

PROBLEMAS DE ADMINISTRACION FORESTAL EN AMERICA LATINA

GERHARD SPEIDEL*

Resumen de la charla dictada el 14 de marzo de 1975, por el Profesor Doctor Gerhard Speidel en la Universidad Austral de Chile, Valdivia - Chile

I.— La mayoría de los países latinoamericanos puso en marcha sus servicios forestales después del año 1920. Solamente a partir de esta fecha se decretó una legislación forestal**, la que necesitó para su aplicación por lo menos una pequeña administración. Esta administración se instaló como una Sección en los Ministerios de Agricultura de los respectivos países. Por falta de ingenieros forestales, los cargos de la administración fueron ocupados por ingenieros agrónomos.

Con la explotación creciente de los bosques naturales y, más tarde a partir de 1960, con los problemas relacionados al medio-ambiente, recreación, etc., el sector forestal formó parte del desarrollo socio-económico. Por tal motivo fue necesaria una ampliación de los sentidos forestales en el sentido cuantitativo y también en la diversificación de las tareas profesionales.

II.— *La estructura exterior de los servicios forestales* muestra normalmente tres niveles. El nivel superior se encuentra integrado como Departamento del Ministerio de Agricultura, o, en algunos casos, como organismo autónomo (Argentina, Brasil, Colombia). En el nivel medio está la organización forestal de las regiones, zonas o provincias y, en el nivel inferior las áreas o unidades.

Las tareas del nivel superior son: formular la política forestal y las estrategias para cumplir esta política; además, están las relaciones con todas las partes del Gobierno Nacional y una supervisión general sobre las organizaciones regionales.

Las tareas más importantes de la organización regional son: orientación de las áreas para la programación anual y para la ejecución de los programas; están obligados también a controlar las actividades de las áreas. Las áreas proponen en base a los planes de manejo, sus programas anuales y, después, una vez aprobados los ejecutan. La realidad administrativa muchas veces difiere de estas normas, en el sentido que tiene una centralización de las tareas en el nivel superior, incluye órdenes directas del Ministerio a la base, sin informe al nivel medio. Las probables consecuencias de este desvío podrían ser: falta de información necesaria para tomar decisiones, disminución de la competencia en todos los niveles inferiores, disminución de la satisfacción del personal, lo que muchas veces provoca fallas.

En una organización ideal del tipo del servicio forestal, la envergadura de control aparece como un triángulo con una base ancha. En los niveles más altos, por ejemplo, Oficina Central, Oficina Regional, se puede controlar aproximadamente 5 a 7 "subordinados" directos; pero la relación capataz

obrero puede ser mayor (1:15). En la realidad, especialmente en los niveles superiores, la relación por causa de la centralización es mayor, significando una baja en la intensidad del control. Por otro lado, del Jefe de área para abajo, la envergadura es muy estrecha, por falta de número de técnicos y/o obrero; significa el peligro que el jefe de área no puede delegar responsabilidad.

III.— *Las funciones de cualquier organización son:* planteamiento - ejecución - control.

El planeamiento a largo plazo, es decir, la preparación de planes de manejo, recientemente arreglado por el Decreto Ley N° 701 sobre Fomento Forestal y el reglamento respectivo, en cuanto a la aplicación del decreto ley, hizo surgir algunos problemas:

a) falta de normas generales obligatorias (conservación o no de las áreas de la Araucaria, del bosque natural, edad mínima o diámetros mínimos, plazo máximo entre corte y reforestación, etc.).

b) ¿La capacidad del personal (ingenieros forestales) para atender todos los pedidos de elaboración de planes de manejo en un período razonable, será suficiente? En el caso de falta de personal, se puede considerar como primera etapa desarrollar planes de manejo sobre un límite de área total del predio; más tarde puede bajar este límite.

c) La ejecución de los planes aprobados necesita de un control, la CONAF, ¿cuenta con el personal necesario para controlarlos?

En la mayoría de los servicios forestales de América Latina los sistemas de control son mucho menos desarrollados que los de planeamiento. Se debe considerar que los resultados de un control sistemático son una fuente extraordinaria de informaciones básicas para el mejoramiento en todos los sectores forestales. El mejoramiento de las técnicas, de las decisiones económicas, etc., es la primera etapa del control, no así las sanciones personales ("estudiando estamos aprendiendo").

IV.— *En la administración del personal* influye mucho su reclutamiento. Como base para la contratación es necesaria una descripción de los puestos (tareas) y de los requerimientos para cada cargo: los requerimientos consistentes en la educación, los conocimientos y la experiencia especial, las actitudes para cumplir tareas.

Parece muy importante que cada ingeniero forestal en el servicio forestal tenga que trabajar en el campo mismo durante un período mínimo (por ej. 3 años semejantes a los médicos), porque para

* Profesor director del Instituto de Política y Economía, Freiburg, Alemania.

** Sobre legislación forestal en Chile ver: Federico Saelzer Balde, "La evolución de la legislación forestal chilena", Universidad Austral de Chile, Instituto de Manejo y Economía Forestal. Valdivia, 1972.

cumplir puestos superiores es necesario el conocimiento de conexiones prácticas y las peculiaridades de mandos en los campos.

Una exigencia importante es la estabilidad del cuerpo personal y un mínimo de cambios. Observar estas exigencias significa ganar más experiencia en un puesto, claridad de las responsabilidades y seguridad del personal subordinado.

Parece necesario un análisis e investigación de la educación profesional en todos los niveles (ingeniero forestal), técnico, práctico, capataz), y, el que sirve a las necesidades de la administración forestal (ver descripción de los puestos). En muchos casos la preparación administrativa del personal es un factor mínimo en los programas universitarios y escolares. También es necesaria una preparación permanente y periódica del personal en los métodos de la administración. Es importante emprender la capacitación administrativa de arriba hacia abajo para fortalecer el soporte de capacitación de los superiores.

V.— *Los tipos de gerencia* oscilan entre el tipo autocrático y el tipo colegiado con decisiones en base a votos. Existen situaciones especiales en las cuales está indicado aplicar uno u otro extremo. Pero en los servicios forestales, normalmente, se deben aplicar otros principios mucho más efectivos con el máximo posible de la participación de los niveles inferiores. El principio de "manejo con

excepción" de la bien definida responsabilidad para tomar decisiones de los subordinados. Ellos actúan haciéndose responsables dentro del marco designado y, solamente piden una decisión para los problemas que estén fuera del marco de su responsabilidad. Otra forma de delegación de responsabilidad es el "manejo con objetivos". Los objetivos son bien definidos (operacionales) y cuantificados. El responsable maneja su área de responsabilidad con técnicas adecuadas.

Estas formas de delegación de responsabilidad dan a los niveles superiores mayor libertad para dedicarse a los problemas más importantes (formular la política forestal, estrategia, análisis de las posibilidades de desarrollo integrado en el futuro, etc. (1) Por otro lado, la delegación de la responsabilidad sirve a la satisfacción del personal en los niveles inferiores. La satisfacción personal es un gran estímulo para lograr mejores resultados y evitar errores graves.

Por supuesto, la delegación de responsabilidad necesita un sistema de control, además de la preparación del personal para aceptar la responsabilidad y, una capacitación permanente en la toma y control de decisiones.

(1) Para la formulación de la política, la estrategia, etc., lo mismo que para el mejoramiento permanente de la administración, se necesita una Sección de Organización y Métodos, a ser posible en el Servicio Forestal mismo.

