Índice

Prefacio v
Agradecimiento vi

PARTE I: La función de los arreglos contractuales en la gestión de los bosques públicos 1

1. Introducción 3
1.1 Finalidad 3
1.2 Desafíos en la ordenación de bosques y tierras forestales de propiedad pública 3
1.3 Alcance del estudio 3
1.4 Organización y estructura 4
1.5 Destinatarios 4

2. Arreglos contractuales en el ámbito de la ordenación de tierras forestales públicas 5
2.1 Introducción 5
2.2 Definiciones de arreglos contractuales 5
2.3 Alcance de los acuerdos contractuales 6
2.4 Evolución de los arreglos sobre tenencia y contratos de utilización de recursos 7
2.5 Los arreglos contractuales como instrumentos clave de la política gubernamental 7
2.6 Principales problemas planteados en el pasado en materia de arreglos contractuales 8
2.7 Evolución de las funciones de los arreglos contractuales 9
2.8 Resumen 10
2.9 Bibliografía 11

PARTE II: Condiciones relativas a las concesiones y los contratos en materia de bosques públicos 13

3. Marco de política forestal para el diseño y la administración de contratos 15
3.1 Introducción 15
3.2 El marco de política forestal: finalidades a nivel nacional, principios de ordenación de los recursos, prioridades para la acción 15
3.3 Coordinación y compatibilidad de la política forestal con otras políticas gubernamentales 18
3.4 El proceso de políticas en la esfera forestal 24
3.5 Resumen 26
3.6 Bibliografía 27

4. Marco jurídico para el diseño y la administración de contratos 29
4.1 Introducción 29
4.2 Sistemas jurídicos 29
4.3 Marco jurídico 31
4.4 Relación entre la política forestal y los instrumentos jurídicos 35
4.5 Resumen 35
4.6 Bibliografía 36

5. Marco institucional para el diseño y la administración de contratos 37
5.1 Panorama general 37
5.2 Cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de los organismos forestales públicos 37
5.3 Funciones y capacidades institucionales relativas al diseño y la administración de contratos 38
5.4 Funciones operacionales relativas a la ordenación de los bosques públicos 38
5.5 Estructuras y diseño orgánicos 40
5.6 Etapas del análisis, diseño y reforma institucionales 43
5.7 Resumen 46
5.8 Bibliografía 47

PARTE III: Administración de concesiones y contratos forestales 49

6. Tipos de contratos forestales, derechos de propiedad y derechos de tenencia y utilización 51
6.1 Introducción 51
6.2 Qué significan los derechos de propiedad y los derechos de uso 51
6.3 Formas más corrientes de arreglos contractuales 57
6.4 Elección de un contrato de aprovechamiento de los recursos 59
6.5 Contratos de adquisición de bienes y servicios 60
6.6 Resumen 61
6.7 Bibliografía 61

7. El diseño de contratos y de sistemas de administración de contratos 63
7.1 Introducción 63
7.2 Planificación y distribución de los usos de las tierras 63
7.3 Requisitos fundamentales de los contratos forestales 64
7.4 El proceso de diseño de contratos forestales: componentes y etapas más importantes 67
7.5 Términos y condiciones de los contratos de aprovechamiento forestal 73
7.6 Condiciones contractuales para los contratos a corto y largo plazo 76
7.7 Etapas del desarrollo y ejecución de contratos de aprovechamiento de los recursos 77
7.8 Resumen 80
7.9 Bibliografía 82
Apéndice A: Lista de actividades relativas al diseño de contratos 83

8. Valoración y fijación de precios de los bosques, derechos forestales y recaudación de ingresos 89
8.1 Introducción 89
8.2 Conceptos básicos para la evaluación de los bienes y servicios forestales: pasos a seguir 90
8.3 Métodos de evaluación 92
8.4 Establecimiento de gravámenes forestales 100
8.5 Elaboración de un sistema fiscal forestal para los contratos de aprovechamiento de los bosques 105
8.6 Resumen 110
8.7 Bibliografía 111

9. Adjudicación de contratos y el principio de la competencia 113
9.1 Panorama general 113
9.2 Adjudicación de contratos: la meta de la eficiencia económica en los contratos forestales 113
9.3 El principio de la competencia en la adjudicación de contratos 114
9.4 Subastas y otros métodos de adjudicación de contratos 115
9.5 Principios y aptitudes para mejorar la capacidad de negociación 125
9.6 Resumen 129
9.7 Bibliografía 130

10. Administración de contratos 131
10.1 Introducción 131
10.2 Seguimiento e inspección de los contratos de aprovechamiento forestal 131
10.3 Seguimiento e inspección de los contratos de adquisición 140
10.4 Observancia de los contratos 140
10.5 El diseño de los sistemas de aplicación de la ley 142
10.6 Estructuras institucionales para el seguimiento y observancia de contratos 144
10.7 Educación y capacitación en materia de jurisprudencia 147
10.8 Resumen 148
10.9 Bibliografía 148

Prefacio

Las concesiones forestales son uno de los principales medios a que recurren los gobiernos para promover la utilización de los bosques públicos. Sin embargo, en un elevado número de casos, desde un punto de vista económico, social, ambiental y de ordenación sostenible de los recursos forestales, los resultados obtenidos no han sido satisfactorios. Por ello, este tipo de contrato es objeto de frecuentes críticas.

La presente publicación trata el tema de las concesiones desde la perspectiva de la Administración Pública y toma en consideración las actuales demandas de una gestión responsable de los bosques. También se han tenido en cuenta los nuevos enfoques sobre el papel de los gobiernos y del sector privado en la producción de bienes y servicios en relación con los bosques.

El contenido de la publicación está organizado en tres partes. En la primera, se ofrece una visión amplia de los diversos tipos de contratos que los gobiernos pueden utilizar para la promoción del desarrollo de los bosques públicos. Se analizan tanto los contratos de aprovechamiento como los de adquisición de bienes y servicios. En la segunda se exponen las capacidades administrativas, las instituciones, el marco normativo y los aspectos jurídicos que los países deberían desarrollar antes de iniciar los procesos de asignación de contratos relacionados con bosques públicos. Finalmente, en la tercera, se presentan los elementos esenciales necesarios para una apropiada adopción de decisiones en lo que respecta a la adjudicación o no adjudicación de contratos, para su evaluación y administración, y para velar por el cumplimiento de los términos acordados. Se ha concedido especial atención a los medios encaminados a asegurar la transparencia de la gestión de los gobiernos en la adjudicación y administración de contratos en los bosques públicos.

La publicación está dirigida a los gobiernos de países que cuentan con experiencia en materia de concesiones y a los que están considerando la posibilidad de otorgar mayor participación al sector privado y a las comunidades en el manejo de sus recursos forestales; así como a los funcionarios, públicos o privados, que tienen responsabilidades en la formulación, análisis, seguimiento, control o evaluación de contratos; y a los grupos de la sociedad interesados en evaluar y seguir de cerca el desempeño de la gestión pública por lo que se refiere a la administración del patrimonio forestal público.

Hosny El-Lakany
Subdirector General
Departamento de Montes

Agradecimiento

Esta publicación se realizó en el marco del programa de trabajo de la Subdirección de Política e Instituciones Forestales (FONP) de la División de Política y Planificación Forestal del Departamento de Montes de la FAO. Durante su preparación se contó con la colaboración y participación de muchas personas e instituciones. Merilio G. Morell, Oficial Forestal en Instituciones del Departamento de Montes de la FAO, fue responsable de la supervisión y coordinación técnicas. En las discusiones y análisis preliminares relacionados con el inicio de los trabajos participó Douglas McCleary, del Servicio Forestal de los Estados Unidos. Consultores nacionales en diversos países de África, Asia y América Latina prepararon los varios estudios de casos que sirvieron para definir el alcance y contenido de la publicación. El primer borrador fue realizado por un equipo de la Universidad de British Columbia (Canadá) integrado por Andrew F. Howard, Patrick Matakala, Peter H. Pearse y Sandra Schinnerl. La versión final se preparó con la colaboración de John Gray y Arnoldo Contreras. La FAO agradece a todas las demás personas, demasiado numerosas para mencionarlas en estas páginas, que contribuyeron con información y consejos a la finalización del presente estudio.