

Krister Andersson y Diego Pacheco*

*¿Cómo hacer funcionar
la gestión descentralizada
de los recursos naturales?
El papel de la comunicación
y la cooperación interorganizacional¹*

Este documento considera que el análisis de la descentralización del manejo de los recursos naturales puede ser más fructífero si explícitamente se reconocen las vinculaciones que desarrollan las organizaciones en los diferentes niveles de gobierno. Las evaluaciones de las políticas de descentralización se han desarrollado siguiendo la tendencia ya convencional de enfocarse en el comportamiento de organizaciones individuales. Esta perspectiva, sin embargo, no es la más apropiada, particularmente para países en vías de desarrollo, donde son pocas las organizaciones que presentan el suficiente capital humano y físico por su propia cuenta. Basados en las contribuciones de la teoría de la acción colectiva, sugerimos una perspectiva institucional para el estudio de la gestión descentralizada de los recursos naturales. Esta perspectiva se emplea para evaluar una hipótesis preliminar de que mayores vinculaciones interinstitucionales están asociadas con mejores resultados en los gobiernos municipales. El análisis empírico, empleando datos del sector forestal boliviano, permite construir una hipótesis de trabajo, que será analizada en estudios posteriores, que

* Krister Andersson, autor principal del artículo, es de nacionalidad sueca, tiene un doctorado en Políticas Públicas y es investigador asociado en el Centro para el Estudio de Instituciones, Población y el Cambio Ambiental (CIPEC) de la Universidad de Indiana. Dirección: 513 North Park Ave. Bloomington, IN 47408. Correo electrónico: kanderss@indiana.edu. Teléfono: (812) 856 0166. Diego Pacheco es de nacionalidad boliviana y es asistente de investigación en Políticas Públicas en el CIPEC de la Universidad de Indiana. Dirección: 408 North Indiana Avenue Bloomington, IN 47408-3799. Correo electrónico: dipachec@indiana.edu.

¹ Artículo recibido el 8 de octubre de 2003 y aceptado el 18 de junio de 2004.

sugiere que los grados de interacción entre los actores clave del sistema de gestión ayudan a explicar por qué algunos gobiernos locales son más efectivos que otros en la provisión y producción de servicios colectivos en el sector forestal.

Palabras clave: Bolivia, recursos forestales, descentralización, gobierno local y municipal, desarrollo rural.

*How to Make Decentralized Management of Natural Resources Work?
The Role of Interorganizational Communication and Cooperation*

This document considers that the analysis of natural resources management decentralization may be more fruitful if the links organizations develop in different governmental levels are recognized. Decentralization policies have been evaluated following the conventional trend of focusing in the behavior of individual organizations. This point of view, however, is not the most appropriate, particularly for developing countries, where the organizations showing enough human and physical capital of their own are few. Based on the contributions of the collective action theory, we suggest an institutional perspective to study the decentralized management of natural resources. This perspective is used to evaluate a preliminary hypothesis that the greatest interinstitutional links have better results in municipal governments. The empirical analysis, drawing on data from the Bolivian forest sector, allows to building a working hypothesis to be analyzed in future studies, suggesting that the interaction degree between key actors from the management system helps explaining why some local governments are more effective than others in provision and production of collective services in the forest sector.

Keywords: Bolivia, forest resources, decentralization, local and municipal government, rural development.

INTRODUCCIÓN

Gran parte de la literatura sobre gestión descentralizada de los recursos forestales pone su atención en el desempeño de organizaciones desde una perspectiva particular y específica. Muchos de estos estudios analizan las condiciones que permiten a los actores, sea un gobierno municipal, una comunidad rural o una agencia técni-

ca dependiente del gobierno central o regional, cumplir con ciertas tareas que se consideran importantes o que el mandato oficial de la organización lo estipula. Más aún, estudios sectoriales realizados por el Banco Mundial y la FAO suelen analizar el desempeño de cada actor de manera independiente. Muchos de los estudios sobre las reformas de descentralización en países en desarrollo llegan a la misma conclusión: la organización analizada carece de los recursos humanos y económicos para poder cumplir con sus tareas. A menudo se recomienda que el gobierno central y la cooperación internacional apoyen con inversiones para suplir estos vacíos o desarrollar dichas capacidades.

Sin lugar a dudas, la falta de recursos humanos y económicos son los problemas más importantes en muchas de las organizaciones de los sectores forestales en la región. Son muy pocas las organizaciones que disponen de suficiente conocimiento, información, recursos humanos y económicos, para realizar unilateralmente la gestión de los recursos naturales. Los procesos de gestión requieren la cooperación entre organizaciones con mandatos complementarios; sin embargo, esta cooperación no se desarrolla automáticamente. ¿Cómo se facilita la cooperación entre los actores del sistema de gestión descentralizada? Éste es el principal desafío relacionado con la construcción de sistemas de gestión descentralizada que sean a la vez eficientes, eficaces y equitativos.

Este estudio pretende contribuir al análisis de la capacidad de los sistemas de gestión descentralizada a partir de las condiciones que afectan el desarrollo de los procesos efectivos de cooperación entre los actores. Teniendo en cuenta que la investigación desarrollada en las áreas de acción colectiva y capital social presenta lecciones importantes que contribuyen a un enfoque de esta naturaleza, se ha realizado una revisión de la literatura relevante en dichas áreas con el propósito de formular una hipótesis preliminar de trabajo, en el siguiente sentido: el principal factor que permite el funcionamiento de los sistemas de gestión descentralizada es la continua interacción entre los actores clave del sistema. Teniendo en cuenta que se analizan sólo seis municipios seleccionados de resultados de entrevistas en 50 municipios de las tierras bajas de Bolivia, este documento simplemente tiene la intención de construir una hipótesis de trabajo, basada en nuestra hipótesis preliminar, que pueda ser estudiada con mayor profundidad en futuras investigaciones.

Este documento se encuentra dividido en cinco partes, además de esta introducción. La segunda parte ofrece una descripción de las reformas de descentralización en el sector forestal de Bolivia. La tercera parte presenta un recuento de la literatura relevante que ofrece datos empíricos sobre la gestión forestal descentralizada. La cuarta parte, luego de una introducción a los conceptos de acción colectiva y capital social, así como a las lecciones relevantes para la gestión forestal local, examina los resultados de la articulación entre los diferentes actores del sector forestal descentralizado y presenta el análisis de seis estudios de caso. Finalmente, se concluye con una discusión sobre las implicaciones de los resultados para la política pública forestal y para futuras investigaciones.

ANTECEDENTES. EL SECTOR FORESTAL EN BOLIVIA

A partir del año 1994 se promulgaron, en Bolivia, importantes disposiciones legales destinadas a definir las bases del nuevo régimen agrario y forestal, considerando que son de dominio originario de la nación los recursos naturales renovables y no renovables (CPE, artículo 165). Éstas son, principalmente, la Ley Forestal (LF, núm. 1700, 1996) y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (LSNRA, núm. 1715, 1996). Dichas disposiciones fueron aprobadas en el marco de la implementación del proceso de descentralización del país que determinó el reconocimiento de los gobiernos municipales con amplias facultades para promover desarrollo rural en su jurisdicción a través de la Ley de Participación Popular (LPP, núm. 1551, 1993).

EL NUEVO MARCO LEGAL (1993-2002)

Este nuevo régimen establece que las actividades agrarias y forestales están sujetas al cumplimiento de la función económica y social que se traduce en el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad (CPE, artículo 169; LSNRA, artículo 2). La garantía para el desarrollo de dichas actividades agrícolas y forestales se encuentra en el respaldo de los derechos propietarios que son reconocidos o asignados a través del proceso de saneamiento, el

cual constituye el procedimiento técnico-jurídico destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria (LSNRA, artículo 64) y se ejecuta a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

En la actualidad, tres grandes temas definen la nueva política agraria del país. En primer lugar, el referido a la articulación —a futuro— de las actividades productivas con el empleo sostenible de la tierra y recursos naturales. Esta articulación se basa en acciones permanentes de aplicación de un conjunto de sistemas de regulación del uso y gestión de los recursos naturales, entre los que se encuentran los Sistemas de Certificación de la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra, aprobación de los Planes de Ordenamiento Predial, Control y Monitoreo de Quema de Pastizales, en el sector agrario, y aprobación de los Planes de Manejo Forestal y Permisos de Desmonte, en el sector forestal.

En segundo lugar, la regularización simultánea de los derechos propietarios sobre la tierra y bosques, a través de las acciones de saneamiento de la propiedad agraria, daría lugar a la eliminación de la exagerada sobreposición de derechos propietarios agrícolas y forestales que caracterizó al periodo anterior. Identificadas las áreas privadas y fiscales, así como la capacidad de uso mayor de la tierra, los derechos forestales se clasifican en: *a)* concesiones forestales en tierras fiscales por un periodo de 40 años; *b)* autorizaciones de aprovechamiento en tierras de propiedad privada, y *c)* permisos de desmonte (LF, artículo 28). A través del establecimiento de concesiones forestales, se permite el acceso a recursos fiscales del bosque tanto a empresas forestales como a grupos locales de pequeña escala denominados asociaciones sociales del lugar, para lo cual se permite la delimitación de 20% de las tierras fiscales de producción forestal permanente en cada jurisdicción municipal (LF, artículos 25a, 29, 30 y 31).

Las regulaciones que deben ser cumplidas por los concesionarios para el aprovechamiento de los bosques son las siguientes: *a)* pago de la patente forestal anual; *b)* elaboración de un plan de manejo forestal, y *c)* reportes anuales de su implementación y su actualización cada cinco años. La autorización para la utilización forestal en tierras de propiedad privada es otorgada a petición del propietario o con su consentimiento expreso y está sujeta a las mismas características establecidas para la concesión forestal. Los desmontes forestales son permitidos en propiedades pri-

vadas en áreas clasificadas de usos agrícolas y especificados como tales en los planes de ordenamiento predial. Con posterioridad a la promulgación de la Ley Forestal, los pequeños propietarios han logrado un permiso especial para realizar actividades de desmonte sin la formulación del respectivo plan de desmonte.

En tercer lugar, el reconocimiento de derechos tanto individuales como colectivos para el aprovechamiento de la tierra y bosques constituye un proceso de notables dimensiones en el cambio de la fisonomía territorial de las tierras bajas de Bolivia. Este reconocimiento es particularmente importante porque otorga derechos a las poblaciones indígenas para el aprovechamiento y administración exclusiva de los recursos naturales no renovables, incluido el recurso más cotizado como es el bosque, en las tierras comunitarias de origen (TCO), tierras privadas tituladas a poblaciones indígenas de manera colectiva. (CPE, artículo 171; LSNRA, artículo 3 y artículo 41)

LOS ACTORES E INSTITUCIONES DEL NUEVO RÉGIMEN

Para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones legales, se constituye una relación jerárquica de instituciones, en este proceso destaca la creación del Sistema de Regulación de los Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) y de las Superintendencias Forestal y Agraria, órganos autárquicos bajo la tutela del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, el cual tiene como función específica diseñar las estrategias, políticas y normas del sector.

La Superintendencia Forestal tiene como función principal la de verificar el cabal cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales en el sector forestal, para lo cual debe desarrollar acciones de desconcentración territorial en coordinación con las prefecturas, municipios y mancomunidades municipales. Esta entidad, entre sus actividades más importantes, otorga concesiones, autorizaciones y permisos forestales, efectúa decomiso de productos ilegales, ejerce facultades de inspección y aplica multas, y dispone la realización de auditorías forestales (LF, artículo 22). La Superintendencia Agraria tiene como facultad principal la inspección para fiscalizar el uso adecuado y sostenible de la tierra (LSNRA, artículo 26). Estas entidades de carácter nacional deben coordinan sus acciones, para el cumplimiento de

sus funciones, con entidades administrativas y territoriales de carácter departamental (prefecturas) y seccional (gobiernos municipales).

Los gobiernos municipales tienen como responsabilidad principal la de prestar apoyo a las asociaciones sociales del lugar, inspeccionar y controlar las actividades forestales en su jurisdicción e informar de violaciones a la Superintendencia Forestal, en relación con las disposiciones legales, así como promover actividades comerciales privadas en el desarrollo forestal local. Adicionalmente, tienen como obligación formular planes de uso del suelo y planes de ordenamiento territorial en el ámbito municipal (Reglamento LPP, artículo 25). El principal incentivo establecido en el marco legal para que los municipios cumplan con su mandato legal es económico. Según la Ley Forestal, los municipios reciben 25% de la patente de aprovechamiento y 25% de la patente de desmonte (LF, artículo 38, inciso b) para la instalación y funcionamiento de una unidad forestal municipal mediante la cual cumple con sus funciones delegadas.

CARACTERÍSTICAS DE LOS USUARIOS DE LOS RECURSOS FORESTALES

En las jurisdicciones municipales se presenta una interrelación de un conjunto diverso de actores, como son: propietarios privados de la tierra en las diferentes categorías definidas en la Ley del SNRA —pequeños, medianos, propiedades comunitarias y tierras comunitarias de origen—, con derechos de aprovechamiento forestal y concesiones forestales para la utilización de los bosques a través de empresas forestales o asociaciones sociales del lugar.

La magnitud de esta interrelación se puede describir de manera general en las siguientes cifras. Las tierras bajas de Bolivia cubren una extensión aproximada de 76 millones de hectáreas, de las cuales 44.5 millones pueden ser consideradas como áreas forestales. Aunque no existen datos precisos respecto a la superficie ocupada por la variedad de los actores que ocupan esta región del país y muchas áreas se encuentran sobrepuestas, se puede estimar la siguiente distribución de actores en términos de superficies ocupadas. En la actualidad, las poblaciones indígenas han solicitado un área que abarcaría aproximadamente un tercio de la superficie de las tierras bajas, es decir 29%. Otro 29% está ocupado por los agricultores comer-

CUADRO 1. TENENCIA DE LA TIERRA Y ACCESO A LOS BOSQUES
EN LAS TIERRAS BAJAS

<i>Distribución de la tierra por tipo de productor</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Observaciones</i>
Total área tierras bajas	76 300 000	Áreas adicionales han sido ilegalmente ocupadas pero no existe información confiable sobre su superficie
Área de bosque	44 500 000	
Propiedades individuales y colectivas		
Propiedades agricultura comercial ^a	22 853 000	
Pequeños productores colonizadores ^b	3 192 000	
Tierras colectivas TCO ^c	22 303 000	
Tituladas	2 860 000	
Tierra inmovilizada ^d	11 762 000	
Demandas nuevas	7 681 000	
Áreas de uso forestal		
Concesiones a empresas forestales (hasta diciembre de 1996)	20 700 000	
Concesiones empresas forestales (después de diciembre de 1996)	5 800 000	
Áreas forestales bajo el nuevo régimen forestal	14 900 000	
Concesiones a Asociaciones Sociales del Lugar ^e	64 000	
Áreas protegidas		Se refiere a las áreas protegidas que pueden o no tener planes de manejo formalizados.
Total áreas protegidas	12 800 000	
Áreas protegidas sin status definido	1 900 000	

Notas: ^a Tierras distribuidas por el CNRA (1955-1993); ^b tierras distribuidas por el INC (1961-1994); incluye tierras con títulos y pendientes de titulación; ^c tierras concedidas entre 1990-1993 y tituladas en abril de 1997; ^d áreas demandadas por poblaciones indígenas, inmovilizadas por el Estado y pendientes de titulación; ^e incluye solamente las áreas concedidas por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación como Reservas Forestales Municipales hasta marzo de 2000.

Fuente: Andersson (2002). Adaptación de Pacheco (2001) e INRA (1997), Mancilla (1994), MDSMA (1995), Superintendencia Forestal (2000), Banco Mundial (1993).

ciales (medianas y grandes propiedades), mientras que los pequeños productores colonizadores agrícolas están establecidos en un área que comprende 4%, las concesiones a empresas forestales abarcan 19%, las asociaciones sociales del lugar, 1%, y a las áreas protegidas corresponde 19 por ciento.

Las nuevas regulaciones agrícolas y forestales así como la descentralización del país han implicado la transferencia de responsabilidades y cierta autoridad sobre el proceso de decisiones y beneficios de los recursos forestales en el ámbito local, a través de la constitución de los gobiernos municipales y las tierras comunitarias de origen. Sin embargo, como se ha anotado con anterioridad, las entidades de carácter nacional todavía conservan importantes funciones, como son la asignación y reversión de los recursos, definición de los derechos propietarios, definición del marco de políticas y regulaciones para la administración de los recursos, y las normas técnicas para su explotación (Pacheco, 2002).

Pese a ello, el cumplimiento de las diversas funciones y responsabilidades ejecutivas, técnicas, administrativas y de control, monitoreo y sanción se encuentran distribuidas entre las entidades que conforman el régimen agrario y forestal de la nación, así como entre los diferentes niveles territoriales y administrativos del país. Esto significa que la interdependencia entre las diferentes instancias es un aspecto central que debe ser tenido en cuenta en el momento de evaluar la aplicación de las políticas en la práctica, más aún si se considera que existe una diversidad de actores que realizan simultáneamente el aprovechamiento de los recursos forestales.

REVISIÓN DE LA LITERATURA RELEVANTE

La literatura sobre gestión descentralizada de los recursos forestales enfoca mayormente su análisis en el desempeño de organizaciones particulares (Pacheco y Kaimovitz, 1998; Kaimovitz *et al.*, 1999, 1998; Larson, 2002; Flores y Ridder, 2000). Muchos de estos estudios analizan las condiciones que permiten al actor estudiado, sea un gobierno municipal, una comunidad rural o una agencia técnica dependiente del gobierno central o regional, cumplir con ciertas tareas que se consideran importantes o que el mandato oficial de la organización lo estipula. Más aún, estudios sectoriales formulados por el Banco Mundial y la FAO suelen analizar el desempeño

de cada actor de manera independiente (Banco Mundial, 1993 y 1999; FAO, 2001). Así, los estudios sobre las reformas de descentralización en los países en desarrollo llegan a la misma conclusión: la organización analizada carece de los recursos humanos y económicos para poder cumplir con las tareas delegadas. A menudo, se recomienda que el gobierno central y la cooperación internacional apoyen con inversiones para suplir estos vacíos o que soporten de manera directa el desarrollo de dichas capacidades (Contreras y Vargas, 2001; Pacheco, 2000; Fizbein, 1997; Banco Mundial, 1999).

Sin duda alguna, la falta de recursos humanos y económicos son problemas muy notables en muchas de las organizaciones involucradas en los sectores forestales de la región. Son muy pocas las organizaciones que presentan a la vez los suficientes conocimientos e información, así como los recursos humanos y económicos, para realizar unilateralmente la gestión de los recursos naturales. Esta situación justifica la creación de sistemas de cogestión, en los cuales, organizaciones con mandatos, conocimientos y recursos complementarios colaboran entre sí para el logro de objetivos mutuos o relacionados. Tal cooperación es aún más importante cuando se trata de la organización de algo tan complicado como un programa municipal de forestaría comunitaria. Esto es complicado, porque el insumo municipal más requerido por las comunidades no va a ser siempre el mismo y la capacidad del gobierno municipal para ofrecerles un apoyo adecuado es también muy variable. Por consiguiente, para que los municipios puedan desempeñar un papel facilitador para la forestaría comunitaria, es necesario que desarrollen buenas relaciones de colaboración, primero, con las comunidades que van a servir y, segundo, con las organizaciones que puedan ayudar al municipio a mejorar su oferta de servicios.

Es importante destacar que esta colaboración no se desarrolla de manera automática, ya que, por el contrario, los actores involucrados enfrentan varios incentivos perversos que obstaculizan una cooperación efectiva. Aun cuando exista un escenario favorable en el ámbito local para el cumplimiento del objetivo de gestión descentralizada por la realización de elecciones populares para la selección de las autoridades municipales y el hecho de que los representantes elegidos presenten un alto nivel de compromiso, tanto con su electorado como con el gobierno central, para llevar adelante un programa de cogestión del sector forestal en su jurisdicción,

esto no significa que dicho objetivo de gestión forestal descentralizada vaya a ser alcanzado. Las autoridades y funcionarios de los gobiernos locales enfrentan la tentación de ignorar sus compromisos, especialmente si existe cierto grado de dificultad en determinar su cumplimiento. Cuando los recursos de los gobiernos municipales son escasos y el interés personal de las autoridades no está directamente ligado con la existencia de servicios públicos en el sector forestal, la tentación de no cumplir con dichos compromisos suele ser particularmente fuerte. En este marco, no se puede esperar que los oficiales inviertan en la provisión y producción de servicios públicos en el sector. Así, los aspectos que motivan a los actores del sistema de gestión local constituye un tema clave para un estudio como el presente, en cuanto a que pretende discernir cuáles son los principales factores que respaldan una gestión descentralizada exitosa (Andersson, 2003; Gibson y Lehoucq, 2003).

Debido a su enfoque reduccionista, la literatura sobre descentralización no puede dar cuenta del escenario sobre el cual se deberían diseñar los sistemas de cogestión forestal con la participación de varios actores. El principal problema de esta literatura es que a menudo caracteriza la cogestión como una relación bipolar entre un grupo local y las entidades de gobierno, sin reconocer el papel de otras organizaciones y personas. Este enfoque no logra identificar un aspecto fundamental de la cogestión que se refiere a la complejidad de relaciones e interacciones entre múltiples actores en distintos niveles en la jerarquía de gestión. Es decir, el valor de un sistema de gestión exitoso se encuentra en la suma de sus partes individuales, porque cuando los actores individuales logran implementar acuerdos de colaboración pueden alcanzar beneficios que ningún actor alcanzaría por sí solo (Andersson, 2002; McGinnis, 1999; V. Ostrom, 1987).

¿Cómo se facilita la cooperación entre los actores del sistema de gestión descentralizada? Esta pregunta identifica el principal desafío en la construcción de sistemas de cogestión forestales que, a la vez, sean eficientes, eficaces y equitativos.² En la búsqueda de respuestas viables a esta interrogante, es necesario realizar una revisión de la literatura sobre capital social, ya que varios investigadores vienen reali-

² Este análisis considera un sistema de gestión como una forma de un sistema de gestión descentralizada. Así, en el marco de la cogestión el estado descentraliza la responsabilidad de ciertas decisiones en el ámbito local. Sin embargo, esto no quiere decir que cogestión sea lo mismo que descentralización. De hecho, existen diferencias importantes entre los dos conceptos. Es posible, por ejemplo, descentralizar las funciones del gobierno sin que los gobiernos locales involucren a los usuarios en las decisiones y acciones.

zando esfuerzos en el estudio de la importancia de los vínculos interinstitucionales para la resolución de los dilemas sociales de cooperación. Sin embargo, muy pocos de estos estudios investigan cómo los vínculos de cooperación entre distintos actores afectan el desempeño del sistema de cogestión. El propósito de este documento es precisamente tratar de conjugar estas distintas trayectorias teóricas para formular una hipótesis que integra conceptos de la literatura sobre capital social, descentralización y cogestión forestal. En este sentido, la siguiente sección explora los enlaces entre capital social, descentralización y cogestión de los recursos forestales.

CAPITAL SOCIAL, DESCENTRALIZACIÓN Y COGESTIÓN DE RECURSOS FORESTALES

En este documento se emplea la definición de capital social elaborada por Woolcock, el cual se entiende como “las normas y redes sociales que permitan a personas actuar de manera colectiva” (Woolcock y Narayan, 2000, 1). Puesto que los resultados de la cogestión dependen en gran medida de las instituciones creadas para desarrollar acciones colectivas, se puede percibir la existencia de una relación explícita entre el capital social y la cogestión. De hecho, la investigación de Woolcock constituye un medio para vincular de manera coherente el concepto de capital social con desarrollo y gestión de los recursos naturales.

Woolcock (1997) argumenta sobre la existencia de dos distintas características de capital social. La primera se refiere a la autonomía o a la capacidad de crear instancias de colaboración entre miembros de un grupo, mientras que la segunda hace referencia a la integración³ o a la capacidad de cooperación entre miembros de grupos con diferentes niveles de poder político, económico y social. Una de las consecuencias teóricas del análisis de Woolcock, en relación con la cogestión, tiene que ver con el hecho de que la construcción de capital social en la cogestión de los recursos naturales se basa no sólo en relaciones intracomunitarias, sino también en relaciones interinstitucionales, especialmente (pero no exclusivamente) con autoridades gubernamentales.

Otros autores examinan la posibilidad de que actores externos faciliten la crea-

³ En inglés, las dos características se designan como *autonomy* y *embeddedness*.

ción de ambas dimensiones de capital social en el contexto de varias comunidades rurales seleccionadas en la zona andina de Bolivia y del Ecuador. Varias de estas comunidades presentan un éxito comercial enorme y los autores explican dicho éxito con las dinámicas de inversión, así como con el uso de capital social de estas comunidades (Bebbington, 1998; Bebbington y Perrault, 1999). Según Bebbington y sus coautores, el proceso de construcción de capital social es similar al proceso de producción de, por ejemplo, los sistemas de educación, salud o finanzas. Es decir, es un proceso que permite sostener la producción de bienes y servicios socialmente adecuados y económicamente factibles. El análisis de ambos países subraya la importancia del papel potencial de las autoridades de gobierno en el fortalecimiento institucional de las organizaciones de base y en la creación de sistemas de cogestión. El éxito comercial de las comunidades estudiadas no hubiera sido posible sin una activa serie de intervenciones de parte de actores externos a la comunidad, como son Iglesia, organizaciones no gubernamentales y sectores del gobierno. El capital social construido en dichas comunidades ha permitido que la comunidad tenga mejor acceso tanto a capital humano como a capital físico. Estos resultados son concurrentes con la investigación de Tendler (1995) en Brasil y de Fox (1996) en México.

En el esfuerzo de estudiar la importancia del capital social en un contexto más general con el propósito de no basar el análisis en casos específicos, O'Neil (1999) desarrolla un análisis estadístico en el ámbito nacional de Bolivia respecto a la relación entre las organizaciones de base y el gobierno, y cómo afecta esta relación al desempeño del gobierno. Sus resultados contradicen la tesis de Putnam (1993), quien emplea la densidad espacial de las asociaciones civiles como una variable *proxy* de capital social y concluye que este indicador de capital social se encuentra *negativamente* asociado con el desempeño de las organizaciones de base. Sin embargo, si se reemplaza el indicador de Putnam con el *tipo* de organización, se presenta una relación sistemática que sugiere que las organizaciones de barrios funcionan mejor que las organizaciones de campesinos en relación con sus responsabilidades de vigilar las actividades del gobierno municipal. Según O'Neil, el factor más importante para explicar los distintos niveles de desempeño de las organizaciones de base está constituido por el grado de inclusión de las organizaciones indígenas en la planificación municipal.

En un estudio enfocado particularmente a los sistemas municipales de la gestión forestal en Bolivia, Andersson (2002) analiza las condiciones que permiten a los actores locales producir bienes y servicios públicos de alta calidad. Apoyado por los resultados de un análisis cuantitativo, que abarca 50 municipios en las tierras bajas, observa que el municipio desempeña un papel muy importante en cuanto a la facilitación de tener acceso a derechos formales de aprovechamiento para pequeños propietarios y comunidades rurales (Andersson, 2004). Según el autor, 95% de los casos de usuarios que adquieren derechos formales suceden en municipios que tienen una unidad forestal municipal. Concluye que tres tipos de relaciones, en el marco del intercambio de información y aprendizaje entre los distintos actores locales y regionales, explican por qué algunos municipios logran proveer servicios de buena calidad, mientras que otros no alcanzan este propósito (Andersson, 2002). Estas tres relaciones son: 1) la coordinación de acciones entre municipios, gobierno central, ONG y proyectos *en el ámbito municipal*; 2) las condiciones para aprender de las dinámicas locales, y 3) la posibilidad de tener acceso a información sobre los resultados de las inversiones municipales.

Todos estos estudios observan la importancia de los vínculos interinstitucionales, pero ninguno de ellos analiza en detalle cómo afectan el desempeño de las iniciativas municipales para apoyar a la forestaría comunitaria. Es poco probable que un análisis cuantitativo pueda dar respuesta a estas preguntas; por tanto, se describirán observaciones cualitativas en algunos municipios de Bolivia.

DE LAS LEYES A LA PRÁCTICA: LA CONSTRUCCIÓN DE ARREGLOS INTERINSTITUCIONALES

Esta sección tiene como propósito introducir las oportunidades que los pequeños usuarios locales han encontrado en el marco legal, algunas de las cuales no fueron hechas del todo explícitas, así como en la práctica se ha desarrollado una complementariedad de papeles para la gestión descentralizada del régimen forestal. Para mostrar de manera gráfica dicha complementariedad, finalmente se introduce un análisis en seis municipios de Bolivia con diferentes niveles de conectividad entre los actores del sector forestal.

OPORTUNIDADES PARA PEQUEÑOS USUARIOS LOCALES

La asignación y reversión de los recursos tierra y bosque es atribución exclusiva de las entidades de carácter nacional, a través del saneamiento y acciones complementarias. El saneamiento, pese a ser uno de los principales factores que determinan la nueva estructura de derechos propietarios, constituye a su vez una de las primeras deficiencias del régimen agrario y forestal debido a su lentitud y complejidad burocrática. La asignación de los derechos propietarios sobre los recursos naturales a través de la dotación o adjudicación es realizada por el INRA y, a través de concesiones, por las Superintendencias Agraria (conservación ecológica y biodiversidad) y Forestal (bosques). Las organizaciones sociales tienen derechos de participación en la Comisión Agraria Nacional, órgano responsable de proponer políticas agrarias, pero no así los municipios. La Ley del Diálogo Nacional (LDN, 2000) ha determinado una mínima participación de los municipios en la priorización del saneamiento y titulación de la propiedad agraria, así como su participación en el cofinanciamiento de programas destinados a planes de ordenamiento territorial, desarrollo de catastros y sistemas de registros de derechos de la propiedad (LDN, artículos 6 y 13).

Lo anterior, en términos operativos, simplemente se traduce en la puesta en conocimiento del proceso de saneamiento a los gobiernos municipales. Así, pocos municipios promueven el saneamiento de la propiedad agraria en su jurisdicción, debido a que la asignación de los recursos del saneamiento se realiza sin participación municipal y los municipios no están interesados en asignar recursos a una actividad de competencia nacional. Por otra parte, más que por razones financieras, la naturaleza conflictiva del saneamiento conduce, en otros casos, a la marginalización de los municipios del proceso. Los actores rurales confían más en sus propias organizaciones y en las organizaciones no gubernamentales que en los gobiernos municipales para la reivindicación de sus derechos propietarios, en un proceso que se caracteriza por altos grados de disputa entre actores por recursos significativamente escasos.

Esto no quiere decir que el municipio no puede, sino todo lo contrario, debe cumplir un papel importante en este proceso en cuanto que son los gobiernos municipales los que tienen que articular de manera integral los derechos propietarios

con la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial y la inversión pública municipal en actividades productivas (Tierra, 2001). De manera directa y por mandato legal, los municipios están involucrados en la delimitación de las reservas forestales municipales y en el soporte necesario para la consolidación de las asociaciones sociales del lugar a través del apoyo en la formulación de los planes de manejo forestal y planes de ordenamiento predial (LF, artículo 25). El principal problema se encuentra también relacionado con el proceso lento y burocrático de delimitación y asignación de reservas municipales, por lo que los pequeños usuarios locales no han podido tener acceso a estas áreas como se hubiera esperado (Pacheco, 2002). Por ejemplo, para calificarse como asociación social del lugar se tienen que cumplir 26 requisitos distintos y muchos de ellos requieren una verificación oficial (Contreras y Vargas, 2001).

Por otra parte, existe debilidad en el cumplimiento de las actividades de seguimiento y control de la explotación ilegal del bosque. Varios factores están relacionados con este problema, incluidas la débil transferencia de responsabilidades hacia los niveles locales (Pacheco, 2002), la frágil capacidad de los municipios para realizar el seguimiento que corresponde (Kaimowitz, 1998), o simplemente la ausencia de incentivos (Andersson, 2002). Muchas de estas acciones, sin embargo, podrían ser delegadas por la Superintendencia Forestal a los gobiernos municipales de manera diferencial, considerando su capacidad y motivación, según lo previsto por el marco legal, en el sentido de que dicha entidad puede delegar bajo su responsabilidad las funciones que estime pertinente a las instancias municipales (LF, artículo 22i).

En relación con la definición del marco de políticas y regulaciones para la administración de los recursos, así como las normas técnicas para su explotación, los actores municipales pueden cumplir —a futuro— un papel determinante en la identificación de los principales problemas que requieren ser articulados en el marco de las políticas específicas que trascienden la esfera municipal. Esto dependerá de la propia capacidad propositiva de los municipios en los escenarios de concertación de políticas públicas y a medida que se institucionalice el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza (Ley Diálogo, artículo 1f). Hasta el presente, muchas de las justas demandas de los pequeños usuarios locales

se resuelven en el marco de movilizaciones y con mecanismos de presión, lo cual traduce que los niveles de cooperación y coordinación interinstitucional son, en conjunto, todavía débiles.

Uno de los objetivos fundamentales de la gestión forestal descentralizada es el avanzar de manera significativa en aspectos referidos al control en el acceso a los recursos y a la regulación de las rivalidades o competencia entre los usuarios. Al menos dos escenarios de comunicación, cooperación y enlaces interinstitucionales pueden ser identificados en relación con este objetivo. Estos escenarios tienen que ver con la clarificación de los derechos propietarios existentes en las áreas forestales, así como con el apoyo a los usuarios actuales y potenciales en los procedimientos administrativos necesarios para permitir el acceso y manejo de los recursos del bosque. La complejidad de esta tarea requiere la participación de un conjunto de instituciones en el marco de una red de acciones complementarias.

LA COMPLEMENTARIEDAD DE PAPELES EN LA GESTIÓN FORESTAL DESCENTRALIZADA

Las instituciones que forman parte del Régimen Forestal y Agrario, en coordinación con los propios usuarios locales, deben construir vínculos mínimos que garanticen el logro de este objetivo complejo, ya que ninguna institución por sí sola puede pretender alcanzar este propósito respetando los criterios de eficiencia, eficacia y equidad. En el cuadro 2 se identifican las principales responsabilidades de las instituciones encargadas de consolidar los derechos propietarios, tanto promoviendo, por una parte, el acceso a los recursos de los usuarios marginados de su actual aprovechamiento, como fortaleciendo, por la otra, los actuales derechos formales o informales de acceso. Si bien, en muchos casos, los mandatos que dan lugar a la constitución de las instituciones no consideran de manera explícita las acciones de coordinación, la propia dinámica de los escenarios locales puede generar procesos innovadores y sostenidos de concertación interinstitucional. Estas dinámicas tienen que ser aprovechadas al máximo.

En la actualidad cada actor presenta una importante ventaja comparativa. Las organizaciones de base han avanzado de manera sustantiva en la consolidación de los derechos propietarios de las familias pertenecientes a las comunidades rurales.

CUADRO 2. TENENCIA DE LA TIERRA Y ACCESO A LOS BOSQUES
EN LAS TIERRAS BAJAS

<i>Acciones</i>	<i>Organizaciones de base</i>	<i>Gobiernos municipales</i>	<i>INRA y MDSP</i>	<i>Superintendencias</i>
Formalización de derechos propietarios Problema: <i>La falta de claridad de derechos propietarios existentes en dichas áreas</i>				
Responsabilidades	Selección entre tipos de saneamiento a) Sansim b) Catsan c) Santco ^a	Realizar saneamiento a la propiedad agraria.	Acreditar las tierras fiscales por ser asignadas como concesiones forestales.	La sia revisa los planes de ordenamiento predial.
Vínculos interorganizacionales	Coordinación con el municipio para determinar la estrategia de saneamiento y con las Comisiones Agrarias	Apoyar económica y técnicamente a los propietarios en su territorio. Viabilizar distritos	Crear fuertes vínculos con las organizaciones de base para que participen en la supervisión de las empresas	Coordinar con los gobiernos municipales para formular los planes de ordenamiento predial.
Aprovechamiento de recursos forestales Problema: <i>Los procedimientos administrativos complejos y poco flexibles limitan el acceso a los recursos naturales por parte de los pequeños usuarios locales^b</i>				
Responsabilidades	para impulsar el saneamiento en sus territorios. Cumplir con los requisitos mínimos administrativos para la autorización de sus derechos de aprovechamiento.	municipales indígenas en las TCO. a) Apoyar a las ASL. b) inspeccionar actividades forestales. c) inspeccionar el cumplimiento de permisos de desmonte.	de saneamiento. Determinar y aprobar derechos de propiedad según la capacidad de uso mayor de la tierra y las necesidades socioeconómicas indicadas en las CAD y CAN ^c	SIF vigila la Ley Forestal y SIA garantiza la distribución de la tierra de acuerdo con la capacidad mayor de uso.

Esto permite avanzar rápidamente en la certificación de derechos propietarios con el aval del municipio sin necesidad de que se espere a la conclusión del saneamiento. Los municipios han respondido proactivamente en el apoyo a la elaboración de los planes de desmonte de los pequeños propietarios de tierras. El INRA, pese a la

CUADRO 2. TENENCIA DE LA TIERRA Y ACCESO A LOS BOSQUES EN LAS TIERRAS BAJAS (CONCLUSIÓN)

<i>Acciones</i>	<i>Organizaciones de base</i>	<i>Gobiernos municipales</i>	<i>IINRA y MDSP</i>	<i>Superintendencias</i>
Vínculos	Pequeños propietarios necesitan el visto bueno de la autoridad municipal para formalizar sus derechos propietarios, su plan de ordenamiento predial y sus permisos de desmonte. ^d Las ASL y las TCO necesitan el insumo y aprobación del municipio y la SIF para elaborar sus planes de manejo forestal.	a) Avalar derechos propietarios identificados por los usuarios; b) Apoyar a los usurarios en la elaboración de sus planes de manejo y desmonte; c) calificar la antigüedad de las ASL.	INRA coordina con los gobiernos municipales las acciones necesarias para la distribución de los recursos naturales y MDSP presenta a la SIF el programa de las áreas que serán licitadas de oficio y de las áreas reservadas para ASL.	Involucrar a los municipios en a) controlar los desmontes b) controlar el uso informal del bosque. c) promover los planes municipales de uso del suelo.

Siglas: INRA: Instituto Nacional de Reforma Agraria. MDSP: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. SIF: Superintendencia Forestal. SIA: Superintendencia Agraria. UFM: Unidad Forestal Municipal. ASL: Asociación Social del Lugar.

^a Saneamiento simple (Sansim) de oficio o a pedido de parte; Saneamiento integrado al catastro rural legal (Catsan), y Saneamiento de tierras comunitarias de origen (Santco). El saneamiento simple a pedido de parte es realizado con los recursos del interesado, mientras que las otras modalidades se realizan con recursos del estado. El Santco está destinado exclusivamente a poblaciones indígenas.

^b Por sus propias características, el aprovechamiento del bosque no considera la asignación definitiva de los derechos propietarios sobre los recursos.

^c Las Comisiones Agrarias Departamentales están organizadas una en cada departamento a través de representantes del ejecutivo, organizaciones campesinas, indígenas y de empresarios. A su vez, existe una Comisión Agraria Nacional que representa a las máximas autoridades ejecutivas del gobierno y a las representaciones matrices sectoriales.

^d Estas disposiciones se han flexibilizado y han anulado el requisito de presentación de los planes de ordenamiento predial en superficies menores a tres hectáreas.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Forestal 1700 del 12 de julio de 1996; Reglamento de la Ley 1700. Decreto Supremo núm. 24453 del 21 de diciembre de 1996. Resolución Ministerial del MDSP núm. 132/97.

lentitud del proceso de saneamiento, ha identificado hasta la fecha aproximadamente 700 mil hectáreas de tierras fiscales de un total de 3 785 mil hectáreas saneadas. La Superintendencia Agraria ha avanzado en el apoyo a los municipios para la elaboración de los mapas de cobertura y uso actual de la tierra en el ámbito municipal, los cuales pueden facilitar de manera significativa la toma de decisiones por parte de los actores, así como la elaboración de los planes de ordenamiento predial. La Superintendencia Forestal viene incrementando la aprobación de los planes

de manejo forestal fundamentalmente destinados a pequeños usuarios locales (SIF, 2001).

Pese a las prácticas de coordinación que pueden impulsar el objetivo, planteado anteriormente, de la gestión forestal descentralizada, todavía persisten problemas de coordinación fundamentalmente en lo que se refiere a la consolidación de las asociaciones sociales del lugar con derechos de aprovechamiento forestal. Las tierras identificadas no son fácilmente transferidas a las asociaciones sociales del lugar debido a los problemas de competencia entre los actores —a nivel nacional— por tener acceso a estos recursos. Los municipios no cuentan con respaldo legal para avalar derechos propietarios y no avalan a las poblaciones indígenas en la consolidación de los distritos municipales indígenas, lo que les permitiría aprovechar ciertos recursos económicos en la gestión de los recursos forestales. La Superintendencia Agraria y Forestal es excesivamente dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, el cual no ha asumido un papel protagónico en el diseño de las estrategias, políticas y normas del sector.

En el marco de estas experiencias, las capacidades que tienen que ser aprovechadas en el ámbito local se describen a continuación: *a)* las organizaciones de base deben canalizar las demandas de las familias hacia el entorno organizacional del municipio y vigilar el cumplimiento del mandato de estas instituciones; *b)* las superintendencias deben fortalecer su papel técnico y regulador en materia agraria y forestal; *c)* los municipios deben profundizar su papel en relación con la concertación de acciones interinstitucionales en la jurisdicción municipal y en su capacidad de ofrecer asesoramiento a los pequeños usuarios, y *d)* las organizaciones no gubernamentales deben facilitar la inversión en capitales humanos, físicos y sociales.

Puede hacerse algo para que este párrafo no esté tan abierto.

NIVELES DE INTERACCIÓN Y EL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN FORESTAL MUNICIPAL

En el año 2000, el autor principal de este artículo condujo una encuesta sobre gestión forestal en 50 municipios de las tierras bajas (Andersson, 2001). En función de los resultados de esta encuesta, se han seleccionado municipios con variación en los “niveles de interacción” entre los tres niveles principales del sistema forestal

boliviano, es decir, gobierno central, administración municipal y organizaciones territoriales de base.⁴ La selección de municipios respondió a los siguientes criterios:

- a) dos casos con poca interacción entre actores en relación con el intercambio de información relacionada con el sector forestal;
- b) dos casos con moderada interacción entre actores; y
- c) dos casos con alta interacción entre actores

El cálculo de los niveles de interacción se realizó considerando la medición de los encuentros regulares cara a cara entre los actores municipales con los otros niveles de gobierno forestal. La variable se construyó simplemente sumando los números de reuniones realizadas. Posteriormente, se realizó una división arbitraria de los municipios en las tres categorías mencionadas y se seleccionaron los dos casos que correspondían a los mayores valores en cada categoría.

Una comparación cualitativa de los datos presentados en el cuadro 3 revela una asociación positiva entre el nivel de articulación y dos indicadores de desempeño del sistema de gestión municipal, como son los derechos forestales para comunidades rurales y la tasa de deforestación. En general, a mayor articulación entre los actores existe un mejor desempeño en la gestión forestal. El resultado sugiere que la hipótesis planteada es correcta, es decir, el principal factor que permite el funcionamiento de los sistemas de gestión descentralizada es la continua interacción entre los actores clave del sistema. Sin embargo, el análisis no identifica los mecanismos que causan este resultado. Una identificación de las causas requiere mayores niveles de profundización de los estudios, así como considerar la situación de cada caso en particular.

En este contexto, es importante desarrollar un análisis institucional de los incentivos que permiten mejorar la comunicación y la cooperación entre el conjunto de actores en el sistema de gestión forestal dentro del ámbito municipal.

⁴ Con este nombre genérico se identifican las comunidades indígenas y campesinas del área rural de Bolivia.

CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS DE LOS SITIOS (ESTUDIOS DE CASO)

<i>Muni- cipio</i>	<i>Departa- mento</i>	<i>Inter- acción</i>	<i>Técnicos forestales munici- pales</i>	<i>Importan- cia del sector forestal</i>	<i>Comuni- dades con derechos forestales</i>	<i>Deforesta- ción des- controlada</i>
Buena Vista	Santa Cruz	Baja	1	Baja	0	Alta
El Torno	Santa Cruz	Alta	3	Baja	5	Baja
Filadelfia	Pando	Moderada	2	Alta	2	Moderada
San Borja	Beni	Baja	3	Moderada	0	Alta
San Ignacio	Santa Cruz	Alta	2	Alta	5	Baja
San Rafael	SantaCruz	Moderada	1	Alta	4	Baja

Fuente: Andersson (2002).

Análisis de incentivos institucionales para programas municipales de forestaría comunitaria

Los incentivos institucionales son los premios y sanciones que una persona percibe que se relacionan con sus propias acciones y las acciones de los demás (Ostrom *et al.*, 2002). En este sentido, los incentivos de los actores de la cogestión municipal son estructurados por el *contexto institucional de interacción* entre los actores de la cogestión. El contexto institucional se describe en términos de: *a)* las características de sus variables biofísicas; *b)* los atributos de las relaciones sociales, y *c)* las reglas en uso por la gente local (Kiser y Ostrom, 1982).

Para que un municipio boliviano pueda llevar a cabo un programa exitoso de forestaría comunitaria, se necesita la colaboración efectiva entre varios actores locales, incluidos los usuarios forestales, representantes de organizaciones no gubernamentales y las autoridades gubernamentales. En un régimen descentralizado, como en Bolivia, son los representantes del gobierno local los que están en la mejor posición para interactuar con los usuarios forestales. El problema en muchos municipios bolivianos es que, aunque exista un compromiso oficial de parte del municipio para ofrecer servicios públicos en el sector forestal, no todos cumplen con su com-

promiso formal de ofrecer servicios forestales y aún menos ofrecen servicios de buena calidad. En un contexto institucional poco favorable para una gestión municipal eficaz, que se caracteriza por pocos recursos económicos, baja prioridad de actividades forestales de parte de los oficiales locales, y bajos niveles de preparación técnica, entre otros aspectos, no se espera que los municipios inviertan en el sector forestal. Por eso, es interesante notar el hecho de que 33 (66%) de los 50 municipios investigados por Andersson (2002) tenían un programa de servicios forestales, y en 17 de ellos (34%) los propios usuarios consideraban que el municipio brindaba un servicio de buena calidad.

Esta observación provoca una pregunta relacionada con los incentivos de la municipalidad para entregar dichos servicios. ¿Qué motiva el esfuerzo de los técnicos municipales para producir servicios de alta calidad? ¿Qué tiene que ver “la interacción social” entre los actores con este resultado? El siguiente análisis busca posibles respuestas a estas preguntas, considerando las experiencias con apoyo a actividades de forestaría comunitaria en seis municipios seleccionados.

Este estudio sugiere que existen dos condiciones que permiten que el personal municipal contribuya a la forestaría comunitaria de una manera efectiva: necesitan un cierto nivel de *motivación y conocimiento* de cómo trabajar para ser eficaces. Proponemos que es más probable que un municipio con mayores lazos de vinculación se encuentre motivado y tenga el conocimiento necesario para ser eficaz.

Interacción, motivación y aprendizaje

La motivación para un oficial municipal de entregar servicios forestales a una comunidad depende, en gran medida, de las relaciones que tiene con otros actores de la gestión forestal municipal. Por ejemplo, si el gobierno central lo obliga por ley a crear un programa forestal y le expresa al oficial su intención de sancionarlo fuertemente si no cumple, es posible que el oficial cumpla. Tal situación es un ejemplo de un incentivo negativo, o un desincentivo (Ostrom *et al.*, 2002). Un posible incentivo positivo sería si la existencia de una demanda de distintos grupos de la sociedad, como es el electorado del municipio, una ONG, una empresa u otro grupo de interés, estimula al oficial encargado para satisfacer dicha demanda, ya que percibe

que los beneficios asociados con tal acción exceden sus costos, sean políticos o económicos.⁵ Por consiguiente, sólo un oficial que interactúa regularmente con estos otros actores clave puede percibir los costos y beneficios que existen.

En el municipio de El Torno, la actividad forestal no representa una fuente principal de ingreso, ni para la mayoría de los campesinos ni para el municipio. No existen concesiones forestales y, por tanto, el municipio no recibe transferencias sustanciales de la Superintendencia Forestal. Sin embargo, el municipio presenta una unidad de medio ambiente con tres técnicos que trabajan en el área de manejo de cuencas. En este contexto, dos factores explican por qué el municipio invierte en este programa. Primero, un proyecto regional de manejo de cuencas que colabora con el municipio en cuanto a trabajos de campo en las comunidades (fincas de demostración, técnicas agroforestales y otros) y eventos de capacitación. A pesar de que el municipio recibe muy pocos recursos económicos de esta colaboración, se beneficia de otras maneras. Su personal recibe capacitación gratuita, algo que motiva al personal, y recoge a un técnico municipal cada viernes en el vehículo del proyecto para trabajar en las comunidades locales. Estas acciones significan ganancias políticas indirectas para los oficiales municipales. Gracias al programa de colaboración, el municipio da la impresión —a las comunidades— que las está atendiendo y brindando servicios.

Una segunda razón que explica la inversión municipal en el sector está relacionada con una demanda creciente de asistencia administrativa y legal de varias comunidades rurales, que se han organizado para aprovechar el carbón de los bosques en sus alrededores. Después de haber sido penalizados por el aprovechamiento y la venta ilegal del carbón, varios de los grupos pidieron ayuda del municipio para legalizar su situación. Uno de los técnicos municipales dijo que: “Como los veo casi todas las semanas, me da vergüenza decirles que no puedo ayudarlos con los papeles. Cada vez que voy a Santa Cruz, llevo los papeles de varias comunidades. Ahora confían en que yo los ayudo con [los trámites] en la Super [intendencia Forestal]” (entrevista personal, ET1, 12 de abril de 2001).

El técnico estaba preocupado por su reputación personal y profesional y deci-

⁵ Por los escasos recursos del gobierno central para monitorear el desempeño de los municipios, los incentivos positivos suelen ser más importantes que los desincentivos para explicar quién toma acción y quién no.

dió colaborar con los productores de carbón. Otros estudios sobre reputación y reciprocidad sugieren que son necesarias las interacciones repetidas para que consideraciones de reputación afecten a los incentivos para cooperar (Axelrod, 1984; Ostrom, 1998; Ostrom y Ahn, 2001). Los otros cinco casos también corroboran esta proposición teórica.

Aunque los recursos forestales son mucho más importantes para los residentes en el municipio de San Ignacio que en El Torno, las estructuras de incentivos institucionales para los oficiales y técnicos municipales son parecidas en los dos municipios. En San Ignacio, son muchas las comunidades que están interesados en las nuevas oportunidades de manejo forestal disponibles a través de la nueva legislación forestal. Por el papel clave que el nuevo marco legal da al municipio, hay una demanda de asistencia del municipio por parte de las comunidades rurales. Además, como San Ignacio es un municipio con muchos recursos forestales de alta importancia para el país, la superintendencia forestal está vigilando con más cuidado el desempeño de este municipio. Por consiguiente, la unidad forestal municipal rinde cuentas hacia arriba a la superintendencia, pero también hacia abajo a las partes del electorado que quieren servicios forestales municipales. Según los dos técnicos forestales en San Ignacio “los grupos [de usuarios forestales] locales y la Super [intendencia] nos obligan a trabajar” (entrevista personal, s11, s12, 8 de mayo de 2001).

Un líder campesino de la comunidad de San Juancito, en el mismo municipio de San Ignacio, que recién preparó un plan de manejo con asistencia del municipio, dijo que: “Después de varias visitas del [técnico municipal] nos dimos cuenta que podíamos confiar [en él]. Le contamos de nuestro bosque y ya no tenemos por que mentir” (entrevista personal con s11, 11 de mayo de 2001). Capital social o no, es evidente que la confianza se desarrolla a través de las interacciones repetidas y que ellas son importantes para las decisiones de la acción colectiva.

Es curioso que en el municipio de San Rafael, que es muy parecido a San Ignacio en el sentido de que tiene un sector forestal bien importante y hay muchos grupos locales que demandan servicios municipales, la interacción entre actores no es tan alta. A pesar de ser un municipio más pequeño e incluso tener asistencia de un proyecto de USAID, algo que debería facilitar la gestión, los actores no se reúnen con

la misma regularidad que en San Ignacio. Una de las posibles explicaciones es que últimamente la unidad forestal municipal en San Rafael ha sufrido varios cambios de su personal técnico forestal. La falta de continuidad parece afectar de manera negativa la posibilidad de la construcción de un ambiente de confianza en el cual cada uno de los actores se preocupa por su reputación personal y profesional.

Los técnicos en los municipios de Buena Vista y Filadelfia llevaban menos de seis meses en sus puestos cuando fueron entrevistados y ambos dijeron que tenían la intención de establecer más contactos regulares con los usuarios en el sector, pero que no habían tenido suficiente tiempo para hacerlo todavía. La continuidad del personal técnico surge como otro factor que afecta la construcción de enlaces interinstitucionales.

No es sólo la motivación la que sufre cuando los enlaces interinstitucionales son débiles. Éstos también afectan negativamente el intercambio de información esencial para las decisiones de la forestaría comunitaria. Sin información sobre las condiciones locales en cuanto a los problemas, necesidades y prioridades, los oficiales municipales, o representantes de otras organizaciones, no pueden tenerlas en cuenta en sus decisiones. Además, cuando los usuarios forestales, técnicos municipales, representantes de ONG, proyectos y la superintendencia forestal tengan la oportunidad de reunirse regularmente como grupo para planificar las actividades forestales en el territorio municipal, más factible será coordinar los distintos insumos y responsabilidades de cada uno.

El municipio de San Borja goza de varias condiciones institucionales favorables para una cogestión eficaz. Por ejemplo, el municipio tiene *a)* una alta continuidad del jefe de la unidad forestal (3.5 años); *b)* dos técnicos bien formados en la misma unidad; *c)* una demanda fuerte de servicios municipales en el sector por parte de varios grupos locales, y *d)* una situación financiera relativamente estable. A pesar de estas condiciones, los actores de la gestión municipal no se reúnen con frecuencia.

Una explicación ofrecida por varios grupos locales es que, en el municipio, los intereses económicos de los grandes propietarios dominan la arena política local. Plantean que la influencia política y económica de estas familias, hasta el ámbito nacional, limita el rango de posibles acciones en el sector forestal. Dos de los tres técnicos de la unidad forestal municipal revelaron que su espacio de maniobra estaba bastante controlado por sus propios jefes municipales (entrevistas personales con

SB2, 3, 11 de marzo de 2001). La dominación de la elite local hace que las necesidades de los usuarios locales no sean siempre visibles en las acciones municipales. El ejemplo de San Borja muestra que no es suficiente tener un mandato legal, recursos económicos y personal bien capacitado, si existen asimetrías de poder y los más poderosos no están interesados en la forestaría comunitaria, involucrando a los pequeños propietarios.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo descrito en el documento, resulta evidente que las disposiciones legales por sí solas no bastan para impulsar un efectivo apoyo municipal hacia la forestaría comunitaria. De igual manera, recursos financieros y capacidades técnicas son insumos importantes en los resultados de este proceso, pero tampoco son suficientes. Así, este artículo describe la importancia de tener en cuenta las articulaciones entre los actores como una parte fundamental de los estudios de los sistemas de gobernabilidad de los recursos forestales en los niveles locales. Los pocos casos considerados en este documento sólo nos permiten construir una hipótesis de trabajo que será analizada en estudios posteriores, en el sentido de que sucesivas y continuas interacciones entre dichos actores pueden impulsar la constitución de una efectiva institucionalidad que se constituya en el sostén de los procesos de motivación y aprendizaje en el ámbito local.

En este contexto no resulta conveniente una uniformidad institucional para dinamizar este proceso en cuanto que los problemas y las necesidades difieren de un lugar a otro. Diferentes instituciones que sean capaces de responder a las características particulares de cada lugar constituyen la solución más apropiada a la presencia de incentivos negativos asociados con dilemas grupales, como la búsqueda del beneficio individual en lugar del beneficio colectivo en sus diferentes manifestaciones (Ostrom, 2000). Si dichos dilemas grupales no son combatidos con oportunidad, fácilmente pueden dirigir los procesos de descentralización hacia escenarios de poca e incierta gobernabilidad. La institucionalidad que será construida o fortalecida tiene que cumplir con dicho papel, pese a que es un proceso que sin lugar a dudas toma su tiempo.

En los estudios de casos analizados, se puede percibir que la construcción de esta institucionalidad presenta relaciones positivas en el manejo de los recursos naturales, pero esto, a su vez, está relacionado con el reconocimiento de derechos forestales hacia los pequeños usuarios locales. Las sucesivas y continuas interacciones a las que hemos hecho referencia deben permitir nivelar las asimetrías de información y de poder, objetivo muchas veces difícil de ser alcanzado en un escenario como el de las tierras bajas, donde el acceso desigual a los recursos genera intereses opuestos entre los actores. Teniendo en cuenta que el reconocimiento de derechos afecta con frecuencia a dichos grupos de poder local, esto puede permitir nivelar dichas asimetrías de poder, lo que a su vez puede facilitar nivelar las asimetrías de información. Este proceso parece estar en marcha en algunos de los municipios de Bolivia. También parece estar en marcha la voluntad de los actores para superar sus barreras de comunicación y de cooperación, las cuales, de alguna manera, responden a ciertas ventajas comparativas como consecuencia del manejo de recursos, información, conocimiento o definiciones del mandato legal que se han identificado.

Así, sucesivas y continuas interacciones han probado ser el instrumento principal para construir mejores relaciones entre los actores locales. Sistemas descentralizados y de cogestión en particular pueden contribuir a crear las condiciones para la construcción de esta institucionalidad requerida en el manejo de los recursos forestales. Colaboración y complementariedad aparecen en este marco como relaciones clave.

AGRADECIMIENTOS

Una versión anterior de este documento fue presentada en el Segundo Seminario Internacional de la Red Internacional sobre las Metodologías Participativas y el Desarrollo Rural en Áreas Forestales en Valdivia, Chile, del 7 al 11 de abril de 2003. Quisiéramos agradecer a los participantes en el seminario, especialmente a Ingrid Schreuel, Timoteo López, Dagny Skarawan y Marilyn Hoskins, por sus valiosos comentarios y sugerencias a los autores. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andersson, K. (2002), *Explaining The Mixed Success of Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia: Overcoming Local Information Barriers*, Washington, Natural Management Resources-World Bank, 28 de enero.
- (2003), “What Motivates Municipal Governments? Uncovering the Institutional Incentives of Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia”, *Journal of Environment and Development*, vol.12, núm. 1, pp. 5-27.
- Banco Mundial (1993), *Bolivia Forestry Sector Review*, Washington, The World Bank.
- (1999), *Bolivia Public Expenditure Review*, Report No. 19232-BO, Washington, The World Bank.
- Bebbington, Anthony (1998), “Sustaining the Andes? Social Capital and Policies for Rural Regeneration in Bolivia”, *Mountain Research and Development*, vol. 18, núm. 2, p. 173.
- Bebbington, Anthony y Thomas Perrault (1999), “Social Capital, Development and Access to Resources in Highland Ecuador”, *Economic Geography*, vol. 75, núm. 4, pp. 395-418.
- Contreras H.A. y T.M. Vargas (2001), *Dimensiones sociales, ambientales y económicas de las reformas en la política forestal de Bolivia*, Santa Cruz, Bolivia, Proyecto de Manejo Forestal Sostenible y Center for International Forestry Research.
- Fizbein, A. (1997), “The Emergence of Local Capacity: Lessons from Colombia”, *World Development*, núm. 25, pp. 1029-1043.
- Flores, G. y M. Ridder (2000), *Experiencias con el proceso de fortalecimiento forestal municipal en Santa Cruz*, Santa Cruz, Bolivia, FAO-PAFBOL.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (1999), *State of the World's Forests 1999*, Roma, Italia, FAO.
- (2001), *The State of the World's Forests 2001*, Roma, Italia, FAO.
- Fox, Jonathan (1996), “How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico”, *World Development*, vol. 24, núm. 6, pp. 1089-1103.
- Fundación TIERRA (2001), *Análisis de la propuesta del gobierno boliviano al Grupo Consultivo con relación al saneamiento*, <http://www.ftierra.org>.
- Gibson, C. y F. Lehoucq (2003), “The Local Politics of Decentralized Environmental Policy”, *Journal of Environment and Development*, enero.

- Kaimowitz, D., V. Cristian *et al.* (1998), "Municipal Governments and Forest Management in lowland Bolivia", *Journal of Environment and Development*, vol. 7, núm. 1, pp. 45-60.
- Kaimowitz, D., P. Pacheco, J. Johnson, I. Pavez, C. Vallejos y R. Velez (1999), *Local Governments and Forests in the Bolivian Lowlands*, Rural Development Forestry Network, Paper 24B, Londres, ODI.
- Larson, A.M. (2002), "Natural Resources and Decentralization in Nicaragua: Are Local Governments up to the Job?", *World Development*, vol. 30, núm. 1, pp. 17-31.
- McGinnis, M. (ed.) (1999), *Polycentric Governance. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.
- Muñoz, D.E. (2000), *Políticas públicas y agricultura campesina: Encuentros y desencuentros*, La Paz, Bolivia, Plural.
- Oakerson, R.J. (1999), *Governing Local Public Economies (Creating the Civil Metropolis)*, Oakland, CA, ICS Press.
- O'Neil, Kathleen M. y George Gray Molina (1998), "Social Capital and Multi-Ethnic Society", Ponencia presentada en la reunión de LASA de 1998, Chicago, 24-26 de septiembre.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (2000), "Decentralization and Development: The New Panacea", en K. Dowding, J. Hughes y H. Margettes (eds.), *PSA Yearbook: The Challenge to Democracy*, Macmillan Press.
- Ostrom, E., C. Gibson, S. Shivakumar y K. Andersson (2002), *Aid, Incentives and Sustainable Development: An Institutional Analysis of International Development Cooperation*, Estocolmo, Suecia, International Development Cooperation Agency.
- Ostrom, V. (1987), *The Political Theory of a Compound Republic*, 2a. ed., Lincoln, University of Nebraska Press.
- Pacheco, P. (2000), *Avances y desafíos en la descentralización de la gestión de los recursos forestales en Bolivia*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Center for International Forestry Research y Proyecto de Manejo Forestal Sostenible.
- (2002a), "Descentralización y reformas a la política forestal en Bolivia: implicaciones para las poblaciones locales y los bosques", Belem, Brasil, CIFOR, p. 30.

- Pacheco, P. (2002b), "The Implications of Decentralization in Forest Management: Municipalities and Local Forest Users in Lowland Bolivia", Conference on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italia, World Resources Institute.
- Pacheco, P. y D. Kaimovitz (eds.) (1998). *Municipios y gestión forestal en el trópico boliviano*, La Paz, Bolivia, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria y Center for International Forestry Research.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work. Civicness and Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Ribot, J. C. (1999), "Decentralization, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-administrative Control", *Africa*, vol. 69, núm. 1.
- (2002), "Democratic Decentralization of Natural Resources, Institutionalizing Popular Participation", en *Conference proceedings from World Resources Institute—Organized Conference on Decentralization and Environment*, Bellagio, Italia, febrero, Washington, World Resources Institute.
- Superintendencia Forestal (2001), *Informe anual de la Superintendencia Forestal*, La Paz, Bolivia.
- Tendler, J. (1995), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Woolcock, M. (1998), "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Society and Theory*, vol. 27, núm. 2 (abril), pp. 151-208.
- Woolcock, M. y D. Narayan (2000), "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy", *The World Bank Research Review*, vol. 15, núm. 2 (agosto), pp. 225-249.

DISPOSICIONES LEGALES

- Constitución Política del Estado de Bolivia (CPE, 1995). Ley 1615 República de Bolivia.
- Ley Diálogo Nacional (LDN, 2000). Ley 2235 República de Bolivia.
- Ley Forestal (LF, 1996). Ley 1700 República de Bolivia.

EXPERIENCIAS RELEVANTES

Ley de Participación Popular (LPP, 1993). Ley 1551 República de Bolivia.
Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (LSNRA, 1996). Ley 1715 República de Bolivia.
Reglamento de la Ley de Participación Popular (Reg. LPP, 1996). Decreto Supremo 24447
República de Bolivia.