

***FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
DEL SECTOR FORESTAL PUBLICO
EN BOLIVIA***

Documento Técnico 36/1996

Mayo 1996

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SECTOR FORESTAL PUBLICO EN BOLIVIA

Proyecto BOLFOR
Calle Prolongación Beni 149
Santa Cruz, Bolivia

USAID Contrato: 511-0621-C-00-3027

James Jackson Griffith
Consultor
Chemonics International Inc.

Mayo, 1996

BOLFOR es un proyecto financiado por USAID y el Gobierno de Bolivia e implementado por Chemonics International, con la asistencia técnica de Conservation International, Tropical Research and Development y el Wildlife Conservation Society

AGRADECIMIENTOS

Cuando en este informe se mencionan actividades llevadas a cabo por BOLFOR o el "Equipo de BOLFOR", me refiero a John B. Nittler y Lourdes Parrado Eyzaguirre, mis constantes colaboradores y compañeros de equipo. Muchas otras personas en BOLFOR (especialmente Katty Ríos y Daniel Nash), Chemonics (especialmente Lance Leverenz) y USAID (Michael Yates) me colaboraron y aconsejaron durante este trabajo. En La Paz, nuestro grupo contó con la colaboración del Centro de Investigaciones de la Capacidad del Uso Mayor de la Tierra - CUMAT. Por este apoyo, nuestro grupo agradece especialmente al Director Ejecutivo del CUMAT, el Ing. Juan Carlos Quiroga Mendizábal.

Mi especial agradecimiento a Richard Mancilla y Stephen Rosholt de BOLFOR por intercambiar ideas sobre fortalecimiento institucional. Sin embargo nadie más, aparte de mi persona, es responsable por cualquier malinterpretación o error cometido durante este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
SECCION I PANORAMA GENERAL DE LA CONSULTORIA	I-1
A. Introducción	I-1
A1. Propósitos y Principios de la Consultoria	I-1
A2. Fases de Consultoría	I-2
B. Cumplimiento de los Términos de Referencia	I-3
B1. Medidas para Mitigar Situaciones Críticas que Afectan los Objetivos de BOLFOR y el Sector Forestal Boliviano en General	I-3
B2. Preparación de un Esquema de Desarrollo Organizativo, para su Aplicación Posterior a la Aprobación de la Ley Forestal y para la Creación De Nuevas Oficinas Forestales Regionales o Locales	I-4
B3. Colaboración al Desarrollo Organizativo	I-4
SECCION II DIAGNOSTICO Y RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO ORGANIZATIVO DEL SECTOR FORESTAL PUBLICO	II-1
A. Diagnóstico del Clima Institucional en General	II-1
A1. ¿Cuál sería el Ideal para el Desarrollo Institucional del Sector Forestal Público en este Momento?	II-1
A2. ¿Cuál es la Situación Institucional Actual del Sector Forestal Público?	II-2
A3. Enunciado de Problemas de la Consultoría Realizada para BOLFOR sobre Desarrollo Institucional, en Base a la Comparación entre Situaciones Ideales y Reales	II-3

B. Diagnóstico de la Situación Institucional Específica de la Nueva Ley Forestal	II-4
B 1. La Reacción de la Cámara Nacional Forestal	II-5
B 2. La Reacción de un Diputado Participante del Taller	II-5
B3. La Reacción del Obispo de un Departamento Productor Forestal	II-7

SECCION III CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ADICIONALES	III-1
--	-------

ANEXOS:

A: Criterios para la Evaluación Institucional de Propuestas Alternativas en Base a la Nueva Ley Forestal	A-1
B Taller de Revisión del Borrador Sustitutivo al Proyecto de Ley Forestal	B-1
C Ejemplo para un Taller sobre Desarrollo Institucional del Sector Forestal	C-1
D: Descripción del Método de Capacitación (Sinergogía) Para Seminarios de Desarrollo Organizativo	D-1
E: Modelo para el Análisis de Desarrollo Organizativo de una Institución	E-1
F: Niveles Potenciales (Metas) de Intervención para el Desarrollo Organizativo Fijados por el Especialista Institucional	F-1

SECCION I

PANORAMA GENERAL DE LA CONSULTORIA

A. Introducción

La presente consultoría (realizada del 17 de enero al 21 de febrero de 1996) para el fortalecimiento institucional del sector forestal público en Bolivia se llevó a cabo en Santa Cruz de la Sierra (21 días) y en La Paz (11 días). El trabajo de consultoría incluyó actividades con entidades estatales bolivianas y con el Proyecto BOLFOR; programa que busca la reducción de la degradación de recursos forestales, de suelos e hídricos, paralelamente con la protección de la diversidad biológica.

BOLFOR encargó la presente consultoría como parte del propósito del proyecto de fortalecer la capacidad de los sectores forestales público y privado para la elaboración e implementación de programas de uso forestal sostenible. El proyecto BOLFOR está administrado por un contrato entre Chemonics International y la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID).

A1. Propósitos y Principios de la Consultoría

La contratación de un consultor puede ser útil cuando un ciclo persistente, pero tal vez no percibido, en una organización (en este caso el sector forestal público), se convierte en un factor limitante que requiere ser replanteado con asesoría externa.

Si esta consultoría ofreció perspectivas nuevas sobre el fortalecimiento institucional, ha sido quizás en cuanto a la necesidad de utilizar un **proceso correcto para la conducta organizativa** de todas las instituciones del sector. En este sentido, se entiende como proceso a la forma en que las relaciones de autoridad y respuesta evolucionan dentro de una cultura organizativa, en este caso el sector forestal boliviano. La cultura organizativa está formada por un grupo compartido y sobreentendido de opiniones, suposiciones y expectativas que sustenta las decisiones y la conducta de un grupo dado de actores¹.

En este momento histórico para el sector forestal boliviano, la actitud generalizada en cuanto a autoridad y respuesta parecer ser una de "tira y afloja" para la aprobación de la ley forestal, por parte de unos, y de retardo deliberado, por parte de otros. Si bien todos los actores relacionados con la ley desean influenciar el producto, lamentablemente un número considerable de éstos muestra muy poca preocupación por la aplicación del proceso correcto. Aparentemente éstos no han considerado la forma en que los medios que utilizan podrán afectar la calidad y la efectividad futura de la legislación.

¹ Nota del traductor. La palabra inglesa "actor" se refiere a todos los participantes involucrados en un proceso, es decir todas las personas o grupos interesados en y afectados por un cambio legislativo en este caso particular.

Cuando se pregunta a los mismos legisladores ¿por qué no utilizar un proceso mejor? éstos invocan la urgencia, aduciendo que no pueden darse el lujo de hacer las cosas de forma ideal. La urgencia podría considerarse apropiada si aquellos responsables por la ley se pusieran de acuerdo sobre su contenido y le dieran curso prontamente. Sin embargo, hasta la fecha los principales actores y grupos interesados no cooperan y se encuentran en conflicto.

Un ingrediente esencial para el desarrollo de organizaciones es el buen liderazgo. Esta cualidad aplicada a cualquier tarea, incluyendo la elaboración de leyes, crea y mantiene una cultura organizativa que promueve el trabajo de equipo para la resolución de problemas. Cuando existe un liderazgo efectivo, la gente trabaja en conjunto y en armonía dentro de y entre grupos, en busca de objetivos ideales y superiores para:

- C Cubrir las necesidades de la sociedad en cuanto a bienes y servicios (en este caso, los beneficios resultantes del manejo forestal correcto).
- C Incrementar la capacidad de la sociedad para sustentarse a sí misma dentro de un alto nivel de bienestar (manejo forestal sostenible incluyendo el mantenimiento o la mejora de la calidad ambiental de vida).
- C Cumplir con estatutos de organización o sus objetivos (para el sector forestal público boliviano de acuerdo con metas y objetivos nacionales).
- C Cumplir con las necesidades de los empleados de la organización en cuanto a seguridad y satisfacción, brindando a éstos (miembros del sector forestal público boliviano) trabajo basado en la participación y el compromiso.

Por lo tanto, la presente consultoría resalta el proceso como principal factor limitante al desarrollo del sector forestal público de Bolivia. Señala el papel del liderazgo como algo esencial para establecer un clima de relaciones productivas de autoridad y respuesta entre los distintos actores y organizaciones del sector forestal. Dados el tiempo y alcance limitados, esta consultoría buscó el poner en práctica los ideales y principios mencionados, mediante la siguiente secuencia.

A2. Fases de Consultoría

La consultoría de 32 días de duración consistió en seis pasos (superpuestos en algunos casos):

1. Inicio - el consultor y el cliente (BOLFOP) elaboraron sus expectativas sobre el proyecto (días 1 - 3).
2. Diagnóstico - se acumuló información sobre la situación institucional, se analizó la información y se examinaron las posibles soluciones con el cliente (días 1 - 9).
3. Planificación - el consultor y el cliente establecieron la fase de acción del proyecto (días 3 - 30).

4. Acción - se implementaron los planes (días 8 - 24).
5. Evaluación - el cliente y el consultor evaluaron continuamente los impactos de la fase de acción y en base a esta información consideraron acciones posteriores (días 9 - 25).
6. Finalización - la consultoría concluyó con la preparación y entrega de los informes finales (días 27 - 32).

B. Cumplimiento de los Términos de Referencia

De acuerdo con la descripción del trabajo, la principal tarea del especialista institucional fue la de prestar asistencia a una consultoría previa, realizada a nivel local. Se contrató al especialista para dar seguimiento a dicho trabajo, con el fin de analizar la situación organizativa actual y colaborar en la definición de una nueva institución regional para el sector forestal público.

El trabajo realizado de forma insatisfactoria por la consultora local, además de dos eventos coincidentes con la llegada del especialista, alteraron los objetivos señalados para el trabajo de éste. Si bien la consultora local llevó a cabo un trabajo adecuado de entrevistas a los actores y de descripción del historial institucional, muy poco se pudo rescatar de su diagnóstico y recomendaciones.

No obstante, BOLFOR involucró inmediatamente al consultor con otros dos eventos de importancia para el proyecto a nivel general:

1. La disolución de la oficina pública forestal (el Centro de Desarrollo Forestal - CDF) en Santa Cruz como parte de la política nacional de eliminación de dichas oficinas regionales.
2. La elaboración del borrador de la versión del Senado de la ley forestal.

Por consiguiente, la consultoría fue reorientada hacia una contribución a dichos eventos de la siguiente manera:

B1. Medidas para Mitigar Situaciones Críticas que Afectan los Objetivos de BOLFOR y el Sector Forestal Boliviano en General

- C Colaboración al auditor del gobierno regional y el grupo asesor nominado para la reestructuración de la oficina forestal regional, mediante la preparación para las audiencias convocadas por el gobierno departamental.
- C Elaboración de criterios objetivos, en colaboración con el equipo de BOLFOR, para la evaluación del borrador de legislación forestal propuesto por el Senado (Anexo A).
- C Participación, en colaboración con el equipo de BOLFOR, en el avance de trabajo

del borrador de la versión del Senado de la nueva ley forestal (sesiones de grupo con la Comisión del Senado, llevadas a cabo en La Paz).

C Organización y conducción de un taller para la presentación y mejora de la versión del Senado de la nueva ley forestal (con el equipo de BOLFORD) (Anexo B).

C En base al taller, contribución al equipo de BOLFORD para la elaboración de un informe sobre el proceso legislativo y recomendaciones para la revisión a nivel gubernamental ejecutivo.

B2. Preparación de un Esquema de Desarrollo Organizativo para su Aplicación Posterior a la Aprobación de la Ley Forestal y para la Creación de Nuevas Oficinas Forestales Regionales o Locales

C Formulación y presentación de un flujograma ("El Sector Forestal Boliviano - Una Organización de Aprendizaje") que ilustra la relación ideal entre el gobierno y las concesiones forestales, con el fin de facilitar el diálogo sobre funciones institucionales y el diseño de estatutos de organización.

C Preparación de un esquema general de capacitación para el desarrollo de organizaciones que acompañe a la creación de nuevas entidades públicas forestales o a la reglamentación de la propuesta de ley forestal (Anexo C), utilizando una técnica de aprendizaje en colaboración llamada "sinergogía" (Anexo D).

B3. Colaboración al Desarrollo Organizativo de BOLFORD

C Presentación de un modelo teórico para la comprensión de organizaciones en general (Anexo E) y listado de posibles contribuciones de especialistas institucionales al Proyecto BOLFORD (Anexo F).

C Presentación de un análisis resumido de elementos institucionales actualmente observados en la organización de BOLFORD, con el fin de ilustrar el mencionado modelo teórico.

C Como aplicación práctica, se priorizaron los problemas que encara actualmente el sector forestal público.

C Contribución a la biblioteca de BOLFORD con material bibliográfico sobre desarrollo organizativo.

- C Interacción informal y conversaciones con el personal de BOLFOR, particularmente sobre temas y problemas relacionados con el desarrollo organizativo del proyecto.

SECCION II
DIAGNOSTICO Y RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO
ORGANIZATIVO DEL SECTOR FORESTAL PUBLICO

A. Diagnóstico del Clima Institucional en General

A continuación se presenta un diagnóstico de la situación del desarrollo institucional del sector forestal público boliviano a inicios del año 1996. El informe está basado en entrevistas informales y material anecdótico recolectado en Santa Cruz y La Paz en el mes de febrero. En éste se intenta responder preguntas sobre cuáles son, actualmente, las situaciones ideal y real del sector. El diagnóstico luego sintetiza estas diferencias en un enunciado de problemas para orientar actividades futuras de desarrollo organizativo.

A1.)Cuál sería el Ideal para el Desarrollo Institucional del Sector Forestal Público en este Momento?

- C La pronta aprobación de la propuesta de ley forestal.
- C Que los nueve criterios elaborados por BOLFOR (Anexo 1) estén adecuadamente cubiertos por la nueva ley.
- C Que el reglamento de la nueva ley siga inmediatamente a la aprobación de ésta.
- C Que las instituciones responsables se aseguren de que el proceso para la pronta aprobación del reglamento o para cualquier otro paso hacia la institucionalización, sea considerablemente mejor que el proceso utilizado para la elaboración y aprobación de la ley.
- C Que las instituciones ratificadas o creadas por la ley traten y resuelvan los problemas de corrupción.
- C Que los nuevos marcos institucionales para los niveles nacional, departamental y municipal estén enfocados en funciones dinámicas y no sólo en reglamentos organizativos estáticos.
- C Que los nuevos reglamentos y funciones organizativos reflejen de forma más eficiente el flujo de retroalimentación y evaluación dentro y entre organizaciones, en vez de reflejar preocupaciones sobre cuotas de poder.

A2.)Cuál es la Situación Institucional Actual del Sector Forestal Público?

A2a. Planificación

Teóricamente, los planificadores en Bolivia están comprometidas con un proceso racional de planificación para resolver problemas y disminuir incertidumbres. El hecho de que el proceso racional de planificación no haya logrado grandes avances, no disminuye el compromiso de los planificadores con el proceso¹. Enfrentados con el fracaso, éstos parecen llegar a la conclusión de que lo que se necesita es aún más racionalidad, incluyendo, si fuera posible, planificación de sistemas e investigación computarizada de operaciones².

Existen tres formas de planificación y reestructuración institucional:

- < mediante el cambio paulatino
- < mediante el cambio revolucionario
- < mediante la reforma estratégica

En la práctica, ninguna de estas tres formas parece haber sido seguida en el sector forestal a pesar del compromiso teórico boliviano con la planificación racional. La única excepción tal vez la constituye la aplicación de un plan de cambio radical: la eliminación del CDF. El problema radica en que, el momento en que se inicia una revolución, la contra-revolución nace simultáneamente. A menos que se aplique durante la transición una reforma estratégica en lugar de una serie de despidos, existe la posibilidad de que los ex-empleados perjudicados por la reestructuración se desquiten de alguna forma.

Otros impedimentos a los planes "racionales" para la nueva institucionalización incluyen las relaciones tensas y los conflictos entre las varias organizaciones, como por ejemplo:

- < el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) y el Ministerio de Desarrollo Económico (MDE)
- < las Prefecturas y las Alcaldías
- < los Ministerios y las Superintendencias
- < La Paz (collas) y Santa Cruz (cambas)

¹Las críticas del modelo racional de toma de decisiones no son algo nuevo. Sobre este tema se puede consultar el trabajo de GARNER, B.B. y MOORE, D.G. Human Relations in Industry: Organization and Administrative Behavior. 4 ed. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, 1964. 479 p.

²Por ejemplo, la principal recomendación de la empresa consultora contratada por BOLFOR para sugerir formas de desarrollar las instituciones forestales bolivianas es: "tecnificar" las entidades.

- < el sector forestal privado (madereros) y el gobierno
- < mandatos de la ley y mandatos de otras leyes

Estos conflictos se basan en modelos tradicionales de autoridad (luchas de poder y luchas sobre quién tiene la razón), en lugar de adoptar modelos modernos de autoridad y respuesta dedicados a la búsqueda de soluciones.

A2b. Problemas de Corrupción

Aun si los planificadores, con las mejores intenciones, logran estructurar y planificar sinérgicamente el sector forestal público, la amenaza de la corrupción y el nepotismo se cierne sobre éste. Los intereses económicos legítimos e ilegítimos - los grupos que no desean ser obstaculizados por ésta - han impedido su aprobación e influido en su contenido.

A2c. Incertidumbres Externas

La incertidumbre económica, social y política del país se opone en general al crecimiento institucional. El sector forestal público no es la excepción a la regla. El impacto causado por la incertidumbre externa no puede anticiparse y solucionarse, a nivel del Proyecto o por otras instituciones y organizaciones del área forestal. Estos problemas incluyen:

- < problemas generales de liderazgo
- < falta de claridad a nivel nacional en cuanto a títulos de propiedad y manejos de tierras en general
- < demoras políticas en la aprobación de la nueva ley forestal
- < falta de experiencia, a pesar de las buenas intenciones, en lo referente a las leyes de descentralización y participación popular
- < fragilidad política de un gobierno en transición hacia la democracia

A3. Enunciado de Problemas de la Consultoría Realizada para BOLFOR sobre Desarrollo Institucional, en Base a la Comparación entre Situaciones Ideales y Reales

El futuro del desarrollo institucional del sector forestal boliviano encara un serio problema de reorganización institucional dentro de su componente público. Mientras se encuentran a la espera de la retrasada aprobación de la nueva ley, las instituciones y organizaciones del sector público están involucradas en conflictos internos, agravados por la corrupción que se cierne sobre la nueva ley. La corrupción y el nepotismo parecen ser causa de la obstrucción de hasta las mejores intenciones políticas. La incertidumbre general en cuanto al curso del país y al liderazgo incrementan estos problemas. Todos estos factores se oponen a la planificación racional, la cual parece gozar de especial preferencia en el país.

Entre los aspectos positivos, Bolivia cuenta con un Presidente con buenas intenciones, así como con un Presidente de la Comisión del Senado para la Ley Forestal y otras personas quienes tienen toda la intención de producir una buena ley forestal y desean participar directamente en su formulación y aprobación. Bolivia cuenta con excelentes recursos forestales apropiados para el

uso económico y una buena parte de sus tierras forestales se encuentran relativamente inexploradas. Las presiones nacionales e internacionales aumentan sus demandas para que los sectores público y privado del país manejen los bosques de acuerdo a principios de manejo sostenible. El Proyecto BOLFOP se encuentra en proceso de desarrollo de una base técnica para dicha sostenibilidad, en particular para el Departamento de Santa Cruz.

Con o sin la nueva ley forestal, las prácticas derrochadoras de la dinámica actual de oferta y demanda de productos forestales bolivianos probablemente continuarán. La atmósfera actual de mala organización (conflicto) del sector forestal público sólo sirve para agravar dicho impacto. Este mismo conflicto - la atmósfera real organizativa de las instituciones de sector público - ha contaminado el avance de la nueva ley forestal y se corre el riesgo de producir un instrumento legal inferior.

Quizás el consultor institucional que trate de revertir esta situación, en lugar de empezar de cero debería aceptar el hecho del que el contenido general de la ley ya está definido. Más bien se deberá tratar de perfeccionar los pequeños detalles institucionales, si los hay, que queden aún por decidir, evitar daños excesivos una vez aprobada la ley (por ejemplo, mitigar el proceso de liquidación del CDF) y continuar colaborando en aquellos pasos importantes para la institucionalización forestal de Bolivia.

Siguiendo estos pasos, existe la posibilidad de ejercer cierta influencia para el uso de un proceso mejor que el utilizado hasta ahora. Como resultado de su aplicación, planificada estratégicamente, se podrá contribuir enormemente a la optimización del desarrollo del programa forestal en Bolivia.

B. Diagnóstico de la Situación Institucional Específica de la Nueva Ley Forestal

A continuación se incluye el resumen ejecutivo preparado por BOLFOP después del Taller para la Revisión del Borrador Substituto de la Comisión del Senado para la Nueva Ley Forestal.

La situación actual de las propuestas de la nueva Ley Forestal es tensa, incluyendo el borrador sustitutivo al proyecto de la Comisión de Agricultura, Cuencas y Medio Ambiente del Honorable Senado Nacional. A pesar de que este borrador se asemeja a las otras dos propuestas (de la Cámara de Diputados y de los técnicos del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente) aún se encuentran en conflicto los miembros de estas instituciones.

Existe poco diálogo productivo entre las partes. Parte del problema parece estar en que el gobierno no convocó a un proceso amplio donde todas las partes interesadas hubieran formulado juntas un marco ideal y creado una estructura de objetivos para la política nacional forestal.

Otro problema que siembra desconfianza entre los tres grupos es la omnipresencia de la corrupción. Aún si los arquitectos de la ley consiguieron aliar sus esfuerzos, todavía se vislumbra la amenaza de que la corrupción y el nepotismo socaven los planes.

El taller realizado en La Paz, durante los días 14 y 15 de febrero de 1996, contó con la participación de siete senadores, siete diputados y seis miembros del Poder Ejecutivo, cada grupo formando un equipo. Estuvieron presentes también seis observadores. Después de una explicación inicial de la propuesta sustitutiva y de discusiones en grupos, cada equipo presentó en plenaria cinco dudas sobre la propuesta para ser aclaradas por un "panel" de cinco especialistas.

Inmediatamente quedó claro que existía bastante conflicto entre los equipos, y en algunos casos, entre individuos. El nivel de tensión entre los tres equipos fue sorprendente, considerando las pocas diferencias detectadas en las tres versiones de las propuestas.

En razón de estas tensiones, se decidió en plenaria la reorganización de los tres equipos en sólo dos, mezclando senadores, diputados y miembros del Poder Ejecutivo. Como tarea, se solicitaron cinco sugerencias de cada grupo para mejorar la propuesta.

Esta sesión de trabajo, del segundo día, fue mucho más tranquila y productiva que la anterior. En ese preciso momento de auto-reflexión y cambio de comportamiento, el taller parecía haber logrado sinergia de trabajo entre las partes.

El Cuadro 1 clasifica los 25 comentarios o indicaciones de problemas presentados por los equipos sobre la propuesta. De acuerdo con su contenido, los comentarios fueron clasificados en cuatro tópicos o problemas: conceptual, legislativo-político, socio-económico e institucional.

Cabe señalar que existe la posibilidad de mantener la cultura organizativa de colaboración que se logró durante algunos minutos del segundo día. Sin embargo, a juzgar por los tres ejemplos siguientes, observados en la prensa, de reacciones al taller y a la demora de la ley, se percibe que ya se diluye la esperanza de tal perfección.

B1. La Reacción de la Cámara Nacional Forestal

Al día siguiente de la conclusión del taller, el periódico "El Día", de Santa Cruz, informaba que "la Cámara Nacional Forestal confía en que el Poder Legislativo apruebe en la presente gestión la nueva Ley Forestal, desconociendo hasta la fecha cualquier reforma que se estuviera haciendo al documento original que fue aprobado en la Cámara de Diputados hace más un año".

Se sobrentiende que tales declaraciones son fruto de tentativas por parte de grupos para fortalecer, por medio de la polarización de las partes, su versión de la propuesta, estimulando así un ambiente belicoso y no productivo de tipo ganar/perder.

B2. La Reacción de un Diputado Participante del Taller

Dos días después del taller, un diputado que participó en el taller reconoció, en el periódico "El Mundo" de Santa Cruz, que el taller logró un avance: "Creo que hemos avanzado en el hecho de aclarar las distintas posiciones que existen, pero lamentablemente no se lograron acuerdos definitivos para la aprobación de la ley". Como posible solución, el mismo diputado aseguró que "solicitará ante el Congreso de la República una solución intermedia antes de la aprobación de la Ley Forestal".

A pesar de que la proposición de una "solución intermedia" parece bien intencionada, corre el siguiente riesgo. En la búsqueda de soluciones apenas viables y no óptimas, las partes en conflicto acaban dividiéndose sin resolver sus problemas. Nadie cambia su opinión y, por eso, no existirá un compromiso para apoyar las soluciones encontradas.

Cuadro 1: Aspectos a ser mejorados en el borrador sustitutivo del proyecto de Ley Forestal, indicados por los participantes del taller del 14 y 15/02/96

Aspecto Criticado	No. de Indicaciones ³	Porcentaje
<i>Conceptual</i>		
. Definiciones básicas	2	8 %
. Filosofías y paradigmas	3	12%
. Maneras de clasificar y manejar tierras	8	32%

	Subtotal:	52%
<i>Legislativo-Político</i>		
. Compatibilidad entre leyes	2	Subtotal: 8%
<i>Socio-Económico</i>		
. Punto de vista empresarial o social del lugar	2	8%
. Establecimiento de los valores del patente	1	4%
. Impacto de la transición a la nueva ley	1	4%

	Subtotal:	16%
<i>Institucional</i>		
. Aclaración de funciones para las instancias	1	4%
. Descentralización versus centralización	3	12%
. Distribución del patente	2	8%

	Subtotal:	24%

	TOTAL:	100%

³ En sesiones realizadas en salas separadas, se solicitó a los equipos participantes del taller, compuestos por senadores, diputados y miembros del Poder Ejecutivo, que elaboren un total de 25 aspectos a ser aclarados o mejorados en la propuesta.

B3. La Reacción del Obispo de un Departamento Productor Forestal

Dos días después del taller, en el periódico cruceño "El Día", el Obispo de Pando: "denuncia que no se aprueba la Ley Forestal por intereses políticos...que entorpecen la aprobación." El prelado añadió que es así como los empresarios consiguen "saquear la flora en el departamento de Pando".

Según este punto de vista, existen estrategias maquiavélicas, concebidas por grupos interesados, para sabotear la nueva ley. Este tipo de reacción promueve una desconfianza general de la población hacia la capacidad del gobierno.

En consideración de todo eso, se hacen las siguientes recomendaciones:

- C Suspender la tramitación de las propuestas hasta establecer un ideal y los objetivos para la política nacional forestal.
- C Resolver de forma más sistemática la clasificación y manejo de las tierras sujetas a la nueva ley, incluyendo tanto aspectos jurídicos como técnicos.
- C Evaluar el costo y los beneficios de adoptar el concepto de cuencas como unidades administrativas de la nueva ley.
- C Reconocer que el rol del marco institucional es describir las funciones institucionales del sector forestal, más como un flujograma que como una jerarquía, de tal forma que todos sepan como contribuir mejor a la organización sin disputas de poder.
- C Asegurar que de ahora en adelante el proyecto de ley sea acompañado por un proceso de desarrollo organizativo para mejorar problemas de liderazgo dentro y entre los grupos responsables.
- C Antes de que desaparezca toda la sensación de sinergia lograda durante el segundo día del taller, crear una comisión inter grupos "ad hoc" para continuar el trabajo.
- C Redactar el anteproyecto con un lenguaje más simple y con menos artículos. Los artículos y disposiciones transitorios deben especificar sólo lo necesario para la posterior reglamentación.

SECCION III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ADICIONALES

1. Como se señala en la introducción del presente documento, tal vez la principal contribución de la presente consultoría fue enfatizar la importancia de un proceso correcto para la conducta organizativa.
2. Si la nueva ley forestal, dado su curso actual, no fuera aprobada, deberá considerarse la posibilidad de retroceder y de aplicar un proceso adecuado de desarrollo organizativo. Una opción sería volver a contratar al grupo ecuatoriano que inició el proceso de consenso en el Parlamento. BOLFOR podría solicitar que éste evalúe el conflicto legislativo actual y luego ayude al cambio de curso entre los actores relevantes.
3. Dos situaciones futuras - una inmediata y la otra aún incierta - presentan oportunidades para establecer un proceso adecuado de fortalecimiento institucional:
 - C Con la disolución de los CDFs regionales, los gobiernos departamentales requieren ayuda para redefinir su papel como participantes del sector forestal público.
 - C Si se aprueba la ley forestal, un reto inmediato a nivel de desarrollo organizativo será la elaboración del reglamento de la ley, en base a la participación e insumos de todos los actores relevantes.
 - C La realización de seminarios de capacitación podría ayudar bastante en ambas situaciones, especialmente si éstos estimulan la participación de los actores. Los seminarios deberán enfatizar el uso eficiente de la retroalimentación y la crítica, para orientar a los actores hacia el logro de metas ideales para el sector forestal público. En el Anexo 3 se presenta una agenda típica para este tipo de evento, diseñada usando la técnica de aprendizaje llamada "sinergogía" (Anexo D).
4. Se debe prestar atención especial al problema de la corrupción. La cuestión es ciertamente más seria que el epíteto enmarcado en las oficinas del CDF en Santa Cruz, que dice: "La corrupción es propia del flojo y sinvergüenza, inducida por su cerebro mal nutrido". Otra actitud común, que supone que las inspecciones y el control riguroso resolverán el problema por sí solos, también debe ser examinada. El tratar la corrupción como a la expresión externa de una cultura organizativa basada en el oportunismo y la conveniencia podría aclarar las soluciones.

ANEXO A

CRITERIOS PARA LA EVALUACION INSTITUCIONAL DE PROPUESTAS ALTERNATIVAS EN BASE A LA NUEVA LEY FORESTAL

Los siguientes criterios de evaluación fueron elaborados por el grupo de trabajo de BOLFOR, con el propósito de verificar puntos potenciales para la optimización en versiones de la nueva Ley Forestal.

Los criterios fueron clasificados en niveles de primera y segunda prioridad, de acuerdo con su relevancia para la garantía del cumplimiento de los objetivos de la nueva ley, en concordancia con las leyes vigentes.

De primera prioridad:

-)Cumple la misión institucional que le demandan las leyes?
-)Es eficiente el funcionamiento de la estructura en términos de la relación costo/beneficio?
(sin duplicación o exceso de funciones)
-)Establece garantías contra la corrupción?
-)Existirán contrapesos de poder entre las instancias?
-)Permite el cumplimiento de la normatividad?
-)Promueve la receptividad local?
-)Será efectivo para lograr los resultados esperados (el impacto global real) para el beneficio del País?

De segunda prioridad:

-)Permite suficiente cobertura geográfica?
-)Hay especificidad suficiente para una posterior reglamentación?

ANEXO B

TALLER DE REVISIÓN DEL BORRADOR SUSTITUTIVO AL PROYECTO DE LEY FORESTAL

FECHA: 14 - 15 de Febrero de 1996

LUGAR: La Paz, Restaurante Viena

OBJETIVO: Analizar la mejor forma de perfeccionar la propuesta sustitutiva de la Comisión de Agricultura, Cuencas y Medio Ambiente del Honorable Senado Nacional al proyecto de Ley Forestal.

HORARIO

Primer Día

08:30 - 09:20 Inauguración: Lic. Moisés Jarmuz - Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

09:20 - 09:30 Metodología del Taller

I PARTE. Exposición

09:30 - 10:20 Explicación de la propuesta

10:20 - 10:40 Intermedio-Refrigerio

II PARTE. Aclaración sobre la propuesta

10:40 - 11:00 Instrucciones

11:00 - 12:30 Trabajo en equipos

ALMUERZO 12:30 - 13:30

13:30 - 15:00 Sesión de preguntas al "Panel"

Segundo Día

III PARTE. Críticas y sugerencias sobre la propuesta

08:30 - 09:10 Instrucciones

09:10 - 09:30 Definición de criterios de evaluación

09:30 - 11:00 Trabajo en equipos

11:00 - 11:20 Intermedio-Refrigerio

11:20 - 12:30 Presentación del trabajo de los equipos en sesión plenaria

ALMUERZO 12:30 - 13:30

13:30 - 14:30 Continuación de la plenaria

14:30 - 15:00 Clausura y evaluación del taller

Consultas Adicionales sobre el Evento: Teléfono 319712 (Proyecto BOLFOR)

ANEXO C

EJEMPLO PARA UN TALLER SOBRE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SECTOR FORESTAL

PROPUESTA

FECHAS

Sesión en La Paz:

Sesión en Santa Cruz:

OBJETIVOS

1. Analizar la forma de operativizar la Nueva Ley Forestal a nivel nacional y regional, para que su institucionalización cumpla plenamente con la misión institucional que le demandan las leyes.
2. Desarrollar el concepto de marco institucional para la Nueva Ley Forestal.
3. Aprender técnicas de trabajo en equipo, como fundamento de aprendizaje para los miembros de las organizaciones forestales y para iniciar una nueva cultura organizativa para el Sector Forestal Público Boliviano.

METODO

Este taller introducirá y utilizará el concepto de "sinergogía". Este es un método basado en la colaboración entre personas, para encontrar soluciones a través de trabajo en pequeños equipos, los cuales siguen una estructura de tareas preparada por un especialista.

HORARIO

Primer Día

Introducción

I Parte. Desarrollo de valores sobre el nuevo marco institucional para el Sector Forestal Público Boliviano: ejercicio individual y en equipo sobre la situación ideal del marco para la Nueva Ley Forestal.

II Parte. Como armonizar las políticas de participación pública y descentralización con la Nueva Ley Forestal.

- Presentación sobre el problema.
- Discusión.

III Parte. Modelos para la optimización de la toma de decisiones sobre alternativas.

- C Estilos de liderazgo: ejercicio individual y en equipo para jerarquizar siete estilos, seguido por una evaluación del desempeño del equipo.
- C Presentación sobre nuevos paradigmas para analizar modelos de participación y descentralización.
- C Relaciones entre organizaciones: ejercicio individual y en grupo sobre lectura de texto, seguido por una evaluación del desempeño del equipo.

Segundo Día

IV Parte. Tarea sobre un ejemplo concreto del problema de la institucionalización de la Nueva Ley Forestal.

- C Presentación sobre la búsqueda de la mejor solución en el caso de la concesión forestal.
- C Trabajo en equipo para describir las funciones institucionales necesarias para una concesión forestal.
- C Presentación y discusión sobre los resultados de la tarea.

V Parte. Desarrollo de valores sobre la diferencia entre el rol ideal y la situación real del nuevo marco institucional planificado para el Sector Público Forestal Boliviano.

- C Ejercicio individual y en grupo.
- C Presentación de resultados y discusión.

Clausura y evaluación del taller

Horario: Sesión de mañana 9:00 - 12:30
 Almuerzo 12:30 - 13:30
 Sesión de tarde 13:30 - 18:00

Intervalos de mañana y tarde: 15 minutos cada uno

Lugar:

Instructor:

La puntualidad en todas las sesiones es de extrema importancia para el éxito del taller.

ANEXO D

) QUÉ ES LA SINERGOGÍA?

MOUTON Y BLAKE¹ definen la *Sinergogía* como un entrenamiento colectivo, mediante el cual los miembros de pequeños equipos aprenden por medio de interacciones estructuradas por un especialista. La sinergogía es una alternativa que podría ser mejor comprendida cuando se compara con las ventajas y las limitaciones de otros métodos comunes de enseñanza:

- No es *pedagogía*, en la cual el especialista demuestra, en el pizarrón o por medio de ayudas audiovisuales su conocimiento y el alumno absorbe, de forma pasiva, el contenido y lo copia en su cuaderno y, de vez en cuando, hace preguntas. La pedagogía tiene el problema de la pasividad y apatía del alumno o su plena resistencia a la autoridad del profesor.

- No es *andragogía*, en la cual el especialista sirve apenas como facilitador o elemento catalizador en discusiones dirigidas por los propios alumnos. En la andragogía, cada discusión es única y puede ser difícil repetirla en otra ocasión. La falta de estandarización dificulta la repetición de la experiencia para otros turnos.

La sinergogía usa cuatro modelos para transmitir distintas formas de aprendizaje:

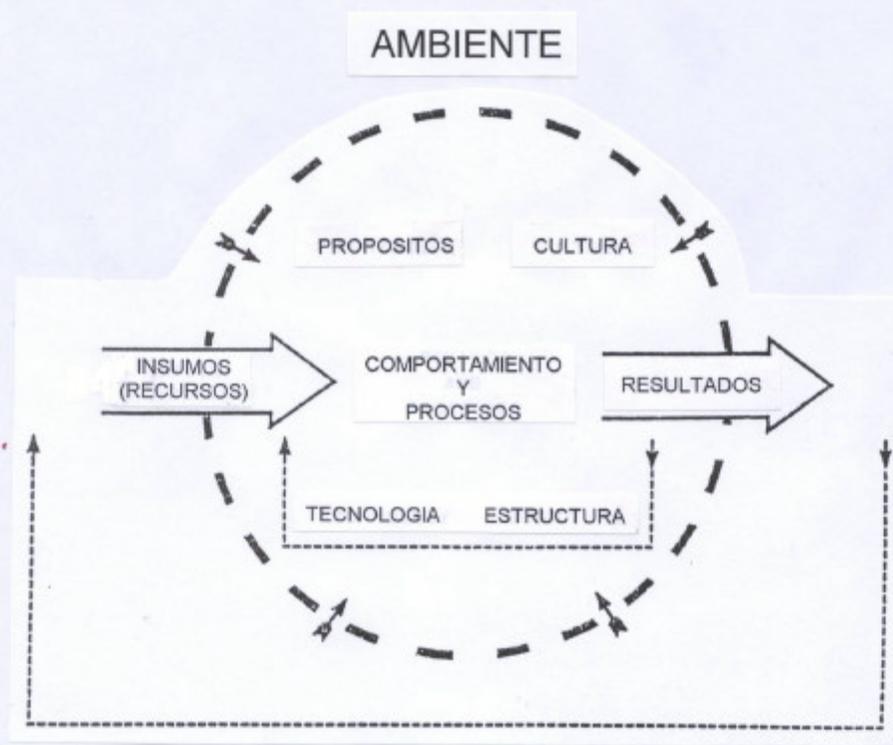
a) *Modelo de "Aclaración de Actitudes"*. Motiva la búsqueda de las actitudes que sustentan el comportamiento individual y grupal. Además, permite a los participantes hacer una evaluación de su manera personal de pensar y les ayuda a responder con eficacia a sus propios valores, sentimientos y opiniones.

b) *Modelo de "Equipos Efectivos"*. Este modelo reconoce que dos o más cabezas aprenden mejor que una sola, en la comprensión de hechos, datos, lógica y generalizaciones.

c) *Modelo de "Instructores en Equipos"*. Usando este modelo, el especialista puede dividir las materia de gran extensión en capítulos. Cada alumno asume la responsabilidad de aprender la parte asignada de la materia y enseñarla a los otros miembros de su equipo. Por medio de esa secuencia de presentaciones, todos consiguen obtener una visión global del asunto.

d) *Modelo de "Perfeccionamiento de Habilidades"*. En este modelo, el grupo establece criterios de evaluación para criticar y mejorar la habilidad individual y grupal para realizar tareas prácticas.

¹ MOUTON, Jane S. & BLAKE, Robert R. Synergogy: a new strategy for education, training, and development. San Francisco, Jossey-Bass, 1984. 188 p.



La línea punteada muestra la dirección de la retroalimentación

MODELO PARA EL ANALISIS DE DESARROLLO ORGANIZATIVO DE UNA INSTITUCION

(Fuente: Harrison, M.I. Diagnosing Organizations. Newbury Park, Ca, Sage, 1987. 160p.)

MODELO PARA EL ANALISIS DE DESARROLLO ORGANIZATIVO
DE UNA INSTITUCION

(Fuente: Harrison, M.I. Diagnosing Organizations. Newbury Park, Ca, Sage, 1987. 160p.)

ANEXO F

NIVELES POTENCIALES (METAS) DE INTERVENCION PARA EL DESARROLLO ORGANIZATIVO FIJADOS POR EL ESPECIALISTA INSTITUCIONAL

Intervención en cuanto a Miembros - cambio o selección de capacidad, actitudes y valores individuales a través de programas de capacitación y cursos; programas de reclutamiento, selección y ubicación de personal, manejo de stress y salud.

Intervención en cuanto a Conducta y Procesos - cambio de procesos de interacción, tales como toma de decisiones, liderazgo y comunicación mediante capacitación, formación de equipos, desarrollo de relaciones entre equipos u organizaciones (incluyendo resolución de conflictos); uso de crítica en base a datos de desempeño para autodiagnósticos y planificación de acciones.

Intervención en cuanto a Estructuras de Organización y Tecnologías - rediseño de funciones, procedimientos administrativos, mecanismos de recompensa, división del trabajo, mecanismos de coordinación; introducción de nuevos procedimientos de trabajo (ej. uso de "facilitadores" para la extensión sobre manejo forestal en lugar de entregar paquetes técnicos "cerrados").

Intervención en cuanto a Metas de Organización, Estrategias y Culturas - promover la aclaración de objetivos y metas y la formulación de estrategias para tratar condiciones externas (tales como mercados y políticas gubernamentales) a través de talleres y ejercicios; cambio de la cultura organizativa (valores, normas, filosofía) de acuerdo a estrategias y a condiciones ambientales.