

Comentarios del Dr. Pablo Pacheco del CIFOR
LA POLITICA FORESTAL EN LA AMAZONIA ANDINA
El manejo forestal: plataforma de un sector productivo sostenible
Juan Carlos Chávez, Mónica Castro, Daniel Leguía y Telmo Muñoz

1. Los principales aportes de este trabajo

- Existen pocos estudios interesantes sobre la dinámica del sector forestal boliviano, que encare la discusión desde una perspectiva analítica. Este es uno de esos textos.
- Proponer un análisis de los factores que explican la transición de una economía extractiva forestal hacia otra basada en el aprovechamiento sostenible.
- Esfuerzo teórico sobre los factores que afectan la competitividad forestal, los que se condensan en 1) el desarrollo organizacional y 2) la organización de la producción.
- Incluir una perspectiva de actores, entre los que se diferencian a las TCOs, las ASLs y las concesiones forestales, pero se pone poco énfasis en los propietarios privados.
- Proporciona un análisis bastante completo e interesante sobre las condiciones organizacionales y de desarrollo productivo de los principales actores forestales
- El documento vislumbrar estrategias de competitividad de esos diferentes actores señalando algunas de sus principales trayectorias a futuro. El mismo es más optimista en lo que hace al manejo forestal en concesiones que respecto a TCOs y ASLs.
- Propone algunas sugerencias de futuro respecto a las generaciones del desarrollo forestal. La primera ya habría pasado, la segunda se refiere a la conformación del tejido social productivo forestal con la constitución de PyMEF, y las otras estarían destinadas a consolidar la economía forestal en los mercados externos.

2. Mis comentarios se enfocan en tres temas principales

- En relación al contexto de desarrollo del sector forestal
- En relación al marco conceptual de interacción de las variables
- En relación a la operacionalización del marco conceptual

3. Lo que se dice en relación al contexto del desarrollo forestal

- El documento identifica algunas condiciones de contexto, y factores clave que ahora son bastante conocidos y que hacen parte de todos los diagnósticos del sector:
 - La contribución al PIB del sector forestal primario es mínima (un 1%), pero a pesar de eso casi la mitad de la población rural depende de recursos forestales
 - La Ley Forestal cambió la estructura de incentivos para hacer manejo forestal llevando a incorporar aproximadamente 8 millones de ha con manejo sostenible

- Los nuevos requerimientos llevaron a un aprovechamiento poco más integral del bosque, y llevaron a aumentar las exportaciones de productos procesados.
 - Democratizado el acceso a bosques a grupos antes marginados (indígenas y piratas), y estimula a hacer uso comercial de bosques en estos grupos de actores
 - El sector ha atravesado coyunturas cambiantes de condiciones de mercado y precios dificultando el aprovechamiento y el procesamiento de madera
 - Mayor atención se ha concentrado en regular el manejo forestal maderero (menos andino), y poca atención ha recibido el aprovechamiento de no maderables
- En general el documento asume una actitud optimista respecto a los cambios promovidos por la Ley Forestal en relación a los mecanismos para estimular el manejo forestal y la institucionalidad que acompaña al nuevo régimen forestal

4. Existen aspectos menos analizados que requieren de mayor atención

- Las empresas competitivas son aquellas que consiguen importantes economías de escala, transforman su producción, y se benefician de mercados de alto valor
- La oferta de madera es cada vez mayor de las operaciones forestales en propiedades privadas, TCOs y ASLs, en comparación a aquella de concesiones forestales
- La persistencia de la ilegalidad puesto que casi la mitad del aprovechamiento forestal comercial proviene de fuentes informales o a través de prácticas ilegales.
- La existencia de mercados distorsionados para la madera que afectan en la demanda y los precios, lo que lleva a que la informalidad sea más beneficiosa para pequeños
- Pese a las reformas institucionales y la descentralización, las instituciones del sistema público en todos los niveles de gobierno son todavía bastante débiles
- Existen varias medidas de excepción para facilitar el aprovechamiento forestal, lo que puede llevar a sostener que las excepciones han pasado a convertirse en la regla.
- No se saben cuáles los impactos del aprovechamiento en la condición de los bosques, y es posible que a futuro no existan los niveles de regeneración forestal esperados.
- La agricultura tiende a promover la conversión de tierras forestales puesto que los costos de oportunidad de otros usos de la tierra tienden a ser más atractivos

5. En relación al marco conceptual utilizado en el estudio

- Es un marco conceptual simple y, por lo mismo elegante, lo que lo hace lo suficientemente atractivo para el análisis de la situación de competitividad y sus proyecciones futuras de los principales actores del manejo forestal
- El está compuesto por cuatro tipos de variables: 1) independientes (marco legal e institucional), 2) condicionantes (financiamiento y crédito, y desarrollo de

capacidades), 3) definitorias (desarrollo organizacional y organización de la producción), y 4) resultantes (nivel de competitividad) (un gráfico en p. 73)

- No sin ánimo de hacer más complicado este marco conceptual considero que como variables independientes deberían incluirse 1) condiciones de mercados (capitales, tierras y productos forestales), y 2) la calidad de recursos o el potencial forestal.
- Entre las variables condicionantes también deberían considerarse los derechos propietarios, el acceso a otros activos, e infraestructura principalmente caminos.
- El análisis de los procesos resultantes no solo debería enfocarse en la competitividad económica, pero también tomar en cuenta sus impactos en la condición del bosque.
- Es decir, las condiciones que determinan la competitividad son un poco más complejas, y los resultados tienen que tomar en cuenta los principales trade-offs que se establecen entre competitividad económica y condición de los bosques.
- Esto también nos lleva a la pregunta de competitividad para qué? Únicamente por el interés de mejorar las ganancias basadas en la producción forestal, o es que ésta también debería contribuir a mejorar el bienestar de los usuarios forestales con base en el aprovechamiento de los recursos forestales bajo manejos sostenibles?

6. La operacionalización del MC: los factores que hacen a la competitividad

- Con base en los indicadores empleados sobre desarrollo organizacional (DO) y organización de la producción (OP) se concluye que: 1) las TCOs tendrían una visión más organización que productiva, 2) las ASLs habrían desarrollado mayores capacidades de organización de la producción que organizacionales, y que 3) la realidad de las concesiones es de vanguardia respecto a la de los otros actores.
- No obstante, la mayoría de los indicadores sobre los que se construyen las variables definitorias tienen que ver con factores que hacen a la organización formal (estatutos, personería jurídica, manuales, estados financieros, etc.), y no necesariamente con variables que hacen a la existencia y funcionamiento de institucionales locales, esto es reglas en uso formales e informales que han sido desarrolladas por esas instituciones (sobre tipo de aprovechamiento, responsables, distribución de beneficios, etc.). Hace tiempo sabemos que organizaciones no son instituciones.
- La organización de la producción, tal como se la concibe, también se basa en indicadores que hacen a la formalidad del uso de instrumentos de gestión forestal (PGMF, POAF, IAPOAF) y de gestión empresarial (estructuras de costos, disponibilidad de activos, contratos, etc.). Me parece que otras variables tienen un efecto más decisivo en la organización de la producción como: localización y facilidad de acceso a mercados, tipo de caminos, potencial forestal, etc. El tomar en cuenta estos factores puede hacer que la competitividad también se la pueda relacionar con intensidad aprovechada por ha y valor del volumen cosechado.

- De acuerdo a los indicadores que se tienen, es posible que tanto TCOs y ASLs cumplan con todos los requisitos, pero su situación de competitividad no ha de ser muy diferente. Necesitamos apoyarnos más en análisis económicos y financieros.
- Es pertinente analizar con la misma vara a concesiones, TCOs y ASLs en un modelo de desarrollo donde la competitividad económica no es lo único que importa?

7. Hacia donde se debe avanzar en la investigación sobre competitividad

- Este documento hace una contribución importante al análisis de las implicaciones de las políticas forestales sobre la competitividad forestal de los actores (aunque se deja un poco de lado a los propietarios privados). Es preciso avanzar en esa línea.
- Una forma de avanzar es enfocarse más en los “trade-offs” que existen entre competitividad económica, bienestar de la población o equidad, y conservación forestal. Sabemos que no existen win-win soluciones pero hay que acercarse a situaciones donde se gane más para el desarrollo y el bienestar de la gente, y se pierda menos en la conservación forestal y de la biodiversidad. Es preciso avanzar en conocer qué condiciones y tipos de tenencia pueden ayudar en ese propósito.
- Es posible que los modelos deseados no tengan que acercarse al modelo de las concesiones pero sean múltiples modelos basados en soluciones institucionales diferentes, y que atiendan objetivos no solo de desarrollo económico. Todavía es preciso explorar más el rol de los no maderables y los servicios ambientales.
- Se precisan de más análisis y de mejor calidad sobre los retornos económicos de la producción forestal tanto de pequeña y gran escala, pero sobre todo de pequeña escala (sea TCO, ASL, o pequeña propiedad), y comparar esos ingresos con otras actividades. Esto exige monitoreos más sistemáticos a lo largo del tiempo. Además se necesita conocer las condiciones que influyen sobre los retornos económicos. Esto supone tener más información económica y financiera de la competitividad.

8. Explorando algunas implicaciones para la política forestal

- Es preciso apoyar más agresivamente al manejo comunitario de los bosques. El tema de los derechos propietarios es clave, y de facilitar el acceso a nuevas áreas forestales. Se precisa promover el desarrollo de mercados madereros más transparentes y facilitar más capital, además de avanzar en la simplificación de las regulaciones forestales. Además se deben fortalecer los servicios forestales de apoyo y provisión de capital. El esquema descentralizado no ha funcionado como debería con ese propósito. Además el apoyo se detuvo en las ASLs y favoreció poco a las TCOs.

- Es preciso reforzar las alianzas entre actores forestales para desarrollar capacidades, transferir destrezas, y lograr mejores economías de escala. Acuerdos entre comunidades y empresas madereras puede ser una vía para avanzar en ese propósito.