

## IV. Evaluación del proceso y lecciones

---

### 1. Balance de resultados para los actores

Partiendo del principio de que era imposible que todos los grupos pudiesen haber satisfecho a cabalidad sus demandas con una misma ley, cabe destacar que esta ley se acercó en lo posible a otorgar lo más que se pudo a cada actor sin afectar fuertemente a otros actores. Uno de los resultados más interesantes de esta nueva ley es el hecho de que al final, todos los actores consiguieron un alto porcentaje de sus demandas (aunque en distinto grado). Por el otro lado, también es evidente que ninguno logró el cien por ciento de lo pretendido, pero si se logró casi el máximo de lo posible para distintos actores en términos de equilibrio que no afectaran negativamente al otro, es decir, todos obtuvieron lo más posible de su agenda sin ocasionar que el otro se quede sin sus demandas.

En este sentido no han habido perdedores o ganadores netos, puesto que si bien, en términos generales, algunos obtuvieron más que otros, (por ejemplo, la CNF obtuvo menos de lo que demandaban o de lo que esperaban de la ley aunque tampoco su saldo fue negativo). El Poder Ejecutivo logró muchos de sus planteamientos iniciales y mantuvo cierto equilibrio en ese su rol de árbitro de intereses. Los ambientalistas consiguieron mucho de

su plataforma, al igual que los indígenas y los Municipios. Los agricultores ya no tendrán el inconveniente de las superposiciones y podrán tener propiedad forestal en sus terrenos. Los motosierristas están sujetos a un mayor control pero también podrán acceder al 20% de las áreas fiscales de bosques permanentes de producción. El Cuadro No. 4 resume los logros principales de los distintos actores.

CUADRO NO. 4  
Resumen de resultados para principales actores

ACTOR	AGENDA INICIAL DEMANDADA	RESULTADOS EN LA LEY	NIVEL LOGRADO
Empresarios madereros (CNF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adjudicación</li> <li>- Igualdad de derechos con régimen agrario</li> <li>- Impuesto por ha. y patente de \$us 0.30</li> <li>- Transferibilidad de adjudicación</li> <li>- Subsecretaría dentro del Min. Agricultura</li> <li>- Creación organismo de investigación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesión por 40 años y renovable</li> <li>- Transferibilidad y divisibilidad concesión</li> <li>- Derecho por ha.</li> <li>- Valor mínimo de patente \$us 1.0</li> <li>- % del Fondo Forestal para investigación</li> </ul>	Medio
Indígenas (CIDOB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Territorios con derecho exclusivo y prioritario de uso de recursos naturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantía de aprovechamiento exclusivo<sup>14</sup></li> <li>- Patente mínima sobre área intervenida</li> </ul>	Alto

14 En la práctica, actualmente se evidencia una superposición de concesiones forestales sobre territorios indígenas, particularmente en los territorios chimanes en el Beni.

ACTOR	AGENDA INICIAL DEMANDADA	RESULTADOS EN LA LEY	NIVEL LOGRADO
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exención de pago de patente y a licitación</li> <li>- Derecho a uso tradicional</li> <li>- Prioridad sobre área de reserva</li> <li>- Participación en órganos de decisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Areas indígenas no entran en licitación</li> <li>- Derecho a uso tradicional</li> <li>- Otorgación de 20% de jurisdicción Municipio</li> </ul>	
Ambientalistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesión de largo plazo (rechazo a la adjudicación)</li> <li>- Pago de patente superior a un dólar</li> <li>- Estudios de impacto ambiental</li> <li>- Mecanismos de participación social</li> <li>- Veda de especies en peligro de extinción</li> <li>- Instituto de investigación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesión de largo plazo</li> <li>- Patente mínima de \$us 1</li> <li>- Auditoría forestal y tipificación delito</li> <li>- Participación ciudadana y derechos para asociaciones sociales del lugar</li> <li>- % del Fondo Forestal para investigación</li> </ul>	Alto
Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesión de largo plazo por licitación</li> <li>- Eliminar superposición</li> <li>- Gravámenes por ha y sólo fijar método de cálculo de patente</li> <li>- Superintendencia y Prefecturas en lugar del CDF</li> <li>- Auditoría forestal por privados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesión de largo plazo por licitación</li> <li>- Prohibición de concesiones en tierras agrícolas</li> <li>- Creación de Superintendencia y del SIRENARE</li> <li>- Auditoría forestal</li> <li>- Patente mínima de \$us 1</li> <li>- Fondo Forestal</li> </ul>	Alto
Comités Cívicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener regalías</li> <li>- Participación en toma de decisiones</li> <li>- Acceder a áreas fiscales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 25 % de patente para Municipios</li> <li>- Mecanismos de participación municipal (art. 25)</li> </ul>	Muy alto

ACTOR	AGENDA INICIAL DEMANDADA	RESULTADOS EN LA LEY	NIVEL LOGRADO
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralización de marco institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desconcentración de la Superintendencia</li> <li>- 20% para concesiones agrup. sociales del lugar</li> </ul>	
Agencias de Cooperación (FAD, BM USAID)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesiones de largo plazo</li> <li>- Gravamen por hectárea</li> <li>- Exportación en rolas</li> <li>- Compartimentar funciones de marco institucional</li> <li>- Patente menor \$us 1</li> <li>- Énfasis en manejo sostenible</li> <li>- Incentivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesiones de largo plazo</li> <li>- Pago de derecho/ha.</li> <li>- Posibilidad de exportac. de troncas</li> <li>- Superintendencia y Prefecturas con mecanismos de control social</li> <li>- Objeto de la ley: utilización sostenible</li> <li>- Pocos incentivos</li> </ul>	Alto (Esp. BM y USAID)
Informales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Areas de corte</li> <li>- Reconocimiento de sus organizaciones</li> <li>- Entrar en el sistema formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posibilidad de acceder a 20% de tierras forestales asignadas a los Municipios.</li> <li>- Posibilidad de ser reconocidos formalmente vía las instancias municipales</li> </ul>	Alto
Grupo de los Cuatro (G-4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patente mínima de \$us 1 por ha.</li> <li>- Reducción de la corrupción</li> <li>- Concesión y no adjudicación</li> <li>- Concesiones para los Municipios y % de patente</li> <li>- Mayor fiscalización</li> <li>- Creación de SERFOR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patente mínima \$us 1</li> <li>- Mayores mecanismos de control y participación ciudadana</li> <li>- Concesiones y % de patente para Municipios</li> <li>- Superintendencia y SIRENARE</li> <li>- Énfasis en manejo sostenible</li> </ul>	Alto

En relación a los temas conflictivos (ver sección 1.5), los casos más ilustrativos en los que alguno tenía que perder, como en el de concesión vs adjudicación y el monto de la patente, los ambientalistas lograron que sea Concesión en lugar de Adjudicación, como exigía la CNF; sin embargo, la forma de otorgación, la duración y el carácter renovable, transferible y divisible de la concesión hacen que la "pérdida" de la CNF sea relativamente pequeña.

En el caso de la patente, la CNF sintió que sí ha sufrido una derrota y es el punto donde considera que más ha perdido, sobre todo para el caso de los empresarios menos eficientes que no lograrán acomodarse al nuevo régimen. Cabe señalar, que la imagen que inicialmente mostró la Cámara como un órgano de mucha influencia y una alta capacidad de "lobbying" no fueron suficientes para cristalizar su agenda, especialmente en función del peso que lograron los otros actores, así como por la influencia de las corrientes conservacionistas y de búsqueda de mayor participación ciudadana, que ideológicamente eran compartidas por un mayor número de parlamentarios, la opinión pública y de otros grupos, incluyendo los medios de comunicación.

Sobre los temas de menor conflicto, como la de exportación en troncas, marco institucional, porcentaje de áreas de reserva, mecanismos de fiscalización y otros, éstos fueron resolviéndose mediante negociaciones o buscando puntos de encuentro entre distintos actores. Se debe tener presente, que la confrontación no sólo fue empresarios vs. ambientalistas, sino que había muchos actores en conflicto, inclusive, por ejemplo, dentro del propio Ejecutivo, la Secretaría Nacional de Agricultura vs. la Secretaría de Recursos Naturales, por atribuciones respecto a control forestal. Es decir, muchos de estos temas fueron solucionándose en el largo camino del debate del proyecto con distintos resultados para cada actor.

En el caso de la CNF, en la mayoría de los casos tuvo que ceder posiciones, como en el tema de los mecanismos de

fiscalización, concesiones a agrupaciones sociales del lugar, mecanismos de control social y otros. Sin embargo, no sólo la CNF cedió posiciones sino también los indígenas y las agrupaciones sociales del lugar, los Comités Cívicos y ambientalistas.

En otras palabras, se observa que todos, en distintos grados, lograron bastante de su agenda original. Es claro que nadie logró todo y muchos tuvieron que ceder algo de su agenda como parte de la negociación ("compromising"). Se puede decir que se logró para todos un *suboptimo* de las pretensiones en función de la gran cantidad de demandas en conflicto. Así también, se puede hablar de aquéllos que lograron más como las agrupaciones sociales del lugar (propuesta de Prestel), los ambientalistas, los indígenas y el Ejecutivo. Los que menos lograron, pero sin que de ninguna manera signifique que perdieron, fueron los empresarios quienes sintieron que fueron mayormente afectados porque sus ganancias se verían afectadas con el nuevo valor de la patente, una mayor fiscalización y las concesiones para los Municipios.

En relación a las agencias de cooperación, se puede decir lo siguiente: el Banco Mundial logró mucho de lo contenido en su propuesta "Bolivia Forestry Sector Review"; la "agenda" de FAO sólo fue considerada en aproximadamente un 50%, y BOLFOR-USAID, pese a que indicó no tener agenda, muchos de los conceptos de participación ciudadana, aspectos técnicos sobre planes de manejo, inspecciones y auditoría y prohibiciones parecen tener autoría en este proyecto que tuvo una directa influencia en el resultado final.

En cuanto a la fuerza con que estas agencias trataron de "imponer" sus agendas, se puede decir que más bien apoyaron el proceso sin tratar de forzar determinados puntos sino dejando bastante margen para que los parlamentarios decidan. Esta situación se explica de alguna manera por la tensión misma que tenía el debate y porque agencias como el BM congelaron el tema en su portafolio.

En cuanto a los Municipios la nueva Ley Forestal refleja el cambio de importancia que estos han tenido a partir de la Parti-

cipación Popular, puesto que, con la nueva ley tendrán acceso a las áreas de reserva, y a un porcentaje de la patente que puede significar mayores ingresos que los que obtenían con las regalías.

Otro hecho importante de destacar es que todos los actores, incluyendo los parlamentarios, mejoraron su capacidad de escuchar y de dialogar con el otro, de ver la forma de articular intereses y de que no siempre la confrontación directa es la mejor forma para obtener una determinada agenda. Quedó evidenciado cómo a lo largo del proceso se fueron modificando posiciones de confrontamiento por posiciones de diálogo; tal vez el ejemplo más ilustrativo sea el de la CNF en relación al tema de los territorios indígenas que primeramente presentó una férrea oposición para luego acomodarse en favor de los mismos.

La tendencia a la convergencia en lugar de la polarización, en buena medida se explica por los compromisos y soluciones a que se logró arribar y tal por el "cansancio" después de un proceso tan largo y dada la necesidad de llenar el vacío jurídico que se había creado con la obsolescencia de la Ley de 1974.

Ahora bien, cabe preguntarse, ¿cómo es posible que no hubiesen perdedores netos si la confrontación de intereses era tan fuerte? Alguna explicación está en: i) en el proceso de negociación se abrieron nuevos espacios para nuevos intereses es decir que no se trata de la situación de una "torta" de un sólo tamaño de la que si se da más a uno se reduce a otro, sino algo más flexible; ii) también con la negociación se llegó al límite de lo que el uno puede conseguir sin afectar seriamente al otro; y iii) en algunos casos se tuvo que perder, como en el caso de la patente.

## **2. Factores externos e internos que influyeron en el proceso de tratamiento de la ley**

El largo tiempo que duró el tratamiento de la ley no puede ser únicamente atribuible a las acciones obstruccionistas que algu-

nos grupos realizaron para que la ley no se apruebe sin contener los puntos de su agenda o, por el contrario, tampoco los factores de aceleración son de total responsabilidad de los actores. No hubo circunstancias externas al tema forestal que marcaron ritmos en determinados momentos. Algunos de esos factores tienen un carácter externo a los eventos que podría generar el tratamiento de la ley y, por lo tanto, pueden considerarse como no influenciados por los grupos de interés. Y hubo otros factores que sí fueron producidos por quienes estaban involucrados en su tratamiento, entre los más importantes se puede mencionar los siguientes:

- Los ritmos del Parlamento, sus frecuentes recesos, los períodos electorarios, los fines de año, los procedimientos para el tratamiento de leyes, y otros propios de una instancia multipartidaria y multitemática.
- La evasiva de muchos parlamentarios, que no dieron o quisieron dar importancia al tema.
- La apretada agenda del gobierno de Sánchez de Lozada para aprobar sus leyes llamadas de "segunda generación" y que tuvieron prioridad sobre la Ley Forestal, como la Ley de Capitalización, de Reforma Educativa, de Participación Popular, de Descentralización, que consumieron no sólo mucho tiempo de los parlamentarios sino que tuvieron una fuerte oposición popular y tuvieron que ser objeto de intensas negociaciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y la sociedad civil.
- El cambio de gobierno (en 1993), con la consiguiente paralización de meses antes y meses después que requiere la readecuación de los nuevos parlamentarios y funcionarios públicos que se instalan. En este caso, el problema fue aún mayor al darse una reorganización del Poder Ejecutivo y particularmente del ministerio del ramo. Hay que tener presente que la antigua Secretaría del Medio Ambiente y

el ex-Ministerio de Planificación fueron fusionados con el Ministerio de Desarrollo Sostenible, en agosto de 1993.

En cuanto a factores de aceleración, están algunas argucias parlamentarias, como el argumento utilizado por la H. Neysa Roca con sus colegas sobre el riesgo de perder un empréstito del BID si no se aprobaba la ley, o la presión de algunos donantes vía sus proyecto. El financiamiento de que proveyó el Banco Mundial vía el proyecto ETAP, el apoyo de la FAO y especialmente de USAID, también fueron claves para facilitar los procesos.

Finalmente, la inminencia de la realización de la Cumbre para las Américas que se realizó en Santa Cruz, en diciembre de 1996, también fue empleado como argumento para que finalmente la ley se apruebe. Cabe recordar las palabras del Ministro de Desarrollo Sostenible en oportunidad de la aprobación "el país se ha salvado de una vergüenza ante la Cumbre puesto que ya tenemos Ley Forestal para mostrar".

Es decir, al margen de los grupos de interés, hubieron hechos y circunstancias concretas que hicieron que el proceso en determinadas oportunidad se paralice o, por el contrario, retome vigencia. Dados los múltiples intereses que se jugaron en este instrumento jurídico y las distintas fuerzas que actuaron para que no se apruebe, también hubo factores que gravitaron para que al final pueda ser sancionada por los poderes del Estado. Entre estos factores, están a los siguientes:

- El liderazgo de los Diputados N. Roca y G. Prestel y el del Presidente Sánchez de Lozada, que en la última etapa fueron claves para hacer que el proyecto de ley se mantenga "en tapete" y se desempantane.
- La conexión interpartidaria de un equipo de parlamentarios con objetivos comunes (G4) que se mantuvo unido aun después del cambio de gobierno del 93 y que tuvo una lealtad interna.

- La presión de la prensa con su cobertura casi diaria también sirvió para que el proyecto de ley no se olvide y paralice indefinidamente.
- El constante cabildeo de grupos ambientalistas que lograron sensibilizar a un importante sector de la población para hacer ver la necesidad de una nueva ley. Este punto tiene una importante implicación desde el punto de vista político-partidista, es decir, la intención de los partidos de "quedar bien" con el electorado.
- La asistencia técnica especializada y el compromiso del equipo técnico fue fundamental para dar una solidez técnica al proyecto y evitar una excesiva politización.

### 3. La investigación en políticas públicas

La investigación en políticas públicas y la asistencia técnica especializada, aunque no fue sistemáticamente utilizada, jugó un papel importante en la formulación de esta ley, puesto que muchos de los criterios empleados tuvieron un fundamento técnico, ya sea mediante el asesoramiento directo o mediante algunos estudios específicos que se realizaron a lo largo de todo el tratamiento y cumplieron un papel clave en la definición de los contenidos de la misma. Cabe señalar que muchos de estos estudios no constituyen investigaciones en políticas públicas pero fueron insumos que aportaron a la elaboración del marco conceptual en que se fundamentó la ley.

Durante el proceso de elaboración de esta ley, se contó con un continuo asesoramiento técnico por parte de una gran cantidad de especialistas de distintas áreas (política forestal, manejo forestal, productos no maderables, indígenas, tributación, incentivos, asuntos jurídicos, participación ciudadana, etc.), tanto a nivel nacional como internacional. Esta gama de profesionales ha aportado con experiencias y con resultados de investigaciones realiza-

das en el país o en el exterior, lo que equivale a afirmar que indirectamente esta ley se vio fortalecida con investigaciones forestales tanto a nivel de aspectos técnicos como políticos.

Así también, se realizaron estudios técnicos específicos para esta ley, conducidos por diversas instituciones que ayudaron a clarificar o fundamentar algunos de los temas de conflicto; más concretamente se llevaron a cabo estudios en los siguientes temas:

- a) Diagnósticos sectoriales (como los realizados por la FAO, Banco Mundial, CNF)
- b) Propuestas de Políticas Forestales (SENMA, FAO, BM, MDSMA, BOLFOR, CNF, CIDEBENI, CIDOB)
- c) Cálculo de la patente forestal (BM, SNRNMA, BOLFOR)
- d) Clasificación de tierras y bosques (MDSMA, PAFB)
- e) Comparación de leyes de otros países (FAO)
- f) Antecedentes jurídicos y marco legal (Eguivar y Henrich, BOLFOR, CEJIS-CIDOB)
- g) Incentivos (FAO)

Adicionalmente a estos estudios, también el "expertise" de técnicos y de otros profesionales fue utilizado en los múltiples talleres que se llevaron a cabo en casi todas las capitales de departamentos. Algunos de estos talleres fueron en temas especializados, pero la gran mayoría analizó la ley en su integralidad.

Es interesante destacar el caso de las organizaciones ambientalistas representadas por LIDEMA, las cuales inicialmente basaban su posición en criterios más bien subjetivos; sin embargo, tomaron cuenta de ello y contrataron una consultoría (CIDEBENI/GRAMA, 1996) para analizar específicamente los antecedentes jurídicos y técnicos que podrían sustentar sus planteamientos.

Una de las demostraciones más tangibles de la manera en que investigaciones y análisis de carácter técnico contribuyeron a la formulación de la ley, fue la forma en que los técnicos de

BOLFOR *presentaron alternativas* a los legisladores, mostrando las consecuencias o implicaciones de las distintas opciones.

Cabe también destacar la experiencia del rol de la FAO, que fue la organización que más estudios relacionados produjo, mucho de los cuales sin duda, han servido de fundamento para articulados específicos de los proyectos de ley. Sin embargo, su distanciamiento al final del proceso, por razones que no eran de carácter técnico, hizo que se restara la influencia de dichos estudios. En este sentido, se puede afirmar que todo apoyo de investigación en políticas debe ser manejado también "políticamente" para que el mismo pueda cumplir con su propósito. En este ejemplo concreto, tal vez el mejor camino que la FAO hubiese podido emplear era buscar una alianza estratégica con BOLFOR para que por la vía de este último se logre capitalizar los conocimientos o aportes que la FAO pudiese haber tenido.

De lo anterior se desprende que si bien no hubo un uso sistemático de la investigación en políticas, la asistencia técnica fue un importante recurso que ayudó a la substancia misma de la ley y a resolver algunos conflictos, lo cual, a su vez, implica que, de haber habido un mayor conocimiento de los mecanismos de formulación de políticas, instrumentalización de decisiones, las formas de plantear los temas y resolución de conflictos, el proceso podría haber sido más expedito y menos tensionado.

En este sentido, la visión imparcial, técnica y de rescate de la experiencia internacional que puede ser facilitada por organismos internacionales puede influir positivamente en lograr una mayor calidad de los contenidos técnicos y aflojar las tensiones emergentes de pugnas de intereses contrapuestos.

Muchos de los puntos del debate nacional de alguna manera reflejan los temas que están en la agenda internacional, como el de la pertinencia de la exportación en troncos, el pago de derechos por hectárea vs. volumen, asignación de áreas para uso comunitario, régimen de propiedad sobre los bosques, formas de aprovechamiento y otros. Estos puntos han tenido su forma

particular de resolución en Bolivia, es decir, que los temas del debate son los mismos pero que dadas las particularidades de la forma en que se trató esta ley, muchos tuvieron una resolución muy diferente a lo esperado inicialmente y a lo que se puede estar dando en otros países, e inclusive la intensidad del debate en cada tema difiere de país a país, en función de los intereses y el grado de poder que cada grupo pueda tener a nivel de la toma de decisiones.

Sin embargo, el común denominador de toda esta temática a nivel global es la controversia entre conservación y aprovechamiento y entre visiones de corto y largo plazo, que tan nítidamente estuvieron presentes en el caso boliviano.

#### 4. Aspectos positivos, falencias y perspectivas de la nueva ley

En el contexto de los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible, en los contenidos de la nueva Ley Forestal se aprecia que los actores y muchos grupos de interés lograron darle un *carácter conservacionista y de sostenibilidad* al incluir aspectos tales como:

- Que el propio objeto de la ley sea la utilización sostenible.
- El principio precautorio sobre las responsabilidades de daños graves al ecosistema.
- Los incentivos para la rehabilitación de tierras degradadas.
- La condicionalidad de otorgamiento en función a la utilización sostenible.
- La obligatoriedad a usar recursos forestales que únicamente provengan de bosques manejados (art. 27) y los artículos referidos a las inspecciones y auditorías forestales.

En *materia social*, también la ley presenta interesantes avances puesto que plantea una mayor democratización del recurso al permitir una mayor participación ciudadana en la fiscalización, en el acceso a la información y en la otorgación de las concesiones (licitaciones).

De igual manera, la apertura a la participación municipal para el manejo de bosques por agrupaciones sociales del lugar (hasta un 20%) y a la fiscalización de los recursos boscosos en el área de su jurisdicción.

Así también, las ventajas para que las comunidades del lugar y los pueblos indígenas puedan acceder a concesiones forestales y al pago de la patente mínima sobre tierras aprovechadas.

En cuanto a los empresarios, como se observó anteriormente, éstos también lograron una mayor seguridad jurídica sobre sus áreas de aprovechamiento, con concesiones de largo plazo y transferibles, la creación del fondo forestal y el mecanismo de otorgación por puja abierta.

Estos son algunos de los elementos que muestran los aspectos positivos que contiene la nueva ley desde el punto de vista del desarrollo sostenible, el Estado, la sociedad civil particularmente expresada en las agrupaciones sociales del lugar y los indígenas y los propios empresarios.

Sin embargo, también esta ley presenta algunos vacíos y *problemas de aplicabilidad*, que merecen ser destacados, como por ejemplo:

- En el tratamiento de la ley, y pese a que se tuvieron incontables consultas, algunos grupos resultaron no incorporados al debate, como es el caso de los habitantes de las regiones amazónicas o los de las regiones boscosas de los Andes, lo que se tradujo, en el primer caso, en limitado tratamiento otorgado a los productos no maderables y sus normas de aprovechamiento.

- Mayormente, su orientación ha sido pensada hacia los bosques de Santa Cruz y no con una concepción nacional, puesto que poca o ninguna referencia se hace para los bosques templados, bosques de los valles interandinos, e inclusive para la realidad del aprovechamiento de los bosques amazónicos.
- Presta escasa atención a los productos forestales no maderables. Por ejemplo, en el caso de la castaña, su naturaleza de producción a nivel de predios difícilmente puede ser objeto de una patente por superficie, siendo más adecuado el gravamen por volumen.
- La bajísima importancia dada a la investigación forestal y a los mecanismos para ejecutarla.
- La poca claridad en la división de funciones, atribuciones y mecanismos de coordinación entre las instancias del Poder Ejecutivo, especialmente en el caso de la Secretaría Nacional de Agricultura y la Secretaría Nacional de Comercio.
- La falta de un capítulo sobre incentivos, particularmente a las plantaciones forestales.
- El escaso tratamiento sobre los sistemas de aprovechamiento de bosques que no están dados en concesión, y sobre la protección/manejo de las áreas devueltas o no requeridas por los empresarios o agrupaciones del lugar.
- Los esquemas previstos de manejo forestal son un tanto restrictivos para uso óptimo económico y ambiental, además tienen poca base científica como para establecer normas claras para un aprovechamiento sostenible.
- El control de abastecimiento de materia prima en regiones donde la provisión de los aserradores proviene de pequeñas propiedades rurales, es de muy difícil aplicación.

Estos aciertos y falencias demuestran, por un lado, el carácter general y el marco filosófico que se le ha tratado de dar a la ley y,

por el otro, los serios problemas que debe enfrentar la ley al transitar de un régimen plagado de ineficiencias y actos de corrupción a otro donde se pretende revertir el estado de cosas e impulsar la "utilización sostenible" de los bosques. Ello implica, entre otras cosas, el "montar" una nueva capacidad gerencial e institucional desde la perspectiva del Estado, lo cual no siempre es factible; de igual manera, el cambio de régimen conlleva un cambio en la estructura social de producción, puesto que cambian los actores o al menos ingresan nuevos y salen algunos de los antiguos y se le da una tónica más social pero a la vez empresarial a la actividad, lo cual tiene sus consecuencias en términos de empleo y productividad.

Más específicamente, se puede mencionar que se avizoran dificultades en la aplicación de esta ley en las áreas referidas a aprovisionamiento de la materia prima, uso irracional de las áreas a devolverse o no requeridas, la implementación del nuevo marco institucional en función de los escasos recursos humanos y financieros y las consideraciones de tipo político, los vacíos sobre los recursos no maderables y la capacidad de los Municipios para ejecutar planes de manejo dentro de normas técnicas, así como la capacidad técnico-financiera de grupos sociales para constituir agrupaciones legalmente establecidas que pueden acceder a los recursos forestales.

## 5. Lecciones y conclusiones

Una de las conclusiones más claras de este estudio es que todos los actores lograron obtener bastante de sus demandas y no se puede hablar de perdedores netos, es decir, que, dentro de lo posible, se logró un equilibrio para satisfacer las distintas demandas de casi todos los actores. Por tanto, se puede afirmar que ha sido una ley que ha minimizado la insatisfacción de los intereses, tomando en cuenta que se tenía que mantener ciertos principios

básicos de Estado, como el derecho originario del Estado sobre los bosques.

En este sentido, se trata de una ley que mayormente beneficia a la población boliviana en su conjunto, aun teniendo en cuenta las imperfecciones y falencias que pueda contener o los problemas relacionados con su aplicabilidad.

Así también, resulta clara la eficacia del sistema parlamentario como mecanismo para hacer converger posiciones y poder tener la capacidad de decidir independientemente de las presiones externas (dentro de ciertos márgenes). En este sentido, el sistema democrático en sí permite este tipo de juego de intereses en el que los parlamentarios deben atender no sólo intereses de grupo sino también a la opinión pública nacional.

De este rico proceso social, y en función de lo expresado en el párrafo anterior, se pueden extraer lecciones como las siguientes:

- Todo proceso de armonización de intereses contrapuestos (negociación) puede llegar a tener ciertos niveles de aceptación por parte de los distintos grupos siempre que se logre flexibilizar posiciones mediante el diálogo abierto, lo cual implica combinar debates directos con consultas por separado con cada actor, teniendo en cuenta que la responsabilidad y la decisión final están en manos de los legisladores.
- En temas conflictivos como el forestal, la decisión final debe ser producto de una combinación de criterios técnicos con criterios políticos y económicos. La racionalidad final debe resultar de una intensa consulta entre políticos, técnicos, usuarios o destinatarios y sociedad civil.
- El haber tenido un proceso largo fue perjudicial para los bosques por la desatención que tuvieron, al no estar claras las reglas del juego; sin embargo, en contraposición, esta duración sirvió para que los actores “ablanden” sus po-

siones y se fortalezca la capacidad de diálogo entre ellos. Es decir, que muchas veces el tiempo invertido en extender las discusiones puede reeditar en términos de lograr mejoras en las posiciones de los grupos litigantes, que a su vez se pueden traducir en acuerdos que den una mayor fortaleza al articulado.

- La creación de grupos transpartidarios con motivaciones e intereses comunes, como el grupo de los cuatro diputados (G4) y de alianzas estratégicas entre parlamentarios, como la del H. A. Sánchez de Lozada con Carlos García, fueron claves para mover decisiones unitarias al interior de sus respectivos partidos. La constancia y el liderato resultaron factores de primordial importancia en todo el proceso, y casi se podría decir que fueron la "piedra de toque".
- El proceso de discusión en sí dio lugar a la aparición de nuevos actores que luego fueron incorporados en la ley, como fue el caso de los Municipios por la vía de la acción de los Comités Cívicos.
- La tendencia hacia la convergencia, en parte se puede explicar por el hecho de hacer "sentar" en una misma mesa a cada actor y negociar su agenda con el Legislativo y no así entre ellos.
- Proveer alternativas técnicas, respetando las demandas atendibles con sus consiguientes implicaciones, pueden ser altamente eficientes.
- Un aspecto positivo de la demora fue que esta permitió adecuar la ley al nuevo marco de políticas en materia del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), la Descentralización Administrativa, la Ley de Tierras y la Participación Popular con la municipalización.
- La claridad en cuanto a las demandas y la constancia han sido críticas para que los grupos de interés consigan lo máximo posible. En el caso de la CNF, si bien fue de

los que tuvieron mayor claridad en sus planteamientos, hay que notar que se movieron en un medio adverso, y que si bien no lograron al máximo sus metas, también es cierto que consiguieron una buena parte de ellas y muchos de los puntos de la agenda inicial.

- En cuanto a la efectividad de las estrategias de los actores, es evidente que las de mayor impacto fueron la política publicitaria y de convencimiento, el trabajo codo a codo con los parlamentarios y el contar con los fundamentos técnicos que permitan sostener debates en profundidad.
- Para ser efectiva, la investigación en políticas debe estar lo más cerca posible de los tomadores de decisiones, es decir, que la información generada debe ayudar al proceso decisorio, tomando en cuenta que se debe “saber hacer llegar” la información y las consecuencias de las alternativas.
- Organismos internacionales de asistencia técnica en políticas sectoriales deben buscar más de una agencia de contraparte para poder influenciar significativamente. En este caso, la cercanía y el trabajo de la FAO de conectarse más a la Subsecretaría probó ser poco eficiente, puesto que la decisiones se tomaron en otra instancia, que fue la Comisión de alto nivel y con la cual trabajó BOLFOR.
- Aporte conceptuales y propuestas técnicas fundamentadas de organismos especializados y asumidos por actores claves que, por lo general, logran un alto impacto, como por ejemplo, el informe del Banco Mundial de 1992.
- Se destaca también la importancia de la investigación en políticas como un medio para lograr facilitar el desenlace positivo de situaciones intrincadas. En buena medida se salió del empantanamiento cuando se puso en marcha esquemas de manejo de conflictos y se tuvo estrategias para gerentar las demandas de los diferentes actores. El

hecho de *presentar alternativas e implicaciones de decisiones políticas* como resultado de investigación en políticas, es también un aporte significativo que pueden prestar agencias especializadas.

## Referencias y documentos producidos en relación con la elaboración de la Ley Forestal

---

- Banco Mundial,  
1992. *Bolivia Forestry Sector Review*. Washington, EE.UU.
- Berthin, G.,  
1996. "El sistema de partidos políticos en Bolivia (1982-1996)", en *Gobernabilidad y partidos políticos*. CIDES, PNUD. La Paz, Bolivia.
- BOLFOR,  
1996. *Hacia el manejo forestal sostenible*. MDSMA. La Paz, Bolivia. (Libro conteniendo varios artículos).
- BOLFOR,  
1996. *Boletín BOLFOR*, ediciones 1-8 esp. No. 7. Santa Cruz,
- CIDDEBENI & GRAMA,  
1996. *Análisis de las últimas propuestas de la Ley Forestal*. LIDEMA. Trinidad, Beni.
- CIDOB,  
1996. "Derechos irrenunciables de los indígenas que debe contener la ley forestal". Santa Cruz, Bolivia.
- CIDOB & CEJIS,  
1996. LEY FORESTAL: "Descripción de actores según sus pro-

- cesos-Pueblos indígenas y Parlamento". Santa Cruz, Bolivia.
- CNF,  
1992. "Marco conceptual y propuestas de políticas para el sector forestal". Santa Cruz, Bolivia.
- CNF,  
1997. "Informe de gestión de la Cámara Nacional Forestal 1996". Santa Cruz, Bolivia.
- FAO,  
1992. "Propuesta de políticas para el sector forestal". Mimeo. La Paz, Bolivia.
- Foro Beniense de Medio Ambiente,  
1993. "Memoria del Taller sobre Legislación Forestal". Trinidad, Beni.
- Gaceta Oficial de Bolivia,  
1990. Decretos Supremos Nos. 22407 y 22884 de la pausa ecológica histórica y su reglamento. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia,  
1990. Decretos Supremos Nos 22609, 22610 y 22611 en que se reconocen los territorios indígenas de los Chimanés, Isiboro Secure, Sirionó y Mojeños. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia,  
1992. *Ley de Medio Ambiente No. 1333*. La Paz, Bolivia.
- H. Cámara de Diputados,  
1992 y 1993. "Proyectos de Ley Forestal 1-7". La Paz, Bolivia.
- INE,  
1996. "Dossier de estadísticas económicas". La Paz, Bolivia.

- La Razón y el Mundo Forestal,  
Suplemento emitido los viernes desde 1993 hasta junio de 1996, Nos. 1-49. La Paz y Santa Cruz. Bolivia.
- LIDEMA,  
1992-1996. Artículos varios sobre todo de carácter legal. La Paz, Bolivia.
- López, J.,  
1996. *Perfil forestal nacional -Bolivia en actualidad forestal tropical*. Vol 4 NI. OIMT. Yokomana, Japón
- MDSMA,  
1994. "Acta de Conclusiones del Taller de Concertación sobre la Ley Forestal", Cochabamba, Bolivia.
- MDSMA,  
1995. Mapa Forestal de Bolivia. Memoria Explicativa. La Paz, Bolivia.
- Rivera, M.,  
1996. "Recuento de los eventos más importantes de la Ley Forestal". Mimeo. SNRNMA. La Paz, Bolivia.
- Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente  
1995. "Cálculo del monto de la patente forestal". La Paz, Bolivia.
- Secretaría de Hacienda,  
1997. *Informe Nacional 1996*. Ministerio de Desarrollo Económico. La Paz, Bolivia.
- Szwagrzak, A.,  
1996. "Sobre el valor de la patente forestal", en *habitat*, No. de julio/agosto. LIDEMA. La Paz, Bolivia.