

Descentralización de la Gestión Ambiental en Bolivia

Elvira Salinas, Robert Wallace y Óscar Loayza
Wildlife Conservation Society (WCS)

El actual proceso de descentralización en Bolivia, iniciado en 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular, ha contribuido a fortalecer la democracia y gobernabilidad a través de la transferencia a los municipios de competencias y recursos financieros de coparticipación tributaria para la planificación del desarrollo local e inversión pública (salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales, producción); de la articulación del área rural y urbana, y del reconocimiento de las organizaciones sociales y su papel en los procesos de desarrollo local. Por otra parte, la Ley de Participación Popular ha posibilitado la creación de distritos municipales indígenas en aquellas zonas con mayoría indígena y con la capacidad organizativa para administrar sus propios recursos, fortalecer su unidad social y evitar la división de su territorio. Los distritos indígenas son instancias desconcentradas del gobierno municipal, con posibilidades de asumir la administración directa de los servicios transferidos a las alcaldías, la gestión del territorio y la ejecución de proyectos. Asimismo, los municipios tienen, mediante disposiciones legales, competencias institucionales en la formulación del plan de acción ambiental, el ordenamiento territorial, la conservación ambiental y el control y vigilancia sobre las actividades que puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales, a más de la revisión de la ficha ambiental y de los estudios de evaluación de impacto ambiental.

En relación con las prefecturas departamentales, la descentralización se encuentra en pleno desarrollo. A partir de la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa (1995), se ha ido avanzando en la definición de

nuevas atribuciones a las prefecturas relacionadas con la planificación del desarrollo socioeconómico, la formulación del presupuesto, la ejecución de proyectos de inversión pública, la administración y control de los servicios de educación, salud y asistencia social y gestión ambiental. Las prefecturas tienen competencias en el ámbito ambiental definidas en diferentes disposiciones legales, dirigidas a la aplicación de la política ambiental nacional a nivel departamental, la fiscalización y control de las actividades relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales, el otorgamiento de licencias ambientales, la administración de áreas protegidas departamentales y la resolución de infracciones en primera instancia.

En el proceso de descentralización municipal, las organizaciones sociales han ido adquiriendo una mayor importancia a través de su participación en los Comités de Vigilancia de los municipios, conformados por representantes de las organizaciones y comunidades (en el área rural) y las juntas vecinales (en el área urbana). Estos comités son instancias establecidas por la Ley de Participación Popular para que los actores sociales aseguren su participación en la planificación, supervisen la correcta administración de los recursos financieros y fiscalicen el cumplimiento de los planes operativos anuales. La valorización del ámbito local de la administración y gestión ha dado lugar a una dinámica de participación social que, si bien presenta problemas de articulación entre sectores sociales, visión fragmentada del desarrollo, las dificultades de compatibilizar las estructuras organizativas tradicionales con las de las organizaciones territoriales de base (OTB) y politización de los cargos de los Co-

mités de Vigilancia, está contribuyendo a la canalización de las demandas sociales a nivel local, a través de la planificación municipal, aunque éstas no han logrado aún generar una visión de desarrollo sostenible. Las autoridades municipales son cada vez más conscientes del papel central que tienen las organizaciones sociales en el desarrollo municipal.

En relación con la gestión ambiental, la descentralización ha permitido avanzar en la creación de áreas protegidas municipales, el ordenamiento territorial, el establecimiento de unidades de medio ambiente en la estructura organizacional, la identificación de amenazas para la conservación, la elaboración de planes ambientales, la supervisión de las actividades de aprovechamiento forestal y la ejecución de proyectos relacionados con el desarrollo del turismo, el saneamiento ambiental y la reforestación. Sin embargo, los municipios enfrentan dificultades para el adecuado ejercicio de sus funciones por la falta de capacidades técnicas, de una visión integral del desarrollo y de oportunidades económicas que contribuyan a superar la pobreza que afecta a la mayoría de la población rural y urbana. Tampoco se ha logrado una adecuada integración de esfuerzos entre los distintos niveles (nacional, departamental y municipal), a fin de lograr coherencia y complementariedad en las acciones estatales, lo que es fundamental en la gestión ambiental dada su naturaleza transectorial.

En los últimos años, la importancia de las áreas protegidas para los municipios ha ido en incremento, lo que ha dado lugar a un cambio en las relaciones de trabajo y una mayor incidencia de éstos en el tratamiento de la problemática de las áreas protegidas. Su participación en los Comités de Gestión ha contribuido a involucrarlos en el análisis de los problemas y potencialidades de la gestión de las áreas protegidas de carácter nacional para el desarrollo local. Sin embargo, las debilidades institucionales de los municipios han limitado su papel en la generación de nuevas opciones económicas compatibles con la conservación y su capacidad de interlocución con los actores sociales. Los gobiernos municipales fueron particularmente importantes en el surgimiento y desarrollo de gran parte de los conflictos ambientales que se enfrentaron en las áreas protegidas del SNAP, asumiendo muchas veces decisiones

contrarias a su gestión y a las tierras comunitarias de origen.

En general, los actores sociales han participado en la identificación y canalización de sus demandas y se han ido involucrando progresivamente en los asuntos públicos del gobierno local. Sin embargo, el insuficiente conocimiento sobre las normas y programas estatales, y la idea que aún prevalece en la región de que los temas ambientales son restrictivos al desarrollo, han limitado su participación efectiva en la gestión ambiental y en el desarrollo sostenible municipal.

Si bien las tierras comunitarias de origen (espacios territoriales colectivos otorgados a favor de los pueblos indígenas y originarios por el Estado boliviano) no cuentan con autonomía de gestión ni se constituyen en estructuras político-administrativas, los procesos de demanda y titulación de tierras han dado lugar a que las organizaciones indígenas realicen un conjunto de gestiones (legales, técnicas y administrativas) y desarrollen capacidades organizativas para la planificación técnica y espacial, ordenamiento territorial, elaboración de normas de acceso y uso de recursos naturales y apoyo a iniciativas de manejo de recursos naturales. Su participación en la conservación se ha ido fortaleciendo a través de la elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas, articulados con los planes de gestión territorial indígena, lo que ha permitido la integración de las propuestas de zonificación de ambos espacios territoriales.

El Programa de Conservación del Gran Paisaje Madidi, ejecutado por Wildlife Conservation Society desde 1999 mediante convenios con instituciones gubernamentales, académicas y organizaciones sociales, se ubica en el noroeste de Bolivia y en el sureste del Perú, en el flanco oriental de la Cordillera Real, abarcando una superficie de 95.000 km². La zona más amplia del paisaje se encuentra en el norte del departamento de La Paz, con una superficie de 69.000 km². El área del paisaje Madidi involucra cinco áreas protegidas de Bolivia y el Perú, siete tierras comunitarias de origen (en el sector boliviano) y alrededor de 300 comunidades y 230.000 habitantes de ambos países.

Las acciones de conservación del Programa Gran Paisaje Madidi en el norte de La Paz se

Descentralización de la Gestión Ambiental en Bolivia

focalizaron en las áreas protegidas y tierras comunitarias de origen, extendiendo los esfuerzos hacia sus zonas de amortiguamiento y en el ámbito municipal y regional, e integrando a los actores sociales e institucionales relevantes en las acciones de conservación, con la finalidad de apoyar procesos de aplicación de políticas públicas de conservación ambiental, de gestión territorial y de mejoramiento de las prácticas de uso de la tierra y los recursos naturales:

- Fortalecimiento de la gestión de las áreas protegidas de Apolobamba, Madidi y Pilon Lajas: investigación científica, planificación del manejo, zonificación integrada de las áreas con los municipios, TCO y comunidades, capacitación de guardaparques, promoción de iniciativas de manejo de recursos naturales en comunidades indígenas y campesinas, y establecimiento de un fondo fiduciario de US\$ 650.000,00 para la gestión de Madidi.
- Fortalecimiento de las capacidades organizativas, administrativas y técnicas del Consejo Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA), Central Indígena del Pueblo Lecos de Apolo (CIPLA) y Pueblo Indígena Leco, Comunidades Originarias de Larecaja (PILCOL), Consejo Regional T'simane-Mosetén (CRTM), en la gestión territorial de las TCO vinculadas con las áreas protegidas. Hasta el momento se han logrado el saneamiento y titulación de 372.000 hectáreas de la TCO Tacana I, 238.160 hectáreas de la TCO Lecos Apolo y 62.781 hectáreas de la TCO Lecos Larecaja, así como la elaboración de planes de gestión territorial sobre 853.707 hectáreas (adicionales a la planificación integrada realizada en las áreas protegidas), del Plan de Ordenamiento Predial para la TCO Tacana I y del Reglamento de Manejo de Recursos Naturales en Tacana I.
- Fortalecimiento de la gestión municipal, brindando información y cooperación técnica y financiera en la realización de diagnósticos ambientales, en el ordenamiento territorial de la TCO Lecos Larecaja del Distrito Indígena Lecos Larecaja, en la elaboración del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial del Municipio de

Apolo, en la creación de la Reserva Municipal Turística de Ixiamas y en diseño de un plan de desarrollo del turismo en Ixiamas.

- Fortalecimiento de iniciativas de planificación a nivel regional: Plan Estratégico de la Mancomunidad de Apolobamba, Plan de Desarrollo Integral Sostenible de la Mancomunidad de Municipios del Trópico Paceño (actualmente en proceso de elaboración) y Plan Estratégico Institucional (2207-2012) de la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP).

Debido al desarrollo de proyectos productivos o extractivos, los actores locales y el Estado, en sus diferentes niveles, interactúan constantemente con intereses privados de empresas o individuos desde donde las organizaciones no gubernamentales también perciben oportunidades para actuar en función de la creación de ciudadanía y manejo de conflictos. Una definición de papeles para estas organizaciones parte de reconocer las diferencias que existen dentro del mismo sector privado y las diferentes oportunidades que éstas crean para los otros actores. Así, el sector privado relacionado con el manejo de recursos estratégicos, que por lo general gana su legitimidad en función del impacto positivo que prometen sus inversiones, se percibe como el actor que más limita las capacidades desarrolladas por las comunidades y otros actores locales debido a la desigualdad que existe entre ellos en cuanto a la disponibilidad de recursos, y por ende, el costo de oportunidad de las decisiones que toman.

En general, el papel de las organizaciones no gubernamentales representa una función transformadora de las relaciones entre los intereses privados y los intereses de los actores locales organizados. Dependiendo del sector en el que actúe el interés privado, la experiencia muestra que la definición de reglas claras para las inversiones a través de la creación de espacios de diálogo permanentes y adaptativos con las organizaciones como canalizadores, promete favorecer avances en hacer durables los acuerdos. En primer lugar, estos espacios, permiten visibilizar actores, intereses y dinámicas que pueden pasar desapercibidos, tales como los conflictos entre los diferentes sectores produc-

tivos por los mismos recursos o bien, por las necesidades específicas de los diversos sectores excluidos. En segundo lugar permite crear capacidades en los actores locales para entender los impactos de los proyectos o iniciativas de aprovechamiento de recursos que de otra forma no pueden formar parte de las negociaciones y por tanto, permiten revertir en algún grado las inequidades de acceso a información.