

## Conclusiones

---

Como comentamos en la introducción, el trabajo de campo para la elaboración de los estudios de caso presentados se llevó a cabo un año y medio después de la aprobación de la nueva Ley Forestal, y cuando el proceso global de descentralización en Bolivia llevaba menos de cinco años desde su inicio. Por eso, aunque pueda parecer todavía prematuro analizar los impactos de estas reformas, y/o predecir los efectos de estos cambios, estamos convencidos de que ya existen suficientes señales sobre el curso de los procesos para poder sacar algunas conclusiones tentativas. Esa es la intención de este capítulo a partir de un balance comparativo sobre las distintas temáticas de análisis que han sido privilegiadas en esta investigación.

Un desafío mayor es el hecho de que el carácter tan dinámico del tema tratado amenaza con desactualizar cualquier estudio, aun antes de ser publicado. De hecho, los cambios ocurridos entre noviembre de 1997, cuando se realizó la mayor parte del trabajo de campo, y el momento de editar este libro, nos forzaron a actualizar varios aspectos de los casos y de las conclusiones, y seguramente ocurrirán otros sucesos que posiblemente modifiquen algunos de los hechos analizados antes de que usted pueda leer este libro. No obstante, sentimos que gran parte de la información y argumentos que presentamos reflejan las tendencias

fundamentales y de largo plazo. Por eso mismo, aunque muchos detalles seguramente van a seguir cambiando, consideramos que se puede aprender mucho del análisis de estas dinámicas.

La diversidad de situaciones encontradas en los municipios estudiados nos obliga a reconocer las especificidades de cada uno de ellos en cuanto a su estructura productiva y sistemas de tenencia, los agentes que utilizan los recursos forestales, el comportamiento de la élite local y el grado de avance en la gestión forestal. Sin embargo, ese mosaico de situaciones particulares no debe hacernos perder de vista que también existe un conjunto de características que resultan comunes a todos ellos, las que de alguna manera también son compartidas por la mayoría de los municipios de las tierras bajas entre ellas: 1) su dinámica económica depende en parte de los recursos forestales, maderables o no maderables; 2) han habido fuertes conflictos por el acceso a tierras, recursos forestales y su aprovechamiento; y 3) las municipalidades han asumido un papel más activo en temas vinculados con la gestión forestal y existe cada vez un mayor apoyo de entidades públicas y privadas a las iniciativas locales de manejo y conservación de los bosques.

Este capítulo está organizado en dos partes. En la primera, presentamos nuestras conclusiones relacionadas con los cambios en el poder local y la equidad. Allí discutimos temas vinculados con los cambios en el control sobre el poder político local, el papel de los gobiernos municipales en los distintos conflictos por acceso a los recursos forestales, la participación ciudadana en los procesos de planificación municipal y el proceso de transferencia de las patentes forestales a las municipalidades y el uso de esos recursos.

En la segunda parte presentamos conclusiones sobre los impactos de la descentralización de la gestión forestal sobre la conservación y el manejo sostenible de los bosques. En ese orden, revisamos las experiencias iniciales relacionadas con el conocimiento de los gobiernos municipales de la legislación forestal y

su capacidad para llevar a cabo actividades relacionadas con la gestión forestal. Luego, analizamos las experiencias específicas de los municipios en relación al manejo forestal, en la planeación del uso del suelo y el manejo de áreas protegidas. Después discutimos el papel de los municipios frente a amenazas concretas que se ciernen sobre los bosques, como la deforestación con fines agropecuarios, la expansión de la red vial y el desarrollo petrolero.

## 1. Poder local y equidad

### 1.1 Actores locales y gobiernos municipales

Los procesos de descentralización afectan inevitablemente el balance de poder entre los distintos grupos que utilizan y/o pretenden utilizar los recursos naturales, lo que a su vez tiene fuertes implicaciones en las perspectivas de conservación de esos recursos. En ese sentido, si por ejemplo la descentralización ayuda a consolidar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y éstos, a su vez, conservan sus recursos de manera más efectiva, la descentralización habrá apoyado la conservación de forma indirecta, aunque esa no haya sido su meta explícita. En otra dirección, si la descentralización fortalece a una élite local que se dedica a depredar los recursos forestales, sus resultados pueden tener el efecto opuesto.

En ese contexto, el proceso de participación popular y las recientes reformas en la legislación forestal han tenido resultados muy diversos en las tierras bajas según las características de cada municipio. En ciertos casos han abierto nuevas oportunidades para algunos grupos tradicionalmente marginados del sistema político local, como los pueblos indígenas, pequeños productores campesinos y productores locales de madera, pero estos grupos no siempre han sido capaces de aprovechar esas oportunidades, o el nuevo contexto institucional no lo ha permitido. En los

casos donde estos grupos no han logrado organizarse de manera efectiva, las élites locales han consolidado su poder. En general, los mayores perdedores parecen haber sido los grupos de élite que residen fuera del municipio, como los empresarios madereros, dueños de aserraderos y grandes ganaderos, aunque sigan ejerciendo una influencia decisiva en muchos municipios.

Como resultado de los cambios asociados a la Ley de Participación Popular, algunos municipios han elegido por primera vez como sus autoridades municipales a indígenas y pequeños productores agrícolas, debido a la fortaleza de las organizaciones locales. En Guarayos, la Confederación de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG) presentó una lista de candidatos en varios partidos lo que les permitió obtener una mayoría en el Concejo Municipal. Los representantes de los pequeños productores de coca ganaron ampliamente en las elecciones municipales en la región del Chapare, y ahora las federaciones campesinas controlan de manera efectiva los tres gobiernos municipales de esa región. Así también, en municipios con importante influencia de colonos, como el caso de Santa Rosa, la Central Campesina fue capaz de hacer replegar parcialmente a las élites tradicionales que residen en la capital municipal. En San Ignacio de Moxos, la obtención de derechos territoriales indígenas sobre un área ha coincidido con iniciativas de gestión de ese mismo territorio por parte del Gobierno del Territorio Indígena Multiétnico (GOTIM) y la conformación de distritos indígenas. En Rurrenabaque, los pequeños y medianos productores locales de madera ejercen un liderazgo importante en el sistema político local, aunque allí las mediaciones partidarias son relativamente fuertes.

En los otros casos, existe una baja presencia indígena o campesina en los concejos municipales, la que no ha sido producto de los esfuerzos directos de sus organizaciones sino el resultado de la actitud de los partidos políticos que escogieron entre sus candidatos a algunos líderes locales para ganar el apoyo de esas poblaciones, aunque varios de ellos simplemente ingresaron como

candidatos suplentes. Esto no siempre representa una ganancia para las organizaciones sociales en la política municipal, aunque en la mayoría de las veces éstos se han mantenido fieles a las organizaciones indígenas o sindicatos campesinos a los que pertenecen.

Si bien las autoridades municipales indígenas y campesinas han demostrado una disposición favorable para apoyar a las iniciativas de gestión forestal de pequeños productores y proyectos de agroforestería comunitaria, lo cierto es que no siempre han sido tan entusiastas en lo que concierne a la creación de territorios indígenas o áreas protegidas. Los indígenas que pertenecen a los gobiernos municipales apoyan las demandas territoriales de sus pueblos, pero tienen limitadas posibilidades para avanzar en sus posiciones, ya que éstas son decisiones que no se procesan al interior del Gobierno Municipal, sino en los niveles departamental y nacional.

El mayor control de las organizaciones indígenas sobre sus territorios puede tener implicaciones ambiguas. En algunos casos incorpora un fuerte sentido de conservación de los recursos naturales, en tanto los gobiernos locales en los territorios indígenas de San Ignacio de Moxos y en el Alto Ivon en Riberalta patrullan sus áreas para impedir la intrusión de empresas madereras, ganaderas o colonos agrícolas. En otros casos, los gobiernos locales indígenas han vendido sus recursos forestales a empresas madereras sin mayor preocupación por la conservación del recurso forestal. Pero, en general, la experiencia sugiere que otorgarle a las comunidades indígenas mayor control sobre sus recursos naturales, y el fortalecer tanto su seguridad de tenencia como sus gobiernos locales, afecta de manera positiva a la conservación de esos recursos.

En otros municipios, la élite tradicional local ha consolidado su dominio gracias a la descentralización. Ello es más frecuente en los municipios de Beni y Pando, donde los sistemas de poder local han sido más rígidos y cerrados, hecho que también se

aplica a la situación que encontramos en Samaipata. En esos municipios, los gobiernos municipales son controlados por grupos de madereros, medianos propietarios agrarios, dueños de aserraderos, propietarios de hoteles y restaurantes y otros profesionales que residen en las capitales municipales, en tanto la población rural más pobre permanece marginada de los procesos de toma de decisiones. En ellos, las poblaciones indígenas son relativamente pequeñas y existen pocos asentamientos de colonos, aunque en algunos casos los grupos de élite han mantenido el control a pesar del predominio demográfico de esos otros grupos, producto de su mayor experiencia política y disponibilidad de recursos.

En los municipios donde se han reforzado las élites locales, éstas usualmente se han mostrado renuentes a permitir una mayor participación en el acceso a los recursos forestales por parte de grupos marginales, como indígenas y pequeños colonos. En Riberalta, los grupos tradicionales de poder han rechazado las demandas territoriales indígenas, mientras que en San Ignacio de Moxos han aprendido a coexistir con los territorios indígenas, pero no han abierto espacios de participación dentro del Gobierno Municipal a esas poblaciones.

En general, la actitud de las élites locales respecto a los pequeños productores de madera es más tolerante, en tanto estos grupos no les representen una competencia por el uso de los recursos forestales. En gran medida, las élites de Pando, Rurrenabaque y San Ignacio de Velasco han respaldado las reivindicaciones de los pequeños madereros locales, a veces de forma pasiva y otras veces de manera más activa.

Algunos grupos urbanos influyentes, como los propietarios de restaurantes y hoteles e individuos interesados en el desarrollo turístico, han comenzado a tomar conciencia de las oportunidades turísticas que pueden ofrecer ciertas áreas protegidas para la generación de recursos. Por otro lado, los propietarios de aserraderos y los madereros suelen enfatizar las restricciones que esas áreas implican. Esta percepción es más aguda en Rurrenabaque, donde la base eco-

nómica de la élite local descansa en el aprovechamiento de madera dentro de la Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pílon-Lajas (RB-TI Pílon-Lajas), por lo cual han demandado sistemáticamente para sí los recursos forestales existentes en esa área.

La descentralización parece haber debilitado la influencia local de los grupos empresariales que residen fuera de los municipios. Es decir, donde existe una importante concentración de bosques y/o tierra en manos de productores de fuera de la región, existe un amplio sentimiento local de rechazo hacia ellos. Este hecho es particularmente evidente en las relaciones entre los municipios y las empresas madereras que tienen base en las ciudades de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, y también se aplica a ciertos propietarios ausentistas dedicados a la agricultura y a los que explotan el palmito y la castaña. El caso más notorio es el de Pando donde los barraqueros locales sienten que la llegada de capitales de fuera de la región para explotar la madera y productos no maderables, amenaza sus perspectivas de mantener y consolidar sus derechos históricos de usufructo de los recursos del bosque. En Rurrenabaque, una sólida alianza local se opuso a la presencia de empresas madereras de afuera en la RB-TI Pílon-Lajas, en tanto que en Riberalta fue notable el discurso "anti-foráneo" de las autoridades municipales que son parte de la élite local.

## 1.2 Conflictos por el acceso y uso de los recursos forestales

Como hemos visto anteriormente, las tierras bajas han sido un escenario de conflictos constantes entre los distintos actores que compiten por el uso de la tierra y los bosques, involucrando a poblaciones indígenas, productores informales de madera y motosierristas, empresas madereras, pequeños productores colonos, productores agrícolas y ganaderos y organizaciones conservacionistas, entre los más importantes.

En los últimos dos años se han realizado importantes esfuerzos por establecer regulaciones tendentes a aclarar y sanear la

situación de la tenencia de la tierra y los bosques, particularmente con la aprobación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y la Ley Forestal. En ese marco legal, la mayor parte de las responsabilidades respecto al sistema de administración de estos recursos recae en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y en las superintendencias Agraria y Forestal, en tanto que los municipios no tienen mayores competencias en este campo. No obstante, eso no significa que los municipios hayan estado ausentes de la evolución de los conflictos, pues el hecho de que los municipios se inclinen por algún sector puede influir en los procesos de negociación y/o en las decisiones finales que se asuman para resolver los conflictos.

Además, la aplicación del nuevo régimen forestal ha facilitado la resolución de algunos conflictos por el uso de los recursos, pero ha mantenido, agudizado o generado otros. Por ejemplo, por la manera cómo han evolucionado ciertos procesos administrativos de conversión de las empresas al nuevo régimen de concesiones, se han agravado algunos conflictos de sobreposición entre territorios indígenas y concesiones forestales y se han creado nuevos conflictos entre concesionarios y barraqueros. Esto en parte es así por contradicciones y ambigüedades en la legislación (presentes sobre todo en la Ley Forestal), y porque el saneamiento necesario para la regularización de los derechos propietarios es de lenta aplicación, pero sobre todo porque la definición de quién tiene derechos de propiedad en contextos de sobreposición inevitablemente crea un grupo de personas que sienten haber perdido sus legítimos derechos. En el fondo, lo que este proceso revela y no resuelve es uno de los principales problemas históricos que afectan a los bosques de Bolivia: la definición de los derechos sobre los recursos forestales, en un contexto en el que lo legal no siempre alcanza el grado de legitimidad necesario para consolidarse ante todos los actores involucrados.

En municipios como Rurrenabaque, San Miguel y San Rafael, las empresas madereras de fuera han tenido frecuentes con-



flictos con madereros informales locales y motosierristas por el acceso a la madera, aunque en San Miguel también se han producido algunos contratos entre pequeños madereros y empresas. Supuestamente, el nuevo régimen forestal otorga la facultad a los gobiernos municipales para gestionar áreas de hasta el 20% del total de los bosques fiscales para las Agrupaciones Sociales del Lugar (ASLs), pero hasta ahora los gobiernos municipales han trabajado poco por avanzar en ese proceso, además que las reparticiones del Ministerio de Desarrollo Sostenible no han cumplido totalmente con sus responsabilidades en esa materia.

Por eso, lo que potencialmente podría ser la más importante iniciativa de la Ley Forestal para democratizar el aprovechamiento forestal a través de la entrega de áreas boscosas para su aprovechamiento a asociaciones de pequeños productores de maderera, ha enfrentado algunas trabas institucionales para su implementación, desde el nivel municipal hasta el nacional. Hasta septiembre de 1998, en el proceso de reconocimiento de ASLs, únicamente una solicitud estaba en su fase final de tramitación en el Viceministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, mientras que ocho llegaron a ese despacho entre junio y septiembre de ese mismo año, las mismas que habían sido devueltas a los municipios para su corrección, y nueve de ellas (todas de Rurrenabaque) estaban siendo procesadas por el Concejo Municipal y todavía no habían ingresado al Viceministerio mencionado.

Los municipios en los que representantes indígenas han llegado al poder recientemente, tales como Ascensión de Guarayos y Urubichá, tienen una larga historia de disputas entre empresas madereras de fuera y productores agrícolas indígenas. En ellos, los gobiernos locales se han opuesto a la conversión de contratos de corte pre-existentes al nuevo sistema de concesiones forestales por cuarenta años porque estos derechos se han entregado sobre una parte de las áreas forestales localizadas al interior de la demanda territorial guaraya. Además de los problemas de superposición con concesiones forestales, los Guarayos también enfren-

tan controversias con propietarios privados, por lo que es posible que luego de realizado el proceso de saneamiento, su territorio se reducirá drásticamente. Un caso distinto ha ocurrido en Moxos, puesto que al encontrarse las empresas sobre comunidades indígenas, el plazo de sus contratos de aprovechamiento concluirá el año 2011 y el control de esos bosques teóricamente deberá revertirse al TIM.

Para las poblaciones indígenas parece no ser suficiente controlar el Gobierno Municipal para detener el deterioro y la pérdida de control de su base de recursos, pues estos procesos dependen de dinámicas y actores que se encuentran fuera del ámbito local. Las poblaciones indígenas han avanzado en plasmar aspectos fundamentales de sus demandas territoriales en la legislación vigente, aunque les ha resultado muy difícil establecer mecanismos concretos para llevar a la práctica los derechos enunciados en la legislación. Sin embargo, la falta de control sobre el ámbito municipal puede dificultar considerablemente la defensa de los territorios, como lo demuestra el caso de Riberalta, donde el Gobierno Municipal ha ejercido fuertes presiones políticas en contra de las pretensiones territoriales de los pueblos indígenas.

Los conflictos de sobreposición entre concesiones forestales y barracas y con comunidades campesinas son más evidentes en el noroeste de Pando. En 1997, la Superintendencia Forestal convirtió al nuevo régimen forestal a aquellas empresas que tenían sus contratos vigentes en ese entonces, aparentemente sin considerar si esos contratos habían sido obtenidos de manera legal, y en consecuencia se declararon como concesiones forestales áreas que anteriormente estaban siendo usufructuadas para el aprovechamiento de productos no maderables –goma, castaña y palmito–, poniendo en duda el status legal de la barraca. Este hecho ha creado un agudo conflicto de tenencia, aunque la Oficina Local de la Superintendencia Forestal opina que se estableció un plazo perentorio para que los propietarios afectados hicieran conocer sus reclamos. Por su parte, la oficina regional del

INRA considera que previamente deberían haberse certificado los derechos de propiedad existentes en esas tierras, pero también admite que este proceso no era posible porque muchos de los reclamos provienen de barraqueros y comunidades que no tienen títulos de propiedad de las tierras que ocupan.

Lo interesante es que estos problemas han aflorado en municipios donde los grupos de barraqueros tienen un gran control de los gobiernos municipales, por lo que estos últimos se han convertido en una plataforma de soporte de sus reivindicaciones para obtener derechos de titularidad sobre los recursos forestales. Por ejemplo, los concejales municipales sistemáticamente se han pronunciado en contra de las concesiones forestales y de las decisiones de la Superintendencia Forestal, lo que obligó a que en junio de 1998 se organizara una reunión entre autoridades municipales y representantes de la Superintendencia Forestal para discutir las posibles soluciones a los conflictos de sobreposición, aunque éstas todavía no están claras.

Así también, en varios lugares han surgido conflictos entre las autoridades locales y la Superintendencia Forestal, porque desde los municipios existe la percepción de que esta última ha favorecido a propietarios de grandes empresas madereras y se ha encargado, además, de reprimir a los pequeños productores informales de madera y/o a motosierristas. En los municipios de la provincia Velasco este tipo de tensiones se presentaron por el riguroso control de la Superintendencia Forestal sobre el comercio de la madera de los pequeños productores; en Cobija los pequeños productores han realizado sistemáticamente reclamos y protestas contra la Oficina Local de la Superintendencia Forestal, apoyados por el Gobierno Municipal. En este último caso la Prefectura asumió el papel de mediadora en los conflictos, pese a que no tiene competencias para ello.

En los municipios donde una importante proporción de la población obtiene sus ingresos del cuartoneo, ha sido cuestionada la cláusula No. 75 del reglamento de la Ley Forestal, que

prohíbe el uso de la motosierra, generando un ambiente de intensa polémica. El Gobierno Municipal de Rurrenabaque, por ejemplo, se ha opuesto rotundamente a esa cláusula, lo que los ha puesto en conflicto directo con la Superintendencia Forestal. Tanta fue su insistencia sobre ese tema que, en junio de 1998, lograron convocar a una reunión con el Superintendente Forestal y el Viceministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente para discutir esta problemática. Entre los puntos acordados, se aceptó la posibilidad del uso de la motosierra para el cuartoneo siempre y cuando los usuarios cuenten con planes de manejo y se encuentren en aprobación sus trámites para la conformación de ASLs, y el Viceministerio de Medio Ambiente y la Superintendencia Forestal se comprometieron a facilitar la ubicación de áreas forestales de reserva municipal a ser otorgadas a las ASLs.

Finalmente, muchos gobiernos municipales han protestado por el daño que los grandes camiones de las compañías madereras ocasionan a los caminos vecinales. En años anteriores, municipios como Rurrenabaque, Santa Rosa, Puerto Villarroel y Yapacaní respondieron a este hecho organizando bloqueos de caminos y estableciendo trancas para el cobro de un peaje por el tránsito de los camiones madereros. En ese contexto, la Cámara Nacional Forestal (CNE) y los gobiernos departamentales presionaron bastante para detener esta práctica considerada ilegal, la que fue prácticamente eliminada con la aprobación del nuevo sistema de patentes con la Ley Forestal de 1996; sin embargo, Santa Rosa la mantiene hasta ahora.

### 1.3 Planificación municipal y participación ciudadana

Desde 1994, con la aprobación e implementación de la Ley de Participación Popular se inició un profundo proceso de reformas en el sistema institucional público, con las principales finalidades de: 1) transferir competencias del Gobierno central a los niveles locales a través de las prefecturas y los gobiernos mu-

nicipales autónomos; 2) transferir recursos a las municipalidades para la provisión de servicios sociales básicos y de infraestructura productiva a ser asignados a través de un nuevo sistema de planificación participativa del desarrollo local; y 3) promover la participación de la sociedad civil a partir de sus propias formas de organización, para lo cual se establecieron algunos mecanismos de seguimiento y control social.

Sin embargo, el proceso de planificación participativa no se inició inmediatamente después de aprobada la Ley de Participación Popular. En los municipios considerados, estos esfuerzos son más recientes. Si bien todos los municipios elaboraron desde 1995 sus Planes Operativos Anuales (POAs) como condición para recibir los fondos de la co-participación tributaria, la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs), como ejercicios orientadores de la inversión municipal, se remonta a uno o dos años después. De todas maneras, y pese a que este proceso de planificación adolece de frecuentes fallas y debilidades, constituye un notorio avance en un país donde tradicionalmente dominó la planificación centralizada.

Los PDMs han constituido la primera iniciativa importante por incorporar visiones de largo plazo en las estrategias de desarrollo municipales. Todos los municipios estudiados cuentan con estos planes, a excepción de los de Pando. Los PDMs fueron elaborados por consultoras regionales designadas por las entidades estatales encargadas de la implementación del proceso de participación popular e hicieron uso de esquemas de planificación participativa con metodologías previamente consensuadas a nivel nacional. Con relación al tema que nos ocupa, casi todos los PDMs han incorporado preocupaciones vinculadas con recursos naturales y medio ambiente y, en algunos casos, con manejo de cuencas. En los municipios con áreas protegidas es común encontrar la formulación de planes de desarrollo turístico, como en Samaipata y Rurrenabaque.

Los estudios de caso, así como han reconocido el valor de estos planes, también han puntualizado algunas de sus deficien-

cias. Entre las que más resaltan están: los PDMs en varios casos tienen un sesgo hacia la oferta de apoyo disponibles en los organismos del Gobierno (Fondo de Inversión Social - FIS, Fondo de Desarrollo Campesino - FDC, etc.) y no rescatan adecuadamente las prioridades de inversión desde la perspectiva local, lo que en algunos casos ha llevado a que se pierdan las demandas campesinas y/o de otros grupos sociales que han sido marginados de la formulación de los planes; el soporte financiero proyectado descansa en la consecución de recursos de contraparte antes que en las propias capacidades municipales de inversión; y, muchas veces, los ejercicios de priorización de demandas utilizados no han sido los más adecuados por lo que no aseguran si ésta es la colocación más eficiente de los recursos financieros disponibles.

Pese a contar con los PDMs, los gobiernos municipales han seguido una lógica de construcción de los POAs dominada por una visión inmediatista y se han concentrado en atender los requerimientos más urgentes de los municipios, y, sobre todo, de las poblaciones urbanas por educación, salud y obras de saneamiento básico. Un denominador común en la mayoría de los municipios estudiados es que los gobiernos municipales han mantenido la tendencia anterior de enfocar sus inversiones en las cabeceras municipales en detrimento de las áreas rurales. En consecuencia, aunque los PDMs contemplan programas de recursos naturales, en la práctica los montos de dinero destinados a la promoción de la agricultura, de sistemas agroforestales y del sector forestal son bastante bajos con relación al conjunto de la inversión.

Además, a menudo los POAs son apenas indicativos, no reflejan el verdadero patrón de gasto y se reformulan con frecuencia sin enmarcarse en los PDMs. Pese a que los procesos de diseño de los PDMs fueron bastante participativos, particularmente en Villa Tunari y Moxos, la elaboración de los POAs refleja más que nada la visión de las autoridades municipales y se formulan sin mayor participación de los distintos actores locales (a excepción quizás de Villa Tunari por la fuerte influencia de las federaciones

campesinas en el Gobierno Municipal). La formulación poco participativa de los POAs es más evidente en municipios como San Ignacio de Velasco, Riberalta y Samaipata, no sólo debido a una actitud poco democrática de las autoridades municipales sino básicamente al hecho de que las organizaciones sociales de las áreas rural y urbana son bastante débiles como para promover un cambio en ese sentido.

Ese hecho también ha incidido en la baja efectividad de los comités de vigilancia en sus funciones de fiscalización de los gobiernos municipales. En la mayor parte de los municipios visitados, dicho Comité no funciona, y, en aquellos lugares donde sí funciona su presidencia se encuentra a cargo de un residente urbano que cuenta con poco respaldo social (nuevamente a excepción de Villa Tunari donde el presidente del Comité es un ex-dirigente cocalero que recibe apoyo logístico y financiero de la HAM). Los mayores conflictos entre el Comité de Vigilancia y las municipalidades se han advertido en Moxos y Rurrenabaque, debido a denuncias sobre el uso de los recursos municipales de las que fueron objeto los alcaldes. Paradójicamente, estas impugnaciones restaron credibilidad a los representantes de dichos comités.

#### 1.4 Las patentes forestales y la distribución de los beneficios de la actividad forestal

El hecho de que bajo la Ley Forestal los gobiernos municipales deban recibir el 25% de las patentes forestales y de las regalías por el aprovechamiento forestal, abre la posibilidad de que los municipios con recursos forestales puedan beneficiarse más de la explotación de esos recursos. Bajo el régimen anterior de regalías forestales, las empresas madereras solían evadir dichos pagos y, cuando no lo hicieron, el pago en especie de las mismas redujo su valor real, puesto que la mayoría de las empresas inflaron los precios que declaraban por los bienes y servicios entregados a las comunidades locales por concepto de pago de regalías.

Aún no queda claro si el nuevo sistema de distribución de ingresos forestales realmente vaya a beneficiar de forma significativa a los municipios en regiones forestales. Debido a la acentuada reducción en las áreas de aprovechamiento forestal y la eliminación de ciertos impuestos locales previamente existentes (semi-legales) cobrados a los camiones madereros por el tránsito de madera, nuestros estudios de caso sugieren que algunos municipios habrían recibido menos ingresos en relación a los que obtenían antes, aunque no existen evidencias sólidas al respecto. Además, bajo el anterior régimen forestal la mayor parte de las regalías madereras que llegaban a las regiones forestales se destinaban a infraestructura social, mientras que ahora una mayor parte debe ser usada en la promoción de manejo forestal sostenible. No obstante, bajo el actual sistema también se han producido importantes avances relacionados con los mecanismos de control del pago de las patentes forestales, la reducción de la corrupción funcionaria y reglas más claras para su distribución.

De acuerdo a información de la Superintendencia Forestal (1998c), esta entidad para la gestión 1997 recaudó \$us 9.119.979 por concepto de patentes forestales, de los cuales \$us 2.158.172 correspondían a siete prefecturas y \$us 1.551.086 a un centenar de municipios. De los recursos para las municipalidades \$us 938.283 fueron por patentes de aprovechamiento, \$us 579.895 por patentes de volumen y \$us 32.907 por patentes de desmonte. En 1997 la Superintendencia había transferido a los municipios sólo el monto de \$us 945.013 (60,93%) y el resto debía hacerlo hasta mediados de 1998.

Uno de los mayores problemas que enfrentó el sistema de distribución de patentes forestales a los municipios fue su gran lentitud. Cuando se realizaron nuestros estudios de caso, dieciocho meses después de aprobada la Ley Forestal de 1996, pocos municipios habían recibido los ingresos del total de renta que se les debía de las regalías por patentes de aprovechamiento, y aquellos que lo hicieron recibieron sólo cantidades menores. Según la



oficina de Superintendencia Forestal, esto se debió a varios factores, entre ellos: 1) la Superintendencia Forestal no empezó a funcionar sino hasta mediados de 1997 y, entre julio de 1996 y mediados de 1997, las regalías forestales fueron recaudadas por las prefecturas, las que debían entregarlas a la oficina de la Superintendencia Forestal una vez creada; 2) algunas concesiones fueron impugnadas por estar dentro de territorios indígenas lo que, según la Superintendencia, impedía que se pudiera transferir la parte de las patentes pagadas por esas concesiones; y 3) la existencia de numerosos conflictos sobre límites departamentales y municipales dificultó que la Superintendencia Forestal tenga una idea clara sobre qué proporción de una determinada concesión forestal pertenecía a cada municipio. También es posible que la Superintendencia Forestal tuviera que utilizar los fondos para iniciar sus propias actividades, ya que el monto total de las patentes fue mucho menor de lo esperado, por la gran reducción del área en concesiones, pero no existen evidencias al respecto.

Las demoras de la Superintendencia Forestal en la entrega de fondos a los gobiernos municipales no sólo limitaron la capacidad de estos últimos para llevar a cabo sus responsabilidades en materia forestal, sino que también provocaron conflictos entre ambas entidades. Eso y otros factores han hecho más difícil la colaboración efectiva entre estas dos instancias; sin embargo, dicha colaboración es absolutamente necesaria para que el nuevo marco institucional en el manejo forestal tenga éxito. En un caso, que involucraba a los tres municipios tropicales de Cochabamba, estos conflictos se volvieron tan severos que los gobiernos municipales bloquearon la entrada y salida al municipio de más de 200 camiones madereros durante el lapso de dos días. El conflicto no se resolvió hasta que la Superintendencia Forestal y la Prefectura firmaron un acuerdo para el pago de fondos debidos a los gobiernos locales en un período de dos meses.

Un tema importante y todavía no resuelto que afecta fuertemente a los municipios de Riberalta y de Pando es cómo se va a

gravar la producción de castaña y palmito, y cuál es el monto que debería cobrarse. La Ley Forestal elimina el cobro de derechos de monte por caja para la castaña y estipula el cobro de una patente de \$us 0,30 por ha aprovechada. Este cambio ha sido totalmente rechazado por los productores locales y los gobiernos municipales, quienes afirman que el nuevo sistema sería inmanejable. En la práctica, este sistema impositivo no ha sido implementado y la Superintendencia Forestal se encuentra estudiando el tema.

### 1.5 Conclusiones finales sobre equidad

La evidencia obtenida hasta ahora sugiere que en Bolivia la descentralización ha mejorado las posibilidades de decisión sobre la administración de los recursos naturales de los agentes que tienen un contacto más directo con esos recursos. Estos grupos pueden ser pueblos indígenas, pequeños campesinos y productores de maderera o, posiblemente, establecimientos turísticos locales. En otros casos, también puede tratarse de madereros medianos y grandes, propietarios de aserraderos, medianos productores agrícolas y hacendados.

La descentralización por sí sola no garantizará que la población rural pobre de los municipios con superficies importantes de bosque mejore sus condiciones de acceso a los recursos forestales, gane mayor poder político o incremente sus ingresos. Sin embargo, junto con otros procesos que están ocurriendo de forma simultánea, ofrece nuevas oportunidades para que ello ocurra. Existen algunos ejemplos donde la descentralización ha permitido que esos grupos sociales aumenten su participación en el gobierno local, mejoren sus condiciones de acceso a los recursos forestales, restrinjan la transgresión a las normas por parte de las grandes empresas madereras e influyan en la formulación de políticas que afectan a los bosques.

La posibilidad de que los gobiernos municipales puedan administrar hasta un 20% de los bosques fiscales como áreas fo-

restales de reserva municipal, a ser usadas por las ASLs, potencialmente abre nuevas oportunidades para que ciertos grupos de población de bajos ingresos obtengan acceso formal a los recursos forestales. Sin embargo, todavía existen importantes trabas institucionales que impiden que este proceso avance más rápidamente, incluyendo una débil capacidad municipal y el limitado apoyo de los gobiernos departamentales y nacional para identificar y asignar áreas forestales apropiadas. Además, existen problemas de organización entre los pequeños productores de madera, que podrían ser los sujetos beneficiarios, en tanto éstos no cuentan con buen asesoramiento, y son limitadas sus habilidades de gestión y de capital para emprender el aprovechamiento forestal de manera sostenible.

Finalmente, la posición de los gobiernos municipales relacionada con los derechos territoriales indígenas depende en gran parte del poder político que tienen las organizaciones indígenas en los ámbitos locales, el que a su vez parece estar en función de factores demográficos, de la capacidad de organización de los pueblos indígenas, y de la actitud de las autoridades nacionales respecto a las demandas indígenas. En ese orden, la descentralización ha contribuido a fortalecer las demandas territoriales de los pueblos indígenas en aquellos municipios donde las organizaciones indígenas tienen mayor influencia sobre los gobiernos municipales, y ha ocurrido lo contrario en aquellos municipios donde es más débil su peso político y social.

## 2. Gestión forestal y sostenibilidad

### 2.1 Conocimiento de las leyes y capacidad municipal para la gestión forestal

Entre las autoridades municipales, líderes locales y representantes de las organizaciones sociales, el nivel de conocimiento sobre muchos aspectos legales y técnicos de las nuevas regulacio-

nes sobre recursos naturales es relativamente bajo. En lo que hace a la Ley Forestal de 1996, a menudo los vacíos de conocimiento se entrelazan con desacuerdos sobre ciertos elementos de la ley, de tal forma que resulta difícil identificar quiénes no entienden ciertos aspectos y quiénes simplemente no quieren entender. En este sentido, algunos puntos clave son: los trámites necesarios para la delimitación y clasificación de áreas forestales de reserva municipal; quiénes pueden usufructuar dichos bosques y para qué fines; los requisitos de la legislación con relación al diseño y cumplimiento de planes de manejo, tanto para el aprovechamiento de la madera como de la castaña y el palmito, entre otros. En algunos casos los funcionarios municipales y los productores forestales o han hecho interpretaciones de la ley poco apegadas a la letra de la misma, la desconocen, o simplemente no están de acuerdo con ella. A menudo se presenta una mezcla de las tres cosas, y los actores simplemente suponen que en el futuro las cosas seguirán siendo manejadas como lo han sido en el pasado.

Han habido varias iniciativas para divulgar la Ley Forestal, las mismas que en su mayor parte han surgido de las oficinas de la Superintendencia Forestal y, a veces, han involucrado a algunas reparticiones de las prefecturas, a los gobiernos municipales, a proyectos forestales y a algunas ONGs. No obstante, desde la percepción de las autoridades municipales y de representantes de sectores, tanto los cursos como talleres organizados no habían sido suficientes para profundizar sobre muchos aspectos de la ley, por lo cual si bien remarcaron su utilidad también destacaron que deberían haberse hecho mayores esfuerzos en ese sentido. Algunos estudios de caso también detectaron que la divulgación de los contenidos de la Ley Forestal, y de otras leyes con implicaciones sobre el uso de recursos —como la Ley del SNRA—, no habían sido suficientes para promover espacios de diálogo entre todos los actores involucrados con el uso de recursos forestales en el nivel local. El caso más ilustrativo de esta situación se ha presentado en el departamento de Pando.

Dado que antes de 1994 los gobiernos municipales no tenían jurisdicción sobre las áreas rurales, no debería sorprender que tengan una muy limitada experiencia en lo relacionado con temas de desarrollo rural o de recursos naturales renovables. En los últimos años, su interés en estos temas ha aumentado, pero su capacidad sigue siendo muy débil. De igual forma, los recursos que dedican a estas áreas se han incrementado de forma rápida, aunque, en términos absolutos, siguen siendo todavía bastante reducidos.

Muchos de los municipios en las regiones boscosas sufren de una débil capacidad de planeación y administración, corrupción en pequeña escala, deficiencias técnicas, una politización excesiva y falta de continuidad en sus acciones. Todas estas debilidades limitan su capacidad para realizar una gestión efectiva de los recursos forestales, aunque esos problemas también estaban presentes, a mayor escala, en las agencias nacionales cuyos papeles han sido sustituidos parcialmente por las municipalidades. Los gobiernos locales también carecen generalmente de recursos para pagar salarios atractivos; tienen disponibles pocos recursos humanos capacitados; algunos alcaldes no duran mucho en sus funciones y los cambios de Alcalde con frecuencia llevan a una gran inestabilidad en la permanencia de los equipos técnicos.

La Ley Forestal de 1996 declara que los gobiernos municipales no tienen que crear sus Unidades Forestales Municipales (UFMs) sino hasta seis meses después de que hayan recibido su primer ingreso por concepto de patentes forestales. La limitada transferencia de estos fondos por parte de la Superintendencia Forestal, a la que se hizo mención anteriormente, implicó que durante 1997 sean relativamente pocos los municipios en los que se crearon las UFMs, y los que las instalaron lo hicieron utilizando fondos provenientes de sus presupuestos regulares y/o con recursos de proyectos externos. Debido a que casi todas las transferencias se hicieron efectivas a inicios de 1998, actualmente la mayoría de los municipios estudiados tienen su UFM, aunque la capacidad técnica y operativa de estas unidades es generalmente muy limitada.

Entre las iniciativas que los gobiernos municipales han desarrollado en materia forestal hasta mediados de 1998, están las siguientes: 1) en Riberalta se constituyó la UFM a través del presupuesto municipal regular y de un proyecto para áreas protegidas con financiamiento holandés administrado por el DGB; 2) Villa Tunari, al igual que sus municipios vecinos de Chimoré y Puerto Villarroel, formaron su UFM con financiamiento de su presupuesto regular y el apoyo de un proyecto de la FAO dedicado a apoyar la gestión forestal; 3) en Rurrenabaque se emplearon fondos municipales y se contó con el apoyo de VSF; 4) en Moxos también se emplearon otros recursos municipales; 5) en San Ignacio de Velasco fue más tardía la creación de su UFM porque la Municipalidad esperó hasta disponer de los recursos de las patentes forestales; y 6) en los municipios de Pando sólo El Sena había dado algunos pasos concretos para instalar su UFM con apoyo de una ONG con base en Riberalta, mientras que Samaipata ni tiene UFM, ni piensa tenerla.

El hecho de que ciertos municipios hayan estado dispuestos a dedicar sus propios recursos a actividades de manejo forestal refleja, por lo menos en parte, un interés genuino por el tema. En diversos casos, también refleja su creencia de que el gastar dinero en estas actividades les permitirá atraer fondos adicionales en el futuro de agencias de cooperación externa y de la Superintendencia Forestal. Muchos municipios gastaron de sus recursos propios esperando recuperar esos fondos con los desembolsos de la Superintendencia por concepto de las patentes forestales. No obstante, de acuerdo a la Superintendencia Forestal, de los cien municipios que recibieron estos recursos, únicamente a cuarenta municipios localizados en las tierras bajas les corresponden montos superiores a los \$us 10.000 y el municipio que más dinero recibió es el de Concepción en Santa Cruz con \$us 108.000. De esos municipios, dieciséis tienen ingresos entre \$us 10.000 y 25.000, otro número similar entre \$us 25.000 y 60.000 y los ocho restantes más de \$us 60.000.

Entonces, todavía no está claro si la mayor parte de las municipalidades van a estar en condiciones de poner en funcionamiento las UFM's solamente con los recursos provenientes de las patentes de aprovechamiento forestal. Es cierto que en algunos casos algunos municipios han recibido apoyo de proyectos forestales o de ONG's como en Rurrenabaque, Riberalta y el Chapare, pero en otros la puesta en marcha de estas unidades va a depender de sus propias capacidades técnicas y recursos financieros, como en San Ignacio de Velasco y muchos municipios de Pando. En ese contexto, es posible suponer que las municipalidades van a demandar crecientemente de apoyos externos destinados a garantizar recursos para el funcionamiento de las UFM's.

En varios casos, los gobiernos municipales han discutido la posibilidad de superar algunas de las limitaciones anotadas, particularmente en su capacidad de inversión, a través de la conformación de mancomunidades municipales. Entre los casos observados, nueve municipios de la Chiquitania, los tres de la región del Chapare en Cochabamba, y los tres de la provincia Guarayos, habían realizado algunos acuerdos iniciales en ese sentido, pero ninguna de las propuestas de creación de mancomunidades ha ido más allá de una etapa inicial con relación a aspectos forestales y de conservación de recursos naturales.

## **2.2 Manejo forestal y agroforestal**

La preocupación inicial de la mayor parte de los municipios de las tierras bajas con relación al sector forestal emergió en disputas con empresas madereras por regalías y daños provocados a los caminos vecinales, además de pequeñas iniciativas destinadas a reforestar ciertas áreas y/o promover la introducción de árboles perennes. Muchos municipios ya contaban con pequeños viveros que producían árboles para el embellecimiento urbano. Varios también tenían viveros para producir material de siembra para productores campesinos o para ser usados en áreas comuna-

les. De hecho, hasta el día de hoy muchos funcionarios municipales todavía tienen la impresión equivocada de que manejo forestal y reforestación son sinónimos. Sin embargo, pocos esfuerzos municipales de reforestación han tenido éxito y ninguno ha tenido impactos importantes como para contribuir significativamente a mantener la cobertura boscosa de la zona.

La promulgación de la nueva Ley Forestal amplió las posibilidades de participación de las municipalidades en la fiscalización del aprovechamiento forestal y de los programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima, además de apoyar a las ASLs en la elaboración e implementación de sus planes de manejo en las áreas delimitadas como reservas forestales municipales y en proveer asistencia técnica forestal y agro-forestal. Hasta fines de 1997, las actividades que las UFMs estaban cumpliendo fueron: 1) analizar y difundir la Ley Forestal de 1996 y sus reglamentos; 2) buscar información sobre concesiones forestales y otros bosques dentro de los límites del municipio; 3) presionar a la Superintendencia Forestal para que transfiera los recursos municipales correspondientes de las patentes forestales; 4) participar en proyectos de siembra de árboles en pequeña escala; 5) hacer diagnósticos para la creación de áreas protegidas municipales; y 6) ayudar a pequeños productores para tramitar permisos de aprovechamiento forestal.

Lo anterior indica que, en general, las UFMs no se concentraron en la identificación, asignación y manejo de áreas forestales municipales, como preveía la ley. Entre los principales factores que explican esa situación estuvieron los siguientes: 1) la limitada disponibilidad de información en lo que concierne a la extensión y localización de tierras boscosas fiscales fuera de concesiones; 2) la débil capacidad institucional a todo nivel para producir dicha información; 3) el hecho de que en muchos municipios existen menos tierras boscosas públicas de lo que se creía anteriormente; 4) un pobre conocimiento de parte de muchos actores clave acerca de los pasos requeridos en este proceso; 5) la baja capacidad téc-



nica de las UFM; y 6) la existencia de una débil organización a nivel comunitario o con una mínima capacidad financiera para implementar la administración forestal sostenible como se especifica en la Ley Forestal de 1996.

No obstante, a principios de 1998 algunos municipios realizaron algunos avances en el proceso de tramitación de las áreas forestales de reserva municipal. Entre los pasos que deben cumplir los municipios para tramitar estas áreas citamos los siguientes: 1) delimitación del área por la UFM y envío para su aprobación al Concejo Municipal; 2) aprobación de la propuesta por el Concejo Municipal en sesión extraordinaria y con carácter de audiencia pública; y 3) presentación de la propuesta firmada por el Alcalde y el Presidente del Concejo Municipal al Viceministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Entre abril y septiembre de ese mismo año, los municipios de Yapacaní, Rurrenabaque, San Buenaventura, San Borja, San Ignacio, San Miguel y San Rafael de Velasco ya habían enviado sus solicitudes de áreas al Viceministerio mencionada, tres de ellas ya habían sido remitidas al INRA para la certificación de la tenencia, y cuatro habían sido devueltas a los municipios con algunas observaciones para su corrección. El total de la superficie hasta ahora solicitada en los siete municipios indicados alcanza las 924.815 hectáreas.

Pese a estos avances en el proceso de delimitación de áreas forestales de reserva municipal que, por cierto ha contado con la contribución del Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR), todavía quedan importantes temas pendientes de resolver; entre los más relevantes: 1) los miembros de las ASLs que accedan a estas áreas forestales todavía tienen que acordar si deberán administrar esos bosques de manera individual o en grupo; y 2) los bosques que ellos están demandando puede que no tengan la madera suficiente para proporcionar los ingresos que se requieren dentro de un esquema de manejo sostenible. Al menos, los representantes de las Asociaciones de Pequeños Productores de Madera en los municipios de San Miguel y San Rafael tenían

muchas dudas sobre los dos temas mencionados que, de no resolverse de manera apropiada, podrían poner en cuestión este modelo de aprovechamiento. No existen muchos elementos para suponer que las ASLs procederán a utilizar en conjunto de manera armónica los recursos del bosque, porque para que ello suceda van a tener que enfrentar de manera exitosa los problemas de gestión colectiva de sus concesiones, y de acceso a tecnologías y capitales para encarar el manejo de esos bosques.

Los municipios del Chapare representan un caso especial porque en ellos no existen concesiones forestales y solamente hay disponibles escasas superficies de bosques fiscales fuera de las áreas protegidas. Ello ha llevado a las municipalidades y al proyecto de la FAO/UNDCP que los apoya, a poner énfasis en el manejo forestal y agroforestal en las pequeñas parcelas de los colonos, muchas de las cuales tienen todavía cantidades significativas de madera de construcción. Con ese fin, el Gobierno Municipal de Villa Tunari ha construido una carretera para facilitar el transporte de madera desde las áreas donde se está realizando manejo forestal, ha prometido comprar madera de los productores que participen del proyecto para la construcción de infraestructura local, y ha apoyado la preparación de planes de corte y transporte de madera.

Riberalta es un caso de alguna manera diferente, ya que allí los funcionarios municipales tenían la impresión equivocada de que la Ley Forestal de 1996 permite que los municipios administren directamente las tierras boscosas para su propio beneficio. Con base en esa idea, durante 1997, estuvieron promoviendo un "joint venture" con el Gobierno cubano para la explotación de la madera del área identificada como reserva municipal. No obstante, con el cambio del Alcalde a principios de 1998 y después de haber adquirido un mejor conocimiento de la ley, esa propuesta ha sido paralizada. Además, parte de esa área está siendo demandada como Tierra Comunitaria de Origen (TCO) por la población indígena del municipio.

La mayoría de los gobiernos municipales también han hecho poco por supervisar o controlar las actividades extractivas de

madera, la otra gran función prevista para ellos en la Ley Forestal. Los funcionarios municipales entrevistados hicieron muchos comentarios críticos sobre prácticas insostenibles y la tala ilegal en las concesiones forestales y, en menor grado, en las operaciones menores de extracción. Pero, en la mayor parte de los casos, no han tomado ninguna acción concreta, debido a una combinación de factores, entre ellos: pocos recursos, ausencia de un interés real y frecuentes conflictos con la Superintendencia Forestal. Los únicos casos en que los gobiernos locales han realizado esfuerzos para monitorear esas actividades se han presentado en algunos de los territorios indígenas en que los gobiernos indígenas locales (que pueden o no constituir también un Distrito Municipal Indígena) han organizado patrullas con ese propósito.

### 2.3 Planes de uso del suelo y ordenamiento territorial

Potencialmente, la planificación del uso del suelo podría ser una herramienta valiosa para promover un uso de la tierra que mejor corresponda a sus características biofísicas en cada contexto social específico. Como ya mencionamos anteriormente, los departamentos de Santa Cruz y Pando han concluido con ejercicios de planeación de uso del suelo, en tanto que existe una iniciativa de ordenamiento territorial en curso en el departamento del Beni, la que incluye a la región del Chapare. Sin embargo, la escala de 1/250.000 utilizada por los Planes de Uso del Suelo (PLUS) los hace inadecuados para regular el uso del suelo a nivel de finca, porque requeriría de ejercicios similares a nivel municipal e incluso a nivel de unidad productiva.

El decreto de implementación que acompaña las leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular, emitido a finales de 1995, especifica claramente que los gobiernos municipales deberían formular planes municipales de uso del suelo con base en los PLUS departamentales. Así también, las nuevas regulaciones para el uso de las tierras y bosques exigen que

los medianos y grandes propietarios agrarios elaboren sus respectivos Planes de Ordenamiento Predial (POP), los que deberán ser aprobados por la Superintendencia Agraria. No obstante, esta Superintendencia recién ha concluido la elaboración de las normas técnicas para la regulación del uso del suelo y la elaboración de los POP.

En consecuencia, hasta ahora ha sido muy lento el progreso en los niveles municipal y de fincas. Como únicamente Santa Cruz y Pando han concluido sus PLUS, los municipios de otros departamentos no pueden desarrollar planes de uso del suelo "basados en planes departamentales". En los departamentos que sí tienen planes de uso del suelo, la mayoría de los municipios carece de los recursos financieros necesarios y de las habilidades técnicas para producir sus propios planes, y para casi todos ellos esta actividad no es prioritaria.

Aparentemente, la Prefectura de Santa Cruz pretende promover la formulación de planes municipales de uso del suelo, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemán, (GTZ), pero todavía se han dado pocos pasos concretos en ese sentido. Para probar la metodología, en 1996 el "Programa de Desarrollo Micro-Regional para las Provincias de Sara a Ichilo" (PRODISA), financiado por GTZ, patrocinó un ejercicio inicial en la porción norte de los municipios de Santa Rosa y San Carlos. Dicho esfuerzo reunió mucha de la información disponible sobre uso del suelo, proporcionó un foro para negociación entre los diferentes actores, incluyendo a los gobiernos municipales, y eventualmente llevó a una propuesta de uso del suelo y un plan de implementación. Sin embargo, se desconoce si ha tenido algún efecto en la práctica.

En otros casos, involucrando iniciativas de planeación promovidas desde la sede de gobierno en La Paz, el papel de los gobiernos municipales parece haberse limitado a proporcionar información y apoyo logístico a los proyectos en cuestión, y participar en reuniones ocasionales. Este es el caso, por ejemplo, de un proyecto de planeación del uso del suelo financiado por el

BID para el departamento del Beni y de una iniciativa de la FAO en el municipio de Samaipata diseñada para reducir la deforestación y la degradación de la tierra en la línea divisoria superior del río Pirai, que ha llevado a inundaciones en la ciudad de Santa Cruz.

## 2.4 Áreas protegidas

Desde la aprobación de la Ley de Participación Popular, los gobiernos locales han aumentado su participación en asuntos relacionados con el manejo de áreas protegidas, pero ésta es todavía muy modesta. La principal forma por la cual los gobiernos municipales se involucran en la gestión de las áreas es como miembros de los comités locales de administración de los parques, denominados Comités de Gestión; sin embargo, la participación local en la gestión de algunas áreas protegidas ha sido más activa.

En algunos casos, el establecimiento o expansión de áreas protegidas ha restringido actividades preexistentes de madereros, colonos agrícolas y comunidades indígenas, algunas de ellas de larga data. Por ejemplo, la expansión de los parques Amboró y Noel Kempff Mercado crearon serios conflictos con comunidades campesinas localizadas dentro de los nuevos límites de las áreas. En otros casos, como en la RB-TI Pílon Lajas y el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), el gobierno boliviano las ha declarado simultáneamente como áreas indígenas y áreas protegidas, generando así conflictos entre el Gobierno nacional y la población indígena local en relación a cómo pueden ser usados esos territorios. En la RB-TI Pílon-Lajas, la situación es más complicada por la presencia de motosierristas que operan dentro de sus límites, quienes temen que su subsistencia sea amenazada debido a las restricciones impuestas por los administradores del área; en este caso, se han producido conflictos con empresas madereras grandes.

Cuando ese tipo de situaciones se presenta, los gobiernos locales suelen proteger los intereses de los grupos cuyas actividades han sido restringidas, ya sea porque los funcionarios locales

representan directamente a esos grupos, o porque responden a sus presiones. En el caso del Parque Amboró, varios de los ocho gobiernos municipales involucrados han apoyado intentos de las federaciones campesinas para modificar los límites del parque. El Concejo Municipal de San Ignacio de Velasco ha presionado a la institución que administra el Parque Noel Kempff Mercado para que encuentre fuentes alternativas de subsistencia para tres comunidades negativamente afectadas por la expansión del mismo. El Concejo Municipal de Rurrenabaque ha presionado para que se les permita a los motosierristas operar en porciones de la RB-TI Pilón-Lajas.

Eso no quiere decir necesariamente que los gobiernos municipales siempre tengan actitudes negativas hacia las áreas protegidas. Por ejemplo, la Municipalidad de Riberalta ha trabajado activamente para crear una nueva área protegida en la porción sudeste del municipio, para lo cual firmó un acuerdo con la DGB destinada a realizar conjuntamente los estudios necesarios para que ello ocurra. El gobierno de Ascención de Guarayos ha expresado interés en administrar la reserva de vida silvestre de los ríos Blanco y Negro. A una escala menor, en el municipio de Urubichá, se ha protegido una laguna local y creado una "Reserva Botánica", frente a amenazas recibidas por compañías turísticas. En Moxos, el Alcalde sugirió que, a lo mejor, parte de los bosques fiscales del municipio se podrían reservar como áreas protegidas. En ese sentido, un incentivo para los gobiernos municipales es la posibilidad de que estas áreas ofrezcan oportunidades para atraer fondos y cooperación técnica extranjera.

Es difícil determinar en qué grado el interés local por el "ecoturismo" haya contribuido para aumentar el apoyo municipal a las áreas protegidas. El turismo en Buena Vista, Samaipata, Rurrenabaque y otras localidades ha crecido rápidamente y es cada vez más importante para las economías locales. Sin embargo, no todo este turismo se concentra en los parques ya que se han encontrado pocos ejemplos concretos donde los propietarios de las compañías turísticas hubiesen promovido activamente la preservación de los parques.

Al igual que las actitudes de los municipios hacia las áreas protegidas, resulta difícil generalizar acerca de las relaciones entre los gobiernos municipales y las ONGs internacionales asignadas por la DGB para administrar esas áreas. Por un lado, los gobiernos locales a veces se resienten por el acceso mucho mayor de las ONGs internacionales a los recursos, se quejan de que ellas usan esos recursos de forma ineficaz y enfatizan que estas ONGs deberían tener su base en los propios municipios en lugar de las ciudades de La Paz o Santa Cruz. Por otro lado, aprecian la asistencia técnica, el entrenamiento y los fondos que esas ONGs destinan en el nivel local. En la RB-TI Pílon-Lajas las relaciones entre el Gobierno Municipal de Rurrenabaque y Veterinarios Sin Fronteras (VSF) tradicionalmente fueron tensas, aunque este último apoyó la creación de la UFM. En contraste, en San Ignacio de Velasco la Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN) y el Gobierno Municipal acordaron financiar de forma conjunta actividades de desarrollo rural en las tres comunidades afectadas negativamente por la expansión del Parque Nacional Noel Kempff Mercado, y un proyecto de CARE para las zonas de amortiguamiento del Parque Amboró ha empezado a trabajar estrechamente con varios gobiernos municipales.

Otras municipalidades se muestran indiferentes a las áreas protegidas, especialmente cuando no existen conflictos ni beneficios importantes. Por ejemplo, ello se aplica a la actitud del municipio de San Borja respecto a la RB-TI Pílon-Lajas, la visión de San Ignacio de Moxos sobre el TIPNIS, y la relación tanto de Samaipata como de Yapacaní con el Parque Nacional Amboró. Estos gobiernos municipales no participan en los comités de gestión de los parques o lo hacen únicamente de manera marginal.

## 2.5 Amenazas sobre los bosques

Algunas de las principales amenazas a los recursos forestales en los municipios estudiados incluyen la expansión de la agri-

cultura sobre tierras forestales, proyectos de apertura de caminos y la incursión de actividades petroleras. Las municipalidades tienen pocas potestades o recursos para controlar estas actividades, pero donde pueden intervenir, como en el control de desmontes o en decisiones sobre proyectos de inversión en caminos, por lo general han demostrado escaso interés en el impacto de estas actividades sobre los bosques.

Con relación a la expansión agropecuaria sobre tierras forestales, se evidenciaron presiones crecientes en el municipio de San Ignacio de Velasco para la habilitación de potreros. Allí, el mejoramiento del camino hacia San Matías en la frontera con Brasil y el bajo costo de la tierra han estimulado mayores inversiones en desmontes por parte de cruceños y brasileños. La Municipalidad, junto con la Superintendencia Forestal, ha realizado algunas acciones para controlar estos desmontes, pero con escaso éxito; según los técnicos de la Superintendencia, la Municipalidad no estaba interesada en el control de los desmontes por los peligros de degradación futura de los suelos y/o erosión de las cuencas, sino por los ingresos que obtendría de esa actividad. Un municipio donde existe una real preocupación por los desmontes es el de Santa Rosa, aunque hasta ahora la Municipalidad ha hecho muy poco para tener un control efectivo sobre la conversión de bosques.

En otros casos, como en el Chapare, Moxos y Guarayos, también son crecientes las presiones sobre los bosques por parte de pequeños productores colonos. En Moxos casi todos los actores locales consideran que una buena solución para frenar la invasión de los colonos cocaleros y consolidar sus límites municipales es construyendo una carretera que atraviese el TIPNIS y facilite el acceso desde Moxos a la zona donde se está colonizando. Desde otra perspectiva, se percibe que la apertura de ese camino puede abrir el área a la colonización, estimular la deforestación y tener un impacto negativo sobre las comunidades indígenas. No se conoce si los gobiernos nacional y/o municipales tendrán los recursos necesarios para construir ese camino.



De manera similar, en la provincia Madre de Dios en Pando se han iniciado trabajos para la apertura de un tramo caminero entre Gonzalo Moreno y Naranjal para conectar esa localidad con el tramo Cobija-El Choro. Es previsible que las comunidades y barracas, hasta ahora accesibles sólo por vía fluvial, se trasladen a orillas de la carretera, y que además ésta atraiga inmigrantes de las zonas más aisladas del departamento así como población con ingresos precarios, ahora establecidas en la ciudad de Riberalta. Como resultado de los factores antes anotados, se podría producir el desmonte de un área que hasta ahora ha sido poco intervenida.

Por su parte, en Riberalta la principal relación del municipio con la construcción de caminos que podría tener un impacto ambiental negativo es a través de una mancomunidad de municipios que promueve el mejoramiento del corredor oeste-norte que va desde La Paz hasta Guayaramerín, pasando por Riberalta y conectaría también a las ciudades de Trinidad y Cobija con ese eje caminero. Aunque la Municipalidad reconoce que la posible creación del corredor promueve la inmigración hacia el municipio, también considera que es inevitable que ésta sea una realidad en el mediano y largo plazo. No obstante, actualmente la mancomunidad de prefecturas de La Paz, Beni y Pando ha convocado públicamente a empresas consultoras a fin de conformar una lista para la elaboración de las bases para la licitación de la concesión de esos tramos, en la medida en que la Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte No. 1874, de junio de 1998, permite que empresas privadas puedan invertir en la construcción y administración de caminos.

San Ignacio de Moxos fue el único lugar estudiado donde se registraron actividades petroleras. En ese municipio las organizaciones indígenas perciben que las actividades petroleras podrían representar una amenaza sustancial por el peligro de contaminación del agua y del suelo. En una ocasión, las comunidades del TIPNIS se movilizaron para detener la exploración petrolera por falta de un acuerdo sobre las responsabilidades de la compañía

sobre la conservación del área, pero luego se llegó a un arreglo mediante el cual se creó una comisión bipartita (indígena/estatal) para formular propuestas concretas dirigidas a mejorar las relaciones entre las compañías petroleras y los pueblos indígenas. En el PDM municipal se han incorporado actividades para ordenar la actividad petrolera y elaborar programas de compensación social y económica. Ninguna de estas dos actividades han sido iniciadas todavía.

## 2.6 Conclusiones finales sobre sostenibilidad

El impacto de la descentralización sobre la gestión forestal es todavía incierto. Los estudios de caso que presentamos sugieren que prácticamente todos los grupos con importancia política y/o económica han adoptado un "discurso verde", y han empezado a expresar preocupación por el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, su comportamiento en la práctica parece haber cambiado poco, si acaso ha cambiado en algo. La mayoría de los grupos están más preocupados por su acceso a los recursos y a ingresos inmediatos que por un desarrollo sostenible de largo plazo.

Muchos gobiernos municipales han empezado a emprender actividades relacionadas al manejo forestal, agroforestería o planeación del uso del suelo, pero casi en todos los casos los esfuerzos que se han iniciado son aún incipientes, cuentan con fondos insuficientes y a menudo están pobremente equipados o mal concebidos. Para tener alguna posibilidad de éxito frente a las fuertes tendencias que favorecen la degradación de los bosques de la región, los esfuerzos para revertir esas tendencias tendrían que ir más allá de las buenas intenciones y de las acciones simbólicas, y hasta ahora ello no ha ocurrido.

El tema de las áreas protegidas es especialmente delicado, ya que restringe la utilización de recursos naturales por parte de la población local. Pero otros factores han llevado a que los go-

biernos municipales respalden a las áreas protegidas, entre ellos el apoyo de ONGs a las municipalidades, el potencial para ecoturismo, el deseo de impedir que empresas madereras exploten los recursos locales y la preocupación genuina por la conservación de los recursos. Esa situación con frecuencia ha llevado a los gobiernos locales a asumir posiciones ambivalentes y hasta contradictorias. Aún así, existen casos en los que las municipalidades han estado en primera línea en los esfuerzos por crear áreas protegidas que respondan a sus propias necesidades locales, y allí donde ello ha ocurrido pueden existir mejores perspectivas para su manejo.

Los gobiernos locales requieren claramente de asistencia externa, tanto para reforzar su apoyo a la gestión sostenible de recursos como para fortalecer su capacidad de promover dicha gestión. Asimismo necesitan de un contexto global de políticas favorables a las iniciativas locales, y mecanismos claros para ejercer sus derechos legales y llevar a cabo sus responsabilidades. Lamentablemente, las agencias gubernamentales nacionales y departamentales han hecho poco en ese sentido y en algunos casos han debilitado, de forma directa o indirecta, las actividades de las municipalidades y de las organizaciones comunales. Los proyectos con fondos externos y de las ONGs han proporcionado asistencia técnica, entrenamiento y fondos con efectos positivos, pero todavía insuficientes para consolidar las actividades de gestión de los recursos naturales.

Por último, lo que más llama la atención con relación a los efectos del proceso de descentralización sobre la gestión forestal es la diversidad de situaciones que hemos encontrado. En esa dirección, la dinámica distinta de cada municipio puede llevar a resultados sociales y ambientales muy divergentes. Por ello, no debería sorprendernos el que en algunos casos la descentralización promueva una adecuada gestión forestal, mientras que en otros la obstaculice. Queda por ver cuál de esos efectos será el que predomine.

## Bibliografía

---

- Ardaya, R.  
1995. *Historia del desarrollo socioeconómico de Santa Cruz hasta 1952*. Santa Cruz: Ed. Universitaria.
- Ascher, W.  
1995. *Communities and Sustainable Forestry in Developing Countries*. San Francisco: ICS Press.
- Assies, W.  
1997. *Going Nuts For the Rainforest: Non-Timber Forst Products, Forest Consevation and Sustainability in Amazonia*. Amsterdam: CEDLA.
- Bascopé, F. *et al.*  
1996. "Evaluación de impacto ambiental debido a la explotación maderera en Pilón Lajas. VSF". Santa Cruz: VSF.
- Bebbington, A. y G. Thiele.  
1993. *Non-Governmental Organizations and the State in Latin America, Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. Londres: Routledge.
- Beekma, J., A. Zonta y B. Keijzer.  
1996. "Base ambiental para el desarrollo, departamento de Pando y provincia Vaca Díez" Cuadernos de Trabajo 3, La Paz: SNV.

- Blanes, J.  
1993. "El Estado y la formación de las regiones", p. 9-48 en *Las regiones hoy, desequilibrios institucionales y financieros*, J. Blanes y M. Galindo (eds.). La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM).
- Boot, R. and R. E. Gullison.  
1995. "Approaches and Barriers to Developing Biologically Sustainable Extraction Systems for Tropical Forest Products, with Examples from Bolivia". Princeton University.
- Brandon, K.E. y M. Wells.  
1992. *Planning for People and Parks: Design Dilemmas*. World Development 20(4): 557-570.
- Cabrera, W.  
1995. "Diagnóstico forestal de la provincia Guarayos". Santa Cruz.
- Carmona, H.  
1993. *Manejo de bosques tropicales de montaña para la cuenca alta del río Pirai*. Santa Cruz: Proyecto SEARPI/FAO.
- Carney, D.  
1995. *Management and Supply in Agriculture and Natural Resources: Is Decentralization the Answer?* Overseas Development Institute Natural Resource Perspectives No 4. Londres: Overseas Development Institute.
- CEDETI.  
1996. "Proyecto Queserías Rurales". Santa Rosa.
- CEJIS.  
1991. "Acompañamiento jurídico a los pueblos indígenas y comunidades campesinas del norte amazónico". Santa Cruz, mimeo.
- Centro de Desarrollo Forestal (CDF).  
1994. *Conservación, manejo, aprovechamiento, uso integral y sostenido de los bosques de la Región Chimanes, Departamento del Beni, Bolivia PD 34/88 Rev. 1 (f,i)*. San Borja.

1995. "Resolución de Directorio No. 03/95". La Paz.
- Centro de Estudios para la Acción Socioeconómica (CEASE).  
1997. "Plan participativo de desarrollo municipal sostenible". Ascensión de Guarayos.
- Centro de Estudios y Proyectos Asociativos del Beni (CEPABENI).  
1996. "Informe final de ejecución del Proyecto de Apoyo al Gobierno Municipal de San Ignacio de Moxos". San Ignacio de Moxos.
- Centro de Investigación de la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra (CUMAT).  
1992. "Desbosque de la Amazonia Boliviana". La Paz.
- CIDDEBENI.  
1997a. "Diagnóstico Municipal de Moxos". Trinidad.  
1997b. "Plan de desarrollo municipal de Moxos". Trinidad.
- CIRABO.  
1995. "Conclusiones del 2do. Gran Consejo Etnico de la Amazonia Boliviana", Beni, 17 al 19 de noviembre, mimeo.
- Clavijo, C.  
1995. "Plan de desarrollo de la microrregión de Guarayos". Santa Cruz: CORDECRUZ.
- Coemans, K. y Medina, M. C.  
1997. "Entre contradicciones y suerte, una mirada de la realidad cotidiana de las mujeres campesinas quebradoras de Riberalta y sus alrededores". Riberalta: Radio San Miguel/SNV.
- Conyers, D.  
1981. *Decentralization for Regional Development: A Comparative Study of Tanzania, Zambia, and Papua New Guinea*. Public Administration and Development 1(2):107-20.

CORDECRUZ.

1996. "Programa de Desarrollo Agropecuario y Forestal de Caballero y Florida". Vol II. Santa Cruz.

CORDECRUZ/KfW-Consorcio IP/CES/KWC.

1995. *Plan de Uso del Suelo (PLUS). Una propuesta para el aprovechamiento sostenible de nuestros recursos naturales.* Santa Cruz.

CORDECRUZ, IP/GTZ y Fundación Martin Schmid.

1995. "Plan Participativo de Desarrollo Municipal 1996-2000". San Ignacio de Velasco: HAM de San Ignacio.

CORDECRUZ/CIPCA/SACOA.

1992. "Diagnóstico socioeconómico de la colonia El Choré". Vol. 1 y 2. Santa Cruz: Unidad de Planificación y Proyectos.

CORDECRUZ/GTZ.

1995. "Plan de Desarrollo Microrregional de Velasco". Santa Cruz: Gerencia de Planificación.

Coro, M.

s.f. "Estudio sobre pasturas nativas y bosque de ramoneo en la cuenca alta del río Pirai". Santa Cruz.

Dávalos, E.

1997. "Informe de Actividades Comité de Vigilancia, Gestión 1996-Provincia Moxos". San Ignacio Moxos.

Denevan, W.

1963. "Cattle Ranching in the Mojós Savannas of Northeastern Bolivia". En *Yearbook of the Association of Pacific Coast Geographers*. Vol.25:37-44.

DHV.

1993a. "Desarrollo de la amazonia boliviana: de la actividad extractiva hacia un desarrollo integral sostenible. Estudios agroecológicos, forestales y socioeconómicos en la región de la castaña de la amazonia boliviana. Resumen ejecutivo". La Paz: DHV.

- 1993b. "Tenencia de la tierra en la región castañera de la amazonia boliviana". Estudios agroecológicos, forestales y socioeconómicos en la región de la castaña de la amazonia boliviana. Volumen E. La Paz: DHV.
- Díez Astete, A. y J. Riestler.  
1996. "Etnias y territorios indígenas", p. 19-45 en *Comunidades, territorios indígenas y biodiversidad en Bolivia*, K. Mihotek (ed.). Santa Cruz: CIMAR.
- El Deber.  
1997. "Todo por terrenos para indígenas: Riberalta se queja contra INRA por cesión inconsulta de tierras", Santa Cruz, 18 de Octubre .
- FAO.  
1997. *Programa de campo en Bolivia*. La Paz: FAO.
- Farfan Farhat, M.  
1997. "Carta Abierta". Riberalta: CEJIS, 4 de junio.
- Fifer, V.J.  
1970. "The Empire Builders: A History of the Bolivian Rubber-Boom and the Rise of the House of Suárez.". *Journal of Latin American Studies* 2 (2): 113-146.
- Flores, G.  
1997. *Ley INRA: ¿Segunda reforma agraria?* La Paz: Raíces.
- Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN) - Wildlife Conservation Society (WCS).  
1994. "Plan de manejo: reserva de vida silvestre de ríos Blanco y Negro". Santa Cruz: FAN-WCS.
- Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN) - Fundación Martin Schmid.  
1997. "Plan de apoyo comunitario Parque Nacional Noel Kempff Mercado". Santa Cruz.



**Fundación para el Desarrollo de la Provincia Vaca Díez**

1996. "Proyecto de Creación del Centro de Investigación y Extensión en Sistemas Agroforestales de la Amazonia (CIESA)" Riberalta, mimeo.

**Gaitán Pavía, P. y Moreno Ospina, C.**

1992. *Poder local, realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

**Gobierno Municipal de Riberalta.**

1996. "Riberalta, hacia su desarrollo sostenible". Riberalta.
1997. "Proyecto de creación de la Unidad Forestal Municipal". Riberalta, mimeo.

**Gobierno Municipal de Rurrenabaque.**

- 1997a. "Plan de Desarrollo Municipal Rurrenabaque". Rurrenabaque.
- 1997b. "Plan Operativo Anual". Rurrenabaque.

**Gobierno Municipal de Samaipata.**

1997. "Plan Participativo de Desarrollo Municipal Sostenible". Tomos I y II. Samaipata.

**Gobierno Municipal de San Ignacio de Moxos.**

1995. "Plan Anual Operativo Gestión 1995". San Ignacio de Moxos.
1996. "Plan Anual Operativo Gestión 1996". San Ignacio de Moxos.

**Gobierno Municipal de San Ignacio de Velasco.**

1997. "Reportes estadísticos de ejecución presupuestaria 1995-1997". San Ignacio de Velasco.

**Gobierno Municipal de Santa Rosa.**

- 1997a. "Diagnóstico socioeconómico del municipio de Santa Rosa". Santa Rosa.

- 1997b. "Plan de Desarrollo del Municipio de Santa Rosa". Santa Rosa.
- Gobierno Municipal de Villa Tunari.  
1997a. "Plan de Desarrollo Municipal Sostenible 1997-2001".  
1997b. "Plan Operativo Anual 1997". Villa Tunari.  
1998. "Plan Operativo Anual 1998". Villa Tunari.
- GOTIM Y CIDDEBENI.  
1992. "Plan preliminar de protección y Desarrollo del Territorio Indígena Multiétnico". Trinidad.  
1993. "Proyecto: manejo y aprovechamiento integral de recursos forestales en el Territorio Indígena Multiétnico". Trinidad.
- Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural (Grupo DRU).  
1996. *Bolivia, Anuario estadístico del sector rural 1995-1996*. La Paz: Centro de Información para el Desarrollo.
- Gullison, R.E. y 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.
- Hanagarth, W.  
1993. *Acerca de la geocología de las sabanas del Beni en el Noroeste de Bolivia*. La Paz: Instituto de Ecología.
- Heinrich, F. y M.R. Eguivar.  
1996. *Las áreas protegidas en la legislación boliviana*. La Paz: Liga de Defensa del Medio Ambiente. (LIDEMA).
- Hoffman, K.  
1997. "Die Palmherzenindustrie in Nordost-Bolivien". Tesis de maestría en el Departamento de Política Forestal, Mercados y Sección de Mercadeo. Universidad de Freiburg, Alemania.

Honorable Alcaldía Municipal de Riberalta (HAM).

1997. "Plan maestro de desarrollo rural para la Municipalidad de Riberalta" Riberalta, mimeo.

Honorable Concejo Municipal de Riberalta.

1997. "Ordenanza Municipal No 25/97". Riberalta.

ILDIS/CIDDEBENI.

1989. *Nuestro bosque de mañana. Síntesis documental del proceso forestal beniano 1979-1988*. La Paz.

Instituto de Investigaciones Forestales Amazónicas (IIFA).

1996. "Proyecto piloto Recuperación de áreas degradadas en la región de Riberalta". Riberalta, mimeo.

Instituto Nacional de Estadística (INE).

1993. *Resultados finales del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992*. La Paz.

1995. *Mapa de Pobreza*. La Paz.

1997. "Suplemento Estadístico". Año 2, Número 12. La Paz.

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

1997a. "Estadísticas sobre demandas de tierras comunitarias de origen". La Paz.

1997b. "Resolución de inmovilización No RAI-TCO-0003". La Paz, 7 de julio.

Johnson, J.

1997. "Estudio de seguimiento del proyecto de manejo sostenible del bosque en las parcelas de colonos afiliados a la central de campesinos del norte de Santa Rosa". Santa Cruz: PRODISA.

Jones, J.

1990. "A Native Movement and March in Eastern Bolivia: Rationale and Response". *Development Anthropology Network*. Vol. 8(2):1-8.

1991. *Economics, Political Power, and Ethnic Conflict on a Changing Frontier: Notes from the Beni Department, Eastern Bolivia*. Binhamton, NY: Institute for Development Anthropology.
- Keiser, E.  
1993. "Land Use Changes in the Province Nicolas Suárez, Pando Department, Amazonia Boliviana Between 1986 and 1993". Amersfoort: DHV/Internationale Agrarische Hageschool LARENSTEIN.
- Killeen, T. *et al.*  
1993. *Guía de arboles de Bolivia*. La Paz: Herbario Nacional-Missouri Botanical Garden.
- 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: BOLFOR.
- Laserna, R.  
1995. "Coca Cultivation, Drug Traffic and Regional Development in Cochabamba, Bolivia". Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy. University of California.
- Lehm, Z. y C. Navia.  
1989. "Conflictos Sociales en el Bosque de Chimanes", p. 309-324 en *Nuestro bosque de mañana: síntesis documental del proceso forestal beniano: 1979-1988*. La Paz: ILDIS/CIDDEBENI.
- López, J.  
1993. *Recursos forestales de Bolivia y su aprovechamiento*. La Paz: Cooperación Técnica Holandesa.
- Macleod, M.  
1997. *Poder local, Reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala: Oxfam U.K & Irland.

- 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).  
1995. *Memoria explicativa. Mapa Forestal*. La Paz: Secretaría Nacional de Recursos Naturales.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Dirección General de Biodiversidad, Fundación Amigos de la Naturaleza y otros.  
1997. *Plan de Manejo del Parque Nacional y el Área Integral de Manejo Integrada Amorbó*. Santa Cruz.
- Ministerio de Hacienda.  
1997. "Presupuesto de los gobiernos municipales 1996". La Paz: Subsecretaría de Presupuesto, mimeo.
- 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: CORDECruz.
1995. "Monitoreo del bosque en el departamento de Santa Cruz. Período 1992/93-1994". Santa Cruz: CORDECruz.
- Ormachea, E.  
1987. *Latifundio y minifundio en el norte boliviano*. La Paz: CEDLA.
- Ormachea, E. y J. Fernández.  
1989. *Amazonia boliviana y campesinado*. La Paz: CEDLA.
- Ortiz, R.  
1997. "Diagnóstico socioeconómico de la provincia Sara". Santa Cruz: CIAT.

- Ostrom, E.  
1990. *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pacheco, P.  
1992. *Integración económica y fragmentación social: el itinerario de las barracas en la Amazonia boliviana*. Serie Estudios e Investigaciones. La Paz: CEDLA.
1998. *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia*. Serie Bosques y Sociedad N° 2. La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA.
- 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.
- Perry *et al.*  
1996. "Evaluación biológica de la región de Pilón-Lajas". Beni: RB-TI Pilón-Lajas.
- Plan de Acción Forestal (PAF).  
1995. *Situación del sector forestal del departamento de Pando*. La Paz: MDSMA.
- Plan de Desarrollo Sostenible del Trópico de Cochabamba.  
1994. "Diagnóstico del Trópico de Cochabamba".  
1995. "Estudio de factibilidad para el manejo de los recursos forestales del trópico de Cochabamba".
- Prefectura del Departamento de Cochabamba.  
1994. "Plan de desarrollo sostenible del trópico de Cochabamba. Propuesta de concertación". Cochabamba.

Prefectura del Departamento de Santa Cruz/Programa de Desarrollo Microregional (PRODISA)/Proyecto de Protección de los Recursos Naturales (Consortio IP/CES/KWC).

1996. *Plan de ordenamiento territorial para la unidad agroforestal del PLUS al norte de los municipios de Santa Rosa y San Carlos*. Santa Cruz.

Programa Agroforestal del Beni.

1997. "Proyecto de extensión agrícola y forestal en la comunidad de San José del Cabito y su área de influencia, provincia Moxos". Trinidad.

Programa de Desarrollo Microregional de las Provincias Ichilo y Sara (PRODISA).

1994. "Plan estratégico para el desarrollo rural de las provincias Ichilo y Sara". Santa Cruz.

Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en Santa Cruz (MASRENA).

1997. "Disposiciones legales relativas a la planificación y al manejo de los recursos naturales, competencias de los gobiernos municipales". Santa Cruz: Cooperación Técnica Boliviana Alemana, Prefectura del Departamento - IP/GTZ.

Proyecto GCP/INT/542/ITA.

1996a. "Evaluación de las plantaciones forestales efectuadas en campaña". Santa Cruz.

1996b. "Diagnóstico rural participativo y plan comunal. Comunidad Paredones". Santa Cruz.

Quiroga, M.S. y Salinas, E.

1996. *Minerales y madera, temas para el debate ambiental*. La Paz: Grupo de Reflexión y Acción sobre el Medio Ambiente (GRAMA).

- Rivera, R.  
1996. *Descentralización y gestión local en América Latina*. 1ª ed. San José: FLACSO.
- Robinson, D.M. y S. McKean.  
1994. "La clasificación de suelos en la zona de Rurrenabaque para la implementación de sistemas agroecológicos". Santa Cruz: Agroecología, Sierra y Selva.
- Roca, R.  
1994. "Breve informe sobre los límites del parque Amboró". Samaipata.  
1995. "Estratificación socioeconómica y cultural. Cuenca alta del río Pirai". Samaipata.
- Rojas, J.M. y L.C. Castillo.  
1991. *Poder local y recomposición campesina*. Cali, Colombia: CIDSE/Universidad del Valle.
- Rojas, G.  
1996. "La puesta en marcha de la Ley de Participación Popular (énfasis en Cochabamba)", p. 9-46 en *Participación Popular y Municipio*, C.F. Toranzo (ed.). La Paz: ILDIS.
- Rondinelli, D., J.R. Nellis y G.S. Cheema.  
1983. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Staff working papers, no. 581. Washington: World Bank.
- Roth, E. y J.E. Jung.  
1996. *Plan de Manejo del Parque Nacional Amboró*. La Paz: FAN, científica.
- Sandóval, I.  
1985. "La cuestión regional en Santa Cruz", p. 147-176 en *El poder de las regiones*, F. Calderon y R. Laserna (eds.). Cochabamba: CERES.



- Sandoval, E.  
s.f. "Forestería social en la comunidad de Bella Vista, provincia Florida". Santa Cruz.
- Saravia, P.  
1993. *Estudios de la diversidad arbustiva y arbórea de la cuenca alta del río Piraí*. Santa Cruz: Proyecto GCP/INT/542/ITA.
- Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería (SNAG).  
1996. "Resolución Secretarial No. 20/96". La Paz: Ministerio de Desarrollo Económico.
- Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos (SNAE).  
1994. *Resultados provisionales censo indígena*. La Paz: Subsecretaría de Asuntos Etnicos.
- Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP).  
1994. "Ley de Participación Popular". La Paz.
1997. *Manual de planificación participativa municipal*. La Paz: Dirección Nacional de Planificación Participativa.
- SENAMHI.  
1997. *Memoria anual de registros meteorológicos del país*. La Paz.
- Siles, C.  
1978. "Diagnóstico socioeconómico de la provincia Sara". Santa Cruz: CIAT.
- Silva, R.  
1997. "Características demográficas y socioeconómicas de la población indígena en el territorio indígena de Pílon-Lajas". Rurrenabaque: VSF.
- SISIN.  
1997. "Estadísticas de inversión pública". La Paz: Secretaría Nacional de Hacienda.

Stoian, D. and A. Henkemans.

1998a. "Between Extractivism and Peasantry: Differentiation of rural settlements in the Bolivian Amazon". Paper submitted to the International Tree Crop Journal.

1998b. "Shifts in Forest Products Extraction: The post-rubber era in the Bolivian amazon". Paper submitted to the International Tree Crop Journal.

Suárez, S., J. Carrasco, R. Szucz y J.C. Gómez.

1997. "Propuesta de creación de áreas protegidas en el municipio de Riberalta". La Paz: DGB/Gobierno Municipal de Riberalta.

Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables.

1995. *Situación del sector forestal del departamento del Beni*. La Paz: Plan de Acción Forestal para Bolivia.

Superintendencia Forestal.

1998a. "El país forestal, notas de la Superintendencia Forestal". Número 3. Santa Cruz de la Sierra, marzo.

1998b. "El país forestal, notas de la Superintendencia Forestal". Número 2. Santa Cruz de la Sierra, febrero.

1998c. *Informe anual 1997*. Santa Cruz.

Szwagrzak, A.

1997. "La mara (*Swietenia Macrophylla* King) y los bosques en Bolivia. Proceso de cambios y acciones 1997/1998". La Paz: FOBOMADE.

Toledo, E. y R. Zabalaga.

1997. "Organización de asociaciones campesinas madereras autosostenibles en el área del trópico de Cochabamba". Cochabamba: Proyecto FAO/UNDCP.

- Uche, L. y J. Kudrenecky.  
1996. "Informe: Evaluación de los viveros agroforestales en el Territorio Indígena Multiétnico". Trinidad: CIDDEBENI.
- Unzueta, O.  
1975. *Mapa ecológico de Bolivia. Memoria explicativa*. La Paz: MACA.
- Utting, P.  
1993. *Trees, People, and Power: Social Dimensions of Deforestation and Forest Protection in Central America*. London: Earthscan.
- Van Beijnum, P.  
1996. "Problemática urbana Riberalta". Cuadernos de trabajo 4. La Paz: SNV.
- Veterinarios sin Fronteras (VSF).  
1995. "Diagnóstico para la implementación de la Reserva de la Biosfera - Territorio Indígena Pilón-Lajas". La Paz.  
1997a. "Plan de Manejo 1997-2000. Veterinarios sin Fronteras". La Paz.  
1997b. "Informe de revisión de expedientes de propiedades agrarias". La Paz.
- World Bank.  
1993. *Bolivia: Forestry Subsector Review*. Washington.
- Zabalaga, R.  
1997. "Perfil económico y financiero de la agroforestería en el trópico de Cochabamba". Cochabamba: Proyecto FAO/UNDCP.
- ZONISIG/DHV.  
1996. *Plan de Uso del Suelo del departamento de Pando (PLUS-Pando)*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente/Prefectura del Departamento de Pando.  
1997. *Zonificación agroecológica y socioeconómica y perfil Ambiental del departamento de Pando*. La Paz.

### **ALAN BOJANIC H.**

Es Ingeniero Agrónomo y tiene una Maestría en Economía Agrícola de la Universidad de Londres. Ha sido Gerente Técnico del CIAT, Director Ejecutivo de la Secretaría del Medio Ambiente, Subsecretario de Desarrollo Forestal y Asesor en Desarrollo sostenible del PNUD. Es candidato a Ph. D. en la Universidad de Utrecht, e Investigador Asociado del Programa de Manejo de Bosques de la Amazonia Boliviana (PROMAB).

### **GONZALO FLORES**

Licenciado en Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) La Paz, Bolivia y se especializó en Políticas Agrarias en la Universidad Católica de Lovaina la Nueva, Bélgica. Ha trabajado ocho años en investigación en temas rurales y casi diez en temas de forestería comunitaria y manejo de recursos naturales. Es miembro fundador de CERES y de Bosque y Comunidad. Ha dirigido dos proyectos regionales de forestería comunitaria y recientemente ha sido oficial de programas de la FAO.

### **JAMES JOHNSON**

Ha estudiado Ciencias Agrícolas y Forestales en la Universidad de Oxford y tiene una Maestría en Economía Agrícola y

Desarrollo Rural de la Universidad de Londres. Ha trabajado en la Misión Británica en Agricultura Tropical (MBAT) y en el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT), en Santa Cruz, Bolivia, donde ha realizado investigaciones en el desarrollo de sistemas agroforestales. Durante dos años ha realizado trabajos de consultoría independiente y actualmente es Co-director de un proyecto de desarrollo rural en Cochabamba.

#### **DAVID KAIMOWITZ**

Es economista del Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR) en Bogor, Indonesia. Anteriormente trabajó en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en San José, Costa Rica. Tiene Maestría y Doctorado en Economía Agrícola de la Universidad de Wisconsin, Madison, EE.UU.

#### **PABLO PACHECO B.**

Investigador Asociado del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) en La Paz, Bolivia. Ha realizado trabajos de investigación sobre economías extractivistas e influencias de políticas públicas sobre los bosques en las tierras bajas de Bolivia. Licenciado en Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), con Maestría en Economía Agrícola de la Universidad Católica Boliviana (UCB).

#### **ICIAR PAVEZ L.**

Licenciada en Agronomía de la Universidad Mariscal José Ballivián (UMJB) y tiene una Maestría en Economía Agrícola de la Universidad Católica Boliviana (UCB). Su experiencia profesional incluye trabajos de investigación en análisis de políticas agropecuarias y de recursos naturales. Ha sido consultora nacional del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en La Paz, Bolivia, y actualmente realiza trabajos de consultoría internacional para esa misma institución.

**J. MONTGOMERY ROPER**

Es candidato doctoral en Antropología Cultural en la Universidad de Pittsburgh. Sus investigaciones están relacionadas con la problemática del desarrollo forestal y de los pueblos indígenas en áreas tropicales, e incorporan objetivos de carácter académico y práctico. Recibió su Maestría en Antropología Aplicada para el Desarrollo en la Universidad de Kentucky en 1994.

**CRISTIAN VALLEJOS B.**

Coordinador Regional para América del Forest Stewardship Council (FSC). Su experiencia profesional incluye trabajos de investigación en manejo de recursos naturales y desarrollo rural en el oriente boliviano. Tiene un grado en Antropología Social de la Universidad Católica de Lima y estudios de posgrado en Economía y Políticas Ambientales de la Universidad de Duke, Carolina del Norte, EE.UU., y en Análisis Institucional de Recursos Forestales de la Universidad de Indiana, Bloomington, EE.UU.

**RÓGER VÉLEZ R.**

Licenciado en Ingeniería Agronómica de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM) con Maestría en Educación y Capacitación para el Desarrollo de la Universidad de Wolverhampton, Inglaterra. Ha trabajado en el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT) en Santa Cruz, Bolivia, donde ha ocupado la jefatura del Departamento de Estudios y Programas de Área y del Departamento de Transferencia de Tecnología. Actualmente se desempeña como consultor en desarrollo rural regional y desarrollo alternativo, y es asesor del proyecto Plan de Desarrollo Sostenible del Trópico de Cochabamba.