

# El régimen forestal boliviano

## Una mirada retrospectiva a diez años de su implementación

**Pablo Pacheco<sup>1</sup>**

*Investigador, Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR). Santa Cruz, Bolivia*  
[p.pacheco@cgiar.org](mailto:p.pacheco@cgiar.org)

Este documento reconoce que aunque se han dado avances a partir del régimen forestal vigente, persisten numerosos problemas, muchos de los cuales se originan por fuera del sector forestal. Se sugiere que se debe avanzar de manera simultánea en el rediseño de políticas para incentivar el desarrollo forestal, así como en la construcción de mercados forestales más justos.



Fotos: Diego Pacheco.

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente las del CIFOR.

## Resumen

Este trabajo analiza los primeros diez años de implementación de la nueva Ley Forestal de Bolivia, la cual ha generado importantes cambios en la gestión forestal boliviana y resultados positivos en la distribución de derechos, la puesta en práctica de nuevas reglas del juego para hacer manejo forestal y una mayor descentralización forestal. No obstante, si bien se han dado avances significativos en relación con el régimen forestal anterior, no se ha avanzado sustancialmente hacia la gestión forestal sostenible, principalmente porque no se ha podido contener la ilegalidad forestal y no se ha promovido una distribución equitativa de los beneficios económicos provenientes del manejo forestal. Tampoco se ha podido controlar las fuerzas que actúan por fuera del sector forestal, alentando la pérdida de los bosques. Este artículo señala que no solo se debe avanzar en el rediseño de políticas para incentivar el desarrollo forestal sino también estimular mercados forestales más justos.

**Palabras claves:** Sector forestal; bosques; legislación; desarrollo forestal; política forestal; Bolivia.

## Summary

**Revisiting 10 years of the new forestry regime's implementation in Bolivia.** This work reviews the first ten years of the new forestry regime's implementation in Bolivia, which resulted of a new Forestry Law approved in 1996. The law has led to important changes in forest management with several positive outcomes in the distribution of rights, the enforcement of new rules of the game for carrying out forest management, and the transference of forest responsibilities to lower levels of government. Yet, although some important steps have been undertaken, there still persist some problems which impede a greater progress toward sustainable development. Main limitations are the persistence of forest crime and illegality, the lack of equitable distribution of economic benefits arising from forest management, and growing pressures originated outside of the forest sector that stimulate forest conversion to other land uses. This article suggests that it is not only important to redesign the policy incentives for making larger progress towards sustainable forest management, but also to stimulate the development of fair and equitable markets.

**Keywords:** Forest sector; forests; legislation; forestry development; forest policies; Bolivia.

## Introducción

Este trabajo analiza los resultados de la implementación de la nueva Ley Forestal de Bolivia aprobada en 1996. Para ello se revisó información secundaria y se hicieron visitas de campo y entrevistas en diversos momentos a informantes claves y discusiones con expertos bolivianos. Esta Ley ha alterado sustancialmente la distribución de derechos forestales, las reglas de juego para hacer aprovechamiento de bosques y la institucionalidad pública encargada de hacer cumplir las regulaciones. Para algunos, ese ha sido un gran salto hacia el desarrollo forestal sostenible, ya que la nueva norma tiende a garantizar el ordena-

miento forestal basado en principios de aprovechamiento de bajo impacto. Para otros en cambio, no es más que la formalización de un modelo forestal maderero excluyente enraizado en una visión empresarial del desarrollo forestal que ha olvidado las prácticas de los usuarios tradicionales del bosque y, por lo mismo, tiende a dificultar la posibilidad de avanzar hacia el manejo integral del mismo. Esas dos visiones actualmente compiten vigorosamente.

El nuevo régimen forestal ha cambiado la forma de aprovechar los recursos forestales, ha dado pasos significativos hacia la introducción de prácticas de manejo forestal sostenible (MFS) y ha formalizado dere-

chos forestales a diferentes grupos de usuarios. Sin embargo, no ha logrado avanzar sustancialmente hacia la gestión forestal sostenible porque no ha podido controlar la ilegalidad forestal y no ha promovido una distribución equitativa de los beneficios económicos provenientes del manejo forestal. Esto no necesariamente se debe al contenido de las nuevas regulaciones forestales, sino a fallas en su implementación y al ambiente económico e institucional en el que se han aplicado estas reglas que privilegian las fuerzas del mercado. Con ello se ha alentado la expansión de la agricultura a expensas de los bosques y se ha beneficiado a los productores forestales con mejores condiciones para operar en

los mercados y aprovecharse de las debilidades institucionales. Lo anterior ha disminuido la posibilidad de lograr un desarrollo forestal sostenible e incluyente, que permita que los bosques contribuyan al crecimiento económico sin perder sus funciones ambientales y al mejoramiento de los medios de vida de la población que depende de los recursos forestales.

### Los cambios promovidos por el nuevo modelo forestal

La gestión forestal boliviana hasta antes de la aprobación de la Ley Forestal de 1996 fue ineficiente, corrupta y alentó la degradación forestal. La misma descansó en un sistema oscuro de autorización de los contratos forestales, basado en planes de manejo forestal que nunca se aplicaron en la práctica. Los derechos forestales se otorgaban también sobre propiedades privadas y territorios indígenas, lo cual generó serios conflictos sobre la tierra y los bosques (Hunnisett 1996). La inseguridad de tenencia influyó para que las empresas forestales adoptaran una visión de corto plazo, privilegiaran el uso de prácticas selectivas de aprovechamiento de especies valiosas y exportaran la madera simplemente aserrada (World Bank 1993). Asimismo, hubo una exagerada corrupción institucional en el cobro de los impuestos forestales que se recaudaban por el volumen de madera extraído; tales impuestos raramente se reinvertían en las zonas productoras, lo que contribuyó al estancamiento del desarrollo regional y local (Kaimowitz et ál. 1998). Adicionalmente, la reforma institucional que se alentó a través de la desconcentración del antiguo Centro de Desarrollo Forestal (CDF) tampoco ayudó a mejorar la gestión forestal, y más bien incrementó la

corrupción e ineficiencia institucional (Quiroga y Salinas 1996).

El nuevo régimen forestal ha cambiado la forma de aprovechar los recursos forestales, ha dado pasos significativos hacia la introducción de prácticas de manejo forestal sostenible y ha formalizado derechos forestales a diferentes grupos de usuarios. Sin embargo, no ha logrado avanzar sustancialmente hacia la gestión forestal sostenible porque no ha podido controlar la ilegalidad forestal y no ha promovido una distribución equitativa de los beneficios económicos provenientes del manejo forestal.

Hacia fines de la década de 1980 aumentó la degradación de los bosques impulsada por políticas que favorecieron las exportaciones no tradicionales -entre ellas, la madera- en un ambiente de ausencia de controles y baja apropiación de rentas estatales (Kaimowitz et ál. 1999). Con la aprobación de la Ley Forestal no. 1700 se buscaba enfrentar ese estado de cosas. Dicha ley implicó un largo proceso de negociación política, descrito en detalle por Pavez y Bojanic (1998). Las reformas forestales introducidas

-el nuevo régimen forestal- han sido ampliamente descritas por Contreras y Vargas (2002), Pacheco (2001, 2005b). Estas básicamente definen un nuevo modelo forestal conformado por tres elementos básicos: una nueva visión sobre la gestión forestal, un conjunto de regulaciones que definen las reglas del juego que apoyan esa visión y un nuevo sistema institucional encargado de poner en práctica esas reglas.

La visión del modelo forestal emergente se basó en una concepción de desarrollo sostenible cuyas principales premisas se sustentan en la necesidad de garantizar la viabilidad económica del MFS, basado en derechos forestales seguros como la mejor vía para asegurar la conservación de los bosques. Las presiones sobre los bosques se reducirían a medida que se valoricen los recursos forestales a través del aprovechamiento comercial de la madera; en este contexto, los agentes privilegiados serían aquellos que estén en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades económicas del manejo forestal. En cierto modo, las estrategias que han sido elaboradas para el sector forestal hasta la fecha sustentan las premisas básicas de esta visión<sup>2</sup>.

La legislación forestal es el principal sostén de esta visión. Las regulaciones forestales han promovido la fusión de los derechos agrarios y forestales, según la cual todos los propietarios privados de tierra -individuales y colectivos- tienen derecho a hacer aprovechamiento de sus bosques. Además, la legislación permitió la conversión de los antiguos contratos al sistema de concesiones y permitió a los pequeños productores de madera, organizados en Asociaciones Sociales del Lugar (ASL), el acceso a concesiones forestales en áreas clasificadas como reservas forestales municipales<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> En los últimos años han proliferado las estrategias forestales en Bolivia, aunque ninguna ha sido oficialmente implementada. La primera (2000) fue elaborada por una consultora privada brasileña por encargo de la Cámara Forestal de Bolivia. La segunda (2002) fue elaborada por el Ministerio de Desarrollo Sostenible siguiendo los supuestos y metas de la anterior. La tercera, elaborada por el Viceministerio de Recursos Naturales del MDS, se concentró en la región amazónica. La cuarta (2004) fue formulada por el Concejo de Competitividad del Departamento de Santa Cruz. Pacheco (2005b) presenta una evaluación de estas estrategias.

<sup>3</sup> Las áreas forestales de reserva municipal (AFRM) debían establecerse en un área de hasta el 20% de los bosques públicos disponibles después de la conversión de los contratos forestales al régimen de concesiones forestales.

Adicionalmente, se estableció un sistema de patente forestal basado en la superficie de la concesión, lo que redujo la posibilidad de corrupción asociada con el pago del patente por volumen. Todos los usuarios forestales que deseen hacer aprovechamiento comercial del bosque deben cumplir con una serie de prácticas forestales que garanticen el MFS. Los desmontes deben pagar una patente 15 veces mayor a la de uso forestal y requieren de una autorización previa<sup>4</sup>.

El modelo forestal descansa también en una nueva institucionalidad constituida por el Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS) como entidad normativa, la Superintendencia Forestal (SF) como entidad reguladora y el Fondo para el Desarrollo Forestal (FONABOSQUE) como entidad financiera de iniciativas de MFS; este último, sin embargo, nunca ha funcionado. La SF es una institución clave a cargo de la asignación de las concesiones forestales, autorización de permisos forestales, aprobación de planes de manejo y de aprovisionamiento de materia prima, monitoreo del transporte de productos forestales y confiscación de madera ilegal. La Ley Forestal transfirió responsabilidades a las prefecturas y municipalidades, y los recursos financieros provenientes de una porción de las patentes forestales para cumplir con esas funciones<sup>5</sup>. A las prefecturas se les encargó la elaboración de políticas departamentales y de apoyo a la investigación forestal. Las municipalidades, por su parte, deben apoyar a la SF en las funciones de control y fiscalización de la gestión forestal y apoyar el manejo forestal de las ASL ubicadas dentro de las reservas municipales.

### **Las brechas existentes entre lo planeado y lo logrado**

El nuevo modelo forestal descansa en diversos supuestos; uno de los principales es que la fusión de derechos agrarios y forestales y la adopción del sistema de concesiones tenderían a reducir la superposición de derechos y promoverían la seguridad jurídica de los derechos forestales. A ello también contribuiría el proceso de saneamiento de la propiedad agraria que, como resultado indirecto, permitiría la identificación de bosques públicos para manejo forestal, los cuales serían subastados para concesiones forestales. Lo anterior, sumado al nuevo sistema de patentes forestales, permitiría generar los recursos suficientes para financiar la nueva estructura institucional creada, principalmente las operaciones de la SF. Asimismo, al aumentar la contribución de las compañías madereras a las rentas estatales se lograría el paso de un sistema de aprovechamiento selectivo a otro más integral, lo que incrementaría la productividad forestal por hectárea intervenida. Además, el aumentar las recaudaciones forestales mejoraría la disponibilidad de recursos para montar un sistema institucional eficiente para el control del aprovechamiento forestal y de la conversión de bosques.

La realidad, sin embargo, es bastante más compleja y no se han cumplido varios de los supuestos que fueron asumidos por los diseñadores de la Ley Forestal. A continuación se presenta una lista, sin ningún orden de prioridad, de las que fueron las principales pretensiones del modelo forestal junto con el análisis de lo que efectivamente se consiguió en la práctica<sup>6</sup>. Este análisis se basa

en evidencias anecdóticas recogidas en conversaciones con diversos informantes, ante la ausencia de estudios detallados sobre su implementación:

- *Reducir los conflictos de superposición de derechos.*- La implementación de la nueva Ley Forestal ha llevado a una disminución importante de la superposición de derechos agrarios y forestales. Esto se debe, principalmente, a la reducción de áreas bajo contratos de aprovechamiento de unos 20 millones de hectáreas a 5.4 millones de hectáreas (SF 2003). Anteriormente, una buena parte de los contratos forestales se localizaban dentro de propiedades privadas pequeñas y grandes, territorios indígenas y áreas protegidas, con lo que se agudizaron fuertemente los conflictos por la explotación de madera y, en consecuencia, por derechos de propiedad sobre la tierra. Ahora, aunque no se tienen problemas serios de conflictos de derechos, persisten presiones en algunas tierras indígenas y tiende a aumentar la presión de asentamientos sobre concesiones forestales.
- *Garantizar la seguridad jurídica de los derechos forestales.*- Los diseñadores del modelo forestal pensaban que con una clara definición de los derechos forestales se lograría un mayor respeto de los mismos. Para ello se concedió a los propietarios privados el derecho exclusivo de aprovechamiento sobre sus bosques -lo que aplica tanto a propiedades privadas como a colectivas, incluyendo las Tierras Comunitarias de Origen (TCO)- y se otorgaron concesiones en bosques públicos. No obstante, a pesar

<sup>4</sup> Las regulaciones forestales se encuentran en la Ley Forestal de 1996 y su reglamento y en las ocho disposiciones normativas aprobadas en 1997 para hacer el manejo forestal en propiedades de menos (o más) de 200 ha, en ASL o en territorios indígenas, así como para desmontes y fuegos controlados y la provisión de materia prima a centros de procesamiento. Diversas han sido las resoluciones emitidas por la SF.

<sup>5</sup> Según la Ley Forestal (art. 38), las patentes de aprovechamiento se distribuyen de la siguiente manera: 35% para las prefecturas, 25% para las municipalidades, 10% para FONABOSQUE y 30% para la SF. De las patentes de desmonte, 25% se destina a las prefecturas, 25% a las municipalidades y 50% a FONABOSQUE.

<sup>6</sup> Bolivia no cuenta con un documento formal de política forestal; por ello no se tienen metas claras de política para el sector forestal. Las metas indicadas en este análisis se infieren de la lectura de las regulaciones forestales y de entrevistas realizadas por el autor con las personas que estuvieron comprometidas con el diseño de la Ley Forestal No. 1700 de 1996.



de haberse reconocido legalmente los derechos forestales, los usos agropecuarios han primado sobre los forestales porque en la práctica todavía se impone el mecanismo del desmonte como la forma más fácil y barata de justificar la propiedad de la tierra.

■ **Destinar los bosques públicos al régimen de concesiones.**- Las compañías con contratos forestales tuvieron la oportunidad de acogerse al proceso de conversión voluntaria hacia el sistema de concesiones forestales, con lo cual consiguieron retener las áreas de bosques con mayor potencial productivo. En la práctica, la aplicación del impuesto por superficie y la superposición de derechos hicieron que las áreas concesionadas se redujeran significativamente. Además, la imposibilidad de identificar los bosques públicos debido a la constante expansión de propietarios privados sobre tierras fiscales y la lentitud del saneamiento de la propiedad agraria hicieron que no se lograra ampliar la superficie bajo control de concesiones y dificultó la delimitación de reservas municipales.

■ **Fomentar el manejo forestal maderero integral.**- Se pensó que la aplicación de una patente por superficie incrementaría la productividad del aprovechamiento por hectárea, pues se incluirían especies secundarias o de menor valor comercial. Esto sería posible no sólo por el valor de la patente sino por la escasez de especies valiosas y el hecho de que los mercados han empezado a demandar especies alternativas. En 1985, el 90% de la madera explotada se concentraba en tres especies, en tanto que 30 especies representaron el 75% de la producción el 2003 (SF 2005). No obstante, la intensidad del aprovechamiento tiene una fuerte relación con la distancia a caminos, puesto que en las zonas más alejadas, donde los costos de transporte son más altos, la explotación

todavía se concentra en unas pocas especies valiosas.

■ **Formalizar a los grupos de madereros informales o piratas.**- La creación de las reservas forestales municipales para ser entregadas a las ASL fue un mecanismo innovador para formalizar el acceso de los motosierristas, piratas y productores informales. No obstante, la limitada disponibilidad de bosques públicos en zonas con mayor presión de informalidad, los trámites burocráticos para la delimitación de esas reservas y la lentitud del saneamiento han hecho que no todos los madereros informales tengan acceso formal a los bosques. Así, de 57 ASL calificadas con resolución ministerial al 2004, sólo una tercera parte consiguió acceso a una concesión. Por otra parte, esas ASL fueron conformadas más que todo por las élites locales de madereros (contratistas, transportistas y dueños de aserraderos); en consecuencia, los motosierristas siguen realizando actividades informales.

■ **Regular los usos informales en tierras forestales privadas.**- Esta es una de las mayores dificultades que enfrenta el nuevo régimen forestal debido a que las propiedades privadas se han convertido en la principal fuente de abastecimiento de madera informal. Para justificar derechos de propiedad se practican desmontes de manera continua, ya que la posibilidad de ser penalizado por realizar desmontes sin autorización es muy baja. Asimismo, en caso de optarse por vías legales para la extracción de madera, la elaboración y aprobación de planes de desmonte es una opción más rápida y barata que los planes de manejo forestal. Muchas propiedades medianas y grandes han optado por los planes de manejo para áreas de menos de 200 ha por más de una vez dentro de la misma propiedad, lo que va en contra de las normas vigentes. Por ello, es muy baja la probabili-

dad de encontrar manejo forestal en propiedades individuales.

■ **Establecer un sistema eficiente de fiscalización forestal.**- Los cambios institucionales buscaban, más que todo, establecer un sistema eficiente de fiscalización forestal que hiciera posible la adopción de las normas de manejo. Ello ha sido difícil en la práctica. A lo largo del tiempo han aumentado las debilidades de la fiscalización, lo que alienta la expansión del crimen forestal que se manifiesta principalmente en la sobre-estimación de los volúmenes de corta de especies finas en los planes de manejo, el tráfico de Certificados Forestales de Origen (CFO) y su uso repetidas veces para justificar el transporte de madera (Cordero 2003). Además, el desmonte sin autorización es muy alto y ha crecido en el tiempo (Pacheco 2004). Curiosamente, la SF depende cada vez más de los recursos que genera el desmonte; en el 2004, por ejemplo, el desmonte aportaba el 40% del presupuesto total de la SF.

■ **Ampliar sustancialmente las áreas bajo manejo forestal.**- Como se mencionó, los bosques públicos concesionados a empresas se redujeron a 5,4 millones de hectáreas en 1997 y a 4,8 millones de hectáreas en 2006; esto, sumado a las áreas bajo manejo de las ASL, hacen un total de 5,5 millones de hectáreas en ese último año. Lo que más ha crecido a lo largo de los años han sido las áreas manejadas en propiedades privadas individuales y colectivas (dentro de TCO o en áreas comunales): 2,2 millones de hectáreas en 2006. En total, las tierras forestales bajo manejo suman 8,1 millones de hectáreas. Pese a que en la última década han aumentado las áreas bajo manejo forestal, el crecimiento ha sido relativamente lento. Además, debe mencionarse que una porción desconocida de los planes de manejo están inactivos.

## Los problemas que enfrenta el modelo forestal

De lo anterior se desprende que la implementación de la legislación forestal ha enfrentado diversos problemas que no necesariamente tienen que ver con la norma forestal sino más que todo, con factores no sectoriales que incrementan las amenazas sobre los bosques y sobre la posibilidad de ampliar el MFS. Ellos se manifiestan en el aumento de la deforestación, la expansión del crimen forestal, la persistencia de mercados forestales imperfectos y la captura de los beneficios económicos por las élites. Esta sección analiza con detalle esos problemas, destacando sus implicaciones en la gestión forestal.

■ *Inseguridad de la tenencia y competencia por la tierra y los bosques.*- Bolivia ha dejado de ser un país con abundantes tierras públicas; las pocas superficies que quedan son tierras forestales. La ocupación agresiva de tierras públicas -muchas veces de manera ilegal- ha sido estimulada por prebendas políticas legalizadas a través de un activo comercio de tierras. A ello se suma la demanda de pueblos y comunidades indígenas para formalizar las TCO. La frontera agrícola para la colonización espontánea empieza, entonces, a expandirse hacia áreas con menor control, como los bosques de producción forestal y las áreas protegidas (Pacheco 2006a, Thiele 1995). El saneamiento fue propuesto como el instrumento para ordenar y regularizar la situación caótica de la tenencia de la tierra (Muñoz 1995), pero su alto costo, lentitud y poca transparencia han desencadenado un proceso perverso de disputa por derechos agrarios y acelerado la conversión de bosques a usos agrícolas, como el mecanismo más barato y eficiente para justificar la posesión y posterior propiedad de la tierra (MDS 2005). El Estado ha sido incapaz de detener la invasión a tierras demandadas por las TCO y ha perpetuado la inseguridad jurí-

dica de las comunidades indígenas y campesinas, con lo que aumenta la vulnerabilidad de los derechos forestales.

La implementación de la legislación forestal ha enfrentado diversos problemas que no necesariamente tienen que ver con la norma forestal sino más que todo, con factores no sectoriales que incrementan las amenazas sobre los bosques y sobre la posibilidad de ampliar el MFS. Ellos se manifiestan en el aumento de la deforestación, la expansión del crimen forestal, la persistencia de mercados forestales imperfectos y la captura de los beneficios económicos por las élites.

■ *Avance oportunista de la frontera agrícola sobre los bosques.*- En las tierras bajas se ha producido un proceso desordenado y oportunista de expansión de la frontera agrícola a expensas de las tierras forestales. Tal proceso fue impulsado por visiones agraristas de desarrollo que favorecen la expansión de la agricultura comercial para la producción de granos y alientan la especulación por la tierra, lo que trae como consecuencia el aumento de la deforestación. En la década de 1980, la deforestación alcanzaba 516 km<sup>2</sup>/año, 1386 km<sup>2</sup>/año entre mediados de 1980 y principios de 1990, 1506 km<sup>2</sup>/año entre 1992-2001 y 2247 km<sup>2</sup>/año entre 2001-2004

(Killeen et ál. 2005). Una gran parte de la deforestación es causada por la agricultura y la ganadería. Hasta el 2000, aproximadamente el 62% de la deforestación acumulada era provocada por la mediana y gran propiedad agrícola y ganadera, y el resto por la pequeña producción (Pacheco 2006b). La mayor parte del desmonte es ilegal, y es mínima la capacidad institucional de la SF para controlarlo. Lo más grave es que la madera que se origina del desmonte en tierras forestales de producción permanente constituye competencia desleal contra las operaciones de manejo forestal que aplican las normas de MFS.

■ *Persistencia de la ilegalidad en el aprovechamiento forestal.*- Las prácticas ilegales en el sector forestal se dan en diferentes actividades forestales -desde la extracción, al transporte, procesamiento y comercialización- y participan diferentes actores (Contreras 2002). Las causas de la ilegalidad son complejas, y van desde debilidad institucional para hacer cumplir las regulaciones forestales y la falta de voluntad para imponer sanciones, hasta comportamientos corruptos de quienes administran esos procesos (Contreras 2005). Se estima que aproximadamente la mitad de la madera consumida en el mercado doméstico proviene de fuentes ilegales (Cordero 2003, inspecciones de la SF). Es difícil decir quiénes son usuarios ilegales, ya que los mercados legales de la madera están estrechamente asociados con los de tipo ilegal. En este contexto, las comunidades son las que sienten más el impacto por las condiciones exigidas por el actual marco normativo para realizar un aprovechamiento forestal legal. Además, por lo general se insertan de manera informal en los mercados donde venden su madera a precios deprimidos y muchas veces son engañadas por los compradores. Las comunidades que han logrado la aprobación de sus planes



Las comunidades no tienen las condiciones para hacer buenos negocios con su madera

de manejo compiten con la madera proveniente de fuentes informales, lo que complica su situación (Pacheco 2006).

- **Pobre desarrollo de la cadena productiva forestal.**- Análisis de la cadena de maderas y manufacturas en el país indican que existen serias trabas para lograr una mayor competitividad de la producción maderera exportable por falta de seguridad jurídica, rendimientos bajos, deficiente formación de mano de obra y falta de capacidad de gestión empresarial (Chávez et ál. 2003). La mejor opción para lograr beneficios económicos es vincularse a mercados externos con productos procesados de mayor valor y menor volumen, lo que actualmente sólo unas pocas empresas madereras están en condiciones de hacer; por ello, los beneficios económicos del MFS se concentran en un reducido grupo de empresas madereras. Desde la pers-

pectiva de los productos forestales no maderables (PFNM), solo unos pocos son extraídos en volúmenes de valor comercial –entre ellos, la castaña. No existe información acerca de la producción de PFNM, pero son valiosos para complementar las necesidades sociales y económicas de los más pobres. Algunos estudios indican que hay numerosas restricciones que impiden la producción y comercialización: falta de capacidad de mercadeo, precios de mercado bajos, ausencia de caminos e infraestructura de transporte y poco acceso a información de mercados (Marshall et ál. 2006).

- **Distribución desigual de los beneficios económicos.**- Las empresas forestales –principalmente las integradas verticalmente– han hecho negocios con la madera en coyunturas de buenos precios internacionales; además, se han beneficiado con la reduc-

ción de las patentes forestales<sup>7</sup>. También los productores privados y comunidades cuyos planes de manejo han sido aprobados, se han beneficiado y conseguido mercados justos para su producción. Sin embargo, las mayores ganancias las han obtenido quienes operan ilegalmente sin que hayan sido penalizados por ello. La castaña en el norte amazónico es una buena fuente de ingresos para barraqueros, comunidades extractivistas y zafreros; no obstante, los ingresos no son distribuidos de manera justa. Otra desigualdad se da con las comunidades nativas que, a pesar de tener derechos sobre sus bosques, tales derechos son más teóricos que reales y no obtienen beneficios de sus recursos forestales ni de los servicios ambientales de sus bosques. Las comunidades indígenas, extractivistas y campesinas

<sup>7</sup> La patente forestal fue modificada por DS 27024 en mayo de 2003. Según el nuevo esquema, se cobran derechos no por el área total controlada sino por el área anual intervenida y un costo de regulación forestal que va a la SF (Pattie y Rojas 2003).



tienen dificultades para conseguir la titulación de sus tierras y, si la logran, enfrentan la disyuntiva de mantener sus recursos para asegurar sus fuentes de subsistencia, o venderlos para obtener ingresos en efectivo. Las comunidades que deciden vender, tienen que aplicar regulaciones forestales exigentes y costosas y enfrentar relaciones asimétricas con los mercados por la falta de capacidad de negociación y de manejo comercial, de acceso a información y de compradores. En consecuencia, la madera se vende en condiciones poco justas; quienes poseen aserraderos por lo general no tienen capacidad para administrarlos y enfrentan conflictos en la distribución de beneficios (Benneker et ál. 2005).

■ **Debilidades institucionales para la gestión forestal.**- La descentralización ha introducido un nuevo balance de poderes en la institucionalidad pública y, por consiguiente, también en el sistema público forestal. Las prefecturas han gravitado poco en el nuevo orden de cosas; los gobiernos municipales han sido más activos, aunque con resultados contradictorios. Casi todas las municipalidades con recursos forestales han instalado su Unidad Forestal Municipal (UFM), pero cuentan con recursos financieros y técnicos limitados para hacer su trabajo. Además, reciben pocos incentivos por colaborar con la SF, por el diseño mismo de la descentralización forestal (Pacheco 2005a). La distribución del canon forestal es relativamente desigual, ya una importante porción se distribuye entre unas pocas municipalidades que tienen la mayor parte de bosques. Asimismo, los recursos de las patentes forestales destinados a las municipalidades tienden a reducirse con el tiempo, principalmente como resultado de la

modificación de la patente forestal en 2003<sup>8</sup>. Si alguna vez se consideró que las municipalidades podían ofrecer servicios forestales eficientes a los usuarios locales, eso ha sido algo difícil de lograr en la práctica.

### **Los principales obstáculos a superar**

Los problemas antes mencionados superan, con mucho, la influencia de las regulaciones forestales en el manejo del bosque y tienen su origen en factores estructurales vinculados con visiones de desarrollo, dinámicas económicas de ocupación territorial y oportunidades desiguales de los grupos sociales al acceso, uso y beneficio de los recursos forestales. Por lo tanto, si se quiere avanzar hacia un desarrollo forestal sostenible con mayor inclusión social, hay que considerar los obstáculos que impiden que los bosques contribuyan de manera significativa al crecimiento económico y, sobre todo, a la reducción de la pobreza. Cualquier modelo de gestión forestal, para ser exitoso, debe superar obstáculos como los que se mencionan a continuación; hay que notar, sin embargo, que para ello se precisan acciones de fuera del sector forestal.

■ **Criterios agrarios para adjudicar derechos de propiedad.**- El predominio de una visión agrarista en el reconocimiento de derechos de propiedad lleva inevitablemente a la conversión del bosque, en aras de la expansión de la agricultura y ganadería. Este constituye un desincentivo muy grande para el manejo forestal puesto que, en ese contexto, los derechos forestales permanecen inseguros. No obstante, el reconocimiento de derechos forestales privados alienta la concentración de la propiedad de la tierra. Esta paradoja podría resolverse si se fortalece la propiedad colectiva

de los bosques para el desarrollo de iniciativas de manejo forestal comunitario.

■ **Descentralización forestal incompleta.**- La descentralización forestal en Bolivia no ha sido completa, ya que la mayor parte de las decisiones forestales se siguen tomando en el nivel central y la delegación de responsabilidades llega hasta las municipalidades. Las comunidades indígenas, agroextractivistas y campesinas constituyen verdaderas formas de gobierno local y tienen influencia en la gestión de los recursos forestales; no obstante, no tienen mayor participación en la toma de decisiones. Poco se ha hecho para involucrar a los sistemas de gobierno tradicional en la gestión pública de los recursos forestales. Para avanzar hacia una gestión forestal más participativa y democrática es necesario que se transfieran mayores poderes a las organizaciones locales, como cabildos indígenas y sindicatos agrarios, para generar mayores capacidades de decisión y control local.

■ **Regulaciones forestales poco realistas.**- Se ha tratado de hacer más flexibles muchas de las regulaciones forestales para que su implementación sea efectiva. Así ocurrió durante los primeros años del nuevo régimen forestal con la implementación de medidas de excepción para facilitar el aprovechamiento en propiedades privadas, y con la entrega de concesiones a ASL a cuenta de planes generales de manejo forestal. Estas medidas permitieron que pequeños productores e indígenas pudieran aprovechar áreas de hasta 3 ha, para desincentivar el desmonte. No obstante, más que soluciones, estas medidas han creado mayores problemas y no necesariamente han logrado los beneficios esperados. Es preciso hacer una revisión realista de las normas, analizar sus costos de transacción y determinar hasta

<sup>8</sup> En 1998, las municipalidades recibieron US\$ 2 millones, pero aproximadamente US\$ 700.000 en el 2004. Las municipalidades afrontan severas restricciones para destinar recursos al sector forestal y difícilmente invierten de sus propios recursos puesto que sus prioridades se concentran en otros sectores.



qué punto son simplemente barreras burocráticas que imponen altos costos de entrada a los usuarios forestales locales.

■ *Exagerado énfasis en el aprovechamiento forestal maderero.*- Este tal vez es más un problema de omisión, no necesariamente de la legislación forestal, sino de la institucionalidad necesaria para estimular el manejo forestal múltiple. Quizás sea mejor que no se imponga ningún tipo de normas para regular el manejo forestal de productos no maderables, puesto que ellas tienden a crear sesgos en contra de los productores forestales más pobres, quienes son los que dependen en mayor grado de estos productos. Los productores forestales necesitan mejor información, servicios de mercadeo y comercialización, y oportunidades de transformación para aprovechar el potencial de los PFNM (frutas, fibras y plantas medicinales) para la generación de ingresos.

■ *Mucha confianza en mercados forestales imperfectos.*- Una gran mayoría de colonos, indígenas y productores agroextractivistas están conectados a los mercados y venden de manera ocasional o regular la madera a la que tienen acceso. Sin embargo, por lo general tales mercados son imperfectos, ya que existe muy poca información de precios y se imponen los compradores monopsonicos que dictan los precios y condiciones de transacción. Esto hace que los dueños de la madera obtengan beneficios relativamente bajos y que los mayores beneficios económicos sean capturados por las élites locales de transportistas y/o dueños de aserraderos, que cuentan con capital y conocen cómo operan los mercados. Es preciso avanzar en la construcción de mercados más justos y equitativos.

■ *Captura de beneficios por las élites locales.*- En muchas de las actividades forestales en Bolivia, los mayo-

res beneficios económicos han tendido a ser capturados por las élites locales, quienes cuentan con mayores recursos económicos y tienen mejor acceso a los niveles de autoridad local. En algunos casos, estas han ampliado su influencia como resultado del proceso de descentralización y han adquirido mayor poder en la toma de decisiones; han capturado los recursos de las reservas forestales municipales a través de ASL y se han beneficiado de las disposiciones que hacían más flexible el acceso a la madera para campesinos e indígenas. Para ello, los madereros locales han elaborado los planes a nombre de las poblaciones, han aprovechado la madera y obtenido los beneficios, muchas veces alterando los instrumentos de gestión y, con ello, aumentando el comercio ilegal de madera.

El recuento de obstáculos existentes sugiere que el actual régimen forestal debe ser evaluado no sólo por lo que ha conseguido, sino también por lo que ha dejado o ha evitado hacer, y por los problemas nuevos derivados de su implementación.

■ *Ausencia crónica de servicios de extensión forestal.*- Los apoyos de asistencia técnica y extensión forestal que existen son aquellos ofrecidos por la buena voluntad de la cooperación internacional y ONG; no existen servicios públicos forestales, a no ser por el que prestan algunas municipalidades que se circunscribe a apoyar el manejo en las reservas municipa-

les. Así, un numeroso grupo de pequeños productores, colonos, indígenas y agroextractivistas carecen completamente de servicios de extensión forestal para la ejecución de sus operaciones y tampoco cuentan con recursos crediticios. Esta constituye una de las mayores deficiencias del actual sistema institucional público forestal, pero la obsesión por imponer regulaciones de comando y control ha hecho olvidar que los productores también precisan de servicios para hacer manejo forestal. Es poco probable que, con el actual marco institucional, el Estado trascienda su rol de gendarme para convertirse en promotor del desarrollo.

■ *Carencia de una visión intersectorial de lo forestal.*- El régimen forestal actual ha previsto muy pocas interacciones con otros sectores. Quizás es por eso que gran parte de los problemas se originan en la agricultura promovida por incentivos comerciales, por la expansión de la infraestructura de transporte, y por una política de tierras que favorece la conversión del bosque para el reconocimiento del derecho propietario. Mientras que lo forestal no sea un eje intersectorial y no se hagan explícitos los impactos de las decisiones de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre los bosques, no va a ser posible detener las incesantes amenazas de deforestación y degradación forestal.

## Conclusiones


Es evidente que el actual régimen forestal ha alentado cambios importantes en a) la forma como se asignan los derechos forestales, b) los esquemas de manejo forestal, c) la distribución de los beneficios y d) la captura de rentas estatales del uso forestal. No obstante, pese a que se han realizado avances notables, todavía persisten problemas serios que ponen en riesgo la conservación de los bosques, tanto por amenazas de conversión a usos agrícolas como

por la persistencia de operaciones forestales sin manejo, a las que se suman el reducido tamaño del mercado interno y una deficiencia crónica de competitividad del sector forestal en los mercados externos. Hasta ahora, pese a que se han invertido cuantiosos esfuerzos institucionales y recursos financieros para superar esos problemas, todavía persisten obstáculos tales la tala ilegal, la deforestación masiva y un pobre desarrollo sectorial que hacen dudar del éxito del modelo forestal actual.

El recuento de obstáculos sugiere que el actual régimen forestal debe ser evaluado no sólo por lo que ha conseguido sino también por lo que dejó o evitado hacer. Hasta ahora, las opiniones sobre los resultados alcanzados están divididas. Por un lado, los defensores del modelo forestal fundamentan sus argumentos en el hecho de que existen avances en el ordenamiento forestal y que, aunque lentamente, aumenta el número de áreas con planes de manejo. Además, sostienen que la normativa ha democratizado el acceso a los bosques y que la SF, con todos sus defectos, es la institución destinada a hacer cumplir la ley forestal. Los críticos, por su parte, cuestionan fuertemente la visión maderera del régimen forestal como el único uso posible del bosque y los sesgos de la legislación forestal que imponen fuertes barreras de entrada para los usuarios forestales locales. Se critica que la ley ha relegado completamente a las formas locales de gobierno en la administración del recurso forestal.

Este documento reconoce los avances del régimen forestal, y con eso apoya la visión optimista sobre el ordenamiento forestal, pero también reconoce los problemas que todavía persisten. Muchos de ellos se originan fuera del sector forestal y no necesariamente en la normativa forestal; por ello, se dificulta la búsqueda de soluciones para avanzar hacia el MFS incluyente. Se precisan cambios fundamentales no sólo en la visión de

desarrollo que actualmente privilegia los usos agropecuarios del suelo, sino también en la provisión de servicios para los usuarios forestales y oportunidades para interactuar de manera más justa en los mercados. Hasta ahora, la confianza plena en el mercado ha hecho que la mayor parte

de los beneficios económicos de la extracción forestal sean capturados por grupos minoritarios. Es por eso que, a la par de avanzar en el rediseño de políticas para incentivar el desarrollo forestal, se debe también avanzar en la construcción de mercados forestales más justos. 

### Literatura citada

- Benneker, C; Bejarano, J; Coca, M. 2005. Experiencias de manejo forestal comunitario en Bolivia. Santa Cruz, BO, CEADES / SNV.
- Chávez, JC; Castro, M; Leguía, D; Muñoz, T. 2003. El manejo forestal: plataforma de un sector productivo sostenible. La Paz, BO, Consultores en Desarrollo Global, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- Contreras-Hermosilla, A. 2002. Policy and legal options to improve law compliance in the forest sector. Rome, IT, FAO.
- \_\_\_\_\_; Vargas Ríos, MT. 2002. Las dimensiones sociales, ambientales y económicas de las reformas a la política forestal de Bolivia. Washington DC, US, Forest Trends / CIFOR.
- \_\_\_\_\_. 2005. Best practices for improving law compliance in the forest sector. Rome, IT, FAO.
- Cordero, W. 2003. Control de operaciones forestales con énfasis en la actividad ilegal. Santa Cruz, BO, BOLFOR. Documento técnico 120-2003.
- Hunnisset, G. 1996. The forest sector and deforestation in Bolivia. La Paz, BO, The World Bank.
- Kaimowitz, D; Graham, T; Pacheco, P. 1999. The effects of structural adjustment on deforestation and forest degradation in lowland Bolivia. *World Development* 27(3):505-520.
- \_\_\_\_\_; Vallejos, C; Pacheco, P; López, R. 1998. Municipal governments and forest management in lowland Bolivia. *Journal of Environment & Development* 7(1):45.
- Killeen, T; Calderón, V; Soria, L; Quezada, B; Steininger, MK; Harper, G; Solórzano, R; Tucker, CJ. 2005. Fifty years of land-use change in Bolivia: exponential growth and no change in sight. Santa Cruz, BO, CABS - MHNNKM - CI.
- Marshall, E; Schreckenber, K; Newton, AC. 2006. Commercialization of non-timber forest products: Factors influencing success. Lessons learned from Mexico and Bolivia and policy implications for decision-makers. Cambridge, UK, PNUMA - WCNC.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Sostenible). 2005. Políticas de tierras para el desarrollo sostenible y la conservación. La Paz, BO, Viceministerio de Tierras.
- Muñoz, J. 1995. Problemática agraria y mercados de tierras en Bolivia. La Paz, BO, Club de Economía Agrícola y Sociología Rural.
- Pacheco, D. 2006. Manejo forestal comunitario en propiedades colectivas indígenas de las tierras tropicales de Bolivia. La Paz, BO, CERES - Universidad de Indiana.
- Pacheco, P. 2001. Bolivia: Country Profile for the Forum The Role of Forest in Poverty Alleviation. Rome, IT, FAO Forestry Department.
- \_\_\_\_\_. 2004. Law Compliance: Bolivia Case Study. Rome, IT, FAO Forestry Department. (unpublished draft).
- \_\_\_\_\_. 2005a. Decentralization of forest management in Bolivia: who benefits and why? *In* The politics of decentralization: forests, people and power. Capistrano, D (ed.). London, UK, Earthscan.
- \_\_\_\_\_. 2005b. Towards a forestry strategy in Bolivia: helping forests to help people. Report to FAO. Rome, IT, FAO.
- \_\_\_\_\_. 2006a. Acceso y uso de la tierra y bosques en Bolivia: sus implicaciones para el desarrollo y la conservación. La Paz, BO, UDAPE.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Agricultural expansion and deforestation in Lowlands Bolivia: the import substitution versus the structural adjustment model. *Land Use Policy* 23:205-225.
- Pattie, P; Rojas, P. 2003. Análisis de la patente forestal por superficie. Santa Cruz, BO, BOLFOR.
- Pavez, I; Bojanic, A. 1998. El proceso social de formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996. La Paz, BO, CIFOR/CEDLA/TIERRA/PROMAB.
- Quiroga, MS; Salinas, E. 1996. Minerales y madera: temas para el Debate Ambiental. La Paz, BO, Grupo de Acción y Reflexión sobre el Medio Ambiente.
- SF (Superintendencia Forestal). 2003. Informe Anual 2002. Santa Cruz, BO, Superintendencia de Regulación de Recursos Naturales.
- \_\_\_\_\_. 2005. Informe Anual 2004. Santa Cruz, BO, Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables.
- Thiele, G. 1995. The displacement of peasant settlers in the Amazon: The Case of Santa Cruz, Bolivia. *Human Organization* 54(3):273-282.
- World Bank. 1993. Bolivia: Forestry Subsector Review. Washington, D.C., World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office.