este aumento se explica por la

expansión de la producción de soya en el área de Pailón - Los Troncos en el mencionado departamento, aunque en menor medida también es responsable la ampliación de cultivos de los pequeños colonizadores del noreste y norte de Santa Cruz, norte de La Paz y el Chapare en Cochabamba, y las presiones de las haciendas ganaderas grandes y medianas en el este de Santa Cruz.

En lo que concierne a la degradación forestal, en tanto la tala suele ser altamente selectiva, con sólo unos pocos metros cúbicos de madera aprovechados por cada hectárea, el daño mecánico a los árboles no aprovechados tiende a ser bajo (Gullison y Hardner 1993). Sin embargo, algunas especies, como la mara y el cedro, están siendo aprovechadas a niveles insostenibles, con escasos esfuerzos dirigidos a garantizar su futura regeneración, por lo que su agotamiento comercial parece ser una realidad cercana. Además, aunque pueda parecer contradictorio, la naturaleza tan selectiva del aprovechamiento limita la regeneración de algunas de esas especies, las cuales requieren claros forestales grandes para poder desarrollarse.

Las prácticas actuales de aprovechamiento también afectan en forma negativa a las poblaciones de ciertos mamíferos y aves, en parte como resultado directo del aprovechamiento mismo de la madera y en parte debido a la cacería de animales para alimentar a los trabajadores de las empresas forestales (López 1993). En algunos casos, las poblaciones de peces han sido diezmadas por la utilización de ochoó en la construcción de puentes provisionales para transportar la madera, ya que esta especie contiene sustancias tóxicas para ellos. Las empresas madereras también construyen muchos caminos forestales que facilitan la tala subsecuente por pequeños productores campesinos.

El ejercicio más importante de planeación del uso del suelo realizado hasta ahora en las tierras bajas ha sido el Plan de Uso del Suelo de Santa Cruz (PLUS). Este plan fue formulado por el gobierno departamental, con el apoyo de empresas consultoras alemanas. Como resultado de esa iniciativa, en 1995, el gobierno nacional emitió un decreto reglamentando el uso del suelo en Santa Cruz

a una escala de 1/250.000, acompañado por un mapa y un anexo técnico donde se especifica el uso apropiado del suelo para cada área. Se supone que el PLUS debe servir como guía para la futura planeación gubernamental y para orientar la asignación del crédito agropecuario (CORDECRUZ -KfW- Consorcio IP/CES/KWC 1995). Un decreto similar aprobando un plan de uso del suelo para el Departamento de Pando se aprobó en septiembre de 1996 y actualmente existen iniciativas en marcha en los otros departamentos de las tierras bajas, que están siendo desarrolladas con el apoyo del gobierno holandés y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

#### 4. La descentralización en Bolivia

De manera similar a muchos países latinoamericanos, Bolivia tiene una larga historia de gobiernos altamente centralizados. Tradicionalmente, el gobierno central en La Paz tomaba las decisiones más importantes. También designaba a la máxima autoridad a nivel departamental, el Prefecto—quien se dedicaba principalmente a asuntos de orden público—, y a los alcaldes municipales. Los gobiernos municipales sólo tenían jurisdicción sobre las áreas urbanas, sus presupuestos eran ínfimos y su única responsabilidad efectiva era mantener la infraestructura urbana. Aunque la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 les proporcionaba algunas responsabilidades más amplias, en la práctica el gobierno central restringía sus oportunidades de participar en aquellas actividades.<sup>3</sup>

3 Por ejemplo, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 otorgó a los gobiernos locales un mandato general para preservar el medio ambiente, controlar la contaminación y mantener el equilibrio ecológico, aunque esto nunca se tradujo en acciones o responsabilidades concretas. De igual forma, el decreto de implementación de la Ley del Medio Ambiente de 1992 se refiere a la necesidad de que los gobiernos municipales elaboren planes de acción ambiental, pero esa disposición nunca se llegó a aplicar.



En este contexto general, las tierras bajas como región fueron marginadas de la toma de decisiones nacional por su limitada importancia económica y escasa población. La situación se mantuvo así hasta los años setenta, cuando el rápido avance de la explotación de petróleo y gas natural, la agricultura empresarial y la producción de madera redefinieron el poder político y económico de la región.

Sin embargo, no fue hasta finales de esa década cuando el gobierno dio su primer paso significativo hacia la descentralización, en respuesta a la creciente presión de diferentes grupos regionales, estableciendo Corporaciones Departamentales de Desarrollo para llevar a cabo la planificación regional e invertir en proyectos de desarrollo. Los ingresos de dichas corporaciones provenían principalmente de las regalías del petróleo, gas, minerales y madera, además del presupuesto nacional. Hacia 1992, todas las Corporaciones de Desarrollo juntas tenían un presupuesto de inversión de \$us 114 millones (Blanes 1993). Los departamentos como Santa Cruz, que recibían regalías substanciales por gas y petróleo, desarrollaron corporaciones bastante fuertes; mientras que en los departamentos más pobres, como Beni y Pando, éstas permanecieron débiles. Dentro de cada departamento, las capitales y ciudades más importantes se vieron beneficiadas en mucha mayor proporción que las áreas rurales y las provincias marginales.

Las Corporaciones de Desarrollo dieron a las élites de las tierras bajas nuevas oportunidades de influencia política al incorporar representantes locales a sus juntas directivas. Sin embargo, el Gobierno central siguió nombrando a los presidentes de las corporaciones y nunca hubo —como no las hay hasta la fecha— elecciones para elegir a las autoridades departamentales.

Quince años más tarde, a mediados de los años 90, el Presidente de la República Gonzalo Sánchez de Lozada hizo de la descentralización uno de los temas centrales de su gobierno. Incidió en esa decisión la creciente presión de grupos de distintas

regiones que demandaban una mayor autonomía y control sobre sus recursos, la adopción de reformas descentralizadoras en los países vecinos y la tendencia general de parte de las agencias internacionales de financiamiento por favorecer ese tipo de medidas. Como se mencionó anteriormente, el primer gran paso hacia la descentralización bajo el gobierno de Sánchez de Lozada provino con la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, que cambió de manera radical el papel de los gobiernos municipales. Este cambio fue seguido por la Ley de Descentralización Administrativa, que modificó la estructura y funciones de las prefecturas departamentales.

La Ley de Participación Popular amplió la jurisdicción de los gobiernos municipales más allá de los radios urbanos, pasando a incluir por primera vez todo el territorio que abarcaban las anteriores secciones provinciales. Al mismo tiempo, la LPP delegó a los municipios la responsabilidad de la gestión de las escuelas locales, los servicios de salud, los caminos y el agua potable (SPP 1994). Para financiar estas actividades, asignó el 20% del presupuesto nacional a los gobiernos municipales; este monto se distribuyó entre los municipios en proporción a su número de habitantes. Los impuestos sobre los inmuebles urbanos y rurales también fueron traspasados a las municipalidades, las mismas que ahora administran su recaudación.

La ley buscó introducir el control de las comunidades locales sobre los gobiernos municipales, reconociendo a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), permitiéndoles influir en las decisiones sobre la inversión municipal y elegir Comités de Vigilancia para monitorear las finanzas municipales. Por ley, las organizaciones campesinas locales, los comités urbanos vecinales y las organizaciones indígenas pueden ser reconocidas como OTBs únicamente registrándose como tales.

Inicialmente, muchas organizaciones campesinas e indígenas se opusieron al concepto de OTB porque creían (a veces acertadamente) que el Gobierno buscaba crear estructuras paralelas

para competir con los sindicatos rurales y las organizaciones indígenas tradicionales, que habían fungido como cuasi-gobiernos a nivel comunal, por lo menos desde la Revolución Nacional de 1952. Sin embargo, en muchos casos, su posición cambió al menos parcialmente cuando se vio que los propios sindicatos y capitanías se podían registrar como OTBs, y que, en efecto, la nueva ley fortalecía su situación legal y su legitimidad, aunque bajo un nombre diferente.

En la actualidad, según la ley, cada Gobierno Municipal debería producir un Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de mediano plazo, que oriente los Planes Operativos Anuales (POAs). También establece que tanto el primero como los segundos se deberían formular utilizando metodologías participativas. Se supone que es responsabilidad de los Comités de Vigilancia y de las OTBs, apoyados por el Gobierno central, asegurar que ello realmente sea así y que el presupuesto efectivamente se invierta conforme a los POAs.

Gracias a la Ley de Participación Popular, en años recientes, los Gobiernos Municipales han manejado una proporción cada vez mayor de la inversión pública en Bolivia. Para promover la implementación de la ley, el Gobierno central creó la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP) y asignó recursos substanciales para difundir información referida a esta disposición, proporcionando a los gobiernos municipales entrenamiento en planeación y administración, y contratando consultores para ayudar a los gobiernos locales en la formulación de sus planes. Los cambios también otorgaron a los gobiernos municipales mayor poder político y fortalecieron su posición para negociar con otros actores.

La Ley de Descentralización Administrativa complementó a la Ley de Participación Popular, aunque sus efectos fueron menos dramáticos. Dicha ley eliminó las Corporaciones de Desarrollo y transfirió sus responsabilidades y activos a las Prefecturas, las cuales en adelante deberían involucrarse más en asuntos técnicos,

además de mantener su papel tradicional de garantizar el orden público. Esta disposición también estableció la figura de los Consejos Departamentales, cuyos representantes son elegidos por los Concejos Municipales de cada provincia, para supervisar la labor de las Prefecturas.

### **5. La descentralización de la gestión de los recursos naturales en Bolivia antes de la Ley Forestal de 1996**

Si bien la descentralización de la gestión de los recursos naturales se explica en parte por el proceso general de descentralización arriba descrito, también es resultado de las luchas regionales en favor de que una mayor parte de los beneficios de la actividad maderera se mantuviera en las regiones forestales, y del creciente consenso internacional sobre la necesidad de que las poblaciones locales participen en el manejo de los recursos forestales y las áreas protegidas de sus jurisdicciones.

La Ley de Participación Popular no entregó a los gobiernos municipales ninguna nueva función explícita relacionada con el manejo de los recursos naturales.<sup>4</sup> Sin embargo, contribuyó de forma indirecta para que algunos gobiernos municipales se involucraran más en asuntos de recursos naturales, ya que al incrementar su poder, las otras entidades públicas, ONGs y agencias donantes les han comenzado a buscar más como socios en proyectos ambientales. También es posible que su mayor poder político haya hecho que las entidades públicas nacionales los tomen más en cuenta en relación a los conflictos sobre el control de los recursos que se presenten, aunque eso está menos claro.

---

<sup>4</sup> No obstante, una cláusula poco conocida del decreto de implementación de las leyes de Descentralización Administrativa y de la de Participación Popular, emitido a finales de 1995, sí encomendó a los gobiernos municipales la tarea de formular Planes de Uso del Suelo (MASRENA 1997).

Desde que fue promulgada la Ley de Participación Popular, los municipios han destinado la mayor parte de sus energías y recursos a la educación, la salud, los caminos, la infraestructura urbana y la provisión de agua. En Bolivia en su conjunto, esos servicios recibieron más del 90% de las inversiones municipales en 1995. Únicamente entre el 1 y el 2% de sus presupuestos fueron destinados a la gestión de recursos naturales o a actividades agrícolas (Rojas 1996). Pero aun esta cantidad limitada representó un incremento importante en comparación con sus ínfimos gastos anteriores a 1994. Nuestros estudios de caso sugieren que dicho gasto se sigue incrementando rápidamente.

En cuanto a las luchas por participar en los beneficios de la actividad maderera, durante casi cuarenta años las organizaciones regionales han peleado por una mayor incidencia en la formulación de las políticas forestales y por la asignación de fondos provenientes de regalías madereras a las regiones con mayores recursos forestales.

Desde su formación en 1957, el "Comité pro Santa Cruz", más conocido como el "Comité Cívico", encabezó buena parte de estos movimientos (Sandóval 1985). Existen comités tanto a nivel departamental como provincial, en los cuales participan representantes de organizaciones empresariales, comerciales, profesionales y sociales y de gobiernos locales, y en su conjunto constituyen una fuerza poderosa al interior del departamento. En los años sesenta y setenta, los comités cívicos de Santa Cruz mostraron una gran beligerancia en exigir que el Gobierno nacional estableciera un sistema de regalías para los recursos naturales del departamento, y que parte de éstas fueran destinadas a las provincias donde esos recursos se extraían. Comités cívicos similares fueron establecidos en el Departamento del Beni en 1967 (ILDIS/CIDDEBENI 1989).

En ese contexto, a partir de 1979 los comités cívicos y gobiernos municipales de San Borja y San Ignacio de Moxos en el Beni lucharon por aumentar los beneficios que debía dejar a las comunidades locales el aprovechamiento de la madera realizado

por las grandes empresas madereras de Santa Cruz. Para respaldar sus demandas, estos comités bloquearon caminos, organizaron manifestaciones y enviaron peticiones al Gobierno nacional.

Resulta difícil caracterizar a las fuerzas sociales presentes detrás de estos movimientos. En el caso del Beni, existía un consenso muy amplio de que no era justo que llegaran empresas de Santa Cruz para explotar su madera, sin dejar prácticamente nada a cambio, ni que el Gobierno nacional los marginara de la toma de decisiones sobre el sector. Muchas organizaciones comunitarias, comerciales, sociales y profesionales participaron en estos movimientos sin tener necesariamente algún interés material directo en el sector forestal. Por otro lado, había otros participantes en estos movimientos, como los madereros benianos, quienes en parte pudieron haber estado motivados por un deseo de incrementar su propio acceso a la madera del departamento y limitar la competencia externa de los madereros cruceños.

Finalmente, en 1982 y después de tres años de lucha, los benianos y cruceños lograron que el Gobierno estableciera una regalía maderera del 11% para apoyar al desarrollo regional. En el Beni, las empresas madereras empezaron a pagar estas regalías casi de inmediato directamente a oficinas locales, las que las utilizaron para financiar infraestructura y servicios en las provincias forestales. En Santa Cruz y los otros departamentos, el pago de las regalías no se hizo efectivo hasta varios años después y, cuando finalmente se concretó, el control sobre los fondos se centralizó en la capital departamental, y con frecuencia los fondos se utilizaron para fines ajenos al desarrollo local. En esos departamentos, la población local se mantuvo inconforme y siguió presionando para que las provincias forestales recibieran mayores beneficios de la actividad maderera.

Hacia mediados de los años ochenta, el Beni se encontró otra vez en primer plano en los esfuerzos por descentralizar el servicio forestal nacional (Centro de Desarrollo Forestal, CDF) y

crear una política forestal departamental. Esta iniciativa nació a raíz de un simposio sobre "Recursos Forestales y Desarrollo Regional en Beni" realizado en 1985, que contó con la participación de los representantes benianos en el Congreso Nacional, el gobierno local, los comités cívicos, la cámara forestal, las universidades, y las ONGs, entre otros. Después del simposio, el Gobierno Departamental del Beni estableció una Comisión Forestal Interinstitucional para formular una política forestal regional, la misma que fue respaldada posteriormente por medio de una resolución prefectural. Entre las propuestas de la comisión figuraban: 1) aumentar la presencia física del CDF en el departamento, hacerlo más autónomo y ponerlo bajo el control de una junta directiva departamental; y 2) permitir el aprovechamiento de la madera en el bosque Chimanes, uno de los más grandes del departamento, pero únicamente bajo normas estrictas que lo convirtieran en un modelo de gestión forestal sostenible (Navia 1989).

Igual que con iniciativas anteriores, el movimiento beniano utilizó varias tácticas de presión para descentralizar el CDF, y fue acompañado por un esfuerzo similar en Santa Cruz. Ambos departamentos lograron la desconcentración y la descentralización parcial de los dos CDFs departamentales en 1986. Sin embargo, esos cambios no lograron hacer de los CDFs instituciones más eficientes o efectivas, y en los años siguientes mantuvieron su negativa reputación de corrupción, abiertamente politizados y poco eficaces (Quiroga y Salinas 1996).

En los años noventa, el principal foco de los movimientos regionales pasó del Beni a Santa Cruz y el norte de La Paz. Allí, los gobiernos municipales y comités cívicos provinciales se organizaron para demandar mayores beneficios de las empresas madereras y de los gobiernos departamentales, y establecieron trancas en los caminos para recaudar dinero de los camiones madereros que pasaban por sus respectivas jurisdicciones.

Estos conflictos, junto con la mora de muchas empresas en el pago de sus regalías madereras, hicieron que para 1993 el Go-

bierno y las empresas madereras de Santa Cruz acordaran que éstas pagarían en especie directamente a las provincias en las que se hacía el aprovechamiento el 80% de las regalías adeudadas. Esto permitiría que, por un lado, las compañías proporcionarían beneficios tangibles a las comunidades locales, en tanto que al mismo tiempo se reducía el costo real de las regalías a las empresas madereras, ya que las mismas no tenían dificultad para inflar los valores que declaraban por los bienes y servicios que entregaban por concepto de pago de regalías (Quiroga y Salinas 1996).

Un último factor, aunque de menor importancia, que influyó en la descentralización de la gestión de recursos forestales antes de la aprobación de la Ley Forestal en 1996, fue el creciente consenso internacional en favor de la participación comunitaria en la administración de las áreas protegidas.

Hasta 1993, además de encargarse del sector forestal productivo, el CDF también administraba las áreas protegidas, por lo que la discusión anterior en cuanto a la descentralización del CDF se aplica tanto a las áreas protegidas como a la explotación maderera. Empero, después de la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro en 1992, el Gobierno nacional aprobó su primera Ley General del Medio Ambiente, que estableció formalmente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Poco después, creó el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) y transfirió el control del SNAP a la recién formada Dirección Nacional de Conservación de Biodiversidad (DNCB) de ese Ministerio (Heinrich y Eguivar 1996).

Desde su formación, la DNCB (recientemente renombrada Dirección General de Biodiversidad, DGB) se ha caracterizado por ser muy centralizada y ha tenido oficinas únicamente en la capital nacional. Sin embargo, su primer director, Mario Baudoin, estaba muy consciente de que había un consenso internacional cada vez más amplio de que para lograr una conservación efectiva era necesario que las comunidades locales participasen en la gestión de las áreas protegidas aledañas, y eso le llevó a promover la



creación de comités de gestión locales de carácter consultivo para cada área. Esta iniciativa continuó bajo la siguiente administración y, hoy en día, la mayoría de las áreas protegidas cuentan con comités de gestión, aunque su grado de dinamismo y legitimidad es bastante variable. Legalmente, el papel de estos comités es bastante limitado. Sin embargo, en algunos casos han logrado rebasar los límites formales y ejercer un control significativo sobre algunas decisiones importantes.<sup>5</sup>

## 6. La Ley Forestal de 1996 y su implementación

Entre 1991 y 1996, el Congreso boliviano debatió ampliamente sobre el contenido de una nueva Ley Forestal, que finalmente se aprobó en julio de 1996 (Pavez y Bojanic 1998). Dos temas importantes en el debate fueron: ¿qué marco institucional hacía falta para estructurar la participación del sector público en la gestión forestal, y cómo deberían ser distribuidos entre los diferentes beneficiarios potenciales los ingresos generados por impuestos sobre la actividad forestal? En particular, a raíz de la Ley de Participación Popular de 1994 era lógico preguntar qué papel deberían desempeñar los gobiernos municipales en la administración forestal y qué porcentaje de los ingresos fiscales forestales deberían percibir las municipalidades.

Los debates sobre el marco institucional y el papel de los gobiernos municipales nunca adquirieron la relevancia de otros temas, como la conveniencia de privatizar o no los bosques o cuál debería ser el monto de la patente forestal. Sin embargo,

---

5 El ejemplo más claro de la influencia que han logrado las poblaciones locales para la administración de Áreas Protegidas lo constituye el Parque Nacional Kaa-Iya, puesto que la organización tradicional del pueblo izozeño —la Capitania—, ha sido designada formalmente como responsable de la administración de este parque de más de tres millones de hectáreas.

durante las discusiones surgieron diferencias notables en cuanto a los primeros aspectos. Un grupo encabezado por el diputado George Prestel luchó por otorgar a los gobiernos municipales un papel fundamental en la administración de los bosques fiscales, por facilitar el acceso a los bosques a agrupaciones locales, por transferir parte de los ingresos fiscales forestales a los municipios y por entregarles competencias de fiscalización a las empresas madereras. Prestel proviene del este de Santa Cruz, donde los pequeños y medianos productores informales de la madera tienen mucha presencia y los gobiernos locales y comités cívicos han luchado por recibir mayores beneficios de la actividad maderera, por lo que fue sensible a esas inquietudes. Aparentemente, la principal oposición a Prestel en estos aspectos vino de la Cámara Nacional Forestal (CNF), representante de las empresas madereras grandes. La CNF percibía a los gobiernos municipales como amenazas potenciales a sus intereses, y algunos de sus funcionarios temían que las municipalidades fuesen controladas por motosierristas y otros productores informales, quienes competirían con las empresas grandes, y utilizarían cualquier poder adicional que les fuera entregado para crear problemas a los socios de la Cámara.

En cuanto a la estructura de la administración pública forestal a nivel nacional, un grupo de políticos, burócratas y organizaciones de la sociedad civil proponía la creación de un Servicio Forestal Nacional —una especie de CDF reformado—, mientras que otro grupo favorecía la formación de una “Superintendencia Forestal” independiente, siguiendo el modelo de las superintendencias financieras y de servicios públicos. Este último grupo propuso que la Superintendencia Forestal se dedicara a asignar concesiones forestales, recaudar ingresos forestales, evaluar y aprobar planes de manejo y verificar la implementación de esos planes.

El resultado final de estos debates fue que el Congreso otorgó a los gobiernos municipales una serie de poderes y beneficios en el ámbito forestal sin precedentes en América Latina (MASRENA

1997). Bajo la Ley Forestal de 1996 y sus reglamentos, las municipalidades deberán recibir el 25% de las patentes forestales y de las regalías por el aprovechamiento forestal, destinados a promover el manejo sostenible de los bosques y para infraestructura social. Asimismo, los municipios pueden solicitar y administrar hasta el 20% de bosques fiscales como reservas forestales municipales a ser aprovechados por Agrupaciones Sociales del Lugar (ASLs), al mismo tiempo que deben velar por el fiel cumplimiento de los planes de manejo y los reglamentos forestales por parte de los titulares de las concesiones madereras y de los aserraderos.

Para poder cumplir con estas responsabilidades, la ley prevé que las municipalidades establezcan Unidades Forestales Municipales (UFMs) dentro de los seis meses posteriores a la recepción de sus primeros ingresos por concepto de patentes y regalías. Estas UFMs pueden ser creadas tanto por municipios individuales como por "mancomunidades" de varios municipios que se asocian para ese fin. Las UFMs tienen como funciones: identificar y solicitar bosques fiscales para las reservas forestales municipales; prestar apoyo a las ASLs en la elaboración e implementación de sus planes de manejo; inspeccionar las actividades de las concesiones forestales y los aserraderos; otorgar permisos para pequeños desmontes y aprovechamientos; promover la reforestación y la agroforestería; y establecer registros de plantaciones forestales, agroforestales, bosques nativos y rodales semilleros en propiedades privadas. También, tienen el derecho de intervenir para detener actividades que representen amenazas inmediatas para los bosques. En caso de que los municipios no logren crear UFMs y cumplir con sus responsabilidades, el Gobierno nacional puede suspender la entrega de las patentes forestales y otros fondos, a la vez que las atribuciones de los gobiernos municipales se traspasan hacia los organismos centrales.

A nivel nacional, el Congreso optó por la creación de una Superintendencia Forestal, aunque asignó algunas funciones relacionadas con el sector forestal a los ministerios de Agricultura

(MAGDR) y Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA). También concedió a las prefecturas potestades para el desarrollo de planes forestales departamentales, actividades de investigación y extensión forestal, la implementación de proyectos de inversión y el desarrollo de programas para fortalecer la capacidad de las UEMs.

De acuerdo con la Ley Forestal, le compete a la Superintendencia Forestal ayudar a determinar las funciones exactas de los gobiernos municipales y monitorear su desempeño. Por lo general, se espera que los gobiernos municipales que sospechen que alguna concesión maderera esté violando las normas forestales soliciten la intervención de la Superintendencia Forestal, en lugar de intervenir ellos de forma directa.

La ley también estipula que el proceso de asignar bosques fiscales a las ASLs empieza por la identificación y mapeo de todos los bosques fiscales por parte del MDSMA. Una vez realizado esto, el MDSMA, junto con los gobiernos municipales, debe proporcionar a la Superintendencia Forestal una lista de áreas adecuadas para reservas forestales municipales. Con base en esa lista, los concejos municipales solicitan áreas específicas para distintas ASLs. Finalmente, esas solicitudes son aprobadas por los Comités de Vigilancia Municipal, y la Superintendencia Forestal asigna los bosques a los grupos indicados.

La Ley Forestal plantea, asimismo cambios significativos en lo que concierne a la asignación y duración de las concesiones forestales y el sistema de tributación forestal. Anteriormente, la mayor parte de las áreas de corte asignadas eran de corto plazo y no podían ser vendidas ni transferidas. Ahora, deben prevalecer las concesiones forestales de 40 años, renovables siempre y cuando los concesionarios observen sus planes de manejo y las normas forestales. Estas concesiones pueden ser vendidas o heredadas.

Las empresas madereras que ya tenían áreas de corte bajo el viejo sistema tienen la opción de pasar al nuevo régimen, para lo que deben declarar cuáles de sus áreas quieren convertir a con-

cesiones forestales. Pueden optar, también, por seguir operando bajo el anterior régimen de propiedad y tributación hasta el vencimiento de su contrato, o pueden permitir que sus áreas de corte se reviertan al Estado. En principio, las áreas revertidas que no se encuentren en propiedad privada, territorios indígenas o áreas protegidas quedarán disponibles para convertirse en reservas municipales o serán subastadas como concesiones a otras empresas. Como se mencionó, los gobiernos municipales tienen la prerrogativa de solicitar un área de hasta el 20% de los bosques fiscales de su jurisdicción, sobre la que tienen derecho antes de que se ofrezcan los bosques fiscales a nuevos concesionarios.

Asimismo, a partir de la Ley Forestal los propietarios privados y los pueblos indígenas con territorios legalmente reconocidos, tienen por primera vez el derecho de aprovechar los recursos forestales existentes en sus tierras, aunque para ello deben seguir un plan de manejo aprobado y pagar regalías por el área de la que se extraigan anualmente los productos forestales.

La ley reemplaza la mayoría de los impuestos forestales con base en volumen por una patente forestal calculada sobre la superficie de la concesión. Esta patente es de por lo menos \$us 1 por hectárea para concesiones madereras y de \$us 0,30 por hectárea para concesiones de productos forestales no-maderables como la castaña y el palmito. Esto les da a las empresas forestales un incentivo para reducir el tamaño de sus concesiones.

Como ya se señaló anteriormente, un resultado de los cambios en el sistema de tributación forestal y los esfuerzos para eliminar la superposición entre concesiones forestales y propiedades privadas, territorios indígenas y áreas protegidas, es que en los dos años posteriores a la aprobación de la ley, la superficie bajo control de las empresas madereras se redujo de 21 a 5,6 millones de hectáreas. De éstas, 2,8 millones de hectáreas están ubicadas en el departamento de Santa Cruz, 1,5 millones de hectáreas se encuentran en Pando y 890.000 hectáreas están en Beni (Superintendencia Forestal 1998a).

El primer Superintendente Forestal fue nombrado en marzo de 1997, y en mayo del mismo año se inauguraron las oficinas nacionales de la Superintendencia Forestal en Santa Cruz. En los meses siguientes, la Superintendencia estableció oficinas locales y unidades operativas de bosque en muchas de las jurisdicciones de los principales municipios productores de madera.

No fue sino hasta fines de 1997 que se comenzaron a entregar a los municipios montos importantes de dinero por concepto de patentes de aprovechamiento forestal. En su conjunto, en el año se entregaron unos Bs 4.575.000 (\$us 870.000) a unos 37 municipios en las tierras bajas, con un promedio de Bs 123.670 (\$us 23.500) por municipio (Superintendencia Forestal 1998b).

El proceso de identificación y mapeo de los bosques fiscales disponibles, para ser solicitados por los gobiernos municipales para las ASLs, ha avanzado con mayor lentitud. Durante toda la primera mitad de 1998 todavía se mantuvo bajo discusión si esa labor iba a ser realizada por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) o por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

En el momento que se hicieron los estudios de caso, varios de los municipios recién habían formado sus Unidades Forestales Municipales (UFMs) o estaban en proceso de hacerlo. En general, sólo se formaron UFMs en aquellos municipios con mayor producción de madera y/o de productos no maderables.

## 7. La selección y metodología de los estudios de caso

La investigación que se recoge en este libro fue realizada en cuatro etapas y momentos distintos.

En diciembre de 1996, Pablo Pacheco y Raúl López realizaron una primera misión exploratoria a los municipios de Rurrenabaque, Santa Rosa y Yapacaní. De allí surgieron algunas

de las inquietudes e hipótesis iniciales que guiaron nuestra discusión para encarar las etapas posteriores.

Posteriormente, en febrero y marzo de 1997, David Kaimowitz, Pablo Pacheco y Cristian Vallejos entrevistaron a informantes clave de agencias gubernamentales, proyectos forestales, organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales, centros de investigación, gobiernos municipales, empresas madereras y organizaciones indígenas y de pequeños productores campesinos en las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Trinidad. Estos informantes fueron consultados sobre sus opiniones respecto al proceso de descentralización y algunas de las experiencias que habían tenido y/o conocido. Ello permitió comprender mejor el marco legal e institucional del proceso de descentralización y las percepciones de los actores clave a nivel nacional y departamental. Algunas conclusiones y experiencias mencionadas en las entrevistas se recogen en el capítulo final de este libro. Entre la primera y la segunda etapa, se entrevistó a un total de 66 individuos.

En mayo y junio de 1997, Montgomery Roper formuló una primera guía para los estudios de caso municipales y la probó en un caso piloto en San Ignacio de Moxos, en el Beni. Este ejercicio previo sirvió como base para la formulación de una guía final para los estudios de caso en un taller realizado en noviembre del mismo año, el mismo que contó con la participación de los autores de los estudios de caso contenidos en este libro. La guía de investigación resultante estuvo orientada a recopilar información sobre:

- La geografía, ecología y población del municipio
- La historia del municipio y sus principales actividades económicas
- Los rasgos básicos de su sector forestal
- Los grupos de poder dentro del Gobierno Municipal y su evolución a partir de la Ley de Participación Popular
- El marco institucional general a nivel municipal
- El proceso de planificación y las prioridades de desarrollo municipal

- La capacidad municipal y de las autoridades indígenas en relación a la problemática forestal
- Los ingresos percibidos por los gobiernos municipales provenientes de la actividad forestal
- Las percepciones sobre la temática forestal de los funcionarios municipales y de representantes de las organizaciones sociales del municipio
- Las actividades de los gobiernos municipales, oficinas de la Superintendencia Forestal y otras iniciativas institucionales y de organizaciones sociales en relación a: reforestación, agroforestería, manejo de bosques naturales, áreas protegidas, planeación del uso del suelo, consolidación de los territorios indígenas, y construcción y mantenimiento de caminos
- La evolución del acceso a los recursos forestales de parte de distintos grupos de productores; y
- Los conflictos sobre los recursos forestales y el papel que han desempeñado en esos conflictos los gobiernos municipales, oficinas de la Superintendencia Forestal, autoridades indígenas y otras organizaciones sociales

Para entender mejor la diversidad de situaciones existentes en la región, se buscó seleccionar municipios que fuesen representativos de las distintas realidades subregionales en cuanto a:

- Condiciones ecológicas
- Composición étnica
- Tipos de explotación forestal dominante
- Presencia de áreas protegidas
- Condiciones de tenencia de la tierra
- Tipos de explotación agropecuaria dominante
- Nivel de desarrollo turístico

Con base en estos criterios, se decidió realizar estudios de caso en los municipios de Ascensión de Guarayos, Samaipata y San Ignacio de Velasco en Santa Cruz, Ríberalta y Rurrenabaque en Beni y Villa Tunari en Cochabamba, además del estudio reali-



zado previamente en San Ignacio de Moxos. En este trabajo participaron Alan Bojanic, Gonzalo Flores, James Johnson, David Kaimowitz, Pablo Pacheco, Iciar Pavez, Cristian Vallejos y Róger Vélez. Posteriormente, Pablo Pacheco realizó un estudio de caso adicional en el departamento de Pando, e Iciar Pavez en el municipio de Santa Rosa, en Santa Cruz. Sentimos que la única problemática importante de las tierras bajas que no se ha logrado recoger adecuadamente con esta selección de casos ha sido la de la región chaqueña.

Para cada estudio de caso se hizo un trabajo de campo de aproximadamente dos semanas y se entrevistaron un promedio de 25 personas, incluyendo funcionarios de los gobiernos municipales, representantes de la Superintendencia Forestal, técnicos de ONGs y proyectos internacionales, dirigentes de organizaciones campesinas, indígenas y empresariales, productores forestales y agropecuarios, dueños de establecimientos turísticos y otros representantes de organizaciones locales relevantes.

La mayor parte del trabajo de campo fue llevado a cabo apenas un año y medio después de la aprobación de la Ley Forestal y cuatro años después de la Ley de Participación Popular. De hecho han sucedido varios cambios entre noviembre de 1997 y el período de edición de este libro, por lo que ha sido necesario actualizar varios aspectos considerados en los casos y en las conclusiones finales de este trabajo.