

**Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana
¿Hacia dónde va la descentralización?**

Anne Larson, Pablo Pacheco,
Fabiano Toni y Mario Vallejo

Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana

¿Hacia dónde va la descentralización?



Centro para la Investigación Forestal Internacional CIFOR
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo CIID/IDRC

Portada: Christiane Ehringhaus. Assentamento extravisita no Estado do Acre, Brasil.

Edición del texto: Martha Cuba-Cronkleton.

© Todos los derechos reservados. Este trabajo fue posible gracias al apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida de forma alguna o por medio alguno, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia o de otro modo sin autorización previa del CIFOR y el CIID. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de CIFOR, CIID y sus colaboradores

Primera edición, marzo de 2006.

DL: 4-1-495-06

Producción:

Plural editores

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097, La Paz – Bolivia

Email: plural@accelerate.com

Impreso en Bolivia

Contenido

Lista de Siglas	7
Presentación	9
1. Introducción	11
2. Un marco conceptual para la descentralización, la gobernanza y los medios de vida	15
1. Conceptos de descentralización	15
2. La descentralización, la gobernanza y los medios de vida	18
3. La descentralización como conjunción de políticas y demandas sociales cambiantes	21
4. La descentralización y su efecto sobre la gobernanza.....	22
5. El impacto de la gobernanza sobre los medios de vida	23
6. La gobernanza y el uso de la tierra.....	25
7. La descentralización y los medios de vida en esta investigación.....	26
3. El sector forestal y los usuarios forestales marginados	27
1. Los grupos que dependen del bosque y sus medios de vida.....	27
2. Principales problemas forestales.....	28
3. El marco jurídico de la descentralización forestal.....	32
4. Exclusión e inclusión de los grupos que dependen del bosque	36
4. Los marcos jurídicos e institucionales de la descentralización	39
1. La descentralización fiscal y administrativa.....	39
2. La descentralización, representación y participación política	41
3. La descentralización en el marco político nacional	44
5. Las políticas forestales y los procesos de descentralización en la práctica	47
1. Nuevas reglas de juego en el uso de los recursos forestales	47
2. El papel de las oficinas forestales municipales.....	51
3. Recursos municipales para la gestión forestal.....	53
4. Iniciativas locales para el uso de recursos forestales y la conservación	54
6. Los grupos que dependen del bosque, la descentralización y los medios de vida	57
1. Los conflictos del bosque y barreras de acceso	57
2. Las implicaciones de la descentralización.....	63
3. El balance de la descentralización	67

7. Conclusiones: tendencias de la descentralización forestal en América Latina	71
Anexo 1. Agenda de temas futuros de acción e investigación.....	77
Bibliografía	85

Lista de siglas

ASL	Asociación Social del Lugar
BOSCOM	Proyecto para el Fortalecimiento de Bosques Municipales y Comunales
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
HIPC	<i>Highly-Indebted Poor Countries</i> (Países Pobres Altamente Endeudados)
IBAMA	Instituto Brasileño para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales
INAB	Instituto Nacional de Bosques (Guatemala)
INAFOR	Instituto Nacional Forestal (Nicaragua)
OFM	Oficina Forestal Municipal
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales (Guatemala)
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte (Nicaragua)
SF	Superintendencia Forestal (Bolivia)
WWF	<i>World-Wide Fund for Nature</i> (Fondo Mundial para la Naturaleza)

Presentación

Este documento presenta los resultados del estudio “Descentralización Forestal en América Latina: Mirando hacia el Futuro”, realizado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) con financiamiento del Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Desde la década de los 1990, varios países de América Latina se han dedicado a promover la descentralización administrativa, financiera y política de los estados nacionales hacia niveles de gobierno más bajos en la jerarquía territorial, que en la mayoría de los países corresponde con el gobierno municipal. Aunque se han invertido mayores esfuerzos en la descentralización de los servicios sociales (por ejemplo, educación y salud), gradualmente se ha dirigido mayor atención a descentralizar la gestión de recursos naturales, y en particular de los forestales.

El CIFOR se ha interesado en esta problemática, en analizar los impactos que el proceso general de descentralización, y especialmente de la gestión forestal, han tenido en el manejo de los recursos forestales y en la distribución de los beneficios económicos derivados de ese aprovechamiento para todos los actores que dependen de los recursos de los bosques. La realidad de la descentralización forestal ha llevado a resultados bastante diversos. En ese orden, el CIFOR se ha interesado por estudiar cuáles son las condiciones que explican por qué sólo en algunos casos se llegan a obtener buenos resultados, cuáles son los factores que limitan la gestión forestal local y que es lo que eso significa para el uso de los bosques y la equidad en el ámbito local. La investigación que aquí se presenta parte de la premisa de que el objetivo principal para descentralizar las responsabilidades y la toma de decisiones sobre recursos

forestales al nivel de gobierno municipal debería ser el de mejorar las oportunidades para los grupos locales, y sobre todo de los grupos sociales marginados, de participación en la toma de decisiones sobre recursos forestales y ampliar los beneficios que ellos obtienen de esos recursos. Este estudio pretende: 1) analizar el estado actual de la descentralización forestal en la región, 2) identificar sus efectos en los grupos sociales que dependen de los recursos del bosque, 3) desarrollar un marco conceptual para entender las interacciones entre descentralización, gobernabilidad y medios de vida y 4) identificar futuras direcciones para la investigación y acción que pueden llegar a mejorar los beneficios de la descentralización fores-

tal para los grupos sociales ligados a actividades forestales.

Esta investigación incluye estudios en Bolivia, la Amazonia brasileña, Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como este documento síntesis, que presenta una propuesta de agenda regional de investigación. Cada uno de estos estudios es publicado por separado con la finalidad de facilitar su lectura y distribución, y contribuir tanto al debate nacional sobre estos temas como también al que tiene lugar en los foros internacionales de discusión. El equipo de investigación ha sido compuesto por Anne Larson, Pablo Pacheco, Mario Vallejo, Fabiano Toni, José Miguel Barrios e Iván Guillén.

Doris Capistrano
Directora del Programa Bosques y Gobernanza, CIFOR

1. Introducción

Los gobiernos locales se están convirtiendo en importantes actores de la gestión forestal debido a una creciente tendencia hacia la descentralización de responsabilidades y decisiones que afectan a los recursos forestales. Hasta la fecha, por lo menos 60 países en el mundo afirman haber descentralizado algún aspecto del manejo de sus recursos naturales, incluyendo los bosques (Agrawal 2001). Aún cuando la descentralización del sector forestal no sea parte de la política nacional, ciertos gobiernos locales han promovido la gestión de los recursos forestales sin contar con un mandato formal (Larson 2005a, Mearns 2005); y algunos incluso están exigiendo un papel más activo en la toma de decisiones sobre los recursos naturales, particularmente en contextos en que los gobiernos centrales se resisten a compartir con ellos ciertas responsabilidades.

En el último tiempo se ha generado abundante literatura sobre la estructura y el proceso de descentralización forestal en el mundo (Colfer y Capistrano 2005, Ferroukhi 2003, Ribot 2002). Estos trabajos tratan de comprender las nuevas configuraciones institucionales y el nuevo balance en las relaciones de poder que resultan de la descentralización; los impactos sobre los recursos forestales y el bienestar de las poblaciones que dependen del bosque, así como las interacciones entre gobiernos e instituciones locales en la gestión de los recursos naturales (Andersson 2002, Gibson y Lehoucq 2003, Larson 2003, Pacheco 2003, Ribot y Larson 2005, Toni y Kaimowitz 2003).

Sin embargo, aún se necesitan estudios adicionales para comprender mejor la manera en que la descentralización impacta la gobernanza local y, en especial, cómo ésta incide en los

medios de vida de las poblaciones que dependen del bosque, y también cómo ella impacta sobre la condición de los bosques. Ello requiere de una comprensión mayor del contexto en el que tiene lugar la descentralización –por ejemplo, el desarrollo del sector forestal, las condiciones que reproducen la marginalización social y el papel de las instituciones que influyen sobre la gobernanza– además de las dinámicas locales específicas, tales como los arreglos institucionales para el acceso y uso de los recursos forestales, los sistemas de tenencia, y las estructuras locales de poder. Todo lo anterior exige, a su vez, un marco conceptual que clarifique, más explícitamente, las interacciones entre gobernanza y medios de vida de las poblaciones.

El presente documento constituye un primer esfuerzo en esa dirección y, al mismo tiempo, ofrece un panorama general de las tendencias, los problemas, las limitaciones y oportunidades de los procesos de descentralización forestal emprendidos en América Latina. La investigación parte de la premisa de que el objetivo principal de la descentralización de responsabilidades y la toma de decisiones sobre los recursos al nivel de gobierno municipal debería ser el de promover una distribución más equitativa de los beneficios económicos entre los usuarios del bosque y también contribuir al mantenimiento de los bienes y servicios ambientales del bosque.

Nuestro trabajo se fundamenta en investigaciones desarrolladas en Bolivia (Pacheco 2006), la Amazonia brasileña (Toni 2006), Honduras (Vallejo y Guillén 2006), Guatemala (Larson y Barrios 2006) y Nicaragua (Larson 2006a) y representa un documento síntesis de estos estudios de caso. También ofrece comparaciones con trabajos realizados el 2003 en dichos países (Ferroukhi 2003). En general, la investigación determinó que la descentralización ofrece tanto oportunidades como desventajas a los gobiernos municipales, con frecuencia dentro de un mismo país. Ello depende de la naturaleza del proceso de descentralización emprendido y de la respuesta obtenida en el nivel local, la que está influenciada por diversas fuerzas que empujan en direcciones diferentes. En lo que respecta a los grupos pobres y marginados, la investigación concluyó que las actividades forestales no mejoran el bienestar de los pequeños productores si no existen políticas específicas que operen en su favor. Por lo tanto, para que la descentralización tenga un impacto positivo, debe estar acompañada de otras iniciativas, tales como aquellas que amplían la participación y la responsabilidad, así como el acceso a recursos forestales, capital financiero y tecnología. Es decir, la descentralización forestal no beneficia necesariamente a los grupos marginados y sólo parece hacerlo cuando se trata de un objetivo deliberado, ya sea a nivel nacional o local.

El documento está dividido en siete secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección revisa los conceptos de descentralización para luego presentar un marco conceptual que permita entender las interacciones entre gobernanza, descentralización y medios de vida. La tercera sección examina el sector forestal de cada país y el papel que

en él desempeñan los grupos marginados. La cuarta evalúa las políticas nacionales de descentralización y la siguiente la implementación de políticas forestales y el papel de los gobiernos municipales en la gestión forestal. La sexta sección revisa y analiza la situación de los sectores marginados y la última presenta las conclusiones de este trabajo.

2. Un marco conceptual para la descentralización, la gobernanza y los medios de vida

1. Conceptos de descentralización

La descentralización y la gobernanza han sido entendidas de distintas formas por diversas personas (véanse también Larson 2004, Meynen y Doornbos 2005). Estas diferencias generalmente son ignoradas o pasan desapercibidas. Ellas pueden ser agrupadas en dos visiones principales que vinculan instituciones y desarrollo económico. Por un lado, está aquella que subraya la necesidad de mejorar las condiciones institucionales para promover la inversión privada, considerada condición esencial de desarrollo y crecimiento económico. Por otro, se destaca la importancia de proteger los medios de vida locales, promover la acción colectiva en la gestión de los recursos naturales y desarrollar una cultura cívica que favorezca la democracia y la participación ciudadana. Aunque no son necesariamente incompatibles (luego de una comprensión

clara de sus diferencias como resultado de mucha negociación y compromiso), en la práctica sugieren la existencia de prioridades políticas, económicas y sociales diferentes.

Específicamente, la reducción del papel del Estado combinada con una liberalización económica, de acuerdo a la primera de las dos visiones arriba mencionadas, no sólo ha disminuido el campo de acción del mismo sino que también ha debilitado la capacidad de cumplir con sus responsabilidades ante los ciudadanos (Fukuyama 2004). Es decir, es muy probable que la naturaleza de las reformas institucionales promovidas en el marco de políticas neoliberales no lleve a estados más eficientes sino más bien, a estados más débiles, con lo cual se ha obtenido un resultado totalmente opuesto al que se esperaba. Para que la descentralización sea efectiva, los gobiernos centrales deben ser fuertes

(Cousins y Kepe 2005, Ribot 2002), lo que significa que el fortalecimiento de los gobiernos locales no se debe dar a costa del gobierno central. Más bien, se propone la creación de nuevas instituciones que sean legítimas y funcionen (Larson y Ribot 2005). Mientras que este enfoque neoliberal ha sido el dominante, la institucionalización de la participación popular y el fortalecimiento de los medios de vida de la población local también han formado parte de la agenda de política pública como una manera de irse acercando a estrategias de alivio a la pobreza más efectivas. Por lo tanto, el desarrollo en la práctica se ha caracterizado por combinar estas dos visiones.

Por lo general, la descentralización ha sido definida como la transferencia de responsabilidades desde el gobierno central hacia niveles inferiores en la jerarquía político-administrativa y local (Agrawal y Ribot 1999, Manor 1999). Esta transferencia puede ser de dos tipos. La descentralización administrativa, también conocida como desconcentración, se refiere a una transferencia de poderes hacia autoridades menores del gobierno central o hacia otras autoridades locales responsables ante dicho gobierno. La descentralización política, por su parte, implica la transferencia de poderes hacia “actores representativos y responsables”, como los gobiernos elegidos a nivel local (Ribot 2002). Si bien la descentralización política y democrática son consideradas equivalentes, no es suficiente asumir

que los órganos elegidos garantizarán la democracia, representatividad y responsabilidad. Más bien, las cuestiones de representatividad y responsabilidad deben ser examinadas caso por caso, lo que también deja abierta la posibilidad de que existan bajo otro tipo de arreglos institucionales.

Además, para hablar de una descentralización democrática, los actores locales representativos y responsables deben tener una esfera autónoma discrecional y el poder –así como los recursos– para tomar decisiones relevantes a las vidas de los residentes locales (Ribot 2002). Por lo general, la descentralización democrática es la vara que permite evaluar las transferencias de poder en la práctica y se la utiliza como tal en la presente investigación.

Asimismo, la descentralización es una herramienta que permite promover el desarrollo y tiene como objetivo incrementar la eficiencia, equidad y democracia. La eficiencia debería aumentar, ya que una mayor participación local debería resultar en políticas mejor diseñadas y menores costos de transacción (World Bank 1997). Con frecuencia, la eficiencia es la preocupación principal de los gobiernos centrales, o por lo menos de los organismos donantes que trabajan con ellos.

Cuando la descentralización se lleva a cabo para mejorar la eficiencia, ésta no tiene como prioridad específica los

temas de democracia y equidad, o la participación de actores marginados, salvo cuando se trata de vincular mejor las decisiones de inversión pública a las necesidades locales. Sin embargo, para las poblaciones locales, los beneficios de la equidad y la democracia, específicamente un mayor control sobre los medios de vida y una mayor porción de los beneficios de otros recursos naturales (Edmunds *et al.* 2003), son más importantes. Se espera que dichos beneficios se hagan visibles cuando se “acerque el gobierno a la gente” y se amplíe la participación local y la responsabilidad gubernamental (World Bank 1988, 1997, 2000, Manor 1999).

La mayor parte de los especialistas reconoce que la participación local es esencial para un manejo efectivo y sostenible de los recursos naturales (Carney y Farrington 1998, Enters y Anderson 1999, Gibson *et al.* 2000, Edmunds *et al.* 2003). No obstante, ello no significa necesariamente que una mayor participación implique mayor sostenibilidad. De hecho, existen circunstancias específicas en las que la población local elegiría la conversión de bosques, de presentárseles la opción (Larson 2002, Resosudarno 2005, Tacconi *et al.* 2005). Más bien, la reconocida importancia de la participación se fundamenta, en parte, en experiencias que sugieren que una *falta de participación* conlleva, por lo general, a resultados opuestos. Por ejemplo, debido a la incapacidad de integrar las necesidades locales de medios de

vida en las intervenciones externas, los proyectos integrados de desarrollo rural fracasaron la mayoría de las veces (Lutz y Caldecott 1996) y muchos proyectos de áreas protegidas aumentaron las pérdidas de biodiversidad así como los conflictos sociales (Enters y Anderson 1999). Además, con frecuencia, la gente local ignora o filtra las reglas impuestas desde fuera. Bajo condiciones propicias, es muy posible que respeten dichas reglas en cuya creación ellos mismos participaron (Gibson *et al.* 2000). Por lo tanto, en teoría, el marco institucional de la descentralización democrática podría promover las condiciones para una mayor participación a la luz de estos problemas.

Si bien las definiciones de descentralización no especifican la forma en que ocurre la transferencia de poderes, ella implica –y con frecuencia los diseñadores de políticas lo entienden así– un proceso “desde arriba” hacia abajo. Pero la participación y la democracia son, por lo menos en parte, procesos “desde abajo”. El desarrollo que contempla un alivio a la pobreza eficaz mediante estrategias de medios de vida (Ellis 2000) y empoderamiento local (Chambers 1997) depende de procesos que se generan desde abajo. Algunos autores, basándose en estas consideraciones y lo que ellos han ido descubriendo en la práctica, han propuesto el término “descentralización desde abajo” que se utiliza para designar a los actores locales que asumen poderes de toma

de decisiones sin contar con la autoridad específica para ello (Larson 2005a), o “descentralización de facto”, definida como un modo de descentralización en el que los actores asumen la toma de decisiones para llenar el vacío dejado por la falta de una autoridad del gobierno central (Mearns 2005).

Sin embargo, en la práctica, desde la perspectiva del gobierno, la meta más común de la descentralización es reducir los costos del gobierno central, como los de la provisión de servicios (Colfer 2004) y/o solucionar problemas de legitimidad, o crisis económicas y políticas (Bazaara 2003, de Grassi 2003, Kassibo 2003, Oyono 2005a, Resosudarmo 2004, Selee 2004). En lo que respecta al sector forestal específicamente, la descentralización puede tener como objetivo el aumento de los ingresos del instituto forestal (Muhereza 2003, Pacheco 2003) o el fortalecimiento del control del Estado sobre la gestión forestal (Contreras 2003, Sarin *et al.* 2003, Wittman 2002). Si bien el fortalecimiento democrático y la participación pueden ser metas declaradas de la descentralización, es muy posible también que no sean más que retórica oficial.

2. La descentralización, la gobernanza y los medios de vidas

En este trabajo consideramos que la descentralización es un proceso de gobernanza que está, o debería estar, estrechamente vinculado a la cuestión de los medios de vida locales¹. Por ello, reconoce la necesidad de establecer nexos más explícitos para entender la interacción entre gobernanza y medios de vida, y evaluar la manera en que la descentralización afecta esa interacción. Esto es conceptualizado como un proceso que debería aumentar la participación y representatividad eficaz de los grupos sociales, principalmente de grupos que fueron marginados anteriormente, en la toma de decisiones que afectan sus vidas, aunque éste no siempre sea el caso.

Algunos autores se han abocado a estudiar el vínculo entre la descentralización y las estrategias de alivio a la pobreza para comprender las circunstancias que permiten que los gobiernos municipales pongan en marcha iniciativas exitosas a favor de los pobres (Bird y Rodríguez 1999, Blair 2000, Crook y Sverrisson 2001, Crook y Manor 1998,

¹ Esta concepción se fundamenta en dos tipos de pensamiento. En primer lugar, se considera que la descentralización mejora la provisión de servicios y promueve el desarrollo local. El acceso a servicios, como salud y educación, es un elemento importante de los medios de vida, y el desarrollo local está también, con frecuencia, vinculado a la provisión de estos servicios y al desarrollo de infraestructura. En segundo lugar, se concibe a la ciudadanía como algo multidimensional no sólo como algo político (por ejemplo, el derecho al voto) o cívico (la libertad de expresión e igualdad ante la ley) sino también como algo socioeconómico: la seguridad económica y el bienestar social (Marshall 1963). Roberts (1995) argumenta que la definición más amplia de ciudadanía no sólo se refiere al derecho de voto sino también a la forma en que “las personas ejercen ese derecho en forma colectiva” para influir en la *asignación de los recursos*.

Fox 2002). Uno de los resultados más importantes, para los propósitos de este estudio, es que las experiencias son exitosas cuando los gobiernos locales están comprometidos con políticas pro pobre, están dispuestos a enfrentar a las elites locales para asegurar la puesta en marcha de dichas políticas (Crook y Sverrisson 2001), y también cuando existe un alto capital social (Fox 2002). En términos generales, sin embargo, estos estudios, salvo el de Fox, definen la descentralización como una política que tiene lugar desde niveles superiores hacia inferiores y simplemente se limitan a examinar la implementación de dicha política dentro del gobierno municipal, sin tener en cuenta las complejidades que encierran los procesos de descentralización tal como se entiende aquí.

Scoones y Wolmer (2003) también han adoptado un enfoque de gobernanza en el estudio de los medios de vida. En su trabajo, critican los enfoques técnicos a la “buena gobernanza” que no logran solucionar los problemas subyacentes de política y poder. Entre ellos, mencionan las políticas neoliberales que promueven un “crecimiento pro-pobre” y la descentralización, tal como se la implementa en la práctica, concluyendo que dichas políticas “pueden no ser buenas para los medios de vida de esas personas”. Más bien, proponen un enfoque de medios de vida basado en derechos² (*ibid.*) así como una descentralización

“real” (SLSA Team 2003). Los enfoques basados en los derechos buscan promover cambios legislativos que especifican claramente cuáles son los derechos a los recursos, proporcionando por lo tanto una base clara para la negociación (Scoones y Woomer 2003). Asimismo, enfatizan una “mayor responsabilidad por parte de los estados y actores internacionales, mayor énfasis en el empoderamiento, la participación y no discriminación, así como atención a los grupos vulnerables” (Tsikata 2005). Los autores consideran que una descentralización “real” debe tener en cuenta la complejidad política, social y económica a nivel local, así como la devolución del “poder real y los recursos reales” (SLSA Team 2003). Una de las conclusiones centrales de este estudio es que la redistribución de los recursos, o activos, constituye un prerrequisito para el éxito de las iniciativas de desarrollo rural, sin importar la política dentro de la cual estén insertas, aunque es muy probable que un marco institucional descentralizado contribuya a dicho éxito.

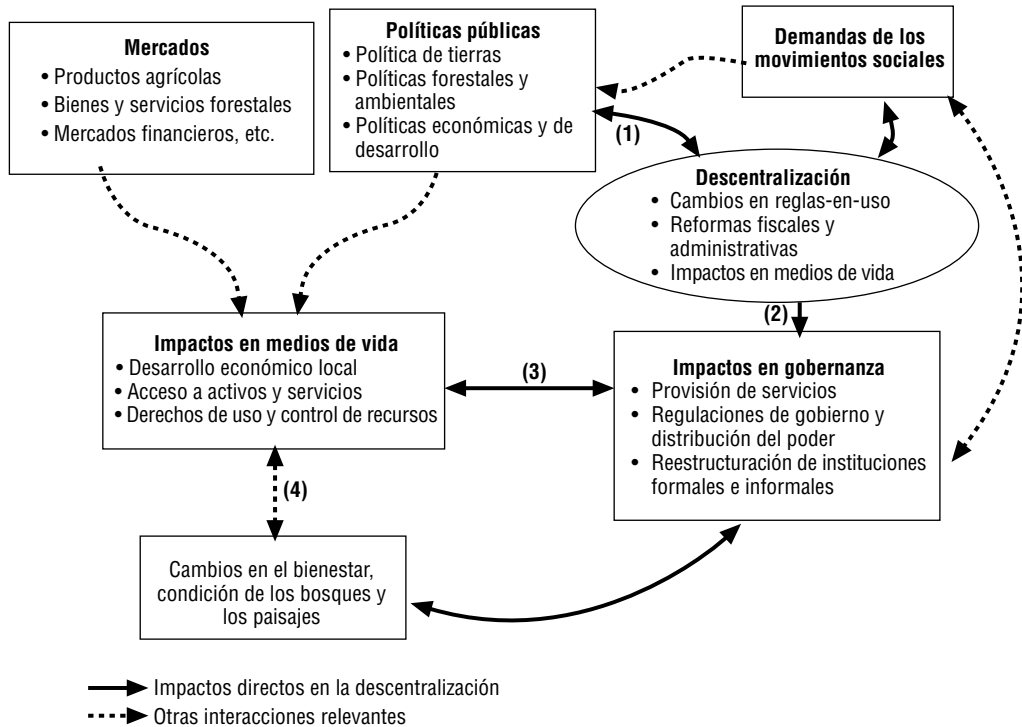
El marco conceptual propuesto aquí (Figura 1) resalta algunas de las variables más importantes que influyen en las interacciones entre descentralización, gobernanza y medios de vida. Se han identificado cuatro tipos de interacciones. La descentralización es sólo una de las muchas dinámicas que afectan las estructuras institucionales

² En inglés se lo conoce como “rights-based approach”.

nacionales y locales relacionadas con la gobernanza forestal. Dichas dinámicas incluyen una serie de políticas sectoriales y diferentes aspectos relacionados con el mercado. Por lo tanto, se debería analizar su interacción con estas otras esferas. Como lo demuestra la figura, la descentralización tiene un impacto directo y, a su vez, recibe el impacto directo de instituciones, políticas públicas y demandas sociales. Este es el primer tipo de interacción que se discute más adelante (1)³. El segundo grupo de

interacciones involucra las consecuencias que la descentralización tiene sobre la gobernanza, tanto sobre instituciones formales como informales (2). Como resultado de estos cambios en las relaciones de gobernanza, la descentralización tiene un impacto indirecto sobre los medios de vida, mediados por las instituciones, políticas públicas y mercados (3). Finalmente, los cambios en la gobernanza también afectan el cambio en el uso del suelo y la condición del bosque (4).

Figura 1
Esquema conceptual simplificado



³ Los números corresponden a los de la Figura 1.

3. La descentralización como conjunción de políticas y demandas sociales cambiantes

A diferencia del punto de vista tradicional, definimos la descentralización como un grupo de arreglos institucionales entre instituciones públicas y actores sociales que emergen de un proceso más amplio, caracterizado por dos dimensiones principales: (1) medidas desde arriba hacia abajo, que tienen como objetivo la transferencia de responsabilidades –políticas, administrativas y/o fiscales– hacia niveles inferiores de gobierno y (2) la apertura gradual de espacios de participación desde los niveles inferiores, inducida por la acción de movimientos sociales y gobiernos locales, que cuestionan la forma tradicional (centralizada) de tomar decisiones de política pública. Desde este punto de vista, la descentralización no sólo se limita a ser un acto administrativo que involucra la transferencia de funciones sino que se trata también de un evento político que resulta en una redistribución de poderes entre diferentes niveles de gobierno y entre éste y la sociedad. Es decir, se trata tanto de un proceso como de una política.

Definida así, la descentralización no representa un proceso desde arriba hacia abajo de reasignación de funciones sino que más bien está motivado por

complejas relaciones entre las reformas políticas y legales e interacciones institucionales. Dichas interacciones propician la formación de nuevos arreglos institucionales entre diferentes niveles del gobierno formal (la esfera pública del gobierno político y administrativo), instituciones locales de gobierno no incluidas en la esfera anterior (como poblaciones indígenas y sus autoridades tradicionales) y otras instituciones informales que en ocasiones representan un elemento clave de la gobernanza, como arreglos informales de reciprocidad, clientelismo o corrupción⁴ (Helmke y Levitsky 2003).

Esta definición tiene en cuenta el enfoque interactivo propuesto por Fox para las relaciones Estado-sociedad así como la incapacidad de las instituciones formales de promover por sí solas políticas pro-pobre (Fox 2004). Más bien, son las fuentes de poder informales, como el capital social y político, los que determinan los resultados. Fox argumenta que dichos resultados son positivos cuando los actores que apoyan las reformas, tanto dentro como fuera del gobierno, forman coaliciones para enfrentar los grupos opuestos al cambio, como las elites que acaparan el poder y los recursos e impiden la apertura de espacios de participación para la sociedad civil. También señala que los éxitos de los grupos locales serán relativamente

⁴ Las instituciones informales se definen como normas sociales compartidas, que generalmente no están escritas y que son creadas, comunicadas y practicadas fuera de los canales oficiales.

limitados a menos que ellos no consigan en ámbitos mayores “enfrentar los problemas que surgen a lo largo de la cadena de toma de decisiones a nivel institucional” (*ibid.*). Lo anterior exige la formación de redes y movimientos sociales amplios. Los movimientos sociales han desempeñado un papel importante en la apertura de oportunidades para la participación y el empoderamiento así como la legitimización de los nuevos regímenes de derechos de propiedad (Selee 2004, Tulchin y Selee 2004, Van Cott 2003).

Por lo tanto, la descentralización no ocurre en el vacío. Más bien, sus resultados están estrechamente vinculados a las condiciones históricas y existentes a nivel social, económico y político. Por ejemplo, un estudio en cinco países latinoamericanos determinó que la descentralización había sido más profunda en países con poca experiencia con gobiernos centralizados (Seele 2004). Como política, la descentralización es una de las muchas políticas públicas que se ponen en marcha al mismo tiempo, como las políticas fiscales o sectoriales (agricultura, forestería, medio ambiente, alivio a la pobreza, participación ciudadana, etc.), que también determinan las relaciones institucionales, generando a su vez sinergias y tensiones. En la mayoría de los casos, esto resulta en desequilibrios institucionales y políticas contradictorias. Es muy probable que las demás políticas no tomen en cuenta a los gobiernos locales a la hora

de asignar responsabilidades o poderes, o lo hagan tan sólo en forma parcial. También es posible que estas políticas no logren apoyar en forma activa a los grupos marginados en la solución de sus desventajas estructurales.

4. La descentralización y su efecto sobre la gobernanza

Desde esta perspectiva, existe un vínculo funcional entre la descentralización y la gobernanza. El concepto de gobernanza designa a todas las instituciones, formales e informales, mediante las cuales se ejerce el poder y la autoridad en un país (Oyono 2005b). El ejercicio de la autoridad y el poder en el ámbito local es afectado no sólo por las instituciones a nivel local sino también por su interacción con escalas de gobernanza mayores. En relación a los bosques y los recursos forestales en particular, la gobernanza se refiere a todas las instituciones, formales e informales, públicas y privadas, reglas de juego y tipos de acción en diferentes niveles que afectan el acceso, manejo y control de los recursos forestales en contextos socio-históricos específicos (*ibid.*). Dado que la gobernanza es un concepto neutral, “la buena gobernanza” consiste de acuerdos, interacciones y maneras de ejercer la autoridad que llevan a una distribución más equitativa por parte de la sociedad, de los recursos disponibles, al tiempo que mantiene el stock de bienes y servicios

forestales (véanse Keck y Sikkink 1995, Manor 1999, Oyono 2005b).

La descentralización afecta también el marco de la gobernanza existente en diversos niveles de gobierno al introducir cambios en el balance de poderes, nuevas estructuras institucionales, una nueva distribución de los recursos y nuevas formas de satisfacer las demandas sociales. En especial, tiene un impacto sobre: (1) la producción y oferta de servicios públicos e infraestructura (Crook y Manor 1998), (2) la distribución de poderes y recursos entre instituciones gubernamentales (*ibid.*) y, por lo menos en algunos casos, dentro de la sociedad en su conjunto (Crook y Sverrisson 2001) y (3) la forma en que las instituciones, tanto formales como informales, funcionan para alcanzar determinadas metas, ya sean individuales o grupales (Fox 2004). Se espera que, a nivel local, la descentralización facilite el acceso de los ciudadanos a los servicios, amplíe la participación local en las decisiones referentes a la distribución de recursos y disminuya la conducta clientelista o la corrupción. Por otro lado, puede también reforzar la tendencia a que el poder y los beneficios derivados de este ejercicio sean acaparados por las elites locales. Asimismo, la descentralización puede promover cambios parciales en el funcionamiento de instituciones sin alterar en forma sustancial los arreglos que determinan la gobernanza local, como abrir espacios que son

limitados o poco eficaces para la participación. Por lo tanto, las condiciones socioeconómicas y políticas preexistentes han desempeñado un papel determinante en los resultados de la descentralización.

Sin embargo, no es nada fácil aislar los impactos de la descentralización sobre la gobernanza. Los cambios en los regímenes de gobernanza también pueden ocurrir como resultado de políticas públicas diferentes de la descentralización tales como –en lo que respecta a la gestión de recursos naturales– aquellas que fortalecen los derechos de tenencia locales y cambios en las reglas y normas del sector forestal y del ambiente o prioridades de financiamiento para el desarrollo económico o políticas sociales. Las demandas sociales pueden también afectar la gobernanza, se haya puesto en marcha o no la descentralización. En tal sentido, entender el impacto de todos estos factores sobre la gobernanza exige no sólo un mejor conocimiento de las condiciones de gobierno existentes sino también de la influencia que ejerce la descentralización sobre esas condiciones.

5. El impacto de la gobernanza sobre los medios de vida

Los recursos forestales son importantes para los medios de vida porque permiten acceder a productos para consumo directo, generan ingresos median-

te la comercialización de productos forestales, crean puestos de trabajo y generan servicios ambientales como fuentes de agua potable, protección del suelo, etc. (Kaimowitz 2003). El acceso a estos recursos, mercados y servicios depende, en gran parte, de las relaciones de gobernanza. Ribot y Peluso (2003) van más allá del concepto de propiedad como un “conjunto de derechos” y más bien definen el acceso como un “conjunto de poderes” que limita o facilita la capacidad de actuar en nombre de dichos derechos, o el acceso en la práctica. Los mecanismos de acceso incluyen no sólo los derechos que los grupos han adquirido con el tiempo o aquellos que son legítimos desde el punto de vista legal (títulos de propiedad), sino también medios ilegales o semi-legales de acceso (que pueden ser considerados como no legítimos).⁵ Pero incluso el acceso físico a los bosques no garantiza un acceso pleno a sus beneficios. Estos se ven limitados o facilitados por otros mecanismos estructurales o relacionales, como mercados, tecnología, capital, empleo, conocimiento, etc., y/o pueden ser mediados por identidades sociales o relaciones sociales negociadas (amistad, confianza, reciprocidad, clientelismo, dependencia, obligación), incluyendo acceso a la autoridad (*ibid.*).

Según Scoones y Wolmer (2003), estos mecanismos de acceso representan las “instituciones y políticas [que] afectan la forma en que las personas obtienen acceso a bienes y cómo, a su vez, se ponen en marcha las diferentes estrategias de medios de vida”. Es decir, la definición de mecanismos estructurales como mercados, tecnología, capital, etc. nos lleva a la siguiente importante pregunta: ¿Quién tiene acceso a estos mecanismos?, ¿Cómo? y ¿Por qué? Por lo tanto, en nuestra formulación, las reglas, modos de acción e instituciones que determinan el acceso están influidos por el ejercicio de autoridad o las relaciones de gobernanza. En el mismo sentido, al ampliar el poder y la autoridad de los gobiernos municipales, la descentralización puede tener consecuencias directas sobre la gobernanza al redefinir los factores que inciden en el acceso a los activos y la toma de decisiones. Esto puede suceder cuando los gobiernos municipales intervienen en la distribución de derechos de usufructo de las tierras y del bosque, proveen servicios forestales y desarrollan infraestructura, entre otras actividades⁶.

La descentralización, por lo tanto, crea oportunidades pero también impone obstáculos a los grupos sociales que tratan de obtener acceso a los recursos

⁵ Estos incluyen, por ejemplo, la membresía a un grupo social con acceso tradicional a los recursos que no siempre es reconocido a nivel legal y por lo tanto, es clasificado como informal (e incluso, en ocasiones, ilegal).

⁶ Al mismo tiempo, los gobiernos municipales tienen muy poca influencia sobre otros factores que son determinantes en los medios de vida de la población, como el funcionamiento de los mercados o cómo los ingresos derivados de dichos mercados es obtenido y distribuido.

forestales o legitimar dicho acceso. La descentralización puede llevar a cambios en la gobernanza que privilegien la seguridad de los derechos de propiedad de las comunidades locales e incrementen sus oportunidades y poder de negociación para hacer demandas. Más aún, los gobiernos municipales pueden facilitar el acceso al crédito y la tecnología, promover la organización a nivel local y/o crear oportunidades que faciliten la participación local en la toma de decisiones referente al uso y la gestión del bosque así como la distribución de beneficios. Por otro lado, puede imponer nuevas cargas tributarias y normas para el uso del bosque, restringir el acceso o incluso, vender recursos forestales que las comunidades consideran suyos.

La descentralización puede no sólo afectar la manera en que los usuarios del bosque obtienen acceso a los recursos forestales sino también influenciar el poder de decisión que ellos tienen sobre los bosques; es decir, la autonomía de la que disfrutaban al decidir cómo beneficiarse de estos recursos, incluyendo su conversión a otros usos. En este sentido, la descentralización ha estado acompañada, en algunos casos, de una devolución de derechos y poder de toma de decisiones a las poblaciones locales, aunque muchas de ellas, a pesar de tener acceso e incluso, en algunos casos,

derechos de propiedad, tienen poco campo de maniobra para tomar decisiones debido al diseño e implementación de regulaciones a nivel del gobierno central.

6. La gobernanza y el uso de tierra

Los diferentes arreglos institucionales que resultan de los cambios en la gobernanza pueden también influir en las condiciones del bosque. Por ejemplo, los cambios institucionales que mejoran los medios de vida locales pueden no ser necesariamente beneficiosos para los bosques (Resosudarmo 2005, Tacconi *et al.* 2005). Es decir, un mayor acceso y poder de decisión a nivel local pueden incluir prácticas de conservación o estar caracterizados por un uso sostenible, pero también puede llevar a la destrucción progresiva de los bosques y a su conversión para otros usos⁷. Algunos tomadores de decisión temen que la descentralización resulte en una destrucción del bosque, particularmente en áreas de frontera agrícola, donde las presiones para convertir bosques para la agricultura y la ganadería son por lo general bastante fuertes, ya sea que provengan de grandes propietarios agrícolas y ganaderos acomodados, o campesinos pobres. Igualmente, algunos conservacionistas temen que las áreas protegidas sean destruidas por

⁷ Sin embargo, no debemos asumir que toda conversión de bosques es necesariamente inapropiada (Kaimowitz *et al.* 1998).

las poblaciones locales pobres si se les otorga mayor poder de decisión. Sin embargo, con frecuencia, estos problemas tienen su raíz en otros factores como los mercados y las políticas de desarrollo nacional (Angelsen y Wunder 2003, Kaimowitz y Angelsen 1998, Larson 2002).

Además, como ya fue mencionado, la falta de participación local en la toma de decisiones ha demostrado tener efectos contraproducentes, tanto sobre los medios de vida como sobre los bosques. Más aún, la descentralización y un mejor acceso local a los recursos no significan que los usuarios tengan un acceso libre y sin reglas. En condiciones propicias, tanto el diseño de normas cercano al hogar, en particular si se basa en tradiciones locales (véase Gibson *et al.* 2000), así como mejores beneficios locales del acceso a los bosques, deberían resultar en una mayor sostenibilidad. Asimismo, la descentralización que amplía los derechos locales para prevenir el ingreso de extraños a los bosques, puede mejorar considerablemente los medios de vida y el mantenimiento del recurso.

7. La descentralización y los medios de vida en esta investigación

El marco conceptual presentado aquí influyó y estuvo influenciado

por la investigación realizada para los estudios nacionales, los mismos que son analizados en las siguientes secciones del documento. No fue posible cubrir cada una de las interacciones discutidas de igual forma; en particular, no se abordó el impacto de la descentralización sobre los bosques y el paisaje. Más bien, el estudio se concentró en un grupo reducido de políticas sectoriales, basadas en aquellas que parecían las más relevantes en cada país y trató, específicamente, de definir las descentralizaciones forestales en el contexto del sector forestal y de las políticas nacionales de descentralización, alivio a la pobreza y de desarrollo.

Los investigadores identificaron los impactos de la descentralización sobre la gobernanza en varios contextos locales, pero dada la naturaleza del documento, no llevaron a cabo estudios específicos acerca de la micro-política de la gobernanza. Nuestro análisis de los efectos sobre ciertos medios de vida es aún preliminar, pues está basado en múltiples entrevistas más no en datos económicos duros. Esperamos que los resultados que se presentan a continuación demuestren la validez del marco teórico y que muchas de las interacciones identificadas sean útiles para la investigación futura.

3. El sector forestal y los usuarios forestales marginados

En todos los países estudiados, el sector forestal –si tenemos en cuenta sólo la extracción y el procesamiento primario– contribuye en forma oficial con apenas un 1% al PIB nacional. En algunos países, el aporte de los productos forestales a la industria aumenta dicho porcentaje. Además, es muy probable que las contribuciones “informales” de los bosques sean mayores aún, particularmente si consideramos la importancia de los servicios ambientales y de los productos de subsistencia para las personas que viven dentro los bosques o alrededor de ellos. Varios grupos marginados, como los pequeños productores, productores agroforestales, siringueros y comunidades indígenas participan en el aprovechamiento comercial, la venta comercial de otros productos forestales –incluyendo algunos no maderables– y en el uso de recursos forestales para la subsistencia, especialmente leña. Esta sección

presenta primero a los grupos que dependen del bosque para luego discutir los problemas comunes que afectan al sector forestal y los ordenamientos jurídicos que influyen tanto en el aprovechamiento maderero como en otros usos del bosque.

1. Los grupos que dependen del bosque y sus medios de vida

Dentro de la lista de grupos marginados o gente que depende del bosque podemos considerar a los madereros de pequeña escala, las comunidades indígenas, las comunidades extractivas y los pobladores asentados dentro o en los alrededores de zonas boscosas. Dentro de estos grupos, las mujeres están en situación de alta marginalidad. Cada grupo, a su vez, puede ser subdividido en función del acceso que tiene al bosque y la seguridad del acceso o de los derechos

de tenencia; algunos propietarios son privados –individuales o colectivos– mientras que otros dependen de tierras públicas para su acceso. Si bien para algunos de ellos la producción forestal es central en sus medios de vida, para muchos otros las actividades forestales representan una de muchas actividades agrícolas y no agrícolas, importantes para satisfacer sus necesidades de consumo y de dinero en efectivo. Para los propósitos de este estudio, hemos decidido concentrarnos más en aquellos para quienes el comercio de los productos forestales es importante.

Lamentablemente, no se cuenta con datos sobre la contribución específica de las comunidades y los madereros de pequeña escala a la producción forestal por país, aunque hay indicios que es importante, y que incluso, puede estar aumentando con el tiempo, en la medida que las comunidades están progresivamente formalizando su acceso a las áreas forestales. Estos grupos extraen importantes productos forestales como madera, resina, leña, plantas medicinales, hojas de palma, palmito, nueces, semillas, goma, aceites esenciales, plantas ornamentales e insumos para artesanía. Ellos también se benefician de los servicios de los ecosistemas, como la conservación de provisión y calidad de agua y, en menor grado, de actividades de turismo. En aquellos países donde se han puesto en marcha programas de incentivos, como en Guatemala, los grupos marginados han mejorado sus in-

gresos mediante los programas de reforestación y protección de bosques.

Generalmente se considera que los bosques son espacios de dominio del hombre (véase McDougall 2005). Muy rara vez se reconoce que las mujeres pueden también estar interesadas en ellos o sus productos forestales, a pesar que ellas se desempeñan en todas las actividades arriba mencionadas e incluso su participación es mayoritaria en algunas de ellas, como la producción de artesanías, la recolección de plantas ornamentales y el abastecimiento de comida para las actividades de turismo. Y aunque casi no participan en la ardua labor de corta de árboles, sí lo hacen en todas las otras actividades de extracción maderera. Ellas son tan capaces como los hombres de realizar trabajos especializados como colocar placas en los árboles y medirlos, recabar datos y hacer un seguimiento del volumen aprovechado. Cabe mencionar también que las mujeres son las más afectadas por la disponibilidad de leña para consumo doméstico.

2. Principales problemas forestales

Si bien cada país enfrenta problemas específicos en su sector forestal, todos ellos enfrentan problemas de carácter general como por ejemplo la conversión de la frontera agrícola, cuestiones relacionadas a la tenencia de la tierra, aprovechamiento ilegal,

las burocracias forestales nacionales así como problemas económicos y de comercialización.

En todos los países, las dinámicas de la frontera agrícola que llevan a la conversión de bosques para otros usos es central en el cambio de uso del suelo, aunque la rapidez y magnitud de dichos cambios, sus causas directas e indirectas así como los tipos de actores involucrados varían de un lugar a otro⁸. Las presiones para la conversión de tierras son mayores en áreas con abundantes bosques públicos y por lo tanto, el desmonte se convierte en la mejor manera de legitimar derechos propietarios en un contexto donde la tenencia de tierra es extremadamente desigual y las políticas de desarrollo rural son excluyentes. Sin embargo, la conversión de bosques para otros usos también ocurre debido a la posibilidad de obtener ganancias de actividades agrícolas o ganaderas, en un contexto en que los recursos forestales están subvaluados. Por lo tanto, los usos forestales no pueden competir con usos alternativos de tierra, ante la ausencia de mecanismos que compensen los servicios ecológicos. Además de la deforestación, se interviene un número importante de bosques para el aprovechamiento selectivo de especies valiosas, ya que no se practica

en grado significativo la gestión forestal sostenible, aunque las tendencias sugieren que ella ha estado aumentando con el tiempo (véase Molnar *et al.* 2004).

Uno de los principales problemas que enfrentan los sectores forestales gira en torno a la tenencia de la tierra. Para comprender la forma exacta en que el ordenamiento jurídico y las autoridades forestales interactúan con los diferentes usuarios de los recursos forestales, es importante conocer la naturaleza de las relaciones de tenencia: quién es el propietario del bosque, quién tiene acceso y quien lo controla en la práctica. Los estudios de caso han identificado ambos polos, desde bosques privados (individuales o comunitarios) en el caso de la mayoría de usuarios (Nicaragua) hasta bosques públicos (Honduras y la Amazonia brasileña), así como ejemplos intermedios (Bolivia y Guatemala). Todo parece indicar que Bolivia es el país que más esfuerzos ha emprendido para enfrentar los problemas de tenencia de la tierra mediante un programa de saneamiento y de titulación a gran escala, a pesar de que los progresos han sido lentos. En Guatemala, un programa similar no ha tenido el mismo éxito y en Brasil, la reforma agraria y la regularización de la ocupación de tierras son

⁸ Aunque también varía dentro de un mismo país, en Bolivia, la dinámica principal es el crecimiento de la producción de soya; en Honduras, la expansión de la ganadería a gran escala y en Nicaragua, el movimiento de pequeños campesinos y ganaderos que buscan tierra más barata. Todos estos factores empujan la frontera agrícola en Brasil, un proceso que a su vez se ha visto facilitado por la construcción de caminos y la apropiación ilegal de tierras.

importantes en papel, pero no habido mayores logros en la práctica. En la mayoría de los países, la especulación de tierras es todavía un problema y el desmonte se ha convertido en la manera más fácil de justificar la tenencia de la tierra. Sin embargo, en todos los países, los propietarios de tierra –pública o privada– ahora también son propietarios de sus bosques⁹.

La ilegalidad abarca diversas actividades, como la extracción en áreas prohibidas, el aprovechamiento sin permisos y el aprovechamiento con permisos pero en áreas o volúmenes no aprobados. También contempla el transporte y procesamiento de madera obtenida en forma ilegal o el contrabando de productos forestales (Contreras-Hermosilla 2001). Los sectores forestales de todos los países se caracterizan por un aprovechamiento ilegal que alcanza proporciones importantes, aproximadamente la mitad de la producción de cada uno, pero no es fácil disponer de datos que sustenten esta hipótesis. En ocasiones, las actividades ilegales han estado ligadas a

la corrupción. En Nicaragua, por ejemplo, se sospecha que altos funcionarios del gobierno o autoridades militares están involucrados en la cadena de ilegalidad. Sin embargo, el Instituto Forestal ha emprendido grandes esfuerzos para limpiar su desvirtuada imagen. En Brasil, se han identificado varios casos de corrupción dentro del Instituto Brasileño para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales (IBAMA), los mismos que han sido sancionados. En Bolivia y Guatemala, la reforma de los institutos forestales ha reducido en forma significativa la corrupción interna y Bolivia, en particular, ha realizado grandes esfuerzos para reducir las prácticas ilegales, aunque la capacidad institucional es aún insuficiente.

Los institutos forestales son percibidos de diferentes maneras: algunos son respetados (Guatemala y Bolivia) mientras que otros están muy desacreditados (Honduras)¹⁰. Cualquiera sea el caso, ningún país cuenta con el personal o presupuesto necesarios para cumplir a cabalidad con sus mandatos. Esta

⁹ Se trata de un cambio reciente en casi todos los países bajo estudio. La situación anterior permitía que el gobierno central, como dueño de todos los bosques, no sólo autorizara las concesiones forestales en tierras públicas ocupadas por campesinos o comunidades indígenas sino también en tierras privadas. En la mayor parte de los casos, todas estas posibilidades han sido contempladas en la legislación o en la práctica, aunque en Honduras, los campesinos tienen pocas opciones en el caso de tierras públicas.

¹⁰ La Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) está totalmente desacreditada después de años de acusaciones de incompetencia y corrupción. Hoy, la administra una comisión interventora y se contempla la creación de nuevas instituciones con la aprobación de la nueva ley forestal, aún pendiente. En Guatemala, la ley forestal de 1996 creó el Instituto Nacional de Bosques (INAB) con la ayuda de un grupo de jóvenes profesionales comprometidos y desde entonces, ha logrado mantener altos estándares profesionales. Una de sus principales características es que se trata de un ente autónomo, cuya junta directiva está compuesta por varios organismos; el gobierno central no tiene una mayoría. Por esta razón, no ha estado sujeto a politización por las autoridades del gobierno central.

situación está estrechamente vinculada a la forma en que son financiados, ya que la mayoría de las veces dependen de las tasas de aprovechamiento o conversión forestal. En algunos casos, los problemas de financiamiento son bastante visibles, como en el Brasil, donde el instituto forestal en un país de proporciones tan grandes, está aún centralizado y simplemente no tiene la capacidad para cubrir áreas remotas, donde se encuentran la mayor parte de los recursos forestales. Sólo en Bolivia y Guatemala, ello ha llevado a que los institutos forestales depositen más confianza en los gobiernos municipales, también los más respetados y consolidados a nivel central, para poder cumplir con sus responsabilidades. Sin embargo, en casi todos los países, las agencias forestales del gobierno central están suscribiendo acuerdos de cooperación con las municipalidades o con los estados en el caso del Brasil, para transferir responsabilidades específicas.

Los temas vinculados a la burocracia representan también un problema serio en los institutos nacionales forestales, aunque su magnitud varía dependiendo del caso. En todos los países deben formularse planes de manejo forestal para obtener un permiso o concesión y, en todos ellos, los madereros se quejan de la excesiva burocracia. Sin embargo, los procedimientos y requisitos han sido relativamente simplificados y racionalizados en todos los países con excepción de Brasil, que cuenta

con un sistema de aprobación excesivamente burocrático puesto que involucra tres departamentos diferentes del IBAMA y numerosos puestos de inspección. No obstante, cabe destacar, que aún en aquellos países donde los procedimientos han sido simplificados, todavía constituyen un peso para los pequeños propietarios. Los institutos forestales también se caracterizan por tener conflictos con los ministerios del medio ambiente. En Bolivia, la delimitación y creación de reservas forestales municipales, a cargo del Ministerio de Desarrollo Sostenible, ha sido lenta mientras que en Guatemala y Nicaragua, los madereros se quejan los procedimientos adicionales o diferentes estipulados para el aprovechamiento en áreas protegidas. En general, el costo de las transacciones para cumplir con los requisitos y las normas tienden a discriminar contra los usuarios pobres del bosque.

Los sectores forestales también enfrentan serios problemas económicos en la producción forestal en general: altos costos de producción y transporte así como infraestructura de caminos y transporte precarios (particularmente en áreas de frontera agrícola). En lo que concierne a la industria forestal, los cinco países adolecen de problemas de calidad, de la integración de las cadenas de mercado y de eficiencia en el procesamiento y uso de madera. Bolivia sólo aprovecha el 3% del potencial de aprovechamiento de madera que alcanza

teóricamente los 20 millones de metros cúbicos al año. Los aserraderos de Nicaragua operan sólo a un 25% de su capacidad instalada y gran parte de la maquinaria es obsoleta y poco eficiente (Guevara 2004). En Brasil han habido avances importantes en el sector forestal de la Amazonia pero dicha región está aún rezagada en comparación con el moderno sector forestal del sur, asentado en unas siete millones de hectáreas (Keipi 1999a) de plantaciones de pino y eucalipto, destinadas a la producción de pulpa y papel. En el caso de los bosques naturales, se considera que la certificación brinda una nueva e importante oportunidad para mejorar la gestión forestal y asegurar el acceso a los mercados; no obstante, es poco probable que resuelva el sinnúmero de problemas que enfrenta el sector forestal (véase Keipi 1999b). Si bien Bolivia, Brasil y Guatemala tienen más experiencia con la certificación forestal, Bolivia cuenta con la mayor área de operaciones certificadas en bosques tropicales (dos millones de hectáreas).

Asimismo, existen políticas extra-sectoriales que afectan al sector forestal. En general, el sector forestal en América Latina tiende a estar inmerso como subsector dentro del sector agrícola, o se lo discute en el marco de las agendas ambientales. Esto tiene numerosas consecuencias. Por ejemplo, en

Brasil y Bolivia, es más fácil conseguir permisos para desmontar reducidas cantidades de bosque con objetivos agrícolas que para manejar ese mismo bosque para explotación maderera. Por su parte, las políticas agrícolas de Nicaragua y Honduras simplemente relegan al sector forestal a un segundo o tercer plano. Las políticas de tierra también tienden a privilegiar los usos agrícolas, que a su vez se ven fortalecidos por políticas crediticias que tienen como objetivo la modernización del sector agrícola, especialmente en Brasil. Otras políticas que operan en contra de los bosques son las inversiones en infraestructura de caminos y los acuerdos comerciales, que favorecen el desarrollo tanto de la agricultura como de la agroindustria.

3. El marco jurídico de la descentralización forestal

Desde la década pasada, todos los países bajo estudio propiciaron, o aún lo están haciendo, cambios importantes en los marcos de política forestal. Tanto Bolivia como Guatemala aprobaron nuevas leyes forestales a mediados de los noventa, Nicaragua lo hizo en el 2003, Honduras viene discutiendo una nueva ley forestal en el Congreso Nacional¹¹ y Brasil sancionó una ley de concesiones forestales a principios del

¹¹ Si bien muchos estaban convencidos de que sería aprobada en 2005, la sanción de la ley fue pospuesta nuevamente en forma indefinida.

2006, a pesar de que la aprobación de la misma tomó más tiempo de lo previsto. En relación al ordenamiento jurídico anterior, cada una de ellas otorga beneficios y/o responsabilidades adicionales a los gobiernos municipales y los usuarios forestales. No obstante, todas son aún bastante conservadoras a la hora de transferir la toma de decisiones sobre la gestión forestal hacia niveles inferiores de gobierno. En términos generales, Brasil se caracteriza por contar con la legislación forestal más centralizada, seguido muy de cerca por Nicaragua. Por su parte, Bolivia y Guatemala han puesto en marcha los procesos de descentralización más agresivos, aunque la descentralización ha sido más bien de tipo instrumental en el caso de la agencia forestal en Guatemala. Honduras representa un caso intermedio.

Sin embargo, tanto en Brasil como en Nicaragua, existen excepciones al centralismo. Brasil ha descentralizado, por contrato, las responsabilidades de gestión forestal y el monitoreo de desmontes a los estados de Acre, Pará, Amazonas y Mato Grosso; el estado de Rondônia ha asumido ciertas responsabilidades sin haberlas negociado con el gobierno federal, lo cual ha suscitado una serie de conflictos. En el caso de Nicaragua, si bien este país no ha delegado ningún poder de toma de decisiones a los gobiernos municipales, comparte la toma de decisiones referente a los recursos naturales con las autoridades de

las dos regiones autónomas de la Costa Atlántica. Sin embargo, esta dinámica no fue promovida por el instituto forestal; más bien formó parte de un proceso mayor de negociación con las autoridades indígenas sobre la Ley de Autonomía.

Además, la nueva ley de concesiones forestales del Brasil otorga por primera vez beneficios forestales a las municipalidades y concesiones a grupos comunitarios. También amplía las responsabilidades y asignaciones de los gobiernos estatales. La nueva ley de Nicaragua aumentó el porcentaje de tasas forestales que retornan a los gobiernos locales, regionales y las comunidades indígenas pero a su vez, limitó la discreción de los gobiernos municipales, que había sido ampliada *de facto* ante la ausencia de un control eficaz por parte del gobierno central.

Tanto Bolivia como Guatemala, que cuentan con leyes forestales desde 1996, se caracterizan por tener los procesos de descentralización más avanzados, ya que ambos países han creado oficinas forestales municipales que reciben apoyo y capacitación de la autoridad forestal central (Guatemala), o por lo menos, coordinan con ella (Bolivia). Las responsabilidades de dichas oficinas comprenden la fiscalización y control de actividades forestales. Las oficinas de Guatemala también trabajan en la prevención de incendios, educación ambiental, reforestación y en la identificación

de áreas de protección de agua. Por su parte, las unidades forestales municipales de Bolivia proponen la asignación de las concesiones forestales a grupos de usuarios forestales locales (ASLs)¹² asentados dentro de áreas declaradas reservas forestales municipales y también los ayudan a elaborar sus planes de manejo forestal. En Guatemala, las oficinas más activas y calificadas han preparado políticas forestales municipales, facilitado la participación en el programa de incentivos forestales PINFOR y vendido servicios a los usuarios forestales locales, como la elaboración de planes de manejo forestal y la realización de estudios técnicos. Sin embargo, ninguna de estas oficinas tiene el poder de toma de decisiones, salvo para impedir el aprovechamiento ilegal en tierras municipales en Guatemala y llevar a cabo decomisos preventivos de productos ilegales en el caso de Bolivia. En Guatemala, los permisos para cortes domésticos pueden ser administrados a nivel local pero desde el punto de vista legal, deben ser firmados por el Instituto Nacional de Bosques (INAB); sólo en el perímetro urbano son reguladas directamente por el régimen municipal.

Aún así, en Bolivia, la Superintendencia Forestal (SF) ha aceptado colaborar con las municipalidades para poder

cumplir con su propio mandato. En algunos casos, esto ha resultado en demandas hechas por las mismas municipalidades para desempeñar un mayor papel en la gestión forestal local, lo que ha llevado a la suscripción de acuerdos formales para la delegación de ciertas funciones relacionadas con dicha gestión. Por ejemplo, cinco municipalidades localizadas en el departamento de Santa Cruz autorizan ahora diversos tipos de permisos de aprovechamiento de pequeña escala y llevan a cabo decomisos de productos forestales ilegales. En el departamento de Pando se está produciendo la delegación progresiva de funciones a dos municipalidades, siendo una de las principales atribuciones el control del origen de la castaña (*bertholettia excelsa*) y el cobro de impuestos por su recolección.

En términos del marco jurídico a nivel nacional, es probable que Honduras sea el país que ha otorgado mayores atribuciones a los gobiernos municipales en la toma de decisiones del sector forestal— aunque haya sido diferente en la práctica. Por ley, el instituto forestal de Honduras debe coordinar todas las decisiones y los permisos de aprovechamiento y otros usos del bosque con la municipalidad correspondiente, lo que implica, de alguna manera, que las municipalidades de ese

¹² Las Asociaciones Sociales de Lugar (ASLs) están conformadas por madereros en pequeña escala tradicionales que pueden obtener beneficios de una concesión forestal localizada dentro de reservas forestales municipales siempre y cuando se organicen como una asociación.

país pueden aprobar o rechazar todas las solicitudes de aprovechamiento. No obstante, en la práctica, las municipalidades sólo tienen a su cargo la administración de los ejidos y muy rara vez tienen competencias de gestión en áreas forestales nacionales o privadas, las mismas que se encuentran bajo responsabilidad del instituto forestal. Aún así, dado que los ejidos conforman aproximadamente el 30% de los bosques del país, las municipalidades de Honduras tienen poderes de decisión sobre parte importante de ellos.

Honduras también ha emprendido iniciativas importantes hacia la descentralización, precisamente por el descrédito y parcial desmantelamiento del instituto forestal. Aunque otras entidades también han suscrito convenios y contratos de gestión forestal, principalmente para áreas protegidas, las municipalidades han ganado terreno gracias al cabildeo de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Esto ha resultado en una serie de arreglos contractuales con el instituto forestal, en parte porque pocas municipalidades tienen ya sea la capacidad o están interesadas en la gestión forestal local.

Además del nivel estatal en Brasil y las regiones autónomas en Nicaragua, es también importante considerar el nivel meso-regional o departamental-bajo otras condiciones. En los cuatro

países con estados unitarios existe cierto nivel de gobierno formal entre los gobiernos centrales y municipales, que en la actualidad involucra gobernadores o delegados designados¹³. Sólo en Bolivia tienen estos gobiernos departamentales o prefecturas un papel específico en la gestión forestal, a pesar de que ha ido disminuyendo a medida que las responsabilidades de los gobiernos municipales han ido en aumento. La nueva ley forestal determinó que las prefecturas deben apoyar con acciones de fortalecimiento a las unidades forestales municipales, formular planes de desarrollo forestal departamental y hacerse cargo de la investigación forestal. Mientras que algunas prefecturas han privilegiado el equipamiento de las municipalidades (Santa Cruz), otras en realidad han interferido al haber asumido algunas de sus responsabilidades (Pando). Si bien a las prefecturas se les ha asignado una porción de las tasas forestales para cumplir con sus funciones, en general los recursos han sido utilizados para financiar otras actividades.

En Brasil, como se mencionó antes, el gobierno estatal ha asumido mayores responsabilidades ambientales con el tiempo. En otros países, este nivel meso de gobierno participa también en forma creciente en las decisiones que pueden afectar los recursos naturales. En Nicaragua, recientemente se ha recreado la figura de los delegados presidenciales

¹³ En el caso de Nicaragua, este punto se refiere al país en su conjunto, aunque no incluye a las regiones autónomas.

departamentales, luego de que este puesto hubiera sido eliminado por muchos años y por ley han sido designados como jefes de los consejos de desarrollo departamentales¹⁴. Dichos consejos pueden discutir cuestiones referentes a los recursos naturales como parte de su agenda de desarrollo, y por supuesto, otros aspectos de desarrollo que puedan incidir sobre los bosques. En Guatemala, los gobernadores departamentales no tienen responsabilidades específicas sobre los bosques pero figuran de forma prominente en la política regional y también encabezan los comités de desarrollo; recientemente se ha decidido que dichos comités recibirán fondos de reforestación¹⁵.

4. Exclusión e inclusión de los grupos que dependen del bosque

En general, la política forestal y el marco jurídico de los países bajo estudio no llegan a valorar la importancia potencial del vínculo entre el sector forestal y el alivio a la pobreza. No obstante, en algunos casos los progresos han sido importantes, particularmente en relación a la formalización

de derechos de tenencia y de acceso para las comunidades indígenas, pequeños propietarios y otros usuarios tradicionales del bosque, así como en el diseño de programas y actividades que apoyen la forestería comunitaria.

En el mejor de los casos, las leyes forestales reconocen que la pobreza contribuye a la deforestación del país (como por ejemplo, la política forestal de Guatemala). En Bolivia, la Ley de Reforma Agraria y la Ley Forestal¹⁶, ambas aprobadas en 1996, tienen como objetivo promover un acceso más equitativo a los recursos y un mejor reparto social de los beneficios derivados de las actividades forestales. Sin embargo, las discusiones referentes a los temas de alivio a la pobreza y desarrollo económico a nivel local constituyen todavía procesos políticos paralelos que no se han logrado integrar al sector forestal. Básicamente, la prioridad política y económica respecto a los bosques en los cinco países es promover el concurso de empresas privadas en el sector forestal, en particular la inversión en plantaciones y la construcción de una industria forestal comercialmente viable; en un segundo o tercer plano hay diversos tipos de

¹⁴ Ante las protestas de varias organizaciones, el gobierno central se vio obligado a retractarse y designó, en algunos casos, a otros prominentes líderes regionales para encabezar dichos consejos.

¹⁵ Los gobernadores hondureños no tienen responsabilidades en temas vinculados al desarrollo o los recursos naturales.

¹⁶ Si bien Bolivia no cuenta con una política forestal, paradójicamente hay una proliferación de estrategias forestales (cuatro en los últimos cinco años), aunque ninguna ha sido implementada oficialmente. Se está discutiendo la posibilidad de formular una política forestal formal con metas específicas en lapsos determinados de tiempo, pero la mayoría de partes interesadas teme que un debate de esa naturaleza genere mayor conflicto entre los actores forestales.

apoyo o atención a pequeños productores o pobladores que dependen del bosque.

Sin duda, aquellos que reconocen la importancia que los bosques tienen para la población pobre, cuentan con mejores marcos institucionales para apoyar a estos grupos. Un caso sobresaliente lo constituyen las 450,000 ha de concesiones comunitarias en el Petén de Guatemala, las cuales son administradas por el instituto de medio ambiente y no el instituto forestal, debido a que ellas están ubicadas en áreas protegidas. También se han realizado esfuerzos en el resto del país por incluir a los grupos marginados en los programas de incentivos para la reforestación y protección de los bosques naturales. La normatividad forestal de Bolivia otorga ahora concesiones a grupos comunitarios. A la fecha, alrededor de un millón de hectáreas han sido otorgadas bajo el régimen de concesiones a favor de grupos de madereros en pequeña escala (ASLs) dentro de las reservas forestales municipales. En Honduras, el instituto forestal incluye el Sistema Social Forestal, que acoge a 261 grupos agroforestales; lamentablemente, dicha entidad está marginada dentro del instituto.

En Brasil, la legislación, los costos y la burocracia han prácticamente excluido a la población pobre de cualquier

beneficio derivado del aprovechamiento legal. Sin embargo, la descentralización a nivel estatal les permite obtener permisos de aprovechamiento en sus áreas. El estado de Amazonas, por ejemplo, ha diseñado normas de manejo más flexibles para áreas menores a 500 ha. No obstante, si bien los planes de manejo no necesitan ser muy sofisticados desde el punto de vista técnico, los permisos son otorgados para una cosecha máxima de sólo un metro cúbico por hectárea al año.

Aún así, el manejo comunitario está proliferando con subsidios directos o indirectos de los gobiernos u organismos de desarrollo así como esfuerzos por aumentar la disponibilidad de recursos financieros para la gestión forestal sostenible. Se han emprendido varias iniciativas que tienen por objeto formalizar el acceso de las comunidades locales y los grupos agroextractivistas a los recursos del bosque, siendo el mejor ejemplo para mejorar las condiciones de medios de vida el de la creación de sistemas de reservas extractivistas. Dichas reservas, con algunas limitaciones sobre la expansión agrícola, permiten que la gente local obtenga ingresos de los productos forestales no madereros, particularmente goma y nueces, así como del aprovechamiento maderero¹⁷. En el estado de Acre, se creó un subsidio para au-

¹⁷ En la práctica, las comunidades locales tratan de invertir más de lo permitido en agricultura y ganadería pero esto varía en función del lugar.

mentar los precios de la goma y el gobierno invirtió en infraestructura de transporte y plantas procesadoras para promover las industrias de la goma y la castaña.

Nicaragua es el único país que prácticamente no cuenta con un mecanismo de apoyo estatal formal para grupos locales en el sector forestal. Sin embargo, es al mismo tiempo uno de los pocos países cuyo pequeño sector forestal está conformado por dueños de bosque en lugar de concesionarios en tierras estatales. La reciente aprobación de la Ley de Propiedad Comunal establece el derecho de los grupos indígenas sobre la tenencia de la tierra y los recursos naturales de las áreas que han ocupado tradicionalmente. La situación también está cambiando para las comunidades indígenas en otros países, particularmente Bolivia, donde cerca de 20 millones de hectáreas han sido inmovilizadas o reservadas para su titulación a pueblos indígenas y 7 millones han sido tituladas ya como propiedades comunales.

Aunque Honduras, Guatemala y Brasil, al igual que Bolivia, han suscrito el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, los resultados han sido bastante pobres. En Honduras, algunos grupos indígenas han logrado beneficiarse más que otros: a los Lenca, por ejemplo, se les ha extendido títulos de propiedad comunal, mientras que en La Mosquitia, ni una sola comunidad ha sido titulada (Korcowski, comunicación personal, Grunberg 2003). Prácticamente no se han otorgado títulos a grupos indígenas en Guatemala. En Brasil, los pueblos indígenas controlan la mayor parte de la tierra protegida en la Amazonia¹⁸ (cerca del 20% del total). Sin embargo, no están facultados para aprovechar madera en sus tierras. Si bien la Constitución no lo prohíbe, no existen estatutos o mecanismos administrativos que lo permitan, de tal forma que no pueden obtener permisos de IBAMA. Algunos grupos venden madera en forma ilegal, mientras que otros son víctimas de robos por parte de los madereros comerciales.

¹⁸ En este trabajo, se refiere a la parte brasileña del bosque amazónico.

4. Los marcos jurídicos e institucionales de la descentralización

Las políticas forestales así como las poblaciones que dependen del bosque se encuentran insertas dentro de sistemas mayores que inciden en la gobernanza forestal mediante el papel mediador de las autoridades municipales y tienen un impacto sobre el acceso de la gente local a los bosques. Esta sección discute la descentralización fiscal, administrativa y política en los cinco países de estudio, así como las prioridades de descentralización, particularmente la forma en que ella se vincula con otras políticas gubernamentales, como los planes de desarrollo nacionales y las estrategias contra la pobreza, siempre y cuando éstas existan.

1. La descentralización fiscal y administrativa

En cada país, con la posible excepción de Brasil, se han registrado progre-

sos en el financiamiento de los gobiernos municipales. Dichos gobiernos perciben ingresos locales así como transferencias del presupuesto nacional que van desde moderados hasta sustanciales. Entre los cambios recientes más importantes conviene mencionar la implementación, desde el 2004, de la transferencia del 5% aprobada en 1990 en Honduras y la sanción de una ley similar en Nicaragua que aumentó el porcentaje al 4% del presupuesto anual para el 2004 con incrementos anuales hasta alcanzar el 10% en el 2010 (las municipalidades recibieron un 6% en el 2005). En ambos países constituyen aumentos importantes en relación al 1% del presupuesto nacional que recibían en años anteriores. En Bolivia, las transferencias representan el 20% de los ingresos nacionales totales mientras que en Guatemala el 10% del presupuesto general; además, una importante proporción de fondos adicionales provie-

ne del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de paz¹⁹.

En Brasil, se dieron desarrollos importantes después de la Constitución de 1988, cuando las transferencias de los gobiernos municipales alcanzaron 18.5%, el porcentaje más alto de los recursos financieros constitucionalmente designados para entidades públicas, luego del cual hubo un pequeño declive (Bremaecker 2004). A los gobiernos municipales se les garantiza una porción tanto del impuesto estatal (25% del impuesto a las ventas y 50% del impuesto automotor) como de los impuestos federales (22.5% del impuesto a la renta y del impuesto sobre productos industrializados y 70% del impuesto sobre el oro) en proporción al número de habitantes y la situación económica; sin embargo, en años recientes los gobiernos federales y estatales se las han agenciado para disminuir las transferencias municipales, creando nuevos impuestos y tasas que no necesitan ser distribuidos de acuerdo a ley. También son de vital importancia para el presupuesto de las municipalidades pequeñas las transferencias extraordinarias a través de acuerdos con el gobier-

no federal y sus ministerios, así como los gobiernos estatales. Los alcaldes deben solicitar y negociar directamente estos fondos, cabildeando ante las autoridades estatales y centrales. Este sistema se presta a serios abusos mediante el clientelismo y favoritismo político y lamentablemente convierten en característica principal de un candidato, sus conexiones con otros niveles de gobierno.

En todos los países, los gobiernos locales están facultados para recibir ingresos por concepto de impuestos: desde impuestos sobre bienes inmuebles hasta impuestos a las ventas municipales, impuestos sobre la industria y los servicios como agua y electricidad y/o impuestos locales a la renta. Asimismo, con excepción de las municipalidades de zonas urbanas, las fuentes de ingreso local tienden a estar subutilizadas, aunque la aversión a los impuestos locales es mayor en algunos países como Guatemala y Brasil²⁰. En Guatemala, el 67% de las municipalidades recaudan menos del 10% de sus ingresos y tan sólo dos municipios (0.6%) más del 50%. En el mismo sentido, un estudio realizado en 1994 en Brasil, demostró que ni una sola municipalidad

¹⁹ En Bolivia, las transferencias están distribuidas en proporción al número de habitantes. En Honduras, el 40% es distribuido en partes iguales a todos los municipios y el 60% basado en la población. En Nicaragua, el 25% se basa en cada uno de los siguientes aspectos: igual distribución, población, ingresos por impuestos locales y niveles de pobreza. Guatemala ostenta, sin lugar a dudas, el sistema más complicado: 25% en partes iguales a todas las municipalidades, 25% en proporción al número total de habitantes, 25% proporcional al ingreso per cápita, 15% proporcional al número de aldeas y caseríos y 10% proporcionalmente al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada municipio.

²⁰ En algunos países, las fuentes legales de ingresos por concepto de impuestos locales están limitadas u obsoletas, como en Guatemala; otros tienen más opciones pero los gobiernos locales no los recolectan, como en Brasil. Las autoridades guatemaltecas reconocen la necesidad de contar con un Código de Impuestos Municipales pero aunque se presentó un proyecto al Congreso, no existe la voluntad política para aprobarlo.

había sido capaz de recaudar ni siquiera el 50% de sus ingresos y cerca del 75 % había recaudado menos del 10%. La situación es todavía más grave en la Amazonia, donde las municipalidades se caracterizan por tener economías débiles y mayormente informales. En Bolivia, las municipalidades recaudan impuestos por concepto de bienes inmuebles, industria y servicios, pero los montos sólo tienden a ser significativos en las capitales. Muchos expertos consideran que la recaudación de impuestos es un requisito tanto de la autonomía real como de autoridades responsables.

Los fondos sociales han estado altamente centralizados en todos los países con excepción de Bolivia, donde las municipalidades manejan una parte importante de los fondos nacionales. Ellas no sólo reciben una transferencia del 20% de los ingresos nacionales sino que también han manejado más de la mitad de los fondos de asistencia, como por ejemplo los fondos para los Países Pobres Altamente Endeudados II (HIPC II por sus siglas en inglés)²¹. Además, ahora reciben una porción del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). En Honduras, los intentos por descentralizar los fondos sociales, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), han ocurrido en el marco de un programa piloto, mientras que en

Nicaragua, cerca de 1/3 de las municipalidades administra ahora sus fondos sociales (Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE). Los organismos donantes en Nicaragua también están empezando a utilizar el mecanismo de transferencias para desembolsar fondos a las municipalidades, en lugar de hacerlo mediante proyectos o instituciones nacionales centralizados. En gobiernos pasados, los numerosos fondos sociales de Guatemala eran distribuidos en función de las conexiones políticas. Aunque parece que el actual gobierno ha utilizado las transferencias municipales y otros fondos, como los fondos sociales, de manera menos politizada, la tendencia hacia la centralización todavía es fuerte, especialmente a nivel de los gobernadores departamentales que son nombrados por el Presidente. En Brasil, los fondos sociales son administrados a nivel federal, y a diferencia de otros países, son financiados mediante el presupuesto nacional en lugar de donaciones internacionales.

2. La descentralización, representación y participación política

Si bien la figura de las autoridades municipales electas ya existía en algunos de los países, su creación o reaparición en todos ellos se ha dado sobre

²¹ Las municipalidades recibieron US\$172 millones por concepto de transferencias en el 2004 y en los dos años entre agosto del 2001 y junio del 2003, otros US\$137 millones de los fondos HIPC II.

²² En Brasil, las elecciones para alcaldes –pero no así para concejales– fueron interrumpidas durante la dictadura militar (1964-1985) en las capitales estatales, áreas de seguridad nacional y zonas mineras. Las dos últimas categorías comprendían un número importante de municipalidades en la Amazonia.

todo durante los últimos veinte años²². Incluso, en la mayoría de los países, la formalización del marco institucional que los reconoce y consolida como autoridades legítimas a nivel local tan sólo empezó hace diez años²³.

En los cinco países estudiados, los ciudadanos eligen a sus autoridades municipales en forma directa y hay boletas separadas para los candidatos municipales (aunque sólo recientemente en el caso de Honduras). En Brasil, Bolivia y Nicaragua, las elecciones municipales y nacionales tienen lugar en fechas separadas y en Guatemala, Honduras y Bolivia (las dos últimas desde 2004), los candidatos que no son miembros de un partido político pueden presentarse para alcalde o concejal municipal. Todos los países contemplan la reelección de alcaldes, pero en algunos casos con limitaciones (en Nicaragua la reelección es sólo por un término y en

forma no consecutiva; en Brasil se contemplan dos en forma consecutiva y una no consecutiva). Las elecciones primarias para elegir a los candidatos son sólo una parte oficial del proceso político de Honduras²⁴. La cuestión del papel de los partidos políticos es importante, especialmente si se tiene en cuenta el rechazo que generan en la opinión pública latinoamericana²⁵, a pesar del papel central en la vida pública. No obstante, ese tema va más allá de los objetivos de este estudio.

La cultura política en cada uno de los países se ha visto fuertemente influenciada por regímenes autoritarios, revoluciones y/o guerras así como otros eventos importantes de sus respectivas historias. Si bien es difícil comparar las culturas políticas sin una investigación más a fondo, vale la pena resaltar que en un estudio comparativo de encuestas de opinión pública, las municipali-

²³ Honduras ratificó una nueva constitución en 1982, Guatemala en 1985, Nicaragua en 1987 y Brasil en 1988. En todos los casos, salvo Nicaragua, la ratificación coincidió con el fin del régimen militar y el establecimiento (o reestablecimiento) de la autonomía municipal. Las reformas a la ley municipal en Nicaragua (1997) y Guatemala (2002) ampliaron su jurisdicción y autonomía en forma considerable. En Bolivia, las reformas de 1985 a la ley de municipios aprobaron la elección de autoridades municipales pero no fue hasta 1994 que su jurisdicción se expandió hacia áreas rurales al igual que la provisión de innumerables servicios básicos. En Honduras se aprobó una ley municipal en 1991; en 1993 se separó a los candidatos municipales de los presidenciales pero ambos figuran en una sola boleta. En 1997 se separaron en distintas boletas todas las elecciones: presidenciales, al congreso y las municipales (PNUD 2005).

²⁴ En la nueva ley electoral de Honduras, las primarias tienen boletas separadas con fotografías de los candidatos al Congreso y los consejos municipales (CIPRODEH 2005). En otros países, los candidatos para puestos locales son elegidos mediante diferentes procedimientos, aún dentro de un mismo país y partido. En Brasil, los candidatos son elegidos por la cúpula del partido.

²⁵ Una comparación de encuestas de opinión realizadas en diez países latinoamericanos demostró que la opinión acerca de los partidos políticos era una de las menos favorables entre ocho instituciones nacionales (Congreso, Corte Suprema, policía, tribunal de justicia, municipalidades, fuerzas armadas y la Iglesia católica) en cada uno de los países, con una sola excepción (la policía en Bolivia); los partidos obtuvieron un puntaje promedio de 35.5 sobre una escala de 100 (Seligson 2004).

dades recibieron opiniones relativamente favorables en los países centroamericanos (49-56 sobre un puntaje de 100) y poco favorables en Bolivia (29). Brasil no fue incluido en el estudio (Seligson 2004). Entre los aspectos negativos podemos resaltar la tendencia de los alcaldes a dominar y manipular los consejos municipales, puesto que interpretan la autonomía como “yo puedo hacer lo que se me venga en gana” y consideran a la participación ciudadana, una interferencia. En el lado positivo, observadores en todos los países han detectado mejoras significativas así como importantes excepciones a la regla que proporcionan ejemplos alentadores, tanto de procesos democráticos participativos como representativos.

Gradualmente, se han ido incorporando a la legislación nacional y la práctica local mecanismos de participación ciudadana y de fiscalización de los gobiernos municipales. Dichos mecanismos incluyen foros abiertos, comités de desarrollo municipal, consejos sectoriales, comités de vigilancia y/o procesos de planificación participativa. Bolivia y Nicaragua han aprobado leyes de participación popular²⁶. También son importantes los mecanismos de recurso legal, a los que se puede acudir cuando las municipalidades no desempeñan sus funciones a cabalidad o no permiten la participación local. Por ejemplo,

tanto en Bolivia como Nicaragua, la legislación estipula que la formulación del presupuesto se haga de manera participativa. Asimismo, establece que el gobierno central puede retener la transferencia anual de aquellas municipalidades que no logren proporcionar evidencia que su presupuesto ha sido elaborado de manera participativa.²⁷ En el mismo sentido, Bolivia ha creado comités de vigilancia que pueden llegar a impedir el desembolso de transferencias anuales (aunque la sanción debe ser aprobada por el Congreso), en el caso de que se detecten anomalías en el manejo del gasto municipal.

Las encuestas que miden la participación ciudadana en el ámbito municipal revelan niveles similares en los países centroamericanos y Bolivia, teniendo este país el porcentaje más alto y Honduras el más bajo. Sin embargo, cuando se controlan las tasas de mortalidad en relación con las mayores tasas de participación, los bolivianos destacan como ciudadanos activos en relación a los otros países de estudio. Los bolivianos también demandan más de sus gobiernos locales, a diferencia de los hondureños que exigen menos. Los guatemaltecos y nicaragüenses están situados en un punto intermedio (Seligson 2004). Resulta singular, por decir lo menos, que la población boliviana participe y exija más de sus gobiernos

²⁶ En 1994 (Bolivia) y en el 2003 (Nicaragua).

²⁷ Los ciudadanos también pueden solicitar que dichas transferencias sean retenidas.

municipales pero a la vez esté menos satisfecha con la gestión de los mismos.

En general, parece ser que el uso de mecanismos de participación a nivel local depende sustancialmente de la capacidad de la población para organizarse y utilizar esos espacios y del grado en que les son abiertos por las autoridades (Fox 1996, 2002, Larson 2005b). Existen también numerosos mecanismos informales de participación que la ciudadanía puede utilizar como los patronatos en Honduras. Sin embargo, dichos mecanismos pueden tener consecuencias negativas como cuando las elites locales consideran que el gobierno local es de su patrimonio y utilizan la autoridad municipal en beneficio propio. Asimismo, existe temor entre los grupos ciudadanos respecto a que los espacios formales diseñados “desde arriba” sean manipulados y controlados por las autoridades locales. En Guatemala, en particular, los grupos indígenas temen que estos espacios políticos socaven las instituciones indígenas de gobernanza local, que las consideran más apropiadas desde el punto de vista cultural.

3. La descentralización en el marco político nacional

No hay duda que la descentralización es más prioritaria en algunos países que en otros. Ello depende de la correlación de fuerzas entre las tendencias

descentralizadoras y sus oponentes, que a su vez pueden variar de sector en sector, incluyendo actores del gobierno central, asociaciones municipales gubernamentales, organismos donantes y grupos ciudadanos, así como movimientos sociales.

En general, en todos los países estudiados, los procesos de descentralización empezaron con la provisión por parte de los gobiernos municipales de algunos servicios básicos, como servicios de agua potable y sanitarios, almacenamiento de desechos sólidos y mantenimiento de caminos (AID 2004). Paralelamente, muchas veces se han invertido esfuerzos en la descentralización de los sectores de salud y/o educación. La administración de los fondos sociales, que con frecuencia contempla importantes inversiones en infraestructura, ha sido descentralizada en forma importante sólo en Bolivia aunque también se han dado pasos en todos los otros países, con excepción de Brasil. Con frecuencia, la descentralización de la gestión de recursos naturales es lenta en relación a estos otros sectores.

También es importante considerar las características de los procesos de descentralización en cada una de las áreas arriba mencionadas. Aún en los sectores de salud y educación, por ejemplo, ella varía significativamente de un país al otro. En Guatemala y Nicaragua, las descentralizaciones en el sector educación han otorgado poderes a grupos

de padres y madres de familia. En Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1994 transfirió nuevas responsabilidades a los gobiernos municipales en las áreas de educación, salud y caminos vecinales, mientras que en Brasil los gobiernos municipales reciben transferencias automáticas que les permiten administrar los servicios de salud y educación a nivel local. En contraste, en Honduras no se ha promovido una descentralización en el sector salud o educación, y ella tampoco está contemplada en el futuro.

El tipo de funciones que se descentraliza también varía de país en país. Por ejemplo, en lo que respecta a los recursos naturales, hemos identificado pocos procesos de descentralización que otorguen poder de toma de decisiones sobre el uso comercial de bosques. Las experiencias más salientes no las brindan los gobiernos municipales sino más bien niveles más altos de gobierno. Por ejemplo, el estado de Acre, en Brasil, ha negociado convenios con IBAMA para asumir algunas de sus funciones allí; por su parte, el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua de 1987 faculta a los gobiernos regionales autónomos a manejar sus recursos naturales, aunque el gobierno central se

resistió a reglamentar la ley hasta el año 2003. En Honduras, la administración de los ejidos forestales está a cargo de los gobiernos municipales mientras que en Bolivia, algunas municipalidades tienen a su cargo la asignación de algunas concesiones de pequeña escala en las reservas forestales municipales. En todos estos casos, el aprovechamiento de madera está sujeto a la aprobación del organismo central correspondiente.

Tres de los cinco países han aprobado leyes o políticas de descentralización: Honduras, Guatemala y Bolivia. En todos, las estrategias reconocen el vínculo entre la descentralización y el alivio a la pobreza, pero sólo Bolivia ha incorporado a los gobiernos municipales en su estrategia de reducción a la pobreza. En Guatemala y Bolivia, las estrategias contra la pobreza y otros documentos de planificación del gobierno reconocen el papel que los bosques o recursos naturales pueden desempeñar en el alivio a la pobreza²⁸. En Bolivia específicamente, la estrategia de reducción a la pobreza ha identificado, entre sus prioridades, la creación de pequeñas y medianas empresas, incluyendo el acceso a los recursos naturales, pero curiosamente, los bosques no son mencionados de manera explícita.

²⁸ Esto contrasta con las políticas forestales, mencionadas anteriormente, que no reconocen este vínculo.

5. Las políticas forestales y los procesos de descentralización en la práctica

Las nuevas políticas forestales y/o leyes aprobadas en Guatemala, Nicaragua y Bolivia, y en proceso de ser sancionadas en Brasil y Honduras, demuestran un gran interés en asegurar prácticas de gestión forestal sostenibles y la mayoría trata, al mismo tiempo, de incrementar los beneficios de los recursos forestales para los usuarios locales. Muchas de dichas leyes han sido aprobadas dentro de un marco institucional descentralizado, subrayando por lo tanto, el papel de los gobiernos municipales en la gestión de los recursos naturales (véase Cuadro 1); las funciones y los recursos que se les asigne, hoy o en el futuro, varían de país en país. Esta sección discute las normas y regulaciones que resultan de las nuevas leyes forestales y examina sus vínculos principales con la descentralización en la asignación de funciones y recursos financieros.

1. Nuevas reglas de juego en el uso de los recursos forestales

Varios aspectos deben ser considerados en lo que respecta a las nuevas regulaciones que gobiernan la gestión forestal: la definición de los derechos de uso forestal, las normas para la gestión forestal, los sistemas de patentes, y los mecanismos de fiscalización e incentivos para promover la regeneración de bosques y plantaciones. Si bien las regulaciones se diferencian entre países, también hay muchas semejanzas, dado que la mayor parte de normas han sido formuladas dentro de un paradigma común de gestión forestal sostenible.

La distribución de los derechos forestales en los cinco países ha sido discutida más arriba. Estos incluyen concesiones a tierras nacionales, diferentes mecanismos relacionados a los ejidos y

Cuadro 1
El papel de los gobiernos municipales en la gestión forestal

País	¿Ingresos por concepto de impuestos de aprovechamiento?	¿Aprobación de permisos/concesiones en la nueva ley	¿Propietarios?	¿Supervisión?	¿Provisión/venta de servicios?	¿Oficinas Forestales Municipales?
Brasil	En la nueva ley, por primera vez, (pendiente)	Las concesiones formales han sido aprobadas en la nueva ley	Sólo de áreas protegidas, aunque los gobiernos del estado son dueños de los bosques	No, pero gradualmente se la está delegando a los gobiernos estatales	Sólo algunas municipalidades ofrecen asistencia técnica para la agroforestería	Oficinas ambientales pero en muchos casos no contemplan el manejo de recursos naturales
Bolivia	Sí, el 25% de aprovechamiento y 25% de permisos de desmonte por ley, 14-21% respecto al total de patentes de aprovechamiento en la práctica (1998-2003)	Sólo en áreas declaradas como reservas forestales municipales que consisten de hasta el 20% de bosques públicos dentro de las jurisdicciones municipales	No, pero una parte de las reservas forestales municipales es distribuida como concesiones forestales a ASLs	Sí, por ley, control y supervisión de responsabilidades: inventario de recursos forestales dentro de las jurisdicciones municipales	Sí, principalmente a las ASLs, pero ocasionalmente a pequeños propietarios y comunidades indígenas como resultado de una demanda específica	Sí, en 110 municipalidades con recursos forestales, pero en la práctica existe una gran diversidad de capacidades
Honduras	Sí, 1% en la mayoría de áreas, 10% en las áreas afectadas por el Huracán Mitch, 20% sobre una base experimental	Sí, por ley pero en la práctica sólo por contrato o en ejidos	Sí, ejidos, estimados en aproximadamente 30% de los bosques; en estas áreas pueden decidir a quién entregarle bosques y si se aprovechan o no	Sí por ley pero en la práctica sólo por contrato	Sí, por contrato con la COHDEFOR	Sólo ocasionalmente
Guatemala	Sí, 50%, pero más mediante los programas de incentivos a la reforestación	No, aunque con frecuencia, las OFIMs administran permisos domésticos	Sí, en algunos ejidos, pero subsisten problemas de tenencia con comunidades indígenas (área total de tierras comunales y municipales estimada en 23% de los bosques)	Sí, por acuerdo con el INAB	Sí, en algunos casos es una fuente importante de ingreso para la OFM	Sí, en un tercio de las municipalidades, programa oficial de apoyo mediante Boscom/INAB
Nicaragua	Sí, 25%-35%, en las regiones autónomas, 25% a gobiernos regionales, 25% a comunidades indígenas	Opinión sobre todos los contratos; los gobiernos regionales autónomos deben aprobar todos los contratos	Sí, pero sólo quedan áreas pequeñas, aunque las municipalidades pueden adquirir tierras para áreas protegidas	Por ley, sólo por contrato; gobiernos autónomos regionales sí	Sólo en casos excepcionales	Sólo ocasionalmente; son más comunes las oficinas ambientales que el personal forestal

derechos de propiedad privada. En la actualidad, todos los países contemplan la figura de las concesiones forestales, excepto Brasil, aunque la nueva ley de concesiones forestales incluye este tipo de derecho. Nicaragua no cuenta con concesiones²⁹ en la actualidad. En Bolivia, una parte de las reservas forestales municipales es distribuida como concesiones forestales a las ASLs. En Honduras, las concesiones representan el mecanismo principal mediante el cual los usuarios forestales comunitarios obtienen acceso tanto a los bosques nacionales como a los bosques ejidales (o municipales) mientras que en Guatemala existe un tipo de concesión forestal social en tierras nacionales: las concesiones comunitarias del Petén. En otras partes del país, la administración de los ejidos depende de las circunstancias históricas particulares, ya que fueron creados originalmente para el uso comunal de poblaciones indígenas. Por lo tanto, algunos son reconocidos como propiedad municipal mientras que otros no lo son.

Cabe destacar también que en todos los países hay bosques privados, tanto individuales como comunales. La propiedad comunitaria está más desarrollada en Bolivia que en los otros países, aunque Nicaragua ha empezado recientemente un proceso de titulación en dichas áreas. En todos los países y

regímenes de propiedad, las normas que regulan el uso comercial de madera exigen la aprobación de un plan de manejo por la entidad forestal nacional que autoriza los volúmenes y las áreas de aprovechamiento. Sólo en el caso de Guatemala, las regulaciones exigen permisos para usos de subsistencia o no comerciales, aunque no necesitan de planes de manejo.

Existen algunas diferencias a la hora de distinguir los diversos tipos de operaciones forestales. Por ejemplo, en Guatemala hay planes de manejo forestal simplificados para áreas forestales menores a 45 hectáreas. En Nicaragua, el Instituto Forestal ha establecido tres rangos de aprovechamiento comercial: fincas con áreas boscosas menores a 10 hectáreas, fincas con más de 10 hectáreas de bosque y áreas de bosque no fragmentado. Los requisitos para la aprobación de los planes de manejo aumentan según el área en cuestión. Por ejemplo, el primero sólo necesita un plan de reposición forestal, el segundo, un plan mínimo de manejo forestal y el tercero, un plan general de manejo con planes operativos anuales. En Bolivia, si bien es necesario elaborar planes de manejo y planes operativos para todas las propiedades y concesiones privadas, existen normas específicas en el caso de las concesiones

²⁹ La última concesión fue declarada ilegal por una corte internacional porque fue otorgada en tierras indígenas sin haber seguido los canales legales apropiados. El veredicto ordenó al gobierno de Nicaragua a aprobar una ley que garantizara el derecho de las comunidades indígenas y étnicas a sus territorios ancestrales.

forestales, propiedades privadas con áreas menores a 200 hectáreas y comunidades indígenas, así como en el caso de aprovechamientos en áreas menores a las 3 hectáreas. Estos mecanismos diferenciados han sido introducidos para distinguir las operaciones comerciales de las no comerciales y las pequeñas de las grandes.

En ocasiones, los pequeños propietarios pueden verse afectados por las normas que regulan el uso de recursos forestales, en especial aquellos que no ostentan un título legítimo de propiedad. La mayoría de las regulaciones forestales no permiten la aprobación de un plan de manejo forestal en tierras sin titular, dificultándoseles a los pequeños propietarios la venta de recursos en forma legal. Esta situación es particularmente evidente en Brasil, ya que muchas comunidades tradicionales y pequeños propietarios locales carecen de derechos, aunque algunas normas han sido aprobadas para formalizar las operaciones forestales de pequeña escala en la Amazonia. Aún cuando cuenten con derechos plenos sobre su propiedad, la inversión de capital necesaria para elaborar los planes de manejo y los costos de transacción relacionados a su aprobación, les hace difícil a ellos y las comunidades indígenas, llevar a cabo operaciones forestales comerciales. En muchos casos, estos grupos no tienen otra alternativa que entrar en acuerdos con las empresas madereras para financiar tales iniciativas.

Las patentes de aprovechamiento también varían en función del país. En Bolivia, hubo un cambio drástico en la patente pues ahora se paga por superficie en lugar de volumen, un monto que originalmente era de US\$ 1 por hectárea de la superficie aprovechada. Esto ha tenido consecuencias importantes. Por un lado, redujo en forma significativa el área de concesiones forestales y promovió un manejo más integral del bosque; por otro, disminuyó la corrupción en la recolección de patentes. El monto de la patente fue reducido en el 2003 debido a que un grupo importante de concesionarios no cumplieron con los pagos, resultando en deudas acumuladas. Hoy, la patente no se aplica al área total de la concesión sino más bien al área intervenida anualmente. En Guatemala, Nicaragua y Honduras, las patentes forestales aún se aplican al volumen aprovechado. Por ejemplo, en Guatemala es equivalente al 10% del valor de la madera en pie, mientras que en Nicaragua al 6%. No hay duda que es mucho más fácil manipular los pagos y que haya corrupción bajo un sistema basado en el volumen.

En general, la aplicación de las normas forestales es problemática en todos los países. Ello sucede no sólo porque los organismos forestales nacionales carecen de la capacidad operativa necesaria para monitorear el manejo y el cumplimiento de los planes de manejo forestal sino también porque, en algunos casos, las normas son simplemente poco realistas

y, en otros, no logran regular la ocupación de las fronteras agrícolas y el uso y conversión de los bosques. En lo que se refiere a la implementación de normas, algunos países como Nicaragua y Guatemala han creado la figura del regente forestal, es decir, se contrata a un profesional especializado en el ámbito forestal para diseñar y supervisar los planes de manejo. Sin embargo, los regentes forestales pueden recibir sobornos o ser manipulados y, en ningún caso significa su presencia que la supervisión del instituto forestal sea innecesaria. El problema de la colonización espontánea de la frontera agrícola es particularmente serio en Brasil pero afecta también a todos los países estudiados.

El resultado, como se lo mencionó antes, es un alto grado de ilegalidad, tanto en el aprovechamiento de la madera como en la conversión forestal. En realidad, es muy probable que sea más rentable aprovechar bosques sin permisos o licencias y por lo tanto, sin cumplir con las prácticas de aprovechamiento exigidas, que llevar a cabo estas actividades cumpliendo con las regulaciones forestales vigentes.

2. El papel de las oficinas forestales municipales (OFMs)

Las unidades forestales municipales, o cualquiera sea el nombre que ellas adopten en cada país, se están convirtiendo en actores claves de la

gestión forestal local. Cerca de un tercio de las municipalidades en Guatemala (116) y un número similar en Bolivia (110) cuentan con una oficina forestal o ambiental, aunque no todas estén funcionando en la actualidad. Aproximadamente dos tercios de las municipalidades de Nicaragua han establecido Comisiones Ambientales Municipales, foros de carácter deliberativo conformados por representantes del gobierno, la ciudadanía y ONGs para discutir cuestiones ambientales y referidas a los recursos forestales. Si bien no hay datos disponibles, muchas cuentan con una oficina que se ocupa de los problemas ambientales o de recursos naturales así como de proyectos. De manera similar, las municipalidades de Honduras disponen de oficinas técnicas que tienen a su cargo las actividades forestales o la gestión de los recursos naturales. En Brasil, varias municipalidades han creado secretarías ambientales, aunque la mayor parte sólo funciona en áreas urbanas.

Como se mencionó antes, las municipalidades desarrollan diversas actividades relacionadas con el sector forestal. Sin embargo, muchas decisiones importantes referentes a la asignación y el uso de los recursos forestales aún se toman en niveles centrales de gobierno. En Guatemala y Bolivia, las municipalidades monitorean la extracción ilegal y la conversión forestal, desarrollan viveros y promueven la reforestación, que en el caso de Guatemala consiste

principalmente en la promoción y participación en el programa PINFOR. En algunos casos, las oficinas forestales municipales otorgan permisos de aprovechamiento doméstico y de desmonte para agricultura de pequeña escala. En Nicaragua, las municipalidades deben revisar y emitir opinión acerca de todas las solicitudes de aprovechamiento bajo su jurisdicción, y aunque entre sus atribuciones no figuran las de monitoreo, han asumido por iniciativa propia y/o mediante programas de protección ambiental, la mayoría de actividades antes mencionadas. Asimismo, algunas tienen a su cargo la prevención y control de incendios, la protección de cuencas y el establecimiento de áreas protegidas. En Honduras, la participación de las municipalidades varía enormemente: si bien algunas han asumido la mayor parte de las actividades mencionadas, es más probable que aquellas con ejidos cuenten con una oficina forestal, aunque su función principal sea la de negociar con empresas madereras.

En Bolivia, los gobiernos municipales desempeñan un papel importante en la administración de una parte de los bosques públicos –las reservas forestales municipales– y brindan servicios forestales a los grupos locales que tienen acceso a concesiones forestales. En algunos casos, como resultado de las demandas de campesinos y/o comunidades indígenas, las unidades forestales municipales han tenido que

ampliar sus actividades para incluir a estos grupos de usuarios. Este esquema institucional es nuevo y por lo tanto, enfrenta una serie de dificultades y limitaciones. No obstante, el mismo ha probado ser eficaz en tanto ha mejorado el acceso de grupos sociales, que anteriormente se encontraban en situación de marginalidad, a los recursos forestales.

En todos los países, muchas de las municipalidades están elaborando planes de ordenamiento territorial que contemplan la identificación de los mejores usos potenciales del suelo y la planificación espacial de actividades económicas. En algunos casos, como por ejemplo, Cotzal en Guatemala e Ichilo y Sara en Bolivia, los gobiernos municipales están formulando políticas forestales municipales; estos procesos participativos representan mecanismos importantes de participación ciudadana en el sector forestal. Sin embargo, no han logrado incluir estas iniciativas forestales dentro de los procesos de planificación de las municipalidades, y en general no cuentan con recursos financieros suficientes como para poner en marcha las políticas forestales. La Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) creó la Secretaría de Recursos Naturales y diseñó, con apoyo de ONGs internacionales, una estrategia forestal regional. Hoy, dicha estrategia está siendo utilizada en las negociaciones con los gobiernos centrales y locales para articular actividades

e iniciativas institucionales, aunque persiste cierto cuestionamiento en torno al compromiso del gobierno central, en este caso, el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) para colaborar con las autoridades regionales.

Cabe destacar que en todos los países, los gobiernos municipales pueden suscribir acuerdos con los organismos forestales nacionales para ampliar sus funciones hacia áreas que originalmente no estaban contempladas en la ley forestal. Este es el caso de Honduras, Nicaragua, Bolivia y Brasil. En Guatemala, la normatividad prohíbe específicamente la descentralización de la toma de decisiones sobre los bosques, aún mediante acuerdos específicos. En Bolivia, la Superintendencia Forestal ha suscrito acuerdos de colaboración con algunas municipalidades para transferir ciertas responsabilidades como emitir permisos para operaciones forestales de pequeña escala y vigilar la recaudación de las patentes forestales. En Brasil, IBAMA ha suscrito convenios para transferir ciertas funciones a varios estados amazónicos. En Nicaragua, la nueva ley forestal deja abierta la posibilidad de firmar este tipo de acuerdos, pero a la fecha, ninguno ha sido suscrito. Dichos convenios son también usuales en Honduras, pero no todos involucran la participación de los gobiernos municipales; por ejemplo, algunos han sido firmados por ONGs u asociaciones de usuarios forestales.

3. Recursos municipales para la gestión forestal

El monto de recursos que los gobiernos municipales reciben para invertir en actividades vinculadas al manejo de los recursos naturales es bastante desigual. Esto se hace evidente en la distribución de los impuestos por aprovechamiento. En Honduras, por ejemplo, los gobiernos locales reciben un 1% a nivel nacional, 10% en áreas afectadas por el Huracán Mitch y 20% en cuatro regiones sobre una base experimental. A la mayor parte de los gobiernos municipales de Nicaragua se les transfiere el 35% de los impuestos recaudados, mientras que en el caso de las regiones autónomas, el 25% de los fondos está distribuido en partes iguales entre instituciones del gobierno nacional, regional y municipal así como la comunidad donde tiene lugar el aprovechamiento. En Guatemala, los gobiernos municipales reciben el 50% de los impuestos sobre el valor de la madera que cobra el gobierno para licencias de aprovechamiento forestal, aunque hay algunos que reciben montos mayores mediante el programa de incentivos a la reforestación. En Bolivia, los montos desembolsados a los gobiernos municipales deberían alcanzar el 25% por concepto de patentes de aprovechamiento forestal y de desmonte; sin embargo dichos montos han venido disminuyendo desde que el sistema de patentes forestales sufriera algunos ajustes debido a la inclusión de una tarifa

de regulación forestal que se le destina íntegramente a la Superintendencia Forestal.

La distribución de las patentes forestales varía en función del país estudiado; no obstante, es también importante analizarla dentro de cada uno de los países. Por ejemplo, en Bolivia, entre 1997 y 1999, apenas 30 municipalidades recibieron el 80% del total de los recursos obtenidos por concepto de patentes forestales (Pacheco 2005). En Nicaragua, en el año 2003, un departamento y una región autónoma se hicieron acreedoras a más del 50% de los impuestos. Esto demuestra que las áreas con mayores recursos forestales son también las que generan mayores impuestos. Por lo tanto, si sólo existe una única fuente de financiamiento en el sector forestal, estas municipalidades estarán en mejores condiciones de contribuir al desarrollo eficaz y la conservación del sector forestal³⁰.

A nivel municipal, la participación de las organizaciones de base en el control de las autoridades locales y sus decisiones así como en la definición de prioridades de política es más retórica que real, en especial en el sector forestal. Las Comisiones Ambientales Municipales en Nicaragua son el principal mecanismo para la participación ciudadana

sobre temas forestales, aunque no siempre han probado ser efectivos. Ninguno de los otros países cuenta, a nivel local, con foros específicos para la participación ciudadana en estos temas. No obstante, en Honduras se han identificado importantes novedades de gestión a nivel local, particularmente en lo que se refiere a los temas de conservación. En Guatemala, se conformó una Mesa de Concertación a nivel regional en Las Verapaces con tanto éxito que el INAB está fomentando la formación de mesas similares en otras regiones del país. En Bolivia, a pesar de los importantes mecanismos de participación creados a nivel municipal, en especial para la planificación, no existe un foro formal que promueva la participación en los debates referentes al sector forestal.

4. Iniciativas locales para el uso de recursos forestales y la conservación

La intervención de los gobiernos municipales en los bosques y el sector forestal en América Latina depende no sólo del modelo de descentralización vigente sino también de un conjunto de factores que los lleva a emprender dichas iniciativas. Estos factores han sido identificados y evaluados (Andersson 2003, Larson 2003, Pacheco

³⁰ No obstante, las actividades forestales, particularmente las actividades de conservación, también son financiadas por ONGs así como organismos y proyectos internacionales y gubernamentales. Asimismo, hay oficinas ambientales en muchas zonas urbanas, donde la base tributaria facilita tales inversiones.

2004) e incluyen, entre otros, la economía política de las municipalidades, el grado en que la población local depende de los recursos forestales para ganarse la vida y la naturaleza de las relaciones de poder a nivel local. El tipo de intervención municipal en el sector forestal puede ser caracterizada por lo menos en tres escenarios diferentes. En el primero, el gobierno municipal es el propulsor de iniciativas que tienen como objetivo promover el uso y conservación de los recursos naturales. En el segundo, encontramos un tipo de co-manejo, donde participan municipalidades, organizaciones privadas y usuarios forestales. En el tercero, los gobiernos municipales están simplemente ausentes y son otros los actores que desempeñan un papel prominente en la promoción y el apoyo de las iniciativas de manejo forestal sostenible³¹.

Existen varios casos en que los gobiernos municipales han tomado las riendas para mejorar las condiciones del uso de los recursos forestales y la conservación, aunque ello ha sido posible gracias al apoyo de organismos financieros internacionales, ONGs e incluso institutos nacionales o ambientales. En Guatemala, la municipalidad de Sayixché administra su bosque certificado por el FSC en el ejido municipal. En Ni-

caragua, el gobierno municipal de Bonanza siempre ha tenido una visión conservacionista y en este sentido, ha tratado de proteger la reserva de la biosfera ubicada dentro de sus fronteras y los intereses de la población indígena que allí vive.

Varios proyectos han desempeñado un papel importante, lo que ha aumentado tanto la capacidad del gobierno municipal como el interés en la gestión sostenible, resultando en iniciativas conjuntas de todo tipo. El Proyecto para el Fortalecimiento de Bosques Municipales y Comunales (BOSCOM) del INAB de Guatemala tiene como objetivo el desarrollo y capacitación de los gobiernos municipales en la gestión forestal así como la promoción del manejo forestal comunal entre comunidades indígenas. BOSCOM ahora coordina con otros proyectos similares, como la Red de Ambiente y Recursos Naturales Renovables de Huehuetenango, el Proyecto ProBosques HELVETAS y el proyecto de Manejo Integrado de Bosques (MIBOSQUE) para desarrollar actividades tendientes al fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal.

En Brasil, el Proyecto de Gestión Ambiental Integrada (PGAI), con apoyo

³¹ Un cuarto escenario, por supuesto, es aquel en que el gobierno municipal o los actores principales dentro del mismo socavan, activa o pasivamente, buenas prácticas de manejo, con frecuencia debido a intereses personales en el aprovechamiento, la conversión forestal o corrupción. El tipo de iniciativas emprendidas en los otros tres escenarios parecen ser los mejores antídotos contra dichas prácticas, especialmente cuando aumentan la capacidad local (tanto de los ciudadanos como del gobierno), la responsabilidad, la transparencia, los flujos de información, etc.

de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) ha permitido desconcentrar algunas funciones de la agencia ambiental federal IBAMA a nivel estatal, creando y fortaleciendo instituciones ambientales en cada estado, principalmente Pará, Amazonas y Acre. En Bolivia, se han impulsado varias iniciativas de apoyo a los gobiernos municipales para desarrollar planes de ordenamiento territorial municipales y formular políticas forestales, como en Santa Rosa del Sara, con el apoyo del Programa de Desarrollo de las Provincias de Ichilo y Sara (PRODISA). Por su parte, las municipalidades de Bolpebra y Filadelfia, con el apoyo del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), también están promoviendo la creación de un área de conservación municipal como elemento central de sus programas de desarrollo. En Honduras, gracias a una alianza entre la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) y 35 gobiernos municipales se desarrolló un programa para la prevención y combate de incendios forestales. También hay experiencias importantes como los "Pactos por la Conservación", una iniciativa emprendida por los gobiernos locales y la sociedad civil de Catacamas y Dulce Nombre de Culmí.

Otras iniciativas tienen como objetivo reconciliar la gestión sostenible con las metas de desarrollo. Por lo general, son impulsadas por actores de la sociedad civil, movimientos sociales y ONGs y en ocasiones, involucran complejas redes de colaboración entre el ámbito local e internacional. Por ejemplo, en Nicaragua se han creado varias empresas comunitarias. La empresa indígena Limi-Nawah está estableciendo empresas forestales comunitarias en 16 comunidades misquitas y suma-mayangna de la RAAN. Por su parte, la comunidad indígena de Layasiksa, ha creado, con apoyo del WWF, una empresa forestal comunitaria que logró obtener la certificación de su madera por el Consejo de Manejo Forestal (FSC). Finalmente, la Cooperativa de Silvicultores de Bonanza (COOSBA) está tratando de levantar una industria maderera local en Bonanza. Existen iniciativas similares en otros países. En Bolivia, por ejemplo, se han creado varias asociaciones forestales comunitarias como la Asociación Forestal Indígena de Guarayos (AFIG), que articula las operaciones forestales de varias comunidades y COINACAPA, una cooperativa de pequeños propietarios dedicados a la recolección, el procesamiento y la exportación de castaña.

6. Los grupos que dependen del bosque, la descentralización y los medios de vida

Los grupos que dependen del bosque enfrentan numerosos obstáculos en lo referente al acceso y manejo de los recursos forestales. Dado que la descentralización incide en las relaciones de gobernanza, ella tiene impactos, tanto directos como indirectos, sobre algunos de esos obstáculos, aunque no en todos, así como en los mercados. Esta sección aborda un conjunto de cuestiones relacionadas al bosque que afectan a los grupos que dependen de él para luego revisar las barreras de acceso más comunes. Luego sigue una discusión del papel de la descentralización. La sección finaliza con una breve evaluación de los efectos de la descentralización sobre los grupos marginados en los países estudiados.

1. Los conflictos del bosque y barreras de acceso

Tenencia de la tierra

Sin lugar a dudas, la tenencia de la tierra es uno de los problemas o variables centrales que afectan a los grupos rurales pobres. Aunque todos los países enfrentan problemas de distribución de tierras, titulación, demandas sobrepuertas, etc., las cuestiones específicas o conflictos que inciden sobre el sector forestal y los grupos que dependen del bosque varían en función del país.

En términos generales, los derechos de tenencia afectan la seguridad y el acceso al bosque. Si bien en todos los países, los propietarios de tierra son

ahora también propietarios de sus bosques, en Honduras, la legislación forestal establece que dichas tierras no son susceptibles de titulación a favor de particulares³². Por ello, la gran mayoría de los bosques del país pertenecen a los gobiernos nacionales o municipales. Los grupos comunitarios, campesinos pobres e incluso algunos grupos indígenas (aunque por ley, éstos últimos deberían recibir títulos) deben negociar el acceso con estos propietarios estatales y, con frecuencia, competir con las empresas madereras.

En Guatemala, los principales problemas se refieren a la desigualdad extrema en la tenencia de la tierra, las mismas que resultan de políticas históricamente anti-indígenas. Este hecho, la guerra reciente y la actual discriminación –junto a la falta de esfuerzos para hacer frente a las raíces de la desigualdad– dan forma al contexto socioeconómico y político y por lo tanto, inciden sobre las políticas de recursos naturales y la reacción que ellas generan. Al igual que en otros países, la administración forestal implica la imposición de mayores controles sobre el aprovechamiento comercial de madera, aunque Guatemala también ha realizado esfuerzos por regular el aprovechamiento doméstico de leña. Estos controles se suman al temor que tienen los pueblos indígenas de perder sus tierras y al rechazo cultural

hacia el aprovechamiento de madera, los cuales son poco entendidos por los tecnócratas y los profesionales del sector forestal. Las relaciones desiguales de tenencia y el predominio de minifundios entre los pobres rurales, también han dificultado la capacidad de la población indígena de participar en el principal programa de reforestación nacional, debido a las estipulaciones referidas a la extensión de áreas.

En Nicaragua, donde el Estado posee reducidas áreas forestales fuera de las áreas protegidas, los principales problemas de tenencia incluyen la falta de títulos debidamente inscritos (aunque se aceptan ahora otros documentos que justifican la posesión de la tierra para las actividades de aprovechamiento), demandas sobrepuestas y la invasión de áreas protegidas. El problema más serio enfrentado por los grupos que dependen del bosque es, probablemente, la invasión de tierras indígenas, por lo general bosques, por parte de colonos. Si bien en ocasiones, los grupos indígenas disponen de títulos históricos o títulos de reforma agraria para una parte o todas sus tierras, la titulación de los territorios indígenas es central en la lucha por los derechos indígenas en Nicaragua y se la considera un componente importante en el proceso para proteger sus fronteras de la invasión de terceros. En la práctica, sin embargo, es

³² En contraste, la legislación agraria, sí permite dicha titulación.

poco lo que se ha logrado para resolver los problemas de colonización.

En Brasil, la falta de claridad en la tenencia de la tierra ha sido uno de los catalizadores de la deforestación y el aprovechamiento ilegal. El uso de títulos falsos para probar la propiedad de la tierra es una estrategia usada con frecuencia por los madereros y ganaderos para aumentar sus posesiones. Además de las consecuencias para el medio ambiente, la apropiación masiva de tierras también genera o exagera los conflictos entre estos actores y los pequeños propietarios. En años recientes, dichos conflictos han sido particularmente serios en áreas productoras de caoba en el centro del estado de Pará y a lo largo de la carretera BR 163. Los conflictos por la tierra en el Brasil han estado íntimamente relacionados con la construcción de carreteras (véase Margulis 2004) o la pavimentación de las mismas, como en este caso, debido a las expectativas de rápidos aumentos en los precios de tierra y mejor acceso a los recursos naturales.

En Bolivia, los problemas de tenencia de la tierra vienen siendo enfrentados a través de la puesta en marcha de un programa de saneamiento que tiene como objetivo legitimar los derechos de propiedad de los actores rurales, incluyendo territorios y comunidades indígenas así como propiedades privadas de diferente tamaño. Si bien aún quedan por titular la mayor parte de tierras porque este proceso ha sido

exageradamente lento (definiendo las fronteras, resolviendo demandas sobrepuestas, etc.), cerca de 20 millones de hectáreas han sido demandadas por pueblos indígenas –y todavía no se sabe que porción de estas áreas que serán tituladas efectivamente en su favor– 2.8 millones son ocupadas por pequeños colonos y cerca de dos millones por comunidades agroextractivas. Además, se han otorgado concesiones en bosques públicos a empresas madereras (5.3 millones), madereros de pequeña escala (alrededor de un millón) y 2.5 millones de hectáreas podrían ser otorgadas como concesiones de no maderables. Aproximadamente 14.5 millones de hectáreas de tierras públicas han sido declaradas como áreas protegidas. Como en otros países, también hay problemas de demandas superpuestas, invasión de tierras indígenas y de áreas protegidas.

La distribución de tierras tiene impactos directos a nivel local sobre las relaciones sociales y por lo tanto, sobre las relaciones de gobernanza, mediante la distribución de poder y autoridad. Si bien se necesita mayor investigación comparativa, al parecer, las áreas de colonización con una distribución de tierras más equitativa tienden a tener gobiernos locales más democráticos y participativos en lo que se refiere a la política local. Lo contrario ocurre cuando la distribución de tierras es desigual: las relaciones con el Estado muestran una tendencia hacia el clientelismo.

La conservación como mecanismo de exclusión

Aunque la conservación y el desarrollo no necesariamente suponen metas contradictorias, las ideologías de la conservación, particularmente las propuestas, o incluso las impuestas por organismos de conservación internacionales, presentan por lo general políticas tendientes a la exclusión. Esto es evidente en Honduras y Nicaragua, donde una combinación de factores ha resultado en importantes iniciativas que exigen una veda forestal³³. Dichos factores incluyen la percepción de que el aprovechamiento de madera está fuera de control y en manos de mafias corruptas y que la explotación maderera rampante se debe a la escasez de agua. En Honduras, esto ha llevado a la conformación en el departamento de Olancho, uno de los más pobres y con mayor aprovechamiento forestal del país, de la Marcha por la Vida que, en varias ocasiones, ha movilizó a miles de ciudadanos a marchar hacia la capital para demostrar su apoyo a una veda nacional. En Nicaragua, la idea de declarar una veda forestal ha surgido de grupos de ciudadanos así como de representantes de los gobiernos municipales, la

Asamblea Nacional y el gobierno de la Región Autónoma de la Costa Atlántica Norte³⁴.

Al igual que Honduras y Nicaragua, en Brasil, las ONGs internacionales también promueven algunas prácticas de exclusión. El concepto de parques como áreas despobladas no puede ser aplicado tan fácilmente al contexto local, ya que incluso en un territorio de extensiones tan importantes como la Amazonia, prácticamente no existe tierra que no haya sido reclamada por pueblos indígenas, extractivistas o pequeños propietarios. Por otro lado, las elites también hacen uso de una retórica desarrollista para acusar a los ambientalistas de impedir el desarrollo del país al limitar la expansión de la ganadería y la explotación maderera. Se trata pues de un escenario bastante particular, donde el sector más vulnerable de la población rural se halla atrapado en el fuego cruzado de un conflicto polarizado entre el discurso conservacionista y el de desarrollo. Las reservas extractivistas fueron propuestas como una opción para sobrellevar dicha diferencia, pero más de una década después de su creación, aún no existe consenso si es que han logrado cumplir con su

³³ Existe una diferencia notable entre estos países y el Petén de Guatemala, donde grandes áreas manejadas por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas han sido contratadas por concesiones forestales comunitarias. Sin embargo, la razón es histórica y tiene que ver con la coyuntura particular y las opciones disponibles durante el período en que las concesiones fueron negociadas. Las comunidades lograron presentarse como "el mal menor" entre las empresas madereras (Gómez y Méndez).

³⁴ Una ley de veda fue aprobada por la Asamblea Nacional a finales de 2005, poco antes de que este documento entrara a la imprenta. No obstante, queda pendiente una discusión detallada de sus cláusulas.

objetivo. Asimismo, los defensores del modelo de desarrollo, basado en las fuerzas libres del mercado, aún consideran que las reservas representan un impedimento al crecimiento económico de la frontera agrícola.

Otro problema común con las acciones de conservación es la falta de inclusión de los gobiernos municipales. En algunos casos, son los mismos gobiernos municipales los que rechazan la creación de áreas protegidas, a menos que puedan identificar beneficios específicos, como ingresos generados por concepto de turismo o la conservación de provisión de agua. Pero en otros casos, los gobiernos centrales y los proyectos de conservación prefieren ignorar a los gobiernos municipales o no son capaces de identificar un papel a largo plazo para estas autoridades locales, prefiriendo crear en su lugar comités paralelos para el manejo de áreas protegidas.

En el caso de Guatemala, la conservación no es tanto una ideología impuesta por los organismos de conservación. En realidad, muchos pueblos indígenas rechazan el aprovechamiento de madera por diversas razones. Algunas son de tipo cultural, en el sentido que los mayas históricamente se han identificado con el mundo de la naturaleza y tomaban "sólo lo que necesitaban", después de haber realizado sus

ceremonias y ritos. Muchos líderes indígenas han emprendido esfuerzos por reafirmar esta identidad cultural maya. Otras razones son más bien de índole político³⁵, en el sentido que, por lo general, la población pobre identifica el aprovechamiento de madera, ya sea con ciertos privilegios y/o corrupción y muchos vinculan éstos con el abuso al que han sido sometidos durante siglos.

Acceso a los activos

Los problemas de tenencia de la tierra antes mencionados son uno de los aspectos que inciden en el acceso a los recursos forestales para los grupos marginados. Después de todo, el derecho legal de acceso a los recursos constituye un primer paso para actuar en nombre de ese derecho y en realidad, adquirir el recurso o beneficiarse de él. Pero aún cuando se cuente con todas las garantías, ya sea mediante títulos o derechos concesionarios seguros, los grupos que dependen del bosque no necesariamente tienen la posibilidad de acceder a los beneficios de los recursos forestales (véase Ribot y Peluso 2002).

Los problemas más comunes incluyen acceso a capital, información de mercado y mercados, caminos y otra infraestructura de transporte así como la burocracia estatal. En general, los grupos que dependen del bosque se quejan

³⁵ Sin embargo, es importante reconocer que la afirmación de la identidad maya no es sólo cultural sino también política.

de los altos costos y los bajos precios. Otro problema es la distribución de los activos dentro de las comunidades y organizaciones.

En ningún país tienen los grupos que dependen del bosque fuentes específicas de capital o préstamos, con la excepción de algunos proyectos u ONGs. Al igual que en el caso de las empresas madereras, se espera que los madereros de pequeña escala paguen, por adelantado, el costo del plan de manejo forestal así como los impuestos de aprovechamiento. Con frecuencia, estos requisitos obligan a los actores a aceptar mecanismos informales de crédito y/o relaciones de dependencia con las empresas madereras o intermediarios a quienes pretenden venderle su producto. También necesitan capital para emprender mejoras a nivel tecnológico o inversiones en aserraderos, u otra maquinaria que aumente el valor agregado de su producción a nivel local.

En parte debido a estas relaciones de dependencia y la dificultad para dar valor agregado a nivel local, y en parte debido a su limitada capacidad de negociación, en todos los países, los grupos que dependen del bosque se quejaron de inadecuada información y falta de acceso a mercados. En Honduras, los mercados para la madera, resina y otros productos forestales están controlados por oligopolios nacionales que tienden a deprimir los precios. En un caso en Nicaragua, la intervención de una ONG

internacional cuadruplicó el precio neto de venta de una comunidad. El acceso al mercado también está relacionado a otros problemas como el aislamiento y la precaria infraestructura de caminos, particularmente en las áreas remotas de frontera agrícola. En algunas áreas, como en la costa atlántica de Nicaragua, sólo es posible llevar a cabo actividades de aprovechamiento durante tres o cuatro meses al año debido a las lluvias.

La burocracia forestal, en especial donde no ha sido descentralizada, incurre por lo general en gastos adicionales y necesita de más tiempo para viajar, en ocasiones repetidas veces, a la oficina respectiva para realizar los trámites necesarios. Y aún cuando el instituto forestal cuenta con oficinas especiales para tramitar las solicitudes de forestales comunitarios como en Honduras, estos grupos aún consideran el peso de la burocracia intimidante. Todos estos problemas proporcionan incentivos para operar ya sea en forma ilegal o para vender árboles en pie a empresas madereras o intermediarios, actividades que posiblemente resultarán en menores ingresos de los que en realidad hubieran podido obtener. Estos problemas sugieren también una exclusión estructural dominante, la misma que será muy difícil de superar a menos que se diseñen políticas específicas que favorezcan la inclusión.

El acceso a los activos también es un problema en términos de su distri-

bución *dentro* de las comunidades. No todas las comunidades u organizaciones, tienen relaciones armoniosas. Más bien, hay numerosas causas de división, como la familia, religión, clase social, nivel de educación, género, edad, orientaciones políticas, etc. En algunos casos, los líderes pueden actuar en forma transparente y responsable, mientras que en otros llegan a ser autoritarios, abusivos y corruptos. Cuando los sistemas vigentes no permiten controlar el trabajo de los líderes y utilizar mecanismos de recurso en caso de ser necesario, cuando los miembros temen a los líderes o cuando las sanciones impuestas por conducta corrupta o irresponsable no son suficientes, las comunidades y organismos locales sufren las consecuencias. Por ejemplo, en una comunidad indígena de Guatemala se pudo prevenir que la junta directiva se asignara a sí misma el ingreso de un año otorgado por el programa PINFOR, gracias a que un líder se negó a firmar un documento. En Nicaragua, docenas de síndicos a cargo de bosques comunales indígenas han sido removidos de sus cargos después de haber vendido importantes áreas de bosque y no haber distribuido las ganancias en forma equitativa.

2. Las implicaciones de la descentralización

Teniendo en cuenta la definición propuesta en este trabajo, la descentralización no sólo modifica las atribuciones

de los gobiernos municipales sino que también induce cambios de todo tipo en las relaciones institucionales. Algunos de ellos son directos y transparentes, como trasladar a las municipalidades la responsabilidad de la gestión forestal en tierras municipales en Honduras y sin duda, pueden tener un impacto claro sobre los medios de vida de los grupos de usuarios locales. Asimismo, las consecuencias del proceso de titulación de tierras son bastante obvias. Sin embargo, la descentralización incide sobre los medios de vida mediante transformaciones en otros aspectos de la gobernanza, mucho menos directos y con consecuencias que dependen de numerosas variables. Las respuestas y acciones de los gobiernos municipales o sus oficinas forestales constituyen cambios en las instituciones formales, pero la diversidad de respuestas a las variaciones en otros espacios disponibles, incentivos y relaciones de poder son ejemplos de cambios en las instituciones informales.

Los programas de titulación de tierras han otorgado a las comunidades indígenas y otras comunidades el derecho legal a propiedades que ellos habían ocupado durante generaciones. Si bien esto no les reporta ganancias económicas inmediatas, sí los beneficia en términos del empoderamiento y les da acceso seguro a sus recursos. En algunos casos, estos cambios han generado también beneficios financieros y, por ejemplo, han aumentado el poder de

negociación de las comunidades ante las empresas madereras. Asimismo, estos grupos no necesitan preocuparse más de las multas por operar en forma ilegal; tampoco están sujetos a ninguna decisión del gobierno central para vender sus bosques bajo la forma de concesiones a empresas madereras. Los derechos de tenencia les dan el derecho legal de decidir si aprovechar o no, extraer otros productos forestales e impedir el ingreso de terceros a sus tierras.

Cuando los gobiernos municipales administran sus propios bosques, como en Honduras, los forestales comunitarios en los ejidos deben negociar sus derechos de acceso con ellos y no con la autoridad central. Es muy probable que estos grupos, particularmente como clientes del Programa Forestal Social del Instituto Forestal y con frecuencia, como miembros de asociaciones nacionales, tengan mayor capacidad de negociación ante la autoridad forestal nacional. A nivel local, ellos deben competir con las empresas madereras para el acceso, en circunstancias en que los gobiernos locales necesitados de dinero en efectivo tienden a favorecer a aquellos que pueden pagar en efectivo y por adelantado. Sin duda, esta situación aumenta la vulnerabilidad de los grupos que dependen del bosque.

En Bolivia, los grupos forestales locales también deben negociar su acceso a la tierra con los gobiernos municipales. Sin embargo, a diferencia de

Honduras, estos grupos habían sido antes ocupantes ilegales y precarios en áreas de concesiones madereras y hoy tienen derecho de acceso, por lo que su vulnerabilidad ha disminuido. El ordenamiento jurídico también estipula que las “reservas municipales” deben ser distribuidas a estos grupos locales, mientras que la legislación en Honduras deja la decisión referente a los concesionarios en manos del gobierno municipal, en calidad de propietario.

Además de estos problemas, conviene señalar que, en general, los gobiernos municipales no tienen atribuciones oficiales en lo que se refiere a los temas de tenencia de la tierra, como disputas de tenencia, demandas sobrepuestas, invasiones y titulación. En el mejor de los casos, pueden tratar de fungir como facilitadores y, por medio del cabildeo, instar a la institución correspondiente del gobierno central para que se haga cargo de los problemas locales. En el peor de los casos pueden, de manera informal, fomentar disputas en respuesta a intereses políticos o personales.

La descentralización también puede modificar el balance entre conservación y desarrollo pero los resultados dependen de muchos factores, particularmente las características de dicho balance: los actores e intereses involucrados, el valor de los recursos forestales, etc. Con frecuencia, los defensores de la conservación temen a la descentralización que ocurre en áreas de frontera

agrícola, ya sea porque los puestos municipales tienden a ser dominados por líderes poderosos con intereses madereros (o mineros), o porque la presión de los colonos puede forzar la apertura del bosque para su conversión a otros usos. En la mayoría de los casos parece ser que por lo menos donde existen recursos forestales valiosos, los gobiernos locales rara vez promueven la conservación, a menos que haya donantes influyentes u ONGs, problemas serios con el abastecimiento de agua, poblaciones indígenas que defienden las ideologías de conservación y/o poblaciones extractivas que dependen de productos forestales no maderables. En los dos últimos casos, estos grupos deben controlar o ejercer cierta influencia sobre el gobierno para que sus intereses incidan en la política local. Por otro lado, hay indicios de que es importante involucrar a los gobiernos municipales en la administración de áreas protegidas y otras iniciativas de conservación para promover cambios de largo plazo y un sentimiento de responsabilidad a nivel local.

En algunos casos, la descentralización ha favorecido el desarrollo de soluciones interesantes a problemas locales. Ello ocurre cuando gobiernos locales responsables tratan de responder a intereses locales en conflicto y, al mismo tiempo, proteger los recursos

naturales en el largo plazo. Pero, además precisan tener una cierta autoridad para hacerlo, como es el caso de la comunidad de Bonanza en Nicaragua. Es importante mencionar aquí que el gobierno municipal de Bonanza no tiene la autoridad legal para tomar decisiones referentes a la gestión forestal; más bien, éstas son el resultado de dinámicas informales a nivel institucional que fueron negociadas luego a través de canales formales.

La descentralización también permite acercar los controles gubernamentales a la población local, facilitando así su implementación. Cuando los controles son considerados justos, la mayoría de la población local no los considera un problema. Lamentablemente, las personas pobres que dependen del bosque consideran, con relativa frecuencia, que las normas de uso de los recursos operan más bien en contra de ellos. De hecho, puede ser que a los gobiernos municipales se les facilite implementar esas reglas con la gente pobre porque los actores más acomodados pueden ser demasiado poderosos o contar con apoyo en la capital. No obstante, en ocasiones, algunas autoridades hacen una excepción a la regla cuando se trata de los pobres precisamente porque las necesidades de estos pobladores son mayores³⁶. La descentralización también

³⁶ Esto puede ser hecho de manera responsable o no. En un municipio de Nicaragua la gente se refirió a la extracción forestal como algo totalmente fuera de control. Se sospecha que el gobierno municipal no implementó ninguna norma con la esperanza de que la población también ignorara sus cuestionables actividades (Larson 2006b).

puede traer beneficios directos donde estos ya existen. En Guatemala, por ejemplo, las oficinas forestales municipales han facilitado el ingreso de grupos locales al programa de incentivos forestales PINFOR, aún en casos donde no cumplían con todos los requisitos.

Sin duda, las oficinas forestales locales pueden ayudar a que el sector forestal sea menos tecnocrático y responda mejor a las preocupaciones locales, ya que ellas tienen un contacto más cercano con la población local y además porque los gobiernos locales deben atender una serie de necesidades, no sólo las referidas a la gestión forestal. Por otro lado, la toma de decisiones en la gestión forestal está todavía tan centralizada que hay poco campo de maniobra para posibilitar tales respuestas. Más bien, las unidades forestales municipales están encargadas principalmente de cumplir con las responsabilidades asignadas por los institutos forestales y pueden ser capacitadas en las mismas escuelas profesionales donde existe poca educación, si es que existe, acerca de los aspectos sociales o culturales del bosque. Aún en las regiones autónomas de Nicaragua, donde hay un interés en diseñar planes de manejo integrales y no simplemente planes de aprovechamiento de madera, legalmente es el instituto nacional forestal el que define la naturaleza de los planes a ser desarrollados; las escuelas de forestería tampoco entrenan a profesionales en estas alternativas. En Guatemala, las

empresas madereras y el instituto forestal consideran que las oficinas municipales les facilitan su trabajo al promover *su* concepción de la gestión forestal.

Los gobiernos municipales pueden ejercer cierta influencia en temas vinculados al acceso a capital, mercados, caminos y a la burocracia estatal. Por supuesto, algunos gobiernos municipales están a cargo de la infraestructura de caminos dentro de una municipalidad, pero es muy probable que tengan que efectuar una solicitud al gobierno central para la construcción de otros caminos. En cuanto al capital, no conocimos ni un solo caso donde el gobierno municipal haya otorgado crédito para actividades forestales locales pero los forestales municipales pueden diseñar los planes de manejo de los grupos marginados sin costo alguno o a un precio muy módico. Algunas autoridades municipales han apoyado la formación de organizaciones locales y han llevado su cabildeo a ONGs y organismos donantes para conseguir financiamiento y apoyo logístico para estos grupos; también han apoyado las solicitudes de dichas organizaciones para establecer aserraderos locales, por ejemplo, y han donado tierras para estos proyectos. En cuanto a la burocracia estatal, las oficinas forestales municipales pueden servir como intermediarias ante las oficinas centrales y ahorrarle a los grupos locales tanto tiempo como dinero en viajes a la oficina forestal más cercana.

Los gobiernos municipales en Guatemala han apoyado a los grupos locales en sus esfuerzos por ganar acceso a incentivos de reforestación al proporcionarles tierras municipales para reforestación o firmar documentos como el propietario legal pero permitiéndoles recabar los fondos. En Nicaragua, una municipalidad le ha otorgado a una comunidad local acceso libre a una reserva forestal municipal para obtener leña, incluso para fines comerciales, a cambio de la protección que dicha comunidad brinda contra los incendios. En Bolivia, los gobiernos municipales han presionado a la Superintendencia Forestal para que haga excepciones en las operaciones forestales dentro de las reservas forestales municipales, ya que a los productores de madera en pequeña escala no les era posible cumplir con todos los requisitos exigidos por ley. Estos ejemplos demuestran que los gobiernos municipales *pueden* emprender una serie de acciones tendientes a apoyar a grupos que dependen del bosque en un contexto de descentralización. Sin embargo, es importante anotar que en la mayoría de los casos, se trata de excepciones y no de la regla.

La descentralización que en la práctica logra transferir el poder a nivel local puede, sin duda, aumentar los conflictos sociales. Una mayor autoridad local sobre los recursos, como por ejemplo mediante la titulación de tierras indígenas y/o comunales, multiplica las instancias de abuso de esa autoridad.

Los fondos del sector forestal que se asignan al ámbito local generan competencia para el uso de dichos fondos. La titulación de tierras y la descentralización aumentan los beneficios potenciales y riesgos del sector forestal. El blanco de las demandas ya no es el Estado si no que más bien se encuentra ubicado dentro de la misma comunidad (Peluso 2002). Sin embargo, la poca capacidad para llevar a cabo los cambios perpetúa la falta de poder de estas comunidades. Ellas brindan oportunidades de control local en la gestión de recursos así como mayores beneficios locales. La cuestión aquí no es si las comunidades locales se beneficiarán sino más bien cómo esos beneficios serán distribuidos. Estos son los tipos de problemas que podrían ser abordados de manera más eficaz, si la gestión forestal no fuera considerada un mero ejercicio técnico.

3. El balance de la descentralización

En Honduras, todo indica que los grupos que dependen del bosque son los que están más preocupados con la descentralización debido a que ella conlleva mayores riesgos e inseguridad en la tenencia, así como la necesidad de negociar el acceso a los recursos ante las municipalidades en competencia con las empresas madereras. En contraste, los grupos que dependen del bosque en Bolivia parecen haber sido

los más beneficiados mediante extensos programas de titulación y la provisión de acceso legal a los bosques para las asociaciones comunitarias.

Los resultados son mixtos en Guatemala y Nicaragua. En Guatemala, la percepción es que las oficinas forestales municipales imponen las reglas del gobierno central aunque, al mismo tiempo, han facilitado la participación en el programa PINFOR y el acceso a servicios más económicos, como apoyo en la elaboración de planes de manejo para aquellos que aprovechan madera. En Nicaragua, la existencia de gobiernos regionales autónomos no ha sido celebrada pero sí en cambio la autonomía, así como el respeto a los territorios indígenas. En general, los gobiernos municipales son sólo vistos como el ente que impone impuestos adicionales y aumenta la burocracia, pero aunque fuera cierto, algunos grupos que dependen del bosque prefieren trabajar con ellos y no con el instituto forestal.

Es notable que el país que ostenta los mejores resultados –Bolivia– sea el más descentralizado de todos, lo que sugiere que los resultados ambivalentes experimentados en otros países puedan deberse en parte a la implementación mixta de las políticas de descentralización.

La descentralización, como proceso democrático que tiene la capacidad de aumentar la participación local y el

acceso a las autoridades, no es usualmente reconocida como parte de las estrategias de forestería diseñadas por los grupos marginados. Por otro lado, cuando se tiende a resolver los problemas locales sin interferencia del gobierno central, o cuando la descentralización responde a las demandas indígenas de autonomía, los grupos que dependen del bosque tienden a ver más favorablemente al proceso de descentralización. En otros casos, genera dudas, en parte porque la descentralización, especialmente como ha sido puesta en marcha en la práctica, crea confusión respecto a la autoridad, y por lo tanto, sugiere una dispersión de esfuerzos en términos de las demandas generadas desde las bases. Por último, cuando se teme la presencia de las elites locales, como sucede en algunas partes de la Amazonia brasileña, las autoridades del gobierno central son consideradas como importantes interlocutores en la protección de los derechos de los grupos marginados.

Con frecuencia, la política y normatividad forestal no llegan a tomar en cuenta los principales factores que influyen sobre lo que sucede con los bosques en la práctica. Estos incluyen desigualdades estructurales –como los derechos de tenencia– e instituciones informales que sirven de fundamento a las formales. Los estudios de caso analizados aquí demuestran la necesidad de incluir a los grupos marginados en decisiones de política, no sólo a nivel

local sino también nacional; mayor control social sobre los líderes municipales y responsabilidad gubernamental; y apoyo económico y organizacional para

ayudar a los sectores menos privilegiados. En condiciones propicias, la descentralización puede facilitar por lo menos las dos primeras.

7. Conclusiones: las tendencias de la descentralización forestal en América Latina

La descentralización no es un proceso lineal; más bien las ganancias y pérdidas resultan de negociaciones políticas y la correlación particular de fuerzas en contextos y momentos específicos. Como tal, la descentralización en general, y en lo forestal en particular, ha avanzado y retrocedido en América Latina, por lo general en un mismo país a la vez.

La descentralización ha avanzado de alguna manera en todos los países estudiados. El gobierno actual de Guatemala ha diseñado una estrategia de descentralización que contempla acciones específicas para su puesta en marcha. PINFOR ha dado lugar a otros dos proyectos de incentivos para la reforestación con el objetivo de incorporar a los sectores más pobres y las comunidades indígenas. Honduras también cuenta con una política clara de descentralización; a los gobiernos municipales se les ha

designado el control de algunos permisos y pequeñas concesiones y, en casos específicos, tareas adicionales; la ley forestal que se viene discutiendo en el Congreso ampliaría el papel de las municipalidades en la gestión forestal. En Nicaragua, las municipalidades finalmente consiguieron la aprobación de una ley que garantiza un aumento en las transferencias fiscales (del 1% al 6% en dos años); la ejecución del reglamento de Estatuto de Autonomía aclara y fortalece las competencias de los gobiernos de las regiones autónomas sobre la gestión de los recursos naturales, y la nueva ley forestal permite que el Instituto Forestal suscriba acuerdos para delegar la autoridad de gestión a los gobiernos municipales.

En Bolivia, desde el 2004, se ha permitido la participación de candidatos locales en las elecciones municipales sin ser miembros de un partido político; las

tierras tituladas a grupos comunitarios y pueblos indígenas, así como el número de concesiones otorgadas a ASLs ha continuado aumentando, aunque lentamente; en algunos municipios, la Superintendencia Forestal ha comenzado a delegar funciones cada vez más importantes a algunas unidades forestales municipales, incluyendo el poder de toma de decisiones sobre diferentes tipos de permisos de pequeña escala. Si bien no es común que se demande la descentralización en la región amazónica del Brasil, algunos gobiernos estatales han negociado con IBAMA para asumir las funciones de la autoridad estatal, con el objetivo de disminuir la burocracia y facilitar la participación de los pequeños productores; la nueva ley forestal que se viene discutiendo en el Congreso brindaría beneficios adicionales a los gobiernos municipales y las comunidades locales.

En algunos casos, la descentralización ha sufrido retrocesos o se ha estancado. En Bolivia, por ejemplo, el monto y el porcentaje de la patente forestal que retorna a las municipalidades han sufrido recortes; algo similar ha sucedido con los montos destinados a las municipalidades provenientes del fondo HIPC II-Plus. En Nicaragua, la nueva ley forestal estableció procedimientos estrictos para asegurar que las opiniones de los gobiernos municipales sobre los planes de manejo forestal en su distrito se basen en criterios técnicos del instituto forestal y no en criterios locales. En Guatemala, muchos argumentan que

las tres leyes de descentralización aprobadas el 2002 recién han empezado a ser implementadas; y una propuesta interna del instituto forestal para transferir la autorización de los permisos de uso doméstico a las oficinas forestales municipales no ha progresado. En la Amazonia brasileña, rara vez hay demandas para una descentralización o mayores atribuciones para los gobiernos municipales en la gestión forestal.

Por lo general, la descentralización de la toma de decisiones sobre los bosques resulta de políticas que se ubican fuera del sector forestal. Como hemos podido apreciar, la toma de decisiones sobre los bosques rara vez es descentralizada. Las excepciones son las dos regiones autónomas de Nicaragua, donde sí ha habido una descentralización de la toma de decisiones sobre los recursos naturales, y aquellos que disfrutaban nuevos derechos de tenencia a tierras y/o bosques. Estos incluyen las comunidades indígenas en Nicaragua y Bolivia y municipalidades en Honduras (que antes poseían tierras pero no bosques), las cuales tienen el derecho ahora de excluir a otros de sus bosques y decidir si llevan a cabo o no actividades de aprovechamiento.

La legislación forestal no descentraliza la toma de decisiones sobre los bosques; sin embargo, algunos institutos forestales lo están haciendo caso por caso mediante contratos. A varios estados en Brasil así como a municipalidades en Bolivia y Honduras les ha sido otorgado el poder

de autorizar ciertos permisos y/o controlar y sancionar actividades forestales. La nueva ley forestal de Nicaragua también brinda la posibilidad de transferir responsabilidades a los gobiernos municipales mediante contratos. Si bien la ley de Guatemala prohíbe específicamente la descentralización del poder de toma de decisiones, estas normas han sido flexibilizadas en algunos casos y por cierto, una iniciativa que se viene discutiendo en el Congreso podría propiciar enmiendas a la ley.

La descentralización de poderes caso por caso, a través de contratos, es una manera de garantizar que aquellos que reciben la autoridad tienen la capacidad de asumirla de manera eficaz y responsable. No obstante, algunos expertos han expresado serias dudas en torno a tales políticas. Ribot (2004, 2005) señala que los poderes que han sido delegados utilizando este mecanismo se convierten en decisiones discrecionales de ministros y administradores y por lo tanto, se instauran no como derechos sino más bien como privilegios que pueden ser retirados en cualquier momento. El gobierno local que recibe estos poderes tiene que rendirle cuentas a la oficina que se los otorgó en vez de a la población local. Sin embargo, la transferencia de derechos a la gestión de recursos incentiva a que los gobiernos locales y los ciudadanos inviertan en ellos largo plazo, y es esta responsabilidad la que sienta las bases para un gobierno democrático.

Por lo general, el sector forestal no es un sector donde los pequeños productores puedan obtener beneficios económicos importantes a no ser que existan políticas específicas a su favor. Aún cuando obtengan el derecho de acceso a sus recursos forestales, los grupos marginados generalmente enfrentan serios problemas en lo que concierne al crédito y la comercialización, lo que a su vez los hace dependientes de empresas madereras para obtenerlos y, al no contar con capacidad de negociación suficiente, sus ingresos se ven seriamente disminuidos. Las políticas e institutos forestales que promueven la forestería comunitaria y/o la forestería como una estrategia de alivio a la pobreza parecen brindar el diseño de un marco que reconozca mejor las necesidades específicas de esos grupos. Con frecuencia, el apoyo de los organismos donantes y ONGs es vital para proporcionar fondos de inversión y capacitación en la gestión forestal, tecnologías de transformación así como organización y administración.

Las descentralizaciones forestales no benefician necesariamente a los grupos marginados que dependen del bosque y parecen hacerlo sólo cuando se trata de un objetivo de política específico, ya sea a nivel nacional, estatal o local; las políticas más importantes son las que garantizan o aumentan sus derechos de acceso a, o tenencia de, los recursos forestales. La descentralización puede representar una condición necesaria pero no suficiente para obtener dichos beneficios, ya que los cambios

actuales dependen de la forma en que está implementada. Por ejemplo, los pueblos indígenas en Nicaragua, Bolivia y, en menor grado, Honduras se han beneficiado de políticas que les otorgan títulos para sus tierras, aunque en realidad pueden no ser consideradas como parte de las “políticas de descentralización”. Ello no significa necesariamente que estos mismos grupos, por diferentes razones, hayan logrado beneficiarse en forma importante e inmediata de la gestión forestal, pero en ocasiones, este es el caso. La política boliviana de crear reservas municipales para las ASLs ha beneficiado sin duda a los grupos de productores de pequeña escala. En el mismo sentido, la política guatemalteca de otorgar importantes extensiones de bosque en el Petén bajo la forma de concesiones comunitarias ha beneficiado en forma directa a las comunidades receptoras.

Cuando la descentralización incluye creciente autoridad municipal sobre tierras y bosques municipales de los que la población local depende, el resultado para los últimos depende de las relaciones de poder local: la relación histórica de las comunidades con la tierra, su capacidad de organizarse y negociar y movilizar aliados, el valor de los recursos forestales, la ideología específica del gobierno local, las características de los actores en competencia y su relación con el gobierno local y, donde fuera relevante, las orientaciones y capacitación que los institutos forestales pro-

porcionan a las oficinas forestales municipales. El resultado para los grupos locales de una creciente autoridad municipal sobre otros aspectos de la gestión forestal, como inspecciones y control, la autorización de ciertos permisos o provisión de servicios, también dependen de esta correlación de fuerzas.

La descentralización en general y la generación de resultados positivos para los pequeños productores enfrentan aún serios obstáculos. Algunos países todavía no logran reconocer la importancia de vincular la descentralización con el alivio a la pobreza, mientras otros han llevado a cabo grandes esfuerzos en ese sentido. Aún así, el sector forestal no forma parte de esta ecuación en ninguno de los países estudiados. Vinculada a esta situación está la persistente resistencia de algunos gobiernos centrales a descentralizar responsabilidades forestales y, en especial, los poderes de toma de decisión. Los esfuerzos nacionales emprendidos para establecer y ampliar la capacidad municipal en países como Guatemala y Bolivia muestran una visión muy diferente a de los otros países.

A nivel local, la planificación y el ordenamiento territorial comprenden por lo general los bosques pero no están necesariamente vinculados al cumplimiento, en el largo plazo, de metas de gestión forestal. Tampoco se contempla la incorporación de planes de ordenamiento o de la gestión forestal integrada en las políticas más amplias de

desarrollo y planes de inversión anual, los mismos que aún priorizan el desarrollo de infraestructura. Con frecuencia, aquellas personas que proporcionan apoyo técnico a la gestión y planificación forestal –los profesionales forestales– no están capacitados, ya sea en aspectos sociales del bosque o el manejo de productos forestales diferentes a la madera. Por último, las cuestiones referidas a la capacidad, transparencia y responsabilidad del gobierno local representan preocupaciones constantes, aunque en muchos países la percepción es que éstas han ido mejorando.

Existen numerosas oportunidades de progreso. Los marcos jurídicos de cada uno de los países estudiados apoyan la autonomía municipal y en algunos casos, dichos marcos y las estrategias nacionales promueven la descentralización, incluso la del sector forestal. Con mayor frecuencia, la sociedad civil –nuevas organizaciones, asociaciones y alianzas de pequeños productores, grupos indígenas, etc.– está dispuesta a trabajar con el gobierno municipal para hacer conocer su opinión y demandas. Por ello, tanto desde arriba como desde abajo, este nivel de gobierno se está

convirtiendo en un interlocutor reconocido y legítimo de los ciudadanos, ONGs, organismos donantes y gobiernos centrales.

Con mayor frecuencia también, algunos gobiernos municipales están interesados en participar de manera responsable en la gestión forestal, incluso en beneficio de los grupos marginados y por ello, están apoyando dichos procesos. Existen numerosas iniciativas municipales y de las bases de las que se puede aprender, analizar dinámicas institucionales y buscar modelos replicables. Los organismos de base y sus redes están mejorando el acceso a la información y los mercados, incrementando el volumen comercial y el poder de negociación.

No hay duda que con una adecuada combinación de políticas, los grupos marginados pueden beneficiarse de la descentralización forestal y que se pueden obtener mayores logros en el futuro, siempre y cuando se tomen en cuenta los riesgos que encierran los procesos de descentralización y los problemas que estos grupos enfrentan en el sector forestal.

Anexo 1

Agenda de temas futuros de acción e investigación

Anne Larson, Pablo Pacheco, Fabiano Toni y Mario Vallejo,
con Peter Cronkleton y Alvaro Luna

La agenda regional que se propone aquí para investigación y acción ha sido desarrollada en base a consultas y estudios llevados a cabo en cinco países como parte del proyecto CIFOR/IDRC sobre “Descentralización Forestal en América Latina: Mirando hacia el Futuro”. Dicho proyecto tiene como objetivo identificar tendencias y oportunidades así como los problemas y las limitaciones que enfrentan en la actualidad los procesos de descentralización en Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En particular, analiza el vínculo entre las condiciones de gobernanza y los medios de vida de grupos de usuarios del bosque que han sido tradicionalmente marginados o excluidos de procesos económicos y políticos más amplios.

En términos generales, la investigación determinó que los grupos marginados no necesariamente se benefician de los procesos de devolución y de descentralización forestal. Aún así, dichos grupos muchas veces consideran que la descentralización les puede traer beneficios. Sin embargo, se puede afirmar que la descentralización forestal ha sido limitada y el impacto de la misma sobre los sectores pobres ha estado estrechamente vinculado al balance de poder económico o político y las relaciones de tenencia en cada una de las configuraciones nacionales o estatales (como es el caso del Brasil). Cuando la descentralización no se lleva a cabo en combinación con otras políticas que abordan desigualdades –como el acceso inseguro a recursos forestales– puede ser que los grupos marginados no se beneficien de tales políticas y su vulnerabilidad incluso aumente.

En aquellos casos en que los gobiernos centrales se han interesado en descentralizar algún aspecto de la gobernanza o regulación forestal, las iniciativas normalmente han involucrado a los gobiernos municipales en sus esfuerzos por lograr una mejor fiscalización y control del sector, pero sin otorgar mayor autoridad de toma de decisiones, ya sea a los gobiernos o poblaciones locales. Por su parte, muchos gobiernos locales aún muestran poco interés en participar más activamente dado que no tienen incentivos suficientes como para asumir mayores responsabilidades, y a todo nivel, los gobiernos no han logrado integrar al sector forestal dentro de sus agendas de alivio a la pobreza o de desarrollo.

Por otro lado, con o sin políticas formales de descentralización, las poblaciones locales usan, administran e influyen el futuro de los recursos forestales de cada Nación. Ellas han desarrollado experimentos innovadores en el uso de recursos naturales que vinculan el mejoramiento de los medios de vida con la conservación e influyen la toma de decisiones

en diferentes niveles del gobierno. Incluso, algunas comunidades, asociaciones de productores y gobiernos municipales están tratando de promover un sector forestal sostenible así como mejorar los medios de vida locales. En este sentido, la agenda que aquí se presenta tiene como propósito entender y facilitar dichos procesos de gobernanza forestal local.

Las propuestas de investigación y acción identificadas aquí tienen en cuenta las sugerencias de los grupos marginados o excluidos, las ofrecidas por los organismos que trabajan con ellos, así como los resultados de la investigación llevada a cabo en estos cinco países. Dichas propuestas tienen como objetivo incorporar a estos grupos tanto en los procesos forestales como en los beneficios que se derivan de ellos y también en los debates en torno a la descentralización. La primera sección de este documento presenta una serie de acciones prioritarias. La segunda identifica ocho áreas de investigación comparada entre países. La última sección menciona muy sucintamente otros temas de investigación importantes en algunos países y presenta también áreas de investigación afines.

Acciones prioritarias

Las siguientes son acciones prioritarias para trabajo futuro en la región:

- a) Aumentar la visibilidad de los temas de descentralización forestal en general y la relación entre gobernanza y medios de vida en particular.
- b) Desarrollar metodologías, herramientas y materiales de educación popular para promover el desarrollo de capacidades a nivel local y municipal.
- c) Incrementar la participación e influencia de expertos afines en el análisis, debate y desarrollo de políticas forestales a nivel regional, nacional y municipal.
- d) Propiciar cambios en la currícula de las universidades para que se otorgue mayor importancia a los temas de gobernanza, incluyendo los aspectos sociales y culturales del sector forestal.
- e) Facilitar la integración de los actores marginados y promover la formación de redes así como brindar apoyo a las ya existentes.

La investigación determinó también la importancia de contar con un conocimiento general de los bosques y sus productos que no esté circunscrito a la madera, así como una integración de los enfoques de gobernanza y medios de vida que podría ayudar a mejorar el bienestar de poblaciones que dependen del bosque a través de la gestión forestal y territorial.

Áreas propuestas de investigación

- 1) Sistematizar y analizar experiencias innovadoras de gestión forestal

Los gobiernos municipales, las oficinas forestales municipales y/o la población local de todos los países han desarrollado experiencias innovadoras en la gestión local de bosques, la conservación de recursos naturales y la mejora de los medios de vida de la

población. Dichas experiencias necesitan ser identificadas y analizadas a fondo. En especial, es importante estudiar las experiencias endógenas de las comunidades, redes y gobiernos locales, el grado en que éstas representan empoderamiento local y mejoras en los medios de vida locales, los factores que contribuyen a su desarrollo, mantenimiento y éxito y el grado en que pueden ser replicadas, ya sea en otros lugares o en mayor escala.

Estas experiencias deberían ser diseminadas y utilizadas para propiciar intercambios entre actores que enfrentan situaciones similares, así como para formar y consolidar redes, desarrollar visiones más amplias de gestión territorial y fortalecer la capacidad y cooperación entre municipios.

2) Estudios comparativos de los sistemas de fiscalización y control forestal

Es preciso conocer mejor las estructuras, tanto formales como informales, de la fiscalización, control y sanción forestal y ambiental en la cadena de productos forestales desde el bosque hasta la comercialización del producto. Las estructuras formales incluyen instituciones del Estado como la policía, los procuradores generales para el medio ambiente o jueces locales así como la legislación vigente, mientras que las informales contemplan la forma en que estas estructuras funcionan en la práctica, el grado de flexibilización de la normatividad para abordar problemas prácticos al igual que el campo de manobra dentro (o fuera) de la ley para encontrar soluciones creativas. Mientras que en algunos países las leyes o prácticas consuetudinarias son reconocidas formalmente, en otros no lo son; aún así, en ambos casos son importantes. En estos y otros casos, a veces se utilizan mecanismos de consenso para la resolución de conflictos.

El control de delitos forestales también depende de numerosos incentivos y desincentivos institucionales. Dichos incentivos están vinculados en su mayor parte a la cuestión de lo que se puede ganar o perder, y por quién, con la imposición de controles e incluyen también aspectos ecológicos, económicos, políticos y morales. Por ejemplo, cuando los gobiernos municipales sancionan a los transgresores por aprovechamiento ilegal y al mismo tiempo, pueden mantener el ingreso generado por estas multas, es muy probable que esto incentive la implementación de dichos controles. Por otro lado, su imposición puede conllevar altos riesgos políticos. Asimismo, la fiscalización de actividades ilegales puede incentivar informalmente la corrupción.

Asimismo, la manera en que se controlan los actos ilegales puede incentivar una conducta legal o fomentar los delitos forestales. Por ejemplo, en ciertos casos, los sobornos se han hecho tan comunes que son necesarios aún cuando se trate de actividades legales. En otros, es mucho más atractivo adquirir en subastas madera que le fue decomisada a uno, que asumir los costos burocráticos y económicos que acarrea el aprovechamiento legal. Por otro lado, hay ejemplos de auto-regulación y control social que promueven prácticas legales.

La cuestión del control y la fiscalización contempla también un análisis de los diferentes tipos de fiscalización a los que están sujetos aquellos que tienen a cargo el control. Estos incluyen mecanismos de recurso formales e informales que permiten que las personas puedan objetar lo que ellos consideran un cumplimiento injusto de la normativa.

3) Modelos de gestión forestal municipal – estudios piloto

En los países estudiados, varios gobiernos municipales y asociaciones de usuarios forestales están interesadas en demostrar que, bajo condiciones adecuadas, la gestión forestal descentralizada puede funcionar. En la mayoría de los países, los gobiernos municipales han recibido algunas responsabilidades de gestión forestal, y muchas leyes nacionales contemplan la suscripción de convenios con el instituto nacional forestal que permiten delegar el otorgamiento de licencias forestales y otras actividades forestales a las municipalidades. En Guatemala y Bolivia ya existen iniciativas de este tipo que tienen como objetivo monitorear el manejo forestal municipal (aunque la legislación guatemalteca prohíbe delegar la toma de decisiones por medio de acuerdos, existe en la actualidad un proyecto que permitirá poner en práctica proyectos piloto de gobernanza forestal participativa a nivel municipal).

Estos experimentos o estudios piloto contemplarían también el acompañamiento, la formación de capacidades y el apoyo a autoridades forestales municipales y otros actores locales involucrados en la gestión forestal municipal, y estarían basados en los procesos en marcha en cada país. Las áreas de interés de los gobiernos municipales comprenden principalmente la planificación territorial, servicios de extensión y la promoción de esfuerzos de colaboración entre actores. Los estudios piloto promoverían también mecanismos que fomenten la participación de organismos de base para la planificación territorial y la gestión participativa en general, así como la incorporación del sector forestal en las estrategias y programas de planificación de desarrollo y de alivio a la pobreza diseñados en los municipios. Estos estudios también enfatizarían el diseño de procesos participativos para construir escenarios futuros, dejando en claro la contribución de los bosques al desarrollo económico local.

Asimismo, los proyectos piloto compararían las ventajas y desventajas de los diferentes modelos de acompañamiento, apoyo y toma de decisiones, incluyendo los impactos sobre las poblaciones que dependen del bosque, principalmente los usuarios pobres, para desarrollar un conjunto de indicadores que permitan una descentralización forestal exitosa. Sin duda, contribuirán a los debates nacionales referente a los ajustes necesarios en la arquitectura institucional de la gestión forestal.

4) El acceso a los recursos forestales y los medios de vida de los actores marginados

El acceso a los recursos forestales depende de numerosos factores e incluye pero no se limita a cuestiones referidas a la tenencia. Ribot y Peluso (2003) definen los mecanismos

de acceso como un “conjunto de poderes”, a diferencia de la tenencia en sí, usualmente definida como un “conjunto de derechos”. Este no sólo incluye derechos sino también mecanismos estructurales y relacionales tales como mercados, capital, mano de obra, tecnología y el acercamiento a las autoridades que facilitan el acceso en la práctica.

La investigación que permitió la elaboración de esta agenda constituyó un primer esfuerzo por examinar la problemática de acceso y su vínculo con los procesos de descentralización en América Latina. Sin embargo, aún es necesario realizar estudios más profundos, en particular estudios cuantitativos que demuestren vínculos específicos con las implicaciones sobre los medios de vida de los diferentes tipos de acceso. Si bien Ribot y Peluso tienen en cuenta diferentes variables, este estudio enfatizaría los aspectos de tenencia de tierra, tipos de acceso a los mercados y al capital, conducta institucional y las relaciones socio-políticas que limitan el acceso a las autoridades con poder de toma de decisiones. La investigación tendría como objetivo comprender la interacción entre estas variables y sus efectos sobre los medios de vida y, en particular, la forma en que este “conjunto de poderes” funciona para asegurar, mantener e incrementar aquellas formas de acceso que mejoran el nivel de ingresos.

En lo que se refiere a la tenencia de tierra, esta investigación podría contemplar temas como la creación de reservas o áreas protegidas en territorios ocupados y la titulación de tierras llevada a cabo sin la necesaria resolución de conflictos en las fronteras. Con respecto a la conducta institucional, podría evaluar si las experiencias de autogestión llegan a disminuir la dependencia de instituciones burocráticas o poco eficaces y también, su impacto sobre los medios de vida.

5) Instituciones informales y gobernanza forestal a nivel local

Para comprender los efectos de la descentralización u otras dinámicas sobre los procesos de gobernanza, es necesario conocer la dinámica de las instituciones formales e informales de gobernanza forestal. En algunos casos, las instituciones informales ocupan puestos clave en la cadena productiva pero no son reconocidas legalmente o consideradas dentro de los sistemas de regulación, como es el caso de las redes de comerciantes en Bolivia que identifican y acopian madera para aserraderos locales y toman decisiones importantes de manejo, pero que no figuran en ninguna documentación del proceso. Otro ejemplo, esta vez de la Amazonia brasileña, son los sistemas informales de crédito, como el habilito, utilizado en el aprovechamiento tanto de productos forestales madereros como no madereros. Estos mecanismos proporcionan financiamiento cuando el crédito formal es escaso ya que los bancos no están dispuestos a asumir riesgos y otorgar préstamos forestales. Si bien algunas de estas instituciones informales aumentan la dependencia de los actores locales y reducen su capacidad de auto-gestión, otras tienden a favorecer el aprovechamiento de los recursos forestales. La gama de instituciones informales es variada e incluye la ilegalidad, el clientelismo, la corrupción y la violencia, aunque es poco aún lo que se conoce acerca de su dinámica e impacto.

Por otro lado, es muy probable que las instituciones formales, así como las leyes y las normas que regulan el sector forestal, no tengan en cuenta la situación actual de los productores pequeños. La ley forestal de Nicaragua, por ejemplo, simplemente no reconoce en sus definiciones que la madera puede ser aprovechada de bosques secundarios; tampoco contempla la venta de árboles de áreas que no sean bosques naturales o plantaciones. En Bolivia, la Superintendencia Forestal ha incluido medidas “extraordinarias” dentro de la ley forestal. Se introdujeron estas excepciones porque se habían dejado a importantes actores forestales sin mecanismo legal alguno que les permitiera continuar con sus operaciones, como es el caso de las empresas madereras pequeñas que no tenían tierra o acceso a una concesión. Estas excepciones también tienen como objetivo desincentivar el empleo de vacíos legales que permiten un uso forestal no sostenible, al tratar de simplificar los procesos administrativos requeridos por la normatividad forestal. Si bien no se las contempló en la legislación en un principio, estas instancias existen a nivel formal y muestran un proceso de adaptación. Sin embargo, también pueden tener consecuencias no deseadas.

Este estudio también examinaría la forma en que las instituciones informales se institucionalizan y eventualmente se adoptan como parte del marco legal.

6) Instituciones y condiciones que incentivan o desincentivan prácticas de uso de suelo

Este estudio tendría un enfoque territorial en el análisis de las dinámicas de paisaje y examinaría las fuerzas motrices que posibilitan la conversión, mantenimiento o restauración de tierras. Asimismo, enfatizaría los incentivos en competencia y las demandas de los diferentes actores para utilizar la tierra en una forma particular o para implementar estrategias específicas así como los impactos de tales dinámicas sobre el crecimiento económico regional, los medios de vida y la conservación de los bosques. Esta investigación tendría en cuenta el papel que desempeñan los instrumentos institucionales, los incentivos financieros y los discursos más amplios dentro de los que se hallan insertos.

Los instrumentos institucionales, por ejemplo, incluyen procesos de planificación territorial y los mecanismos o instrumentos por medio de los cuales éstos son utilizados para generar incentivos de uso de suelo así como el diseño de corredores, la construcción de visiones o escenarios y el diseño de programas de recuperación de cuencas. Los incentivos financieros incluirían elementos que promuevan, bajo diferentes condiciones de tenencia, acceso a programas de incentivos como el programa PINFOR en Guatemala así como incentivos de mercado que alienten el uso de ciertas prácticas o conductas como los programas de certificación. Todos estos enfoques se encuentran insertos dentro de los diferentes discursos que los justifican y apoyan y son cuestionados tanto por otros discursos como por la práctica misma.

La investigación también analizaría la interacción y los beneficios relativos de los diversos enfoques. Identificaría cómo se diseñan los incentivos, los ganadores y perdedores

y aquellos que sí funcionan. Finalmente, el estudio analizaría tanto los resultados esperados como los no esperados y construiría escenarios a futuro que visualicen los efectos sobre los medios de vida a mediano y largo plazo.

Este tema de investigación, en parte, podría ser incorporado sistemáticamente en los cinco puntos de la agenda antes mencionados.

7) Sistematizar y analizar las experiencias de mujeres que usan recursos forestales

Generalmente, las discusiones acerca de los recursos forestales, gobernanza y medios de vida no tienen en cuenta a las mujeres. Con frecuencia, los esfuerzos por promover un “enfoque de género” en los proyectos forestales han consistido básicamente en organizar a las mujeres para que participen en un aspecto particular del proyecto, que en realidad puede estar relacionado sólo en forma tangencial con los bosques. Sin embargo, son muchas las mujeres cuyos medios de vida dependen de los recursos del bosque: desde el uso doméstico y comercial de leña y plantas específicas de todo tipo hasta la producción de artesanía o su participación en diversos aspectos del ecoturismo. Algunas de ellas incluso trabajan en empresas de aprovechamiento maderero como motosierristas, carpinteros, contadoras, etc. Sin embargo, la importancia de los recursos forestales en sus medios de vida es, por lo general, invisible. Usualmente, las organizaciones o asociaciones de mujeres tienen otras prioridades, aunque algunos temas como el acceso a la tierra o al crédito, o el empoderamiento de mujeres para participar en foros de desarrollo local pueden figurar en sus agendas. Las agrupaciones de mujeres que trabajan en forma directa en el sector forestal enfrentan, en muchas ocasiones, los mismos problemas que los hombres, aunque más serios aún. El acceso a la tierra y los recursos forestales, al crédito, la información de mercados y comercialización así como a las autoridades a cargo del desarrollo es aún más limitado en el caso de las mujeres.

Para poder participar más plenamente en los debates de gobernanza forestal, las mujeres deben identificar y reconocer el papel que los recursos forestales desempeñan en sus vidas. La investigación participativa se llevaría a cabo con asociaciones de mujeres que dependen de los recursos forestales utilizando un marco de acceso como el discutido en el punto 4. Luego, esta investigación sería diseminada para hacer la contribución de las mujeres en el sector forestal más visible y ayudar en la formulación de enfoques de género más efectivos en el sector forestal en cada país.

8) Comunidades indígenas: liderazgo, representación, identidad y manejo de recursos naturales

El tema del manejo de los recursos forestales por pueblos indígenas está estrechamente vinculado con los temas de identidad y cultura. En ciertos países, los pueblos indígenas han obtenido títulos para territorios comunales que han ocupado ancestralmente así como el derecho a manejar los recursos forestales de estas tierras. En algunos casos,

las experiencias forestales han sido exitosas mientras que en otros, han generado divisiones entre miembros de la comunidad, mayores desigualdades y preocupación en torno al liderazgo y los valores. También existen grupos que rechazan la venta comercial de madera, ya que está en conflicto directo con sus creencias y valores.

Al mismo tiempo, las políticas de descentralización han aumentado el papel de los gobiernos municipales elegidos a nivel local. Estas nuevas autoridades pueden o no incluir representantes de comunidades indígenas y es muy posible que sean considerados, por lo menos en parte, en competencia o incompatibles con las autoridades tradicionales existentes, especialmente cuando las elecciones se basan en la membresía a un partido político específico. Las oficinas forestales municipales a veces pueden facilitar el aprovechamiento en áreas indígenas, pero no necesariamente para el beneficio de las propias comunidades.

La presente investigación se basaría en estudios existentes que analizan la relación entre autoridades indígenas y municipales en la gestión forestal. Específicamente, examinaría la relación entre la gestión de recursos forestales e identidad, tanto en contextos indígenas como multiculturales.

Otras áreas de preocupación

A nivel nacional, también se identificó la necesidad de llevar a cabo los siguientes estudios:

- 1) Brasil: comparación de las políticas forestales estatales; estudios detallados de gestión forestal municipal fuera de la Amazonia con el objetivo de compararlos a nivel nacional.
- 2) Guatemala: comparación detallada de la experiencia de la Oficinas Forestales Municipales; existen pocos estudios sistemáticos de gobernanza forestal a nivel municipal en Guatemala, a pesar del establecimiento de oficinas forestales municipales en más de un tercio de los municipios de la nación.
- 3) Honduras: efectos de la tenencia de tierra y mecanismos potenciales que tienen como objetivo aumentar la seguridad de la tenencia de los pequeños propietarios que sólo cuentan con derechos de usufructo a bosques públicos (en Honduras no es posible titular tierras forestales, con excepción de los gobiernos municipales y algunas comunidades indígenas).
- 4) Se incluyen otras propuestas en cada uno de los informes nacionales.

Por último, conviene mencionar que muchos países consideraron prioritario estudiar los recursos hídricos, aunque dicho tema esté relacionado sólo de manera indirecta con el sector forestal. Otro tema que debería ser incluido en investigaciones futuras es el referente a la leña. Si bien es uno de muchos productos forestales, por lo general es ignorado en los estudios del sector forestal a pesar de que en varios países se lo considera una de las principales causas de deforestación.

Bibliografía

AGRAWAL, A.

2001 The Regulatory Community: Decentralization and the Environment in the Panchayats (Forest Councils) of Kumaon, India. *Mountain Research and Development* 21 (3): 208-11.

AGRAWAL, A. y J. C. Ribot.

1999 Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases. *Journal of Developing Areas* 33: 473-502.

AID

2004 Trends in Decentralization, Municipal Strengthening and Citizen Participation in Central America, 1995-2003. Office of Regional Sustainable Development, Bureau for Latin America and the Caribbean.

ANDERSSON, K.

2002 Explaining the Mixed Success of Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia: Overcoming Local Information Barriers. January 28, 2002. Natural Resources Management. World Bank: Washington, D.C.

2003 What Motivates Municipal Governments? Uncovering the Institutional Incentives for Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia. *Journal of Environment & Development* 12: 5-27.

ANGELSEN, A. y S. Wunder

2003 Exploring the forest-poverty link: key concepts, issues and research implications. CIFOR Discussion Paper. Center for International Forestry Research: Bogor.

BAZAARA, N.

2003 Decentralization, Politics and Environment in Uganda, Environmental Governance in Africa Working Paper Series #7, World Resources Institute: Washington, D.C.

BIRD, R. y E.R. Rodriguez

1999 Decentralization and Poverty Alleviation: International Experience and the Case of the Philippines. *Public Administration and Development* 19 (3): 299-319.

BLAIR, H.

2000 Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development* 28 (1): 21-39.

- BREMAEKER, F.E.J.
2004 O Município como Ente Governamental Autônomo. Série Estudos Especiais No. 72. IBAM: Rio de Janeiro.
- CARNEY, D. y J. Farrington
1998 *Natural Resource Management and Institutional Change*. Routledge: London.
- CHAMBERS, R.
1997 *Whose Reality Counts?* ITDG Publishing: London.
- CIPRODEH
2005 Una Mirada al Proceso Electoral Primario 2005. Resultados del sistema de indicadores de seguimiento. Guardabarranco: Tegucigalpa.
- COLFER, C.
2004 *The Complex Forest: Community, Uncertainty and Adaptive Collaborative Management*, Resources for the Future and CIFOR: Washington, D.C.
- COLFER, C., y D. Capistrano
2005 *The politics of decentralization: forests, power and people*. Earthscan: London.
- CONTRERAS, A.
2003 Creating Space for Local Forest Management: The Case of the Philippines. En: D. Edmunds y E. Wollenburg (eds.) *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*, 127-49, Earthscan: London.
- CONTRERAS-HERMOSILLA, A.
2001 Forest Law Compliance: An Overview. The World Bank: Washington, D.C.
- COUSINS, B. y T. Kepe
2005 Decentralisation When Land and Resource Rights are Deeply Contested: A Case Study of the Mkabmati Eco-tourism Project on the Wild Coast of South Africa. En: J. Ribot y A. Larson (eds.) *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experience from Africa, Asia and Latin America*. Routledge: London.
- CROOK, R. y Manor, J.
1998 *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge University Press: Cambridge.
- CROOK, R.C. y Sverrisson, A.S.
2001 *Decentralization and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, is West Bengal Unique?* IDS Working Paper 130, Institute for Development Studies: Brighton.

- DEGRASSI, A.
2003 Constructing Subsidiarity, Consolidating Hegemony: Political Economy and Ago-Ecological Processes in Ghanaian Forestry. Environmental Governance in Africa Working Paper #13, World Resources Institute: Washington, D.C.
- EDMUNDS, D., Wollenburg, E., Contreras, A., Dachang, L., Kelkar, G., Nathan, D., Sarin, M. y Singh, N.
2003 Introduction. *En: D. Edmunds y E. Wollenburg (eds) Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*, 1–19, Earthscan: London.
- ELLIS, F.
2000 *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford University Press: Oxford.
- ENTERS, T. y J. Anderson
1999 Rethinking the decentralization and devolution of biodiversity conservation. *Unasylva* 50 (4).
- FERROUKHI, L.
2003 *La gestión forestal municipal en América Latina*. Center for International Forestry Research, International Development Research Center: Bogor, Indonesia.
- FOX, J.
1996 How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. *World Development* 24 (6): 1089-1103.
2002 La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural. *Política y Gobierno* IX (1): 95-133.
2004 Empowerment and Institutional Change: Mapping “Virtuous Circles” of State-Society Interaction. *En: R. Alsop (ed.) Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*, a working meeting sponsored by the World Bank, March 23-24. The World Bank/ DFID: Washington, D.C. and London.
- FUKUYAMA, F.
2004 *State-building: governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press: New York.
- GIBSON, C.C. y F.E. Lehoucq.
2003 The Local Politics of Decentralized Environmental Policy in Guatemala. *Journal of Environment & Development* 12: 28-49.
- GIBSON, C.C., M.A. McKean y E. Ostrom (eds.)
2000 *People and Forests*. MIT Press: Cambridge.

GÓMEZ, I. y V.E. Méndez

2004 Análisis de Contexto: El Caso de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP), Proyecto Innovativo (Ford-CIFOR). Prisma. Borrador.

GRUNBERG, G.

2003 Control y Gestión Ambiental de los Territorios Indígenas en Centroamérica. *WANI* (Oct-Dec.), No.35: 6-42.

GUEVARA, M.

2003 Informe Nacional Nicaragua, Serie: Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina, documento de trabajo ESFAL/N/05, MAGFOR/FAO: Roma. www.fao.org (Agosto 4, 2005).

HELMKE, G. y S. Levitsky

2003 Informal institutions and comparative politics: a research agenda. Working Paper No. 307. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

KAIMOWITZ, D.

2003 Forests y Rural Livelihoods in Developing Countries. Center for International Forestry Research: Bogor, Indonesia. Inédito.

KAIMOWITZ, D., y A. Angelsen

1998 *Economic Models of Tropical Deforestation: A Review*. Center for International Forestry Research: Bogor, Indonesia.

KAIMOWITZ, D., N. Byron y W. Sunderlin

1998 Public Policies to Reduce Inappropriate Tropical Deforestation. pp. 303-322. *En: E. Lutz, (ed.) Agriculture and the Environment: Perspectives on Sustainable Rural Development*. World Bank: Washington, D.C.

KASSIBO, B.

2003 Historical and Political Foundations for Participative Management and Democratic Decentralization in Mali: A Synthesis of Two Case Studies. Working paper. World Resources Institute: Washington, D.C. (borrador).

KECK, M. y K. Sikkink

1995 Social equity and environmental politics in Brazil: Lessons from the rubber tappers of Acre. *Comparative Politics* 27(4): 409-424.

KEIPI, K.

1999a. Introduction. *En: Keipi (ed.) Forest Resource Policy in Latin America*. InterAmerican Development Bank: Washington, D.C.

- 1999b. *Forest Resource Policy in Latin America*. InterAmerican Development Bank: Washington, D.C.
- LARSON, A.
- 2002 *Tendencias Actuales de la Frontera Agrícola: Las contradicciones entre conservación y desarrollo*. CIFOR/Nitlapán-UCA: Managua. Research Report.
- 2003 Decentralization and Forest Management in Latin America: Toward a Working Model. *Public Administration and Development* 23: 211-226.
- 2004 Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons learned from Africa, Asia and Latin America. Paper presented at the Workshop on Decentralization, Federal Systems of Forestry and National Forest Programmes, 27-30 April, Interlaken, Switzerland, revised version published in Colfer y Capistrano (eds.) 2005. *The politics of decentralization*. Earthscan: London.
- 2005a. Formal Decentralisation and the Imperative of Decentralisation 'From Below': A Case Study of Natural Resource Management in Nicaragua. En: J.C. Ribot y A. Larson (eds.) *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experience from Africa, Asia and Latin America*. Routledge: London.
- 2005b. Indigenous Communities and Local Representation in Forestry Decentralizations: Case Studies from Nicaragua and Guatemala, World Resources Institute/ CIFOR. Informe de investigación (borrador).
- 2006a. Los Grupos Marginados, la Descentralización y el Sector Forestal en Nicaragua. CIFOR/IDRC: La Paz, Bolivia.
- 2006b. *Políticas Forestales Nacionales y Locales: ¿Institucionalidad para la Participación Ciudadana?* Ford Foundation/Nitlapán-UCA: Managua (en prensa).
- LARSON, A. y J.M. Barrios
- 2006 Los Grupos Marginados, la Descentralización y el Sector Forestal en Guatemala. CIFOR/IDRC: La Paz, Bolivia.
- LARSON, A. y J. Ribot
- 2005 Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: an Introduction. En: J. Ribot y A. Larson (eds.) *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experience from Africa, Asia and Latin America*. Routledge: London.
- LUTZ, E. y J. Caldecott
- 1996 Introduction. En: *Decentralization and biodiversity conservation, a World Bank symposium*. The World Bank: Washington, D.C.
- MANOR, J.
- 1999 *The political economy of democratic decentralization*. World Bank: Washington, D.C.
- MARGULIS, S.
- 2004 Causes of deforestation of the Brazilian Amazon. Report No. 22. Pages 107. World Bank: Washington, D.C.

MARSHALL, T.H.

1963 *Sociology at the Crossroads*. Heinemann Educational Books: London.

MCDUGALL, C.

2001 Gender and Diversity in Assessing Sustainable Forest Management and Human Well-Being. *En: C.J.P. Colfer y Y. Byron (eds.) People Managing Forests*. Resources for the Future and the Center for International Forestry Research: Washington, D.C.

MEARNS, R.

2005 Decentralisation, Rural Livelihoods, and Pasture-Land Management in Post-Socialist Mongolia. *En: J. Ribot y A. Larson (eds.) Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experience from Africa, Asia and Latin America*. Routledge: London.

MEYNEN, W. y M. Doornbos

2005 Decentralising Natural Resource Management: A Recipe for Sustainability and Equity? *En: J. Ribot y A. Larson (eds.) Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experience from Africa, Asia and Latin America*. Routledge: London.

MOLNAR, A., S. Scherr y A. Khare

2004 *Who Conserves the World's Forests?* Forest Trends: Washington, D.C.

MUHEREZA, F.

2003 Commerce, Kings and Local Government in Uganda: Decentralizing Natural Resources to Consolidate the Central State. Environmental Governance in Africa Working Paper Series #8, World Resources Institute: Washington, D.C.

OYONO, R.

2005a. Social and Organizational Roots of Ecological Uncertainties in Cameroon's Forest Management Decentralisation Model. *En: J. Ribot y A. Larson (eds.) Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experience from Africa, Asia and Latin America*. Routledge: London.

2005b. Green and Black Gold in Rural Cameroon: Local Governance, Justice and Sustainability. World Resources Institute. Policy Research Paper.

PACHECO, P.

2003 Municipalidades y participación local en la gestión forestal en Bolivia *En: L. Ferroukhi (ed.) La gestión forestal municipal en América Latina*. Center for International Forestry Research, International Development Research Center: Bogor, Indonesia.

2004 Decentralization and Forest Management. The Latin America experience. *En: B. Pokorny, C. Sabogal y F. Kramer, (eds.) Forest, Management and*

- Development: Choices for the Amazon*. EMBRAPA, CIFOR, GTZ, Promanejo, IMAZON: Belém, Pará.
- 2005 Decentralization of forest management in Bolivia: who benefits and why? *En*: C. Colfer y D. Capistrano (eds.) *The politics of decentralization: forests, people and power*, pp. 166-183. Earthscan: London.
- 2006 Descentralización forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados. CIFOR/IDRC: La Paz, Bolivia.
- PELUSO, N.
- 2002 Some Questions about Violence and Decentralization: A Preliminary Exploration of the Case of Indonesia. Paper presented at the Workshop on Decentralization and the Environment, 18-22 February, Bellagio, Italia.
- PNUD
- 2005 *Honduras: Los Acuerdos Son Posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos*. Guayamuras: Tegucigalpa.
- RESOSUDARMO, IAP.
- 2005 Closer to People and Trees: Will Decentralisation Work for the People and the Forests of Indonesia? *En*: Ribot y Larson (eds.) *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experience from Africa, Asia and Latin America*. Routledge: London.
- RIBOT, J. C.
- 2002 Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. World Resources Institute: Washington, D.C.
- 2004 *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. World Resources Institute: Washington, D.C.
- 2005 Choosing Representation: Institutions and Powers for Decentralized Natural Resources Management.. *En*: C. Colfer y D. Capistrano (eds.) *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*. Earthscan: London.
- RIBOT, J.C. y A. Larson (eds.)
- 2005 *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Experience from Africa, Asia and Latin America*. Routledge: London.
- RIBOT, J.C. y N. L. Peluso
- 2003 A theory of access. *Rural sociology* 68 (2).
- ROBERTS, B.
- 1995 The Development of Citizenship. *En*: Roberts (ed.) *The Making of Citizens, Cities of Peasants Revisited*. Arnold: London.

- SARIN, M, N. Singh, N. Sundar y R. Bhogal
2003 Devolution as a Threat to Democratic Decision-Making in Forestry? Findings from Three States in India. *En: D. Edmunds y E. Wollenburg (eds.) Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*, pp. 55-126. Earthscan: London.
- SCOONES, I. y W. Wolmer
2003 Introduction: Livelihoods in Crisis, challenges for rural development in Southern Africa. *IDS Bulletin* 34 (3): 1-14.
- SELEE, A.
2004 Exploring the Link Between Decentralization and Democratic Governance. *En: J.S. Tulchin y A. Selee (eds.) Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson Center: Washington, D.C.
- SELIGSON, M.
2004 The Political Culture of Democracy in Mexico, Central America and Colombia. Latin America Population Project. Regional Report (on CD). Vanderbilt University: Vanderbilt.
- SLSA Team
2003 Decentralisations in Practice in Southern Africa. *IDS Bulletin* 34 (3): 79-96.
- TACCONI, L., Y. Siagian y R. Syan
2005 Reconstructing decentralization, forest and livelihood narratives: land use benefits in Sumatra, Indonesia. Center for International Forestry Research (CIFOR): Bogor (borrador).
- TONI, F.
2006 Gestão florestal na Amazônia Brasileira: Avanços e obstáculos em um sistema federalista. CIFOR/IDRC: La Paz, Bolivia.
- TONI, F. y D. Kaimowitz
2003 *Municípios e Gestão Florestal na Amazônia*. A.S. Editores, Natal: Brazil.
- TSIKATA, D.
2005 The Rights-based Approach to Development: Potential for Change or More of the Same? *IDS Bulletin* 35 (4): 130-33.
- TULCHIN, J.S. y A. Selee (eds.)
2004 *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson Center: Washington, D.C.
- VALLEJO, M. y I. Guillén
2006 Decentralización de la Gestión Forestal en Honduras: Mirando Hacia el Futuro. CIFOR/IDRC: La Paz, Bolivia.

VAN COTT, D.

2003 Indigenous Struggle. *Latin American Research Review* 38 (2): 220-33.

WITTMAN, H.

2002 Negotiating Locality: Decentralization and Communal Forest Management in the Guatemalan Highlands, Masters Thesis, Cornell University, Ithaca, NY.

WORLD Bank

1988 *World Development Report*. Oxford University Press: New York.

1997 *World Development Report*. Oxford University Press: New York.

2000 *World Development Report*. Oxford University Press: New York.