

Caminos y escollos para alcanzar la descentralización

¿Qué efecto tiene la descentralización en la búsqueda de la ordenación forestal sostenible en la región de Asia y el Pacífico?

por Ian Ferguson¹
y Cherukat Chandrasekharan²

¹Profesor Emérito

Facultad de Ciencias Forestales
y del Ecosistema, University of
Melbourne

Parkville, Victoria, Australia, 3101

²TC XV/174, Prathibha F-1
Althara Nagar, Vellayambalam
Thiruvananthapuram 695 010
Kerala, India

MUCHOS gobiernos nacionales en los trópicos y en otros lugares, han vuelto a examinar su papel en la ordenación forestal. En los últimos años, hasta unos sesenta países habían optado por un enfoque descentralizado, donde la autoridad sobre el manejo y uso de los bosques, al menos en teoría, se traslada a los niveles inferiores del gobierno. En abril de este año, se convocó un taller en respaldo al Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques, (ver AFT 11/2 y además la página 7 de esta edición), que analizaba este fenómeno y recomendaba métodos para mejorar su ejecución. Este artículo, que se basa en un documento presentado en el taller, examina el proceso de descentralización que se ha presentado en Asia y el Pacífico.

¿Por qué descentralizar?

La mayor parte del impulso actual a la descentralización proviene de una preocupación por la gobernabilidad democrática, que va más allá de los asuntos forestales. Furtado (2001) resumió las ventajas y desventajas que se encuentran en la descentralización frente a la gobernabilidad democrática. Entre otras cosas, se consideraba que la descentralización permitiría:

- garantizar la prestación de servicios sociales en una situación dada;
- aprovechar el conocimiento y las prioridades locales;
- brindar a la población, a escala local, un mayor sentido de pertenencia en los proyectos y programas y así lograr que estos sean más sostenibles;
- mejorar la responsabilidad pública de los burócratas, los representantes elegidos y las instituciones políticas, que permita garantizar una mayor sensibilidad del gobierno;
- promover la autosuficiencia a escala local; y
- promover el control, evaluación y planeación a escala local y mejorar la participación comunitaria en la toma de decisiones.

Furtado (2001) no encontró pruebas de que una mayor descentralización conduzca automáticamente a una mejor gobernabilidad o a una menor corrupción y el estudio de Blair (2000) de la gobernabilidad local democrática en seis países, igualmente es ambiguo respecto a los logros alcanzados. Mientras los avances de la participación a la representación, al empoderamiento, a los beneficios para todos y por tanto a la reducción de la pobreza, presentan una lógica recurrente, muchos de los casos que estudió Blair no han progresado más allá del empoderamiento inicial o nominal. Aún no es claro si



Descentralización para la federación: los miembros de la federación de la asociación de agricultores de Vista Hills Kalongkong Upland, que está a cargo de la administración de un bosque en Buena Vista, Bayombong, Nueva Viscaya, Filipinas, deliberan sobre las condiciones del acuerdo de manejo forestal comunitario, que se elaboró con el apoyo del proyecto de la OIMT PD 21/97 Rev. 2 (F),

esto refleja las barreras o la inercia temporal en un proceso lento.

¿Qué es la descentralización?

El concepto generalizado de descentralización es que se trata de un cambio en la gobernabilidad de los altos mandos hacia abajo, por una gobernabilidad de abajo hacia arriba. Mientras que con frecuencia esto es válido, la descentralización es más compleja que esto e incluye al menos tres formas diferentes (Klugman 1994):

- *la descongestión:* la transferencia de la responsabilidad administrativa, en funciones específicas, a los niveles más bajos dentro de la burocracia del gobierno central;
- *la delegación:* la transferencia de la responsabilidad gerencial, en funciones específicas, a otras organizaciones públicas por fuera del control normal del gobierno central, ya sea a los gobiernos provinciales o locales o a compañías o corporaciones del gobierno; y
- *el traspaso:* la transferencia de la responsabilidad de la gobernabilidad, en funciones específicas, a niveles subnacionales, ya sea de propiedad pública o privada, que primordialmente se encuentran por fuera del control directo del gobierno central.

Además, la *privatización* es una variante particular del traspaso, que ha recibido amplia atención en varios países, en los últimos años. Algunas personas argumentarían que la privatización no es una forma de descentralización pero ésta cumple a cabalidad la definición de traspaso que se presenta anteriormente.

La mayor parte del interés en la descentralización se basa en el concepto de que puede mejorar la equidad a través de la delegación de la administración y/o el traspaso de la gobernabilidad del gobierno central a las comunidades locales y por tanto permite abordar las metas del alivio de la pobreza y



de la ordenación forestal sostenible (Ferguson 1996). Asimismo, podría cumplir con las metas de la conservación de las culturas étnicas o la ayuda a los grupos minoritarios que se encuentran en mayor desventaja.

Estudios de casos

Estudiamos procesos de descentralización en 21 países de la región de Asia y del Pacífico, que cubren una amplia gama de contextos forestales y condiciones políticas. Aquí subrayamos algunos de los caminos y escollos encontrados; en una casilla separada se presentan las experiencias obtenidas en estos estudios de casos.

Traspaso al gobierno distrital

Filipinas e Indonesia son dos países que han tomado medidas radicales para el traspaso del gobierno a los distritos y al hacerlo, han surgido nuevos asuntos en el manejo forestal. En ambos casos, la reorganización ha fracasado en la transferencia de recursos que permitiría alcanzar el éxito en el traspaso de la ordenación forestal.

En Filipinas, se comenta que la agencia central forestal (DENR) solamente ha traspasado las responsabilidades difíciles y ha conservado aquellas que realmente representan poder (Chandrasekharan 2003). En Indonesia, en algunos casos, los gobiernos del distrito han asignado concesiones que coinciden con las concesiones existentes (Rukmantara 2003), y se observa gran preocupación porque el traspaso podría desviar la corrupción local hacia la elite que sustenta el poder (Suwondo 2002).

La descentralización suele ser más exitosa bajo un gobierno central 'fuerte' que bajo uno débil. A menudo se encuentra restringida por una tendencia a la centralización o a "favorecer" parte o todo de lo que se descentralizó

Traspaso al gobierno comunal

Nepal y la república de Corea brindan ejemplos de traspaso a las aldeas, que se remontan a la antigüedad y comprometen a un nivel del gobierno por debajo del distrito. La república de Corea estableció las cooperativas forestales para la protección forestal, según el modelo del siglo xv de organizaciones rurales auto-reguladas que se conocían como *sanrimgae*. Estas alcanzaron importantes éxitos en la promoción de la reforestación sobre la base de la ayuda mutua, con apoyo financiero y técnico del gobierno central. No obstante, los terratenientes buscaban reducir la interferencia del gobierno central en la operación de

las agencias de coordinación y mejorar la eficiencia económica a través de una nueva centralización a escala de la provincia (Yoo 1997, Lee & Lee 2002).

En Nepal, las aldeas tenían la responsabilidad de sembrar y proteger los árboles en tierras baldías del gobierno y en contraprestación contaban con todos los derechos del producto. Asimismo, administraban los bosques protegidos y recibían el 75% de los ingresos derivados. No obstante, con frecuencia faltaba claridad sobre la responsabilidad y autoridad que se concedía a las aldeas (Singh & Kafle 2000). Posteriormente, se comprometió a los niveles intermedios de gobierno (provincia y distrito) a fin de coordinar las actividades y asignar los fondos. Además, se dio inicio a la participación comunitaria, por debajo del nivel de la aldea, a fin de tratar de reducir las disputas políticas, que con frecuencia caracterizan las unidades comunales.

Descentralización que incluye la propiedad tradicional

La propiedad tradicional o comunal donde cada individuo en la comunidad tiene un derecho sobre la propiedad forestal, es una situación de descentralización y es la forma más común de tenencia de tierra en los países insulares del Pacífico.

En Papua Nueva Guinea, el gobierno nacional concede permisos madereros que le permiten manejar el bosque a nombre de los propietarios tradicionales, durante los 30–50 años de duración del acuerdo de manejo forestal. Generalmente, el manejo está a cargo de un administrador e incluye la extracción y la construcción de infraestructura. Muchas compañías propietarias de tierras que recibieron permisos para el desarrollo de sus propios recursos, procedieron a contratar compañías extranjeras que realizan el aprovechamiento a su nombre, pero con frecuencia en condiciones inapropiadas y desventajosas.

Fiji Pine Limited, una compañía estatal de Fiji, administra plantaciones de pino en tierras arrendadas a diversas comunidades (*mataqali*). Aunque las comunidades están representadas en la junta directiva, muchos de los comités individuales se encuentran insatisfechos debido a la suma pagada como arriendo y otros ingresos, la contratación de los nativos de Fiji (especialmente a escala administrativa) y la falta de participación de los terratenientes locales, en la toma de decisiones (Ferguson y col. 2001). Lo anterior subraya las dificultades de la privatización colectiva de la administración, donde las tierras son de propiedad comunitaria y se presentan diferencias no solo entre las comunidades sino entre sus expectativas frente a la privatización y las del gobierno nacional.

Traspaso a través de la privatización

Bajo el sistema de responsabilidad familiar, China ha privatizado la propiedad de los árboles en los bosques, (pero no la tierra donde se encuentran), a las familias (Wang et al. 2004). Debido a que una gran cantidad de la población vive en regiones forestales, cada familia puede tener acceso solo a una pequeña área del bosque, generalmente menor a dos hectáreas. La fragmentación de la propiedad forestal y su manejo a pequeña escala, presenta una baja eficiencia económica al limitar la aplicación de algunas tecnologías tales como el uso de maquinarias grandes y pesticidas y también podría llevar a problemas ecológicos en la calidad del agua y la biodiversidad como resultado de

la fragmentación de los ecosistemas naturales. Actualmente, se experimenta en China el desarrollo de formas más viables de cooperación tales como las compañías con acciones y las empresas mixtas que podrían permitir una escala de operación más eficiente y un mayor acceso al capital y a la tecnología.

Se revierte parcialmente el traspaso

Los aspectos que plantean los procesos de descentralización difieren en los sistemas unitarios y en los federales. En un sistema unitario, el gobierno central controla las facultades de otros niveles del gobierno. En un sistema federal, (donde el poder político está dividido entre un gobierno central y varios gobiernos provinciales), las facultades de los gobiernos provinciales emanan de la constitución y no están sujetos a cambios, a voluntad del gobierno central.

En la federación australiana, la constitución traspasa a los estados el control de todo el manejo de la tierra, inclusive de los bosques. No obstante, en los últimos treinta años ha aumentado el interés y enfoque de los medios en los asuntos forestales. Como resultado de lo anterior, el gobierno federal empezó a participar en las deliberaciones forestales a través de varios controles indirectos. Esta situación ha llevado a fuertes debates políticos entre los dos niveles del gobierno, especialmente cuando ocupa el poder una de las partes con diferente convicción política. Estas deliberaciones alcanzaron tal gravedad que ambos niveles del gobierno reconocieron los peligros y acordaron el desarrollo de un enfoque conjunto a través de lo que se conoce como acuerdos forestales regionales. En realidad, este enfoque proporciona al gobierno federal un papel oficial y racional en la ordenación forestal, que

Lecciones obtenidas de la experiencia de descentralización en Asia y el Pacífico

Preparación

1. Los objetivos de la descentralización son el buen gobierno, cuyas características son una mayor eficiencia y equidad, transparencia, responsabilidad y participación de la población; el desarrollo equilibrado y sostenible; y el empoderamiento de la gente. El factor principal consiste en lograr un equilibrio apropiado entre el empoderamiento de la población a diferentes niveles geográficos, (por ejemplo, nacional frente a distrital), o en diferentes comunidades locales.
2. La descentralización no es una panacea, ni tampoco es siempre eficiente o equitativa. Es una forma de mejorar la gobernabilidad democrática y al hacerlo, puede ayudar en el alivio de la pobreza y en la ordenación forestal sostenible o en ambas, pero no es una medida suficiente. La descentralización es un proceso a largo plazo, que se debe realizar por etapas.
3. La descentralización no significa prescindir de los controles. La descentralización suele ser más exitosa bajo un gobierno central 'fuerte' que bajo uno débil. A menudo se encuentra restringida por una tendencia a la centralización o a "favorecer" parte o todo de lo que se descentralizó.
4. El diseño cuidadoso y la elaboración de la base jurídica de la descentralización es un precursor deseable para el cambio, para garantizar que los derechos y responsabilidades se definan con claridad y se basen en consultas adecuadas, sanciones, procedimientos para presentación de reclamaciones y sistemas para su ejecución y control.
5. Las medidas de descentralización, especialmente aquellas que comprenden el traspaso, requieren abordar la corrupción sistemática en las estructuras tanto existentes como potenciales antes de iniciar el cambio para garantizar que la corrupción no se desplace simplemente a otros niveles del gobierno.

Procesos

6. En el sentido formal, generalmente el gobierno democrático reposa en el principio del gobierno de la mayoría. No obstante, existe toda una gama de otras formas de toma de decisiones, tales como el consenso por veto, los procesos consultivos a

través de terceras partes o la burocracia y la acción burocrática directa en el caso de los desastres naturales. Además, las formas elegidas también deben reconocer el entorno histórico y cultural.

7. Cuando la regulación está separada administrativamente de la ordenación forestal delegada o traspasada, generalmente las funciones de regulación deberán realizarse por lo menos a un nivel de la jerarquía burocrática por encima de este último, para contar con suficiente independencia de la política local y de las elites del poder.
8. Es probable que se requieran las unidades burocráticas colectivas para el manejo de los asuntos transfronterizos o los asuntos provinciales/nacionales en una federación y éstas merecen especial atención en términos de su base jurídica para alcanzar una colaboración efectiva.
9. La información es vital para la operación de una democracia moderna y se precisa prestar mayor atención al fomento de la información sobre las metas y estrategias de descentralización, a través de los medios y otras formas de divulgación, con miras a brindar asistencia en la solución de conflictos. La creciente importancia de los medios nacionales puede llevar a un retroceso parcial de la descentralización especialmente en los sistemas federales.
10. Se precisa reconocer y promover el papel positivo de la solución de conflictos a través de las deliberaciones públicas, especialmente cuando se trata de la toma de decisiones por mayoría. Los enfoques de consenso por veto deberán limitarse a las situaciones donde se cuenta solamente con unos pocos actores de similar poder. En algunas situaciones, los procesos consultivos de terceros o la burocracia e incluso la acción directa puede ser más apropiados que cualquiera de las modalidades anteriores.

Traspaso

11. Además de brindar un marco legal y recursos, el traspaso a niveles menores tiene que incluir la transferencia de autoridad para que sea aceptable y funcione de forma efectiva. Además, debe mantener la equidad horizontal al asegurar la justa distribución de los recursos fiscales y

otros, a través de todas las unidades. Demasiada descentralización (autonomía) puede llevar a que se descuide el cuadro nacional global y al fracaso en la implementación de las prioridades planeadas nacionalmente. Los esfuerzos exitosos pueden mejorar la participación, aumentar la participación regional del ingreso de los bosques, dar como resultado la prestación de un mejor servicio y el mejoramiento de la sostenibilidad de los bosques.

12. El traspaso a la escala de la aldea tiene mayor probabilidad de ser efectivo cuando se adapta a los sistemas tradicionales de gobernabilidad y se encamina principalmente al alivio de la pobreza y al suministro de leña. Cuando este traspaso se dirige a la producción de madera industrial, la escala de operación puede plantear un obstáculo y precisar de la formación de colectividades rurales.
13. El traspaso a las unidades de propiedad tradicional es necesario cuando la propiedad de la tierra o los recursos lo ha sido por tradición. La formación de colectividades tendrá que fomentarse para lograr la producción comercial de madera, situación que lleva a asuntos sensibles de representación en la gobernabilidad. La extracción a pequeña escala y los aserraderos pueden operarse a través de unidades tradicionales pero requieren de un importante apoyo y de un marco para la certificación con una buena relación costo-eficiencia.

Privatización

14. La privatización representa una forma eficiente y de autorregulación de la descentralización en relación con la oferta de bienes y servicios comerciales forestales y suele ser propicia para la inversión privada en el sector. No obstante, la producción forestal con frecuencia comprende la oferta de bienes y servicios no comerciales, incluidos aquellos de la protección ambiental. Se precisa definir la base jurídica de los derechos de propiedad para las unidades de manejo forestal privadas y semi-privadas, e incluir oportunidades de participación de todas las partes en la elaboración de las reglas, al igual que en las disposiciones para la aplicación de sanciones y los procedimientos de presentación de reclamaciones.



anteriormente los estados consideraban como su exclusiva prerrogativa.

Conclusión

El gobierno democrático tiene muchas variantes pero una característica que predomina es: permitir que aquellos que no son líderes puedan ejercer el control sobre los líderes, a través del voto. Esto reduce la posibilidad de que los líderes asuman y ejerzan un mayor poder, de forma progresiva, en su propio interés y que esto termine en la amenaza de la tiranía (Michels 1911). El gobierno democrático comprende varios subsistemas superpuestos, inclusive aquellos que tratan de la gobernabilidad, burocracia, mercados e información (Ferguson & Chandrasekharan 2004); las características e interacciones entre estos sistemas deben entenderse cuando se contemplan cambios tales como la descentralización.

Aun no se han establecido totalmente las reglas sobre las que se promueve la descentralización. El proceso democrático en sí es un trabajo en curso, no una meta conocida y fija. La descentralización precisa ajustarse a cada situación y posiblemente no sea siempre la respuesta a la ordenación forestal sostenible o el alivio a la pobreza, relacionada con los bosques. No obstante, merece tenerse en cuenta a medida que los gobiernos y otras partes buscan los caminos viables para el desarrollo sostenible.

el traspaso a niveles menores tiene que incluir la transferencia de autoridad para que sea aceptable y funcione de forma efectiva. Además, debe mantener la equidad horizontal al asegurar la justa distribución de los recursos fiscales y otros, a través de todas las unidades

Referencias bibliográficas

- Blair, H. 2000. *Participation and accountability at the periphery: democratic governance in six countries*. *World Development* 28(1).
- Chandrasekharan, C. 2003. *Policy and institutions. Development in the Philippine Forestry Sector. Consultancy Report UNDP/SPDP/PHI/01/010*.
- Ferguson, I. 1996. *Sustainable forest management*. Oxford University Press, Melbourne, Australia.
- Ferguson, I. & Chandrasekharan, C. (2004). *Paths and pitfalls of decentralisation for sustainable forest management: experiences of the Asia-Pacific region*. Chapter in Colfer, C. & Capistrano, D. (eds). *A new vision for the state (and how it is working out in forests)*. CIFOR, Bogor, in prep.
- Ferguson, I., Leslie, A., Pens, H., Reid, R. & Shepherd, P. 2001. *Review of Fiji pine industry: final report: 23 November 2001*. Department of Forestry, University of Melbourne, Parkville, Australia.

Furtado, X. 2001. *Decentralisation and capacity development: understanding the links and the implications for programming capacity development*. CIDA Policy Branch Occasional Paper Series No 4.

Klugman, J. 1994. *Decentralisation: a survey of literature from a human development perspective*. UNDP Occasional Paper 13. hdr.undp.org/docs/publications/ocasional_papers/oc13g.htm

Lee, D. K. & Lee, Y. K. 2002. *Roles of saemaul undong in reforestation and NGO activities for sustainable forest management in Korea*. Paper presented at the International Workshop on Forest Science and Forest Policy in the Asia Pacific Region: Building Bridges to a Sustainable Future. IUFRO/USFS/MSSRF, 16-19 July 2002, Chennai, India.

Michels, R. 1911. *Political parties*. The Free Press, New York, USA (1968 reprint).

Rukmantara 2003. *Repairing the road to SFM*. *Tropical Forest Update* 13(4).

Singh, H. & Kafle, G. 2000. *Community forestry implementation: emerging institutional linkages*. In Enters, T., Durst, P. & Victor, M. (eds). *Decentralisation and devolution of forest management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report No 18 and FAO/RAP Publication 2000/1, Bangkok, Thailand.

Suwondo, K. 2002. *Decentralisation in Indonesia*. Paper prepared for International Non-government Organisation Forum on Indonesian Development Annual Advocacy 2002. www.infid.be/INFID%20Background%202002%20Decentralisation.pdf

Wang, S., van Kooten, G., & Wilson, B. 2004. *Mosaic of reform: forest policy in post-1978 China*. *Forest Policy and Economics* 6 (2004).

Yoo, B Young Il, 1997. *Indepth study on the Republic of Korea: status, trends and prospects to 2010*. Asia Pacific forestry sector outlook study. Working paper APFSOS/WP/06. FAO, Rome, Italy.

Este artículo se basa en el documento de Ferguson & Chandrasekharan (2004) 'Paths and pitfalls of decentralisation for sustainable forest management: experiences of the Asia-Pacific region'. El capítulo en Colfer, C. & Capistrano, D. (eds). *A new vision for the state (and how it is working out in forests)*. CIFOR, Bogor, Indonesia. En prep.

Un artículo de referencia de C. Chandrasekharan preparado para la OIMT que proporciona estudios de casos, en detalle, para la mayoría de los países en la región de Asia y el Pacífico, puede solicitarse a editor@itto.or.jp