

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1532
30 de mayo de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**POLITICAS E INSTRUMENTOS ECONOMICOS PARA
LA GESTION AMBIENTAL EN BOLIVIA.**

Visión global

Este documento fue preparado por el señor Juan Carlos Chávez, consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, en el marco del proyecto "Aplicación de instrumentos de política económica para la gestión ambiental y el desarrollo sustentable en países seleccionados de América Latina y el Caribe", que realiza la CEPAL con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

95-06-649

INDICE

	<u>Pág.</u>
Resumen	v
I. INTRODUCCION	1
II. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES	2
A. LINEAMIENTOS DE POLITICA GENERAL	2
B. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE LA POLITICA DE PRODUCCION	2
C. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE POLITICA DE CREDITO E INVERSION	3
D. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE POLITICA TECNOLOGICA	4
E. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE POLITICA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	5
III. SUELOS MAS PRODUCTIVOS: POLITICAS E INSTRUMENTOS PARA LA PROBLEMÁTICA AGRARIA	6
A. OBJETIVO PRINCIPAL	6
B. OBJETIVOS DE LA POLITICA DE TIERRAS	6
C. INSTRUMENTOS PARA IMPLEMENTAR LA POLITICA DE TIERRAS	7
1. Cambios en la legislación agraria y reformas institucionales	7
2. Ejecución del saneamiento técnico- jurídico de la propiedad agraria	8
3. Aplicación de políticas específicas para solucionar los problemas del minifundio y del neo-latifundio	8
D. INSTRUMENTOS PARA LA RECUPERACION DE COSTOS DE INVERSIONES PUBLICAS Y POLITICA IMPOSITIVA	9
E. SUELOS PRODUCTIVOS: POLITICAS E INSTRUMENTOS DE GESTION AMBIENTAL ESPECIFICOS	9
IV. RECURSOS FORESTALES: POLITICAS E INSTRUMENTOS	11
A. OBJETIVO PRINCIPAL	11
B. POLITICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS FORESTALES	11
C. INSTRUMENTOS PARA LA APLICACION DE POLITICAS FORESTALES	12

	<u>Pág.</u>
V. CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA: POLITICAS E INSTRUMENTOS	13
A. OBJETIVO PRINCIPAL	13
B. POLITICAS PARA LA CONSERVACIONES DE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA	13
C. INSTRUMENTOS DE LAS POLITICAS PARA LA CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA	14
VI. NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRAL DE LOS RECURSOS EN CUENCAS: POLITICAS E INSTRUMENTOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	15
A. CONCEPTO Y UBICACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	15
B. PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	15
C. POLITICAS ESPECIFICAS PARA IMPLEMENTAR EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	16
D. INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PROCESO	16
E. DEFINICION DE UNA UNIDAD TERRITORIAL DE ANALISIS Y PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	17
Notas	19

Resumen

El presente documento tiene por objetivo dar una visión global del uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Bolivia.

Se parte por presentar los objetivos y lineamientos de política establecidos en el país para estimular la conservación de los recursos naturales. Lo anterior se analiza a nivel de política general, y para las áreas correspondientes a las políticas de producción, crédito, inversión, ciencia y tecnología, y fortalecimiento institucional.

A continuación, el documento se ocupa de sectores específicos en el campo de los recursos naturales renovables. El tema de los suelos productivos se enfoca a partir de las políticas e instrumentos vigentes para abordar la problemática agraria. En este plano, el análisis se bifurca en tres corrientes: primero, los instrumentos propios de la política agraria, a nivel de la legislación, el saneamiento de la propiedad agraria, las políticas para el minifundio y el latifundio; segundo, los instrumentos para recuperación de costos de inversiones públicas y política impositiva; y los instrumentos específicos de gestión ambiental para los suelos productivos.

El siguiente sector abordado es el de los recursos forestales. En esta parte del texto se estudian las políticas para la sostenibilidad de los recursos forestales y la aplicación de instrumentos para lograr tal objetivo.

A continuación el documento se ocupa de las políticas e instrumentos utilizados para la conservación de la diversidad biológica en Bolivia.

Se concluye con un planteamiento en torno a la necesidad de un enfoque integral de los recursos naturales; se analizan así las posibilidades de la gestión de cuencas y el ordenamiento territorial para avanzar en la dirección de una integración de políticas que permita coordinar las acciones relativas al suelo, los recursos forestales y la biodiversidad, básicamente inseparables.

I. INTRODUCCION

Para establecer los objetivos de política de recursos naturales renovables, es necesario establecer los lineamientos fundamentales de política de conservación, sobre los cuales descansará el proceso de la gestión ambiental en el marco del desarrollo sostenible. En este contexto, la propuesta de lineamientos de política deberá basarse sobre objetivos precisos, como las políticas de producción, para comenzar internalizando en los procesos de orden económico con alto impacto social, las variables de política ambiental.

De igual forma, los objetivos y políticas referidos a la inversión, a la tecnología y a los aspectos institucionales, conforman el escenario a partir del cual se desprenderán una serie de objetivos, políticas e instrumentos fiscales y no fiscales para cada uno de los sectores analizados anteriormente. La visión integral presentada en el documento de diagnóstico,¹ nos permite precisar que para elaborar propuestas instrumentales en cuanto a los suelos productivos, es necesario contextualizarlos en el ámbito de políticas para el recurso tierra. Los recursos forestales a pesar de ser parte inherente a la temática de tierras, tendrán un lugar específico en cuanto a propuestas instrumentales. Por presentar similares opciones en cuanto a los recursos de la diversidad biológica, también se situarán en el documento una serie de propuestas complementarias a las que están en marcha. Y por último, las políticas e instrumentos que hacen a la gestión de políticas para el recurso aguas, merecerá integrarlas en el necesario análisis de cuencas o unidades territoriales con características ambientalmente homogéneas, caso contrario estaríamos abstrayendo un recurso indivisible de otros, como son las aguas en los ecosistemas y su relación con los procesos socioeconómicos que se desarrollan en el entorno de éstos.

De esta manera, se propone identificar las fallas de mercado pero con sentido proactivo. Es decir, identificar las fallas de mercado y de las políticas globales, ambiental y económica, con su impacto social. Y las fallas de las políticas sectoriales que hacen a los suelos productivos, a los recursos forestales, a los derivados de la diversidad biológica y a las aguas enmarcadas en las cuencas eco-sistémicas, para completar el anterior diagnóstico con un conjunto integrado de objetivos, políticas e instrumentos posibles de ser aplicados en concordancia con la realidad actual.

II. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES

A. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA GENERAL

La definición de lineamientos de política para la conservación se inicia en la revisión y formulación de leyes, normas, reglamentos y otros instrumentos jurídicos, que permitan viabilizar la sostenibilidad del uso, manejo y conservación de recursos naturales, estableciendo los mecanismos de control y fiscalización oportunos, que permitan la aplicación de incentivos y sanciones para estimular el aprovechamiento racional de los recursos: tierra, bosque, biodiversidad y aguas. Para lograr los propósitos de frenar y, en lo posible, revertir los grados de marginalidad en los que se encuentra la gestión ambiental es necesario introducir la valoración del costo social y económico de los recursos que hasta ahora se tenían como bienes gratuitos e inagotables, en todos los instrumentos de política económica.

En el entendido que "Todo pueblo educado es un pueblo con posibilidades de desarrollo",² es de fundamental importancia el fomento y desarrollo de forma sistemática, de la educación formal sobre tecnología, protección y preservación del medio ambiente, desde el nivel primario hasta el nivel universitario, con prioridades como la reforestación de zonas que presenten un estado avanzado de depredación y/o de riesgo de destrucción irreversible. Por último, se hará necesario normar el uso de los recursos naturales sobre la base de su aptitud productiva para garantizar la sostenibilidad de la producción.

B. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE PRODUCCIÓN

Para enfrentar un serio proceso de aplicación de instrumentos de política económica para la gestión ambiental, se hace imprescindible comenzar por las políticas de producción, las cuales deben tener como objetivo fomentar la producción eficiente y competitiva de productos cada vez más transformados y orientados a abastecer el mercado interno, a sustituir importaciones y a exportar en un marco de generación de divisas, generación de empleo productivo y uso racional³ de los recursos naturales y preservación del medio ambiente.

Los lineamientos de políticas para la producción en función de la gestión ambiental, se sitúan en ampliar y diversificar la base productiva de la agricultura campesina con miras a consolidar su papel en el abastecimiento alimentario del país e insertarlos en los procesos de expansión de las exportaciones y sustitución de las importaciones. También se hace necesario reducir la vulnerabilidad de la producción respecto a las condiciones naturales, mediante el uso de la tecnología apropiada, el uso del riego y la prevención de desastres naturales.

De forma simultánea se deberán elaborar, aprobar y aplicar planes de uso de la tierra como base para la sostenibilidad de la producción y para la solución de conflictos de superposición de derechos, dando mayores garantías a las inversiones privadas, y diseñar y aplicar políticas y planes de ocupación del territorio que permitan diversificar la producción e incorporar nuevas áreas a la economía nacional.

C. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE CREDITO E INVERSIÓN

El objetivo de la política de crédito e inversión contiene varias facetas; de manera general consiste en fortalecer los flujos de recursos financieros hacia el sector agropecuario y sus diferentes áreas de producción, racionalizando y mejorando la eficiencia de sus asignación y recuperación. Por otra parte y de forma específica: a) La política de financiamiento consiste en lograr su mejor asignación, uso y recuperación, para tornarlo en verdadero y autoreproducible instrumento de reactivación y aliciente de la producción y de la productividad, en especial de los recursos naturales; b) La política de inversión para la gestión consistirá en dirigirla a sectores que presenten potencialidades en recursos naturales acordes a los lineamientos de desarrollo del país. Se trata de fomentar el incremento de la inversión y el surgimiento del proceso inversionista, con la participación selectiva del Estado, pero con el claro protagonismo de los productores y del capital nacional y extranjero.

Los objetivos propuestos requieren de instrumentos capaces de:

- a) Elevar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos y externos asignados al desarrollo sectorial relacionados con la gestión ambiental;
- b) Desarrollar un sistema de planificación participativa, mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional a nivel central, departamental y municipal;
- c) Adecuar los métodos y sistemas utilizados en la programación de la inversión para la gestión;
- d) Desarrollar mecanismos de participación de los beneficiarios locales, para que coadyuven a la acción racionalizadora emprendida en el ámbito del sector público;
- y f) Impulsar la inversión pública orientándola a crear

infraestructura de apoyo a la producción y comercialización, de modo de inducir a la inversión privada a que se desarrolle aceleradamente en la gestión de los recursos naturales.

D. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA TECNOLÓGICA

El objetivo general de la política consiste en adecuar los diversos sistemas tecnológicos agropecuarios existentes en el país a la vocación productiva agropecuaria y forestal de los diferentes agroecosistemas y a la amplia y variada diversidad biológica, que determina una simbiosis interzonal compleja, de manera de sustentar la reactivación del sector, su mayor competitividad nacional e internacional y permitir al productor obtener una mayor rentabilidad, aplicando planes de manejo y conservación, y ofertando productos diversificados a precios de oportunidad y de buena calidad para el consumidor.

Objetivos más específicos se refieren a: a) Consolidar una sólida base de recursos humanos de las instituciones públicas y privadas técnico-científicas, de manera de fortalecer las capacidades técnicas y humanas locales, así como de aprovechar y potenciar la estructura de instituciones existentes en dichas localidades y de encararla en función de los Planes de Desarrollo locales con predominio del uso de las potencialidades naturales; y b) Promover la investigación hacia las regiones de los llanos, valles, altiplano y tierras bajas sub-tropicales.⁴

Para viabilizar este conjunto de objetivos, el Estado conjuntamente con las instancias que correspondan de la sociedad, tendrán que: a) Fomentar el desarrollo de un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología agropecuaria, forestal y pesca, que ordene, reconozca, potencie y focalice a cada una de las instituciones y agentes que participan en el proceso tecnológico; b) Garantizar la coordinación institucional pública, la concertación de esfuerzos y complementación de actividades con el sector productivo, así como su participación ascendente en el campo tecnológico; c) Fomentar el incremento de la productividad, la reducción de costos unitarios, el aumento del valor agregado en la obtención de productos del suelo, forestales y de la diversidad biológica; d) Buscar el logro de un mayor y rápido impacto productivo y económico con tecnologías que permitan saltos cualitativos en la producción y productividad.

E. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Por último, los objetivos y lineamientos anteriores requieren de una propuesta que les corresponda en el plano institucional, que principalmente busque reforzar el liderazgo y la capacidad de conducción de los sectores involucrados con la gestión ambiental, así como su poder de coordinación intra e inter-institucional y su capacidad de convocatoria, negociación y concertación con los agentes privados involucrados y el resto de sectores afines a la implementación de políticas económicas para la gestión ambiental.

Los lineamientos que se proponen están referidos a profundizar y consolidar el reordenamiento institucional del sector público afín a la generación de usos racionales en los recursos naturales, adecuándolo a las exigencias y dinámica de la reactivación y transformación de la economía, de las relaciones sociedad-Estado, de la gestión ambiental y de la gobernabilidad.

Se hace necesario que estos lineamientos también estén dirigidos a promover la implementación y fortalecimiento de esquemas y mecanismos de participación y concertación para la planificación y administración del uso racional de los recursos naturales en los diferentes niveles de la nueva estructura administrativa del país, para de esta manera, elevar la eficiencia global de los recursos utilizados en la gestión institucional de la política sectorial y en la prestación de servicios de promoción y apoyo a la implementación de políticas e instrumentos económicos con impacto social, para alcanzar una adecuada gestión ambiental.

III. SUELOS MÁS PRODUCTIVOS: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA LA PROBLEMÁTICA AGRARIA

A. OBJETIVO PRINCIPAL

Para elevar la productividad de los suelos productivos, es decir hacer más productivos a los suelos, se debe inscribirlos en el contexto general de la problemática tierra, caso contrario estaremos segmentando elementos indivisibles en un proceso de desarrollo sostenible. Las fallas que presentan los mercados y en particular los referidos a la propiedad de la tierra y a la productividad de los suelos, descansan en las fallas sectoriales de política económica principalmente, en consecuencia el objetivo global se centrará en subsanar estas deficiencias estructurales creando las bases jurídicas, legales e institucionales necesarias para establecer un claro derecho de la propiedad agraria y su ejercicio pleno, que permita hacer de la tierra un factor de certidumbre, mediante la instrumentación de acciones de regulación, titulación y el acceso justo y uso racional de los recursos por parte de sus poseedores.

B. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE TIERRAS

Producto de lo expuesto anteriormente, la política agraria específica deberá ser orientada por objetivos que articulen la generación de beneficios económicos, sociales y ambientales tanto para el Estado como para los sectores sociales involucrados. Para este propósito se deberá: a) Otorgar al tema tierra un tratamiento integral, tomando en cuenta sus connotaciones económicas, sociales, culturales, técnicas, políticas e históricas; b) Garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria, bajo todos sus tipos de dominio y propiedad, a fin de estimular la inversión predial y facilitar el funcionamiento del mercado de tierras formal y legal; c) Promover una estructura de tenencia equitativa y priorizar el acceso a tierras fiscales a los grupos de campesinos e indígenas sin tierra; d) Promover la utilización eficiente y sostenible de la tierra y otros recursos naturales; y e) Impulsar un sistema jurídico-institucional de administración y dotación de tierras y de resolución de conflictos que sea transparente, eficaz y despolitizado.

C. INSTRUMENTOS PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE TIERRAS

Para cumplir los objetivos de la política de tierras propuesta, se requieren instrumentos que permitan, además, alcanzar el objetivo principal, por consiguiente los instrumentos necesarios y en actual proceso de definición en el gobierno de Bolivia son: 1) Cambios en la legislación agraria y reformas institucionales para aplicar políticas de distribución y redistribución de tierras; 2) Ejecución del saneamiento técnico-jurídico de la propiedad agraria; 3) Aplicación de políticas específicas para solucionar los problemas del minifundio y del neo-latifundio.

1. Cambios en la legislación agraria y reformas institucionales

Los cambios en la legislación agraria responden al análisis de causalidad realizado, el cual está íntimamente relacionado con el conjunto de reformas en marcha. Estos cambios profundos requieren estar inspirados en: a) La redefinición de la función socio-económica de la tierra relacionándola, imprescindiblemente, al desarrollo sostenible; b) El reflejo de los distintos tipos de dominio, respetando la diversidad de actores sociales y la heterogeneidad de realidades agrarias; y c) Implantar una política racional y planificada de distribución de tierras fiscales priorizando el acceso a los pequeños productores.

Para llevar adelante este conjunto de transformaciones legales, y para evitar incurrir en los errores de la Ley de Reforma Agraria, habrá que dotar a la gestión del recurso tierra de un marco institucional saneado y dotado de las capacidades técnicas, jurídicas y financieras como para enfrentar a satisfacción el cumplimiento de los objetivos de política propuestos. Es en este sentido que se hace inevitable la fusión de las actuales entidades intervenidas en un solo organismo encargado de la administración del recurso tierra, para que ejerza jurisdicción en el ámbito rural de todo el territorio nacional y sea la institución encargada de hacer cumplir las normas agrarias en vigencia y las que se formulen en el futuro.

Entre las principales atribuciones de este organismo estarán las de: a) Ejecutar las políticas de distribución y redistribución de tierras; b) Ejecutar el saneamiento técnico-jurídico de la propiedad agraria; c) Ejecutar y coordinar las políticas de asentamientos humanos; d) Dictaminar en todas las peticiones de tierras rurales cuya concesión está encomendada a entidades especializadas; e) Realizar el primer levantamiento catastral legal en el país; d) Identificar las tierras fiscales con potencial agropecuario existentes y aquéllas que estarían sujetas a reversión

a través del proceso de saneamiento para reservarlas con fines de asentamientos humanos; e) Dar prioridad a los campesinos sin tierras en futuras dotaciones; f) Establecer una política de impuestos a la tierra debidamente fiscalizada por las instancias participativas de la sociedad en los niveles locales, como el mecanismo más adecuado para evitar el acaparamiento de tierras; g) Eliminar el neo-latifundio y fomentar la inversión productiva sobre las mismas, manteniendo la exención de impuestos a la pequeña propiedad agraria.

2. Ejecución del saneamiento técnico-jurídico de la propiedad agraria

Con el fin de eliminar los conflictos de derecho sobre la propiedad rural y reparar los vicios procesales en cuanto a la propiedad agraria, se requieren instrumentos que permitan sanear los aspectos técnico-jurídicos de la propiedad agraria, como el instrumento más idóneo para regularizar los vicios procesales, para identificar y cuantificar la disponibilidad de tierras, para otorgar seguridad de tenencia, y para facilitar el funcionamiento del mercado legal de tierras. Sin embargo, el logro del saneamiento de la propiedad agraria no implica la eliminación automática y definitiva de las sobreposiciones.

Al mismo tiempo, éste será un mecanismo que: fomente y permita la resolución conciliatoria de conflictos sobre tenencia, evalúe la información obtenida en el campo con la documentación existente, priorice su acción en áreas conflictivas y aquéllas de mayor potencial económico, y por último posibilite un proceso expedito y transparente para implantar las leyes, políticas e instrumentos referidos al saneamiento técnico-jurídico de la propiedad agraria.

3. Aplicación de políticas específicas para solucionar los problemas del minifundio y del neo-latifundio

La solución de los conflictos originados por el minifundio y el neo-latifundio, pasan por establecer una política de asentamientos humanos con base en nueve criterios centrales:⁵ 1) Ejecutar programas de asentamientos humanos en respuesta a demandas específicas de tierra; 2) Identificar las tierras fiscales con potencial agropecuario existentes, y aquéllas que estarían sujetas a reversión a través del proceso de saneamiento; 3) Tomar las previsiones legales necesarias para reservar estas tierras con carácter prioritario para fines de asentamientos humanos; 4) Realizar una evaluación técnica y jurídica sobre estas tierras, para asegurarse que no se sobrepongan a áreas clasificadas, tierras

indígenas, reservas forestales u otras; 5) Realizar estudios técnicos básicos sobre estas tierras para constatar su potencial agropecuario y capacidad de recibir asentamientos humanos; 6) Identificar los beneficiarios de los programas en base a criterios de pobreza simples y expeditos; 7) Realizar el loteamiento de las dotaciones a los beneficiarios, ya sea por comunidad o en asignaciones individuales, según las circunstancias; 8) Coordinar con otras instancias públicas y privadas acerca de las inversiones en servicios básicos, infraestructura caminera y otros; y 9) Evaluar periódicamente la evolución de los programas de asentamientos humanos.

D. INSTRUMENTOS PARA LA RECUPERACIÓN DE COSTOS DE INVERSIONES PÚBLICAS Y POLÍTICA IMPOSITIVA

Entre los mayores conflictos de tenencia está el acaparamiento improductivo o destino a otras actividades, y la especulación de tierras rurales, para lo cual la orientación de los instrumentos económicos debiera ser de incentivo en cuanto a la generación de ingresos fiscales y a la penalización de los conflictos de referencia, en el contexto de una política progresiva de recuperación de costos de las inversiones públicas que inciden directamente en el valor de las tierras privadas, para garantizar los objetivos de equidad en la redistribución del recurso tierra. Esta también podría lograrse mediante una política adecuada y eficaz de impuestos a la tierra como mecanismo idóneo para evitar la concentración de tierras y fomentar la inversión productiva sobre las mismas.

E. SUELOS PRODUCTIVOS: POLITICAS E INSTRUMENTOS DE GESTION AMBIENTAL ESPECIFICOS

La política de gestión ambiental aplicable, de manera concreta, a los suelos productivos, está orientada hacia las posibilidades de asegurar la sostenibilidad en el tiempo del proceso de crecimiento agropecuario y obtención de productos alimenticios, evitando la depredación de los ecosistemas y conservando la capacidad potencial de desarrollar productivamente los suelos.

Bajo esta dirección, la política e instrumentos de gestión para los suelos productivos debiera proponer la investigación de sistemas aptos para la agricultura intensiva, tomando en cuenta la investigación integral para el desarrollo del Ordenamiento Territorial, considerando la experiencia de ciertas formas originarias del uso del espacio y los nuevos desarrollos

tecnológicos y, apoyar las tareas de superación de las prácticas tecnológicas que utilizan insumos destinados al incremento de la productividad tan solo para el corto plazo, como es el uso de agroquímicos y mecanización inadecuada, que provocan diversas formas de degradación ambiental.

IV. RECURSOS FORESTALES: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS

A. OBJETIVO PRINCIPAL

El objetivo principal de este conjunto integrado de políticas e instrumentos, en cuanto a los recursos forestales se refiere, no es otro que frenar la pérdida de especies forestales en situación endémica, establecer procesos de incorporación de los recursos forestales a la dinámica económica de una manera sostenida a través de la generación de valor agregado y hacer más equitativo el acceso al uso y conservación de estos recursos.

A través de este objetivo deberán internalizarse nuevas dinámicas económicas y sociales en la gestión ambiental de los recursos forestales de Bolivia como: a) El acceso transparente y equitativo a los recursos forestales y a los derivados de éstos; b) Incentivos y sanciones simples, en lugar de mecanismos discrecionales, capaces de transparentar los mercados de productos forestales; c) Tributación racional, cumplible y con capacidades estatales de control reales; d) Eliminación de conflictos de derechos en coordinación con las políticas de tierras en general; e) Manejo integral de los recursos forestales, entendiendo que éstos comprenden suelo, vuelo y subsuelo de las áreas boscosas y zonificación de las reservas de potencial boscoso de acuerdo a las capacidades de uso que presenten.

B. POLÍTICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS FORESTALES

Las políticas para alcanzar el manejo sostenible de los bosques y generar usos racionales en los recursos forestales deberán considerar que el desarrollo integral del sector forestal se dará solamente a través del reconocimiento de la existencia de tierras forestales, donde se involucre el suelo, agua, bosque y diversidad biológica como un complejo sistémico y no como recursos aislados. Esto es condición necesaria la clasificación de potencialidades de los bosques en base a procedimientos determinados por el Ordenamiento Territorial.

En consecuencia, los instrumentos necesarios para implementar las políticas forestales deberán establecerse en correspondencia con los instrumentos analizados en la temática tierra y se refieren a: a) Formulación y aplicación en el corto plazo, de una legislación ágil, moderna, y con conceptos y reglas claras de juego para las inversiones; b) Modalidades de derecho sobre los recursos forestales, que sean compatibles con lo establecido en los derechos sobre la tierra; c) Obligaciones en equilibrio con incentivos, de forma tal que el modelo de tributación permita claridad en los mercados de estos recursos; d) Que los recursos económicos emergentes de este nuevo proceso sean distribuidos en parte, a la generación de conocimiento forestal para dinamizar y mejorar el uso de planes de manejo; y e) Establecer una estructura institucional normativa a nivel nacional y administradora de la gestión ambiental forestal a nivel local.

C. INSTRUMENTOS PARA LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS FORESTALES

Entre los instrumentos de política económica para minimizar las fallas de mercado y las que presenta, en general, el sector se propone: a) La dotación de predios forestales por medio de licitación o puja abierta para otorgar mayor transparencia al nuevo modelo en cuanto a la adjudicación de concesiones; b) Establecer como necesaria la exigencia de la presentación de planes de manejo del bosque para certificar que el recurso es manejado racionalmente; y c) La realización de auditorías forestales a través de entidades independientes privadas, además de la promulgación de una nueva ley forestal que establezca un uso sostenido de los recursos forestales.

Dentro del nuevo orden institucional deberá existir una instancia encargada de tareas fundamentales y específicas, como la investigación, capacitación y extensión; el desarrollo de tecnologías; el apoyo a la formulación de planes de manejo, uso y conservación de los recursos forestales y que para su funcionamiento se destinen recursos provenientes del cobro de tributos forestales. Para lograr una mayor efectividad, es necesario que esta instancia sea establecida en los niveles departamentales y locales, para atender principalmente a los pequeños productores asociados en microempresas y, de esta manera, coadyuvar a procesar de forma directa, el recurso forestal en centros de producción, obteniéndose mayor valor agregado para su comercialización con aportes financiados por ellos mismos.

V. CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS

A. OBJETIVO PRINCIPAL

Ante la dimensión del potencial biológico que posee Bolivia, se hace necesario continuar el proceso que propone la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, la protección efectiva de la vida silvestre, el germoplasma nativo y los ecosistemas silvestres principales del país. Así como el desarrollo de un manejo que permita valorizarlos desde la perspectiva económica, fomentando su conservación, garantizando su continua capacidad productiva para lograr ingresos fiscales y privados en procura del bienestar de la población nacional y, principalmente, de la involucrada en las zonas de existencia del recurso.

B. POLÍTICAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Se ha establecido que la base material para alcanzar el desarrollo sostenible está compuesta por los recursos naturales, y por el manejo sostenible y uso integral que se haga de ellos. En este contexto, la diversidad biológica constituye uno de los principales componentes de este potencial, y se propone: a) Profundizar el establecimiento y funcionamiento del Sistema Nacional de Areas Protegidas y del Sistema Nacional de Conservación de Vida Silvestre y Germoplasma Nativo, para brindar protección efectiva a los ecosistemas silvestres principales de Bolivia y permitir la conservación y uso sostenible de estos recursos; b) Desarrollar capacidades institucionales para controlar, supervisar y orientar las actividades productivas y de conservación de los ecosistemas silvestres; c) Desarrollar propuestas de legislación que normen el uso sostenible y la conservación de áreas silvestres y protegidas, la fauna, la flora y el germoplasma nativo; d) Generar una capacidad científico-técnica nacional suficiente como para orientar los procesos de planificación y la toma de decisiones en el campo de los recursos naturales renovables.

De forma complementaria, estas políticas deberán avanzar en: a) La capacitación de recursos humanos que permitan una gestión eficiente en la conservación y uso de la diversidad biológica; y b) Promover la generación de recursos financieros a través del ecoturismo en áreas protegidas, con el objeto de generar beneficios para las poblaciones locales.

C. INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Los instrumentos que requieren las políticas de conservación de la diversidad biológica, se enmarcan en los ya planteados para los anteriores recursos tratados, y de forma especial se propone: el establecimiento de un sistema de información, que permita la operación de las instituciones y programas de conservación y manejo de la diversidad biológica con criterio científico; desarrollar programas de fortalecimiento de la capacidad real de las instituciones públicas para controlar, supervisar y orientar las actividades de conservación y uso de la diversidad biológica; establecer parámetros y normas que permitan el crecimiento sostenido de los recursos económicos para el funcionamiento del SNAP, a través de programas en marcha como el Fondo Fiduciario y otras actividades productivas.

Finalmente, en el entendido que no es posible implementar políticas e instrumentos para la diversidad biológica sin la participación activa de la ciudadana, se propone: a) La participación directa de la sociedad civil en la gestión de la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, incorporando a las ONG's, comunidades, organizaciones territoriales de base y otras; y b) Conformar Comités de Gestión de las áreas protegidas como instrumento para la participación directa y estructural de la población local.

VI. NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRAL DE LOS RECURSOS EN CUENCAS: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A. CONCEPTO Y UBICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Ordenamiento Territorial, entendido como un instrumento de planificación de uso y ocupación del territorio para la aplicación de los lineamientos estratégicos del desarrollo sostenible, se constituye en el instrumental capaz de alimentar a todos los procesos dirigidos a mejorar la utilización de los recursos naturales, en el marco del funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación.

Este proceso del ordenamiento territorial se encargará de regular y promover la localización de las potencialidades en el territorio y de los asentamientos humanos, así como del desarrollo físico-espacial. La acción y efecto de la creación y aplicación de normas y procedimientos para la ocupación del territorio, será la maera a través de la cual las políticas anteriormente propuestas incorporarán las potencialidades naturales en las políticas globales. Asimismo, este instrumento posibilitará el uso sostenible de los recursos naturales renovables, mediante la asignación de usos compatibles con la vocación productiva del suelo y la resolución de conflictos de derechos.

B. PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los principios que orientan el proceso de Ordenamiento Territorial en el país, están referidos a: a) Contribuir al desarrollo del país con el manejo sostenible de los recursos naturales renovables y el uso integral de los no renovables, optimizando su aprovechamiento mediante la delimitación de espacios territoriales y la asignación de usos basados en aptitudes productivas, en el marco de las características sociales y culturales de cada zona del territorio; b) La ocupación integral del territorio, estructurando un sistema de asentamientos poblacionales acorde con los requerimientos y la realidad nacional en función a la generación de oportunidades acordes a las potencialidades de los recursos naturales existentes; y c) La asignación de roles productivos del suelo a los centros poblados, considerando, además, la adecuada dotación de servicios e infraestructura básica.

C. POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA IMPLEMENTAR EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las políticas específicas en proceso de implementación para establecer el Ordenamiento Territorial en Bolivia, están referidas a:

a) Aplicar y actualizar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, a través de los respectivos planes departamentales y municipales;

b) Promover y coordinar la elaboración de planes departamentales de Ordenamiento Territorial;

c) Promover y coordinar la elaboración del Plan Nacional de Uso de la Tierra, tomando como insumos los respectivos planes departamentales, generando capacidades locales para su aplicación y actualización y monitoreo permanentes;

d) Institucionalizar los procesos de Ordenamiento Territorial, manejo de información y tecnologías apropiadas, mediante el establecimiento un marco jurídico y normativo;

e) Implementar un sistema de información para el Ordenamiento Territorial, integrándolo a otros sistemas existentes sobre temas específicos;

f) Elaborar, concertar y formalizar legalmente el mapa de municipios seccionales, resolviendo los conflictos de límites existentes con la presentación de las propuestas normativas necesarias;

g) Contribuir a la actualización y digitalización de la cartografía nacional.

D. INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PROCESO

En el Sistema Nacional de Planificación, el nivel de planificación departamental se constituye en el articulador del nivel nacional con el municipal, donde la capacidad de gestión ambiental debe ser fortalecida con el Ordenamiento Territorial.

El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) es un instrumento que establece acciones conducentes al uso óptimo de los recursos naturales y a la adecuada ocupación del territorio. La actualización y aplicación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial requiere de la elaboración de planes departamentales de Ordenamiento Territorial y de uso de la tierra.

A nivel regional, los Planes de Ordenamiento Territorial Departamentales, encargados a las instancias responsables de la planificación regional, articularán los planes sectoriales, sub-regionales y municipales, los que deben ser actualizados regularmente.

Los Planes de Uso de la Tierra son instrumentos que delimitan espacios territoriales, asignando los usos de los recursos naturales, considerando la aptitud productiva y la compatibilidad entre las diferentes aptitudes identificadas para un mismo sitio y/o áreas colindantes. Asimismo, incorporan la necesidad de protección del patrimonio y diversidad cultural y los espacios requeridos para asentamientos urbanos.

Estos planes establecen también parámetros que deben considerar los sectores que administran los recursos naturales cuando otorgan los derechos de uso, así como para posibilitar la solución de desacuerdos emergentes del uso de estos recursos.

Finalmente, el instrumento idóneo para que el proceso de Ordenamiento Territorial sea viable en Bolivia, es la Ley de Ordenamiento Territorial, cuya aprobación se hace imprescindible para establecer las bases del proceso y los mecanismos apropiados para la resolución de conflictos emergentes de la aplicación de las leyes sectoriales específicas.

E. DEFINICIÓN DE UNA UNIDAD TERRITORIAL DE ANÁLISIS Y PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El desarrollo sostenible de Bolivia sobre la base material de sus recursos naturales renovables, precisa de nuevos e innovadores métodos de planificación de mediano y largo plazo, que combinen métodos de análisis de potencialidades con la pertinencia -en el tiempo y en el espacio- de los instrumentos utilizados en los demás ámbitos de la planificación.

Es en este sentido que se materializan instrumentos como el ordenamiento territorial, la consideración de la vocación agroecológica de uso de las tierras, la concertación política y el trabajo técnico de la planeación estratégica. Esta nueva forma de planificación, al utilizar métodos nuevos, sin embargo, necesita de nuevas categorías analíticas y operativas, para poder operar con coherencia. No es posible que una planificación sostenible, basada en la observación técnica del territorio y sus vocaciones de uso, continúe operando con las viejas divisiones político-administrativas del mismo. En el caso boliviano, la mayoría de las veces, esta división político-administrativa no coincide con la adecuada clasificación de las tierras, desde el punto de vista del uso sostenible del territorio y los recursos que de él se extraen.

En consecuencia, es necesario definir una nueva unidad territorial de análisis y planificación, que supere las limitaciones de la vieja demarcación departamental y provincial, que tome en cuenta las características científicas que permiten delimitar el territorio. El estudio sistémico del territorio determina similitudes y diferencias en la conformación geomorfológica del mismo, las cuales no siempre coinciden con la división convencional del país, consolidada por la antigua estructura del Estado.

Por lo expuesto, y para satisfacer las necesidades de una planificación que conduzca y facilite el desarrollo sostenible, la unidad de análisis debe, necesariamente, ser la misma que la unidad de planificación, reuniendo además, dos características esenciales: a) Debe ser de fácil definición y operable, en términos de aplicación de estrategias y asignación de recursos; b) Debe tener características geomorfológicas homogéneas y fácilmente agrupables en el gran agregado, sin descartar, por ello, las diferencias específicas que puedan presentar determinadas micro-regiones al interior de la misma unidad.

Para este cometido, se deben aprovechar experiencia acumulada en Bolivia dentro del ámbito de la definición del territorio; en los continuos procesos de observación del mismo, se ha podido comprobar a grandes rasgos, que en materia de migración, Bolivia tiene un sur expulsor de población, un centro captador y un norte bastante despoblado. Al cruzar esta información con la zonificación agroecológica, se obtienen grandes coincidencias en cuanto a la demarcación de zonas expulsoras y captadoras, así como las zonas relativamente despobladas. Sucede lo mismo cuando se superponen otros mapas específicos al de la zonificación antes mencionado, como por ejemplo las sub-cuencas hidrológicas más importantes. Esta observación sugiere fuertemente que la zonificación agroecológica es una base apropiada para la definición de las unidades territoriales de análisis y planificación.

Si bien la definición de las Unidades Técnicas de Análisis y Planificación será establecida únicamente para llenar las necesidades de una planificación que conduzca y facilite el uso racional y sostenible de los recursos, en cuanto potenciales se refiere, preliminarmente el territorio nacional ha sido agrupado en las siguientes siete grandes unidades homogéneas: Amazonia, Tierras del Este, Chaco, Altiplano Norte, Altiplano Sur, Valles Interandinos y Valles del Sur. Esta división preliminar fue cruzada y compatibilizada con el mapa de potencialidades del territorio, el mapa de pobreza, el mapa de infraestructura vial y corredores de exportación.

Notas

1. Se hace referencia a la metodología de análisis de causalidad global, que se utilizó en el primer documento de diagnóstico.
2. Frase perteneciente al Presidente de la República de Bolivia, Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada, en ocasión de presentar la Ley de Reforma Educativa.
3. La racionalidad a la que se hace referencia está entendida como aquella nueva forma de ver los procesos de uso de los recursos naturales en el marco del desarrollo sostenible; por tanto, el uso racional de los recursos es el uso sostenible de éstos. Ver definición de uso sostenible en el glosario de conceptos adjunto.
4. Esta clasificación comprende: Amazonia, Chaco húmedo/seco, Sabanas del Beni, los Yungas, llanos de Moxos, llanos de Santa Cruz, Chiquitania y Altiplano Norte y Sur.
5. Estos criterios fueron definidos por la Intervención Nacional de Reforma Agraria, encargada de la redefinición de las instituciones responsables de la administración de tierras y de colonización.