

### 3. Elaboración de la política en un entorno dinámico

Una [política] es comparable a una receta: puede formularse anticipadamente o surgir en respuesta a los acontecimientos.

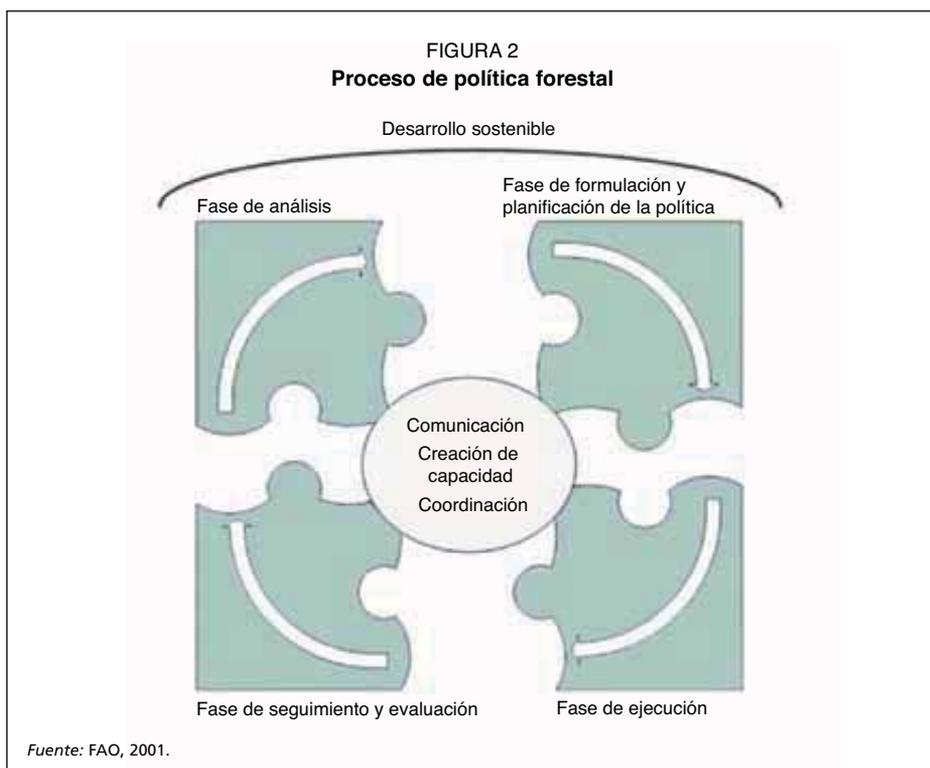
Gane, 2007

Algunos ven en la elaboración de la política una forma racional de planificación; otros consideran esa labor como el producto de las negociaciones y decisiones de los diferentes responsables de las políticas. En realidad, la elaboración de la política y su posterior formulación son a menudo etapas no estructuradas que comprenden varios estratos que se disimulan detrás de la fachada de un proceso correctamente planificado y ejecutado. De hecho, muchas decisiones pertinentes en materia de política se adoptan fuera del proceso oficial; esto puede dar la impresión de que las políticas son «cosas que ocurren» y que pocas veces son ejecutadas tal y como habían sido planificadas.

Dado que raramente un país elabora o formula sus políticas a partir de cero, puede ser útil conceptualizar el proceso relacionado con la política forestal como una secuencia circular de los siguientes acontecimientos: examen de la ordenación y la administración forestales → elaboración y formulación de la política → ejecución → evaluación → reformulación. El proceso relativo al PFN se basa en una noción similar (véase la Figura 2).

Casi siempre, la elaboración de una declaración oficial de política forestal surge de la necesidad o del deseo de mejorar la política en vigor —tenga esta forma escrita o consista en directrices implícitas— debido a cambios abruptos o a modificaciones paulatinas que se producen en un contexto más amplio. Aunque desde el punto de vista conceptual resulta menos claro, es evidente que en la realidad el proceso puede iniciarse en cualquier punto del círculo conceptual. El deseo de elaborar o revisar una política puede surgir durante la etapa de ejecución, después de la realización de un examen o cuando la política ya ha sido formulada casi por completo, por ejemplo tras la llegada al poder de un nuevo gobierno que cambia las políticas de sus predecesores. Además, las actividades que se llevan a cabo en distintos momentos del proceso están interconectadas de varias formas: pueden verificarse paralelamente o tener lugar durante cualquiera de las cuatro fases. En otras palabras, el esquema cuádruple, pese a ser una simplificación de lo que ocurre en la práctica, sirve para estructurar y facilitar el trabajo que se debe llevar a cabo.

**El desarrollo y ajuste de una política forestal es un proceso que no conoce ni punto de inicio ni punto final.**



La formulación de la política es un proceso iterativo, y es importante que sea vista en esta luz por dos razones. En primer lugar, en un proceso iterativo es más fácil tener en cuenta las experiencias y lecciones extraídas y mejorar la coordinación. En segundo lugar, un proceso iterativo favorece el mantenimiento de un diálogo sobre la política y su ejecución después de la conclusión del proceso de elaboración de la política oficial. El diálogo continuo y el establecimiento de una plataforma para ese fin suelen ser componentes esenciales de la ejecución dado que muchos detalles concretos relacionados con la puesta en práctica de la política forestal nacional deben analizarse y negociarse una vez que esta ha sido aprobada. Además, los mecanismos establecidos para el diálogo facilitan el aprendizaje de las varias lecciones y experiencias extraídas de la ejecución de las políticas acordadas y la coordinación de la planificación posterior.

### ¿QUÉ HA CAMBIADO EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS?

#### **Con la participación, la pertinencia, aceptación y eficacia de las políticas son mayores**

Para una aplicación eficaz de las políticas y los procesos normativos es indispensable que exista, antes que nada, sinergia entre el Estado y los ciudadanos. Aunque la administración forestal nacional puede ser la fuente principal de especialización técnica para una ordenación que permita obtener de los bosques distintos bienes y servicios, no es necesariamente la mejor defensora de los anhelos o exigencias de la sociedad en relación con los bosques. El equilibrio de intereses contrapuestos suele

ser más un asunto político que técnico, y una de las principales enseñanzas que la FAO ha extraído de la asistencia prestada a los países en materia de políticas es que la importancia de las cuestiones que no son técnicas, así como del conocimiento y las capacidades, suelen ser infravalorada (FAO, 2008).

La experiencia ha demostrado que el proceso de elaboración de una política forestal nacional debe ser iniciado y conducido por el propio país, y no por agentes externos o asociados. Asimismo, es preciso tomar medidas para que en este proceso haya suficiente participación a nivel nacional y subregional. Aunque sería posible formular una política sólida y técnicamente racional sin la intervención de las partes interesadas, su participación es indispensable para que la política satisfaga las necesidades de la sociedad. Los enfoques que se adoptaban en el pasado han enseñado que resulta difícil aplicar una política cuando la opinión de las personas afectadas por las decisiones no se toma en consideración y las negociaciones destinadas a dar cabida a los intereses contrapuestos tienen lugar en ausencia de quienes los representan. Ambas condiciones son esenciales para que la política cuente con una amplia base de apoyo en virtud de la cual será posible superar los desafíos que plantea su aplicación, aun si el proceso de ejecución parece durar demasiado, es costoso y resulta difícil de controlar en un principio. En muchos países los procesos relacionados con los PFN y las plataformas de debate forestal sirven para reforzar la participación en las fases de elaboración y formulación de la política. Los PFN son una oportunidad para que las partes con intereses, objetivos y opiniones diferentes entablen discusiones y negociaciones, conozcan mejor los puntos de vista de los demás y lleguen a un consenso o a compromisos, pacten acuerdos o barajen sus transitorias discrepancias. Los PFN representan también un mecanismo de confrontación constructiva, una válvula de escape para expresar motivos de queja y una plataforma de comunicación para hacer frente a los malentendidos y evitar así posibles conflictos.

Los procesos de política forestal tienen por objeto elaborar y aplicar políticas que se consideran de propiedad común y disponen de un amplio apoyo porque involucran a una gran variedad de interesados tanto de dentro como de fuera del sector forestal.

### **La aplicación de la política entendida como una responsabilidad compartida**

Si la política forestal consiste en un acuerdo entre el gobierno y las partes interesadas, el gobierno central no necesita conseguir por sí solo las metas declaradas pero debe asegurar que dichas metas sean puestas en ejecución, según corresponda, por las administraciones descentralizadas o por otros sujetos tales como el sector privado, las organizaciones forestales comunitarias, los agricultores, los pueblos indígenas, las ONG y la sociedad civil. Así, las autoridades centrales están encontrando nuevas vías para coordinar las acciones entre los distintos sectores una vez instaurada la descentralización y para colaborar con las partes interesadas.

La diversidad de las partes interesadas públicas y privadas que intervienen en la aplicación de la política requiere una división explícita de responsabilidades

entre los diferentes órganos de gobierno y las entidades a las que estas partes pertenecen. Asimismo, es necesaria una coordinación y colaboración más intensa entre los funcionarios públicos en sectores y niveles administrativos diferentes. Estos aspectos cobran mayor importancia en los países que están avanzando hacia la descentralización y la transferencia de competencias y en los cuales, las responsabilidades de ejecución recaen en varios niveles de gobierno. Igualmente importante es que los organismos públicos dispongan de metas, estructuras y capacidades que les permitan cumplir este mandato.

En un ámbito convencional de política y acuerdos institucionales, los gobiernos tienden a llevar a cabo las tareas de ejecución en función de reglamentos, controles y otras medidas de supervisión. Ahora bien, este enfoque suele ser incompatible con el deseo y la necesidad de implicar a las partes interesadas, por ejemplo, pequeños cultivadores de árboles u ONG. También se ha comprobado que las solas medidas de mando y control son ineficaces para la ordenación de las zonas valiosas que están bajo protección. En los últimos decenios se ha ido recurriendo a nuevos instrumentos tales como los acuerdos voluntarios, las asociaciones entre el sector público y el privado y enfoques basados en el mercado. Estos instrumentos no sólo encierran el potencial de aumentar la eficacia de la ejecución sino que, a veces, contribuyen también a evitar la marginación de las administraciones forestales estatales.

### **Mecanismos para un diálogo continuo y para la realización de ajustes periódicos**

Los cambios en el contexto en el que se usan y ordenan los bosques y los árboles exigen enmiendas periódicas de la política forestal nacional y acuerdos de ejecución (véase el Recuadro 3). Así como una política *de facto* tiende a evolucionar en función de un conjunto de circunstancias cambiantes, las políticas oficiales deben ser objeto de procedimientos periódicos de adaptación. Dado

**Un diálogo forestal continuo es indispensable para elaborar, aplicar, revisar y adaptar las políticas y darles coherencia a lo largo del tiempo.**

que la política oficial está inserta en el quehacer político y está sujeta a los ciclos electorales y a los cambios de gobierno, un nuevo gobierno podría emprender revisiones mucho antes de lo previsto inicialmente. Con el propósito de mantener el proceso de la política forestal y adaptarlo a las circunstancias cambiantes, muchos países han establecido plataformas relacionadas con la política forestal nacional, foros forestales o mecanismos similares. Gracias a ellos se promueve la comunicación y coordinación entre las distintas partes interesadas, se da respuesta a los problemas emergentes y se integran las experiencias o las nuevas iniciativas en materia de adaptación normativa.

### **CÓMO SABER CUÁNDO RESULTA NECESARIO Y POSIBLE INTRODUCIR CAMBIOS**

No todos los cambios que afectan a los bosques o a su ordenación hacen necesario dictar una nueva política forestal o enmendar la política en vigor. Sin embargo, a veces las políticas se deben revisar a fin de dar una orientación

### RECUADRO 3 Evolución de la política forestal en Bhután

Bhután aprobó su primera política forestal oficial en 1974 tras la promulgación de la Ley forestal de 1969 que confería al Estado la propiedad de todos los bosques del país. La política contenía disposiciones relativas a los bosques y la conservación de la vida silvestre, la forestación, la evaluación de los recursos y su aprovechamiento. El texto estipulaba, asimismo, que la cubierta forestal debía satisfacer un objetivo mínimo del 60 por ciento.

La política diseñada en 1990 tenía como objetivo primordial la conservación ambiental, considerada como condición indispensable para la ulterior obtención de beneficios económicos. Sin embargo, el texto disponía que los hogares de las zonas rurales debían recibir un suministro continuo de madera. Pese al intento de equilibrar la conservación con la utilización sostenible, la ejecución tendió a concentrarse en la conservación y la protección.

Con la revisión de la política nacional en 1999 se hizo mayor hincapié en la comercialización de la madera y la fijación de precios, en el suministro de madera a precios subvencionados para la construcción de viviendas rurales y en la silvicultura comunitaria y social. En el último decenio se ha registrado un cambio en el orden de importancia de los objetivos, optándose por un enfoque de ordenación forestal más descentralizado y centrado en las personas, y encaminado a la reducción de la pobreza.

La política forestal de 2009 responde a la necesidad, cada vez más acuciante, de un enfoque más amplio y equilibrado de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza, en el que la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad, por ejemplo, figuran como metas destacadas. La política ofrece un marco para abordar tanto la conservación como el uso sostenible en los ámbitos de la silvicultura comunitaria, la ordenación de las cuencas hidrográficas, los productos forestales madereros y no madereros y el manejo del ganado. La política también proporciona medios coherentes para aplicar las leyes relativas a los recursos naturales del país.

*Fuente:* Don Gilmour, comunicación personal.

eficaz a las decisiones operativas. En los últimos 20 años, las sociedades han experimentado cambios cada vez más rápidos respecto a asuntos tales como el lugar donde vive la población (cada vez más en las ciudades), la forma en que obtiene ingresos y el modo en que se aprovechan los recursos naturales, especialmente los bosques. Las modificaciones en las tendencias sociales y demográficas, además de los cambios en el

Con el tiempo, cualquier sector cuyos vínculos con los problemas clave de la sociedad y con la agenda general de desarrollo del país se hayan debilitado quedará relegado a un lugar subsidiario, perderá poder y tendrá menor capacidad para perseguir sus objetivos.

#### RECUADRO 4

##### Medidas de ajuste de la política forestal adoptadas tras la crisis en la ex República Yugoslava de Macedonia

Al cabo de un decenio de agitación política y tras el abandono de la planificación centralizada que había caracterizado a la ex Yugoslavia, las autoridades de la ex República Yugoslava de Macedonia se percataron de que la normativa que gobernaba los bosques del país necesitaba ser revisada urgentemente. Aunque los recursos forestales estaban por lo general en buenas condiciones, resultó claro que la ordenación forestal era insostenible y que los gastos de los organismos forestales drenaban las finanzas públicas. Era patente que para mejorar la viabilidad de las empresas madereras estatales y entregar a la sociedad bienes y servicios forestales de mejor calidad la reforma de las empresas era especialmente apremiante. Además, el nuevo gobierno procuraba demostrar su anhelo y capacidad de emprender reformas económicas y sociales y de elaborar políticas que facilitarían la aceptación del país como miembro de la Unión Europea.

contexto económico, ambiental, técnico y político, requieren necesariamente que la política sea capaz de responder a las nuevas realidades, riesgos y oportunidades (véanse los Recuadros 4 y 5). Con el tiempo, todo sector que no haga frente a los grandes problemas sociales dentro del ámbito de su mandato, o que no forje lazos estrechos con la agenda de desarrollo nacional, quedará relegado, recibirá menos atención y su poder se verá erosionado, lo que redundará en una menor capacidad de conseguir las metas propuestas. El sector forestal no constituye una excepción a este respecto, y el momento en que es oportuno reforzar los lazos mediante una revisión de la política forestal es el indicador certero de la necesidad de introducir cambios. Estos pueden ser de varia índole y surgir de las nuevas oportunidades que se ofrecen o bien consistir en acciones tendentes a impedir que el sector siga perdiendo pertinencia.

Dado que la elaboración de la política está ligada a las políticas de los partidos y las minorías selectas, es probable que quienes ejercen el poder o que

**A fin de determinar el momento oportuno para dar inicio a los cambios es preciso disponer de capacidad de liderazgo y un buen conocimiento del contexto normativo y de los agentes involucrados.**

quienes deberían estar involucrados en las tareas normativas manifiesten opiniones diferentes acerca de las necesidades, metas, beneficios y riesgos que conlleva emprender esta iniciativa. Ellos deben poder definir el momento oportuno para dar comienzo al proceso, determinar qué

factores lo impulsan y considerar si resulta más conveniente hacer reformas graduales o súbitas. Si bien no existen respuestas sencillas, hay algunos factores que suelen inducir a los gobiernos a contemplar una reforma de política, a saber:

- *Una modificación en las grandes políticas del país o el advenimiento de una administración nueva con prioridades diferentes.* Con frecuencia es un

#### RECUADRO 5

##### Los bosques de Kenya sufren presiones crecientes

En la Política forestal de Kenya de 2007 se observa que desde la anterior declaración autorizada sobre política forestal de 1968 se han verificado cambios sustanciales que han hecho necesario que se promulgase una nueva política forestal (Gobierno de Kenya, 2007):

«Los cambios que han tenido lugar han consistido en un aumento de la población del país y en la intensificación de las actividades forestales... La presión que se ejerce sobre los bosques por efecto del aumento demográfico se traducirá en un incremento de la demanda de productos forestales, servicios y tierras para usos alternativos. La necesidad de conservar el suelo, el agua, los hábitats para la fauna y flora silvestres y la diversidad biológica será aún mayor. Además, desde 1968, la cubierta forestal del país ha registrado una contracción significativa que se ha traducido en una menor captación hídrica, en una reducción de la biodiversidad, en un menor suministro de productos forestales y en la disminución de los hábitats de las especies silvestres. Al mismo tiempo, el sector forestal ha sufrido las repercusiones de los conflictos entre los responsables de la gestión forestal y las comunidades que viven en las adyacencias de los bosques y reclaman el acceso a los recursos forestales. Por consiguiente, para guiar el desarrollo del sector se hace necesario preparar una nueva política forestal. El objetivo general de la política forestal es proporcionar a todos los kenianos unas orientaciones continuas en materia de ordenación forestal sostenible. El Documento de sesión N° 1 de 1968 no daba indicaciones adecuadas para la armonización de las distintas políticas relativas a los recursos. En la presente política se han tenido en cuenta otras normativas en vigor relacionadas con la tierra y el uso de la tierra, la tenencia, la agricultura, la energía, el medio ambiente, la minería, la vida silvestre y el agua. Además, en esta política se hace hincapié en la necesidad de una mayor cooperación y vinculación entre propietarios de recursos, usuarios y planificadores. En la política se incorporan los actuales valores relacionados con los bosques del pueblo keniano y las preocupaciones internacionales. La política representa la voluntad nacional.»

nuevo partido en el poder, los principales encargados de la formulación de políticas o los funcionarios públicos quienes desean revisar y reformar las políticas vigentes.

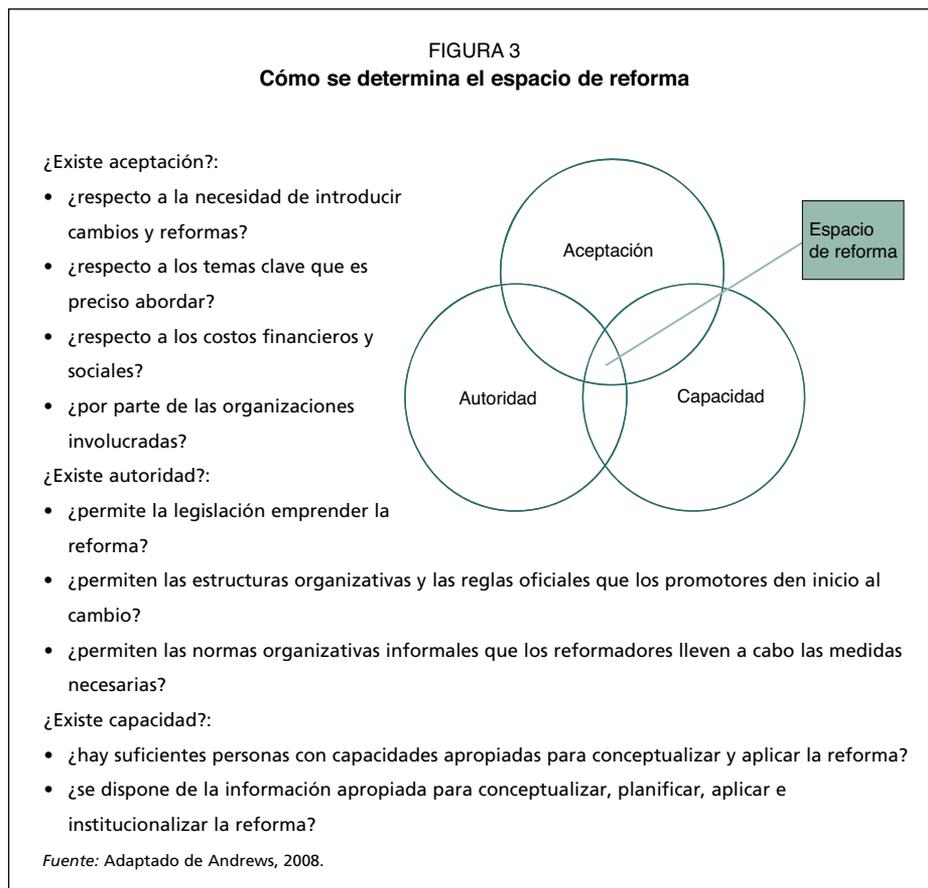
- *Un examen o pruebas anecdóticas que ponen de manifiesto el desfase entre las políticas oficiales y las políticas ad hoc y la realidad sobre el terreno.* La actuación del gobierno puede estar determinada por un examen del sector forestal o de sectores relacionados, una revisión de los estudios de perspectivas nacionales o las expectativas del público. Análogamente, la aplicación general de las políticas puede responder al impulso procedente de los resultados de investigaciones o de proyectos piloto o de demostración.

- *Las crisis naturales tales como inundaciones, la agitación económica o los conflictos relacionados con el uso de los bosques pueden hacer que se preste atención a problemas específicos.* Los cambios también pueden estar impulsados por agrupaciones de interesados —grupos con intereses comunes, redes informales, grupos de presión, medios de comunicación e institutos de investigación— que proponen, por ejemplo, que se prohíba la explotación forestal o la exportación de madera, que se vede la plantación de especies exóticas o que se dé mayor acceso a la población local para recolectar productos forestales no madereros.
- *La amenaza de pérdida de autoridad sobre algunos asuntos.* Entre las cuestiones actuales que pueden hacer necesario reevaluar una política forestal nacional cabe mencionar el cambio climático (reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques), la biodiversidad, los aspectos sociales de la ordenación forestal sostenible (certificación forestal) y la buena gobernanza (por ejemplo, el cumplimiento de la legislación forestal).
- *Los compromisos internacionales y las oportunidades de financiación conexas.* Cabe destacar entre ellos los siguientes: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto, el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosque del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB), el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres.

Un proceso de revisión, desarrollo y formulación de política inicia correctamente cuando sus partidarios saben determinar el momento oportuno para dar comienzo a la iniciativa y logran obtener apoyo suficiente del gobierno y las partes interesadas. La experiencia demuestra que este esfuerzo requiere talento de liderazgo —especialización, autoridad y respeto, capacidad y tenacidad— y que la voluntad política generalmente se refuerza cuando hay una demanda de acción inequívoca y los asuntos prioritarios son pertinentes y despiertan gran interés. Un enfoque que clarifica los elementos que es preciso tener en cuenta al llevar a cabo la reforma y si esta resultará útil es aplicar el concepto de «espacio de reforma» (Andrews, 2008). Con este método se prueba el grado de aceptación, autoridad y capacidad para emprender la reforma (véase la Figura 3).

Una buena comprensión de los puntos en común y de las diferentes opiniones de las partes interesadas, así como de su disposición para llevar a cabo reformas más o menos profundas, son elementos esenciales para evaluar las posibilidades, límites y riesgos que conlleva el inicio de un procedimiento de elaboración de política. Entre los aspectos que hay que examinar están la elección del momento oportuno en relación con los ciclos electorales, el alcance de los problemas, las cuestiones por afrontar, los objetivos, el proceso que es deseable, factible o necesario instaurar, el tipo de política que se espera poner en pie (nueva, actualizada, parcialmente

enmendada) y la forma en que esta podrá ser adoptada. También será necesario efectuar una evaluación realista análoga para solicitar el compromiso del ministro que deberá conducir las acciones y asumir riesgos políticos (véase el Recuadro 6).



#### RECUADRO 6

#### **Hay que estar preparado para dedicar tiempo suficiente a la comprensión del contexto político**

El proceso de desarrollo de política suele fracasar porque las complejas dimensiones sociales y políticas de la conservación y uso de los bosques no han sido adecuadamente entendidas, o porque las expectativas formuladas son poco realistas. Es importante comprender quiénes son los que propugnan un cambio de política y quiénes estiman que dicho cambio no es necesario y por qué. Algunas instancias decisorias pueden desear realizar reformas genuinas, pero otras preferirán sólo hacer cambios superficiales, por ejemplo reorganizar un departamento, absteniéndose de revisar su lógica operativa o su cultura.

Si los procesos oficiales de elaboración de una política forestal se emprenden en el momento oportuno constituyen la oportunidad de reunir en una mesa de debate común a agentes que representan intereses contrapuestos. La voluntad de los grupos de negociar constructivamente depende del modo en que cada grupo concibe los riesgos y costos que representaría o bien mantener una actitud de alejamiento, o bien obtener los beneficios que derivarían de soluciones encontradas conjuntamente. Es por lo tanto importante, desde un principio, entender los problemas, intereses, costos y beneficios que corresponden a las partes clave, así como la influencia, disponibilidad y capacidad negociadora de estas últimas. A veces es más sensato reconsiderar o aplazar la elaboración de una política cuando el ambiente no es propicio o cuando la voluntad política o la capacidad son cuestionables. Si el problema principal es la carencia de capacidad, se recomienda a los países solicitar la asistencia de la FAO u otros organismos.