



INFORME ANUAL

2010

y balance de la Década



Juan Evo Morales Ayma
Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia

DIRECTORES

Cliver Hugo Rocha Rojo
Jaime Plinio Martínez Uribe
Bonifacio Mostacedo Calatayud
Karen Tatiana Soria Galvarro

Director Ejecutivo
Director General de Gestión Jurídica
Director General de Gestión Técnica de Bosques y Tierra
Director General de Gestión Administrativa y Financiera

REDACTORES

Cliver Hugo Rocha Rojo
Jaime Plinio Martínez Uribe
Bonifacio Mostacedo Calatayud
Karen Tatiana Soria Galvarro
Roberto Ríos Doria Medina
José Luis Osinaga
Sergio Toro
Marcelo Ruiz
Esther Ballerstaedt

EDICIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE DATOS

Priscilla Lopez
Mercedes Barrancos

SISTEMATIZACIÓN DE DATOS ESTADÍSTICOS

Antonio Hernández
Carlos Ugarte
Darwin Osinaga
Gladys Villegas
Marco Arauz
Natali Castaños
Pablo Campos
Vania Von Ostermann
Sergio Toro

MAPAS E IMÁGENES

Bismar Hurtado Bustos
Carlos Ugarte
Ernesto Figueroa

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Cesar Eduardo Montaña

CORRECCIÓN DE ORDEN Y ESTILO

Diego Pacheco

CORRECCIÓN DE PRUEBA

Carolina Ottonello

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS ABT 2011

SUGERENCIA DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA :

ABT. 2011. Informe Anual 2010 y Balance de la Década.
Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques
y Tierra. Santa Cruz, Bolivia.

Índice de Contenido

Presentación	7
1. PRIMERA PARTE EL RÉGIMEN FORESTAL NEOLIBERAL VIGENTE Y LA TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL	11
1.1. Contexto histórico y la política forestal	13
1.1.1 La importancia de los bosques en Bolivia	13
1.1.2 Las múltiples funciones del bosque y de los sistemas de vida	13
1.1.3 Condiciones biogeográficas del territorio boliviano	15
1.2. Tránsito hacia el manejo integral y sustentable de los bosques	17
1.2.1 Una historia de destrucción y saqueo	17
1.2.2 El modelo neoliberal de gestión de los recursos naturales y bosques	18
1.2.3 La institucionalidad del régimen forestal y agrario neoliberal	19
1.2.4 Los polémicos avances del régimen forestal liberal	22
1.2.5 El Estado Plurinacional defensor de los bosques y tierras	23
1.3. La transición constitucional: desarrollo institucional de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT)	24
1.3.1 Un viejo régimen que no muere y el nuevo sistema que no termina de nacer	24
1.3.2 Análisis institucional a dos años de constitución de la ABT	25
1.3.3 El viejo régimen forestal y agrario se resiste a ser desmantelado	26
1.3.4 Acción directa para enfrentar la crisis ambiental y forestal	27
1.3.4.1 Dimensión política y sociocultural	29
1.3.4.2 Dimensión orgánica	30
1.3.4.3 Dimensión técnica	30
1.3.4.4 Dimensión financiera	31
2. SEGUNDA PARTE RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA GESTIÓN 2010	33
2.1. Dinámica de la administración de los derechos forestales	35
2.1.1. Autorizaciones de instrumentos de gestión forestal	35
2.1.1.1. Plan General de Manejo Forestal (PGMF)	35
2.1.1.2. Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN)	38
2.1.2. Instrumentos y autorizaciones de operación	38
2.1.2.1. Plan Operativo Anual Forestal (POAF)	38
2.1.3. Autorizaciones de operación	39
2.1.3.1. Volúmenes autorizados para aprovechamiento a través de POAF	39
2.1.3.2. Volumen extraído de madera	40
2.1.4. Operaciones de Control y Fiscalización	41
2.1.4.1. Capacidad Operativa	41
2.1.4.2. Zonas críticas	43
2.1.4.3. Inspecciones de control	44
2.1.4.4. Certificados Forestales de Origen Emitidos	45
2.1.4.5. Intervenciones de Productos	46
2.1.4.6. Medios de perpetración intervenidos	47
2.1.6. Procesos administrativos sancionadores	47
2.2. Resultados de la administración de derechos agrarios	49
2.2.1. Otorgación de derechos agrarios	49
2.2.1.1. Plan de Ordenamiento Predial (POP)	49
2.2.1.2. Planes de Ordenamiento Predial por departamento	49

2.2.2	Autorizaciones operativas	50
2.2.2.1	Planes de Desmonte (PDM)	50
2.2.2.2.	Autorizaciones de quemas	51
2.2.3.	Inspecciones	54
2.3.3.1	Inspecciones a Planes de Ordenamiento Predial (POP)	54
2.2.4.	Procesos administrativos sancionadores	54
2.2.4.1	Carga procesal heredada de la Exsuperintendencia Agraria	55
2.3.	Impugnación a través de recursos de revocatoria	55
2.3.1.	Recursos administrativos como prolongación de la garantía de la doble instancia	55
2.4.	Gestión administrativa financiera	56
2.4.1.	Detalle de ingresos	56
2.4.3.	Presupuesto por fuente de financiamiento	57
2.4.4.	Patrimonio de la institución	60
2.4.5.	Fortalecimiento de los Recursos Humanos	61
3.	TERCERA PARTE ANÁLISIS COMPARATIVO DEL RÉGIMEN FORESTAL (2000 AL 2010)	63
3.1.	El proceso de deforestación en tierras bajas	65
3.2.	Administración de derechos forestales	69
3.2.1.	Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF)	69
3.2.2.	Concesiones forestales	72
3.2.3.	Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN)	74
3.2.4.	Operaciones de control	74
3.2.4.1.	Control de productos forestales	74
3.2.4.2.	Medios de perpetración	75
3.3.	Administración de derechos agrarios	76
3.3.1.	Gestión de uso del suelo	76
3.3.2.	Instrumentos de gestión del uso de la tierra	79
3.3.2.1	Planes de Ordenamiento Predial aprobados en categoría Bosque- Ganadero (BG)	82
3.3.2.2.	Planes de Ordenamiento Predial aprobados en Tierras Comunitarias de Origen	83
3.3.2.3.	Planes de Ordenamiento Predial aprobados en concesiones forestales	84
3.3.3.	Autorizaciones de operación	84
3.3.3.1.	Control y fiscalización de quemas	84
3.3.4	Procesos sancionadores	86
3.3.4.1	Análisis comparativo	86
3.3.4.2	Procesos por quemas	86
3.3.4.3	Dinámica de los recursos de revocatoria	87
3.4.	Gestión administrativa financiera	87
	Glosario de Términos y Siglas	90

Presentación

La presente memoria tiene por objeto informar sobre el accionar institucional de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT) durante la gestión 2010, sin embargo, iremos más allá de un informe convencional acompañado de información y datos que intentan reflejar un aparente buen desempeño institucional. Desde el nuevo enfoque de la entidad el informe anual, además de reflejar los logros, debe principalmente analizar a profundidad los problemas y dificultades en los que la institución se desenvuelve y que permite explicar, los resultados obtenidos.

Nuestro afán es mostrar, despojados de prejuicios y justificaciones innecesarias, cómo el régimen forestal y agrario vigente no logró despegar ni convertirse en una alternativa de conservación de los bosques y de desarrollo del sector forestal, menos aún, para las comunidades que viven y trabajan en los bosques y tierras. El régimen forestal y agrario actual, ha desembocado en una situación de ilegalidad y corrupción que ha inhabilitado al propio modelo de aprovechamiento de la madera y promovido el cambio de uso del suelo en áreas de bosque, convirtiendo a la actividad forestal en un sector productivo con poca incidencia en la economía del país y con un futuro incierto.

Sólo un análisis sin verdades a medias, libre de consignas vacías, hará posible el tránsito efectivo hacia un nuevo sistema de conservación y manejo integral y sustentable de los bosques y tierra. Estamos, no cabe duda, en un periodo de transición constitucional que, de hecho, implica desmontar el régimen forestal existente, que a pesar de sus señales de agotamiento y colapso continúa vigente. Enfrentamos el desafío de construir una institución que proteja y administre los derechos y actividades en los bosques y tierra, gestando condiciones favorables para el desencadenamiento de la economía plural, respetando los derechos de los diferentes actores del bosque y la tierra.

Desde que ingresamos a esta institución, en junio del año 2010, asumimos este desafío y empezamos a construir un andamiaje institucional y político que nos permita crear condiciones de diálogo y pactos sociales con los actores del bosque y la tierra. Internamente luchamos arduamente para cambiar la imagen institucional y erradicar la corrupción, aunamos esfuerzos para desarrollar una cultura institucional que mejoren los flujos y procesos de trabajo en beneficio al público.

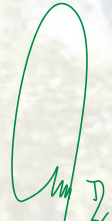
En esta perspectiva, la principal medida para conservar los bosques en el país es dar fin con el régimen forestal neoliberal que todavía se sigue vigente en Bolivia. Este régimen es responsable, en gran medida, del incremento de la deforestación, así como del deterioro progresivo de los bosques y de su irracional mercantilización.

En este informe, exponemos el esfuerzo desplegado durante este tiempo, esperando que sirva de insumo y referente para la reflexión, y análisis sobre el sector forestal en Bolivia. Es nuestro anhelo, que esta memoria pueda aportar para desarrollar conciencia estatal y colectiva respecto a la defensa de los bosques y tierras, considerando que se trata de uno de los más importantes recursos para la vida del planeta.

Dejo en sus manos este testimonio de nuestros actos, así como mi compromiso de seguir luchando por un país mejor para vivir bien.

Santa Cruz, abril 2011




Cliver Rocha Rojo
Director Ejecutivo

MEMORIA INSTITUCIONAL

Los bosques son esenciales para asegurar la vida en el planeta. Los bosques constituyen sistemas de vida en los que interactúan varios componentes como la tierra, vegetación, seres humanos, animales, agua y aire, los que se desenvuelven de forma interdependiente. Desde esta perspectiva, estos representan un interés colectivo que va más allá del simple interés económico derivado del aprovechamiento de alguno de sus componentes.

Pese a su importancia, los sistemas de vida de los bosques han sido permanentemente amenazados por la deforestación y degradación, debido al interés desmedido en la explotación de la madera, la expansión de la frontera agrícola en tierras de vocación forestal y la contaminación de las aguas y ecosistemas. Estos problemas tienden a crecer exponencialmente, como resultado del impulso que experimentan las actividades madereras y agraria que se implementan en el país, en el marco de los actuales regímenes forestal y agrario. Estas presiones no solamente amenazan a las funciones ambientales de los bosques, sino también a los medios de vida de las poblaciones y trabajadores que dependen de los mismos.

En la última década, en el marco de régimen forestal y agrario neoliberal, a pesar de la gran riqueza que contienen nuestros bosques, solamente se han valorado las actividades madereras y castañeras en su aporte económico al Producto Interno Bruto (PIB), al no incluirse en el valor real de los bosques el conjunto de las actividades productivas y ambientales como ser: farmacopea, turismo, agroindustria del chocolate y dulces, subproductos de diferentes palmas tropicales y las funciones ambientales, entre otros; se ha reducido a sólo un 3% el aporte económico de las actividades forestales al PIB, frente al 13% del aporte de la actividad agropecuaria¹. Como resultado de esta incorrecta valoración de los bosques,

el país tiene una débil política e institucionalidad forestal que ha derivado en un caótico sistema de regulación y control, con graves consecuencias en el manejo y sustentabilidad de los bosques.

Los tres capítulos de este informe demuestran con mucha claridad el agotamiento de administración de los bosques y tierras vigente, además de la necesidad de asumir los nuevos paradigmas y mandatos de la Constitución Política del Estado para poner en marcha un nuevo orden político y económico en el sector forestal y agrario.

Este informe analiza la compleja situación referida a la gestión del uso de los bosques, recursos forestales y suelos así como las luces y sombras sobre este particular, ante la carencia de un Estado capaz de administrar y proteger los bosques.

Por estas razones es imperioso poner en marcha un nuevo sistema de conservación y aprovechamiento integral y sustentable de los bosques que se complemente con una nueva estructura institucional de regulación, monitoreo, fiscalización, control y promoción del manejo integral y desarrollo silvícola y agropecuario.

En consonancia con el mandato constitucional y el diagnóstico desarrollado en el presente informe, la nueva política de bosques debe superar el rol del Estado regulador y árbitro de las actividades privadas en los bosques y tierras, constituyéndose en un promotor del desarrollo económico, social, cultural y ambiental.



¹ Estimaciones y proyecciones, INE 2010 y Boletín del Ministerio de Economía y Finanzas, 2010, La Paz –Bolivia.

Este informe está dividido en tres partes. En la primera parte, se presenta y valora la importancia de los bosques en el desarrollo económico de Bolivia, en una breve descripción de las condiciones biogeográficas. Posteriormente, se realiza un análisis de las características esenciales del régimen forestal neoliberal, que derivó en el estado de situación actual. Este análisis situacional, nos plantea las dificultades y aciertos que desde el año 2008, el gobierno está enfrentando para la construcción del nuevo sistema de aprovechamiento integral y sustentable de los bosques, en el marco de los mandatos constitucionales del Estado Plurinacional de Bolivia.

En la segunda parte, por mandato legal, realizamos una presentación detallada de los resultados obtenidos durante la gestión 2010. En este apartado, se describen los logros alcanzados y dificultades encontradas en el marco de la ejecución de las funciones y competencias de la ABT e identificamos las tendencias negativas que se han empezado a modificar en la nueva gestión de esta entidad, en el propósito de dismantelar el viejo régimen colonial, patrimonialista y privatizador, que hasta la fecha no termina de ser desmontado, para inaugurar un "nuevo tiempo" en los bosques y tierras del país.

Finalmente, se realiza un balance comparativo de la situación de los bosques y tierras respecto de las funciones de regulación del Estado boliviano, con datos de la última década (2000-2010). El empleo de estadística descriptiva nos permitió evaluar la situación de los bosques, el cumplimiento de los diferentes instrumentos de gestión aprobados en este periodo y el funcionamiento de la propia ABT. Esta información, corrobora y provee mayores argumentos para las afirmaciones realizadas respecto del colapso del régimen forestal neoliberal, que son el resultado de permanentes y recurrentes análisis realizados a lo largo de los últimos meses en la administración de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras.

RÉGIMEN FORESTAL

EL RÉGIMEN FORESTAL NEOLIBERAL VIGENTE Y

LA TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL

PRIMERA PARTE



1.1. Contexto histórico y la política forestal

1.1.1 La importancia de los bosques en Bolivia

Bolivia ocupa el sexto lugar en extensión de bosques tropicales en el mundo y el décimo quinto en cobertura boscosa, caracterizado por una topografía variable que cubre zonas por encima de los 5.000 msnm en el altiplano, en los valles interandinos entre los 2.600 a 1.000 msnm y en los llanos entre los 800 a 150 msnm. Los bosques nativos cubren gran parte del territorio principalmente, en los Yungas, Chapare, Norte Amazónico, Llanos del Beni y Santa Cruz, Chiquitanía y el Chaco.

Los bosques concentran abundantes riquezas, solamente en especies maderables tenemos entre 240 a 303 variedades clasificadas, con un potencial productivo de 300 millones de pies cúbicos que podrían satisfacer nuestras necesidades con un manejo sustentable por siglos, en sus seis diferentes formaciones boscosas.¹ Del mismo modo, existen una variedad de productos no maderables tales como plantas medicinales, frutos, fibras, raíces y proteína animal, entre otros.

A pesar de la insuficiente información sobre la condición de nuestros bosques, especies como la mara, roble y cedro están siendo extinguidas debido a su alto valor comercial y a la extracción de los semilleros de las mismas, poniendo en riesgo su regeneración natural.



1 Dauber, E. R., A. Guzmán, y J. R. Terán. 1999. Potencial de los bosques naturales de Bolivia para producción forestal permanente. Superintendencia Forestal, Santa Cruz, Bolivia.

1.1.2 Las múltiples funciones del bosque y de los sistemas de vida

Los bosques cumplen múltiples funciones, principalmente proporcionan alimentos y medios de vida para las comunidades humanas. La mayoría de las comunidades indígenas y campesinas de tierras bajas dependen de los bosques para vivir; por ejemplo, según estudios de CIPCA, en las comunidades de bosque, los ingresos son provistos por éste a través de comida, medicinas y otros productos entre un 20 al 35%². Del mismo modo, los bosques son muy importantes para la producción agropecuaria, ya que apoyan en la protección de los suelos y el clima y en la conservación de la humedad, aunque todavía los sectores agropecuarios no valoran su preservación.

Los bosques son muy importantes en la regulación hidrológica. Los ríos Beni, Chapare, Mamoré, Guapay y sus afluentes forman parte de la macro cuenca del Río Amazonas que se extiende en una superficie de 720.000 km², equivalente al 66% del territorio nacional. Aunque en menor superficie (229.000 km²) las tierras y bosques que forman parte de la cuenca del Río del Plata cumple la misma función. Estos dos sistemas hidrológicos, se constituyen en las fuentes naturales de irrigación y humedad de extensas zonas del país y sostienen las actividades agropecuarias en los valles y llanos así como su biodiversidad.

El sector forestal es el segundo sector en importancia en términos de valor en las exportaciones, después de la soya y sus derivados, habiendo generado aproximadamente \$US 200 millones en exportaciones de 1.000.000 m³/año. Como afirmamos anteriormente, el sector aporta con el 3% del PIB nacional (aunque desde nuestra perspectiva este dato es mucho mayor) y genera 90.000 empleos directos y hasta 160.000 empleos indirectos³. Si se considera que una parte significativa del sector es aún informal, es probable que estas cifras sean significativamente mayores y que el aporte de los bosques a la economía nacional sea mucho más importante y considerable.

Según los datos de la ABT, se estima que son más de 6.000 unidades productivas forestales a nivel nacional de las de cuales sólo 1.200 están formalmente registradas,

2 Pells T., Encuesta nacional sobre ingresos familiares anuales, PORHS-CIPCA-UMSS, Cochabamba, 2008.

3 Urioste, J.L., Quevedo, L., Guzmán, R. y Rojas, R. 2010. Evaluación del Régimen forestal implementado por la Superintendencia Forestal de Bolivia, CIMAR-ESFOR, Santa Cruz, Bolivia.

correspondiendo el 70% a pequeñas empresas. Lo que nos permite deducir que más del 80% de la economía del sector forestal está inmerso en la economía informal.

Actualmente, el sector aprovecha más de 35 diferentes especies, lo que representa un avance significativo, por que hace 20 años sólo se aprovechaban tres especies: mara (*Swietenia macrophylla*), roble (*Amburana cearensis*) y cedro (*Cedrela spp.*). Asimismo, entre los productos no maderables es necesario destacar la castaña en la economía del norte del país, donde es responsable por la generación del 75% del ingreso de la región, siendo su aporte a las exportaciones del sector forestal en más del 50% (\$us. 100 a 120 millones anuales). A la fecha, otras iniciativas de apoyo a los productos no maderables han sido promovidas en las diversas ecoregiones del país, como la almendra chiquitana (*Dipteryx alata*), asai (*Euterpe precatoria*), caucho natural (*Hevea brasiliensis*), cupuazú (*Theobroma grandiflorum*) y majo (*Oenocarpus bataua*), entre otros, constituyéndose en alternativas económicas para las poblaciones locales.

En los últimos años se desarrollaron algunas innovaciones en la cadena productiva de los bosques. La primera, está relacionada con el incremento del aprovechamiento de especies secundarias o alternativas y con la incursión de

esas especies en los mercados. La segunda, tiene que ver con la expansión de las exportaciones de productos procesados, que representan el 74% de las exportaciones forestales, con un notable crecimiento del valor de la castaña, principalmente favorecido por el incremento de los precios internacionales de este producto. Se suman a este esfuerzo algunas empresas forestales que han integrado verticalmente sus actividades económicas y están invirtiendo en procesos de segunda transformación para mantener una posición ventajosa en los mercados internacionales, enfrentar de este modo las debilidades estructurales de competitividad del sector forestal boliviano, que se deben principalmente a los altos costos de transporte y baja productividad de las empresas³.

Las comunidades con manejo de recursos forestales han asumido una posición importante en la producción comercial maderable, favorecida por el acceso a derechos de aprovechamiento forestal. Son los pueblos indígena originario campesino los mayores beneficiarios en la aprobación de instrumentos de gestión y superficie aprovechada, en los últimos cinco años. Esto como

3 Chávez, J. C., M. C. Delgadillo, D. L. Aliaga, y T. M. Rodríguez. 2003. Caso Bolivia. El manejo forestal: plataforma de un sector productivo sostenible. Consultores en Desarrollo Global, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. La Paz, Bolivia.

resultado de los incentivos e inversiones que el gobierno está realizando a favor de estos sectores, antes marginados del manejo de los recursos naturales, así como también, de un fuerte proceso de mercantilización en el aprovechamiento de los bosques. Desde el año 2005, los volúmenes autorizados de extracción de madera en las propiedades privadas y en comunidades indígenas han superado a los de las concesiones forestales.⁴

1.1.3 Condiciones biogeográficas del territorio boliviano

A pesar de la permanente deforestación de nuestros bosques, el país cuenta con una riqueza forestal, que si es bien aprovechada, garantizará opciones de vida en los bosques por siglos. El siguiente cuadro da cuenta de esta afirmación.

Cuadro No 1
Uso potencial del territorio de Bolivia

Uso Mayor	Superficie (ha)	Porcentaje (%)
Tierras aptas para agricultura (intensiva-extensiva)	16.470.000	14
Ganadería	32.940.000	32
Otros usos	6.948.100	6
Bosques (mapa forestal)	*53.500.000	48
• Áreas protegidas	10.680.192	
• Planes Generales Manejo Forestal (PGMF)	9.282.820	
• Deforestación	7.475.399	
• Reservas Forestales	10.575.253	
• Potencial para Manejo Integral de Bosque	12.353.836	
Otros Usos	3.132.500	
Total (ha)	109.858.100	100

Fuente: MDSMA, 1995⁵; D.S 26075, Ibisch & Mérida 2003⁶; Datos ABT.

*Corresponde a datos de superficies de bosque del año 1993.

4 Revisar el presente informe en el capítulo II y III, referente a derechos otorgados y superficie por actores, Santa Cruz, Bolivia.

5 MDSMA. 1995. Memoria explicativa: Mapa forestal. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Recursos Naturales, La Paz.

6 Killeen, T., V. Calderon, L. Soria, B. Quezada, M. K. Steininger, G. Harper, R. Solórzano, and C. J. Tucker. 2007. Fifty years of land-use change in Bolivia: exponential growth and no change in sight. *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 7:600-606.

La superficie de bosques estimada en Bolivia es de 53,5 millones de hectáreas para el año 1993, comprendiendo el 48,6% del territorio nacional, aunque estimaciones recientes sugieren que es de 46 millones de hectáreas. De éstas, 41,2 millones han sido clasificadas como Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP), de las cuales 28,1 millones pueden ser destinadas a uso forestal sin restricciones, 2,3 millones tienen alguna restricción (ver Mapa No. 1) y el resto están consideradas como Áreas Protegidas.⁷

Dentro de las TPFP se han identificado seis regiones productoras forestales, considerando solamente las áreas de alto potencial forestal dentro de los bosques naturales. Las superficies con plantaciones son reducidas, estimándose en 27.000 hectáreas, éstas se ubican principalmente en los valles.⁸ Además, Bolivia es uno de los países más diversos del mundo, con un importante número de especies de plantas vasculares y aves.⁹ Las regiones productoras con mayor superficie boscosa se encuentran en la Amazonia y la Chiquitanía, conforme al siguiente cuadro.

Cuadro No 2
Ecoregiones productoras de Bolivia

Región productora forestal	Superficie (millones de ha)	Porcentaje (%)
Bajo Paragua	3.8	13.19
Chiquitanía	6.3	21.88
Chore	1.6	5.55
Guarayos	4.2	14.58
Preandino amazónico	4.1	14.24
Amazonia	8.8	30.56
Total	28.8	100

Fuente: IBIF

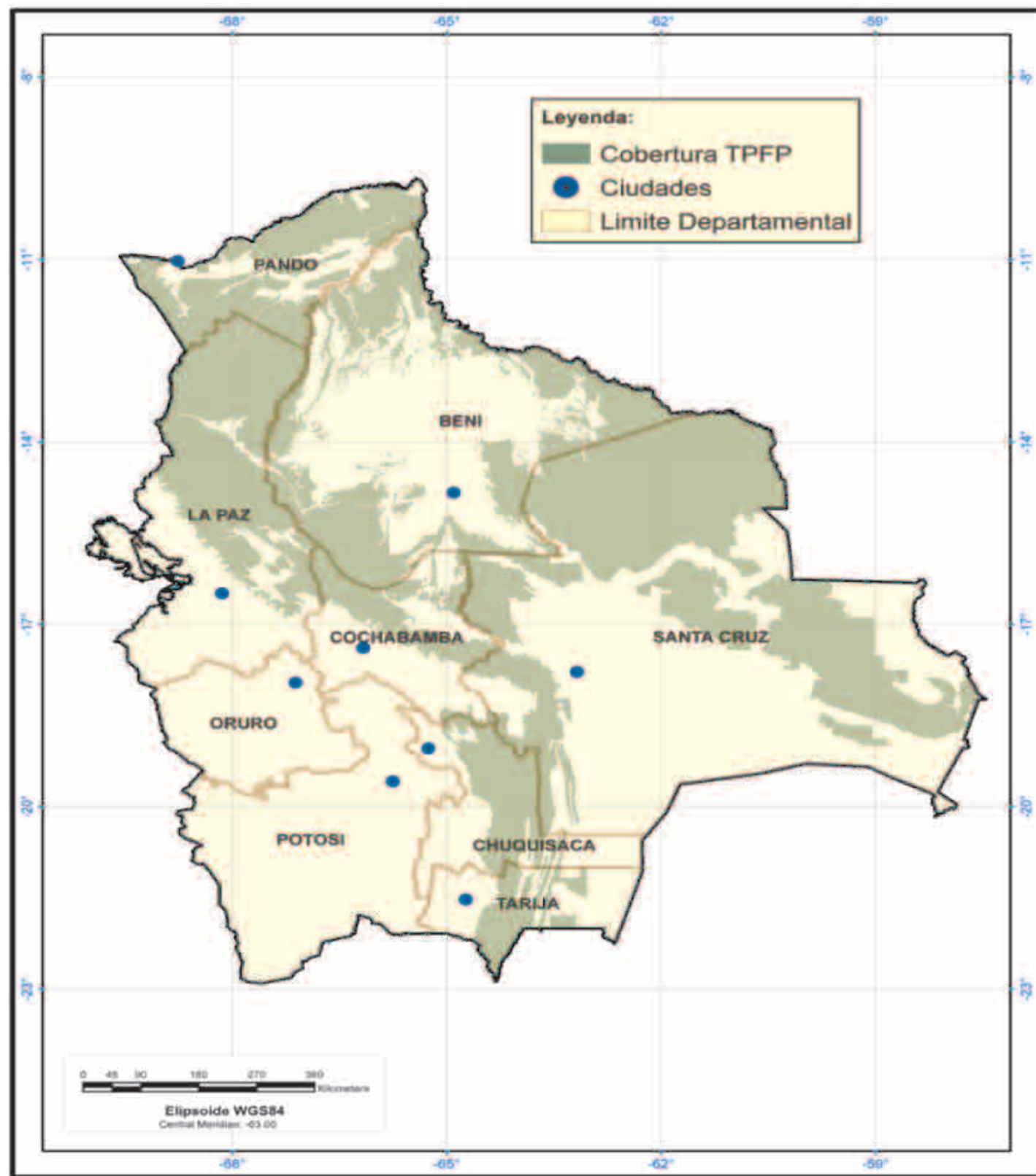
7 Cf. D.S. 26075, de febrero 2001, declarando Tierras de Producción Forestal Permanente.

8 CFB. 2000. Elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Forestal de Bolivia. Borrador del Capítulo de Diagnóstico de la Situación Actual. Cámara Forestal de Bolivia, Santa Cruz, Bolivia.

9 Ibisch, P. y G. Merida. 2003. Biodiversidad: la riqueza de Bolivia. Estado de conocimiento y conservación. FAN. Santa Cruz, Bolivia.



Mapa No 1
Mapa de Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP)



1.2 Tránsito hacia el manejo integral y sustentable de los bosques

1.2.1 Una historia de destrucción y saqueo

En Bolivia ha existido una fuerte tendencia extractivista, al considerar a los bosques como tierras ociosas para la expansión de la agropecuaria o desde la perspectiva forestal, como fuente de provisión de madera, despreciando su gran biodiversidad y los beneficios ambientales que prestan a la humanidad, tradición heredada del sistema colonial eurocentrista y evolucionista.

En Bolivia, todos los procesos históricos y modelos de desarrollo socio-económico han tenido un similar comportamiento con relación al tratamiento de los bosques y uso de la tierra, caracterizándose por los siguientes aspectos: desarrollo de sistemas económicos basados en la extracción y explotación primaria de los recursos naturales, debilidad del Estado para controlar el manejo de los recursos naturales, alta corrupción estatal, fronteras abiertas o débilmente controladas, dependencia de capitales externos y privados, producción para mercados externos y desarrollo de economías informales.

El saqueo permanente de los recursos naturales, le dió a Bolivia la particularidad de ser un país exportador de materias primas e importador de bienes transformados, aspectos que permitieron desarrollar la industria nacional, situación que intentó ser cambiada, el anterior siglo, a través de la Revolución del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que propuso la sustitución de importaciones. Para lograr tal propósito, el Estado impulsó la "Marcha hacia el Oriente" siguiendo los ejes centrales del Informe Bohan. Del mismo modo, se promovió la colonización de las tierras de vocación agrícola en la cuenca del Río Grande, avanzándose hacia tierras de producción forestal permanente, principalmente en el norte y este del Departamento de Santa Cruz.

La tendencia crónica al cambio de uso de suelo en áreas de vocación forestal, a la agropecuaria, se convirtió en la forma para ampliar la frontera agrícola, a través de un Estado complaciente que alentó al sector agropecuario con subsidios perversos y con una débil regulación y fiscalización de estas actividades, que con el tiempo se tornaron dependientes e ineficientes. Uno de los

resultados de este proceso es que gran parte de la propiedad agraria, es improductiva o tiene una baja productividad, presionando sobre los bosques por medio de acciones de deforestación y desmonte para habilitar nuevas áreas de cultivo, que generalmente terminan vinculadas al mercado informal de la tierra.

Superado el periodo del Nacionalismo Revolucionario, en sus distintas versiones, (democrático popular y dictaduras militares), los años 80 se caracterizaron por la crisis del capitalismo de Estado, dándose un viraje hacia la constitución de un sistema económico y político de carácter neoliberal. Las leyes del mercado se implementaron a partir de la promulgación del Decreto Supremo No. 21060, cuyo principal objetivo era regular el mercado a través de la oferta y la demanda. Desde la misma perspectiva, el bosque y la tierra se constituyeron en mercancías y se pusieron a disposición de los agentes del mercado. En síntesis, el mercado sustituyó al Estado.

En el marco del modelo privatizador de los recursos naturales, se estableció una estructura jurídica e institucional orientada hacia la regulación y arbitraje del Estado, dejando actuar libremente a los actores económicos privados en el aprovechamiento de los recursos naturales, otorgándole al gobierno la función de facilitar la apropiación de los recursos naturales, mediante los mecanismos transaccionales del mercado. De este modo, el Estado perdió su condición de administrador de los bosques y tierras, transfiriéndose al mercado la capacidad de regulación. Este sistema definió el ordenamiento territorial y el uso de los recursos en el marco de un modelo productivo de carácter empresarial maderero y agrarista, privilegiando a las empresas privadas para la entrega de concesiones forestales y títulos agrarios de grandes extensiones de tierras.

En este contexto, se expande la informalidad, ilegalidad y corrupción en el manejo de los bosques y tierras, alentándose la depredación de los sistemas de vida en los bosques y el empobrecimiento de los suelos. El modelo agropecuario establecido en las tierras bajas del país, viene acompañado por desmontes y quemas para favorecer el





monocultivo de la soya y caña de azúcar. De este manera, se destaca la extranjerización de la tierra a través de la concentración de éstas por parte de capitales foráneos, que para maximizar sus ganancias devastan servidumbres ecológicas, secan lagunas y desvían ríos, en una suerte de enajenación de los recursos naturales y sin respeto a la normativa ambiental, forestal y agraria. A su vez, se presenta el éxodo de los pueblos y comunidades indígenas campesinas hacia las ciudades debido al empobrecimiento de sus ecosistemas.

La combinación de un Estado frágil, ligado a intereses particulares de los sectores gobernantes y una sociedad civil desprovista de conciencia sobre el valor de los recursos naturales, ha marcado el rumbo para acelerar el desmonte y la destrucción de nuestros bosques, el empobrecimiento de los suelos y la contaminación de los ríos y fuentes de agua. A nombre del desarrollo productivo y económico, sin programas efectivos de mitigación o prevención de daños, se afectan bosques de alto valor ecológico, vulnerándose los derechos colectivos de los pueblos y comunidades que habitan estos sistemas de vida.

Bolivia ha transitado por un rumbo que parece inevitable, el del virtual despojo de las riquezas forestales y la frenética lucha por la apropiación de la tierra como factor de acumulación y poder, con la consecuente afectación de las condiciones ambientales, climáticas y la depredación de los recursos naturales. Esta codicia social, alienta la corrupción de los agentes del Estado, actores productivos y de algunos dirigentes de organizaciones indígenas y campesinas, en contra de los intereses colectivos de las comunidades y del pueblo boliviano.

1.2.2 El modelo neoliberal de gestión de los recursos naturales

En América Latina y en nuestro país, se impuso entre las décadas de los ochenta y noventa la aplicación rigurosa del programa de ajuste estructural neoliberal, a través de un recetario de medidas y programas destinados a la privatización de los sectores estratégicos de la economía nacional. En Bolivia estas reformas se implementaron a partir del año 1985, con la puesta en marcha de las políticas públicas que redujeron del rol del Estado, la privatización de los recursos naturales y de los sectores estratégicos de la economía y un programa estructural de control de la inflación basado en la oferta de divisas en el mercado, entre las medidas más importantes.

En este contexto, se aprueban las leyes de adecuación del medio ambiente, tierra y bosques al régimen neoliberal, como son la Ley No 1333 de Medio Ambiente (1992), la Ley No 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996) y la Ley No 1700 denominada Forestal (1996).

La Ley de tierras tuvo como objetivo formalizar un mercado de tierras, a través del saneamiento de los derechos de la propiedad agraria sin alterar o transformar significativamente la estructura de la misma, aunque por la presión de las organizaciones indígenas y campesinas se combinó este enfoque de mercado con el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y de la propiedad comunitaria a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, respectivamente.

El saneamiento de la propiedad agraria en Bolivia y la aplicación del instrumento de verificación de la Función Económico Social (FES), se ejecutó con una visión profundamente agrarista que ha permitido ampliar la frontera agrícola en áreas de producción forestal permanente, legalizando propiedades agropecuarias dentro de estas áreas y propiciando indirectamente el desmonte y chaqueo. En la práctica, se ha promovido el incremento de la deforestación en las áreas de bosque en el marco del proceso de saneamiento basado en el cumplimiento de la FES, que en muchos casos, ha promovido la conversión de tierras forestales a usos agropecuarios. Aunque esta distorsión se ha corregido con la nueva normativa agraria (Ley No 3545), que establece que la conversión ilegal del uso del suelo es causal de reversión; sin embargo su aplicación es muy compleja en la medida en que los instrumentos de identificación del desmonte ilegal no han sido modificados.

Por otro parte, la Ley Forestal priorizó el sistema de concesiones en tierras fiscales, en beneficio de operadores privados empresariales, quienes presentaban mayores condiciones para cumplir con los parámetros del "manejo sostenible" del recurso forestal. Este régimen actuó en contra de las comunidades indígenas y campesinas, debido a que se desarrollaron instrumentos de gestión de bosques poco aplicables financiera y técnicamente para dichos pueblos, siendo atrapados por relaciones informales e ilegales de aprovechamiento de los recursos maderables de sus bosques, llevándose la mayor parte de la riqueza forestal las empresas intermediarias, con la complicidad de algunos malos dirigentes.

La sostenibilidad de los bosques pregonada por el neoliberalismo, ha quedado como un supuesto teórico ya que esto en la realidad no se cumple, pudiéndose constatar que los bosques han sido descremados y muchas especies maderables están en franco exterminio. El enfoque neoliberal de la legislación agraria y forestal basado en la

mercantilización de los recursos naturales, a través de la extracción intensiva de la madera y conversión de suelos, fragmentando los sistemas ecológicos.

1.2.3 La institucionalidad del régimen forestal y agrario neoliberal

Las disposiciones legales que promovieron el manejo forestal y agrario sobre la base de concesiones forestales, autorizaciones de planes de manejo forestal y de la otorgación de títulos privados de propiedad agraria, provocaron la parcelación progresiva en los bosques, en beneficio de propietarios privados y comunitarios. Este parcelamiento de la propiedad colectiva de los bolivianos, se refleja en las sucesivas memorias institucionales de las Exsuperintendencias Forestal y Agraria, donde se presentan rutinariamente las cifras relacionadas con los trámites de aprobación de los derechos otorgados y sus instrumentos conexos.

Los procesos de distribución de la propiedad agraria en Bolivia y los derechos de uso y aprovechamiento forestal, prácticamente han concluido en las áreas de bosque, quedando sólo áreas marginales para la otorgación de derechos. De este modo, de los probables 46 millones de hectáreas de bosque que existen en Bolivia, cerca de 19 millones son Áreas Protegidas y reservas forestales; 15 millones están tituladas como Tierras Comunitarias de Origen (TCO); aproximadamente 4 millones son concesiones forestales; y 8 millones están demandadas por los pueblos indígenas. Asimismo, de las 16 millones saneadas como propiedades privadas, cerca de 12 millones están ubicadas en áreas de bosque.

La distribución de los derechos agrarios y forestales en el régimen vigente se caracterizó por su corte privatizador y mercantil, aunque la norma prevé que no existe propiedad absoluta sobre los bosques y tierras, porque éstos corresponden al patrimonio del pueblo boliviano. Esto significa que los derechos propietarios se otorgan sujetos al cumplimiento de condiciones y prácticas ambientales, forestales, agrarias, fiscales y laborales, lo que implica la tuición directa del Estado en su manejo y conservación.

Tomando en cuenta que la totalidad de la superficie de bosque ya tiene derechos otorgados, bajo un régimen forestal y agrario con un enfoque extractivo, privatizador y mercantilista, es preciso desarrollar un conjunto de acciones que permitan que el Estado ejerza un control efectivo sobre el manejo y conservación sustentable

de los bosques y suelos. Más aún, si consideramos que las instancias de fiscalización y control forestal tienen incidencia relativa y limitada sobre el 15% de los bosques que son los que cuentan con planes de manejo autorizados.

Además, debe tomarse en cuenta que este 15% fiscalizado por el Estado, fue poco efectivo en el modelo neoliberal, ya que los derechos forestales otorgados en concesiones y en tierras privadas y colectivas, no se sujetaron a procesos de fiscalización como establece la norma. Debido a que no han realizado auditorías a estos derechos forestales dejando en la impunidad los delitos ambientales y las actividades ilegales, que ocasionaron la pérdida y degradación de los bosques y tierras en gran parte del territorio boliviano. Esto ha concluido en un generalizado desgobierno en los bosques y en un proceso caótico de aprovechamiento de los recursos naturales forestales y suelos.

Los informes preliminares de las inspecciones forestales realizadas por la ABT, demuestran que el manejo forestal sostenible en muchas de las concesiones forestales no ha sido efectivo, debido al incumplimiento de los instrumentos de gestión. De la misma manera, se puede constatar que cuando el Estado revirtió concesiones o éstas le fueron devueltas, se evidenció graves procesos de deforestación y degradación de los suelos en estas áreas.

La certificación forestal fue un importante instrumento de mercado creado por el modelo neoliberal, colocando a los empresarios forestales bolivianos en la vanguardia del manejo forestal certificado en el continente, pero esto deja a la fecha grandes interrogantes. En relación a este tema se presenta una paradoja muy elocuente,

porque la gestión de las concesiones forestales con certificación y reconocimiento internacional, no han podido demostrar, en su generalidad, el cumplimiento de los requisitos de las normas nacionales en el marco de las evaluaciones realizadas por parte de la entidad estatal.

Es penoso constatar que en todos los eslabones de la cadena de aprovechamiento de los recursos forestales, existen graves vínculos con prácticas y procesos informales. El neoliberalismo ha sido permisivo con estas prácticas, lo que ha robustecido un modelo de gestión de bosques y tierras que es corrupto e ilegal.

En Bolivia más del 90% de las prácticas de desmonte son ilegales, práctica alentada por una institucionalidad estatal débil y burocrática que estimula circuitos delincuenciales alrededor del mercado ilegal de la madera y tierra.

Sectores académicos, investigadores y organizaciones sociales vienen denunciando casos verdaderamente sintomáticos, relacionados con el tráfico ilegal y con la sobresaturación de la administración forestal y agraria con instrumentos de gestión falsificados y clonados; por ejemplo, Certificados Forestales de Origen (CFOs), otros instrumentos de gestión forestal e incluso, títulos de propiedad agraria. Este escenario fue provocado, en gran medida, por algunos agentes externos ligados al sector en informal, en complicidad con funcionarios de la entidad que se han especializado en acciones que perforan los sistemas de control y la estructura institucional.

La aplicación del sistema sancionador ha derivado en un conjunto de arbitrariedades y hechos de corrupción institucional, debido a los vacíos y generalidades de la Leyes Forestal y Agraria y sus reglamentos. Casi todo el sistema de infracciones del régimen

forestal, adolece de imprecisiones técnicas y de una alarmante inconsistencia, sumándose a las profundas contradicciones normativas entre el régimen agrario y forestal. De esta manera, se constata que las sanciones

administrativas, económicas y penales han sido tan condescendientes con este comportamiento, que los responsables de dichas contravenciones no han tenido reparo en presentarse voluntariamente a las instancias competentes para pagar sus multas, las que son irrisorias, ante el enorme lucro obtenido por estas actividades contrarias al manejo sostenible de los bosques y tierras.

Por otra parte, aunque hubiera existido el interés y la voluntad política de la autoridad forestal competente para sancionar y castigar las actividades ilegales, no se logran identificar las contravenciones a tiempo para dar inicio a los procesos sancionatorios, debido a un diseño institucional con deficiencias estructurales y técnicas que hasta la fecha son muy difíciles de superar. En la perspectiva de reducir el rol del Estado y crear instancias estatales meramente regulatoria, se han constituido instituciones débiles, sin tecnología y con estructuras carentes de respuestas efectivas a las de mandas de los usuarios.

El modelo neoliberal, ha impulsado la concentración de los beneficios del aprovechamiento de los recursos forestales maderables en pocas manos, al haber permitido la hegemonía del mercado en el uso y aprovechamiento de los bosques y tierras. En esta lógica mercantil se crearon complejos mecanismos de gestión forestal y agraria, que han permitido que los dueños de los bosques y tierras, particularmente las comunidades campesinas e indígenas, sean capturadas en circuitos ilegales perversos de comercio de madera y tierras. Muchas comunidades y pequeños propietarios con derechos forestales y agrarios, están sometidos a la presión y el ultraje de empresarios y comerciantes especuladores, a quienes se les vende sus productos a precios irrisorios que solo les permite cubrir el valor de la extracción forestal.

Los desmontes en propiedades pequeñas y comunitarias, que deberían estar orientados a cubrir las necesidades domésticas y tradicionales, son utilizados para la extracción de madera de forma ilegal, distorsionándose los instrumentos de gestión y perforándose la institucionalidad y normativa gubernamental en función del mercado ilegal.



Del mismo modo, se puede afirmar que el instrumento de gestión de suelos, como es el Plan de Ordenamiento Predial (POP), en la mayoría de los casos termina legalizando la deforestación y el cambio de uso del suelo.

El diseño débil de la institucionalidad estatal, con un marco normativo contradictorio y poco obedecido por los usuarios, pone en grave riesgo la administración de los derechos forestales y agrarios. Como se mencionó anteriormente la normativa forestal y agraria tiene contradicciones, dejando a la discrecionalidad funcionaria la otorgación de los derechos, autorizaciones de aprovechamiento y uso, como también la aplicación del régimen sancionador. Desde la perspectiva forestal, se han podido identificar casos alarmantes en la ejecución de sanciones y multas por desmonte; por ejemplo, para procesos similares en la misma región, los tratamientos difieren abismalmente, ni que decir de procesos en diferentes regiones, cuyas escalas de multas son completamente distintas para una infracción similar. Esta situación contribuye al incremento de la corrupción institucional y a la violación de los derechos de los usuarios.

Más allá de esta confusa normativa y discrecionalidad administrativa, el régimen forestal ha estado sometido a sistemáticas vulneraciones y distorsiones de facto, que han quebrantado no sólo sus disposiciones, sino que han llevado a extremos inadmisibles como es la constitución de un nuevo orden normativo a través de directrices operacionales e instructivos, bajo el supuesto de regular vacíos procedimentales de la Ley o del Reglamento. Estas irregularidades en el tratamiento normativo interno, fueron denominadas como "regímenes de excepción" en virtud a que su establecimiento contemplaba un carácter extraordinario y temporal, es decir, "por una única vez y para una situación específica"; sin embargo, las excepciones se convirtieron en regla y, en los hechos, en el método ordinario de resolver presiones sectoriales.

Con estas prácticas, se sobresatuó y fragmentó el



derecho forestal sustantivo y adjetivo. Bajo esta lógica se inutilizaron los instrumentos de administración y los mecanismos de protección de los bosques y tierras, dejándose en la impunidad y sin administración a más del 80% de la actividad forestal y agropecuaria ilegal.

1.2.4 Los polémicos avances del régimen forestal liberal

Algunos académicos y técnicos manifiestan que es responsable destacar los avances positivos que propició la Ley Forestal. Se plantea que durante el antiguo régimen, heredado del modelo de Estado benefactor del Nacionalismo Revolucionario, la actividad maderera estaba concentrada en pocas empresas y personas ligadas al partido de gobierno o dictaduras militares. A su vez, que la actividad forestal estaba enfocada a la explotación de pocas especies valiosas que equivalían al 60% de las exportaciones y sin ningún valor agregado. Asimismo, que el aprovechamiento forestal se realizaba sin planificación y sin tomar en cuenta técnicas de manejo forestal ni prescripciones silviculturales, es decir, bajo la ausencia de todo control y fiscalización del Estado. Por otra parte, en esa época los empresarios forestales no tenían conocimiento de la cantidad y ubicación de las especies maderables, ya que solo les interesaba las especies valiosas y su explotación sin ningún criterio de sostenibilidad.

Sin embargo, durante el régimen neoliberal se reforzó únicamente un modelo de aprovechamiento maderero del bosque, sin una perspectiva integral que ha conducido a procesos de degradación forestal y deterioro del mismo bajo un enfoque mercantil de carácter inmediatista.

También se sostiene que con el régimen regulatorio forestal

y agrario, se logró la democratización del acceso a los derechos del bosque y suelos en beneficio de una mayor cantidad de usuarios, así como la planificación del aprovechamiento y la aplicación de técnicas y herramientas, consiguiendo mejores resultados para la sostenibilidad de los bosques y suelos. En este sentido, en la actividad forestal, se diversificó el aprovechamiento de las especies quitando la presión a los productos maderables con mayor valor en el mercado.

Sin embargo, se puede evidenciar que esta diversificación de derechos y actores, no ha conducido a una efectiva democratización de los excedentes obtenidos en el aprovechamiento forestal. Resultado de ello es que ahora tenemos una mayor superficie de bosque bajo Planes de Manejo en Tierras Comunitarias de Origen, comunidades campesinas y propiedades privadas, pero en el marco de un modelo económico donde las comunidades se han constituido en proveedoras de materia prima barata, para los intermediarios de madera y empresarios forestales, sin haber logrado que los beneficios económicos del aprovechamiento forestal lleguen efectivamente a los dueños del bosque.

Por otro lado, se plantea que dentro del ámbito forestal, se empezó a utilizar información de los inventarios y censos forestales, y en el ámbito agrario la ejecución de Planes de Uso del Suelo, lo que ha determinado un mejor control sobre estas actividades. Se considera que estos instrumentos sirvieron y aún sirven, para planificar de mejor manera las actividades, con la información del potencial forestal y/o respetando el uso mayor del suelo. Como se analiza en este informe, son en realidad estos instrumentos los que en muchos casos, han permitido legalizar los procesos de desmonte de las tierras forestales y no garantizan una efectiva planificación del manejo de los bosques, habiéndose tergiversado su aplicación como instrumentos de gestión sostenible.

Se argumenta que en el campo forestal se establecieron

ciclos de corta igual o mayor a los 20 años, se delimitó el aprovechamiento de árboles a partir de un diámetro mínimo de corta, además de que se reguló la corta de especies con baja densidad y la protección de árboles semilleros. Sin embargo, debe destacarse que es todavía muy dudoso el cumplimiento, de estas disposiciones, en la práctica, además, no existe certeza de que el ciclo de corta establecido en los planes de manejo esté permitiendo la regeneración de la cobertura forestal, sino que por el contrario, estaría siendo mal utilizado, encubriendo el deterioro progresivo de los bosques.

1.2.5 El Estado Plurinacional defensor de los bosques y tierra

Los fundamentos de la vieja República fueron removidos con las Guerras del Agua (año 2000) y del Gas (año 2003). En estas movilizaciones los movimientos sociales principalmente, indígena originario campesino y vecinales de El Alto, La Paz y Cochabamba fueron capaces de interpelar el orden económico, social y político, y derrotar a los gobiernos de tinte neoliberal, articulando la fuerza nacional popular para descolonizar el Estado. Esta fuerza gigantesca de los excluidos: pobres, indígenas y mujeres, exigía un Estado Plurinacional incluyente y no patriarcal.

Estos fueron los antecedentes para el asenso de Evo Morales a la presidencia del gobierno de Bolivia, quien convocó a la Asamblea Constituyente para iniciar el cambio del Estado Republicano hacia el Estado Plurinacional de Bolivia. Es en la constituyente que se sentaron las bases para la descolonización de la sociedad boliviana a través de la afirmación de las 36 naciones que constituyen el nuevo modelo estatal basado en la libre determinación, el autogobierno y la gestión territorial y ambiental con autonomías, en el marco de un sistema económico plural.

La Constitución Política del Estado (CPE), pone en marcha la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia, el mismo que supone un cambio profundo y radical en los patrones de desarrollo económico, social, político,

cultural y ambiental. Este pacto constitutivo es el punto de quiebre que reorienta y profundiza las transformaciones estructurales que se llevan a cabo en el país. De este modo, en Bolivia estamos construyendo un nuevo orden civilizatorio y cultural en el marco del "Vivir Bien". El Estado Plurinacional es un instrumento para este fin mayor, teniendo implicaciones no sólo a nivel nacional, sino global en la lucha anticolonialista y anticapitalista.

En este contexto, el Estado se convierte en un actor central de la vida económica, política, social, cultural y ambiental (Art. 309 NCPE). El Artículo 386 de la CPE dispone que los bosques naturales y suelos son de carácter estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano; el Estado reconoce derechos de aprovechamiento forestal y títulos de propiedad en favor de las comunidades y operadores privados y públicos, promoviendo las actividades de conservación y aprovechamiento sustentables, la generación de valor agregado a los productos del bosque y la rehabilitación de áreas degradadas.

Asimismo, el artículo 351 de la CPE precautela los derechos colectivos, dispone que el Estado asuma el control y la dirección sobre la planificación, manejo, aprovechamiento, acopio, transporte, transformación, industrialización y comercialización de todos los recursos forestales maderables del territorio nacional; así como de todos los recursos naturales estratégicos, que son de propiedad del pueblo boliviano. De esa manera, se garantiza que los recursos naturales y toda iniciativa económica tenga fines sociales, con particular énfasis en la redistribución de los excedentes y de la riqueza generada. En lo que se refiere al sector forestal, supone el tránsito de un "Estado regulador" a un "Estado defensor de los bosques y de la vida". Adicionalmente, la Constitución reconoce que:

- Los suelos, agua, aire, bosque y biodiversidad son recursos de carácter estratégico y de interés público





como:

- a) actor principal en el aparato productivo, mediante alianzas con organizaciones privado-comunitarias para la transformación y alta agregación de valor y transferencia de excedentes; b) promotor de la economía comunitaria para el desarrollo económico y nexos con el mercado interno y externo; c) regulador y autor de iniciativas legales concertadas socialmente; y d) responsable del control y fiscalización del manejo y uso de los recursos forestales y tierra.

Todos estos atributos del nuevo orden estatal, perfilan y demandan el diseño y reestructuración de la nueva institucionalidad estatal plurinacional.

1.3. La transición constitucional: desarrollo institucional de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT)

1.3.1 Un viejo régimen que no muere y el nuevo sistema que no termina de nacer

En el marco de la transición del Estado Nacional colonial republicano al Estado Plurinacional, se dispone la creación de la Autoridad Nacional de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) el año 2009, con el propósito de controlar, supervisar y regular a los sectores forestal y agrario.

La ABT tiene como funciones principales, precautelar el manejo integral y sustentable de los recursos forestales y tierra, en aplicación de la normativa legal vigente. Además, debe otorgar permisos de aprovechamiento de los recursos forestales mediante Planes de Gestión Integral de Recursos Forestales y Tierra y otros instrumentos de gestión predial y forestal así como sus herramientas conexas; ejecutar acciones de prevención, control y fiscalización de los usos inadecuados de los recursos forestales y suelo, quemas de pastizales e incendios forestales; y realizar seguimiento e imponer sanciones, si corresponde, a los cambios de uso de suelo no permitidos ni autorizados, de acuerdo con la Ley.

En este contexto, se ha abierto un proceso de transición constitucional, incluyéndose como funciones de la ABT, las antiguas funciones de las Exsuperintendencias Agraria y Forestal y otras nuevas. Esta transición supone enormes desafíos para el accionar institucional de la ABT, más aun tomando en cuenta que se han ampliado las competencias de esta entidad con mandatos legales, técnicos y administrativos. Debe destacarse que a la ABT le corresponde liderar y ejecutar el tránsito del viejo régimen forestal y agrario hacia un nuevo sistema de manejo integral y sustentable de los bosques y tierra, promoviendo, además, un nuevo marco normativo que especifique y diseñe los alcances del sistema de manejo que define la CPE.

El desarrollo de un nuevo marco normativo, deberá permitir facilitar las condiciones para el funcionamiento de la nueva institucionalidad forestal, de tal modo que la ABT esté a la altura del mandato legal a ser implementado a través de las políticas de Estado.

1.3.2 Análisis institucional a dos años de constitución de la ABT

La creación de la ABT marca un hito en la transformación y transición al Estado Plurinacional, al considerarse un avance hacia la superación del modelo regulador, mercantil y privatizador de los recursos naturales vigentes. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer en la tarea de desembarazarse de la vieja carga institucional de las dos Superintendencias Agraria y Forestal que pasaron a formar parte de la gestión de la ABT, además de las estigmatizaciones de estas entidades como corruptas, burocráticas y clientelistas a favor de determinados intereses económicos, vinculados a la economía informal e ilegalidad y a los regímenes políticos de turno.

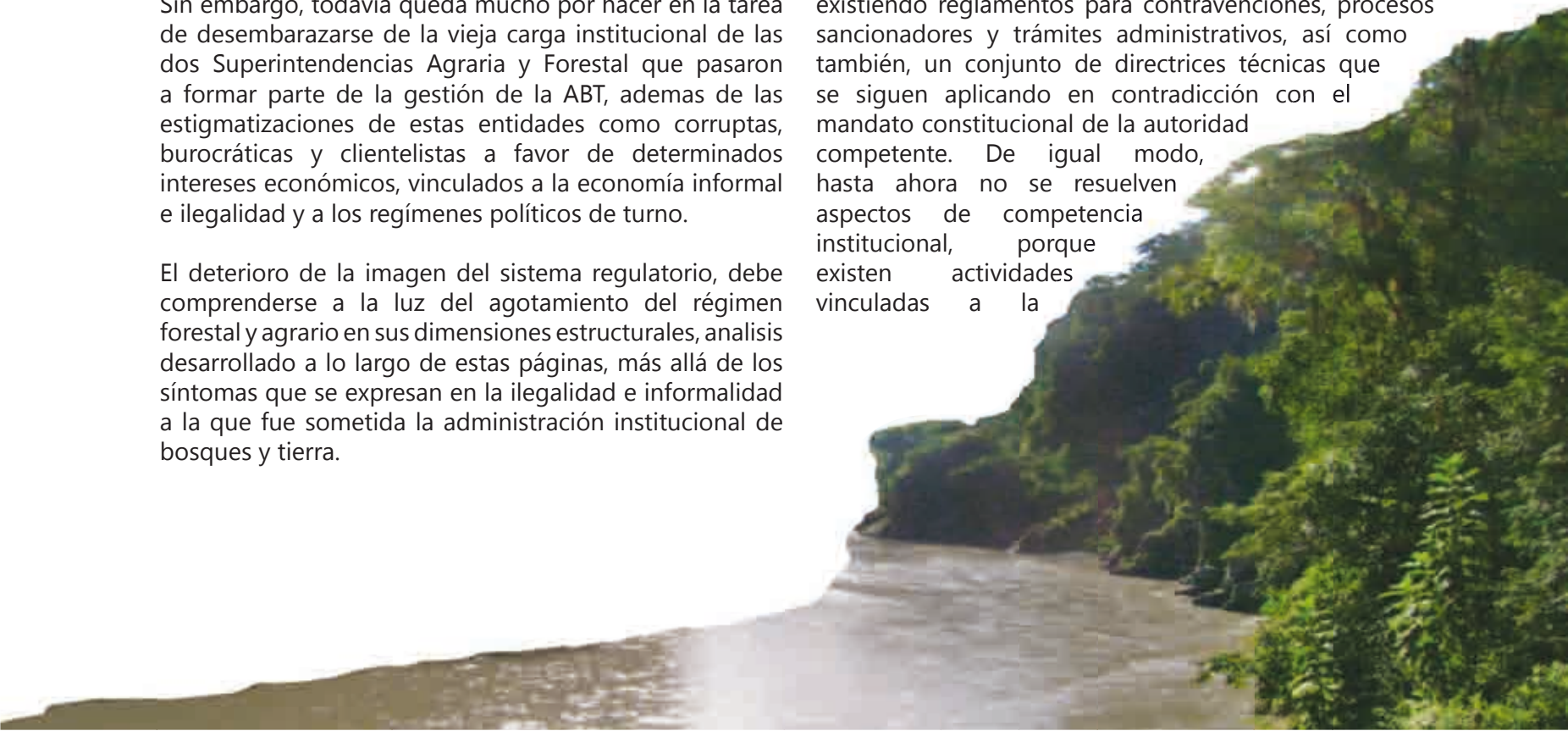
El deterioro de la imagen del sistema regulatorio, debe comprenderse a la luz del agotamiento del régimen forestal y agrario en sus dimensiones estructurales, análisis desarrollado a lo largo de estas páginas, más allá de los síntomas que se expresan en la ilegalidad e informalidad a la que fue sometida la administración institucional de bosques y tierra.

La descomposición del sistema descrita anteriormente, es resultado de una sociedad que convive con estructuras de ilegalidad, ya que en Bolivia la ilegalidad e informalidad se constituyen en una forma de vivir y en una cultura de gestión pública. Por otra parte, en el sector nunca se ha emprendido una lucha seria y planificada para desarticular y erradicar estas prácticas para terminar con la corrupción, que perforan gran parte del sistema institucional estatal.

Los mecanismos de control e intervenciones contra las actividades ilegales se realizan todavía con un limitado desarrollo de tecnologías de información y monitoreo y con medios obsoletos, que impiden una lucha efectiva en contra de la ilegalidad. En los hechos las estructuras de poder basadas en la informalidad se imponen, rebasan y someten al frágil sistema de control estatal. Esta es la grave amenaza contra la preservación de los recursos naturales, principalmente forestales.

Actualmente la ABT tiene que resolver la carga procesal de la Exsuperintendencia Agraria, en condiciones lamentables y penosas, provocando una verdadera retardación de justicia, burocracia y violación de los derechos de los usuarios, porque se trata de procesos que datan del año 2005.

La normativa agraria y forestal vigente aún no fue adecuada al nuevo marco constitucional e institucional, existiendo reglamentos para contravenciones, procesos sancionadores y trámites administrativos, así como también, un conjunto de directrices técnicas que se siguen aplicando en contradicción con el mandato constitucional de la autoridad competente. De igual modo, hasta ahora no se resuelven aspectos de competencia institucional, porque existen actividades vinculadas a la



administración de la tierra que deberían ser ejercidas por las instituciones agrarias como el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y el Viceministerio de Tierra, que sin embargo son ejercidas por la ABT, como ser la fijación de precios de la tierra para su adjudicación vía posesión y para la expropiación.

Es necesario, por tanto, una efectiva reestructuración institucional que haga de la ABT una entidad estratégica del Estado Plurinacional de Bolivia, para que pueda coadyuvar en el desarrollo sustentable de la silvicultura y agropecuaria. Antes, con las Exsuperintendencias Agraria y Forestal, el sistema administrativo y el ejercicio de las competencias ya eran caóticos, desordenados y burocráticos, con la fusión de éstas, el sistema de gestión forestal terminó por colapsar.

En este sentido, la integración de competencias para proteger los bosques y tierras se realizó sin medir la estructura, capacidades instaladas y sin prever ajuste de procedimientos y procesos, peor aún, sin presupuesto suficiente para el cumplimiento de su mandato.

1.3.3 El viejo régimen forestal y agrario se resiste a ser desmantelado

El contexto histórico ha colocado al modelo forestal y agrario depredador en un punto de inflexión, que expresa su virtual agotamiento. Por un lado, los enunciados constitucionales otorgan un nuevo rol al Estado en lo que respecta a la administración de los bosques, consagrando su carácter estratégico y que los recursos naturales son de dominio del pueblo boliviano, estableciéndose un quiebre con las formas de aprovechamiento y uso de los bienes del bosque que el Estado neoliberal había definido. Por otro lado, se evidencia que el régimen forestal maderero y agrario ha colapsado, en lo que se refiere a los sistemas de manejo y aprovechamiento, demostrando ampliamente su inaplicabilidad social, económica y ambiental.

Estos rasgos crónicos y estructurales, son consecuencia de las limitaciones del Estado y de una sociedad boliviana asentada en la informalidad e ilegalidad que rebasa todos los sistemas de control.

En síntesis, el agotamiento del régimen forestal se puede explicar de la siguiente manera:

- El rol del Estado regulador ha cambiado, por tanto en lo que se refiere al proceso agrario y forestal deberá convertirse en dinamizador del desarrollo económico, social y productivo en el caso de los bosques.
- El objeto y concepto del desarrollo ha sido reformulado porque el mandato constitucional nos plantea el desafío de desmantelar la lógica extractiva y depredadora, creando sistemas integrales y sustentables de manejo y aprovechamiento de los bosques y tierra.
- La Ley del régimen forestal actual no condice con los preceptos de la Constitución Política del Estado, que consagra a los recursos naturales como estratégicos, lo que implica la elaboración y consenso social de un nuevo orden legal y una profunda transformación de las políticas públicas con las que se debe tratar el desarrollo económico y productivo en los bosques y tierra.
- El modelo privatizador de los recursos forestales y agrarios, ha creado un sistema caótico que produjo inseguridad jurídica y crisis en la aplicación de la normativa agraria y forestal. Al existir una débil presencia del Estado se ha estimulado la mercantilización, depredación y saqueo de los recursos en beneficio de sectores informales.
- Paradójicamente, se evidencia que el subsidio a la economía agraria y forestal está destinado, en gran medida, abaratar los costos de los desmontes, pese a que el Estado debe preservar y proteger los bosques, por mandato de la Ley, dichos recursos. Esta política de subsidios indiscriminados estimula el mercado antiecológico y corporativo concentrador.
- Los instrumentos de gestión no cumplen con el principio de sustentabilidad, además de ser inadecuados para el ejercicio de un sistema de control y fiscalización efectivos, debido a su complejidad y caducidad.

- La estructura institucional, no corresponde a los objetivos para los que fue creada, ya que no está organizada de manera integral y multidisciplinaria, de manera que pueda promover el manejo integral y sustentable en los bosques como establece la Constitución Política del Estado. Asimismo, las limitaciones legales y financieras actuales no permiten el desarrollo institucional.
- Las autorizaciones de aprovechamiento forestal, en propiedades privadas con los Planes de Desmonte (PDM) se han convertido en la forma más barata y efectiva de realizar actividades forestales, eludiendo las obligaciones que los Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF) exigen. Es por ello que se evidencia el incremento de los PDM en desmedro de los PGMF en la última gestión (un total de 341 PGMF contra 2.493 PDM). Este dato indica que el sistema previsto en la Ley Forestal, ha sido flagrantemente perforado.
- La patente forestal sigue siendo baja, ya que su costo está determinado por la lógica de la extracción y no por la perspectiva de reposición de lo extraído de los bosques.
- Al ser los PGMF instrumentos de gestión de difícil y costosa elaboración, las comunidades indígenas renuncian al derecho de autogestión de sus recursos, estableciendo contratos de aprovechamiento con agentes terciarios e intermediarios, quienes se encargan de tramitar los instrumentos de gestión en los Territorios Indígena Originario Campesinos, en muchos casos, bajo graves hechos de corrupción de dirigentes que venden los recursos forestales a precios irrisorios, sin que el beneficio llegue a la población indígena.
 - La pérdida de las tierras fiscales forestales

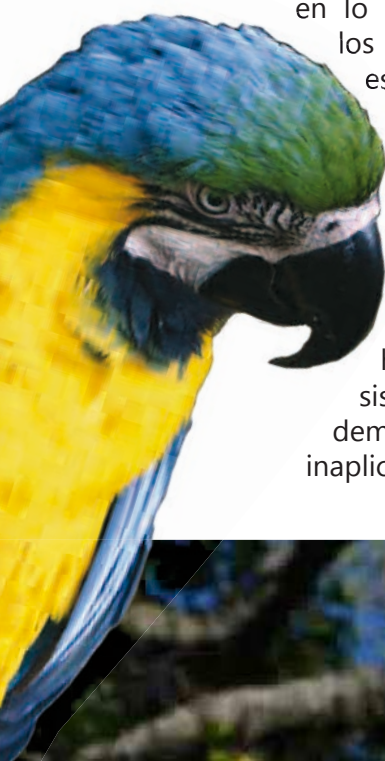
por avasallamiento y ocupaciones de nacionales y extranjeros, se ha convertido en un hecho cotidiano debido a la debilidad del Ministerio Público y de las autoridades competentes como el INRA y la ABT.

1.3.4 Acción directa para enfrentar la crisis ambiental y forestal

Cuando se inició la nueva gestión de la ABT, el país experimentaba uno de los momentos ambientales más dramáticos de los últimos años, debido al incremento significativo de los incendios y quemados de bosques. Este episodio fue tan severo que al término del mes de diciembre, las quemados ascendían aproximadamente a 59.000 focos de calor, el doble del promedio anual de los últimos años.

Ante esta calamidad ambiental, lo primero que se hizo fue establecer el referente institucional del Estado como protector de los bosques y tierra. A través de la ABT se convocó a los actores institucionales locales y nacionales y a las organizaciones sociales, para atender la emergencia y mitigar los efectos de los incendios. Con esta acción se logró ayudar parcialmente a los damnificados, tomándose medidas legales en contra de quienes eran responsables directos de los incendios.

En este proceso, se destacó la falta de responsabilidad de las instituciones estatales, porque las autoridades no se pusieron a la altura de la situación. Sólo la sociedad y los medios de comunicación impotentes y perplejos reclamaban por el tremendo daño ecológico y de salud pública provocado por los incendios. Las instituciones responsables de proteger a la población callaron, y las





acciones para frenar dichos eventos fueron extemporáneas o inexistentes. De este modo, se demostró una actitud de servil complicidad con intereses económicos de sectores vinculados principalmente a la actividad agropecuaria.

A pesar de las dificultades se identificaron, sancionaron e iniciaron procesos a los infractores y se suscribieron convenios para realizar acciones combinadas con los actores agropecuarios y movimientos sociales, ya que estas son prácticas arraigadas en los procesos productivos de estos sectores.

La raíz de este problema es que la mayoría de las quemas se realizan al margen de la Ley, sin las medidas de mitigación necesarias de los sectores agropecuarios, debido principalmente a una tendencia irrefrenable por ampliar la frontera agrícola y mantener la quema como parte de su sistema productivo. Esta situación se agravó por los fenómenos ambientales como el cambio climático, que ha alargado el periodo de estiaje, lo que requería tomar medidas de adaptación y control de las quemas a las nuevas condiciones ambientales. Del mismo modo, es necesario ejecutar un programa de cambio tecnológico de largo plazo, para erradicar las quemas en los sistemas productivos.

Una de las principales acciones que realizó la ABT, todavía sin haber superado esta situación de calamidad pública, fue el inicio del proceso de planificación estratégica y reestructuración institucional, al verificarse que la entidad había perdido el horizonte, control e integración interna; además de constatar que los regímenes forestal y agrario manifestaban un alto grado de descomposición. El desarrollo institucional y la planificación estratégica, se concentraron en tres acciones orientadas a crear condiciones para avanzar en la construcción de una nueva entidad, que ordene los procesos, proteja los bosques y pueda constituirse en un factor de desencadenamiento del desarrollo agrosilvícola en el país. Los componentes de este proceso son los siguientes:

- a) Revisión y adecuación de los instrumentos legales para tener mayor efectividad en el control y fiscalización de las actividades forestales y agrarias.
- b) Establecimiento de una plataforma institucional y técnica para desarrollar un proceso de planificación estratégica basado en un diagnóstico colectivo.
- c) Reactivación del programa de la estrategia nacional de fortalecimiento para la fiscalización y el control forestal, que estaba sin ejecutarse.

Estas tres acciones estructurales orientaron el segundo periodo de gestión 2010 de la ABT y se constituyeron en los puntos de partida para reposicionar la institución en el ámbito nacional. A su vez esto significó desarrollar acciones en tres frentes simultáneos de trabajo.

- a) Elaboración y negociación de las bases de una nueva

normativa complementaria en tanto la Ley de Bosques pueda ser concertada, aprobada y puesta en vigencia. Esta acción consistió en elaborar, de forma paralela, dos propuestas de Ley: 1) para hacer más eficiente el régimen sancionatorio; y 2) para enfrentar la emergencia y la ilegalidad. Ambas radican en el parlamento con sus respectivos ajustes y correcciones para su correspondiente aprobación. Asimismo, para acompañar el proceso de modernización de la ABT, se han diseñado dos directrices operacionales que permiten modernizar el monitoreo de las actividades de control del transporte y transformación, principalmente de productos forestales, y poner en funcionamiento el sistema digital de registro de los agentes auxiliares.

- b) Ejecución del programa Estrategia Nacional de Fiscalización y Control Social en el uso de los Recursos Naturales de Bosques y Tierra con financiamiento del Gobierno de los Países Bajos.
- c) Finalmente, la planificación estratégica consistió en desarrollar un diagnóstico colectivo, para esbozar una proyección institucional que oriente la implementación de los grandes hitos del proceso de transformación institucional.

Bajo el esquema precedente se ha definido el horizonte futuro de la ABT tomando en cuenta cuatro dimensiones articuladas.

1.3.4.1 Dimensión política y sociocultural

Esta dimensión del proceso de ajuste, conduce a la transformación permanente de la institución y abarca el fortalecimiento de la capacidad de gestión para movilizar al Estado, a las instituciones de cooperación y a la

sociedad civil en la construcción de una institución capaz de operar el nuevo régimen forestal y agrario, concordante con el nuevo marco jurídico nacional y los preceptos del Plan Nacional de Desarrollo.

Para este propósito, se han desarrollado dos líneas estratégicas con sus principales acciones que se han ido ejecutando en el curso de la gestión y se les ha dotado de un contenido programático para su ejecución en la gestión 2011, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) Tránsito hacia la nueva institución que permita ejercer el "gobierno en los bosques y tierras" a través de los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento de las capacidades ejecutivas y operativas para consumir efectivamente el gobierno en los bosques y tierra.
- Coordinación y liderazgo de las iniciativas legislativas y la construcción de políticas públicas para proteger y gobernar de forma inclusiva y eficaz los bosques y tierras en el territorio nacional.
- Establecimiento de las instancias: ejecutiva, programática y operativa que incluya, motive y movilice a la sociedad civil y al Estado en la lucha contra las acciones ilegales forestales y agrarias en el territorio boliviano.

- b) Dotar a la institución de capacidades operativas para promover la participación social en la protección y desarrollo de los bosques y tierra, y en la lucha contra las acciones ilegales forestales y agrarias, a través de:



- Desarrollo de una estructura y estrategia de comunicación que vincule a la institución con la sociedad.
- Diseño de nuevos instrumentos de gestión que permita a los sectores marginados insertarse a la actividad productiva de forma legal.
- Diseño y ejecución de programas integrales de trabajo en Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOCs).

1.3.4.2 Dimensión orgánica

Desde esta dimensión se ha diseñado el programa de reestructuración y desarrollo organizacional y operativo de la ABT, de acuerdo a cuatro líneas estratégicas:

- Diseño y ejecución de un programa de desarrollo institucional estableciendo el orden ejecutivo, programático y operativo de la nueva estructura institucional.
- Logro de una mayor presencia institucional a nivel nacional, principalmente en fronteras y zonas de mayor actividad agraria y silvícola, optimizando procesos y procedimientos además de la implementación de la estrategia nacional de control y fiscalización.
- Diseño y ejecución del sistema de planificación y seguimiento por resultados.
- Diseño y ejecución del programa de transparencia y eficiencia en los procesos de contrataciones y adquisiciones, de acuerdo a procedimientos y lineamientos públicos, fomentando el control social de las acciones administrativas y financieras de la institución. Estas tareas se realizarán a través de las

siguientes acciones:

- Adecuación de flujos y procedimientos en la nueva estructura para resolver o aliviar la carga procesal.
- Despacho de los trámites pendientes de otras gestiones.
- Realización de la gestión administrativa y financiera bajo sistemas de transparencia y eficiencia.

1.3.4.3 Dimensión técnica

La dimensión técnica, abarca cinco grandes acciones que buscan construir el gobierno electrónico de los bosques y tierra, de acuerdo al siguiente detalle:

- Desarrollo e implementación de políticas de actualización y capacitación técnica del personal de la ABT y agentes auxiliares, introduciendo Tecnologías de Comunicación e Información (TICs) que coadyuven al cumplimiento eficiente del mandato institucional. Esto incluye la implementación de los Certificados de Origen Forestal (CFOs) digitales e informatizados a nivel nacional.
- Implementación de nuevas Tecnologías de Comunicación e Información para los sistemas de monitoreo y control de las actividades en los bosques y tierra.

1.3.4.4 Dimensión financiera

Una de las dimensiones que implica un importante desafío institucional, tiene que ver con la captación de nuevas fuentes de financiamiento. En esta dirección se han diseñado las siguientes acciones estructurales:

- Gestión política y técnica ante el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y tesoro General de la Nación, para que los mecanismos de financiamiento institucional se basen en la capacidad de captación de los recursos de la actividad forestal y agraria, en beneficio de las operaciones y sostenibilidad financiera de la institución es decir, que lo recaudado en los bosques, vuelvan a los mismos.
- Identificación y gestión de nuevas fuentes de financiamiento externas para complementar el proceso de desarrollo y consolidación institucional.
- Diseño e implementación de una política pública para devolver a los bosques lo que las actividades forestales producen por concepto de patentes y multas.





Gobierno en los Bosques



RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA GESTIÓN 2010

SEGUNDA PARTE



La gestión 2010 se ha constituido en el punto de inflexión del régimen forestal y agrario. Esto se debe a un conjunto de factores entre los que se pueden destacar los siguientes: el marco legal vigente ha sido interpelado por la nueva Constitución Política del Estado; la fragilidad institucional en el control y fiscalización, la creciente ilegalidad e informalidad del sector y la inestabilidad del sistema de concesiones, que fue el paradigma más publicitado del sistema económico de mercado, impuesto en Bolivia por el sector forestal.

En el presente capítulo, informamos sobre la transición estructural e institucional impulsada por la nueva Dirección Ejecutiva de la ABT, que trae consigo el mandato de reconducir el proceso de adecuación institucional y legal, ejecutando los ajustes necesarios que permitan consolidar el gobierno en los bosques y tierra. Con este objetivo, desde que asumimos el mandato incrementamos las operaciones de control y fiscalización, perfilamos un nuevo horizonte institucional y pusimos en marcha la primera etapa de reposicionamiento de la institución.

La información que presentamos es clave para entender el desempeño institucional actual, debiendo ser analizada con una mirada equilibrada respecto de los resultados alcanzados. Debe destacarse que el camino elegido por la transformación de la estructura institucional y el cambio del régimen de administración de bosques y tierra, será progresivo, continuo y autocrítico.

2.1. Dinámica de la administración de los derechos forestales

La administración de los derechos de uso y aprovechamiento forestal es la función principal de la ABT. En la gestión 2010 se obtuvieron los resultados que se presentan en los siguientes acápite.

Entendemos por administración de los derechos de uso y aprovechamiento forestal a los procesos de regulación, evaluación, autorización, fiscalización y control que realiza la ABT, respecto de las operaciones forestales solicitadas por los usuarios del bosque, mediante los mecanismos de gestión previstos por la Ley Forestal No 1700, y sus reglamentos y dispositivos con nexos, que de acuerdo a Ley, deben ser reportados en este informe, reflejando los resultados alcanzados en la presente gestión, a través del orden establecido a partir de los principales instrumentos de gestión y operación que fueron tramitados por el sector forestal en nuestras oficinas.

2.1.1. Autorizaciones de instrumentos de gestión forestal

2.1.1.1. Plan General de Manejo Forestal (PGMF)

Los Planes Generales de Manejo Forestal (PGMFs) son los principales instrumentos de planificación y gestión, para la realización de las actividades de aprovechamiento en áreas establecidas de acuerdo al tipo de derecho obtenido (concesión forestal, contrato de aprovechamiento o investigación, o como propiedad individual o colectiva). Los PGMFs se ejecutan a través de los Planes Operativos Anuales Forestales (POAFs), los mismos establecen qué producto se aprovechará, cuánto, cómo y cuándo; son ejecutados, en periodos comprendidos entre el mes de abril de un determinado año, hasta marzo del siguiente año.

Los PGMFs se clasifican en dos categorías: a) PGMFs mayores a 200 hectáreas, y b) PGMFs menores a 200 hectáreas. Los primeros se caracterizan por ser ejecutados por empresas, Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs), comunidades indígenas y campesinas, en concesiones forestales, Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), propiedades comunitarias y reservas forestales municipales, respectivamente. Los PGMFs menores a 200 hectáreas son implementados por propietarios privados y comunidades campesinas o indígenas que principalmente manejan áreas reducidas.

Planes Generales de Manejo Forestal mayores a 200 hectáreas (PGMF)

Los PGMFs mayores a 200 hectáreas son los instrumentos de gestión forestal más reveladores para medir las actividades de aprovechamiento en los bosques, al tratarse de una herramienta, que contiene las mayores extensiones de las operaciones forestales que se aprueban en cada gestión. Los PGMFs muestran la realidad y tendencia general del aprovechamiento del sector forestal, así como del acceso a derechos en emprendimientos forestales privados o comunitarios.

Todos los PGMF aprobados en esta categoría, hacen referencia al aprovechamiento forestal maderable, lo que supone que subsiste la tendencia predominantemente maderera en el aprovechamiento del bosque, en contraposición a la política de bosques del Estado que está dirigida a trascender este enfoque unidireccional de aprovechamiento del bosque.

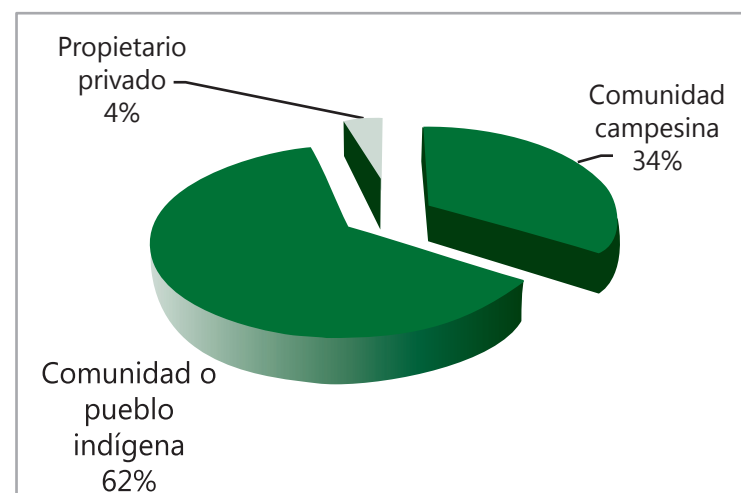
Cuadro N° 3
Superficie y número de PGMF > 200 hectáreas aprobados por usuario y departamento (Gestión 2010)

Departamento	Comunidad campesina			Comunidad o pueblo indígena			Propietario(s) privado(s)			Total		
	N° PGMF	SA (ha)	ST (ha)	N° PGMF	SA (ha)	ST (ha)	N° PGMF	SA (ha)	ST (ha)	N° PGMF	SA (ha)	ST (ha)
Beni	8	36.417	41.135	4	121.228	132.245	4	7.262	7.771	16	164.906	181.151
Chuquisaca				1	1.000	1.000				1	1.000	1.000
La Paz				1	2.856	2.937				1	2.856	2.937
Pando	12	138.660	147.961	1	30.000	37.697	1	2.106	2.300	14	170.767	187.958
Santa Cruz	1	16.243	17.001	9	185.573	203.798	5	10.348	13.733	15	212.164	234.532
Total general	21	191.320	206.097	16	340.657	377.677	10	19.717	23.805	47	551.694	607.578

SA: Superficie Aprovechable; ST: Superficie Total

No se han incorporado en el cuadro a ASLs y empresas porque en esta gestión no hubo ninguna solicitud ingresada a la ABT por parte de estos sectores.

Gráfico N° 1
Porcentaje de superficie total de PGMF > 200 hectáreas por usuario (Gestión 2010)



El Cuadro N° 3 indica que el total de PGMFs mayores a 200 hectáreas superan en la actualidad las 600.000 hectáreas, dato muy conservador para un país que actualmente tiene más de 26 millones de hectáreas de bosques aprovechables, a esta cifra debemos sumar la superficie de PGMFs en concesiones forestales que es de 411.732 hectáreas. Algo que resalta significativamente en este periodo, es que los pueblos y comunidades indígenas y campesinas han aprobado el 79% del total de PGMFs (37 planes), que en superficie alcanzan al 96% del total aprobado, frente al 4% de los propietarios

privados (Gráfico N° 1). Esto quiere decir que la institución ha facilitado el acceso a los derechos forestales de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas, para su incorporación en actividades formales. No obstante lo descrito, no se conoce con exactitud, si los PGMFs aprobados, son el resultado de procesos de autogestión forestal o si detrás de este fenómeno existen intereses de empresas, especuladores o intermediarios madereros, quienes serían los que se están favoreciendo con el manejo forestal comunitario.

Siguiendo con esta tendencia los pueblos y comunidades del departamento de Santa Cruz, han incorporado la mayor superficie al manejo forestal (principalmente en las TCOs Guarayos y Monteverde), situación que se repite en el departamento del Beni, aunque en menor medida.

Planes Generales de Manejo Forestal menores a 200 hectáreas (PGMFp)

El Plan General de Manejo Forestal menor a las 200 hectáreas (PGMFp), es un instrumento de gestión orientado al aprovechamiento forestal, principalmente en propiedades individuales y colectivas pequeñas, con actividades productivas mixtas: agropecuarias y forestales.

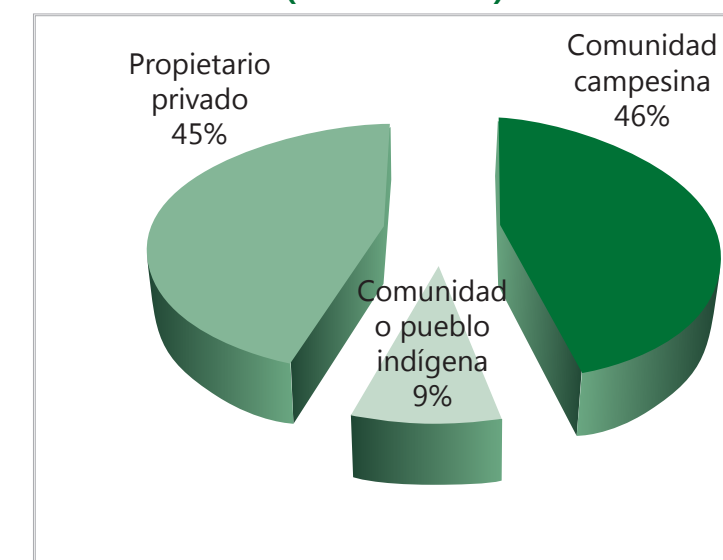
De acuerdo a la normativa, estas áreas deberían estar sujetas a un ciclo de regeneración natural de un mínimo de 20 años. Sin embargo, este principio de manejo sostenible ha sido degenerado por prácticas orientadas al cambio de uso de suelo con fines principalmente agropecuarios.

Cuadro N° 4
Superficie y número de PGMFp < 200 hectáreas aprobados por usuario y departamento (Gestión 2010)

Departamento	Comunidad campesina			Comunidad o pueblo indígena			Propietario(s) privado(s)			Total		
	N° PGMFp	SA (ha)	ST (ha)	N° PGMFp	SA (ha)	ST (ha)	N° PGMFp	SA (ha)	ST (ha)	N° PGMFp	SA (ha)	ST (ha)
Beni	9	876	2.982	6	392	392	16	1.532	1.591	31	2.800	4.965
Chuquisaca							8	789	889	8	789	889
Cochabamba	1	86	94	2	145	186	3	374	374	6	606	654
La Paz	44	10.510	11.407	4	800	800	27	1.356	1.532	75	12.666	13.739
Pando	2	191	333				3	593	593	5	784	927
Santa Cruz	10	589	564	8	1.471	1.480	141	8.745	9.279	159	10.806	11.323
Tarija	2	197	209				8	761	903	10	959	1.112
Total	68	12.450	15.589	20	2.808	2.858	206	14.151	15.161	294	29.409	33.609

SA: Superficie Aprovechable; ST: Superficie Total.

Gráfico N° 2
Superficie total de PGMFp < 200 hectáreas por usuarios (Gestión 2010)



Si bien Santa Cruz es el departamento con el mayor número de PGMFp aprobados (54%), la mayor superficie se encuentra en el departamento de La Paz (13.739 ha), hecho que podría deberse a la culminación del saneamiento de la propiedad agraria con titulación colectiva, pero con el reconocimiento de parcelas individuales. Este hecho

ha ocasionado muchas dificultades a la institución, provocado por las presiones de las comunidades para la aprobación de los instrumentos de gestión bajo esta modalidad, evidenciándose contradicciones entre el derecho pretendido y el derecho colectivo otorgado por el INRA.

En el departamento de Santa Cruz, se aprobaron 159 PGMFp en contraposición a 15 PGMF mayores a 200 ha. Suponemos que la tendencia creciente de los primeros, obedece a una distorsión de este instrumento que está siendo usado para fines no forestales, tomando en cuenta que con este instrumento sólo se paga la patente de aprovechamiento, siendo la Tarifa de Regulación Forestal, mucho menor en comparación a las patentes por desmonte, evidenciándose además, que no hay un compromiso real de respeto a los ciclos de regeneración natural (ciclo de corta).

PGMF para el aprovechamiento de la castaña

Los planes generales de manejo forestal para el aprovechamiento de castaña, son los instrumentos de gestión forestal que expresan el comportamiento de uno de los más importantes productos forestales no maderables, porque su aporte al Producto Interno Bruto (PIB) de la castaña es de aproximadamente el 50% del total de los productos extraídos de los bosques, concentrándose en una sola región del país, la Amazonía.

Cuadro N° 5
Superficie bajo PGMFC
comunidades campesinas e indígenas en el
departamento de Pando
(Gestión 2010)

Tipo de usuario	Nombre de comunidad	Superficie bajo PGMFC (ha)	Superficie censada PGMFC (ha)
Comunidad Campesina	Castañera	4.480	1.681
	Chive	58.807	22.263
	Colorado	14.766	1.400
	Curichón	20.603	15.057
	El Lago	11.909	1.163
	Londres	9.502	6.391
	Luz de América	16.934	11.651
	Villa Florida	30.405	16.994
Subtotal		167.405	76.601
Comunidad Indígena	Machineri	1.800	1.720
	Miraflores	1.500	1.165
	Portachuelo	1.300	1.168
	Sinaí	2.200	1.370
	Trinidadcito	1.500	1.212
Subtotal		8.300	6.634
TOTAL GENERAL		175.705	83.236

El cuadro anterior, presenta las superficies bajo manejo forestal para el aprovechamiento de la castaña en comunidades campesinas (167.405 hectáreas) e indígenas (8.300 hectáreas). Cabe aclarar que los PGMFCs de castaña son aprobados en el marco de la Resolución Ministerial No 77/2005, Norma Técnica para la Elaboración de PGMF para *Bertholletia excelsa* (castaña), aplicable únicamente para propiedades tituladas. Debe destacarse que a la fecha no existen Autorizaciones Transitorias Especiales para el Aprovechamiento de Productos Forestales No Maderables¹.

De los datos presentados en el Cuadro N° 5, se evidencia que únicamente las comunidades campesinas e indígenas cuentan con PGMFC, convirtiéndose en una tarea pendiente de la institución el acceso a derechos de

¹ Sobre este particular debe señalarse que el Decreto Supremo N° 27572 de 17 de junio de 2004 reconoce el derecho de acceder y aprovechar los recursos forestales no maderables en el Norte Amazónico a favor de personas individuales o colectivas por al menos cinco (5) años antes de la promulgación de la Ley 1700. Sin embargo, las mismas se encuentran a la fecha en proceso de reconocimiento y consolidación.

aprovechamiento de la castaña en propiedades privadas. Asimismo, se evidencia la inexistencia de PGMF que contemplen el aprovechamiento simultáneo de productos forestales maderables y no maderables, eunque ambos productos se encuentren en el mismo espacio físico. Estos son vacíos de los instrumentos de gestión que deberán ser corregidos.

2.1.1.2. Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN)

Una Reserva Privada de Patrimonio Natural (RPPN); es un derecho obtenido para preservar de manera voluntaria, los valores ecológicos y culturales, bellezas escénicas o paisajísticas, dentro de una propiedad individual o colectiva, en una superficie máxima de 5.000 hectáreas, por un tiempo no menor a 10 años.

Cuadro N° 6
Reserva Privada de Patrimonio Natural aprobada
(Gestión 2010)

N° RPPN	Nombre de Propiedad	Departamento	Municipio	Resolución de Constitución	Superficie (ha)
1	Las Cascadas	La Paz	Coroico	RA - ABT - DGGTBT - 084 - 2010	173

En la gestión 2010, se aprobó una RPPN; sin embargo, se han presentado otras cinco solicitudes de aprobación en diferentes predios, las mismas han sido desistidas o rechazadas al no contarse con derecho propietario, entre las causas principales.

2.1.2. Instrumentos y autorizaciones de operación

2.1.2.1. Plan Operativo Anual Forestal (POAF)

El Plan Operativo Anual Forestal (POAF), es el instrumento que autoriza el aprovechamiento anual de madera en un bosque determinado. Durante la gestión 2010 se aprobaron un total de 708 POAFs en todo el país, correspondiendo a 185.549 hectáreas (Cuadro N° 7). Esto supone que el desarrollo de la actividad forestal en promedio, no ha tenido variaciones significativas en comparación con los últimos años.

La distribución de las actividades forestales por tipo de usuarios, es relativamente equilibrada, habiéndose revertido la concentración de los derechos forestales

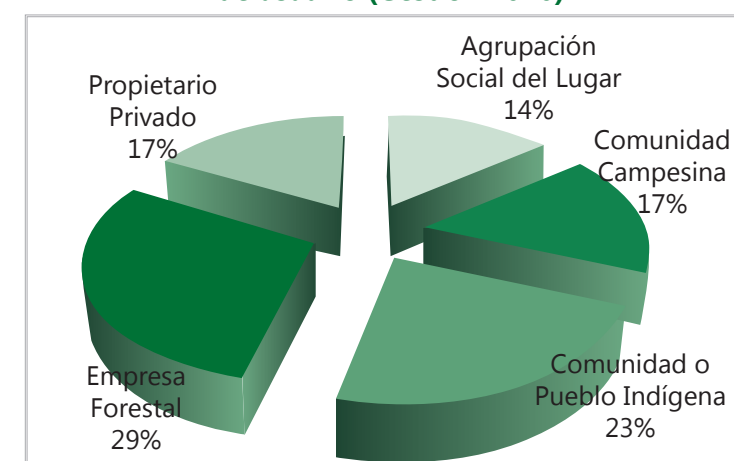
Cuadro N° 7
Número y superficie de POAFs aprobados por departamento y tipo de usuario
(Gestión 2010)

Departamento	Agrupación Social del Lugar (ASL)		Comunidad campesina		Comunidad o pueblo indígena		Empresa forestal		Propietario(s) privado(s)		Total	
	N° POAF	Superficie (ha)	N° POAF	Superficie (ha)	N° POAF	Superficie (ha)	N° POAF	Superficie (ha)	N° POAF	Superficie (ha)	N° POAF	Superficie (ha)
Beni			23	3.224	17	5.938	5	8.489	33	4.801	78	22.453
Chuquisaca			4	191					12	539	16	730
Cochabamba			4	108	5	618			2	142	11	868
La Paz	13	6.577	45	3.002	15	2.584	4	3.282	32	2.460	109	17.906
Pando			55	20.937	1	1.000	10	13.109	6	974	72	36.020
Santa Cruz	35	20.145	25	3.268	79	32.099	40	29.564	225	21.769	404	106.845
Tarija			1	48					17	678	18	726
Total	48	26.723	157	30.779	117	42.239	59	54.444	327	31.364	708	185.549

de años anteriores, en los que las empresas forestales y propietarios privados, concentraban el 85% de la superficie aprobada. En contraposición, en la gestión 2010, entre ambos usuarios (empresarios y propietarios privados) no superan el 46% de ésta, mientras que las ASLs y comunidades campesinas e indígenas alcanzan el 54% de la superficie, lo que indica que existen nuevos actores que van adquiriendo mayor importancia en las actividades formales de aprovechamiento de la madera.

Asimismo, se constata que el tamaño promedio de las Áreas de Aprovechamiento Anual (AAA) varía según el tipo de usuario forestal. Se evidencia que las empresas forestales han manejado en promedio 923 ha, las ASLs 557 ha, las comunidades indígenas 361 ha, las comunidades campesinas 196 ha, y finalmente las propiedades privadas 96 ha.

Gráfico N° 3
Superficie de área anual de aprovechamiento por tipo de usuario (Gestión 2010)



2.1.3. Autorizaciones de operación

2.1.3.1. Volúmenes autorizados para aprovechamiento a través de POAF

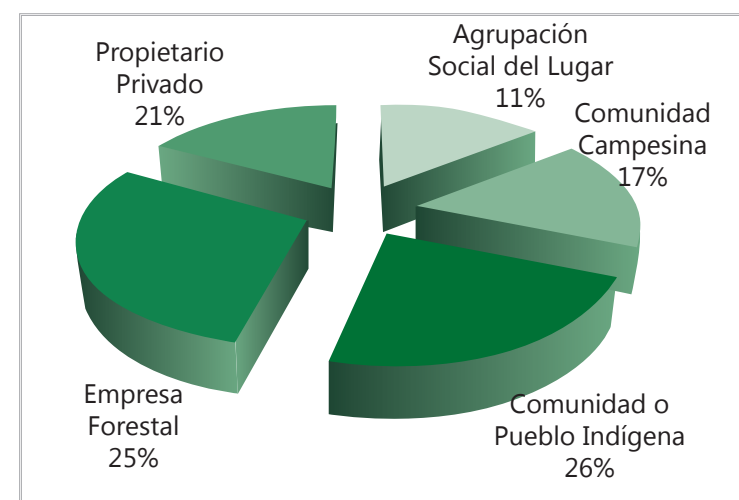
Durante la gestión 2010, como resultado de la aprobación de POAFs, se evidencia que los mayores volúmenes autorizados están concentrados a nivel nacional en las comunidades indígenas (26%) y empresas forestales concesionarias (25%). Resalta que las comunidades indígenas concentran el 77,4% del aprovechamiento en el departamento de Santa Cruz y el 56% corresponde a comunidades campesinas en el departamento de Pando. De igual manera, del volumen total autorizado a nivel nacional, el 54% corresponde al departamento de Santa Cruz, el 19% al departamento de Pando y el 13.5% al departamento de La Paz (Cuadro No 8).

Estos datos marcan una gran diferencia con relación al comportamiento de los años anteriores, en los que las empresas forestales hegemonizaban los procesos de aprovechamiento. De acuerdo con los resultados de la gestión, se pueden enunciar dos hipótesis: a) las comunidades indígenas y campesinas están desarrollando procesos de gestión forestal formal de carácter comunitario; y/o b) detrás de las comunidades indígenas y campesinas están intermediando la gestión forestal los empresarios, comerciantes y/o especuladores de madera, involucrando a estas comunidades en circuitos mercantiles informales.

Es relevante hacer notar que el volumen autorizado, es diferente al volumen efectivamente extraído, reflejándose que los POAFs muchas veces no logran ser cumplidos, quedando remanentes que deben ser incorporados en una nueva gestión.

El porcentaje de volúmenes autorizados en los POAFs, por tipo de usuario que se muestra en el Gráfico N° 4, evidencia que el 54% de POAFs es manejado por comunidades campesinas e indígenas y Agrupaciones Sociales del Lugar (ASLs).

Gráfico N° 4
Volúmenes autorizados en los POAF aprobados por tipo de usuario (Gestión 2010)



2.1.3.2. Volumen extraído de madera

Durante la gestión 2010, se han extraído un total de 1.039.078 m³r de madera, según el detalle que se observa en los Gráficos N° 5 y 6 con datos por departamentos y por especies.

Gráfico N° 5
Volumen de madera en troza (m³r) extraídos por departamentos (Gestión 2010)

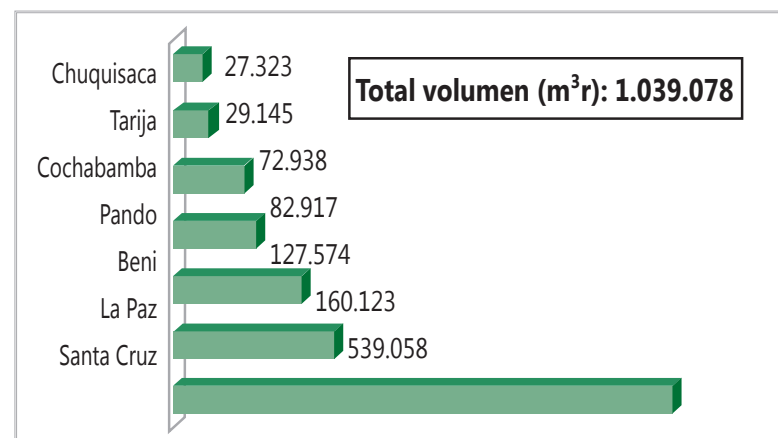
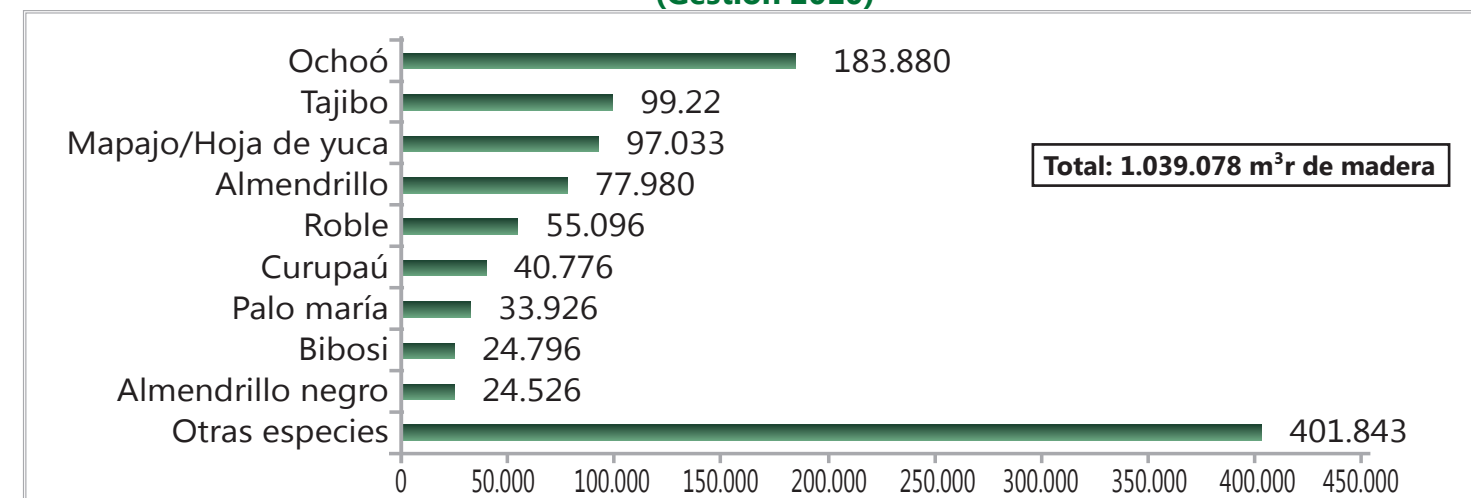


Gráfico N° 6
Volumen de madera en troza extraída de las 10 especies más importantes (Gestión 2010)



2.1.4. Operaciones de control y fiscalización

2.1.4.1. Capacidad operativa

Las operaciones de control están basadas en la Estrategia Nacional de Control Territorial que se opera a través del Sistema Nacional de Unidades Operativas (UOBT), Puestos Fijos de Control Forestal (PFCF) y Unidades Móviles de Inspección Forestal (UMIF), que realizan acciones de interdicción de las actividades ilegales en bosques y tierras.

La ABT en el año 2010 realizó un total de 2.651 inspecciones a nivel nacional, con la participación directa de las 7 oficinas departamentales, 28 unidades operativas y 12 puestos de control forestal en carreteras, haciendo un total de 223 funcionarios directamente involucrados en la actividad de control y fiscalización.

A partir del mes de septiembre del año 2010, las Fuerzas Armadas por medio de los Comandos Conjuntos del Plata, Amazónico y Andino, jugaron un rol importante en el control forestal y agrario, incrementando en un 50% los decomisos de madera en troza y en un 81% los de madera aserrada.

Para mejorar el control y la atención a los usuarios de los bosques, se tiene proyectada para la gestión 2011 la apertura de más UOBTs y PFCFs en algunas provincias y en carreteras consideradas zonas críticas. Esta proyección está determinada a través de un análisis del estado de situación del control y fiscalización y de consultas con los actores locales en cada región, principalmente en los departamentos de Santa Cruz, Pando, Beni y La Paz.

Además, se desarrollará el fortalecimiento de UOBTs denominadas Núcleos, las que tendrán la capacidad técnica y logística necesaria para el control de un determinado territorio.

Por ley, municipios y gobernaciones reciben recursos de coparticipación por concepto de patentes forestales, por lo que tienen la responsabilidad y obligación de coadyuvar en la puesta en marcha de mecanismos de control en el país y apoyar en la implementación de las oficinas proyectadas.

El Cuadro N° 9 y el Mapa N° 2 ilustran la capacidad operativa actual en el control y fiscalización y la proyectada en base a las necesidades identificadas.

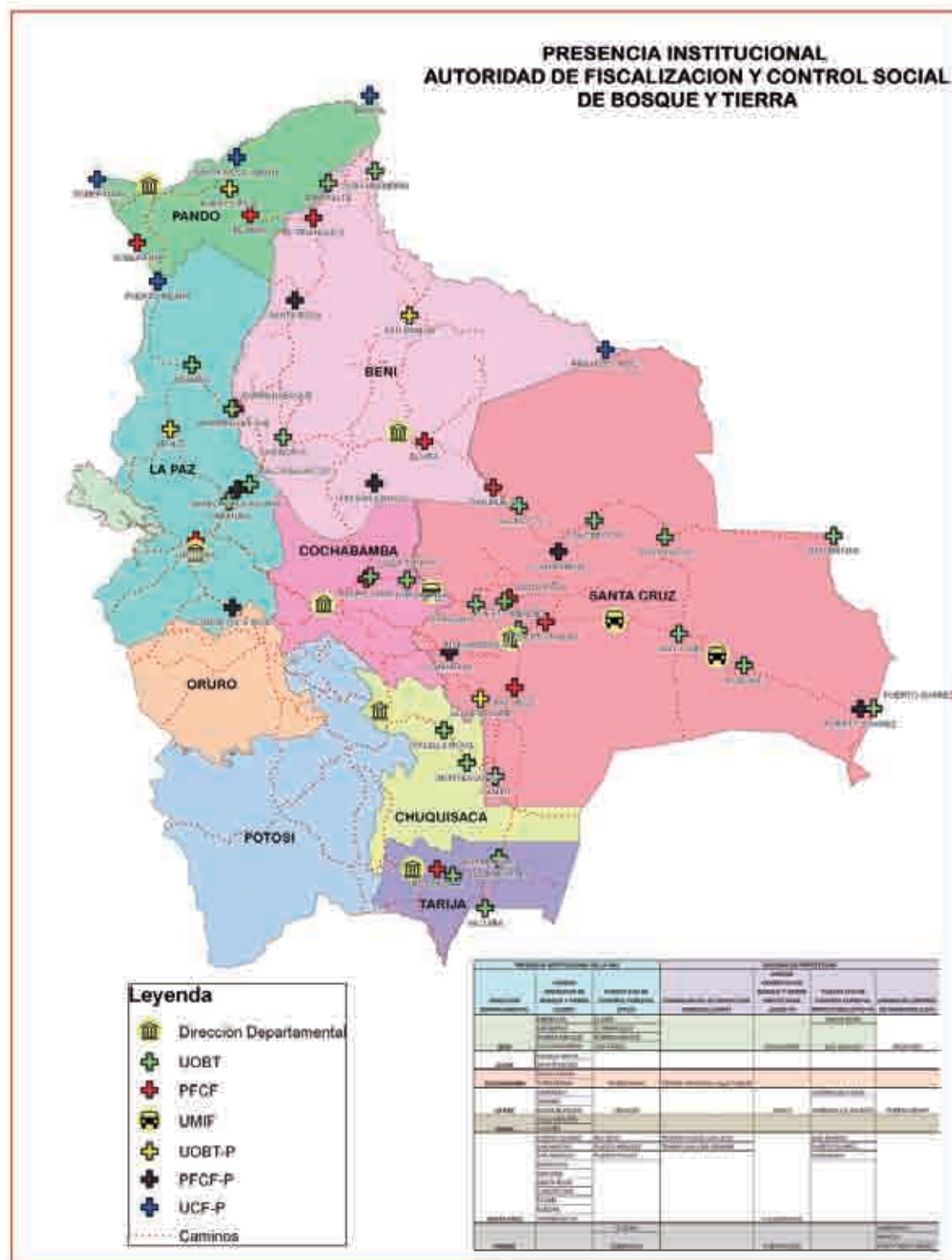
Cuadro N° 9
Capacidad operativa actual y proyectada (Gestión 2010)

Detalle	Número actual (2010)	Número proyectado (2011)
Direcciones Departamentales (DDs)	7	1
Unidades Operativas de Bosques y Tierras (UOBTs)	28	4
Puestos Fijos de Control Forestal (PFCFs)	12	7
Unidades Móviles de Inspección Forestal (UMIFs)	0	3
Unidad de Control de Frontera (UCFs)	0	5

Cuadro N° 8
Volúmenes autorizados (m³r) en POAF aprobados por departamento (Gestión 2010)

Departamento	Agrupación Social del Lugar	Comunidad campesina	Comunidad o pueblo indígena	Empresa forestal	Propietario(s) privado(s)	Total (m ³ r)
Beni		43.278	48.541	65.755	52.426	210.000
Chuquisaca		1.996			11.258	13.253
Cochabamba		1.657	7.986		4.040	13.683
La Paz	69.171	53.657	47.126	38.541	44.937	253.432
Pando		179.670	6.066	163.066	11.722	360.524
Santa Cruz	143.060	38.255	376.567	194.689	259.447	1.012.018
Tarija		405			7.936	8.341
Total	212.231	318.918	486.286	462.051	391.765	1.871.252

Mapa N° 2
Presencia institucional y proyecciones
(Gestión 2010)



2.1.4.2. Zonas críticas

El conocimiento generado por las oficinas de campo con respecto al tránsito y transformación de la madera en el país (trazabilidad), ha permitido determinar las zonas

y rutas críticas, identificando dónde circulan mayores volúmenes de madera o existen actividades forestales y/o agrarias ilegales, determinando en qué lugares se requiere mayor presencia institucional. Esto se encuentra señalado en el Mapa N° 3.

Mapa N° 3
Zonas críticas para el control forestal
(Gestión 2010)



Del mismo modo, las zonas de mayor vulnerabilidad están determinadas por la presencia de tierras, fiscales, áreas protegidas, bosques de frontera, zonas de colonización y Tierras Comunitarias de Origen.

Las áreas identificadas como zonas críticas en el departamento de Santa Cruz son: Bajo Paragua, San Rafael, Choré y Guarayos, entre otras. Cada una de estas requiere de estrategias diferenciadas en lo que se refiere a la lucha contra la ilegalidad, de acuerdo a la presencia de usuarios forestales y al tipo de actividades que éstos realizan.

2.1.4.3. Inspecciones de control

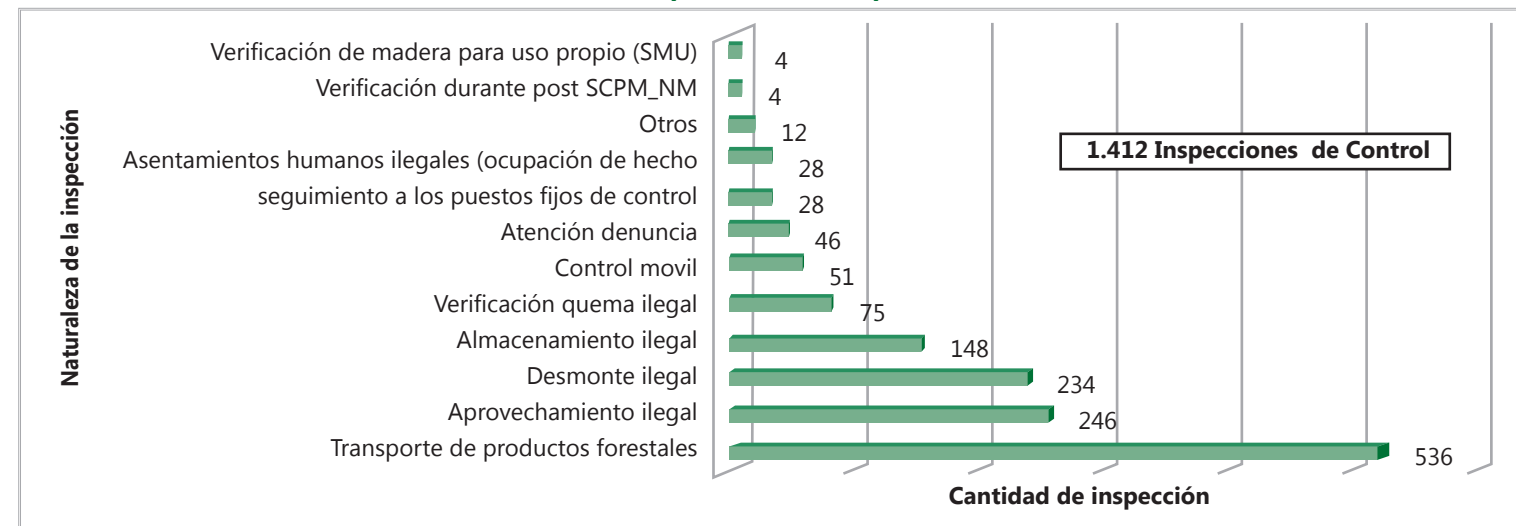
Por la naturaleza de las inspecciones éstas se pueden clasificar en distintas categorías, como ser por proceso: antes, durante y después de autorizar la actividad. De igual manera, se distinguen por el tipo de actividad que se realiza, ya sea como fiscalización y control. En el marco de la política institucional el control se realiza a través de la verificación de la legalidad de todas las actividades forestales y agrarias en el territorio boliviano, en tanto que la fiscalización se realiza al cumplimiento de los derechos y autorizaciones otorgadas.

En la ejecución de las acciones de control durante la gestión 2010, la actividad que ha tenido mayor incidencia

es el transporte de productos forestales. Se debe hacer notar que las inspecciones al volumen de madera, durante la emisión de los Certificados Forestales de Origen (CFOs), se verificó el origen y volumen de los productos, por ende el buen uso de los CFOs. Por tanto, la inspección de preemisión de CFOs, en especial en las localidades de Guarayos y San Ignacio de Velasco, trajo como resultado la reducción del 40% en las solicitudes de CFOs, lo que llevó a determinar el reforzamiento del control en esta etapa. Por ejemplo, en la UOBT de Guarayos el promedio mensual de emisión de CFOs era de aproximadamente 1.700 hasta septiembre del 2010, en cambio desde octubre a diciembre del mismo año la emisión de CFOs bajó a 400 mensuales, por lo que se presume que gran parte de estos certificados eran emitidos sin verificación de origen y provenían de actividades ilegales.²

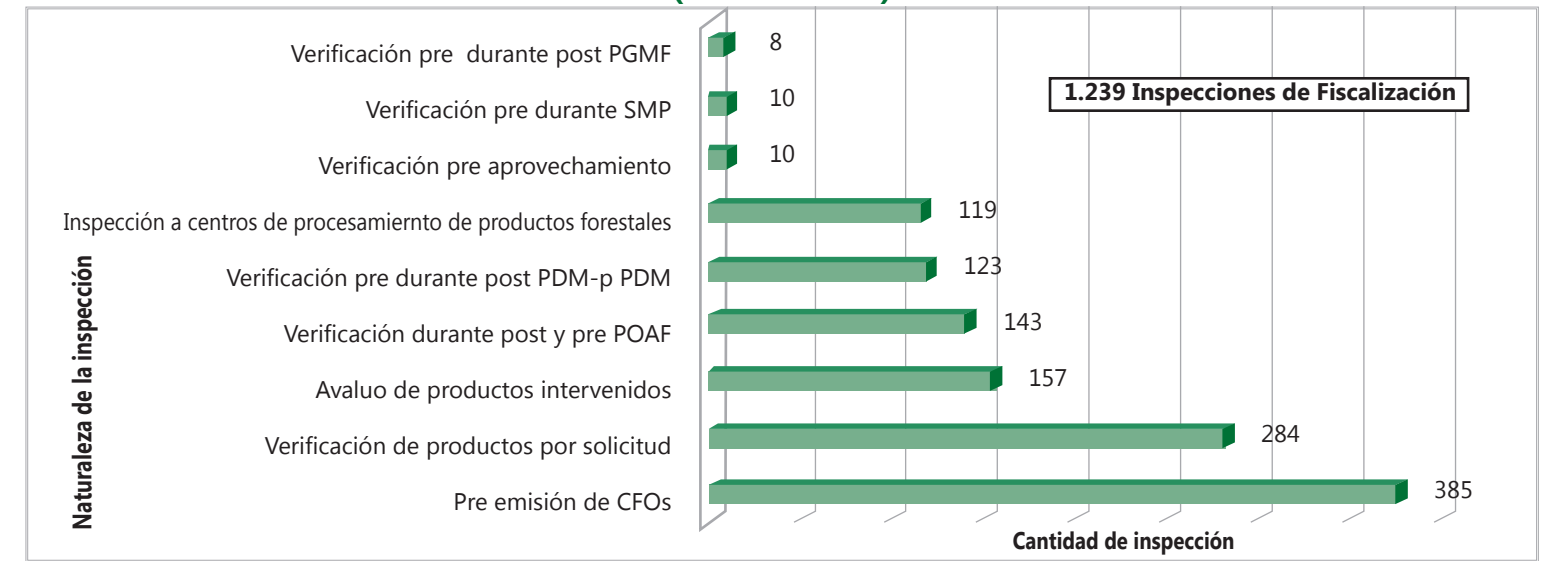
Asimismo, la Estrategia Nacional de Control Territorial, focalizada en la interdicción del transporte ilegal de madera, como también de las acciones forestales de almacenamiento y transformación ilegal, en coordinación con los comandos de las instituciones de seguridad pública, a través del Comando Conjunto y de la Policía Nacional de POFOMA (Policía Forestal y Medioambiental), en el control forestal. Sin este apoyo significativo, los resultados no serían tan relevantes. A continuación se observa la relación de inspecciones:

**Gráfico N° 7
Inspecciones de control
(Gestión 2010)**



² Para quien no está familiarizado con la actividad, se puede establecer que cada CFO representa un camión, por lo que mensualmente se transportaban aproximadamente 1.300 camiones de manera ilegal.

**Gráfico N° 8
Inspecciones de fiscalización
(Gestión 2010)**



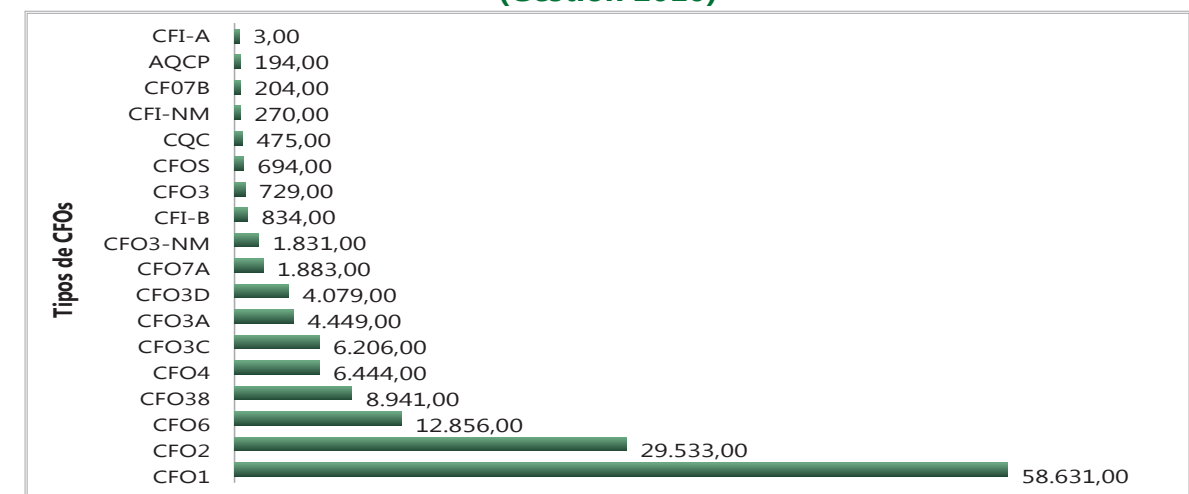
2.1.4.4. Certificados Forestales de Origen emitidos

En la gestión 2010 se emitieron un total de 138.256 Certificados Forestales de Origen (CFOs) de diferentes tipos, llegándose a determinar que el 50% de CFO1 para el transporte de madera en troza, fueron emitidos en Santa Cruz, constituyéndose este departamento en el principal proveedor de madera, aunque sorprendentemente no es necesariamente la región con mayor cantidad de superficie de manejo forestal, en relación proporcional al de otros departamentos, caracterizándose por el desarrollo de actividades agropecuarias principalmente.

El dato anterior confirma que los PGMF menores a las 200 hectáreas, constituyen una forma indirecta para realizar el cambio del uso del suelo en Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP) y en tierras de diversos usos. Lo que implica una virtual transformación del medioambiente, y por ende, del clima e hidrología de estas regiones, que a su vez, tiene graves consecuencias para la actividad agropecuaria. También se puede evidenciar que los CFO6 para el transporte de madera en troza proveniente de los Planes de Desmonte (PDM) se han incrementado considerablemente en estas regiones, lo que confirma la tendencia a ampliar la frontera agrícola.

También se destaca que las Direcciones Departamentales

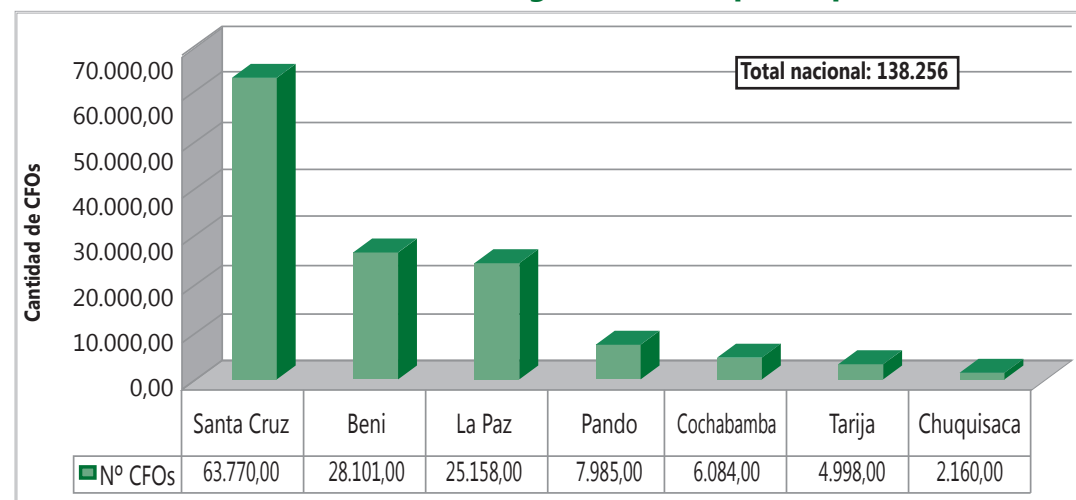
**Gráfico N° 9
Tipos de Certificados Forestales de Origen emitidos
(Gestión 2010)**



de La Paz y Santa Cruz emitieron el 92% de los CFO4 para productos forestales maderables y no maderables de exportación, al constituirse en las dos vías más importantes para el tránsito de productos al exterior. Esto ratifica que en estos departamentos se encuentran los centros más importantes de transformación de productos forestales para la exportación.

De los CFOs emitidos se deduce que la Dirección

Gráfico N° 10
Certificados Forestales de Origen emitidos por departamento



Los siguientes cuadros nos indican que el transporte de productos provenientes del bosque, carecen en muchos casos, de veracidad y respaldo de documentación fiable. Es por esta razón, que se ha incrementado durante la gestión 2010 el decomiso provisional de estos productos.

Cuadro N° 10
Madera aserrada intervenidos provisionalmente a nivel nacional (Gestión 2010)

Producto	Paquetes	Piezas	Pies Tablares (Pt)	Equivalente a Camiones (*)
Madera aserrada			2.307.122	
Madera aserrada con motosierra			150.851	
Madera elaborada	380	273	121.116	
Madera semi elaborada			390.520	
Vigas		111		
Total general	380	384	2.969.610	296

(*) La comparación con el equivalente en número de camiones, tiene el propósito de ilustrar la cantidad de madera aserrada decomisada. Se considera que un tráiler transporta una media de 10.000 Pt.

Departamental de Santa Cruz, es la que mayor cantidad de CFOs ha emitido (46%), luego los departamentos del Beni (20%), La Paz (18%) y Pando (6%). Estos datos indican que el eje de producción maderable en el país, se encuentra en los departamentos de Santa Cruz, Beni, La Paz y Pando siendo marginal el aporte de los departamentos situados en los valles centrales y el sur de Bolivia.

2.1.4.5. Intervenciones de Productos

En la gestión 2010 se incrementó en 81% el decomiso de madera aserrada, en comparación con los años anteriores en los que el promedio anual oscilaba en 1.6 MM de Pt.

Cuadro N° 11
Madera en estado primario (troza) intervenidos provisionalmente (Gestión 2010)

Producto	m³r	Equivalente a Camiones (*)
Madera en troza	43.919,24	1.255

(*) Se considera que un camión transporta una media de 35 m³r

Comparando con anteriores gestiones, donde el promedio anual oscilaba en 28.000 m³r de madera en estado primario decomisada, en la gestión 2010 se incrementó en 50%.

Cuadro N° 12
Productos no maderables intervenidos provisionalmente (Gestión 2010)

Producto	Toneladas
Castaña sin procesar	0.675

Cuadro N° 13
Otros productos intervenidos provisionalmente (Gestión 2010)

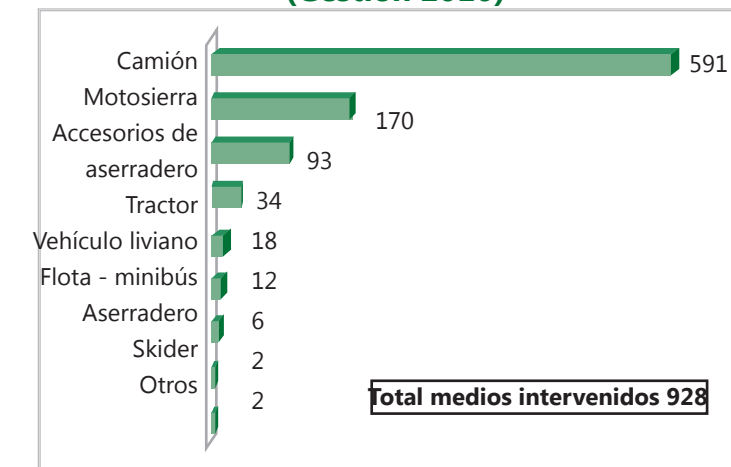
Producto	Unidad					
	Estéreos	m³s	Piezas	Pies Tablares	Tareas	Toneladas
Aglomerados				197,21		
Carbón vegetal						105,81
Cumbreras				195,00		
Durmientes			768,00			
Horcones			352,00			
Leña	602,88				397,35	
Listones				2,00		
Machihembre				3.457,00		
Machones			136,00			
Marcos y otros				7.357,37		
Muebles varios		24,80	2.420,00	11.001,87		
Palanques			120,00			
Palillos				611,00		
Palos de escoba			900,00			
Parquet				1.041,00		
Postes			11.531,00			
Postes de alambrado			5.639,00	15.526,00		
Postes de luz			342,00			
Postes para viña				4.878,03		
Premachihembre				4.664,00		
Puertas			108,00	100,00		
Puntales			9.633,00			
Venestas				48,84		
Total general	602,88	24,80	31.949,00	49.079,32	397,35	105,81

Los productos provenientes de la especie de Cuchi (astronium urundeuva), como postes para alumbrado, postes para viña, machones y palanques fueron los que se decomisaron en mayor cantidad, debido a la gran demanda de los mismos por consumidores brasileiros, además de la demanda creciente de postes de luz en el departamento de Santa Cruz.

2.1.4.6. Medios de perpetración intervenidos

En relación a los medios de perpetración intervenidos en la gestión 2010, se destaca que los vehículos de transporte son los medios que con mayor frecuencia están involucrados en las contravenciones al régimen forestal, con un total de 591 unidades, seguido por las motosierras y accesorios de aserraderos. Esto indica que el control es más efectivo en el transporte o en la carretera.

Gráfico N° 11
Medios de perpetración intervenidos provisionalmente (Gestión 2010)



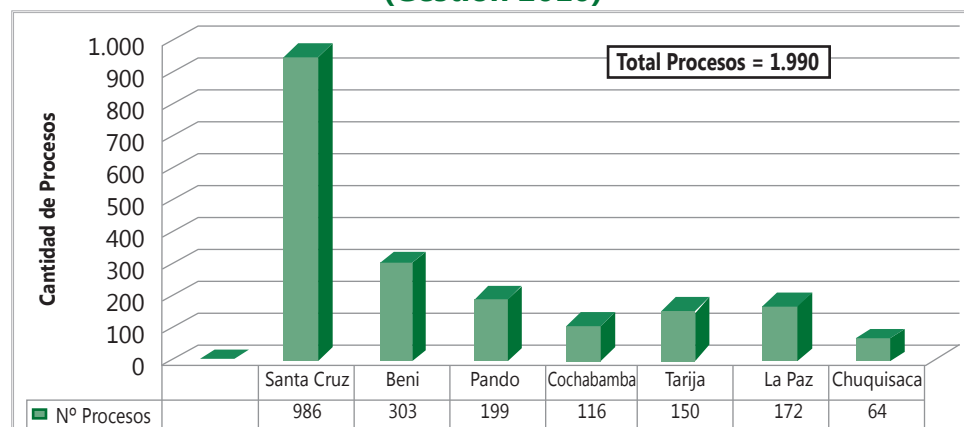
2.1.6. Procesos administrativos sancionadores

Los procesos sancionadores, son una respuesta jurídica del Estado boliviano a la ilegalidad y al aprovechamiento ilícito de los bosques y suelos en el país³. Con relación a este tema, se puede destacar que la fiscalización y el control de la ABT se han intensificado durante el segundo semestre de la gestión 2010 ampliándose el alcance de los procesos sancionatorios a un mayor número de infracciones. A continuación se presenta un gráfico con información estadística de los procesos sancionatorios correspondientes a la gestión 2010.

La cantidad de procesos sancionadores durante la gestión 2010 fue de 1.990 casos, representando un 70% más que en la gestión, lo que implica que la labor de fiscalización y control de la ABT, fundamentalmente en

³ La ley Forestal 1700, en su artículo 22 inc. e) confería a la entonces Superintendencia Forestal como una de sus fundamentales competencias la de efectuar decomisos de productos ilegales y medios de perpetración, detentar su depósito y expedir su remate. Asimismo, esta competencia se encuentra en el artículo 41 de la misma Ley en el marco de una ampliación de sus alcances, por cuanto la citada norma establece que las contravenciones al régimen forestal de la nación dan lugar a sanciones administrativas. Otro tanto sucede en el régimen de tierras ya que el artículo 26 de la ley INRA No 1715, modificada por la Ley No 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, en sus incisos 1), 6) y 7), prevé que la Superintendencia está facultada para regular y controlar el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna bajo los principios del desarrollo sostenible.

Gráfico N° 12
Procesos administrativos por departamento
(Gestión 2010)



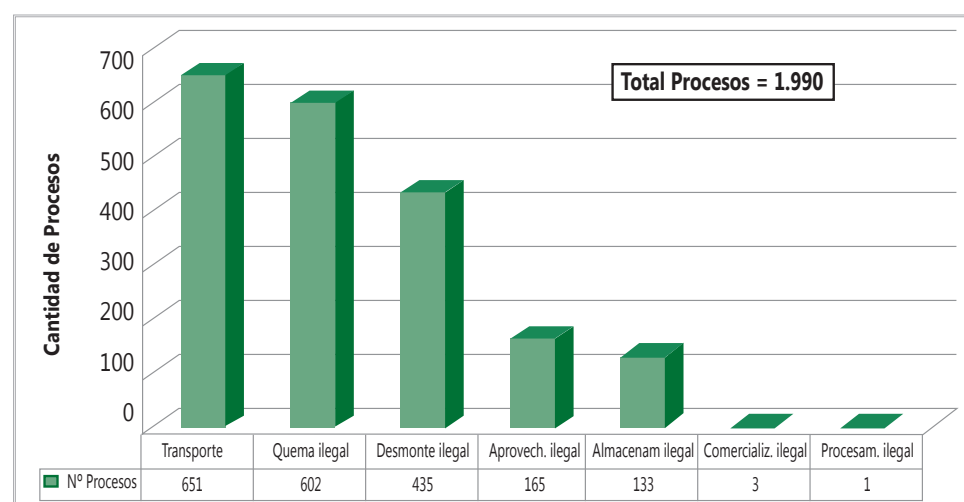
el segundo semestre de la gestión 2010, ha demostrado ser más eficiente, en el cumplimiento de una política de la administración de la ABT de activar todos los procesos pendientes con el objetivo de concluir con la mayor cantidad de procesos en la gestión 2011. De este modo, en el departamento de Santa Cruz ha existido una mayor frecuencia de procesos sancionadores.

Los procesos sancionadores se clasifican por tipo de infracción, destacándose predominantemente el transporte ilegal, seguido de las quemas y desmontes,

siendo menos importantes el aprovechamiento y almacenamiento ilegal, respectivamente.

La efectividad con la que se ha logrado identificar las infracciones y a sus agentes en la segunda mitad del año 2010, es el resultado del fortalecimiento institucional de la ABT y del apoyo de entidades de seguridad pública, principalmente de las Fuerzas Armadas y de los Comandos Conjuntos del Plata, Amazónico y Andino, quienes coadyuvan con la labor de control e interdicción de las

Gráfico N° 13
Procesos administrativos por infracción
(Gestión 2010)



actividades ilegales en bosques y tierras.

2.2 Resultados de la administración de derechos agrarios

2.2.1 Otorgación de derechos agrarios

2.2.1.1 Plan de Ordenamiento Predial (POP)

La Ley Forestal reconoce en el Artículo 12, que existen diferentes clases de tierra en función al uso y establece que las tierras deben utilizarse obligatoriamente de acuerdo a su capacidad de uso mayor, cualquiera sea su régimen de propiedad o tenencia. A efectos del cumplimiento de este artículo, el Reglamento de la Ley Forestal (Decreto Supremo N° 24453) establece la obligatoriedad del ordenamiento predial por cuenta del propietario, otorgando al POP una validez mayor respecto al uso de la tierra que los consignados en los Planes de Uso del Suelo (PLUS)⁴. En la gestión 2010 se tramitaron un total de 126 POPs (Cuadro N° 14).

Cuadro N° 14
POPs aprobados o rechazados
(Gestión 2010)

Estado del documento	Cantidad	Superficie (ha)
POPs aprobados	21	45.393
POPs rechazados	105	281.551
Total	126	326.944

La mayoría de los POPs fueron rechazados por proponer cambios en el uso del suelo, usos más intensivos de lo permitido, no consideraban servidumbres ecológicas y/o no presentaron las subsanaciones requeridas por la autoridad competente. En general, el alto número de rechazos tiene que ver con incumplimiento de requisitos los siguientes aspectos:

Aspectos técnicos:

- Omisión de recomendaciones del PLUS:
 - Propuesta de desmonte mecanizado en categorías no prohibidas.
 - Propuesta de chequeo en pendientes mayores al 15% o en zonas bajas inundadizas o que están inhabilitadas para actividad productiva.
 - Cambio de uso del suelo o usos más intensivos

⁴ El Plan de Ordenamiento Predial (POP) fue concebido como una guía para el uso sostenible de la tierra respetando las normas técnicas y legales vigentes en el país. No constituye demostración de Función Económica Social (FES) y su plazo de implementación es de 10 años.

que los permitidos de acuerdo al Plan de Uso de Suelos.

- Omisión o tergiversación de información del uso actual de la tierra: desmontes y servidumbres ecológicas (p.e. riachuelos, arroyos y curiches presentados como pozos de agua o atajados).
- Servidumbres ecológicas en contravención con las normas establecidas en el artículo 35 del Reglamento a la Ley Forestal (pendientes, zonas bajas e inundadizas).
- Sobreposición de derechos forestales con propiedad agraria.
- Sobreposición parcial con TCO, tierra fiscal o Área Natural de Manejo Integrado (ANMI).
- Ausencia de Certificado de Compatibilidad de Uso con Áreas Protegidas.
- Registro caducado de habilitación del técnico responsable para la elaboración de POPs.
- Ausencia de Mapa de Plan de Ordenamiento Predial.
- Estudio de micro caracterización incompleto o ausente.
- Fechas abiertas para el cronograma de implementación.
- Formulario de atributos de la tierra mal llenados o sin datos.

Aspectos legales

- Ausencia de certificación actualizada de derecho propietario del INRA.
- Ausencia del original o copia legalizada de la personalidad jurídica o actas de constitución de empresa.
- Ausencia de firma del representante en la Declaración Jurada.
- Existencia de poder general pero falta de poder especial bastante y suficiente o el poder no contempla la facultad específica, lo que complica la extensión expedita de POPs.

2.2.1.2 Planes de Ordenamiento Predial por departamento

De acuerdo a los datos que se expresan en los gráficos sistematizados por la institución, se evidencia que en el departamento de Santa Cruz, se tramitaron 88% de los Planes de Ordenamiento Predial a nivel nacional, debido sin lugar a dudas, a que es el departamento más extenso

del país, comprendiendo el 34% del territorio nacional y a su intensa producción agropecuaria y forestal. En la actualidad los precios internacionales de la soya, maíz, trigo y azúcar se han convertido en un incentivo para dinamizar el mercado de tierras, promover la expansión agrícola y la conversión de tierras de producción forestal permanente.

2.2.2 Autorizaciones operativas

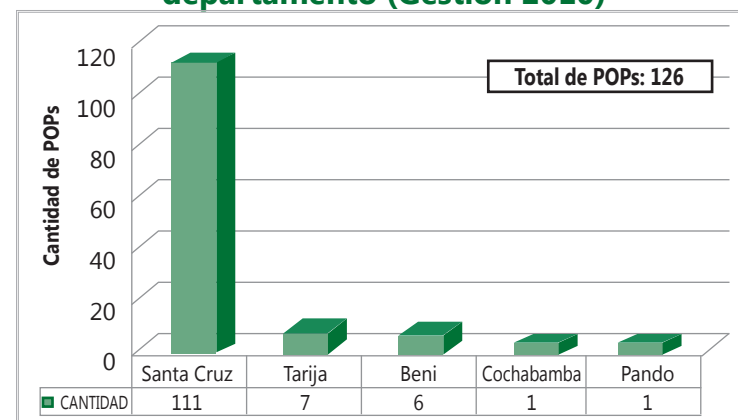
2.2.2.1 Planes de Desmorte (PDM)

La ABT, autorizó el desarrollo de actividades productivas a titulares que han cumplido con los requisitos previstos por Ley en sus predios, a través de la presentación de instrumentos de gestión, como ser: Planes de Ordenamiento Predial (POPs), Planes de Desmorte (PDMs) y autorizaciones para quemas.

Estos instrumentos son fundamentales para formalizar las actividades agropecuarias, sin embargo este sector productivo es el que en su mayoría incumple con la normativa agraria al respecto.

De acuerdo con el Cuadro N° 15, en el caso de desmontes mayores a 5 hectáreas, se aprobaron 59 autorizaciones en el Departamento de Santa Cruz, representando el 92% de la superficie total autorizada para la gestión 2010 en esta categoría. Cabe destacar que estas autorizaciones han sido aprobadas en áreas con cobertura boscosa aptas para diversos usos, destinadas principalmente a la

Gráfico N° 14
Planes de Ordenamiento Predial presentados por departamento (Gestión 2010)



agricultura y agropecuaria. El 8% restante está distribuido entre otros departamentos del país (Cochabamba, Tarija, La Paz y el Beni).

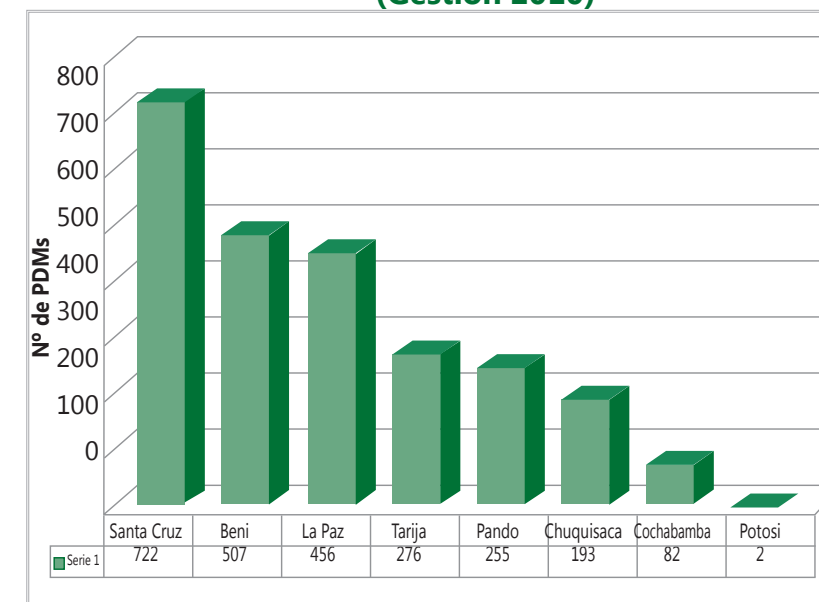
En el caso de desmontes menores a 5 hectáreas, se observa que el Departamento de Santa Cruz presenta la mayor superficie autorizada (34,5%), seguido del Beni (28,2%), La Paz (14%), Tarija (12,5%), y Chuquisaca y Cochabamba (10,8%). Cabe destacar que el 80% de estas autorizaciones tienen por finalidad el aprovechamiento maderable, por lo que se hace necesario buscar mecanismos para fraccionar las autorizaciones de chaqueos con fines de aprovechamiento maderable, considerando que esto representa el 20% del total, que equivalente en superficie a 6.443 hectáreas.

Cuadro N° 15
Planes de Desmorte autorizados por departamento (Gestión 2010)

Departamento	Mayor a 5 ha		Menor a 5 ha		PDM no agropecuario		Total		%
	Cantidad	Superficie (ha)	Cantidad	Superficie (ha)	Cantidad	Superficie (ha)	Cantidad	Superficie (ha)	
Beni	11	97,37	496	2.270,45	0	0,00	507	2.367,82	6,27
Chuquisaca	0	0,00	191	283,19	2	20,18	193	303,37	0,80
Cochabamba	50	804,21	31	153,16	1	122,56	82	1.079,93	2,86
La Paz	134	558,28	320	1.103,12	2	11,44	456	1.672,84	4,43
Pando	0	0,00	255	458,70	0	0,00	255	458,70	1,21
Potosí	0	0,00	0	0,00	2	185,94	2	185,94	0,49
Santa Cruz	59	26.913,98	651	2.781,66	12	127,10	722	29.822,74	78,93
Tarija	8	625,39	258	1.003,16	10	263,27	276	1.891,81	5,01
Total	262	28.999,23	2.202	8.053,43	29	730,49	2.493	37.783,15	100,00

Se constata que el departamento de Santa Cruz cuenta con el mayor número de autorizaciones otorgadas, correspondiendo en superficie al 78,93% del total nacional, seguido por el departamento del Beni con el 6,27%.

Gráfico N° 15
Número de Planes de Desmorte autorizados por Departamento (Gestión 2010)



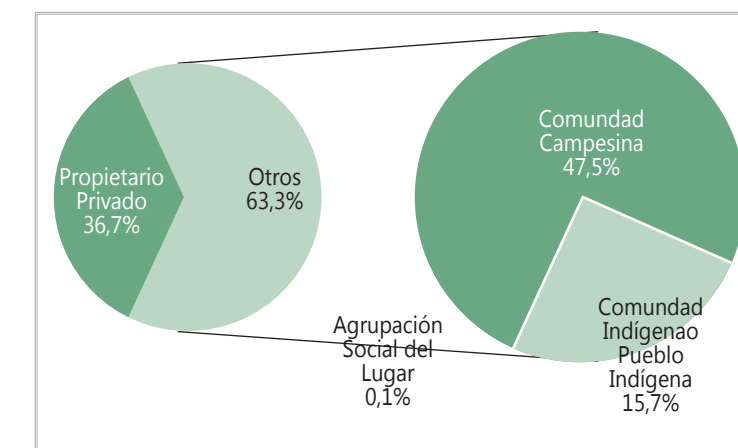
De acuerdo al Gráfico No 15, es singular la predominancia de las autorizaciones en el departamento de Santa Cruz (722 casos) y el Beni (507 casos), representando el 49% del total de PDMs aprobados. De estos datos, se puede reiterar que este mecanismo, podría estar siendo usado no necesariamente para habilitar parcelas agrícolas familiares, sino para un progresivo desmorte orientado al cambio de uso de suelo y al tráfico informal de madera.

Cuadro N° 16
Planes de Desmontes PDM autorizados por tipo de usuario (Gestión 2010)

Tipo de usuario	Cantidad de PDM autorizados	Superficie a desmontar (ha)
Propietario privado	915	32.305
Comunidad campesina	1.184	3.801
Comunidad indígena	391	1.664
Agrupación social del Lugar	3	13
Total	2.493	37.783

Los PDMs aprobados para las comunidades campesinas, comunidades indígenas, campesinas y Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) suman un total de 1.578, que equivale al 63,3% del total de PDM aprobados en la gestión, en contraposición el sector privado que solamente aprobó 915 PDMs, representando el 36,7% del total nacional.

Gráfico N° 16
Relación de PDMs autorizados según tipo de usuarios (Gestión 2010)



2.2.2.2. Autorizaciones de quemas

En la gestión 2010 se aprobaron un total de 137 autorizaciones de quemas controladas de pastizales, para un total de 81.367 hectáreas, las mismas que se detallan en el Cuadro N°17.

Cuadro N° 17
Autorizaciones para quemas de pastizales (Gestión 2010)

Departamento	Número de solicitudes presentadas	Número de solicitudes rechazadas	Número de autorizaciones	Superficie autorizada (ha)
Beni	110	0	110	57.115
Pando	15	15	0	
Santa Cruz	27	0	27	24.252
Totales	152	15	137	81.367

A pesar que esta cifra es poco significativa, frente a la magnitud de pastizales que son quemados en el país (más de 4,5 millones de hectáreas), duplicándose la superficie autorizada en comparación con el año 2009. Esto equivale a que en el año 2010 se incrementaron los usuarios que respetaron las prescripciones técnicas y normativas; sin

embargo, este indicador de legalidad no incide en la reducción del efecto de la degradación de los suelos y daños ecológicos, ya que solamente representa el 2% de las quemadas de pastizales realizadas en el país.

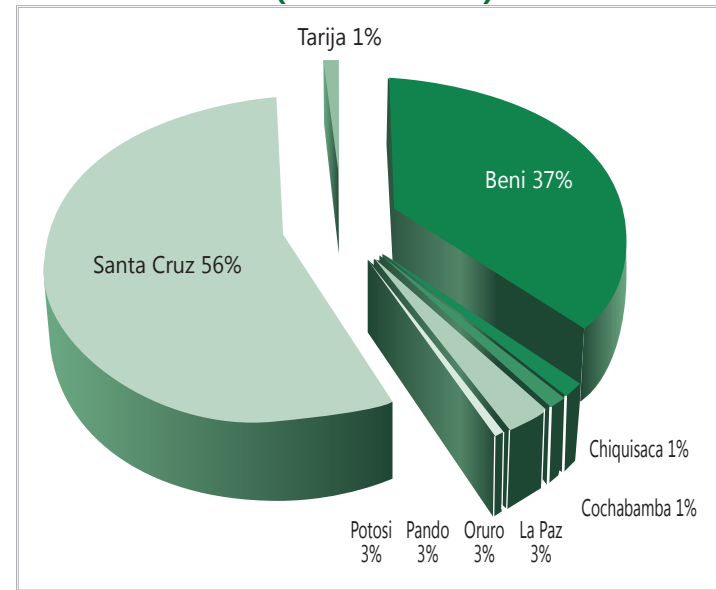
La ilegalidad, por quemadas es recurrente en el país, genera condiciones ambientales críticas, poniendo en evidencia la incapacidad del Estado para controlar dicha actividad, además de la tendencia creciente del sector agropecuario a trabajar en situación de informalidad.

Monitoreo de focos de calor

Actualmente la ABT realiza controles diarios de los focos de calor, los que son detectados mediante un sistema de monitoreo continuo. Los focos de calor son detectados desde la base de datos del Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Brasil), entidad que nos provee los datos de los satélites Agua y Terra, los que a su vez, obtienen información complementaria del sensor MODIS, que se obtienen de la NASA. Información que también es usada por nuestra unidad de monitoreo, esta tecnología nos permite verificar la presencia de quemadas e incendios en todo el país.

Se considera foco de calor, a la temperatura de un objeto en la superficie terrestre que reporte 420 °C para imágenes diurnas, y 250 °C para imágenes nocturnas. En la gestión 2010 se ha registrado y detectado un número de 59.962 focos de calor en todo el país, con mayor presencia en los departamentos de Santa Cruz y Beni.

Gráfico N° 17
Focos de calor a nivel nacional
(Gestión 2010)



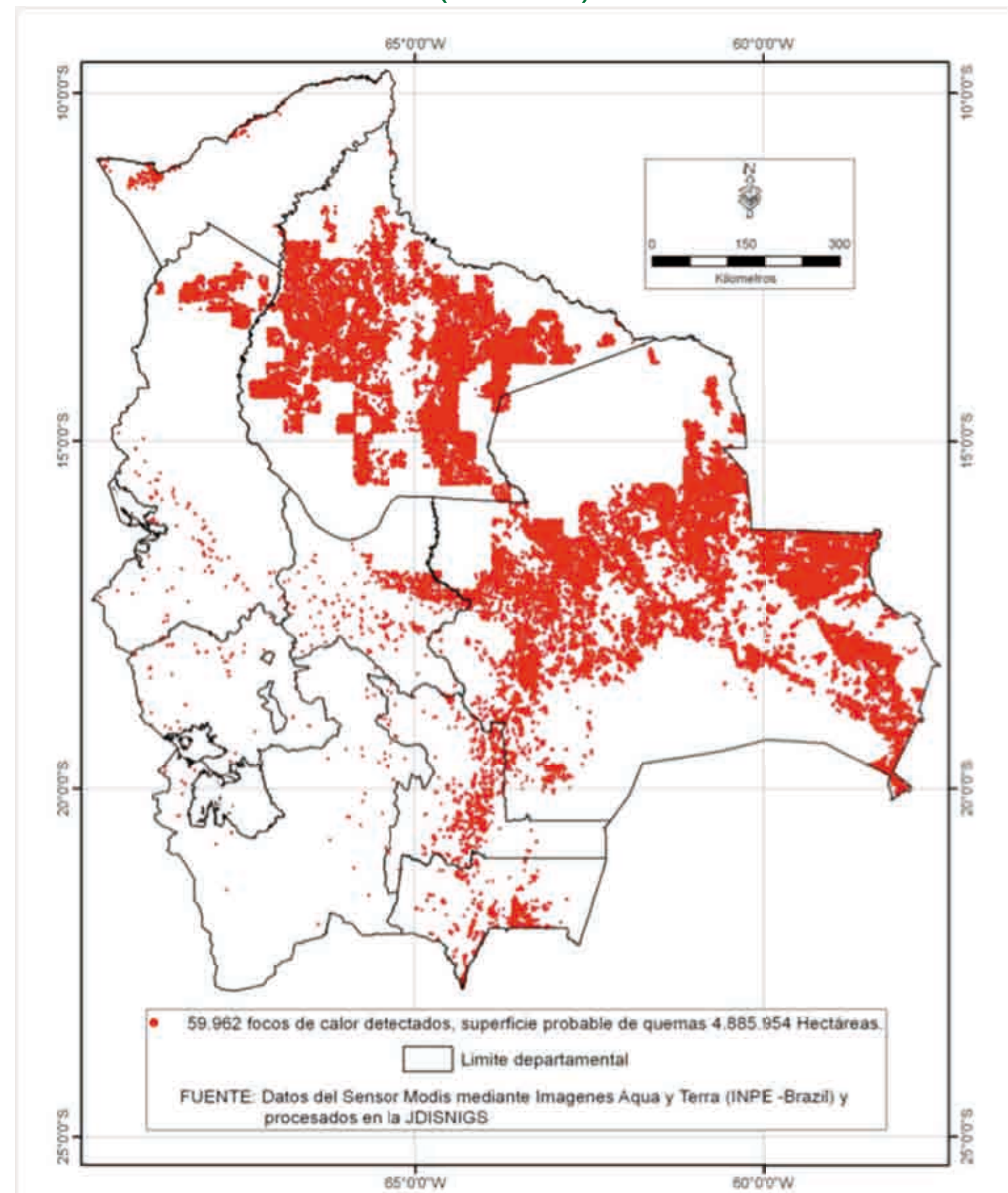
De acuerdo a la información expresada en el Cuadro N° 18 y Gráfico N° 17) los departamentos de Santa Cruz y Beni concentran el 93% de las quemadas a nivel nacional, siendo las actividades agropecuarias las que generan los mayores índices de afectación sobre una superficie de 4.510.846 ha. Es necesario señalar que los datos de quemadas en el departamento del Beni son conservadores, porque según los propios productores agropecuarios las quemadas son realizadas por lo menos en 4,5 millones de hectáreas de pastizales cada año.

Las actividades productivas que anualmente realizan quemadas como parte de su sistema productivo, son la ganadería vacuna, el cultivo de caña de azúcar y los agricultores que habilitan parcelas y barbechos en temporada de estiaje. Más del 95% de las quemadas en el país son ilegales, lo que ratifica la tendencia de los actores a la informalidad y revela la incapacidad del Estado para controlar estas actividades. Revertir esta tendencia incorporando a los productores en prácticas legales y formales, sólo será posible bajo un programa intensivo de información, capacitación y legalización para erradicar las prácticas ilegales. Lo evidente es que la actividad agropecuaria ha sido deficientemente regulada y fiscalizada por el Estado respecto del uso y aprovechamiento del suelo.

Cuadro N° 18
Cantidad de focos de calor por departamento
(Gestión 2010)

Departamento	Número de focos de calor	Superficie probable afectada por las quemadas (ha)
Beni	22.393	1.888.151
Chuquisaca	788	70.691
Cochabamba	581	54.582
La Paz	1.593	157.302
Oruro	58	4.572
Pando	284	24.426
Potosí	43	3.710
Santa Cruz	33.464	2.622.695
Tarija	758	59.824
Total	59.962	4.885.954

Mapa N° 4
Focos de calor registrados a nivel nacional
(Gestión 2010)



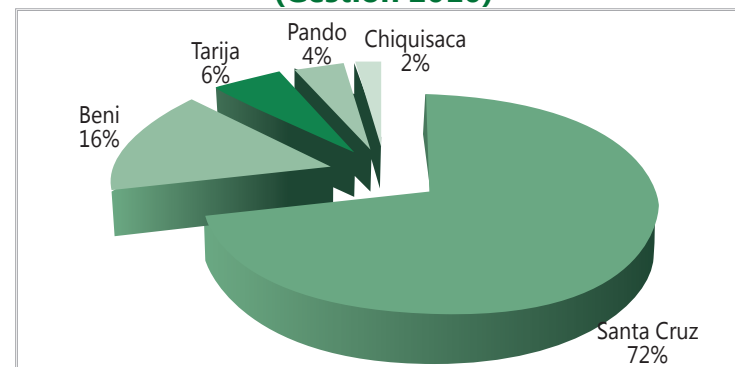
Cuadro N° 19
Superficie afectada por quemas
por tipo de uso a nivel nacional
(Gestión 2010)

Usos		Superficie (ha)	Porcentaje (%)
Uso ganadero		2.784.994,01	57,0
Uso agrícola		390.876,35	8,0
Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP)	Ganadero	1.363.181,27	27,9
	Agrícola	151.464,58	3,1
Otros usos		195.438,17	4,0

Cuadro N° 20
Superficies y procesos por quemas
(Gestión 2010)

Departamentos	Número de procesos	Superficie bajo proceso (ha)
Santa Cruz	430	2.248.076
Beni	97	525.021
Tarija	36	39.522
Pando	25	136.819
Chuquisaca	14	34.618
Total	602	2.984.056

Gráfico N° 18
Expresión porcentual de cantidad
de procesos por quemas
(Gestión 2010)



En los procesos por quemas, se ratifica que los departamentos del Beni y Santa Cruz, presentan la mayoría de los procesos sancionadores por concepto de quema ilegales; sin embargo, el sistema de control reporta datos parciales, porque estos procesos alcanzan

aproximadamente al 61% de las quemas de cada periodo y quedan en la impunidad el 39% restante de los infractores.

Es la Dirección Departamental de Santa Cruz, la que de manera más eficiente somete a proceso a los infractores por quemas ilegales, en tanto que la Dirección Departamental del Beni se caracteriza por obtener bajos resultados en esta materia, ya que en este departamento sólo el 10% de las quemas no autorizadas son sometidas a procesos sancionatorios, debido sobre todo a las debilidades institucionales, relacionadas con la falta de personal en dicha oficina departamental.

2.2.3. Inspecciones

Las inspecciones realizadas respecto a los derechos agrarios, se concentran en la evaluación de los POPs en tres momentos: antes, durante y después de su aprobación, siendo esta una actividad heredada de la Exsuperintendencia Agraria.

2.3.3.1 Inspecciones a Planes de Ordenamiento Predial (POP)

Por reglamento se deben realizar inspecciones antes de otorgar los derechos, verificándose en el lugar la validez de la información presentada en los Planes de Ordenamiento Predial (POPs), así como también durante y posterior a las actividades autorizadas, lo que permite verificar el cumplimiento de este instrumento. Los datos del Cuadro N° 21 muestran lo realizado en la gestión 2010 con relación a este tipo de inspecciones.

Cuadro N° 21
Inspecciones realizadas a Planes de Ordenamiento Predial
(Gestión 2010)

Inspecciones	Número
Inspección antes de la aprobación	7
Inspección después de la aprobación	90
Total	97

2.2.4. Procesos administrativos sancionadores

Los procesos administrativos sancionadores en lo que hace a las actividades agrarias, son aplicados por la Entidad para ejercer nuestra capacidad fiscalizadora frente a contravenciones cometidas por el sector agropecuario. El procedimiento prevé dos fases: la instructora y la sancionadora. En la primera fase, la ABT notifica a la

persona interesada para que pueda alegar y exponer las pruebas que considere conveniente para su defensa y descargo, siempre en relación con los hechos que se le imputan. En la fase sancionadora (más bien resolutoria, ya que el expediente puede acabar sin sanción), el órgano competente dicta resolución, sancionando, si han quedado acreditados los hechos imputados, o sobreseyendo y archivando el expediente en caso contrario.

Los resultados obtenidos en la gestión son de 1061 casos iniciados por incumplimiento de POPs, quemas y desmontes ilegales, los mismo que se distribuyen a nivel nacional de la siguiente forma: 50% en el departamento de Santa Cruz, 15 % en el Beni y Pando el 10% y en los demás departamentos del país el 25% restante, ver Gráfico N° 13, en el que además se incluyen los procesos forestales.

2.2.4.1 Carga procesal heredada de la Exsuperintendencia Agraria

En el entendido que la ABT debió asumir las funciones de la Exsuperintendencia Agraria, por local dio continuidad a los procesos administrativos sancionadores heredados por esta entidad respecto a quemas ilegales e incumplimientos de POPs. En este sentido, la Jefatura de Gestión Jurídica de Suelos recibió a mediados de la gestión 2009 un total de 1.206 procesos, que se detallan en el Cuadro N° 22.

Cuadro N° 22
Carga procesal heredada y estado de procesos
(Gestión 2010)

Naturaleza del proceso	Año	Carga procesal heredada	Procesos archivados por pago de multas	Procesos Archivados por desestimación y/o apercibimiento gestión 2009	Procesos activos en enero de la gestión 2011
Quemas ilegales	2007	749	184	209	356
	2008	363	46	295	22
Incumplimiento de los Planes de Ordenamiento Predial	2006	5	0	0	5
	2007	29	5	3	22
	2008	54	3	0	51
	2009	6	0	0	6
Total Procesos		1.206	238	507	462

De acuerdo a lo previsto en la norma correspondiente, en el mes de septiembre de la gestión 2010, se notificaron a

los diferentes sectores productivos, principalmente de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando, para que se apersonen y sigan las incidencias de los procesos abiertos en su contra, y en los casos que correspondan, paguen las multas impuestas, garantizándose de este modo, el derecho a la defensa de los infractores por quemas.

Cabe destacar que esta medida tuvo un efecto importante, por cuanto existe una diferencia cualitativa entre los resultados de la gestión 2009 con la actual, ya que si bien en años anteriores se concluyeron los casos, no derivaron en el pago de multas, tal como sucedió en el año 2010, habiéndose establecido 238 casos de archivo de obrados por pago de multas. Resta por encarar el procesamiento y conclusión de 462 procesos activos por quemas ilegales e incumplimiento de POPs.

2.3. Impugnación a través de recursos de revocatoria

2.3.1. Recursos administrativos como prolongación de la garantía de la doble instancia

Uno de los aspectos que caracteriza el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, es el de la posibilidad de impugnar las decisiones sancionatorias. De acuerdo a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior.⁵ Los recursos administrativos en los procesos sancionatorios, principalmente el de revocatoria, es de conocimiento y resolución de la Dirección Ejecutiva de la ABT, que se tramitan conforme al procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 26389 modificado por el Decreto Supremo N° 27171. En la gestión 2010 los recursos de revocatoria fueron resueltos de acuerdo al detalle presentado en el Cuadro N° 23.

Cuadro N° 23
Recursos de revocatoria resueltos
(Gestión 2010)

Resolución	Número
Confirmadas	71
Revocadas parcialmente	21
Revocadas	10
Rechazadas	16
Total	118

⁵ Convención Interamericana sobre Derechos Humanos Art. 8, numeral 2, inciso h.

De los recursos resueltos en la gestión 2010, el 60% ha concluido confirmando la resolución sancionadora, mientras que el 26% de las resoluciones, fueron revocadas parcial y/o totalmente, principalmente, por errores en los procedimientos o insuficiencia de pruebas. Finalmente, el 13% de los casos fue rechazado, debido al incumplimiento de los requisitos legales, siendo derecho de los usuarios presentarlos, subsanando las observaciones de la Autoridad.

2.4. Gestión administrativa financiera

La ABT durante la gestión 2010 proyectó recaudar un total de Bs. 134.372.283 (ciento treinta y cuatro millones trescientos setenta y dos mil doscientos ochenta y tres 00/100 Bolivianos), pero efectivamente se logró ingresar la suma de Bs. 131.633.885 (ciento treinta y un millones seiscientos treinta y tres mil ochocientos ochenta y cinco 00/100 Bolivianos). Esta cifra representa el 98% de lo inicialmente proyectado, lo que refleja una coherente planificación y gestión financiera de esta entidad.

Es necesario hacer notar que los recursos financieros que ingresan a la institución se transfieren al Tesoro General de la Nación en el marco de lo establecido en el Decreto

Supremo N° 0071/2009, para que se redistribuya al FONABOSQUE, Gobernaciones y Municipios, destinándose solamente un 15% de lo recaudado al funcionamiento de la ABT. Esta distribución difiere a lo previsto en la Ley No 1700 donde se establecía que los recursos recaudados deberían distribuirse entre los Municipios, Prefecturas y el FONABOSQUE, y el monto restante debería ser para cubrir el funcionamiento de la Superintendencia Forestal.

Esta decisión política y financiera ha significado para la ABT, limitar y restringir su capacidad operativa en más del 35%. Esta situación se agrava si tomamos en cuenta que en la actualidad, esta entidad cumple las funciones de dos Exsuperintendencias (Forestal y Agraria), con un techo presupuestario insuficiente de Bs. 22.055.598, que alcanza solamente para cubrir el 62% de sus operaciones. Esto ha hecho que las operaciones de la ABT dependan del financiamiento externo en un 38% lo que le permite cumplir parcialmente con su mandato.

2.4.1. Detalle de ingresos

En el siguiente Cuadro N° 24 se detallan las recaudaciones de la ABT por concepto de diferentes rubros: patentes, volúmenes, concesiones, multas, remates y otros.

Cuadro N° 24
Recaudaciones de la ABT expresado en bolivianos
(Gestión 2010)

Detalle	Monto presupuestado	Monto recaudado	Transferencias realizadas			
			Municipios	Gobernaciones	FONABOSQUE	TGN
Patente por Volumen	5.612.908,00	6.111.363,00	1.242.964,29	1.740.150,01	497.185,72	1.491.557,15
Patente Desmonte [Superficie Titular]	15.265.986,00	19.875.257,00	2.748.170,66	2.748.170,66	5.496.341,31	4.711.149,69
Patente por Desmonte Comunidades	5.136.157,00	5.083.558,34				3.449.974,75
Formularios	11.310.292,00	11.510.150,00				8.885.820,00
Multas	4.831.426,00	15.429.993,54			8.575.564,02	3.675.241,72
Remates	1.956.777,00	3.597.172,00			1.887.314,26	808.848,97
Inscripciones	896.315,00	1.028.961,72				865.056,01
Propiedad Privada	721.214,00	874.434,35	174.043,41	243.660,77	69.617,36	208.852,09
Tasa de Regulación Forestal	6.794.386,00	7.060.268,27				6.128.160,92
ASL	157.806,00	472.653,18	118.391,37	165.747,92	47.356,55	142.069,65
Otros	2.408.836,00	2.985.389,28				829.198,18
Intereses	327.628,00	653.869,27				453.678,14
Patente por Superficie	1.131.877,00	1.002.482,00	165.320,74	231.449,04	66.128,30	198.384,89
Cuentas por Cobrar	5.720.337,00	6.433.801,56	1.467.541,51	2.054.558,12	587.016,61	1.761.049,82
TOTAL	62.271.955,00	82.119.352,51	5.916.431,98	7.183.736,52	17.226.524,13	33.609.041,98

2.4.2. Cuentas por cobrar a concesiones madereras

A fines de la gestión 2010 se obtuvo un registro de 79 cuentas por cobrar a empresas concesionarias por un monto de Bs. 29.541.172,20, cuya antigüedad data del año 2003. De estas empresas, sólo 19 se encuentran con sus pagos al día, mientras que las restantes 60 están en mora o tienen procesos legales en el marco de lo previsto por la Ley. En el Cuadro N° 25 se presenta el número de empresas deudoras y los montos a ser recuperados por departamento.

Cuadro N° 25
Deudas de concesionarias expresado en bolivianos
(Gestión 2010)

Departamento	Número	Monto adeudado (Bs)
La Paz	7	2.501.774,88
Santa Cruz	38	14.664.536,61
Beni	13	3.167.801,64
Pando	19	8.576.539,91
Tarija	2	630.519,16
Total	79	29.541.172,20

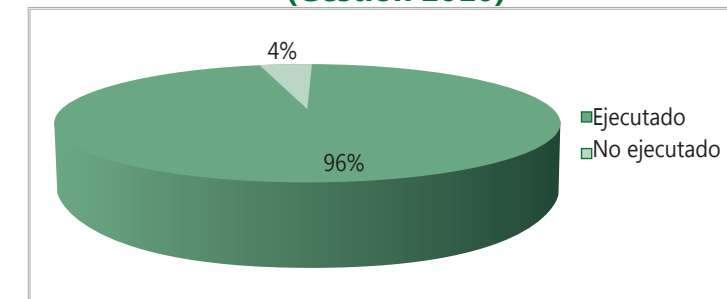
2.4.3. Presupuesto por fuente de financiamiento

La Dirección General de Gestión Administrativa y Financiera (DGGAF) durante la gestión 2010 administró una cartera de Bs. 41.183.597 (cuarenta y un millones ciento ochenta y tres mil quinientos noventa y siete 00/100 Bolivianos) en el marco de las siguientes fuentes de financiamiento:

Fuente Tesoro General de la Nación

La fuente principal de ingresos para el funcionamiento de la ABT es el Tesoro General de la Nación, de acuerdo a un techo presupuestario definido en la Ley Financiera para cada gestión. Estos recursos financieros, sin embargo, son insuficientes para cubrir las necesidades institucionales, por lo que en cada gestión la entidad debe procurar recursos complementarios que garanticen medianamente el cumplimiento de las funciones institucionales.

Gráfico N° 19
Ejecución presupuestaria de fondos del TGN
(Gestión 2010)



Cuadro N° 26
Ejecución presupuestaria de fondos del Tesoro General de la Nación
(Gestión 2010)

Detalle	Monto (Bs)
Presupuesto	22.055.598
Presupuesto ejecutado	21.242.741

Cabe señalar que estos recursos son generados por la institución por concepto de venta de servicios, pago de patentes, multas, remates, intereses, tarifas de regulación forestal y otros ingresos. Todos estos fondos son transferidos al TGN y luego el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas los transfiere a la ABT de acuerdo a un presupuesto definido.

Fuente BID (Vigencia: 2007-2012)

La ABT es coejecutora del Proyecto de "Protección Ambiental y Social en el Corredor Santa Cruz-Puerto Suárez" con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante contrato de crédito. Este proyecto cubre los gastos de funcionamiento y de personal de las oficinas que la entidad mantiene en ese corredor (San José, Roboré, Puerto Suárez y Pailas).

Cuadro N° 27
Ejecución presupuestaria proyecto BID
(Gestión 2010)

Detalle	Monto (Bs)
Presupuesto	5.792.785
Presupuesto ejecutado	2.478.814

Fuente Holanda (Vigencia: 2010-2012)

El Programa "Estrategia Nacional de Fiscalización y Control Social en el Uso de los Recursos Tierra y Bosques", cuenta con un financiamiento del gobierno de Los Países Bajos (Holanda). Este programa ha iniciado sus actividades el mes de septiembre del año 2010 y está destinado al apoyo institucional con el objetivo de lograr una disminución en la tasa de actividades ilegales en referencia al uso inadecuado del suelo, así como al aprovechamiento, transformación, comercialización y transporte de productos del bosque.

Cuadro N° 28 Ejecución presupuestaria programa Holanda (Gestión 2010)

Detalle	Monto (Bs)
Presupuesto	10.772.235
Presupuesto ejecutado	2.002.047

Fuente CESVI (Vigencia: 2009-2011)

El proyecto "Creación de un Sistema Regional Integrado de Áreas Protegidas, Territorios Indígenas y Tierras Forestales, para un Gestión Territorial y Manejo Sostenible de la Amazonía Boliviana" cuenta con el apoyo de la ONG CESVI. El área de intervención de este proyecto comprende: Provincia Iturrealde, La Paz; Ballivián, Beni; Manuripi y Nicolás Suárez, Pando; con responsabilidad de ejecución de la ABT en este último departamento. El objetivo de este proyecto es el de proponer una metodología para la conservación ambiental y uso sostenible de los recursos naturales a través de una gestión integral de los espacios geográficos, mediante el refuerzo de los conocimientos y de los instrumentos de análisis territoriales de las instituciones, ampliando el diálogo entre las autoridades encargadas de las Áreas Protegidas, los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), las organizaciones indígenas y empresas forestales, para mejorar su situación socioeconómica a través del uso sostenible de los recursos naturales.

A la fecha este proyecto se encuentra paralizado debido a que la ONG de origen italiano tropieza con problemas administrativos referentes a la obtención de su NIT, por lo que hasta que regularice su situación legal se acordó suspender las actividades de este proyecto.

Cuadro N° 29 Ejecución presupuestaria CESVI (Gestión 2010)

Detalle	Monto (Bs)
Presupuesto	1.514.202
Presupuesto ejecutado	255.532

Fuente CARE

Con el apoyo de CARE se concluyó el proyecto "Apoyo Técnico para la Prevención y Control de Desmontes Ilegales e Incendios Forestales en Municipios Piloto en el Departamento de Pando". Este proyecto está orientado al fortalecimiento de la Dirección Departamental de Pando con dos profesionales destinados al control, fiscalización y prevención del desmonte ilegal e incendios forestales y el equipamiento correspondiente.

Cuadro N° 30 Ejecución presupuestaria Proyecto CARE (Gestión 2010)

Detalle	Monto (Bs)
Presupuesto	104.685
Presupuesto ejecutado	91.507

Fuente INRA

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) ha transferido a la ABT el 10% de sus ingresos por tasas de saneamiento y catastro, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 29215.

Cuadro N° 31 Ejecución presupuestaria de fondos provenientes del INRA (Gestión 2010)

Detalle	Monto (Bs)
Presupuesto	944.091
Presupuesto ejecutado	303.463

En los siguientes Cuadros N° 32 y 33 se presenta el total del presupuesto inscrito y ejecutado por grupo de gasto y por fuente de financiamiento, lo que refleja el nivel de ejecución presupuestaria institucional para la gestión 2010.

Cuadro N° 32 Presupuesto inscrito por la ABT por grupo de gasto [Gestión 2010]

Grupo	Categorías presupuestarias	Montos expresados en Bolivianos						TOTAL
		ABT	INRA	BID	CARE	CESVI	HOLANDA	
100	Servicios Personales	14.832.729						14.832.729
200	Servicios no Personales	5.184.783		3.008.293	97.069	1.010.585	4.389.570	13.690.300
300	Materiales y Suministros	1.844.697		408.592	7.617	396.297	838.840	3.496.042
400	Activos Reales	180.000	444.091	2.375.900		107.320	5.543.825	8.651.136
500	Activos Financieros		500.000					500.000
700	Transferencias a otras entidades	134.372.283						134.372.283
800	Impuestos y Tasas	13.389						13.389
TOTAL		156.427.881	944.091	5.792.785	104.686	1.514.202	10.772.235	175.555.880

Cuadro N° 33 Presupuesto ejecutado por la ABT por grupos presupuestarios (Gestión 2010)

Grupo	Categorías presupuestarias	Presupuesto	Montos expresados en Bolivianos						TOTAL
			ABT	INRA	BID	CARE	CESVI	HOLANDA	
100	Servicios Personales	14.832.729	14.229.160						14.229.160
200	Servicios no Personales	13.773.400	5.044.238		2.194.763	83.931	170.973	1.290.628	8.784.533
300	Materiales y Suministros	3.412.942	1.799.339		238.619	7.577	46.360	365.101	2.456.996
400	Activos Reales	8.651.136	158.165	303.463	45.433		38.199	346.318	892.578
500	Activos Financieros	500.000	0						0
700	Transferencias a otras entidades	134.372.283	131.633.885						131.633.885
800	Impuestos y Tasas	13.389	11.840						11.840
TOTAL		175.555.880	152.876.627	303.463	2.478.815	91.508	255.532	2.002.047	158.007.992

Gráfico N° 20
Ejecución presupuestaria por grupo de gasto
(Gestión 2010)

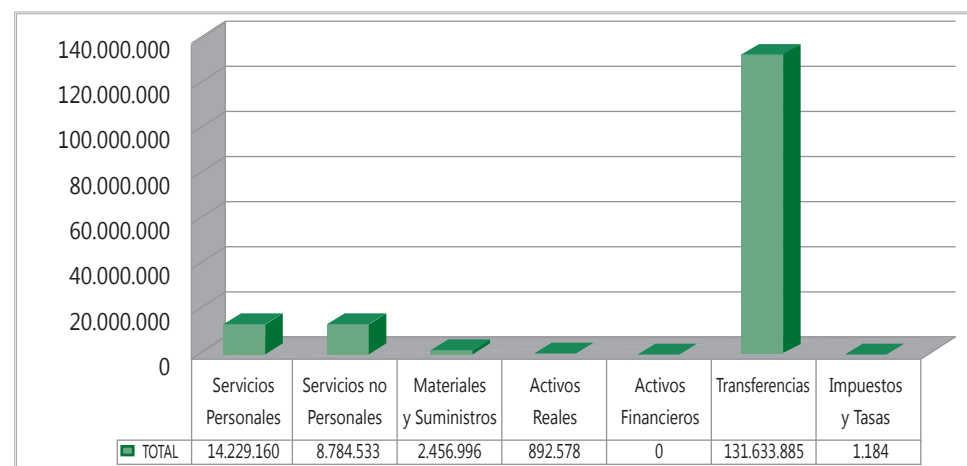
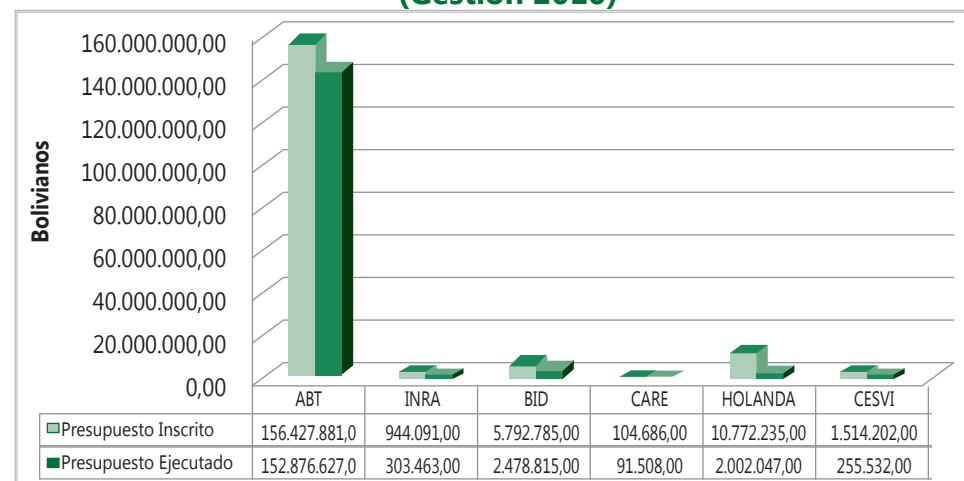


Gráfico N° 21
Ejecución presupuestaria por grupo presupuestario
(Gestión 2010)



Como se puede observar, la ABT ejecutó el 96% del total del presupuesto inscrito, aunque en algunos proyectos se tuvo dificultades de diverso orden para la ejecución de los mismos.

En el Proyecto de "Protección Ambiental y Social en el Corredor Santa Cruz – Puerto Suárez" (BID) se alcanzó el 43% de la ejecución debido a que casi el 50% del presupuesto estaba destinado a la compra de vehículos y otros equipos, procesos que fueron declarados desiertos, repercutiendo en la ejecución proyectada. Con el Programa "Estrategia Nacional de Fiscalización y Control Social en el Uso de los Recursos Tierra y Bosques" se alcanzó una

ejecución del 18.6%, debido a que este programa inició sus actividades tardíamente en el mes de septiembre del año 2010 y porque el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas revirtió el importe de Bs. 2.759.151 por concepto de la compra de 11 camionetas, pago que no pudo ser procesado en la gestión 2010.

2.4.4. Patrimonio de la institución

La ABT cuenta con el patrimonio que se detalla en el Cuadro No 34; sin embargo, aún no cuenta con el derecho propietario de estos bienes, cuyos trámites administrativos se encuentran en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Cuadro N° 34
Patrimonio de la Institución

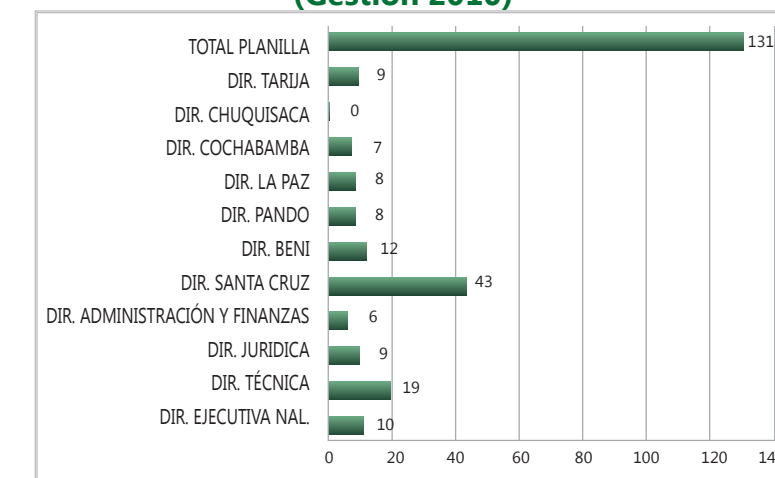
Tipos de Bienes	Cantidad	Monto (Bs)	Estado de mantenimiento
EDIFICIOS			
Infraestructura	30	9.837.114,43	Regular
Terrenos	40	48.608.942,10	Bueno
Subtotal		58.446.056,53	
VEHÍCULOS			
Vagonetas	2	106.705,02	Bueno
Vagonetas	9	7,20	Regular
Camionetas	12	1.569.852,93	Bueno
Camionetas	26	944.620,23	Regular
Camionetas	6	55.822,27	Malo
Jeep	15	12,87	Regular
Jeep	8	7,42	Malo
Camión	1	1,00	Regular
Camión	2	2,00	Malo
Auto	1	1,00	Regular
Motocicleta	2	23.412,12	Bueno
Motocicleta	20	59.289,37	Regular
Motocicleta	6	5,69	Malo
Subtotal	110	2.759.739,12	
VEHÍCULOS TRANSFERIDOS POR USAID			
Camionetas	9	129.937,90	En fecha 24 de septiembre recibimos 9 camionetas de USAID (sólo una se encontraba en estado regular debiendo repararse las restantes). A la fecha se encuentran reparadas 7 camionetas con un costo de Bs 129.937.90.
Motocicletas	5	0,00	
Subtotal	14	129.937,90	
TOTAL DE VEHÍCULOS ABT	124	2.889.677,02	
TOTAL PATRIMONIO ABT		61.335.733,55	

2.4.5. Fortalecimiento de los recursos humanos

Para mejorar el sistema de control, fiscalización y protección de los bosques y tierras, la ABT ha realizado esfuerzos para fortalecer los sistemas de control y

fiscalización, en el segundo semestre del año, a través de ejecución del Programa de la Estrategia Nacional de Fiscalización y Control Social en el uso de los Recursos Naturales de Bosques y Tierra, financiado por el gobierno de los Países Bajos y del Proyecto de la carretera Puerto Suárez - Santa Cruz, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con el objetivo de incrementar el personal de campo y mejorar las operaciones. La institución está ejecutando estas dos iniciativas, priorizando la contratación de personal profesional y adquiriendo equipamiento, como respuesta a nuestra principal debilidad, el déficit de personal en las unidades operativas y direcciones departamentales, para atender la demanda de mayor control de las actividades productivas en bosques y tierras.

Gráfico N° 22
Distribución personal a nivel nacional (TGN)
(Gestión 2010)

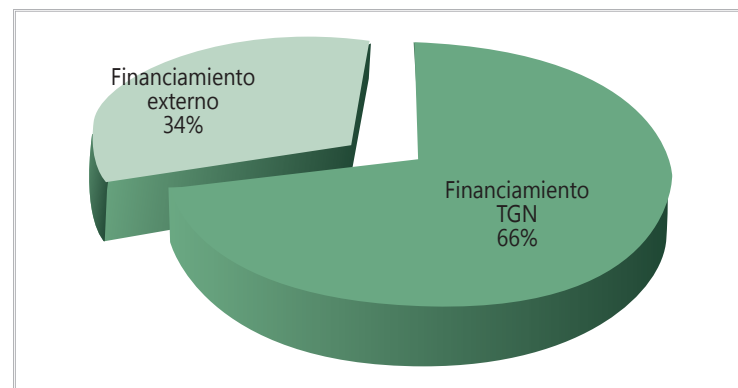


Durante este año hemos logrado incrementar el personal en un 27%, en relación gestión 2009, lo que ha redundado en una mayor capacidad de operación en campo y ha mejorado la gestión institucional a nivel nacional, principalmente en el último semestre de este año, ya que los trámites de ejecución del Programa "Estrategia nacional de fiscalización y control en el uso de los recursos de tierra y bosques, fueron realizados por la actual administración con éxito, aspecto que se expresa en los resultados alcanzados en la gestión.

Sin embargo, es necesario hacer notar que los esfuerzos realizados son insuficientes, porque los cálculos realizados por especialistas en desarrollo institucional, afirman que, para cubrir los requerimientos del sector, la institución debería contar por lo menos con 1200 funcionarios, número inalcanzable porque a la fecha solo logramos cubrir el 30% de lo proyectado, con una dependencia de

financiamiento externo del 34% de la planilla, con una tendencia creciente a incrementarse en los siguientes años si es que el Ministerio de Economía y Finanzas no modifica el techo presupuestario.

Gráfico N° 23
Distribución personal a nivel nacional
(Gestión 2010)



Cuadro N°35
Recursos humanos contratados con fuente TGN

Unidad organizacional	ITEM	Consultores de línea
Dir. Ejecutiva Nacional	10	10
Dir. Técnica	17	19
Dir. Jurídica	9	9
DIR. Administración y Finanzas	19	6
Dir. Santa Cruz	46	43
Dir. Beni	23	12
Dir. Pando	11	8
Dir. La Paz	25	8
Dir. Cochabamba	13	7
Dir. Chuquisaca	9	0
Dir. Tarija	13	9
TOTAL PLANILLA	195	131

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL RÉGIMEN FORESTAL (2000 AL 2010)

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL RÉGIMEN FORESTAL (2000 AL 2010)

TERCERA PARTE



En este capítulo, presentamos los datos e información del régimen forestal y agrario sistematizados por la ABT, que desde nuestro criterio son relevantes para comprender esta coyuntura, en lo que respecta a la regulación y al aprovechamiento de los bosques y suelos en el país, durante los últimos diez años. Consideramos que este análisis servirá como fuente de referencia para la construcción de un nuevo sistema de aprovechamiento de los bosques, en la perspectiva de superar sus dificultades y llenar los vacíos del régimen neoliberal.

Esta información podrá servir como elemento de análisis y orientación, para tomar decisiones respecto del diseño e implementación de políticas públicas o iniciativas de desarrollo más efectivas, para la conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques y suelos en Bolivia.

3.1. El proceso de deforestación en tierras bajas

El índice de deforestación en tierras bajas, hasta inicios de la década de 1990, fue de 5.6% promedio anual en los bosques tropicales (aprox. 250.000 ha. anuales), la deforestación estuvo orientada principalmente a la conversión de los bosques en campos agrícolas. Posteriormente, se fue desarrollando una dinámica de expansión de la agricultura y ganadería, con el consiguiente crecimiento de la presión sobre los bosques y suelos. Bajo esta dinámica, la deforestación se ha incrementado de forma exponencial en el país, pasando de 150.000 ha. a inicios de la década de los 90, a 250.000 ha. en los últimos diez años. Este proceso estuvo influido por el comportamiento de las actividades agrícolas y pecuarias, principalmente extensivas, en el departamentos de Santa Cruz y Beni.

La contribución de la ganadería al incremento de la deforestación, ha sido muy importante en los últimos años, a pesar que el hato ganadero nacional no ha crecido en la misma proporción, al contrario ha decrecido, por lo que posiblemente este hecho está relacionado con la especulación de la tierra. Los mayores índices de deforestación a causa de las actividades pecuarias, se presentan en la Chiquitanía y en menor proporción en el departamento de Pando.

En el Cuadro N° 36, se presentan cifras estimadas por la institución, que corresponden a la deforestación a nivel nacional desde la implementación del régimen agrario y forestal en los últimos 14 años, régimen que ha permitido la deforestación y la especulación de la tierra.

Cuadro N° 36
Deforestación en Bolivia
(Periodo 1975 - 2010)

Año		N° Años	Deforestación en hectáreas	Observaciones
De	A			
1975	1996	21	3.835.611	Antiguo régimen forestal
1997	2010	14	3.690.374	Régimen forestal (Ley N° 1700)
Totales		35	7.525.985	

Fuente: Museo Noel Kempff Mercado, Killeen 2006 y estimaciones de la ABT.

De los 3,6 millones de hectáreas deforestadas durante la implementación del régimen forestal y agrario hasta la actualidad, sólo 1.2 han sido fiscalizadas por la autoridad competente. De este total 454.889 hectáreas (38%) corresponden a desmontes autorizados y 749.487 (62%) a procesos administrativos iniciados por concepto de desmontes ilegales, como se presenta en el Cuadro N° 37.

Cuadro N° 37
Desmontes bajo seguimiento de la ABT
(Periodo 1997 - 2010)

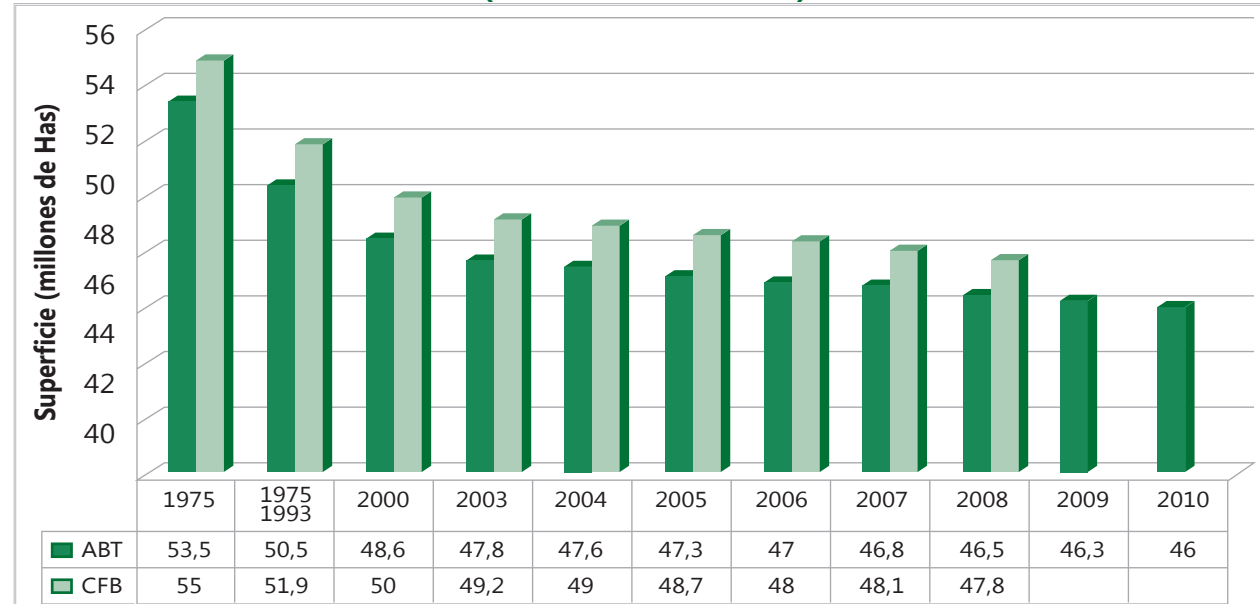
Año	Superficie autorizada (ha)	Desmontes ilegales (ha)
1997	10.734,00	7.466,00
1998	20.469,00	65.413,58
1999	19.945,00	74.413,58
2000	13.378,00	8.750,00
2001	25.302,00	6.511,00
2002	34.421,00	66.297,15
2003	38.781,00	39.328,00
2004	51.146,00	1.333,74
2005	34.671,00	14.326,88
2006	42.002,00	16.742,60
2007	49.983,00	41.328,15
2008	35.775,00	80.000,00
2009	40.499,39	150.247,06
2010	37.782,61	177.329,82
TOTALES	454.889,00	749.487,56
Porcentaje	37,76	62,24

Por tanto, de los 3.6 millones de hectáreas desmontadas sólo el 12.3% corresponde a desmontes legales, mientras que el resto corresponde a deforestación ilegal. Esto quiere decir, que la incidencia del control de la entidad forestal con relación a la conservación del bosque es insignificante, constatándose que existe una importante actividad forestal y agraria que se ha desarrollado al

margen de la norma y sin sanción a los infractores. Estos datos son contundentes con relación a la debilidad del régimen forestal neoliberal, demostrando que los postulados del manejo forestal sostenible no se han traducido en la práctica en resultados que beneficien a los bosques y tierra.

De acuerdo con los registros históricos sistematizados por la ABT y comparados con los de la Cámara Forestal de Bolivia, la deforestación en nuestro país se ha desarrollado como se presenta en los gráficos siguientes, marcando una tendencia a la expansión de la frontera agrícola sobre tierras de producción forestal permanente.

Gráfico N° 24
Disminución de la superficie boscosa en Bolivia
(Periodo 1975 - 2010)

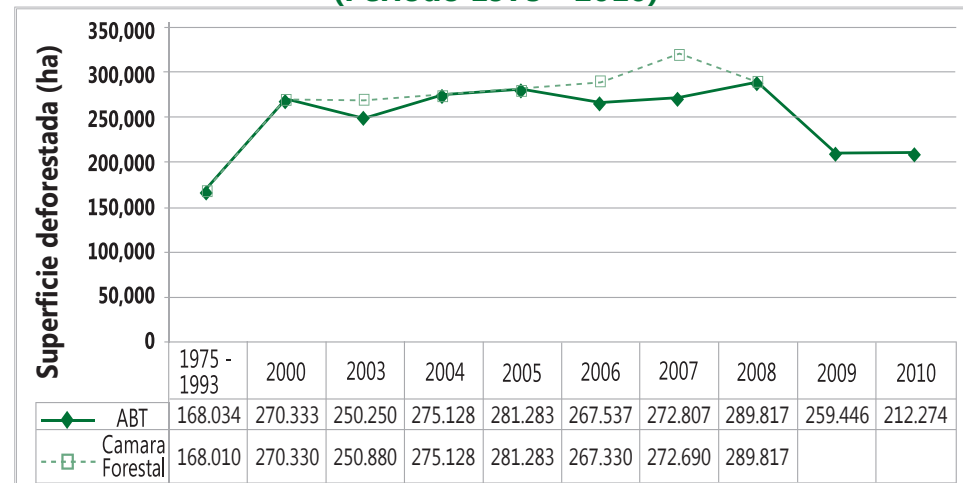


ABT: Autoridad Nacional de Fiscalización y Control Social en Bosques y Tierra.
CFB: Cámara Forestal de Bolivia

Entre los años 1975 al 1993 se registró una deforestación aproximada de 3 millones de hectáreas, con una tasa de deforestación promedio de 168.000 hectáreas por año. Asimismo, entre los años 1993 al 2000 la tasa de deforestación fue de 1,9 millones de hectáreas con

un promedio de 270.000 hectáreas por año, la que posteriormente se incrementó a 289.000 ha. por año durante la última década para luego reducirse de 259.446 a 212.274 ha. entre los años 2009 y 2010, según autorizaciones de la ABT. Esto se observa en los Gráficos No 24 y 25.

Gráfico N° 25
Cambios en la tasa de deforestación en Bolivia
(Periodo 1975 - 2010)

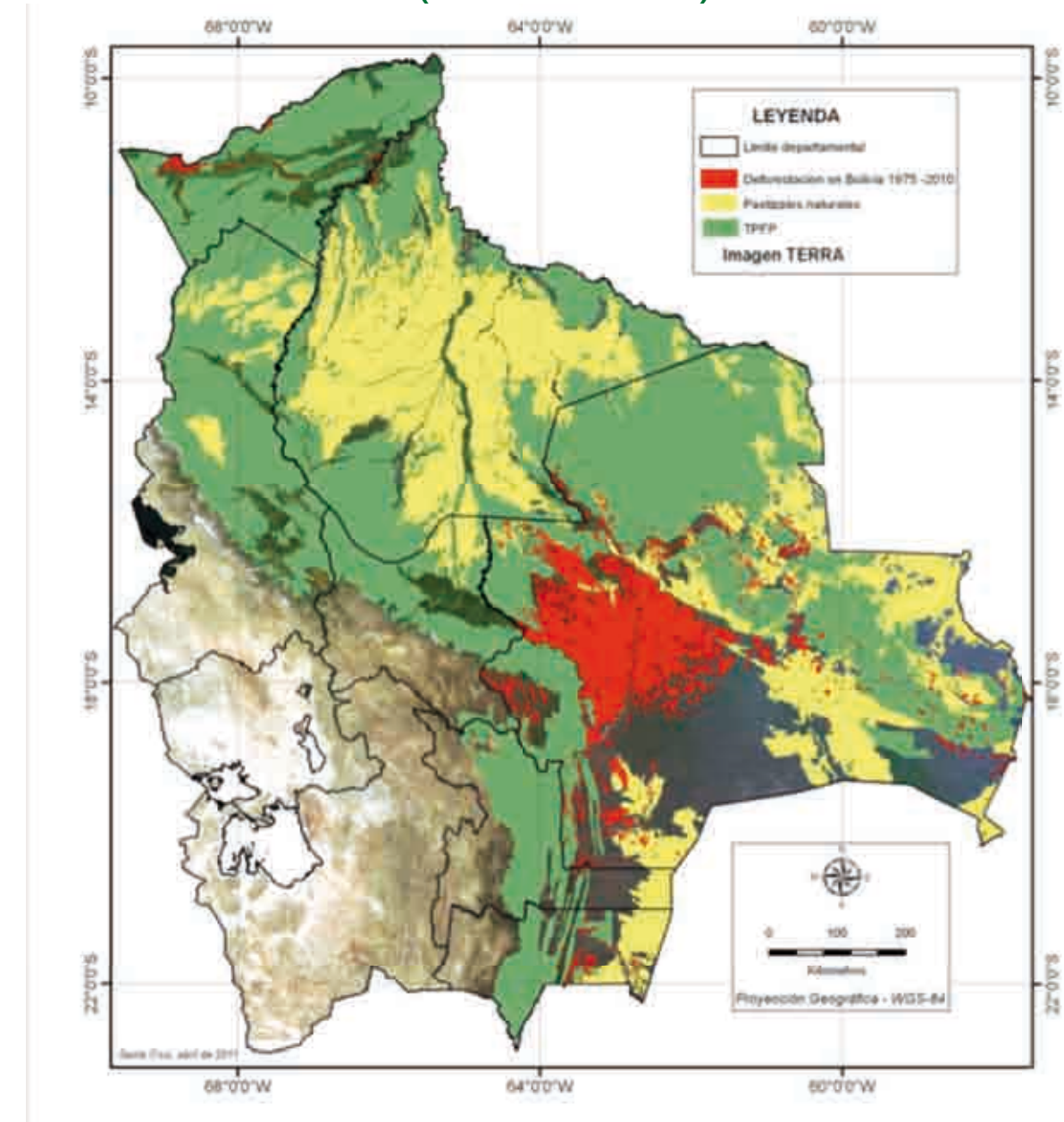


Los datos de deforestación, para los dos últimos años son estimados, reflejando un descenso de los índices de esta actividad, como resultado de los fenómenos climáticos que han desestabilizado las actividades agropecuarias, influyendo en la disminución de la superficie cultivada y utilizada para la actividad, aspectos que deben ser analizados con mayor profundidad, para tener mayores argumentos respecto de estos indicadores.

Del total deforestado en las dos últimas décadas, el 47% se ha producido en Tierras de Producción Forestal

Permanente (TPFP), lo que equivale a 1.723.740 hectáreas. Debe destacarse que una de las grandes deficiencias de la normativa agraria y forestal, es que ha alentado el incremento de la frontera agrícola a través del cumplimiento de la Función Económico Social (FES) que han sido legalizados por medio de los Planes de Ordenamiento Predial (POP). De este modo el Mapa N° 5 muestra cómo la deforestación presiona principalmente a las Tierras de Producción Forestal Permanente que en la mayoría de los casos no habilita áreas de producción, sino tierra de engorde para la especulación.

Mapa N° 5
Mapa de deforestación en Bolivia
(Periodo 1975 - 2011)



Como se mencionó anteriormente, la conversión de bosques a tierras agrícolas fue relativamente baja hasta mediados de los años 80, incrementándose a principios de la década de 90, al amparo de las políticas neoliberales que introdujeron la soya como cultivo extensivo y de la presión social ejercida por los asentamientos humanos en las tierras bajas, originados por la migración campesina y minera de los valles y del altiplano boliviano, resultado del programa de relocalización laboral de las minas privatizadas y cerradas. La consecuencia fue que a partir del año 2000, se incrementaron significativamente los desmontes en una superficie mayor a las 5.3 millones de hectáreas.

Los datos de este informe, permiten demostrar que existe la tendencia del sector agropecuario por ampliar la frontera agrícola, en los suelos que han sido clasificados como forestales. En la actualidad, con las transferencias de propiedades a manos extranjeras, se están habilitando grandes extensiones de tierras forestales para actividades agropecuarias extensivas, eliminando la población arbórea en estas áreas.

Es importante enfatizar, que los desmontes siguen incrementándose en el país, paradójicamente la superficie

cultivada anualmente, continúa siendo prácticamente la misma y el hato gandero se redujo a 6 millones de cabezas, en los últimos 7 años. A la fecha la superficie agrícola cultivada es de aproximadamente 3 millones de hectáreas, pero la apertura de la frontera agrícola llega aproximadamente a los 10 millones de hectáreas. Esto demuestra que el sector agrícola no invierte ni realiza prácticas de manejo adecuado de suelos para mantener la calidad de los mismos, sino que recurre al desmonte para continuar accediendo a suelos temporalmente fértiles (entre 1 a 3 años).

Pese a todo, no se debe desconocer los potenciales impactos de las reglamentaciones establecidas en la Ley de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria N° 3545 del año 2006, que define a la conversión ilegal del uso de la tierra como causal de reversión, a pesar de que todavía no se han cambiado los procedimientos e instrumentos de verificación de la FES que permitirían determinar dicha ilegalidad.

En el Gráfico N° 26 se presentan los datos estimados, por la Jefatura de Desmontes y Quemas de la ABT, con relación a la deforestación por tipo de usuario forestal en los 10 últimos años.

Gráfico N° 26
Deforestación por usuarios
(Periodo 1997 - 2010)

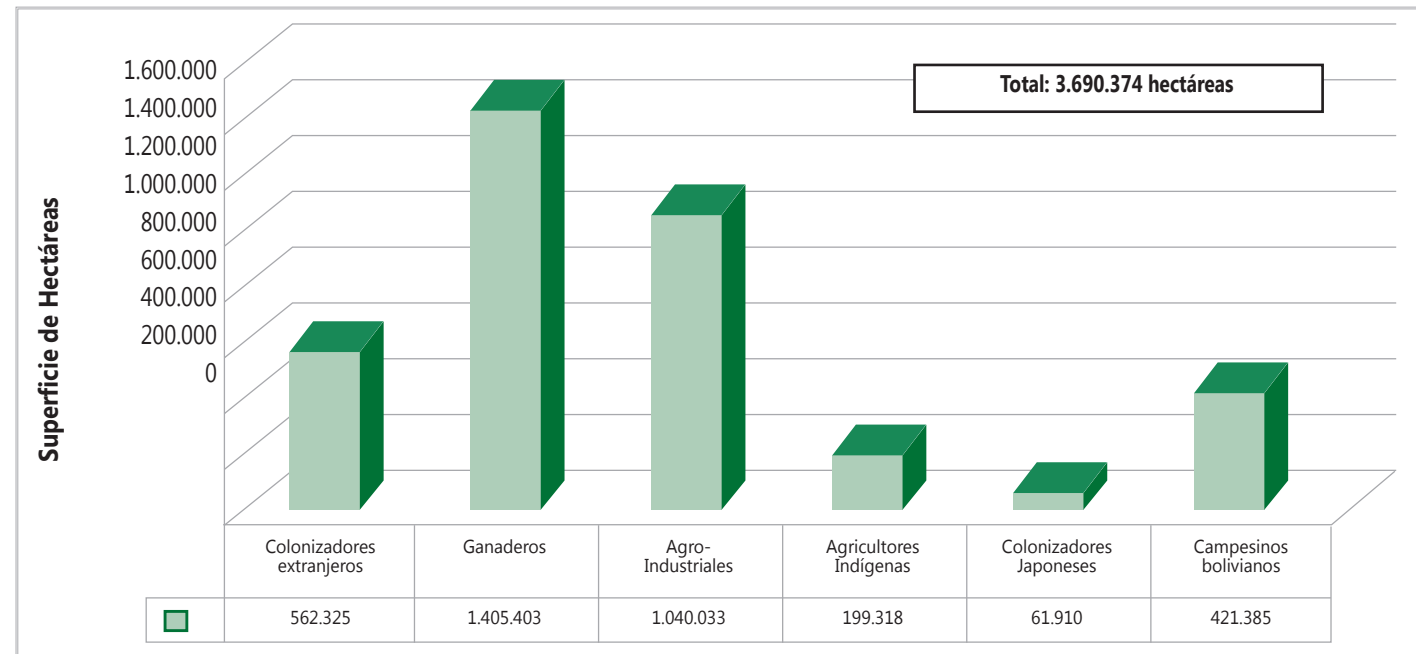
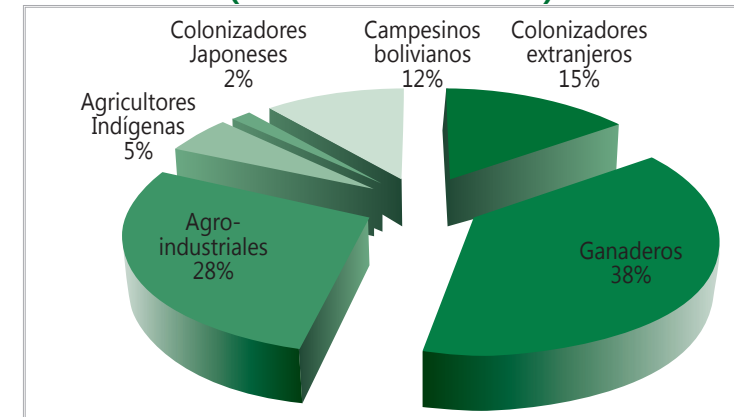


Gráfico No 27
Deforestación por usuarios forestales
(Periodo 1997 - 2010)



Los datos muestran que el 81% de la deforestación de los últimos años, ha sido realizada en sistemas agropecuarios extensivos, que no aportan con un manejo sostenible de los suelos y menos aún conservan los bosques. Un ejemplo de eficiencia y de manejo sostenible de los suelos es el de los productores japoneses, que en 68.481 hectáreas de tierra desmontada producen gran parte del arroz, soya y otros productos que consume la población boliviana. Por el contrario, el sistema más devastador del bosque es el de los productores menonitas (agricultores extranjeros) quienes en los 10 últimos años, han deforestado cerca de 700.000 hectáreas, favoreciendo a la desertificación de los suelos, ya que éstos son abandonados cuando dejan de ser fértiles, habilitando nuevas superficies. A su vez, los datos muestran que solamente el 12% de la deforestación ha sido provocada por campesinos y menos del 10% por comunidades indígenas.

Se puede concluir que la deforestación ha sido promovida por políticas enfocadas a la exportación y al fomento

de la ganadería extensiva, estimulando la expansión de sistemas productivos agroindustriales destinados al mercado externo y a la conversión de grandes superficies de bosque para ganadería de baja productividad. Por ejemplo, el 50% de la superficie agrícola cultivada, esta destinada a la producción de soya, de la cual el 85% se destina a la exportación y la definición de FES en ganadería de tierras bajas, es de 5 ha. por cabeza de ganado (por Ley), siendo la reivindicación del sector de 10 a 15 ha por cabeza de ganado, en la llanura beniana y Chaco.

La deforestación se ha incrementado en el país debido a varios factores, siendo los más importantes los siguientes: a) los usos forestales generan aparentemente menor beneficio económico que otras actividades productivas agropecuarias favoreciendo la conversión de los bosques a la misma; b) el desmonte ha ayudado a justificar los derechos de propiedad, en el marco del saneamiento de la propiedad agraria; y c) incremento de la demanda de tierras por parte de capitales extranjeros para actividades agropecuarias.

3.2. Administración de derechos forestales

3.2.1. Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF)

En Bolivia se han incorporado 5.388.831 hectáreas al régimen forestal desde la aprobación de la Ley N° 1700 (año 1998) que da lugar a la implementación del modelo forestal neoliberal. A fines del 2010 la superficie incorporada al régimen forestal corresponde a 9.261.459 hectáreas. Estos datos se desglosan en los siguientes gráficos, por tipo de usuario y periodos de aplicación del régimen forestal.

Gráfico N° 28
Derechos forestales otorgados por usuario
(Periodo 1997 - 2010)

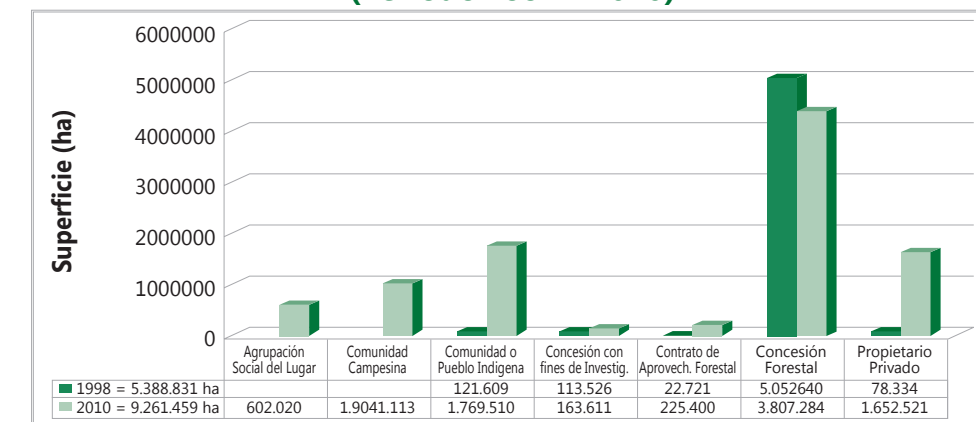


Gráfico N° 29
Superficie con derechos forestales a inicios del régimen forestal neoliberal (Año 1998)

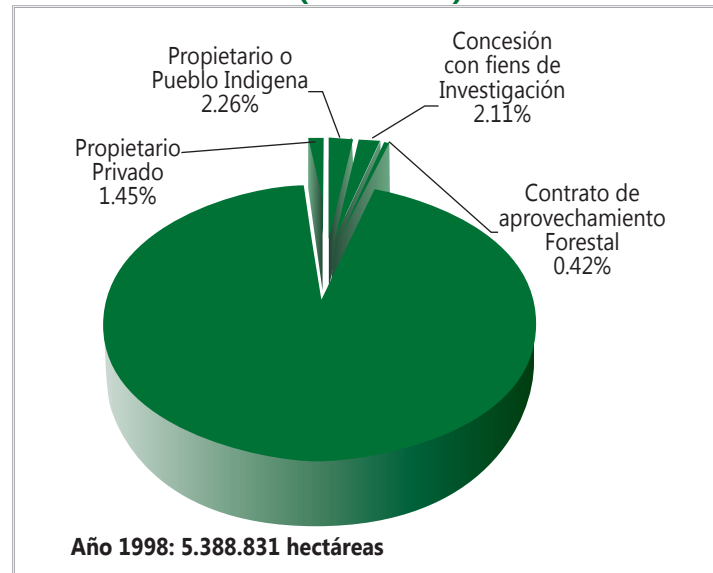
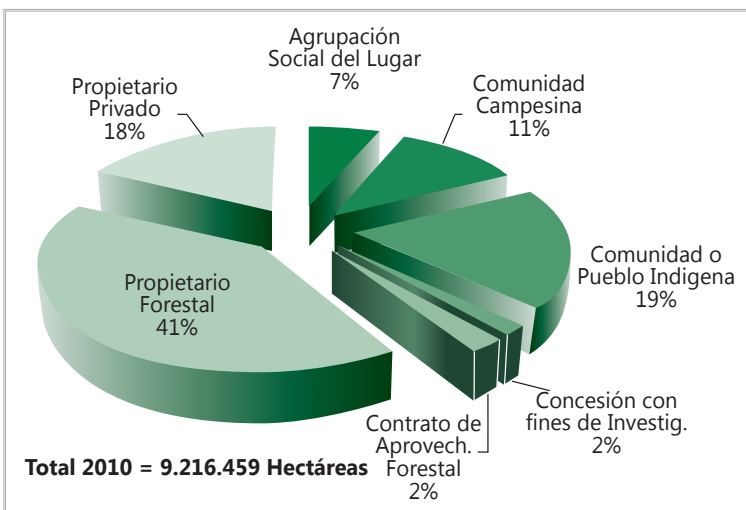


Gráfico N°30
Superficie con derechos forestales (año 2010)



En los Gráficos N° 29 y N° 30, relacionados con la otorgación de derechos forestales, se observa que el año 1998 el 2,26% de derechos forestales correspondía a comunidades indígenas, mientras que más del 95% a empresas y propietarios privados forestales, con 5,1 millones de hectáreas del total. A fines del 2010 (ver Gráfico N°30) esta relación ha cambiado, ya que de los 9,2 millones de hectáreas bajo el régimen forestal, el 30% de los derechos son para comunidades indígenas y campesinas.

El notable incremento en la otorgación de derechos forestales a poblaciones indígenas, es el resultado de un conjunto de factores como: el acceso al manejo forestal maderable de estas comunidades, la titulación en su favor de importantes áreas de bosques, los incentivos del mercado de madera y la mercantilización de los bosques. Se proyecta que hasta el año 2012, los derechos forestales de forma mayoritaria serán de comunidades indígenas y campesinas, lo que debe impulsar a la implementación de programas de formalización especiales para comunidades de bosque y el desarrollo de capacidades locales.

Es importante hacer notar sin embargo, que la reducción de la participación en los derechos forestales del sector privado y de las empresas no es significativa respecto de la superficie manejada, ya que a la fecha acceden en total 4,7 millones de hectáreas, siendo las empresas forestales con concesiones las que han disminuido en superficie, quedando con 3,8 millones de hectáreas, debido a la reversión de derechos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones legales con el Estado Plurinacional de Bolivia.

Estas cifras nos indican que el 78% de la superficie de bosque en el país, no se encuentran bajo control y regulación del Estado, lo que ha inducido en el fortalecimiento de un importante sector informal. Esta situación crítica debe llevar a tomar medidas para

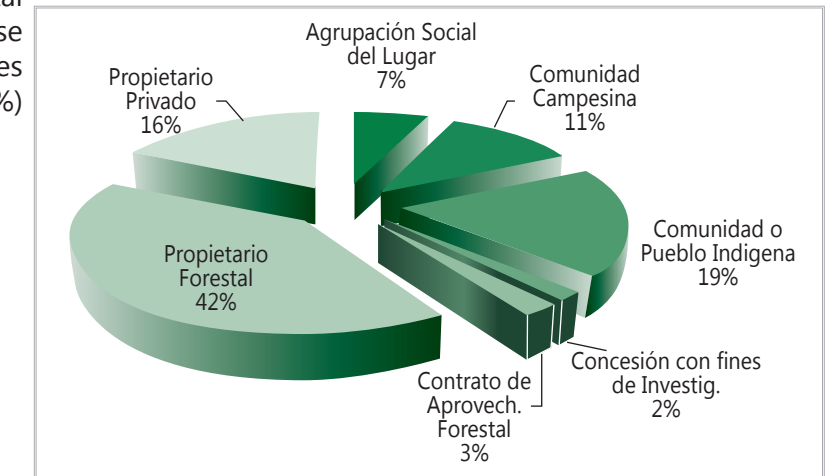
ampliar la capacidad del Estado para controlar y regular los bosques, implementando políticas y programas que estimulen la legalización de las actividades productivas en los bosques.

Planes Generales de Manejo Forestal mayores a 200 hectáreas

En el periodo 1998-2010, se han aprobado un total de 576 PGMF mayores a 200 hectáreas haciendo un total de 8.987.523 hectáreas. La mayor superficie todavía se encuentra en manos de las empresas con concesiones forestales con un total de 3.807.284 hectáreas (42%)

y luego de las comunidades indígenas con 1.740.989 hectáreas (19%), los propietarios privados con 1.470.985 hectáreas (16%), comunidades campesinas con 977.234 (11%) y finalmente las Asociaciones Sociales del Lugar-ASLs con 602.020 hectáreas (7%).

Gráfico N° 31
Planes Generales de Manejo Forestal mayores a 200 hectáreas por usuarios (Periodo 1998- 2010)



Cuadro N° 38
Planes generales de manejo forestal en superficies > 200 hectáreas (Periodo 1998 - 2010)

Gestión	Agrupación Social del Lugar		Comunidad Campesina		Comunidad o Pueblo Indígena		Concesión Forestal con fines de Investigación		Contrato de Aprovechamiento Forestal		Concesión Forestal		Propietario (s) Privado		Total	
	Nº	Superficie (ha)	Nº	Superficie (ha)	Nº	Superficie (ha)	Nº	Superficie (ha)	Nº	Superficie (ha)	Nº	Superficie (ha)	Nº	Superficie (ha)	Nº	Superficie (ha)
1998					2	121.609	1	113.526			37	2.789.218	5	75.508	45	3.099.861
1999			3	22.361	2	19.451					5	289.034	13	50.121	23	380.967
2000	8	257.123			4	99.301			1	112.000	1	45.740	5	14.410	19	528.575
2001	2	57.517	3	8.010	6	170.664	1	50.085			3	250.221	13	72.133	28	608.629
2002	3	72.853	5	10.383	7	93.817							28	190.875	43	367.928
2003	5	123.672	6	32.845	2	39.141			1	113.400			37	147.558	51	456.617
2004	2	32.795	6	23.561	5	94.780							39	319.374	52	470.509
2005			12	83.043	6	96.097					1	67.402	22	154.815	41	401.357
2006			11	141.771	2	57.988					1	135.626	31	194.793	45	530.179
2007			21	160.901	6	107.680					2	67.870	13	75.100	42	411.551
2008	4	50.937	19	82.910	3	36.208							29	91.323	55	261.378
2009	1	7.123	19	205.352	34	426.574					2	162.174	29	61.171	85	862.394
2010			21	206.097	16	377.677							10	23.805	47	607.578
Total	25	602.020	126	977.234	95	1.740.989	2	163.611	2	225.400	52	3.807.284	274	1.470.985	576	8.987.523

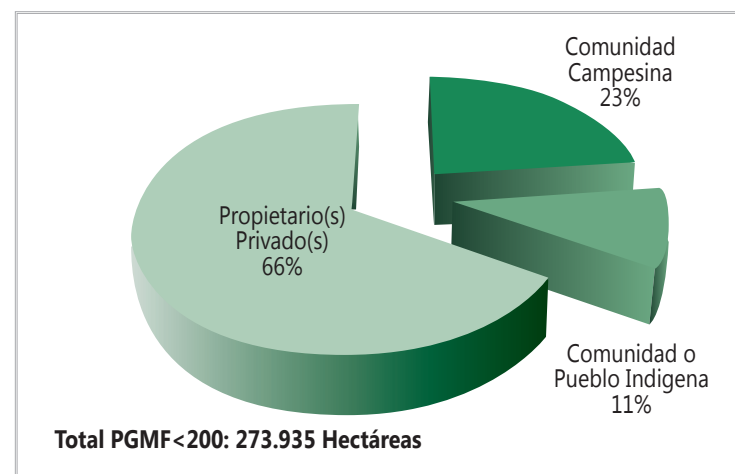
Planes Generales de Manejo Forestal menores a 200 hectáreas

En los últimos años (periodo 1998-2010), se han aprobado un total de 3.116 Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF) en superficies menores a 200 hectáreas, haciendo un total de 273.936 hectáreas en mayor proporción en propiedades privadas (66%). Esto significa que los propietarios individuales, de pequeñas parcelas, se han incorporado de forma significativa al aprovechamiento de la madera. Este dato refleja la tendencia de la mercantilización de los recursos forestales en el conjunto de los usuarios forestales, aunque se desconoce el tipo de propiedad y el origen sociocultural de los mismos en tanto que la categoría de propietario privado es bastante ambigua.

Cuadro N° 39
Planes generales de manejo forestal en superficies menores a 200 hectáreas (Periodo 1998 - 2010)

Gestión	Comunidad campesina		Comunidad o pueblo indígena		Propietario(s) privado(s)		Total	
	N°	Superficie (ha)	N°	Superficie (ha)	N°	Superficie (ha)	N°	Superficie (ha)
1998					16	2.827	16	2.827
1999					125	20.538	125	20.538
2000			1	39	127	20.238	128	20.277
2001					115	12.595	115	12.595
2002	67	4.059			40	5.675	107	9.734
2003	39	2.321	4	298	106	7.600	149	10.219
2004	145	6.776			50	6.921	195	13.698
2005	204	9.444	118	6.575	90	10.689	412	26.708
2006	201	7.547	180	10.296	128	15.086	509	32.930
2007	70	3.683	122	8.393	242	25.243	434	37.319
2008	104	7.294	1	61	247	21.874	352	29.230
2009	102	7.165			178	17.089	280	24.253
2010	68	15.589	20	2.858	206	15.161	294	33.609
Total	1.000	63.879	446	28.520	1.670	181.536	3.116	273.936

Gráfico N° 32
Planes Generales de Manejo Forestal menores a 200 hectáreas por usuarios (Periodo 1998 - 2010)



3.2.2. Concesiones forestales

Las concesiones forestales fueron consideradas como el principal mecanismo para la implementación del régimen forestal neoliberal, por lo que los contratos de aprovechamiento forestal anteriores a la Ley No 1700, migraron al régimen concesional en la década de 1990. Sin embargo, los concesionarios forestales en ese momento, tuvieron la oportunidad de quedarse con los bosques de mejor calidad abandonando las áreas descremadas.

Debe destacarse que el régimen de concesiones forestales, ha sufrido una importante crisis durante los últimos años, debido a que éste ha sido muy permisivo con las empresas del sector, por que no se han fiscalizado adecuadamente las operaciones forestales, así como el cumplimiento general de la norma. Esto ha derivado en un sistema de aprovechamiento de los bosques informal y corrupto, en convivencia entre los usuarios y el propio Estado.

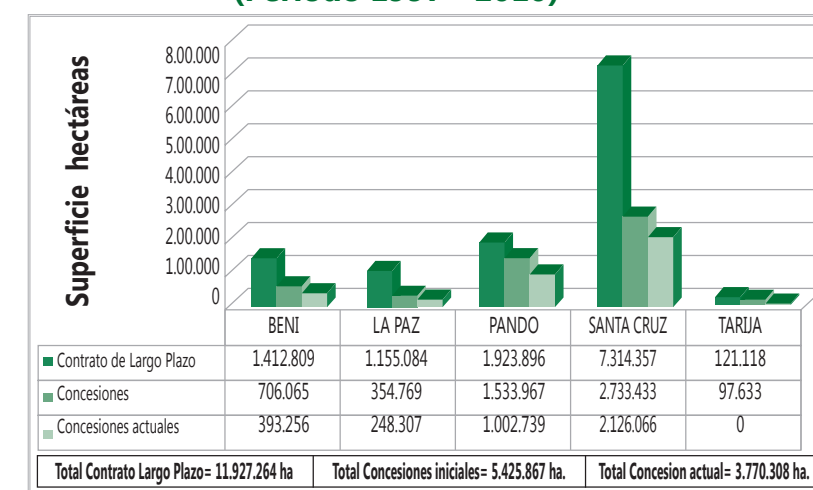
Cuadro N° 40
Superficies otorgadas en concesión forestal a empresas forestales (Periodo 1997-2010)

Departamento	Gestión	Superficie Concesionada inicial	Superficie Concesionada actual
Beni		706.065,04	393.255,66
	1997	706.065,04	122.018,00
	1998		145.434,81
	2000		
	2001		125.802,85
	2003		
La Paz		354.769,00	248.307,26
	1997	354.769,00	91.737,00
	1998		88.700,26
	2006		67.870,00
	2007		
Pando		1.533.966,87	1.002.739,43
	1997	1.533.966,87	281.232,87
	1998		261.976,00
	1999		286.674,88
	2004		
	2005		
	2006		136.099,33
	2007		
	2009		36.756,35
	2010		
Santa Cruz		2.733.433,23	2.126.005,68
	1997	2.733.433,23	1.290.214,11
	1998		347.404,00
	1999		66.932,77
	2001		
	2002		17.374,00
	2005		135.626,14
	2006		140.622,11
	2007		82.092,44
	2009		45.740,11
2010			
Tarija*		97.633,00	
	1997	97.633,00	
	1998		
	1999		
	2000		
2006			
Total general		5.425.867,14	3.770.308,04**

*En Tarija las concesiones han caducado por eso no hay datos del último año

**La superficie total concesionada actual, no coincide con la superficie total de PGMF en concesiones (Cuadro N°38), porque todavía no se ha realizado una reformulación de PGMF en la superficie real actual.

Gráfico N° 33
Superficie concesionada a empresas forestales (Periodo 1997 - 2010)



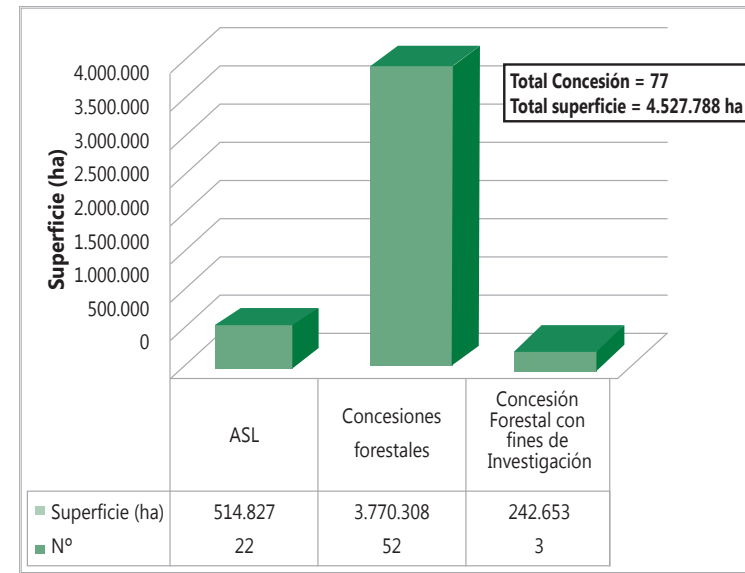
En el Gráfico N° 33, se presenta la relación de la superficie convertida de forma voluntaria, de Contratos de Largo Plazo a concesiones forestales en el marco de la Ley Forestal N° 1700. Actualmente en cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política del Estado, se deberá migrar de las concesiones forestales a otro régimen de derechos de uso y aprovechamiento, que será encarado en el nuevo orden legal de bosques y tierras. La disposición transitoria octava de la Constitución Política del Estado señala lo siguiente: "las concesiones sobre recursos naturales, electricidad, telecomunicaciones y servicios básicos deben adecuarse al nuevo ordenamiento jurídico sin desconocer los derechos adquiridos". En este marco el Decreto Supremo N° 726 de Diciembre de 2010 ha establecido de forma temporal una "autorización transitoria especial" para las concesiones forestales.

Del mismo modo, se presenta la relación entre la superficie inicialmente otorgada en concesión forestal a las empresas forestales (año 1997), y la superficie actualmente ocupada por las mismas. La diferencia entre la situación inicial (5.425.867 ha.) y la actual (3.770.308 ha.) muestra una disminución efectiva de la superficie de concesiones forestales en 1.655.559,11 hectáreas. Esto es el resultado de procesos de ampliación, reducción, renunciadas al derecho, revocatoria y consecuente caducidad de los derechos. Debe destacarse que no se otorgó ninguna concesión forestal a empresas desde el año 1998.

Asimismo, se realizó la incorporación de otros concesionarios forestales como las Agrupaciones Sociales de Lugar (ASL), concesiones con fines de investigación

para centros académicos y los Contratos a Largo Plazo no migrados a concesión forestal, como se presenta en el siguiente Gráfico N° 34.

Gráfico N° 34
Otras concesiones vigentes
(Periodo 1997- 2010)



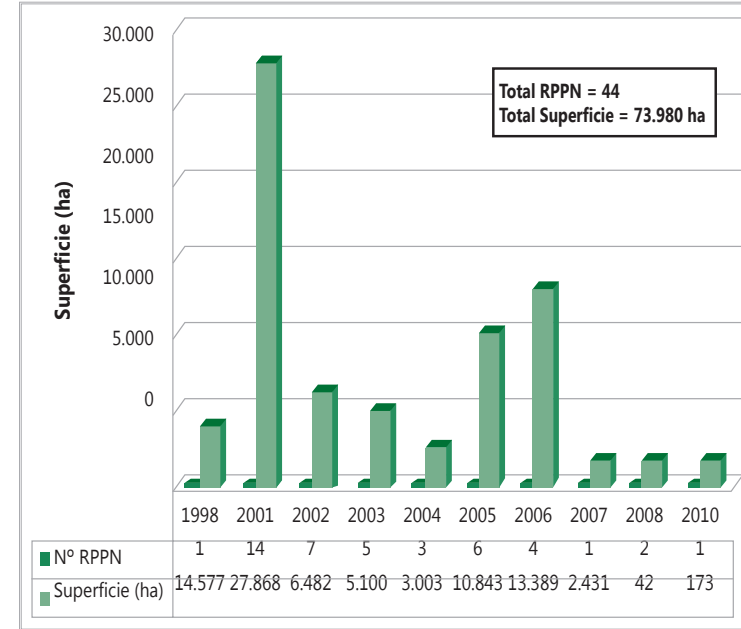
A modo de conclusión, se puede afirmar que el modelo de concesiones forestales ha llegado a su fin, debiendo migrar a contratos de uso y aprovechamiento forestal más limitados y controlados para una mayor tutela del Estado en el conjunto de actividades forestales, implementando un sistema de manejo integral de los bosques.

3.2.3. Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN)

Como sostuvimos en el capítulo anterior, las Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN) constituyen servidumbres ecológicas voluntarias, establecidas por el propietario para conservar los valores ecológicos, bellezas escénicas o paisajísticas de su propiedad. Una vez declarada un área como RPPN, el propietario debe protegerla y no realizar otra actividad que no sea la referida a la protección. Desde el año 1999 se han constituido 44 RPPNs, sobre una superficie total de 73.907,97 hectáreas, donde la RPPN más pequeña tiene una superficie de

6.6 hectáreas (municipio de San Juan, Santa Cruz) y la superficie más grande es de 5.000 hectáreas (municipio de Mineros, Santa Cruz).

Gráfico N° 35
Reservas Privadas de Patrimonio Natural
(Periodo 1998 - 2010)



3.2.4. Operaciones de control

3.2.4.1. Control de productos forestales

Una de las funciones principales de la autoridad forestal es la de realizar el control y monitoreo al uso sustentable de los recursos del bosque. En esta dirección se han establecido pautas para el buen manejo forestal y sanciones para quienes incumplen con la normativa vigente.

En los siguientes gráficos y cuadros, se presentan diferentes datos de los productos forestales intervenidos provisionalmente a nivel nacional por año. Destaca en el año 2010, que se haya conseguido el mayor incremento en el decomiso de madera aserrada, con un incremento del 81% respecto al año 2009, se puede considerar como un año atípico con relación a la década, resultados que reflejan los esfuerzos desplegados por esta administración.

Gráfico N° 36
Madera aserrada intervenida provisionalmente
(Periodo 2000 - 2010)

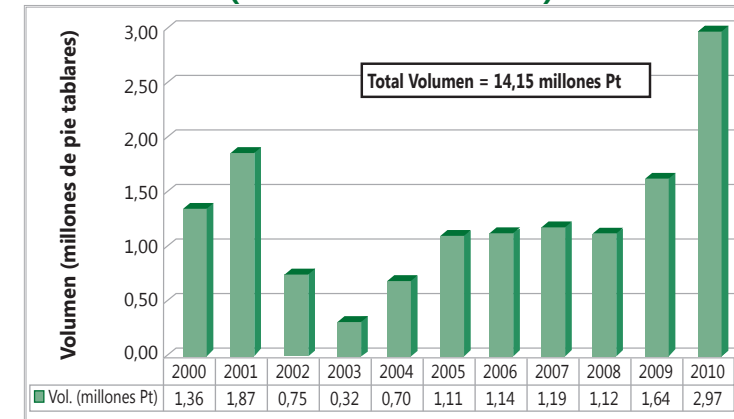
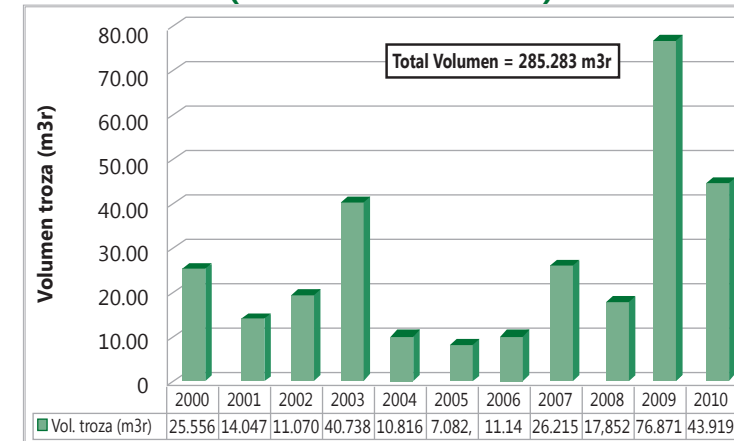


Gráfico N° 37
Madera en troza intervenida provisionalmente
(Periodo 2000 - 2010)



Se observa en el gráfico anterior una disminución en los decomisos de madera en troza en la gestión 2010, respecto de la gestión anterior; sin embargo, en referencia al promedio de la década que es de 28.528 m³r los decomisos del año 2010 se sitúan por encima de este promedio en 51%.

Cuadro N° 41
Productos no maderables intervenidos provisionalmente
(Periodo 2000-2010)

Producto	Cajas	kg	TN
Castaña sin procesar	715		59,68
Palmito		100	
Total	715	100	59,68

Cuadro N° 42
Productos intervenidos provisionalmente
con el apoyo de las FFAA
(Periodo 2000 - 2010)

Tipo de producto	m3r	piezas	Pt
Madera aserrada			115.567,08
Madera aserrada con motosierra			8.629,88
Madera en troza	5.755,18		
Postes de alambrado		1.128,00	
Total	5.755,18	1.128,00	124.196,96

3.2.4.2. Medios de perpetración

El año 2010 se incrementaron los decomisos a un 81% con respecto a los de la gestión anterior, presentándose en el departamento de Santa Cruz el 43,9% de medios decomisados durante la década (1.522 unidades).

Los medios de perpetración de acuerdo a la Ley Forestal N° 1700, son todos los recursos o herramientas que coadyuvan a la comisión de un delito o infracción relacionada con las actividades forestales o de tierras. Los medios de perpetración que más comúnmente se intervienen en contravenciones son el transporte y las motosierras.

Gráfico N° 38
Medios de perpetración intervenidos por gestión
(Periodo 2000 - 2010)

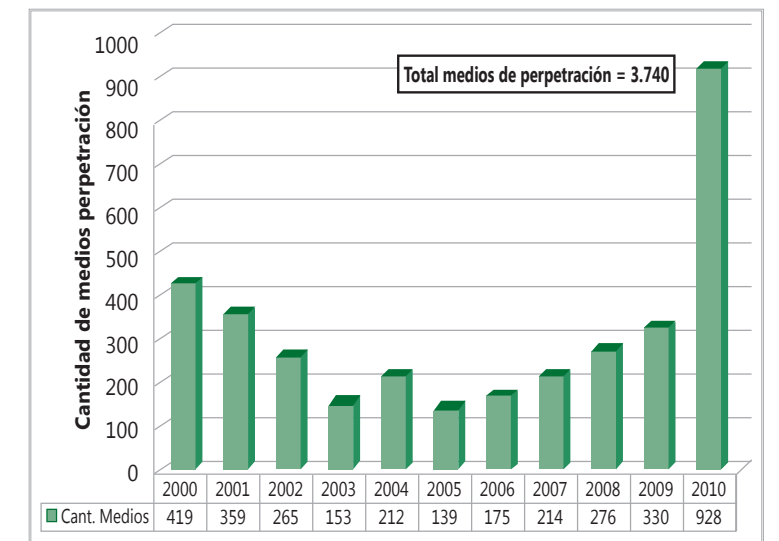
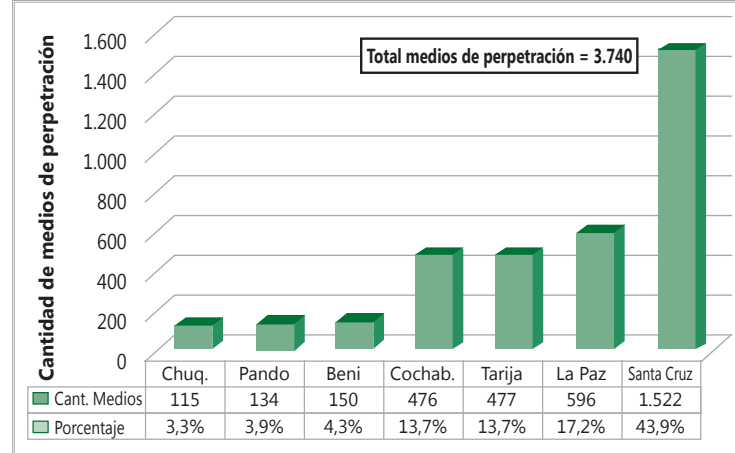


Gráfico N° 39
Medios de perpetración intervenidos por departamento (Periodo 2000 – 2010)



Como se presenta en los datos anteriores, se puede afirmar que las actividades de control de la autoridad forestal competente, no logran cubrir ni el 30% de las actividades forestales en el país, por lo que se puede deducir que en el periodo de referencia (año 2000 al 2010), más de 38 millones de pies tablares de madera ingresaron al mercado de manera ilegal, cantidad que equivale a 3,8 millones de pies tablares/año en la última década. Demostrando que la informalidad del régimen forestal es notablemente alta.

3.3. Administración de derechos agrarios

3.3.1. Gestión de uso del suelo

De conformidad con la Ley Forestal N° 1700, las tierras están clasificadas de acuerdo al siguiente detalle: a) Tierras de Protección; b) Tierras de Producción Forestal Permanente; c) Tierras con cobertura boscosa aptas para diversos usos; d) Tierras de rehabilitación; y, e) Tierras de inmovilización. Cabe destacar que conforme a lo dispuesto por la Ley de Reconducción Comunitaria N° 3545 (año 2006) existe la obligatoriedad para que las tierras se utilicen de acuerdo a su capacidad de uso mayor y sostenible de los recursos naturales.

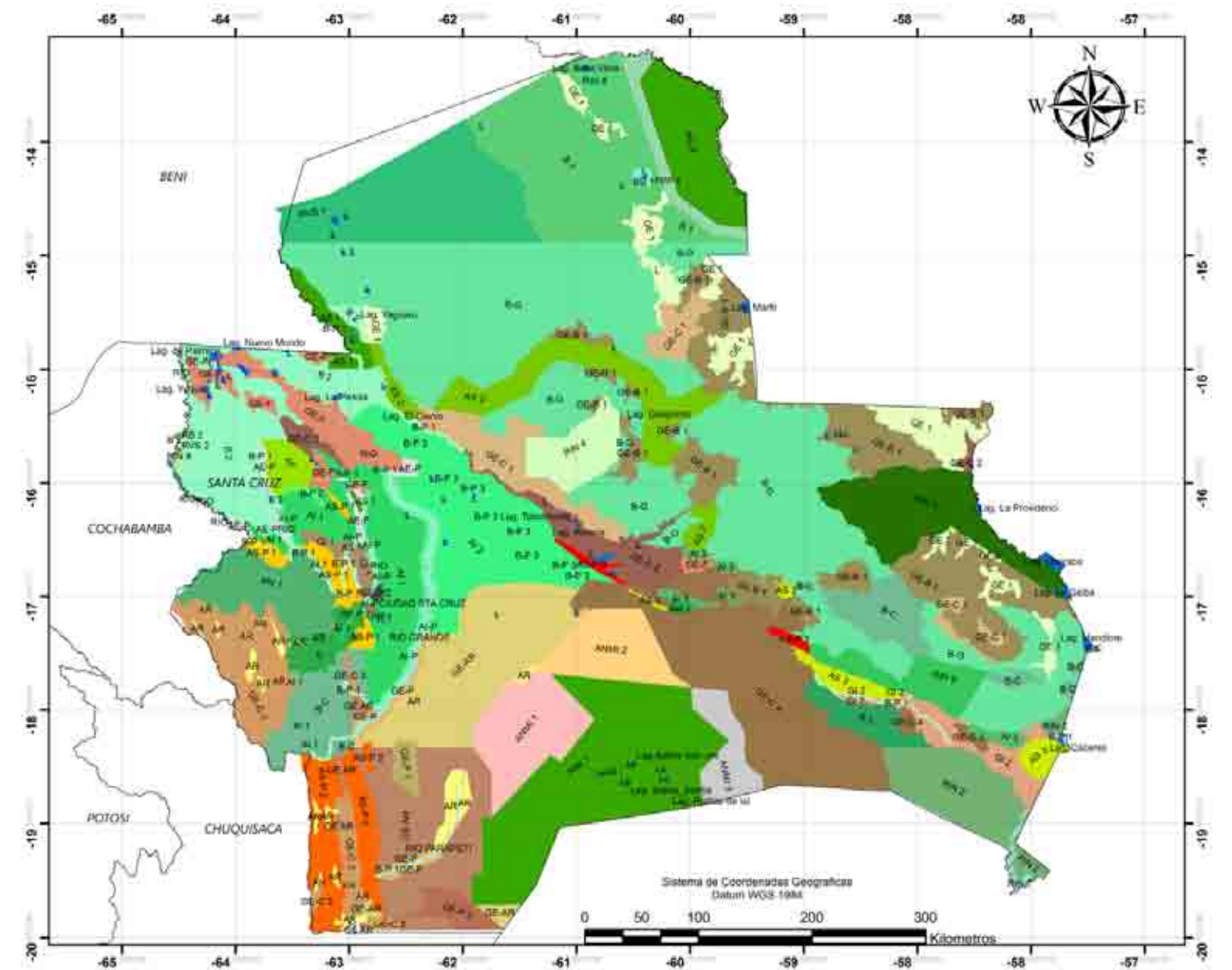
Empero, este principio de obligatoriedad ha sido perforado por la imperfección de los instrumentos empleados para la verificación de la Función Económica Social (FES), como es el caso de los Planes de Uso de Suelos Departamentales (PLUS). Estos Planes establecen diversas categorías de uso de la tierra, aunque con gran influencia de la visión productiva agropecuaria, independientemente de la vocación de uso mayor de la tierra. Estos PLUS han sido elaborados a una escala que permite conversiones de uso posteriores. Por ejemplo, el caso de la categoría de uso establecida como Bosque Ganadero (BG), permite la conversión de uso a través de los estudios de micro caracterización y de los Planes de Ordenamiento Predial (POP). Por esta razón, la ausencia de un nuevo proceso de ordenamiento territorial productivo-ecológico, en el marco del mandato constitucional, no permite garantizar que la obligación legal para el cumplimiento de la capacidad de uso mayor y uso sostenible de los recursos naturales, se cumpla en la práctica.

Para mayor ilustración, el Cuadro N° 43 muestra la clasificación de uso según lo establecido en el PLUS del departamento de Santa Cruz.

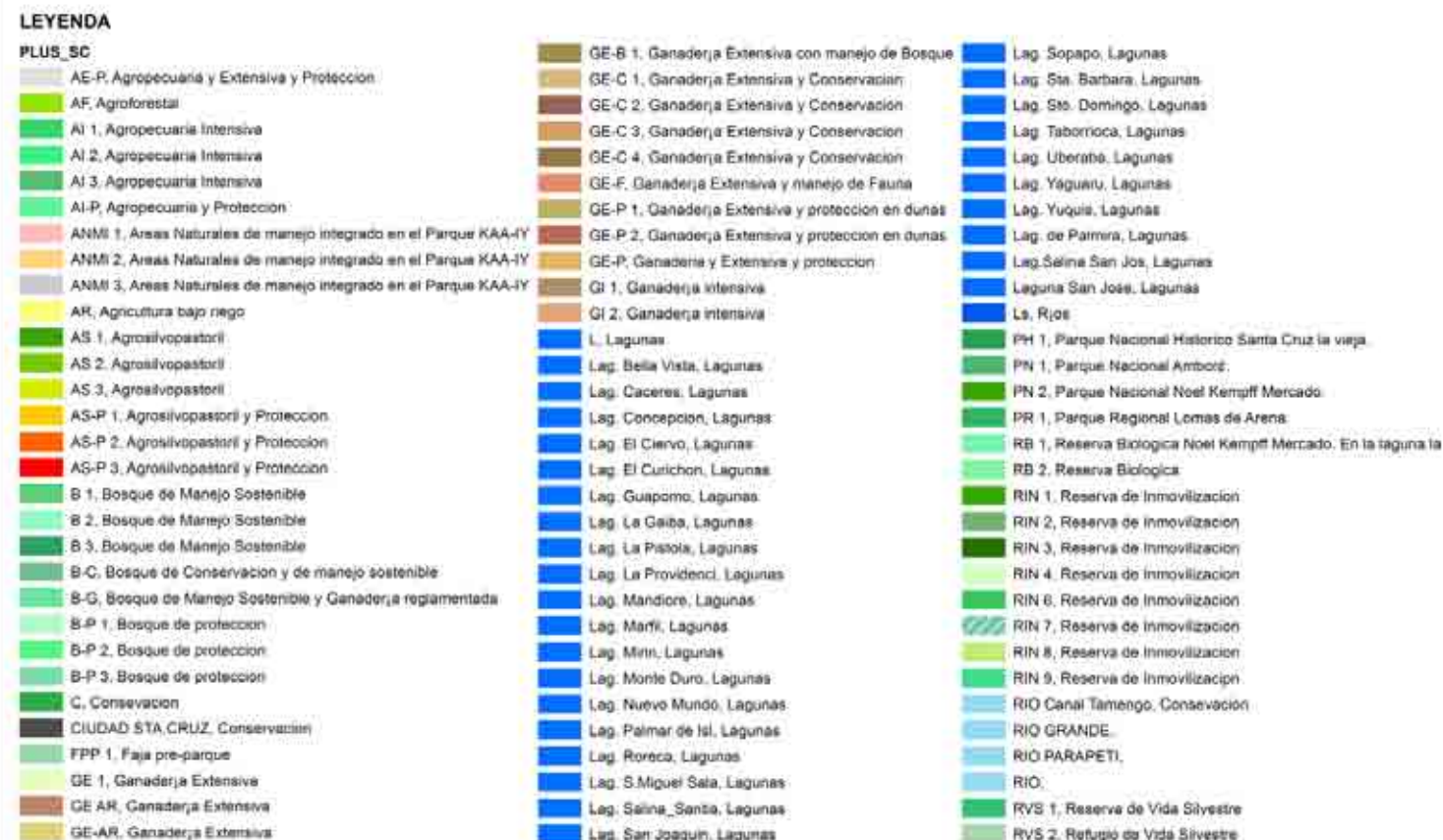
Cuadro N° 43
Estructura de uso de la tierra en el departamento de Santa Cruz

Categorías de uso	Superficie (ha)	(%)
Uso Agropecuario Intensivo	2.668.597	7
Uso Agrosilvopastoril	6.854.452	19
Uso Ganadero/Agricultura bajo riego	2.325.638	6
Uso Ganadero	3.760.529	10
Uso Ganadero y Forestal	8.775.902	24
Uso Forestal	4.224.170	12
Áreas Protegidas Existentes	2.999.894	8
Áreas Protegidas Propuestas	4.570.729	13
Otras Áreas	281.566	1
Total	36.461.477	100

Mapa N° 6
Mapa del Plan de Uso del Suelo del departamento de Santa Cruz



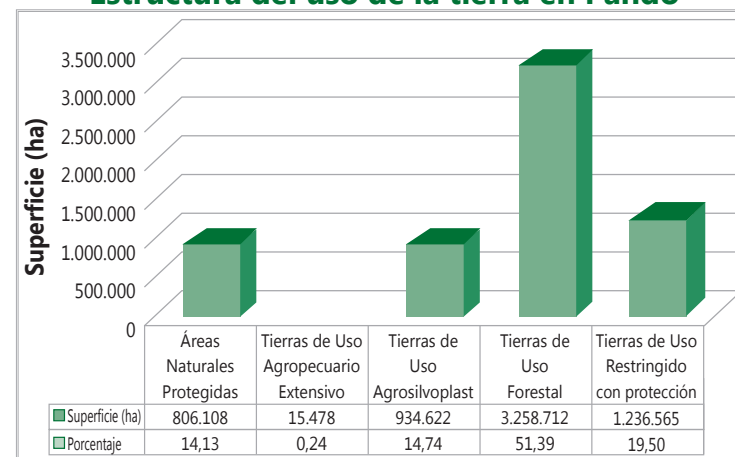
Legenda del Plan de Uso de Suelo del Departamento de Santa Cruz



Como se observa en el Cuadro N° 43, en el PLUS del departamento de Santa Cruz, el 12% de la estructura de uso corresponde a la actividad forestal y el 24% a la ganadería y forestal, conocida como categoría Bosque Ganadero (BG), que permite de forma legal alentar el cambio de uso del suelo.

Otro ejemplo es el del Plan de Uso de Suelo del departamento de Pando, que tiene un 51% categorizado como Tierras de Uso Forestal y el resto para otros usos, principalmente para el uso agrosilvopastoril, en tanto que el 19.5% son tierras de uso restringido. Esto no coincide con la realidad de los ecosistemas amazónicos, donde la mayor parte son bosques con una vocación de aprovechamiento forestal. La estructura del uso de la tierra en el departamento de Pando se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 40
Estructura del uso de la tierra en Pando



Las contradicciones entre la normativa forestal y agraria son evidentes, lo que permite que se perforen ambas leyes en función de los intereses de quien los reivindique o administre. La diferencia de instrumentos de clasificación contenidos en estas normas deja a la discrecionalidad de los actores y técnicos las definiciones de uso de las normas agraria o forestal.

3.3.2. Instrumentos de gestión del uso de la tierra

En relación a la gestión de uso de la tierra la ABT maneja dos instrumentos: a) la Certificación del Uso Mayor de la Tierra (CUMAT) ¹ y/o Certificación de la Capacidad de Uso del Suelo (CUS); y b) Los Planes de Ordenamiento Predial (POP). Ambos instrumentos están basados en la información contenida en los Planes de Uso de Suelo Departamentales aprobados por norma legal y Planes Municipales de Ordenamiento Territorial debidamente aprobados y homologados.

El Plan de Ordenamiento Predial es un instrumento de zonificación y gestión de los recursos naturales a nivel predial. Una vez aprobado, su cumplimiento es obligatorio y permite al propietario de un predio tener una guía para el uso sostenible de la tierra, respetando las normas técnicas y legales vigentes en el país. No constituye una prueba de cumplimiento de la Función Económico Social (FES), en el saneamiento del derecho propietario, como fue requerido en muchas ocasiones por los gremios agroindustriales.

La Exsuperintendencia Agraria era la institución encargada de recibir y aprobar, en primera instancia, los POPs para luego hacerlos conocer a la Exsuperintendencia Forestal, a fin de que esta última se pronuncie en lo concerniente al uso actual del suelo y los usos previstos.

En la actualidad, la ABT tiene competencias para la aprobación, seguimiento y fiscalización de los POPs, recurriendo a imágenes satelitales para el seguimiento, en tanto que la fiscalización implica inspecciones de campo para proceder a la verificación directa de su cumplimiento. El POP tiene una vigencia de diez años desde el momento de su aprobación. El incumplimiento total o parcial de los POPs, es sancionado de acuerdo a reglamento específico, con la aplicación de multas en concordancia con lo establecido en las normas legales vigentes.

¹ Mapa de Aptitud de Uso de la Tierra según su Capacidad de Uso Mayor elaborado por el Exministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

La definición de los usos permitidos, limitados y prohibidos de las unidades del PLUS, a ser recomendados en los POPs, contiene vacíos de interpretación e incoherencias que fueron hábilmente utilizadas para la aprobación de desmontes en tierras de cobertura boscosa. Por ejemplo, el Decreto Supremo N° 26075 que aprueba las Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP), introduce el desmonte para viabilizar el cambio de uso de suelo en el departamento de Santa Cruz, en contradicción con el Reglamento de la Ley No 1700. Esta modificación crea una ambigüedad al no especificarse si esta salvedad se aplica sólo en TPFPs, o es genérica para otras categorías del PLUS del departamento.

De la misma manera, el Decreto Supremo N° 26732 que aprueba los PLUS de los Departamentos del Beni, Tarija, Chuquisaca y Potosí modifica el Reglamento de la Ley Forestal, estableciendo que el cambio de uso de suelo está permitido en las categorías definidas del PLUS en tierras privadas, contraviniendo las disposiciones de la Ley Forestal (Art. 12) que indican que las tierras deben usarse obligatoriamente de acuerdo a su capacidad de uso mayor, cualquiera sea su régimen de propiedad o tenencia, salvo que se trate de un cambio de uso agrícola o pecuario a uso forestal o de protección.

El total de POPs y la superficie que fueron aprobados a nivel nacional, expresan el dinamismo del proceso agrario, generado a raíz de la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715 (Ley del INRA del año 1996), y de la utilización de este instrumento para demostrar la Función Económica Social (FES) por parte de ganaderos, agricultores y/o comerciantes de tierras, con el propósito de legalizar la conversión de uso del suelo forestal a agrícola, muchas veces en Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP). Es importante destacar que los años 2004 y 2005 fueron los de mayor requerimiento en la aprobación de POPs, lo que coincide con la expansión de la frontera agrícola y el traslado a la ciudad de Santa Cruz², de la Intendencia Agraria.

La superficie total bajo ordenamiento predial a nivel nacional asciende a 8.807.000 hectáreas, según el mapa de POPs elaborado por la ABT, que ilustra la localización de éstos, tanto en Tierras de Uso Múltiple, como en Tierras de Producción Forestal Permanente.

² Durante el periodo neoliberal era usual presentar el POP en el proceso de saneamiento de tierras para la legalización de la propiedad agraria aún, aun cuando la propia Resolución Ministerial 131/97 establecía lo contrario.

Mapa N° 7
POP's aprobados en TFP y Tierras de Uso Múltiple

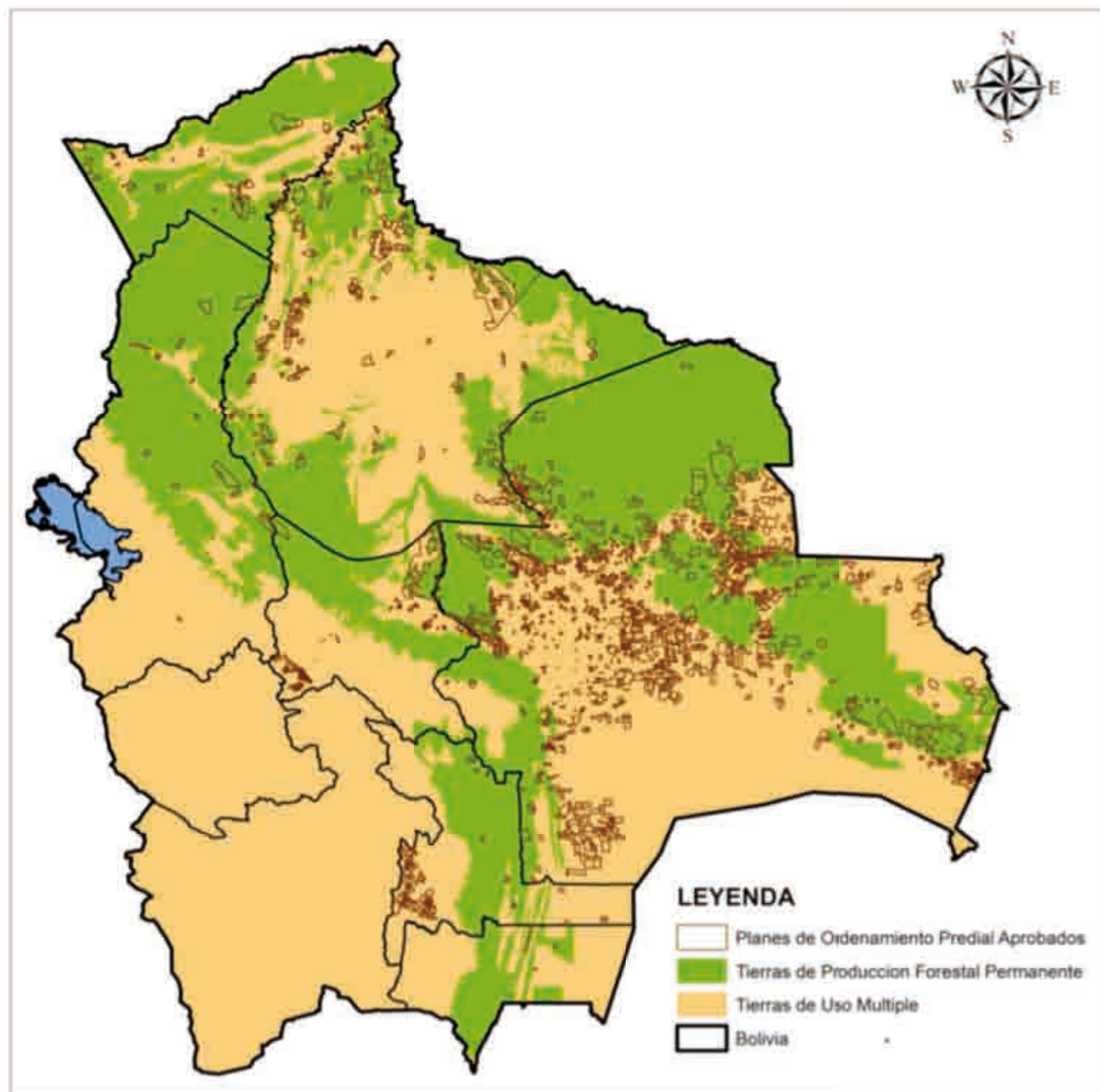
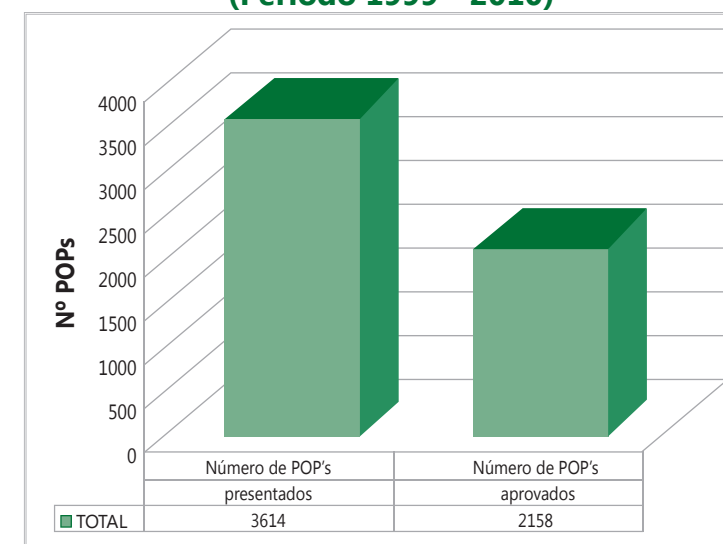


Gráfico N° 41
Planes de Ordenamiento Predial presentados y aprobados a nivel nacional (Periodo 1999 - 2010)



Cuadro N° 44
Planes de Ordenamiento Predial aprobados a nivel nacional (Periodo 1999 - 2010)

POP's aprobados a nivel nacional	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Número de POP's presentados	196	377	249	227	390	576	532	271	262	146	195	126	3.547
Número de POP's aprobados	143	297	203	184	324	421	352	108	25	42	38	21	2.158
Superficie aprobada a nivel nacional (millones de ha)	0,78	0,83	0,60	0,67	2,31	1,43	1,46	0,36	0,07	0,18	0,09	0,04	8,82

Hasta el año 1999, algunas especificaciones reglamentarias con relación a los POPs no estaban claras o no se tomaban en cuenta; por ejemplo: el plazo de vigencia de un POP, aprobación de planes sin cronograma de implantación de usos propuestos, y tampoco era obligatoria la presentación de documentos legales que acrediten el derecho propietario o de posesión de las tierras.

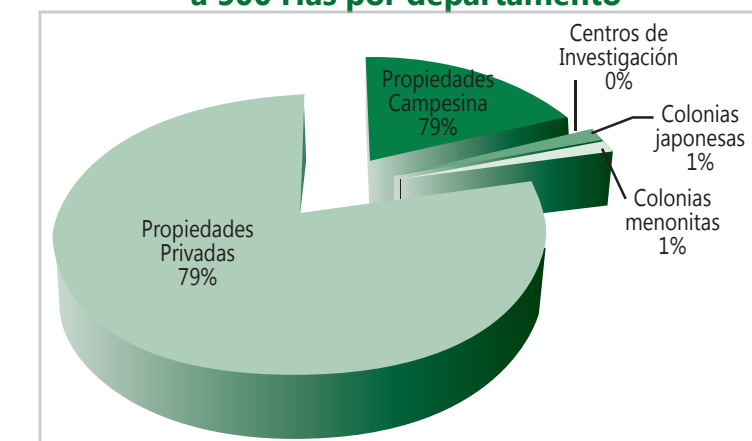
Del año 1999 al 2006 se aprobaron un total de 2.032 POPs, de los cuales más de la mitad estaban localizados en el departamento de Santa Cruz, mientras que a la fecha el número de POPs aprobados en el país alcanza a 2.158. Este resultado comparado con las 800.000 unidades agropecuarias existentes en el país (dato del Viceministerio de Tierras), es prácticamente ínfimo para el régimen regulador agrario, lo que hace visible la grave

falencia de estos instrumentos de gestión y del sistema de administración de derechos de usos y aprovechamiento agrario. Este resultado obliga a la necesidad de pensar en nuevos mecanismos de implementación de los procesos de ordenamiento y planificación predial y territorial para las unidades productivas del país.

Cuadro N° 45
POP's aprobados en superficies menores a 500 hectáreas por departamento (Periodo 1999 - 2010)

Usuarios	Departamento	POP's aprobados	Área (ha)
Comunidades campesinas	Chuquisaca	5	1.727.130
	Cochabamba	25	7.967.637
	La Paz	1	253.720
	Pando	1	493.964
	Santa Cruz	15	4.497.141
Centros de investigación	Cochabamba	6	65.170
Colonias Japonesas	Santa Cruz	5	937.940
Colonias Menonitas	Santa Cruz	6	1.225.564
Propiedades privadas	Beni	20	5.154.338
	Chuquisaca	3	109.061
	Cochabamba	25	4.371.415
	La Paz	6	1.180.894
	Pando	4	863.601
	Santa Cruz	274	73.933.164
Tarija	1	477.360	
TOTAL GENERAL		397	103.258.099

Gráfico N° 42
POP's aprobados en superficies menores a 500 Has por departamento



Cuadro N° 46
POP's aprobados en superficies mayores a 500 Has por departamento

Usuarios	Depto.	POP Aprobados	Área (ha)	Área (Km2)
Comunidades Campesinas	Beni	11	1.227.719,35	12.277,93
	Chuquisaca	67	194.335,72	1.943,36
	Cochabamba	47	499.195,27	4.991,95
	La Paz	1	6.205,00	62,05
	Pando	10	138.714,42	1.387,14
Santa Cruz	167	448.890,52	4.488,90	
Colonias Japoneses	Santa Cruz	3	3.116,53	31,17
Colonias Menonitas	Santa Cruz	44	367.205,25	3.672,05
Propiedades Privadas	Beni	209	957.012,64	9.570,13
	Chuquisaca	8	25.746,94	257,47
	Cochabamba	12	23.526,06	235,26
	La Paz	13	202.278,48	2.022,78
	Pando	20	149.661,71	1.496,62
	Santa Cruz	1.074	2.864.875,74	28.648,76
Tarija	3	17.022,23	170,22	
TOTAL GENERAL		1.689	7.125.505,90	71.255,06

Gráfico N° 43
POP's aprobados en superficies mayores a 500 Has por departamento

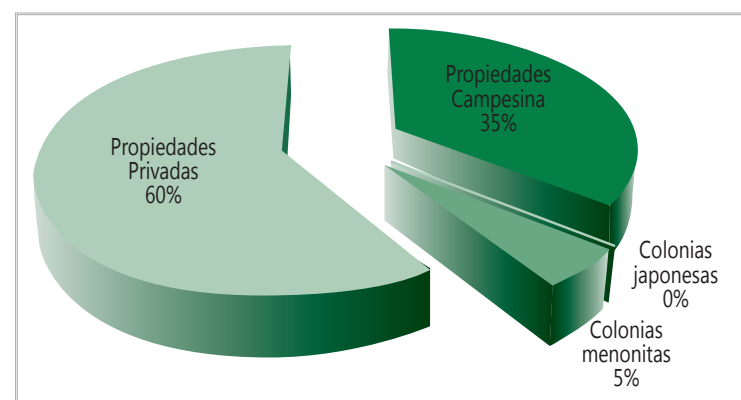
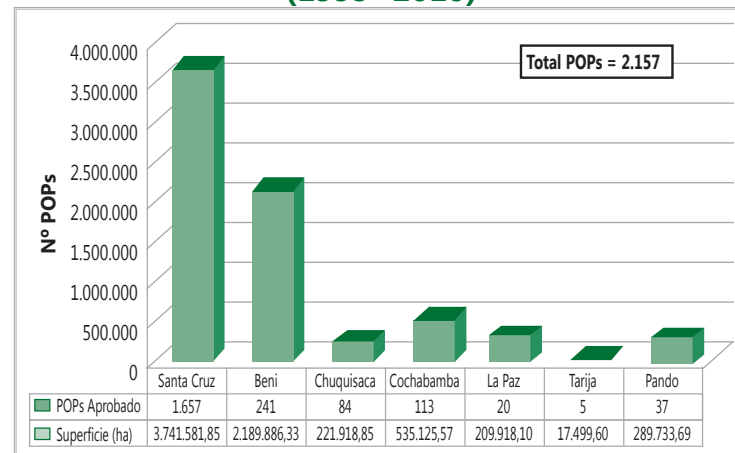


Gráfico N° 44
POP's aprobados por departamento (1999- 2010)



3.3.2.1 Planes de Ordenamiento Predial aprobados en categoría Bosque-Ganadero (BG)

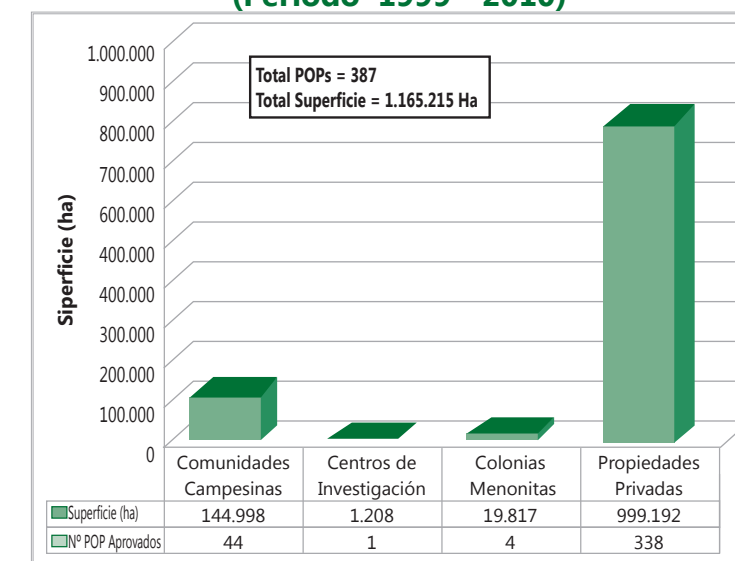
El Plan Departamental de Uso del Suelo (PLUS) del Departamento de Santa Cruz vigente a la fecha, aprobado mediante Decreto Supremo N° 24124 en fecha 21 de septiembre del año 1995 y elevado a rango de Ley de la República N° 2553 el 4 de noviembre del año 2003, mantiene sin modificación las unidades de uso que fueron establecidas en el momento de su formulación, habiéndose actualizado únicamente los ajustes territoriales emergentes de la ampliación de las diferentes Áreas Protegidas.

Por ejemplo, según el PLUS del Departamento de Santa Cruz la categoría Bosque de Manejo Sostenible y Ganadería Regulada o Unidad BG tiene un "uso limitado". Esta limitación del ejercicio del derecho de uso del suelo implica lo siguiente:

- El desmonte mecanizado debe limitarse a lugares micro caracterizados por estudios supervisados de vegetación, suelos y régimen de lluvias que demuestren la aptitud de uso ganadero, bajo responsabilidad de la autoridad forestal competente (CDF).
- A tierras dotadas individualmente, sean éstas otorgadas o estén en trámite de saneamiento.
- En esta categoría la construcción de caminos será limitada y la apertura de nuevos caminos precisará de evaluación de impacto ambiental.

Hasta el año 2007, la aprobación de POPs no contemplaba la exigencia de documentos legales para la acreditación del derecho propietario. Se dieron casos en que se aprobaron POPs sobrepuestos a TFPs (p.e. en la Reserva Forestal Guarayos) a simple presentación de una certificación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) respecto a la realización de pericias de campo, pese a que los estudios de micro caracterización debían contar como requisito con un documento de aprobación emitido por la Prefectura.

Gráfico N° 45
POP's aprobados en la categoría Bosque-Ganadero (BG) (Periodo 1999 - 2010)



Para subsanar las anomalías existentes, con relación a este aspecto, las extintas Superintendencia Agraria (SIA) y Superintendencia Forestal (SIF) suscribieron un convenio el 15 de octubre del 2007, con el propósito de regular y controlar de forma integral el uso y aprovechamiento de los recursos existentes en la categoría BG, desarrollando acciones de coordinación durante el proceso de revisión y aprobación de los POPs solicitados al interior de esta categoría.

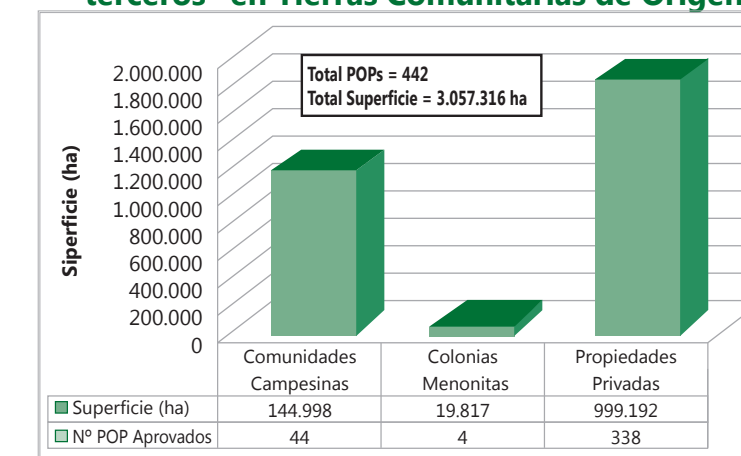
La parte sustancial del compromiso establecía la obligatoriedad de incluir estudios forestales "en concordancia con los instrumentos de manejo forestal que la SIF regula y controla en los POPs que se encuentran dentro de la unidad BG". Los dictámenes de la SIF tenían carácter vinculante, al mismo tiempo, se establecía la obligatoriedad de coordinar las inspecciones antes y después de la aprobación del instrumento.

A pesar de dicha obligatoriedad, más de 1.019.008 de hectáreas fueron comprometidas para actividades agrícolas en la categoría BG. Los principales beneficiarios de este proceso fueron los dueños de propiedades privadas y colonias menonitas en un 87,4%. Esta tendencia ha afectado gravemente las condiciones climáticas y la débil cobertura boscosa del departamento de Santa Cruz. Revertir este proceso desde el nuevo régimen forestal y agrario será complejo y obligará a construir un modelo diferente para el desarrollo agrosilvícola.

3.3.2.2. Planes de Ordenamiento Predial aprobados en Tierras Comunitarias de Origen

La Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (modificatoria de la Ley N° 1715), reconoce a las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) como los espacios que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas, las que son colectivas e inalienables, indivisibles, irreversibles, inembargables e imprescriptibles. Las propiedades privadas y comunidades campesinas deben elaborar POPs en TCOs. Una relación de este proceso se presenta en el siguiente Gráfico N° 46.

Gráfico N° 46
Planes de Ordenamiento Predial aprobados por "terceros" en Tierras Comunitarias de Origen



A continuación, se presenta información respecto a Tierras Comunitarias de Origen (TCO), actualmente Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), que en los diez últimos años, tienen una importante cantidad de POPs aprobados, por parte de titulares denominados como "terceros" y que quitan continuidad de los territorios de origen, en muchos casos.

Cuadro N° 47
TCOs Isoso y Guarayos con POPs
aprobados para "terceros"
(Periodo 2000 - 2010)

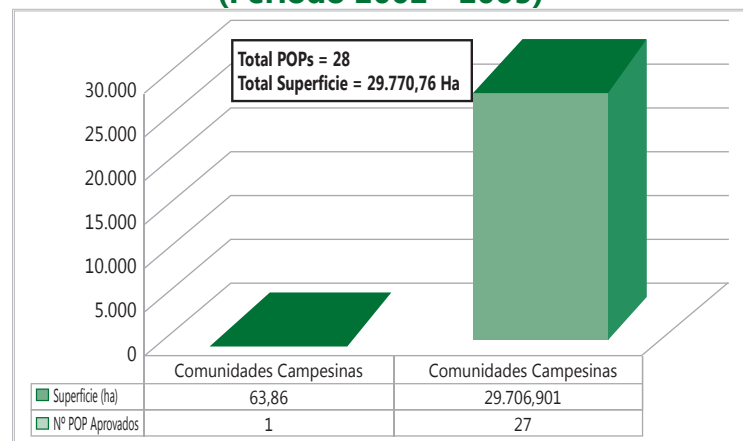
TCO	Departamento	Provincia	Numero de POPs	Superficie (ha)
Isoso	Santa Cruz	Cordillera	83	403.512
Guarayos	Santa Cruz	Guarayos	90	442.480

3.3.2.3. Planes de Ordenamiento Predial aprobados en concesiones forestales

Entre los años 2002 y 2005 se aprobaron 28 POPs en concesiones forestales. Una parte importante de éstos se encuentran en la Provincia Guarayos, aunque las aprobaciones en algunos casos son parciales, ya que se aprueban únicamente los "usos silvopastoriles y forestal" (GE-F y F), así como las servidumbres ecológicas.

De los POPs aprobados, 27 corresponden a propiedades privadas y uno a comunidad campesina, los que se sobrepone con once concesiones forestales, de las cuales una se encuentra en el departamento de Pando y diez en el departamento de Santa Cruz. Sin embargo, estos POPs no deberían haber sido aprobados por contravenir con el ordenamiento legal.

Gráfico N° 47
Planes de Ordenamiento Predial aprobados en concesiones forestales vigentes
(Periodo 2002 - 2005)

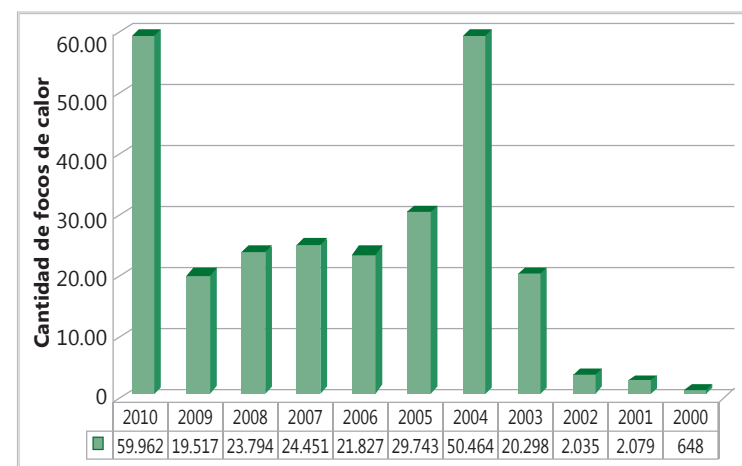


3.3.3. Autorizaciones de operación

3.3.3.1. Control y fiscalización de quemas

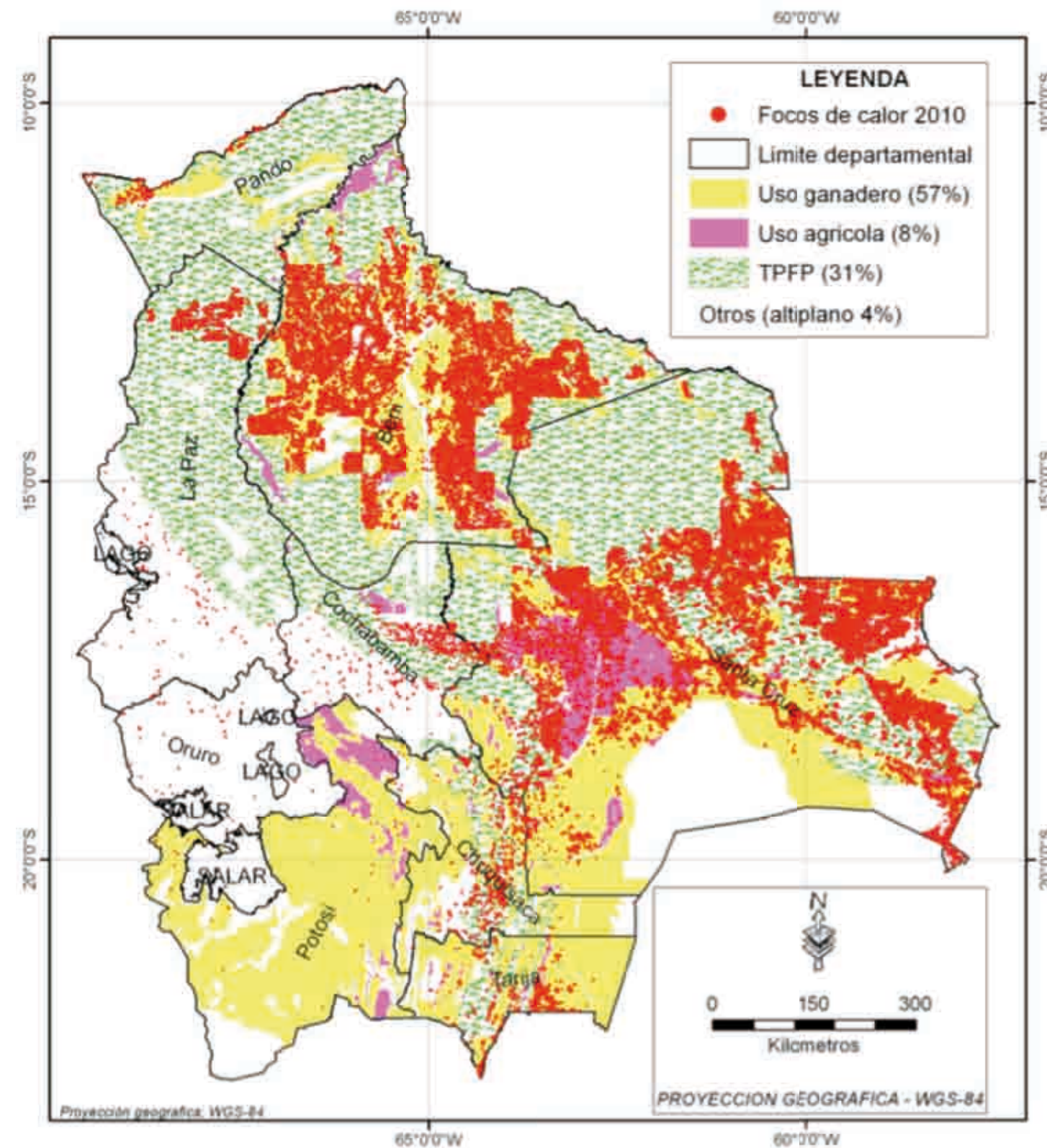
De acuerdo a los datos históricos registrados en la ABT respecto de los focos de calor de la última década, podemos determinar que éstos están relacionados con el desarrollo de actividades agropecuarias. El Gráfico N° 48 presenta la relación de los focos de calor durante los años 2000 al 2010.

Gráfico N° 48
Registro de focos de calor
(Periodo 2000 - 2010)



El promedio nacional es de 22.000 focos de calor anuales en los últimos 10 años, los mismos que son regulados por las lluvias y no por acciones humanas. El Gráfico N° 48 indica que los años 2004 y 2010 son los que presentan un mayor número de focos de calor, los que a su vez están directamente relacionados con las temporadas de sequía más prolongadas de los últimos años. En ambos años la temporada de lluvias se retrasó en 45 días, lo que puso en riesgo la preservación de los bosques, ya que grandes extensiones estuvieron expuestas al fuego y viento durante este periodo, duplicándose los focos de calor principalmente en los departamentos de Santa Cruz y Beni. Por lo mismo, es un importante desafío el controlar, disminuir y mitigar la tendencia creciente de los focos de calor para revertir la situación vivida particularmente el año 2010.

Mapa N° 8
Focos de calor en la gestión 2010



De acuerdo con el mapa anterior, la superficie total afectada por las quemaduras en la gestión 2010 corresponde a 4.885.953 hectáreas. Del total de quemaduras, el 84.9% han sido realizadas en Tierras de Uso Ganadero, el 57% en áreas de Uso Múltiple, el 27.9% en Tierras de Producción Forestal Permanente y el 15.1% restante se desarrolló en Tierras de Uso Agrícola.

Podemos deducir que, si no se realizan acciones combinadas para reducir las quemaduras provocadas por las malas prácticas agropecuarias, las extensiones con mayor cobertura forestal estarán expuestas en un 85% a los focos de calor, puesto que los bosques de uso múltiple y las TFPF se encuentran ubicados en las áreas con mayor incidencia a este riesgo.

3.3.4 Procesos sancionadores

3.3.4.1 Análisis comparativo

Los procesos sancionadores son los mecanismos legales para establecer la responsabilidad, y en su caso sancionar a quienes incurren en acciones ilegales, de acuerdo a normas previamente establecidas. Una relación de los procesos sancionadores por gestiones y por departamento se presenta en el siguiente Cuadro N° 48.

Cuadro N° 48
Procesos administrativos sancionadores iniciados por departamento (Periodo 2000 - 2010)

N°	Departamento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Pando	87	41	57	90	35	41	34	28	56	112	199
2	Chuquisaca	84	100	41	25	32	29	15	15	38	22	64
3	Tarija	193	107	100	80	55	64	66	77	86	93	150
4	Cochabamba	62	54	43	65	80	51	86	56	74	63	116
5	Beni	174	174	95	61	84	155	143	98	142	195	303
6	Santa Cruz	474	339	252	309	237	288	341	290	363	480	986
7	La Paz	113	114	75	55	55	50	94	125	144	130	172
TOTAL		1.187	929	663	685	578	678	779	689	903	1.095	1.990

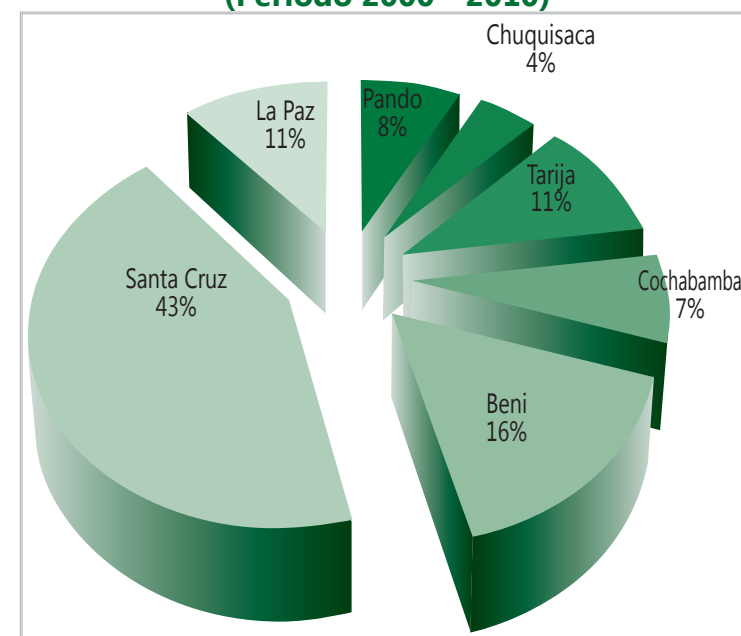
Nota: No incluye procesos por quemaduras e incumplimiento de POPs heredados de la Exsuperintendencia Agraria.

El Cuadro N° 48 permite observar que a principios de la década del 2000, la Exsuperintendencia Forestal incrementó notablemente el número de procesos administrativos sancionadores, aunque posteriormente se

produjo una reducción considerable de los mismos hasta el año 2004. A partir del año 2005, los procesos vuelven a repuntar paulatinamente, llegándose en la gestión 2010 al mayor número con un total de 1.849 procesos. Este dato confirma la intensificación de las tareas de fiscalización y control por parte de la ABT durante la segunda mitad del año 2010.

El Gráfico N° 49 se observa, que el departamento de Santa Cruz es el más proclive a la ilegalidad, cualidad negativa que repercute en la depredación de los recursos naturales.

Gráfico N° 49
Procesos administrativos sancionadores (Periodo 2000 - 2010)



3.3.4.2 Procesos por quemaduras

Uno de los temas más sensibles que puso a las Exsuperintendencias Agraria y Forestal y pone actualmente a la ABT en cuestionamiento, tiene que ver con la tendencia creciente de los productores de realizar quemaduras en sus actividades agropecuarias, hecho que se presenta como una principal característica de la década y que las instituciones no pueden controlar eficazmente.

En respuesta a esta situación, que pone en riesgo la permanencia de miles de hectáreas de bosque y la salud pública, a partir de la gestión 2007 se instauraron procesos administrativos sancionadores por quemaduras ilegales, en el marco de las medidas correctivas y sanciones pertinentes, conforme se presenta en el Gráfico N° 50.

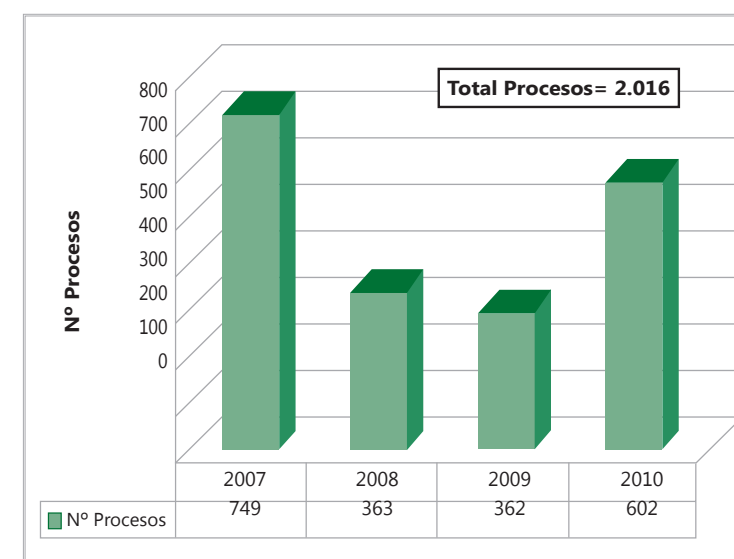
Cuadro N° 49
Superficie afectada bajo proceso (Periodo 2007-2010)

Departamentos	Superficies afectadas bajo proceso por años				Totales
	2007	2008	2009	2010	
Beni	1.396.721,22	2.252.364,17	538.400,76	525.021,00	4.712.507,15
Chuquisaca	1.396.721,22		14.309,39	34.617,60	1.445.648,21
Cochabamba	277.015,71	270.059,51			547.075,23
La Paz	276.538,69	21.002,90	877,13		298.418,72
Pando	108.650,92	127.968,26	4.318,23	136.818,57	377.755,99
Santa Cruz	1.550.067,10	1.650.194,09	1.016.224,20	2.248.076,35	6.464.561,74
Tarija	1.632,09	1.385,34	18.531,24	39.522,22	61.070,90
Totales	5.007.346,97	4.322.974,27	1.592.660,95	2.984.055,74	13.907.037,94

3.3.4.3 Dinámica de los recursos de revocatoria

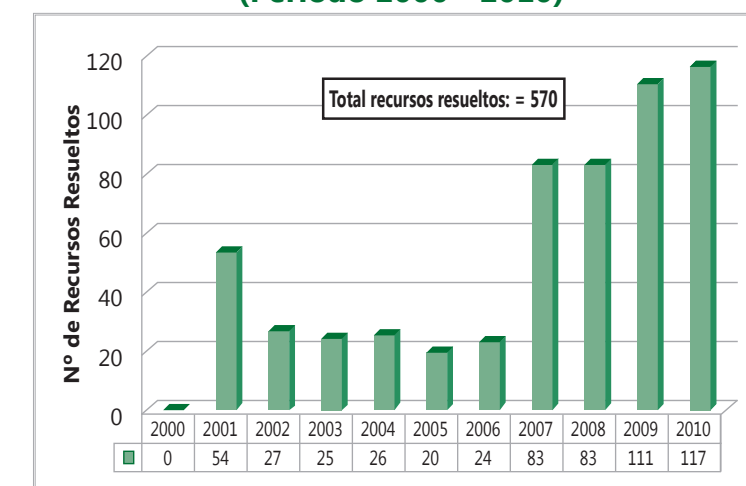
Es importante destacar, que en la dinámica de los recursos de revocatoria sucede lo mismo que en el caso de los procesos sancionadores. Como se destaca en el Gráfico N° 51, se presentaron 54 recursos de revocatoria en la gestión 2001, con una tendencia descendente hasta el año 2005, en el que sólo se resuelven 20 casos. Luego éstos aumentan en los siguientes años, hasta llegar a un total de 117 casos resueltos durante el año 2010. Lo que nos muestra que en la medida en que se van incrementando los procesos sancionatorios, también se van incrementando las impugnaciones.

Gráfico N° 50
Procesos administrativos por quemaduras (Periodo 2007 - 2010)



La superficie sujeta a proceso administrativo sancionador durante el periodo 2007 al 2010, corresponde a aproximadamente 14 millones de hectáreas, con una mayor proporción en el departamento de Santa Cruz (6.5 millones de hectáreas), hecho que está relacionado con la importancia de las actividades productivas agropecuarias en esta región, principalmente de la agricultura y ganadería extensiva, conforme a la descripción del Cuadro No 49.

Gráfico N° 51
Recursos de revocatoria resueltos (Periodo 2000 - 2010)



3.4. Gestión administrativa financiera

Es importante hacer notar, que la base de los ingresos del sistema regulatorio y de desarrollo forestal ha dependido, en gran medida, del pago proveniente por concepto de las patentes, tarifas y multas, por lo que el comportamiento de estos rubros influye en la administración de los derechos

Glosario de Términos y Siglas

AAA

Áreas de Aprovechamiento Anual.

ABT

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra.

Actividades forestales

Toda actividad humana realizada en bosques, sea esta extractiva o de colecta es actividad forestal, aunque no esté relacionada a los árboles o a la madera, a pesar de ser ésta última la más común. Sin embargo, la actividad forestal más frecuente es la plantación, renovación y tala de árboles maderables; por extensión, se conoce con este mismo nombre a las actividades en los bosques implantados destinados a la explotación maderera. Sin embargo, otra parte del trabajo forestal concierne al desarrollo de nuevas variedades arbóreas, al estudio de las existentes, a la investigación sanitaria y ecológica del medio ambiente y a otros aspectos menos aplicados a las actividades con árboles o con madera.

Agrario

La palabra agrario se deriva del latín ager agrarium, significa campo de cultivo y/o cría de animales, es decir tierra acotada y delimitada que sirve para actividades agrícolas y pecuarias, aplicándose a todo lo relativo al campo, principalmente a las actividades agropecuarias. La principal relación del término es con campo, tierra y gente dedicada a trabajar en la tierra para producir alimentos. También lo agrario tiene referencia con el derecho de propiedad, de donde nace la doctrina del Derecho Agrario, la misma está dedicada a regular el derecho de propiedad de quienes trabajan en un campo de cultivo y cría de animales.

ASL

Agrupación Social del Lugar.

BID

Banco Interamericano de Desarrollo.

Bosque

Se denomina con el término de bosque a aquellas áreas que cuentan con una alta densidad de árboles. Los bosques son algo similar a una comunidad de vida, que contiene principalmente plantas, que cubren una importante porción del planeta tierra, además funcionan

como el hábitat de algunos animales y un sin número de personas, como moduladores de los flujos hidrológicos y ostentan una función tan determinante como importante, como es la de conservar el suelo. Los bosques son sistemas de vida.

Un bosque puede desarrollarse y encontrarse en todas aquellas regiones capaces de mantener el crecimiento de los árboles hasta la llamada línea de árboles, exceptuando aquellas en las cuales la frecuencia de fuego natural es muy alta, o bien en aquellos lugares en los cuales el ambiente fue perjudicado o dañado por la acción de agentes naturales o por la actividad humana.

CFOs

Certificados forestales de origen, son documentos que sirven para comprobar el origen de la madera, transportada, almacenada, transformada o exportada de forma legal, emitidos por la autoridad competente.

Concesión

Acto administrativo donde se otorga el derecho de explotación, por un periodo determinado, de bienes y servicios por parte de una empresa a otra, generalmente privada.

Contencioso administrativo

Se refiere al campo de la querrela en la función pública, destinada al conocimiento y aplicación del derecho en cumplimiento de la ley, de acuerdo al procedimiento previsto en la misma; es decir, a la verificación y aplicación del conjunto normativo destinado a la regulación de la actividad y control del ejercicio de la legalidad de las acciones realizadas, para nuestro caso, en bosques y tierras. Así como también atender los recursos de los administrados contra resoluciones de la Autoridad que consideran injustas.

En el campo contencioso administrativo, el Estado es representado por la ABT, y en sus relaciones con los particulares realiza en dos clases de actos:

- Actos de Gestión: Aquellos en que el Estado actúa como particular, ya sea celebrando convenios o contratando. La ABT está sujeta al poder judicial, al igual que los particulares.
- Actos de Autoridad: Ejecutados como representante del Estado, esto es, regulando, otorgando derechos, fiscalizando, controlando y sancionando.

La ABT está sujeta a la ley, salvo con aquellos actos

que pueda lesionar derechos políticos o civiles de los particulares, por lo que el acto sería ilegal o abusivo y estaría sujeto a reclamación.

Control

En administración pública, control se refiere al sistema o actuación delegada del Estado para verificar que las actividades que ocurran en el campo de su mandato sean lo que la ley prevé, calificando tales actos como legales y si salen del marco legal, deberá ser sometido a proceso administrativo sancionador.

CPE

Constitución Política del Estado.

CUMAT

Certificación de Uso Mayor de la Tierra.

Ecosistema

Un ecosistema es un régimen natural que se establece en un área determinada, en el que interactúan en interdependencia los seres vivos (elementos bióticos) con los componentes físicos (elementos abióticos) que hacen al medio. Todos los seres vivos (y aquellos que alguna vez lo fueron) son los factores bióticos del ecosistema. Los factores bióticos incluyen plantas, animales, insectos, bacterias, hongos, y todo ser vivo que forme parte del ecosistema, hasta los seres humanos.

Todos los elementos no vivos dentro de un ecosistema son los factores abióticos. Dentro de los factores abióticos encontramos el aire, agua, rocas, tierra, nieve, lluvia, sol y temperatura.

La interacción entre el medio abiótico y biótico se produce cada vez que un animal se alimenta y después elimina sus desechos, cada vez que ocurre fotosíntesis, al respirar, al libar una abeja el néctar de una flor o al caer un árbol.

Los organismos están en una permanente interacción e interdependencia con su medio ambiente. En el bosque, por ejemplo, los pájaros se alimentan de insectos y gusanos; a su vez, estos insectos y gusanos se alimentan de hojas muertas que se encuentran en el suelo. Las hojas que caen también devuelven nutrientes a la tierra. Además, todos los seres vivos que habitan en el bosque necesitan y utilizan el aire y el agua para vivir, formando un ecosistema.

Eficiencia

Se define como la capacidad de un sistema o persona de disponer de alguien o un conjunto de acciones para conseguir un efecto determinado. En la administración institucional, es la relación entre los resultados obtenidos (ganancias, objetivos cumplidos, productos, etc.) y los recursos utilizados (horas-hombre, capital invertido, materias primas, etc.).

Eficacia

Se define como la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera, sin medir que los resultados alcanzados tengan relación con los recursos y tiempo utilizados.

Efectividad

La efectividad es la capacidad de lograr un resultado deseado en el menor tiempo y con menos recursos disponibles.

FES

Función Económica Social.

Fiscalización

La fiscalización se refiere al sometimiento de la actividad forestal y agraria a la autoridad competente bajo los principios de legalidad, eficiencia y sustentabilidad. Se trata de supervisar y verificar y/o inspeccionar las propiedades y actividades, usando todos los medios al alcance, a quienes gozan de derechos otorgados para uso y aprovechamiento de los bienes en bosques y tierras, para que ejecuten sus derechos de acuerdo a las normas nacionales que la autoridad competente establece.

Impugnación

Acción de imponer un recurso contra una resolución judicial.

Indicadores

Los indicadores son señales cualitativas y/o cuantitativas previstas en la planificación que miden los cambios que se esperan lograr en el manejo de un plan, programa o proyecto, e incluso más allá, y que son definidos en la concepción y ejecución de la propuesta de desarrollo.

Se relacionan con el manejo de planes, programas y proyectos, los indicadores cubren tres momentos de manejo de proyectos; por una parte, en la concepción del proyecto estos se perfilan como indicadores de impacto; por otra, indicadores de efecto se perfilan en la concepción y en la ejecución del proyecto para medir los cambios que

se pretenden en la ejecución del mismo. Y finalmente los de cumplimiento, son de carácter operativo y tiene que ver con la planificación periódica.

- Indicadores de impacto: Miden los cambios que se esperan lograr al final del proyecto, e incluso más allá de su finalización, y que son definidos en el propósito u objetivo general.
- Indicadores de efecto: Miden los cambios que se producirán durante la ejecución del proyecto. Se asocian con los resultados u objetivos específicos.
- Indicadores de cumplimiento: Miden la ejecución de las metas planteadas en las actividades del proyecto. También se puede cuantificar, el cumplimiento del tiempo y presupuesto programados.

Los indicadores de impacto y efecto corresponden al nivel de evaluación, en tanto los de cumplimiento corresponden al monitoreo.

INRA

Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Integralidad en los bosques y tierras

Desde la perspectiva institucional, la acción integral implica entender al bosque, tierra y seres humanos como componentes importantes de un sistema de vida, que interactúan de manera interdependiente. Desde esta perspectiva, toda acción humana en cualquier espacio está condicionada por su capital simbólico, sus necesidades económicas y su recorrido cultural.

La interrelación e interacción de los componentes en cualquier medio, constituyen uno o varios sistemas de vida. Esta definición nos obliga, a trabajar en políticas e instrumentos que promuevan y ejecuten enfoques integrales que den cuenta de los atributos específicos de la interacción principalmente entre: bosques, suelos, agua y la población, sin descuidar los demás componentes del sistema y sabiendo que nuestros principales focos de protección son: bosques y tierra, y que el objeto de regulación, fiscalización y control son las acciones humanas en un ambiente determinado, y la calidad de dicha relación en estos espacios naturales y culturales.

Implementar instrumentos de manejo integrales a través de la participación efectiva de la población local, es la clave para evitar que prosiga el deterioro de los bosques y tierras. Se requiere de una acción sistémica para conservar, mejorar y aprovechar los recursos de tierras,

agua, plantas, animales y humanos. Bajo los siguientes atributos institucionales:

- Multi e interdisciplinariedad.
- Visión sistémica.
- Participativo con los habitantes del bosque.
- Sustentabilidad (complementariedad entre la capacidad natural de regeneración y las potenciales capacidades humanas para su reproducción social y cultural en una zona de vida determinada).
- Puesta en valor de los servicios ambientales y de producción de recursos del bosque, la tierra y el agua.
- Enfoque basado en zonas de vida.

Medio de perpetración

Medios utilizados para realizar una contravención a Ley Forestal (motosierra, medios de transporte)

Otorgación de derechos

Otorgar proviene del latín "autoricare", se entiende como la facultad de una persona o institución de proveer, adjudicar, atribuir, conceder privilegios, gracias, premios o derechos en la materia que a la persona o institución le compete legalmente hacerlo. En este caso, a la ABT le compete otorgar autorizaciones respecto del aprovechamiento y uso de la tierra y los bosques, estas autorizaciones son para aprobar los instrumentos de manejo y operación integrales, bajo normas específicas de acuerdo a la materia administrada, sea esta forestal o agraria, basados en normas técnicas y políticas que garanticen la sustentabilidad de estos bienes colectivos.

PAPMP

Programa de Abastecimiento y Procesamiento de Materia Prima

Patente Forestal

Derecho pagado por la utilización de los recursos forestales.

PDM

Plan de Desmonte.

PFCF

Puesto Fijo de Control Forestal.

PGMF

Plan General de Manejo Forestal.

PLUS

Plan de Uso del Suelo.

Plan

Se define como plan a la intención o propuesta sistemática y ordenada de hacer algo o conseguir algo, a partir del conocimiento de la situación inicial y la proyección de lo deseado, se establece determinados objetivos que tengan correspondencia con las posibilidades objetivas (financieras y materiales) y subjetivas (decisiones y conciencia de la necesidad). Asimismo, se ha definido como una propuesta dinámica que ordena y sistematiza las acciones que permitirán alcanzar los objetivos planteados, además de la forma en que se piensa llevarlas a cabo.

Se trata por tanto, de un instrumento de manejo institucional, que ordena de forma coherente y sistemática: objetivos, metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos (normas, convenios, programas y proyectos); mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes en función de la evaluación periódica de sus resultados.

POAF

Plan Operativo Anual Forestal.

Política organizacional

La política organizacional es el conjunto de definiciones que proveen de límites y alcances, para orientar de manera ideológica la toma de decisiones de una institución.

POP

Plan de Ordenamiento Predial.

Programa

Instrumento rector derivado de la planificación institucional, destinado al cumplimiento de las funciones de una organización, por el cual se establece el orden de actuación, así como los objetivos o metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos, y para lo que se requiere combinar recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros. Especifica tiempos y espacio en los que se va a desarrollar y atribuye responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas.

Se trata de una estructura para obtener objetivos más específicos que los del plan, por lo tanto tiene mayor precisión en las acciones y en los recursos para su realización. Es el segundo nivel operativo de la planeación.

Proyecto

Conjunto de obras o acciones específicas necesarias para alcanzar los objetivos y metas definidas por un programa o subprograma, tendientes a la obtención de resultados concretos, de acuerdo al ámbito de competencia y responsabilidad de cada unidad, y que pueden planificarse, analizarse y ejecutarse administrativamente, en forma independiente.

Un proyecto, por definición, está orientado hacia la acción; un conjunto de proyectos conformará un subprograma o programa.

Recurso de Revocatoria

Impugnación a una resolución administrativa, por quién resultare afectado, cuando demuestre perjuicio que le represente en su patrimonio o en sus derechos protegidos por la ley.

Regulación

Se refiere al establecimiento de políticas, reglas y procedimientos, basados en órganos rectores mayores como la Constitución Política del Estado y las leyes, dentro de cualquier grupo, organización, institución y sector económico productivo. En las relaciones humanas siempre son necesarias las reglas, leyes y políticas, debido a que debe existir un orden y común acuerdo para que los seres humanos tenga derechos y obligaciones que conlleven al bienestar colectivo o buen vivir o vivir bien. La creación y aplicación de un conjunto de políticas, reglas, normas y procedimientos estándares para instituciones como la nuestra, es fundamental ya que sólo así podemos cumplir con el mandato legal de protección de los bosques y tierras. La regulación es una función central de la ABT.

Régimen Sancionador

El régimen sancionador contempla castigos más o menos gravosos, dependiendo si el interesado o sancionado corrige sus omisiones o errores de forma voluntaria o no. El objetivo de la sanción es regular las acciones de los seres humanos y que ellas castiguen económicamente para corregir las transgresiones cometidas en la materia juzgada por la autoridad competente, de acuerdo a normas previamente establecidas.

RRNN

Recursos Naturales.

RPPN

Reservas Privadas de Patrimonio Natural.

TGN

Tesoro General de la Nación.

Silvicultura

Se conoce como silvicultura a la explotación, aprovechamiento, uso y cultivo de los bosques o montes.

La silvicultura integra al bosque o monte con las acciones humanas, estas últimas definen la relación que se establece entre la naturaleza y la cultura, dependiendo de las condiciones ambientales. Además, determinan las técnicas más convenientes de aplicar a los bienes del bosque, para así obtener una producción constante y sostenible de aquellos bienes y servicios que demanda la sociedad al mismo.

A las mencionadas técnicas se las designa formalmente como tratamientos selvícolas, cuya principal función será la de asegurar dos cuestiones básicas: la persistencia y mejora de la masa y su uso múltiple.

El Selvicultor, tal como se denomina al que trabaja en la silvicultura, pondrá en práctica diferentes tratamientos selvícolas, de acuerdo al aprovechamiento que quiera lograr, tales como madera, leña, frutos, calidad ambiental, entre otros.

Como consecuencia de su cometido, la silvicultura se ha preocupado y ocupado también de la conservación del medio ambiente y de la naturaleza, protegiendo cuencas hidrográficas, manteniendo los pastos para que el ganado se alimente y garantizando la satisfacción pública de los bosques.

Sistema de vida

Un sistema vida es una categoría socio biológica que concibe la preexistencia de formas permanentes de interrelación entre cultura y naturaleza, a través de la interacción organizada de un conjunto de componentes naturales, por medio de los cuales se ejercitan estrategias de producción y reproducción biológica y cultural en contextos limitados. Este viene formado por agentes, organizaciones y conjuntos materiales, biológicos y sociales, que tienen comportamientos, formas, creencias,

actitudes, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta un determinado uso y aprovechamiento e interdependencia, conllevando a distintos procesos de acción de los componentes, que modifican la utilización del espacio a fin de obtener objetivos deseados, principalmente la sobrevivencia de la especie, referidos socialmente a estrategias económicas.

Sostenibilidad

En ecología, sostenibilidad describe, cómo los sistemas biológicos se mantienen diversos y productivos con el transcurso del tiempo de forma natural. Se refiere al equilibrio de una especie con los de su entorno. Por extensión se aplica a la explotación de un recurso por debajo del límite de renovación del mismo. Desde la perspectiva de la prosperidad humana y según el informe Brundtland de 1987, la sostenibilidad consiste en satisfacer las necesidades de la actual generación, sin sacrificar la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.

Un ejemplo típico, es el uso de madera proveniente de un bosque: si la tala es excesiva el bosque desaparece; si se usa la madera por debajo de un cierto límite, siempre hay madera disponible. En el último caso la explotación del bosque es sostenible y se regenera de forma natural, con un régimen regulado de manejo y aprovechamiento del mismo por el hombre.

La sostenibilidad por tanto, remite en su etimología a "sostén" o permanecer en tiempo y espacio, por tanto se espera que la regeneración sea natural. Por otro lado, en su forma adjetiva, lo "sostenible" se antepone al sustantivo "desarrollo"; este último, pone al bosque al servicio del ser humano, para su aprovechamiento y manejo "sostenible", lo que implica tomar medidas que regulen el aprovechamiento, en la perspectiva de "mantener" la potencial capacidad del recurso, para permanecer en el tiempo.

Suelo

Se denomina suelo a la parte superficial de la corteza terrestre, biológicamente activa, que tiende a desarrollarse en la superficie de las rocas emergidas por la influencia de la intemperie y de los seres vivos (meteorización). Es la mezcla de material que se forma cuando los productos de las rocas alteradas, se fusionan con los restos de la materia orgánica que se descomponen en él, procedente de los organismos vivos.

Subprograma o componente

Segmentación del programa en donde se establecen objetivos, metas, recursos y responsables para su ejecución en un nivel de mayor especificidad. Tiene como finalidad facilitar la ejecución y el control de acciones homogéneas o temáticas.

Sustentabilidad

El concepto de la sustentabilidad etimológicamente tiene origen anglosajón (sustainability o sustainable), el que nos lleva al concepto de "sustento, permanencia" desde una perspectiva dinámica y relacional, determinando la cualidad de soporte para las necesidades humanas, sin poner en riesgo su permanencia. Ahí está el matiz: que un modelo sustentable no sólo se reproduce a sí mismo, sino que también realizaría la función de satisfacer las necesidades humanas que lo conforman y/o intervienen en el sistema, estableciendo una relación de interdependencia; para la sustentabilidad de ambas, instaura niveles de interdependencia, de interacción de recursos al ser humano y éste devuelve manejo y sistemas de reproducción asistidos por el ser humano.

Tierra

La tierra es la superficie emergida del planeta, incluyendo el suelo, pero también otros recursos, estructuras y procesos, como la fisiografía, cauces y lagos (p. ej., los humedales y sistemas de escorrentías) e incluso los organismos vivos que, en términos genéricos crecen sobre ella (p. ej., una zona de pastizales extensivos o las zonas rocosas).

No toda la superficie de la tierra es suelo. Donde está la roca al descubierto, es simple roca, no se le llama suelo. Este se forma a partir de la meteorización, fracturación de las rocas y su mezcla con material orgánico (estos de árboles, hojas plantas).

A lo que llamamos tierra, es sólo el material con lo que están formados los diferentes horizontes de un suelo, por lo general de la capa más externa, es producto de la mezcla de rocas muy meteorizadas y materia orgánica. Por eso, en lugares muy cálidos hay más vegetación, porque las condiciones hacen que se formen suelos y con ello una capa vegetal, en regiones áridas se forman pocos suelos o estos son muy pobres para ayudar al crecimiento de plantas.

TCO

Tierra Comunitaria de Origen.

TIOCs

Territorios Indígena Originario Campesinos.

TPFP

Tierras de Producción Forestal Permanente.

UFM

Unidades Forestales Municipales.

UMIG

Unidad de Monitoreo e Información Geoespacial.

Unidad de Bosques

Una unidad de bosque está definida por convenciones técnicas y políticas en cada país, son las políticas de Estado y las concepciones del desarrollo forestal las que establecen los límites y alcances de dichas unidades. Por ejemplo, la FAO define al bosque como "Tierras que se extienden por más de 0,5 hectáreas dotadas de árboles de una altura superior a 5 m. y una cubierta de dosel superior al 10 por ciento, o de árboles capaces de alcanzar esta altura in situ". (FAO, Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010).

Otras organizaciones e iniciativas de la ONU, como la convención sobre el clima, al igual que gobiernos nacionales siguen la definición de bosque de la FAO en sus negociaciones, programas y políticas. Sin embargo, la ABT no tiene una definición al respecto, esperamos que la futura Ley de Bosques, defina tal unidad y nos provea de dicho elemento conceptual para enfocarlas a los instrumentos de gestión forestal.

UOBT

Unidad Operativa de Bosques y Tierras.

USI

Unidad de Sistemas y Desarrollo Informático.

Valores institucionales

Son los atributos que caracterizan una institución, son los rasgos institucionales que deseamos que describan a una institución. Son los cimientos de la cultura organizacional, ellos proporcionan un sentido de dirección común para todo el personal.

Por los Bosques y La Vida... RECURSOS HUMANOS



Soy Parte de tí...



Av. 2 de Agosto N°6 pasando el 4to. anillo
Tel.: (591-3) 3 488 393 Fax: (591-3) 3488391
Casilla de Correo: 7091
Pág. Web: www.abt.gob.bo
Santa Cruz de la Sierra - Bolivia