

San Ignacio de Velasco: madereros informales en el nuevo régimen forestal

Pablo Pacheco B.

Datos generales del municipio de SAN IGNACIO DE VELASCO

Geografía Superficie Ubicación geográfica Ríos principales	47.865 km ² Parte sur de la provincia Velasco en el noreste de Santa Cruz Paraguá
Población (1997)	36.311 habitantes
Composición étnica	Mayoría de origen chiquitano. También hay población mestiza
Ecología Precipitación Temperatura media anual Altitud Tipo de bosques Tipo de suelos	1.173 mm 24,1 °C 405 msnm Dense y ralo mesofítico Escudo precámbrico, poco apto para la agricultura
Áreas protegidas	Parque Nacional Noel Kempff Mercado (1.523.000 ha)
Concesiones forestales	3 concesiones sobre una superficie de 388.235 ha
Territorios indígenas	Ninguno

1. Antecedentes del municipio

1.1 Geografía y ecología

Este trabajo concentra su interés en el municipio de San Ignacio de Velasco, aunque también hace referencia a los otros dos municipios que forman parte de la provincia Velasco (San Miguel y San Rafael). La provincia Velasco se encuentra situada en el noreste del departamento de Santa Cruz, tiene una extensión aproximada de 65.425 km² y forma parte de la región de la Chiquitania. El municipio de San Ignacio es el más extenso de la provincia (cubre unos 47.865 km²), y en él se encuentra la localidad del mismo nombre que constituye el principal centro urbano de la región (ver mapa).

El clima predominante corresponde a sub-húmedo seco. La precipitación pluvial es mayor en el norte y disminuye progresivamente hacia el sur hasta llegar a 1.000 mm, con un nivel promedio de 1,173 mm. Hay una época de lluvias entre octubre a marzo, y una época seca de abril a octubre (CORDECRUZ/GTZ 1995).

La provincia Velasco está localizada sobre el Escudo Brasileño. La zona norte y central forman parte de la cuenca del Amazonas y la zona sur alimenta a la Cuenca del Plata. El río más importante es el Paraguá, que divide a la provincia en el Alto y Bajo Paraguá (Ibid).

De acuerdo al Mapa Forestal (1995), la cobertura boscosa ha sido clasificada como bosque denso o ralo mesofítico, con predominio de bosques no inundables y una proporción de sabanas arboladas al sur y el este (MDSMA 1995). La vegetación arbórea del norte es más húmeda y está compuesta por especies como la goma (*Hevea brasiliensis*), mara (*Swietenia macrophylla*), almendrilla (*Dipterix odorata*) y roble (*Amburana cearensis*). Hacia el centro, las especies características son el soto (*Schinopsis sp.*), cuchi (*Astronium urundeuva*), curupaú (*Anadenathera colubrina*) y

morado (*Machaerium scleroxylon*). En la parte sur dominan las maderas duras debido a la escasa precipitación (CORDECruz/GTZ 1995). De acuerdo al Plan de Uso del Suelo del Departamento (PLUS), en el municipio de San Ignacio aproximadamente 2.767 km² han sido clasificados como de uso agrosilvopastoril, y 7.230 km² son aptas para ganadería extensiva. Casi todo el resto del municipio está considerado de "vocación" forestal (CORDECruz *et al.* 1995; CORDECruz-KfW-Consorcio IP/CES/KWC 1995).

Morales (1995) estima que entre 1992 y 1994 se deforestaron aproximadamente 10.000 hectáreas en toda la provincia, principalmente por efecto de la expansión ganadera. En los años subsiguientes, el ritmo de deforestación ha aumentado y el Alcalde de San Ignacio estima que durante 1997 se habrían desmontado unas 20.000 hectáreas.

Los desmontes se han concentrado en el camino San Ignacio-Espíritu-San Matías donde, se han establecido unos 300 brasileños, quienes han comprado casi toda la tierra desde la frontera hacia San Ignacio y disponen de mucho capital para convertir bosques en potreros. También se ha eliminado bosque primario en el Bajo Paragúa al sur de los límites del Parque Nacional Noel Kempff Mercado, en tanto que los ganaderos locales deforestan poco al no contar con capital suficiente para desmontes y habilitación de potreros (Rapp, c.p.).

1.2 Población y migraciones

La provincia Velasco tiene una baja densidad de población con apenas 0,65 hab/km². Sin embargo, el crecimiento de la población en la provincia ha sido de las más altas de todo el departamento de Santa Cruz, habiéndose incrementado en 18.400 personas entre 1976 y 1992. Pese al predominio de la población rural (62,7% en 1992), la participación de ésta se ha ido redu-

ciendo debido a las mayores tasas de crecimiento de la población urbana (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Indicadores de población

	Total	Urbana	Rural
Provincia Velasco			
Población 1976	24.528	4.898	19.630
Participación (%)	100,0	20,0	80,0
Población 1992	42.929	16.012	26.917
Participación (%)	100,0	37,3	62,7
Tasa de crecimiento (%)	3,5	7,6	2,0
Cambio porcentual	75,0	226,9	37,1
Municipio de San Ignacio			
Población 1992	31.750	12.565	19.185
Participación (%)	100,0	39,5	60,5
Total SI/Provincia (%)	73,9	78,5	71,2

Fuente: INE. CNPV 1976 y 1992; CORDECruz *et al.* (1995). Elaboración propia.

El municipio de San Ignacio concentra la mayor proporción de la población de toda la provincia (73,9%). El Censo de Población de 1992 indica que en ese año la ciudad de San Ignacio tenía 12.565 habitantes. Actualmente, la población puede alcanzar los 20.000. Este crecimiento se explica sobre todo por el aumento de las migraciones desde fuera de la región y por los desplazamientos de la población campesina dentro de la provincia hacia el centro urbano de San Ignacio de Velasco. En 1992 la población total del municipio era de 31.750 habitantes, y para 1997, según estimaciones, habría llegado a 36.311 habitantes (INE 1997).

La población rural se distribuye en 96 comunidades que están concentradas principalmente en el entorno de la capital municipal, en el sur del municipio, donde existe una red más densa de caminos y flujos comerciales mejor articulados. Los habitantes

de estas comunidades son de origen chiquitano, aunque en muchos casos no están definidos sus rasgos culturales. Los productores ganaderos, medianos y grandes, y los principales madereros locales y dueños de aserraderos viven en la ciudad de San Ignacio y crece el número de productores ganaderos que viven en Santa Cruz. Los grandes concesionarios madereros son de origen cruceño y no han fijado su residencia en el municipio.

El municipio ha tenido una sola experiencia de colonización dirigida, promovida por la Diócesis de San Ignacio e implementada por CARITAS, cuyo objetivo era ayudar a un grupo de mineros relocalizados de la zona andina a conseguir tierras e iniciar actividades productivas. Como resultado de ese esfuerzo, un grupo de potosinos relocalizados estableció dos comunidades, y luego se sumó un grupo de indígenas chiquitanos en la comunidad de San Francisco, quienes recibieron importante asistencia en víveres, desmontes, construcción de viviendas y dotación de semillas e insumos agrícolas. También hubo un componente de reforestación, aunque fue abandonado tempranamente. Actualmente, estos asentamientos tienen un sistema de producción comunitaria donde predominan los cultivos de maíz en verano y frejol en invierno.

1.3 Historia del municipio

San Ignacio de Velasco adquirió importancia por primera vez hacia fines del siglo pasado con la extracción de la goma, lo que estimuló la llegada de algunas empresas extranjeras y de inmigrantes de la ciudad de Santa Cruz. Ello fue acompañado por un proceso de subordinación de la población indígena por medio de sistemas de crédito (habilito) que buscaban mantener a los indígenas endeudados de forma permanente. Paralelamente, se iniciaron otras actividades productivas complementarias, como la explotación ganadera, y, en menor grado, la agricultura en haciendas que coexistieron con la organización comunera de los grupos chiquitanos.

Las comunidades chiquitanas se establecieron sobre un radio de 10.000 km² alrededor de la localidad de San Ignacio, siguiendo el *modelo jesuítico* de organización de la producción y luego el esquema de haciendas. En general, éstas se mantuvieron bajo un sistema de autosubsistencia, donde predominaba la producción de yuca, plátano y maíz, aunque también alimentaron con mano de obra barata a las barracas gomeras del norte boliviano y a las haciendas ganaderas de las zonas y regiones vecinas.

Posteriormente, se juntaron varios fenómenos que provocaron el decaimiento productivo de la región, entre ellos: 1) la caída del precio de la goma en la década de 1920; 2) la aparición de epidemias que causaron una gran mortalidad; 3) la movilización de la población masculina a la Guerra del Chaco; y 4) una prolongada sequía que dejó un saldo de desabastecimiento de alimentos (CORDECRUZ *et al.* 1995). La producción de goma se recuperó por un período breve durante la Segunda Guerra Mundial. Entre 1950 y 1970, la ganadería se mantuvo como la principal actividad económica, alimentando al mercado cruceño, pero creció lentamente debido a su baja competitividad en comparación con otras regiones productoras de carne.

Es recién a principios de la década de 1970, con el inicio de las actividades extractivas de madera, que la región cobra mayor importancia económica. El mejoramiento del camino entre San Ignacio y la ciudad de Santa Cruz estimuló el crecimiento de la explotación maderera y de la producción ganadera, bajo una lógica de producción altamente extensiva que se sostenía por el bajo costo de la mano de obra y el acceso gratuito a la tierra. No obstante, la expansión de estas actividades no llevó a una presión sobre las comunidades por la amplia disponibilidad de tierras fiscales que todavía existían en la región, y el proceso tuvo un reducido impacto a nivel local porque los excedentes acumulados fueron sistemáticamente transferidos fuera de la región y no se logró establecer una industria local de procesamiento de madera.

La extracción comercial de madera fue iniciada por la empresa BOLITAL en 1967/68, con el aprovechamiento de morado y picana negra. Poco después, varias empresas cruceñas consiguieron áreas de corte en el norte del municipio para la explotación de mara, roble y cedro. Al mismo tiempo, apareció un importante grupo de madereros locales que pese a no tener concesiones también aprovechaba la madera, y en algunos casos ese grupo estableció una relación bastante conflictiva con las concesiones.

La producción de madera en la zona ha pasado por dos auge. El primero, de 1975 a 1985, que estuvo ligado a la explotación y contrabando del morado al Brasil. En esa época, la legislación vigente prohibía exportar madera en tronca, pero en 1982 los madereros locales organizados en una "Asociación de Madereros" obtuvieron un régimen de excepción para la exportación de madera en rollizo. El segundo auge, entre 1985 y 1995, estuvo vinculado a la extracción de soto para durmientes demandados por la empresa ferroviaria, y de cuchi para postes requeridos por la Cooperativa Regional de Electrificación (CRE). De forma paralela, también se fue ampliando progresivamente el aprovechamiento de otras especies menos valiosas como el roble y el tajibo.

El hecho de que las concesiones fueran administradas por empresarios cruceños llevó a muchas confrontaciones entre éstos y la población local. Los conflictos se desataron a principios de la década de 1980 con la disputa sobre las regalías madereras que generó una amplia movilización del Comité Cívico, el que incluso organizó un bloqueo del camino con la frontera al Brasil. En teoría, estas movilizaciones lograron algún éxito al conseguir que parte del valor de la madera extraída quedara en la zona para fines de desarrollo, pero, en la práctica, el pago de las regalías fue usualmente evadido por las empresas madereras. En el mismo sentido, entre los años 80 y 1995, las organizaciones representativas de la provincia (Comité Cívico, Ejército, Alcaldía y Subprefectura) lograron establecer otro impuesto al comercio de la madera, el mismo que, según la mayoría de los informantes, nunca fue administrado de forma transparente.

Una experiencia que tuvo resultados un poco más alentadores fue la organización de una Fundación para el Desarrollo de la Provincia San Ignacio (FUNDESIV), liderizada por el Comité Cívico, con fondos provenientes de un impuesto adicional a la gasolina, 70% del cual fue destinado al mantenimiento y mejoramiento de caminos y 30% para otros usos. En 1992, se quiso imponer una nueva redistribución del destino del gasto (20% para caminos y 80% para obras públicas en el pueblo), pero el intento fracasó debido a una fuerte resistencia por parte de los transportistas, quienes se negaron a pagar ese impuesto.

Desde 1979 hasta 1993 se ejecutó el Plan de Desarrollo Rural de Velasco (PLADERVE), el mismo que apoyó a la diversificación de la producción agrícola en las comunidades campesinas a través de la introducción del café y del frejol, y desarrolló un programa de titulación de tierras (CORDECruz *et al.* 1995). El resultado más visible de PLADERVE fue la consolidación de una Asociación de Productores de Café (MINGA), dedicados a la producción de café orgánico, quienes además cuentan con una planta de procesamiento de ese producto.

Desde mediados de la década de 1980, y particularmente de los años 90, aumentó el comercio con Brasil, y el municipio desarrolló una mayor dinámica comercial que estuvo acompañada por el crecimiento de inmigrantes, quienes se dedicaron al abastecimiento local y al contrabando. Además, se produjo una mayor movilidad de capitales entre las actividades comerciales, la extracción de madera y la ganadería. Es así que algunos madereros locales fueron trasladando sus excedentes a la ganadería como una inversión de más largo plazo, y ganaderos tradicionales fueron buscando alternativas de capitalización en el comercio.

1.4 Tenencia y distribución de la tierra

Las tierras de las comunidades cubren unas 82.000 ha (1,7% de la superficie total) y, en su mayor parte, permanecen bajo un

sistema de administración comunal. De éstas, un 67% se encuentra con monte primario, un 14% son áreas de barbecho, 9,5% son pastos, 4,5% están bajo cultivo, y 5% son tierras no aptas para el desarrollo de actividades agropecuarias (CORDECruz *et al.* 1995) (ver Cuadro 2).

Hasta fines de 1996, las superficies con contratos de aprovechamiento forestal localizadas en el Bosque de Producción Permanente del Bajo Paraguá (creado mediante DS. 22024 del 10/08/88), llegaban a las 2,3 millones de hectáreas, ocupadas por 14 empresas (Kraljevic 1996: A3-2). De acuerdo a datos de la Superintendencia Forestal, con la aprobación de la conversión de las empresas al nuevo régimen de concesiones, en agosto de 1997 las áreas ocupadas por dichas empresas se redujeron en un 80% a 388.235 ha, concentradas en las áreas de mayor potencial maderero. No se conoce la superficie exacta de las áreas forestales actualmente disponibles para reservas municipales y nuevas concesiones porque existen títulos de propiedad dentro de parte de las áreas que antes se encontraban bajo contratos de aprovechamiento forestal.

Cuadro 2
Distribución de la tierra en el municipio de San Ignacio

Tipo de tenencia	Superficie (000 ha)
Municipio de San Ignacio	4.786
Concesiones forestales	
• Antes de la Ley Forestal de 1996	2.300
• Después de la Ley Forestal de 1996	388
Tierras comunales	82
Parque Natural Noel Kempff Mercado	1.523
Propiedades privadas y tierras fiscales	nd.

Fuente: CORDECruz *et al.* (1995); Kraljevic (1996). Elaboración propia.

En el extremo noreste del municipio, colindante con la frontera con el Brasil, existe una de las más extensas áreas de protección y conservación de la biodiversidad en Bolivia, el Parque

Nacional Noel Kempff Mercado (PNNKM), que se creó en 1979 con el nombre de Parque Nacional Huanchaca (DS. No. 16646) sobre una superficie de 541.000 ha. En 1988, obtuvo su nombre actual (Ley de la República No. 978) y, posteriormente, en ese mismo año, se amplió su extensión a 706.000 ha y se estableció una faja de pre-Parque (DS. No. 21997). En 1988, también se declaró Reserva Biológica Noel Kempff Mercado a una superficie de 21.900 ha en la laguna La Bahía y su área de influencia.

En 1996, el Gobierno amplió la superficie del PNNKM a una extensión de 1.523.000 ha (DS. No. 21997), mas que duplicando su superficie anterior. Según los funcionarios de la antigua Dirección Nacional de Conservación de la Biodiversidad (DNCB), esta decisión se tomó porque los anteriores límites no garantizaban a futuro la conservación de la biodiversidad en las poblaciones mínimas representativas de la región y porque habían buenas condiciones para la conservación de la mencionada área. La administración y fiscalización del PNNKM ha sido delegada por el Ministerio de Desarrollo Sostenible a la Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN).

Por último, se encuentran las propiedades individuales dedicadas sobre todo a la ganadería. No se conoce la superficie que éstas cubren, ya que la mayoría de sus propietarios no cuentan con títulos agrarios de propiedad, poseen títulos viciados o, aquellos que sí los poseen, sus títulos sólo cubren una pequeña parte del total de su tierra. No obstante, si se descuentan las áreas protegidas y de aprovechamiento forestal y las tierras comunales de la superficie total del municipio, existe un saldo de 480.000 ha, la mayoría de las cuales están en manos privadas. Pese a que no se conoce la magnitud de "tierras baldías" todavía disponibles, existe la percepción de que ésta es pequeña y que se ha ido agotando rápidamente, particularmente por dotaciones de tierras otorgadas durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) y por las incesantes ocupaciones de esas áreas por los propietarios ganaderos, que han sido favorecidos por la falta de control públi-

co. Las tierras baldías que todavía existen son de difícil acceso y están afectadas por inundaciones en época de lluvias.

1.5 El sector forestal

En el municipio, varios agentes están involucrados en el aprovechamiento forestal y cada uno de ellos practica un sistema de extracción y comercialización diferente. Los empresarios forestales cruceños tradicionalmente ocuparon las áreas forestales del Bajo Paraguá. Ellos trabajan con un sistema empresarial que dirigen desde la capital de departamento, tienen maquinaria y transporte propio, no utilizan mano de obra local y su producción esta enfocada hacia el mercado nacional e internacional. Por otro lado, los madereros locales residen en el municipio y han extraído madera al margen del sistema de concesiones durante muchos años, por lo que han sido denominados como "piratas" o "madereros informales" (Kraljevic 1996).

Entre los madereros locales también existen varios sub-grupos, incluyendo:

- *Productores de madera con aserraderos*: éstos residen en San Ignacio y han realizado sus operaciones a través de Autorizaciones de Aprovechamiento Unico (AAU) en sus propiedades particulares, y también compran madera a terceros o alquilan sus aserraderos a otros productores de madera;
- *Productores de madera sin aserradero*, que subcontratan a otros productores y les proporcionan el capital y/o los equipos para que realicen las operaciones de corte en sus propiedades agrícola/ganaderas, tierras comunales o propiedades particulares. Estos también compran madera a terceros y alquilan los aserraderos para aserrar las troncas y comercializarlas en Santa Cruz;
- *Pequeños productores extractivistas*, que trabajan como subcontratistas de los anteriores o realizan la explotación de madera por su cuenta, usualmente a través de contratos a medias en comunidades o en propiedades ganadera/agrícolas; y,

- *Rumbeadores, motosierristas y transportistas*, que trabajan prestando servicios a los anteriores.

El municipio de San Ignacio es el principal centro de aserrío de la madera de la provincia con 10 aserraderos (8 en funcionamiento), mientras que los municipios de San Miguel y San Rafael sólo tienen dos aserraderos cada uno. Distintas fuentes sugieren que más de las dos terceras partes de la madera aserrada en San Ignacio provienen de los otros dos municipios mencionados, cuya actividad principal es la explotación de madera. El Alcalde de San Ignacio considera que la extracción de madera tiende a aumentar con el tiempo, aunque el responsable de la Unidad Operativa de Bosque de la Superintendencia Forestal (UOB-SF) estima que ésta ha decrecido. Ambos sostienen que cada vez es mayor la importancia de especies secundarias como el roble, tajibo, cuchí y soto. Asimismo, persiste la explotación de morado pero en cantidades bastante inferiores a las del pasado.

Por lo menos hasta el momento en que se realizaron las entrevistas para este estudio, ni la UOB-SF ni las principales autoridades públicas contaban con información sobre las tasas de extracción de madera en la provincia y el municipio. En cuanto a los madereros locales, se estima que en 1996 cortaron entre 60.000 a 90.000 m³ de madera en toda la provincia y produjeron 16.000 m³ de madera aserrada, sobre todo de roble y tajibo (Kraljevic 1996). De acuerdo al presidente de la Asociación de Madereros de San Ignacio, las concesiones aproximadamente triplican los volúmenes extraídos por los madereros locales de la provincia.

Los madereros locales siempre han trabajado al margen de la ley ya que bajo el antiguo régimen forestal no tenían acceso formal a áreas forestales. Por lo mismo, en un principio sus actividades fueron declaradas ilegales, para luego ser consideradas simplemente como "informales". Estos productores sacan la madera del centro y este del municipio, y la venden en tronca a aserraderos y comerciantes cruceños, y sólo unos cuantos la hacen aserrar. La mayor parte de los productores localizados en San

Miguel y San Rafael sacaban la madera del interior de las concesiones forestales porque casi todo el territorio de estos municipios estaba siendo ocupado por concesiones. Ellos mantuvieron relaciones muy conflictivas con los concesionarios aunque en algunos casos sus intereses coincidían y lograban acuerdos. Por ejemplo, en San Miguel incluso se señala que los madereros locales llegaron a un acuerdo con una concesión en el sentido de que ellos aprovecharían las especies de menor valor comercial, mientras que la concesión se dedicaba a las especies más valiosas.

Hasta hace poco, los conflictos entre las concesiones forestales y los madereros locales se redujeron a disputas de derechos sobre áreas o sobre la legalidad de las actividades. Sin embargo, en la actualidad tanto los concesionarios como los madereros locales han asumido un discurso ecologista y reivindican sus sistemas de explotación de los bosques, aduciendo que hacen un manejo más sostenible del mismo. En ese orden, los madereros de San Ignacio plantean que el tipo de extracción que realizan tiene un bajo impacto sobre los bosques porque explotan pocas especies, únicamente aprovechan los árboles maduros, utilizan tecnología de bajo impacto como caminos abiertos con tractores pequeños, y respetan los árboles semilleros. Además, su actividad tiene un efecto multiplicador en la generación de empleo porque cada contratista emplea entre 15 a 20 trabajadores. Desde la perspectiva de este grupo, las empresas son las grandes depredadoras.

Desde la visión de los concesionarios, que es compartida por la UOB-SF, se plantea que la práctica informal del aprovechamiento es perjudicial para los bosques porque no se respetan áreas de corte, la extracción es dispersa y el aprovechamiento supera la capacidad de regeneración natural de las especies. Para ellos, un aprovechamiento sostenible de la madera debe necesariamente ser realizado respetando el cumplimiento de planes de manejo, lo que requiere el uso de tecnologías que, en su criterio, no están en condiciones de incorporar los madereros locales. Consideran que las concesiones tienen el capital necesario para so-

portar el incremento de costos que implica realizar el aprovechamiento de madera en bosques manejados y, en la medida en que los piratas o informales no cambien sus prácticas de manejo, ello puede llevar a la erosión y empobrecimiento paulatino de las áreas forestales.

Los campesinos y productores ganaderos también aprovechan la madera de sus áreas. Dirigentes de la asociación de pequeños productores campesinos de la zona (MINGA), sostienen que pese a que todavía existe una importante proporción de monte primario en las comunidades, son pocas las especies valiosas que estos bosques contienen, debido a que han sido sometidos a una fuerte extracción y los mayores beneficios han sido apropiados por los madereros porque no han quedado en las comunidades. Por su parte, los hacendados usualmente explotaron madera a través de acuerdos a medias con madereros en las áreas que tenían morado y, actualmente, algo similar ocurre con el roble debido al incremento en su precio de \$us 50 por m³ de roble en 1996 a \$us 100 por m³ en 1997.

Anteriormente, las empresas madereras de Santa Cruz compraban la madera de aserraderos y/o comerciantes de la región y la exportaban, principalmente al mercado argentino, por lo cual estas empresas tenían una gran influencia en la determinación de los precios locales de la madera. Desde hace dos años atrás, de acuerdo a información de propietarios de aserraderos, existe mayor presencia local de importadores argentinos que compran madera puesta en el aserradero, lo que les da a los aserraderos mayores posibilidades de negociar mejores precios y de obtener pagos más rápidos a cambio de la venta de su producción.

La explotación de palmito es una actividad secundaria dentro de algunas concesiones forestales en el norte del municipio. Existen cerca de una decena de plantas envasadoras de palmito, algunas de las cuales son de empresarios madereros, y también funciona una empresa palmitera campesina que se ha instalado en la comunidad de Porvenir.

2. El Gobierno Municipal y la sociedad local

2.1 Los actores locales

Los indígenas agrupados en comunidades están organizados en cabildos que regulan la vida social en el ámbito comunal. Cada cabildo está representado por un Cacique, quien es la máxima autoridad tradicional. No existe una organización supra-comunal que represente a las comunidades. Además, producto de las disposiciones de la Ley de Participación Popular, se impuso desde la Subprefectura una organización paralela que es la Organización Territorial de Base (OTB). Este proceso desconoció a las autoridades indígenas tradicionales y creó otra autoridad dentro de la comunidad, que es el Presidente de la OTB, con funciones de interlocutor ante el Gobierno Municipal, quien en la práctica tiene poca influencia en las decisiones internas de la comunidad. En la otorgación de personerías jurídicas a las comunidades, todas ellas fueron reconocidas como comunidades campesinas, desconociendo por completo el origen étnico de las mismas.

Por influencia de PLADERVE fue creada la Asociación de Productores MINGA que cuenta con un total de 1.450 familias asociadas en 88 comunidades de la provincia. Esta organización no tiene relación orgánica con los cabildos y se dedica, en mayor grado, a apoyar la producción y comercialización de café orgánico, aunque últimamente también promueve la difusión de sistemas agroforestales. Mantiene débiles vínculos con la Alcaldía Municipal (HAM), mientras que es más estable su relación con el Centro de Investigación en Agricultura Tropical (CIAT). Un componente importante del trabajo de MINGA ha sido la consolidación de los derechos de propiedad de las tierras comunales a través de una Secretaría de Tierras en coordinación con el consorcio alemán KfW, que estaba a cargo de la implementación del PLUS departamental.

Los productores ganaderos están organizados en la Federación de Ganaderos de San Ignacio de Velasco (FEGASIV), que

agrupa a unos 120 miembros pero de los cuales únicamente unos 20 son socios activos. Varios de los miembros son descendientes de familias de inmigrantes alemanes y cruceños que mantienen residencia en el municipio. Entre sus objetivos está la defensa de los intereses gremiales como los impuestos a la propiedad, apoyo técnico a sus asociados y la defensa de sus intereses en temas como los de caminos. Las familias tradicionales con mayor influencia en el municipio han sido las de ganaderos, aunque últimamente están cediendo mayores espacios a los productores de madera más grandes o a dueños de aserraderos.

Los madereros locales están organizados en la Asociación de Madereros de San Ignacio, que cuenta con unos 35 socios fundadores y en sus reuniones llega a convocar entre 80 y 100 personas. Asociaciones similares también existen en los municipios vecinos de San Miguel y San Rafael (con 120 y 87 miembros respectivamente) (Kraljevic 1996). La Asociación de San Ignacio es poco activa y enfrenta una crisis interna por falta de liderazgo y pérdida de credibilidad ante sus miembros. Fue bastante activa en las confrontaciones con las grandes empresas madereras durante la época del morado, pero en los últimos años se ha debilitado considerablemente, en parte porque no existe una persona dispuesta a dedicar su tiempo *ad honorem* a una acción colectiva. En contraste, las asociaciones de San Miguel y San Rafael son bastante activas y han realizado importantes avances para su reconocimiento como Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs).

La presencia de ONGs y proyectos en el municipio de San Ignacio es notoriamente débil. Las únicas entidades privadas con algún trabajo son la Fundación Schmid para el Desarrollo de la Chiquitania y CARITAS. En la primera, sólo trabajan de forma activa dos miembros, quienes han concentrado sus esfuerzos en un proyecto de recuperación del patrimonio arquitectónico chiquitano. CARITAS presta asistencia social en algunas comunidades pero su trabajo es muy reducido. Otra entidad con presencia en el municipio es el CIAT, dedicado a la investigación de

cultivos perennes (cayú y urucú) y la transferencia de tecnología a través de MINGA. El único de todos ellos que ha establecido vínculos de trabajo estables con la HAM es la Fundación de Desarrollo Schmid particularmente a través de su Vicepresidente que era asesor de la Municipalidad.

La Diócesis de la Iglesia Católica de la provincia San Ignacio, tiene bastante poder en la política local y ejerce mucha influencia sobre las restantes organizaciones locales. La Diócesis contribuye a los servicios de educación y salud, pero también apoya algunos proyectos de tipo asistencialista en las comunidades que los ejecuta a través de la HAM (proyectos de ganadería y tracción animal) y de CARITAS, con el asesoramiento técnico del Vicepresidente de la Fundación Schmid. Además, la Diócesis y/o el Obispo (en la práctica no es posible separar a ambos) también poseen grandes inversiones en distintos rubros. Cuentan con una propiedad ganadera de 10.000 hectáreas con ganado mejorado, hacen aprovechamiento de madera en una propiedad de 5.000 hectáreas, alquilan un aserradero y administran una gasolinera, entre otras actividades.

Una de las instituciones locales que tenía bastante influencia en el pasado era el Comité Cívico. Según el presidente de esta entidad el Comité ha perdido mucho terreno desde que se implementó la Ley de Participación Popular, que fortaleció a la Alcaldía y creó nuevas instancias de control social de los órganos públicos, a través de la formación del Comité de Vigilancia.

2.2 Gobierno Municipal y cambios en el poder político local

El municipio tiene una estructura social bastante segmentada, donde los grupos tradicionales fuertes han sido las familias de ganaderos y madereros, y los marginados del sistema de gobierno local han sido las comunidades de chiquitanos, sobre los que se ha ejercido una fuerte discriminación económica y social. Por lo mismo, no sorprende que la aplicación del proceso de

participación popular no hubiese provocado importantes cambios en la administración municipal y que el poder siga descansando en las familias más tradicionales, las que están representadas en los partidos políticos con mayor votación electoral en el país.

Hasta antes de las últimas elecciones municipales (a fines de 1995), la HAM estuvo controlada durante unas tres gestiones por Neyza Pedraza del entonces partido en gobierno, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). En las últimas elecciones se encumbró Acción Democrática Nacionalista (ADN), gracias a una alianza que consiguió con una concejal del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), quien actualmente ocupa el cargo de Alcaldesa. Como producto de esas elecciones, la composición del Concejo Municipal es como sigue: 2 representantes de ADN, 2 representantes del MNR y 1 del MIR. Todos ellos pertenecen a familias de cierto renombre local y están vinculados con los sectores ganaderos y madereros y/o con el sector de comercio.

El Concejo Municipal no tiene ningún representante indígena o de las comunidades rurales. El Secretario de Tierras de MINGA fue elegido concejal suplente de Neyza Pedraza del MNR pero no porque las comunidades lo hayan elegido sino por decisión partidaria del MNR, que lo escogió para captar más votos en las comunidades rurales. El mismo manifestó que no había intervenido en ninguna sesión del Concejo y su participación fue más bien nominal. No ha existido ningún movimiento organizado en las comunidades para participar activamente en la política local y llevar a candidatos propios a los niveles de decisión pública, principalmente debido a la falta de una organización aglutinadora más allá de los ámbitos comunales. A futuro es poco probable que esta situación se modifique y las élites locales seguirán siendo las únicas que se interesen en la HAM.

Una de las novedades del nuevo sistema político municipal es la facultad de las organizaciones locales de ejercer control social sobre las decisiones del Gobierno Municipal a través de la formación del Comité de Vigilancia. En San Ignacio, este comité

fue conformado en 1995. Su Presidente (partidario del MNR) representa a una Junta Vecinal de un barrio urbano y se ha mantenido en el cargo consecutivamente durante dos gestiones. Cuando se inició el proceso de creación de OTBs, aparentemente éste fue manipulado políticamente por el MNR desde la Subprefectura, la Alcaldía y el Comité de Vigilancia, y como consecuencia de eso, el Comité de Vigilancia es una entidad virtualmente unipersonal, pues su Presidente actúa libremente y no está vinculado orgánicamente con los representantes de las OTBs. A juicio del representante del Comité Cívico, el Presidente del Comité de Vigilancia más parece un funcionario de la Alcaldía y no representa efectivamente los intereses de las OTBs.

En 1996, cuando todavía la Sub-prefectura era del MNR y entró un nuevo Alcalde electo de ADN, las relaciones entre estas dos instancias del poder público se pusieron bastante tensas. Posteriormente, con la entrada al Gobierno central de ADN en agosto de 1997, mejoraron sustancialmente las relaciones entre estas entidades (entre otras cosas, el Sub-prefecto y el entonces Alcalde en ejercicio eran hermanos). Este acercamiento y la motivación de la Prefectura permitieron la reconstitución de un Concejo Provincial de Participación Popular con el objetivo de gestionar proyectos de desarrollo de alcance provincial.

2.3 El proceso de la planificación participativa

Durante los últimos tres años se han aplicado los criterios de la planificación participativa que fueron recomendados por la ya extinta Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP). Este proceso todavía adolece de profundas fallas y debilidades, aunque ciertamente se han realizado importantes avances.

La planificación participativa se inició en 1995 y fue realizada conjuntamente con la de otros municipios de la Chiquitania como resultado de un convenio entre la Cooperación Alemana (GTZ) y la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ), institu-

ciones que proporcionaron los recursos para que la Fundación Schmid se encargara de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y de los Planes Operativos Anuales (POAs), aunque la Alcaldía también aportó una cantidad aproximada de Bs 10.000. El proceso de diagnóstico y de elaboración de los planes duró unos 6 meses y fue desarrollado en cuatro etapas: 1) se realizaron tres rondas de capacitación a capacitadores; 2) estos últimos capacitaron a representantes de comunidades; 3) se organizaron talleres comunales para la elaboración de los diagnósticos e identificación de demandas; y 4) con esa información se elaboró el PDM y el POA de 1995.

Los POAs de las gestiones 1996 y 1997, fueron elaborados a principios de año y para ello la HAM reunió a las principales instituciones del municipio y a los representantes de las OTBs del centro urbano y de las comunidades rurales. Es así que durante un día, en enero de cada año, se realizó un taller de evaluación de la gestión pasada y se priorizaron los proyectos de la nueva gestión, los que se fueron incluyendo en el POA según las disponibilidades del presupuesto municipal. Pocos elementos hacen suponer que éste es un proceso de consulta real porque existe una baja participación en los representantes de las comunidades, quienes aprueban las propuestas sin anteponer mucha discusión sobre su alcance y montos. Desde 1998 se pretendía ensayar una metodología de jerarquización de demandas con base en los 14 distritos que componen el municipio, por el que cada distrito municipal estaría en la obligación de consensuar previamente sus prioridades de inversión, porque a la fecha no se cuenta con PDMs distritales.

El proceso de conformación de distritos municipales se inició en enero de 1996 con el apoyo de la Comisión de Distritación de la Prefectura. No todos los distritos cuentan con subalcaldes porque ellos sólo fueron posesionados en los 5 distritos más alejados de San Ignacio con la función de servir de intermediarios del Alcalde. También existen dos agentes cantonales que son elegidos por voto directo de la población (en Santa Rosa y Santa

Ana). En la práctica, existe una sobreposición de funciones entre subalcaldes y agentes cantonales, aunque estos últimos no son tomados muy en cuenta porque no militan en partidos oficialistas.

2.4 Prioridades de desarrollo en el Gobierno Municipal

A partir de enero de 1996, el cambio en la administración del Gobierno Municipal implicó un giro importante en la gestión municipal, el mismo que se expresó en la ampliación de la estructura administrativa, en una mejor asignación de la inversión y en la búsqueda de fondos de contraparte. En 1994, el municipio empezó a captar los recursos de la co-participación, pero durante 1994 y 1995 una parte importante del presupuesto municipal no fue ejecutado. Eso le permitió al nuevo Alcalde contar con mayores recursos para la inversión, por lo que el presupuesto ejecutado durante 1996 casi duplicó el de la gestión anterior y, en 1997, fue programado el doble de recursos que en 1996, aunque la HAM tiene usualmente dificultades para ejecutar todos los fondos disponibles.

Cuadro 3
Ejecución presupuestaria por fuente (en \$us)

	Ejecutado 1995	Ejecutado 1996	Programado 1997	Ejecutado Oct. 1997
Recursos propios	76.002	185.424	562.152	310.945
Inversión	3.188	65.292	322.246	210.340
Gasto	72.813	120.133	239.906	100.604
Participación popular	561.051	841.031	1.014.662	818.562
Inversión	535.551	763.928	863.755	723.621
Gasto	25.501	77.103	150.906	94.941
Otras fuentes (a)	-	-	686.237	113.057
Total	637.053	1.026.455	2.263.050	1.242.563

Notas: a. Incluye Deuda IVA/IT; Lotería Nacional, otras Regalías; otros Prefectura y ONGs.

Fuente: GM de San Ignacio. Reportes de Ejecución Presupuestaria 1995-1997. Elaboración propia.

Dos cosas llaman la atención en la ejecución presupuestaria del municipio de San Ignacio. La primera, es la rapidez con la que han ido creciendo los recursos de la HAM, tanto los provenientes de la co-participación tributaria como los recursos propios. Los recursos propios se han incrementado porque se ha aplicado un sistema más eficiente de recaudación de impuestos a inmuebles urbanos y tenderán a crecer con el cobro de impuestos a la propiedad rural. La segunda, es que de todas maneras predominan los recursos de la participación popular sobre los recursos propios y existe poca capacidad para conseguir fondos de contraparte para el financiamiento de inversiones sociales y/o productivas de mayor magnitud.

Cuadro 4
Ejecución presupuestaria de la inversión por destino (en \$us)

	Ejecutado 1996	(%)	Ejecutado a oct. de 1997 (a)	(%)
Inversión total por destino				
• Mejoramiento de infraestructura	66.093	7,9	75.299	10,5
• Servicios de salud	70.529	8,6	69.297	9,7
• Dotación de saneamiento básico	142.295	17,2	99.728	13,9
• Servicios de educación	83.054	10,0	122.023	17,1
• Const. y mejoramiento caminos vecinales	114.267	13,8	39.093	5,4
• Incremento a capacidad productiva	2.509	0,3	14.917	2,1
• Multisectorial	119.779	14,3	230.201	32,1
• Otros	230.694	27,9	65.485	9,2
Total	829.220	100,0	716.043	100,0
Inversión por área (en %)				
Área Urbana	69,6		73,3	
Área Rural	30,4		26,7	

Nota: a. Estimado con base en lista de proyectos de inversión GM de San Ignacio.
Fuente: GM de San Ignacio. Reportes de Ejecución Presupuestaria 1996-1997. Elaboración propia.

Es notoria la influencia que ejercen las áreas urbanas en la asignación del gasto y la menor importancia que tienen las áreas

rurales. En los dos años analizados, entre el 70% y 73% de la inversión pública municipal fue dirigida al centro urbano de San Ignacio. En las últimas gestiones de 1996 y 1997, las prioridades del municipio han estado puestas en proyectos de saneamiento básico, servicios de salud, educación y caminos (esos cuatro rubros han representado entre el 49,6% y el 46,1% de la inversión municipal en los años mencionados). En saneamiento básico, la prioridad ha sido el sistema de agua potable para el pueblo, además de la compra de equipo para la perforación de pozos en las comunidades más alejadas. También se ha priorizado la construcción de instalaciones escolares en casi todas las comunidades rurales. En salud se está equipando el hospital en el área urbana. En mejoramiento de caminos se ha avanzado poco y la HAM ha adquirido alguna maquinaria para atender las demandas de las comunidades rurales.

En la ejecución del gasto municipal se ha prestado poca importancia a las inversiones para el apoyo productivo. En 1996, sólo contaron con \$us 2.500 y en 1997 con \$us 15.000 (el 2,1% de la inversión total). Estas estuvieron destinadas a implementar un programa de apoyo ganadero a través de un fondo rotativo y de la provisión de insumos y semillas en 8 comunidades. Para 1998, se esperaba ampliar el último programa a 5 comunidades más a través de un aporte de la Diócesis de aproximadamente \$us 60.000. La HAM también impulsa un programa de tracción animal en 8 comunidades. En lo forestal, hasta hace muy poco la Alcaldía mantenía únicamente un proyecto de arborización de calles, plazas y jardines.

En el PDM elaborado en 1995, uno de los programas prioritarios fue el de apoyo a sectores productivos que contenía un componente de producción agropecuaria sostenible, y otro de aprovechamiento forestal. Su objetivo era incrementar en cantidad y calidad la producción agropecuaria y forestal con la introducción de tecnología mejorada y uso adecuado de los recursos naturales. Sin embargo, casi nada se ha hecho para poner en práctica este programa, y en términos más generales tampoco existe una correspondencia clara entre el PDM con los POAs.

3. Capacidades y recursos para la gestión forestal

3.1 Conocimientos de la nueva legislación

En San Ignacio, en el momento en que se realizaron las entrevistas para este estudio, se conocía la nueva legislación forestal y de tierras, pero la información que tenían las autoridades era muy general. Los representantes públicos y los dirigentes de gremios no conocían en detalle muchos aspectos jurídicos y técnicos que han acompañado a la nueva Ley Forestal, entre ellos: el tipo de asistencia que tiene que prestar la Unidad Forestal Municipal (UFM), los procedimientos para solicitar Áreas Forestales de Reserva Municipal (AFRM) y los requisitos para la aprobación de los planes de manejo. Los técnicos de la UOB-SF consideraban que los madereros informales decían no comprender suficientemente la ley no porque efectivamente la desconocieran sino porque no estaban dispuestos a ajustarse al nuevo marco normativo. Sin embargo, la UOB-SF tampoco había tomado muchas iniciativas para difundir los contenidos de la Ley Forestal o para organizar talleres de discusión con las autoridades municipales y/o con las asociaciones de madereros.

El mayor conflicto derivado de la aplicación de la nueva Ley Forestal estuvo y está relacionado con la formalización de los madereros informales. Es por eso que a iniciativa de las asociaciones de madereros de San Miguel y San Rafael se organizó un taller en San Ignacio, a mediados de 1997, para discutir las implicaciones de la nueva ley en las actividades de los madereros locales con la asistencia del Superintendente Nacional y del Intendente Operativo de la Superintendencia Forestal. Fue generalizada la opinión que en cuatro horas de explicación poco se podía entender sobre las modalidades específicas de funcionamiento del nuevo sistema, además de que no hubo la asistencia de gente que se esperaba. A solicitud de las mismas organizaciones, posteriormente la Asociación Cristiana Femenina (ACF), una organización no gu-

bernamental, dictó talleres de un día de duración para exponer la ley a los miembros de las asociaciones de madereros en los municipios de San Ignacio, San Miguel y San Rafael.

3.2 Las iniciativas de la Municipalidad en el área forestal

En el transcurso de 1997, ninguno de los tres municipios de la provincia Velasco creó una UFM porque los alcaldes aducían que al no recibir las transferencias de patentes forestales —que recién se hicieron efectivas a fines de 1997—, no contaban con los recursos necesarios para establecer estas unidades y contratar al personal técnico. Los alcaldes sostuvieron que desde la Superintendencia Forestal se los presionó para que las alcaldías asignen recursos municipales para la instalación de las UFM, pero esa idea fue objetada por los concejos municipales con el argumento de que no se podían asignar libremente recursos financieros cuyo destino ya estaba presupuestado en el POA.

No obstante, a principios de 1997, el antiguo Departamento de Parques y Jardines de la HAM de San Ignacio fue convertido en un Departamento Agroforestal, cuyo director también era el vicepresidente de la Fundación Schmidt, y tenía a un técnico agropecuario bajo su cargo. Este departamento fue creado para la administración de los proyectos de apoyo productivo a las comunidades, con la idea de que posteriormente pudiera también cumplir con las nuevas funciones de la HAM en materia forestal. Sin embargo, hasta fines de 1997, debido a las limitaciones presupuestarias de la HAM ya anotadas, sólo administraba un vivero con 3.000 plántines de especies nativas para la arborización de plazas y calles del centro urbano.

Ante la obligatoriedad legal para constituir una UFM, la Alcaldía conjuntamente con IP Latina habían elaborado una propuesta para la creación de ésta unidad, pero según el mismo Alcalde esta era bastante superficial. Posteriormente, en noviembre de 1997, recibieron una visita de funcionarios de la Dirección Fo-

restal de la Prefectura del Departamento, quienes se comprometieron a diseñar una propuesta para establecer la UFM (estructura funcional, responsabilidades operativas y presupuesto). Debe anotarse que en el municipio no existe ninguna organización o proyecto que esté interesado en apoyar a la UFM. La única entidad con posibilidades para ofrecer apoyo únicamente técnico es la Fundación Schmid.

Durante 1997, la Alcaldía no tomó más iniciativas en relación a la problemática forestal. En la percepción de los madereros locales y otras entidades del municipio, como el Comité Cívico, SIF, CIAT y la Iglesia, hasta que se formó la UFM la HAM no hizo nada para estimular el proceso de conformación de las ASLs. El Alcalde argumentaba que no tenía recursos para apoyar el establecimiento de ASLs y los madereros consideraban que la HAM debería dar el primer paso. Esta situación impidió que se consolidaran propuestas negociadas entre la HAM y los madereros locales para el manejo de la reserva forestal municipal.

Por la misma falta de una UFM, en la gestión 1997, la Alcaldía tampoco asumió ninguna responsabilidad en relación a la fiscalización de las concesiones forestales, pese a que compartía con la UOB-SF la opinión de que los concesionarios estaban sacando madera de áreas que no les correspondía. La Alcaldía fue un poco más activa en relación al control de los desmontes ya que, en coordinación con la UOB-SF, planificaron algunas visitas de inspección a aquellas propiedades agrícolas donde, por información de particulares, se evidenció que se estaban convirtiendo bosques a pasturas sin autorización. La HAM envió comparendos a estos productores conminándolos a que paguen por los permisos de desmonte. Según la UOB-SF, la Alcaldía no estaba interesada en el control de los desmontes tanto por los peligros de degradación futura de los suelos y/o de erosión de las cuencas, como por los ingresos que obtendría de esa actividad.

La UFM de San Ignacio se instaló en febrero de 1998. Actualmente, esta unidad cuenta con un ingeniero forestal, que se

dedica principalmente a analizar las propuestas técnicas necesarias para la identificación de las áreas que deberían clasificarse como reservas forestales municipales, también conocidas como AFRM. Desde 1998, el Proyecto de Manejo Forestal Sostenible (BOLFOR), en Santa Cruz, ha estado apoyando a algunos municipios en la delimitación de los bosques que corresponderían administrar a los municipios. Producto de este esfuerzo, según información del Ministerio de Desarrollo Sostenible, la HAM de San Ignacio solicitó 259.897 ha al Ministerio de Desarrollo Sostenible como AFRM en septiembre de 1998, y dicha solicitud fue devuelta a la UFM para que realice las correcciones necesarias antes de su aprobación.

3.3 La Superintendencia Forestal

En San Ignacio, la UOB-SF se instaló en mayo de 1997; teóricamente debe cumplir las funciones de administrar las patentes forestales y patentes de monte, inspeccionar los programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima, analizar y aprobar los planes de manejo, y fiscalizar las actividades de aprovechamiento forestal. En la práctica, se han concentrado en controlar la extracción forestal de los madereros piratas o informales a través de la emisión de Certificados Forestales de Origen (CFO)¹ y, al menos hasta fines de 1997, no habían realizado ningún tipo de control de las grandes concesiones forestales.

Para la emisión de CFOs, se planteó un régimen de excepción según el cual toda persona con madera cortada en la zafra de 1996 tenía la obligación de hacer una declaración jurada infor-

1 Los Certificados Forestales de Origen (CFO) forman parte del sistema de control de los programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima, en virtud del cual cualquier adquisición de materia prima, productos semi o elaborados realizada por empresas de transformación o comercialización de otras empresas, debe estar respaldada por el CFO que identifique a la persona o empresa proveedora.

mando sobre su volumen y solicitando un CFO hasta junio de 1997. Para confirmar la veracidad de la información proporcionada por los madereros la UOB-SF debía realizar inspecciones de campo certificando la cantidad de madera cortada. En vista a que los madereros seguían cortando madera, se llegaron a acuerdos con la Superintendencia Forestal para prolongar el plazo de extracción de madera hasta el mes de noviembre. En la práctica, el régimen de excepción permitió que los madereros trabajaran normalmente durante todo 1997.

Las limitaciones de personal y capacidad de movilización de la UOB-SF dificultaron en extremo las tareas de medición de la madera, la misma que se iniciaron recién durante el mes de agosto de 1997, cuando les fue asignada una movilidad para las inspecciones en campo. De acuerdo a los técnicos de la UOB-SF, en 1997 no quedó madera en el monte sin ser mensurada, pero esa afirmación fue desmentida por el gerente del aserradero "Caimán", quien sostuvo que fue bastante pobre la capacidad de inspección de esa repartición y, en su opinión, incluso se presentó un proceso especulativo de compra-venta de CFOs, transgrediendo los marcos legales vigentes. En todo caso, el sistema sí fue eficiente para controlar los flujos de la madera extraída y procesada gracias a los fuertes controles que se establecieron al transporte de madera en los puestos fijos de control de la Superintendencia de Los Troncos y Pailas, que son las rutas obligadas de paso de la madera de la región.

Bajo la Resolución No. 19/97 se creó un régimen de excepción para parcelas menores a las 200 has, para aquellos casos en los que venían aprovechando la madera bajo contratos de aprovechamiento único, hasta el 21/12/1997. Hasta fines de 1997, la Superintendencia recibió 10 solicitudes y únicamente autorizó la extracción forestal en tres de ellas.

Pese a que en el corto plazo puede haber resultado relativamente exitoso el trabajo de la Superintendencia Forestal en la fiscalización del aprovechamiento maderero de los productores

informales, ello solo podrá mantenerse a futuro a condición de que empiece a funcionar el esquema de las ASLs. Eso resultaba difícil porque: 1) no existían mosaicos de áreas boscosas disponibles dentro de la jurisdicción municipal; 2) los municipios todavía no conocían cuánto de bosques podían disponer para el aprovechamiento por parte de las ASLs; y 3) el retraso en la delimitación de AFRMs y su concesión a ASLs. Estos factores impidieron que los madereros locales pudieran iniciar legalmente sus operaciones forestales. No obstante como se mencionó anteriormente, debe destacarse que durante 1998 se dieron algunos pasos concretos en esa dirección y es posible que en el corto plazo se consolide alguna ASL dentro del municipio.

3.4 Regalías y patentes forestales

Desde mediados de la década de 1980 se impuso un sistema de regalías administrado por CORDECRUZ, que consistió en el pago del 11% sobre el valor de la madera extraída. Este sistema se prestó a muchas evasiones por parte de los concesionarios forestales, y las regalías que efectivamente fueron captadas tampoco fueron transferidas en su totalidad a las provincias. En Velasco, con los recursos de las regalías se construyó el sistema de aprovisionamiento de agua potable para el pueblo de San Ignacio y se instaló la red de electrificación de conexión con las localidades de San Miguel y San Rafael.

En las negociaciones para el pago de regalías siempre han tenido una alta injerencia las entidades locales. De acuerdo al Comité Cívico, al municipio de San Ignacio se le adeudaba \$us 8 millones por concepto de regalías, pese a las presiones y movilizaciones que hizo esta entidad. El último caso, que está fresco en la memoria de los pobladores, tiene relación con el cobro de regalías a la empresa Somerstein, la que, a cambio de sus deudas (\$us 500.000), se comprometió a asfaltar la plaza principal de San Ignacio, promesa que nunca cumplió. Por lo mismo, aprovechando una indemni-

zación por el retiro de esta empresa del PNNKM, ésta entregó \$us 100.00 en efectivo a la HAM, además de equipo pesado (volquetas, un camión, etc.), por un valor equivalente a \$us 260.000. En gran parte, ésta fue una conquista del Comité Cívico.

En el nuevo régimen las concesiones están pagando un impuesto por superficie de \$us 1 por ha, del cual al municipio le corresponde un 25%. En San Ignacio, este monto para la gestión 1997 ascendió a \$us 54.997 por concepto de patentes de aprovechamiento forestal \$us 35.789 de patentes por volumen, y \$us 776 por desmontes, haciendo un total de \$us 91.563. En 1997, el municipio recibió el 66% del total que le correspondía y el resto se le hizo efectivo a principios de 1998. Durante 1997, la Superintendencia Forestal se atrasó en el pago de las patentes aduciendo que: 1) existían problemas de límites entre los municipios; y 2) no se conocía exactamente la superficie de cada concesión que se encontraba dentro de la jurisdicción municipal en el caso de aquellas concesiones que ocupaban más de un municipio. El POA de 1997 de la HAM sobreestimó los ingresos por patentes y planificó que éstos se iban a destinar a la pavimentación de calles (\$us 30.000), y para adquirir equipos y maquinaria para la perforación de pozos de agua en las comunidades rurales (\$us 115.000).

Durante 1997, se incrementaron notablemente las recaudaciones por concepto de explotación de madera. Según información de la UOB-SF, hasta antes del nuevo régimen sólo se recaudaba en promedio unos \$us 20.000 por año a través de las notas de remisión. Ello indica que ha mejorado sustancialmente el control de la extracción de madera, existiendo, asimismo menores márgenes de evasión.

3.5 La Mancomunidad de Municipios de la Chiquitania

El municipio de San Ignacio ha promovido activamente la creación de la "Mancomunidad de Municipios de la Chiquitania" (son miembros los municipios de Puerto Suárez, Roboré, San

José, San Rafael, San Ignacio, San Matías, Pailón, San Julián y El Puente), que fue constituida en noviembre de 1996 en la localidad de San José de Chiquitos². El objetivo de la Mancomunidad es sumar fuerzas para conseguir financiamiento de organizaciones nacionales e internacionales para obras de interés regional y administrar colectivamente el sistema de cobro de impuestos a la propiedad rural. En sus orígenes también se creyó que podían cobrar directamente los impuestos de las patentes forestales.

Actualmente, se licitó el cobro de impuestos a la propiedad agraria el mismo que ha sido adjudicado a la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ), que además tiene la obligación de avanzar en el diseño del catastro rural. Un porcentaje de los impuestos a la propiedad rural va a financiar el funcionamiento de la Mancomunidad, otra parte servirá de fondo de contraparte para proyectos, y el resto ingresará como recursos propios al municipio. Pese a que existe mucha expectativa sobre el desempeño de la Mancomunidad, a fines de 1997 el cargo de la Gerencia se encontraba acéfalo, hecho que impidió el cumplimiento de sus metas.

4. La gestión de los recursos naturales

4.1 Manejo del bosque y Asociaciones Sociales del Lugar

La nueva legislación forestal implica importantes desafíos para la adecuación del sistema de aprovechamiento informal a las nuevas reglas del manejo forestal. Como ya se mencionó, recién en 1998 se iniciaron los primeros esfuerzos concretos para avan-

2 El Directorio de la Mancomunidad en el momento en que se hizo este estudio estaba compuesto por un Presidente (Alcalde de Puerto Suárez); un Vicepresidente (Alcalde de Pailón); un Secretario General (Alcalde de San Ignacio); y un Secretario de Hacienda (Alcalde de San Matías).

zar en el ordenamiento de la actividad forestal sobre el 20% de las áreas de bosques fiscales que le corresponden al municipio. Además, el régimen de excepción de 1997 flexibilizó las condiciones para el aprovechamiento de la madera, aunque se supone que en el futuro no se podrá seguir explotando la madera si no se cumple con la condición del manejo forestal.

En el municipio de San Ignacio todavía no se ha constituido formalmente una ASL, aunque se están dando algunas iniciativas para hacerlo. En 1997, existía una tendencia muy fuerte en los madereros locales para intentar encontrar salidas individuales para ajustarse al nuevo régimen forestal, dada la gran debilidad existente en la Asociación de Madereros. En esa misma dirección, los productores más grandes consideraban que iban a tener que encarar la elaboración de planes de manejo para poder extraer madera de sus propiedades. No obstante, temían que bajo ese esquema se podrían reducir sus ingresos debido al bajo volumen de madera aprovechable en sus propiedades, mientras que sus costos aumentarían como resultado de la elaboración e implementación de los planes de manejo.

La situación de los pocos madereros que poseen aserraderos es distinta, porque éstos cuentan con propiedades individuales con suficientes recursos forestales como para pensar en la elaboración de planes de ordenamiento predial que les permitan a futuro sacar madera de sus fincas con planes de manejo. No obstante, hasta fines de 1997 sólo habían dos casos de propietarios que habían comenzado la realización de inventarios y de planes de manejo en sus propiedades para aprovechar legalmente la madera. Uno de ellos era el de la Diócesis, que había avanzado en la preparación de los estudios requeridos para manejar un bosque de 10.000 ha.

Una posible salida alternativa, que aún no se ha considerado seriamente consistiría en organizar grupos asociados o mini-consorcios entre aquellos pequeños contratistas que no tienen áreas propias de corte con sus trabajadores (rumbeadores, motosierristas,

tractoristas y transportistas). Algunos pequeños productores de madera creen que bajo este sistema estarían en condiciones de solicitar áreas de corte en las AFRM que podrían corresponder a las áreas en las que históricamente han cortado madera. Empero, consideraban que la nueva Ley Forestal los encontró desprevenidos porque no disponían del capital suficiente para financiar la elaboración de inventarios y planes de manejo. El momento en que se realizaron las entrevistas, la preocupación central de estos productores era que dado el gran rezago en el proceso de identificación de áreas, para 1998 no iban a poder iniciar la zafra en la época prevista, por lo cual creían que existía el riesgo de contraer significativamente sus oportunidades para seguir realizando la extracción de madera.

En opinión del Presidente de la Asociación de Madereros de San Ignacio, es posible que a futuro los productores madereros de la zona con mayores recursos financieros se conviertan en los dueños del bosque, porque van a ser éstos quienes van a estar en condiciones de solicitar áreas dentro de las AFRM, lo que podría dejar fuera de la actividad a un numeroso grupo de pequeños productores de madera. Antes de la aprobación del nuevo marco normativo, estos pequeños productores que trabajan con muy poco capital tuvieron que subordinarse fuertemente a los comerciantes de madera y probablemente a futuro seguirán dependiendo de los productores que se encuentran en una posición favorable para beneficiarse de los bosques municipales.

El caso es distinto en los municipios de San Miguel y San Rafael, donde anteriormente los productores de madera eran verdaderos piratas porque tenían que trabajar dentro de las áreas de las concesiones forestales manteniendo una relación de equilibrio precario con las empresas madereras. Este hecho fortaleció su sentido gremial y, por lo mismo, han respondido más rápidamente a la nueva situación formalizando sus organizaciones con la tramitación de personerías jurídicas, buscando su reconocimiento como ASL y exigiendo la demarcación de los bosques fiscales

municipales. En comparación a otros municipios, en los dos casos mencionados existen serias perspectivas para el manejo de los bosques por ASLs dentro de las AFRMs (ver recuadro).

El caso de las asociaciones de madereros de San Miguel y San Rafael

Los ingresos de la población de estos municipios dependen casi totalmente de las actividades de aprovechamiento forestal. Estos productores eran *strictu sensu* piratas porque explotaban madera del interior de las concesiones forestales, de tierras privadas y comunidades, rompiendo la legalidad impuesta por la anterior Ley Forestal.

Estas organizaciones funcionan desde hace unos 15 años atrás y recién han sacado sus respectivas personerías jurídicas. Pese a que no tenían un buen conocimiento de la Ley Forestal se movilizaron para presionar a los gobiernos municipales y, particularmente a la Superintendencia Forestal, solicitando áreas de corte para sus miembros bajo la modalidad de concesiones a ASLs dentro de las AFRMs. Por la baja capacidad de respuesta de las Alcaldías, buscaron canales informales para avanzar con sus demandas (William Keyser, Comité Pro-Santa Cruz; Luis Mayser, diputado; y, Modesto Zeballos, Viceministro de Desarrollo Rural) e incluso buscaron a la Dirección Forestal de la Prefectura.

Estas organizaciones tuvieron un papel muy activo en la negociación del régimen de excepción y fueron varias las reuniones que solicitaron a funcionarios de la Superintendencia. Con el consentimiento de la UOB-SF, las asociaciones tuvieron el control en la distribución de CFOs a sus respectivos miembros. La Asociación de San Miguel retuvo \$us 5

por m^3 y la de San Rafael $\$us 3$ por m^3 , como un medio para crear un fondo de capital que les permitiera enfrentar las exigencias financieras del tránsito al nuevo sistema. La primera logró acumular $\$us 20.000$ y la segunda $\$us 5.000$, en 1997.

La demarcación de las AFRMs fue lenta y difícil. Estas organizaciones, antes que los gobiernos municipales, realizaron todo el proceso de identificación y cuantificación de los bosques fiscales del municipio, y de estimación de las reservas forestales municipales, e incluso corrieron con los gastos que implicó ese trabajo con el compromiso que el municipio les reembolsaría con los recursos de las patentes forestales.

Pese a que este proceso se inició en 1997, debido a los requisitos exigidos para la constitución de las ASLs, fue recién en junio de 1998 que las dos ASLs constituidas en San Rafael (El Tuna y la Agrupación Agroforestal de San Rafael) presentaron sus papeles al Viceministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente para su reconocimiento formal. En el caso de las ASLs de San Miguel, la de AMAISAN presentó sus papeles en junio de 1998 y el GCMSM lo hizo en el mes siguiente.

Ambos municipios han hecho llegar a dicho Viceministerio sus solicitudes para la delimitación de AFRMs. En el caso de San Rafael sobre tres áreas de 154.386 ha y de San Miguel por 149.602 ha. Una de las solicitudes del municipio de San Rafael ingresó al Viceministerio mencionado en abril de 1998 y ha pasado al INRA para seguir con el proceso de formalización del área. Las otras tres solicitudes ingresaron a ese Viceministerio entre junio y julio de 1998, y han sido devueltas a las UFMs de los municipios para sus correcciones.

Pese a los avances que han realizado las asociaciones de madereros y las perspectivas que pueden tener los madereros locales para el aprovechamiento formal de los bosques, existen dos grandes preocupaciones: 1) las ASLs se van a instalar sobre gran parte de las áreas que han liberado las empresas forestales y esos bosques tienen menor potencial productivo porque están más degradados debido a que han sido sometidos a un intenso aprovechamiento; y 2) el posible incremento de los costos de extracción y la baja capacidad forestal de los bosques, posiblemente lleven a un drástico descenso de los ingresos de estos productores en comparación a los que obtenían en el pasado. Además, todavía no existen ideas claras sobre cómo se va a organizar la administración de los bosques por parte de las ASLs; en tanto, algunos creen que deberían formarse empresas, mientras que otros más bien son de la opinión que debe darse a cada productor un área para que la trabaje de manera independiente.

Desde la perspectiva de la UOB-SF, los aserraderos de San Ignacio no van a poder abastecerse con madera proveniente de sus propias áreas de corte, pero tampoco va a ser suficiente la producción de las ASLs, por lo que van a seguir demandando madera de terceros estimulando una explotación informal. Ese factor sumado a los mayores controles sobre la extracción de madera de bosques manejados, incidirá en el incremento de los precios de la madera. Al mismo tiempo, para lograr cubrir los costos adicionales que implica el hacer manejo, los productores van a tener que realizar un aprovechamiento más integral del bosque. Pero, en el corto plazo es todavía incierto si se va a lograr detener la extracción informal de madera.

4.2 Ordenamiento territorial

En el municipio no se ha hecho nada en materia de ordenamiento territorial. La Dirección de Recursos Naturales de la Prefectura les entregó una copia de un mapa del PLUS en la

jurisdicción municipal, la que, sin embargo, por su escala tan agregada (1/250.000) no fue un instrumento útil para regular el uso del suelo. En la Alcaldía este tema no se lo considera prioritario, principalmente porque con los recursos municipales y la capacidad técnica instalada les resulta difícil pensar en la posibilidad de financiar un estudio de esa naturaleza. La única posibilidad de avanzar con propuestas de ordenamiento territorial descansa en un proyecto elaborado en la Prefectura para la elaboración de Planes de Uso del Suelo a nivel municipal para todos los municipios del Departamento de Santa Cruz.

4.3 El Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado

La relación de la Alcaldía con el área protegida es bastante débil. Desde 1995 existe un Comité de Gestión encargado de supervisar la administración del Parque, pero éste no se reúne con regularidad. El comité está conformado por un representante del Concejo Municipal, el coordinador de FAN, el Director del PNNKM, el director de APOCOM (Plan de Apoyo Comunitario), un representante de la DGB y delegados de las comunidades de Bella Vista, Piso Firme, Porvenir y Florida.

Uno de los aspectos más relevantes vinculados al Parque fue la aprobación del Proyecto de Acción Climática del PNNKM (PAC), el mismo que fue anunciado en diciembre de 1996, siendo uno de los 10 nuevos proyectos aprobados en abril de 1997 dentro del programa Iniciativa de Implementación Conjunta de los Estados Unidos (USIJI, por sus siglas en inglés)³. El Proyecto de Acción Climática PNNKM es un programa de fijación de car-

3 El USIJI se originó en octubre de 1993 como parte del "Plan de Acción de Cambio Climático" en la administración Clinton y tiene como misión buscar opciones conjuntas entre dos o más países para reducir las emisiones de gases de invernadero, a través del estímulo a la participación de sectores privados en direccionar el cambio climático global y promover el desarrollo sostenible.

bono y tiene como socios a la American Electric Power System (AEP), The Nature Conservancy (TNC) y FAN.⁴

El objetivo del Proyecto de Acción Climática del PNNKM es proteger 1,5 millones de ha de bosque y promover el desarrollo sostenible alrededor del Parque. Protegiendo la cobertura boscosa se estimó que se podía reducir las emisiones de carbono en 14,5 millones de toneladas en un lapso de 30 años (9,6 millones por la interrupción de actividades forestales en el área, 3,4 millones por prevenir la conversión de bosques a la agricultura, y 1,5 millones por fijación de carbono en regeneración de áreas forestales). El proyecto tuvo como objetivos iniciales la protección en el largo plazo del Parque a través de: 1) la expansión de los límites del área protegida; 2) la prestación de asistencia técnica a las empresas madereras en prácticas de aprovechamiento de bajo impacto; 3) la conservación de los recursos genéticos de flores y plantas ornamentales; y 4) un programa de eco-turismo para proporcionar recursos a la administración del Parque.

En el proyecto se contempló un financiamiento inicial de \$us 9,5 millones (\$us 7 millones de AEP y 2,5 millones de TNC/FAN), y para proveer fondos adicionales para el desarrollo de la propuesta, la AEP comprometió esfuerzos para incrementar los recursos en unos \$us 5 millones de otras compañías de Estados Unidos. TNC quedó encargada de proporcionar apoyo técnico y financiero, y FAN es la institución encargada de su implementa-

4 La Fundación Amigos de la Naturaleza es una organización privada sin fines de lucro con base en Santa Cruz, comprometida con el manejo de los parques Amboró y Noel Kempff Mercado. The Nature Conservancy es una organización internacional sin fines de lucro encargada de la protección de plantas, animales, tierras y agua que necesitan de conservación. Ha estado involucrada en proyectos de conservación en Estados Unidos, Latinoamérica, el Caribe y Asia. AEP es una compañía de energía con servicios en Ohio, Indiana, Michigan, West Virginia, Virginia, Tennessee y Kentucky. Conforma un holding con inversiones en Estados Unidos, Inglaterra y China.

ción y de obtener financiamiento adicional. Como mecanismos de financiamiento de largo plazo se propuso la creación de un fondo fiduciario y el desarrollo de actividades de ecoturismo.

Entre los aportes anteriores de FAN al Parque, se cuentan la compra de la estancia Flor de Oro para incorporarla al Parque (Sus 220.000), la implementación del Programa de Parques en Peligro de 4 años financiado por USAID (Sus 400.000), un proyecto de eco-turismo financiado por COSUDE (Sus 800.000), la indemnización de la empresa maderera San Martín (financiamiento de TNC/FAN por \$us 350.000), y la indemnización a la empresa maderera MOIRA de Somerstein, que ya fue mencionado anteriormente (financiamiento de TNC/FAN de \$us 1.000.000).

Para compensar los efectos en 3 comunidades campesinas (Porvenir, Piso Firme y Florida), entre FAN y la HAM se diseñó el Plan APOCOM por un plazo de cinco años entre 1997 a 2001, destinado a obtener tierras para estas comunidades en la frontera oeste del Parque, y ejecutar acciones de apoyo productivo y desarrollo social. Para la implementación de este plan, el municipio comprometió un aporte de \$us 100.000 en cinco años y FAN de \$us 600.000 (FAN *et al.* 1997). Hasta fines de 1997, los desembolsos de FAN no se habían hecho efectivos, pese a que debían iniciarse en junio del mismo año. Hasta el momento en que se realizaron las entrevistas, este proyecto estaba prácticamente paralizado pues sólo se había avanzado parcialmente en la tramitación de las solicitudes de tierra para las comunidades, por lo cual en noviembre de 1997 el Alcalde llamó la atención a FAN sobre esta situación.

La reserva es un mundo ajeno para el municipio y desde el Gobierno Municipal no se asume una actitud concreta sobre el PNNKM, porque no se lo entiende, y FAN tampoco hizo esfuerzos para hacerse entender. Los acuerdos de FAN con la HAM son puntuales sobre necesidades administrativas y no de gestión. Uno de los reclamos de la HAM es que FAN debería tener un coordinador con sede en la localidad de San Ignacio.

En septiembre de 1997 ocurrió un hecho curioso. El Subalcalde del distrito municipal de Piso Firme suscribió un convenio con la Fundación SIMBIOSIS, cediéndole un área de 38.000 ha entre las comunidades de Piso Firme y Porvenir. Esta Fundación posiblemente quería criar caimanes negros en una zona de bajío y pantanales, y prometió promover el desarrollo económico de la zona de una forma sustentable. FAN intentó establecer relaciones de coordinación con esa Fundación pero no recibieron ninguna respuesta. Por Resolución del Concejo Municipal del 8/10/97 se desautorizó tal convenio aduciendo que no tenía soporte legal y que la mencionada Fundación debía entablar relaciones directamente con el Concejo Municipal.

4.4 Caminos

En el municipio existe una oficina del Servicio Nacional de Caminos que está a cargo del mantenimiento de las rutas camineras principales entre Concepción-San Ignacio-San Matías y de la ruta San Ignacio-San José de Chiquitos. La HAM durante 1996 destinó alrededor de \$us 114 mil (13,8% del presupuesto de inversión ejecutado) para el mejoramiento de caminos vecinales hacia el Bajo Paraguá y únicamente se abrió un camino vecinal del centro urbano de San Ignacio a la comunidad de Consuelo. En 1997 se redujo sustancialmente el presupuesto de caminos a \$us 40 mil (5,4% del presupuesto de inversión ejecutado). En el POA 1998, la HAM pensaba destinar mayores recursos exclusivamente al mantenimiento de caminos, para lo cual cuenta con un *pool* de maquinaria heredado de PLADERVE. Por lo mismo, no existe un impacto ambiental negativo vinculado con las acciones de la HAM en el mejoramiento de los caminos vecinales.

Sin embargo a futuro puede tener un mayor impacto, aumentando la presión sobre la tierra y los recursos del bosque, sobre todo el proyecto de mejoramiento y asfaltado de la carretera que unirá San Matías con el eje San Ramón-Santa Cruz, como

parte de la propuesta de construcción de los corredores bioceánicos, aunque es posible que este proyecto demore en concretarse.

5. Conflictos en el acceso y uso de los recursos forestales

5.1 Conflictos de tenencia de la tierra

Los conflictos por la tierra no son muy acentuados. Puede decirse que siempre han existido problemas de linderos entre las comunidades y las haciendas, pero éstas nunca se tradujeron en conflictos muy agudos, debido a que hasta hace poco tiempo atrás todavía existían tierras baldías en el municipio. No obstante, la mejora del camino hacia San Matías en la frontera con Brasil, además de un ambiente económico favorable para la inversión, ha estimulado el crecimiento de las inversiones en tierras de brasileños, cruceños y de la Diócesis. Este fenómeno ha estimulado la expansión de un mercado de tierras más activo y, de alguna manera, una mayor presión sobre tierras ya ocupadas pero con una situación jurídica dudosa.

El crecimiento de las inversiones en tierras por brasileños y cruceños en parte se explica porque el precio de la tierra es bastante bajo (de un promedio de \$us 5 la hectárea hace unos cinco años se ha incrementado a \$us 20-40 por hectárea). Pese a que todavía es predominante un modelo de producción ganadero de campo abierto sobre pasturas naturales, es cada vez mayor la expansión de una ganadería moderna que está llevando a una más rápida conversión de bosques a pastos cultivados para la habilitación de potreros. Los desmontes se están realizando sin respetar las regulaciones de uso del agua (protección de cursos de agua y cortinas rompeviento), lo que puede tener efectos en una más rápida degradación de los suelos. Los brasileños ocupan y desmontan tierras, establecen potreros y las venden después de unos 3 a 5 años, tiempo en el que recuperan su inversión.

Los campesinos organizados en MINGA asumieron desde 1993 el programa de tierras de PLADERVE, a partir de un convenio con el consorcio KfW que fue renovado en 1994. En el marco de ese convenio, hicieron un trabajo de levantamiento topográfico de los límites de las comunidades y de revisión jurídica de los trámites, el mismo que concluyó el año 1995 y se amplió hasta junio de 1997. Este trabajo no ha llegado a las 147 comunidades de la provincia sino sólo a algo más de 60, de las cuales unas 40 se encuentran en el municipio de San Ignacio. En la actualidad, esta organización se encuentra buscando nuevo financiamiento con una agencia danesa de cooperación (IVIS) para, en convenio con el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), iniciar el proceso de saneamiento de tierras en todas las comunidades.

5.2 Conflictos relacionados al aprovechamiento forestal

En San Ignacio no han existido muchos conflictos entre madereros por los recursos del bosque. Ello se explica porque los grandes madereros se instalaron en la parte norte del municipio y los madereros locales realizaron sus actividades en el área central y sur. Como se mencionó anteriormente, esta situación fue diferente en los municipios de San Miguel y San Rafael porque el eje de los conflictos sociales fue entre concesionarios y madereros locales, quienes sacaban la madera de dentro de las concesiones.

En el norte de San Ignacio las concesiones tuvieron conflictos con las pocas comunidades asentadas en esa zona porque los primeros limitaron el aprovechamiento de madera a los campesinos. Existen muchas historias de despojos y abusos cometidos por las empresas forestales en la zona del Bajo Paraguá. Un caso ilustrativo es el que se cuenta en relación a la comunidad de Porvenir, y es que cuando los comunarios quisieron construir su escuela éstas tuvieron que comprar la madera en el pueblo de San Ignacio, porque las concesiones no dejaron que la sacaran del monte, además que tampoco les quisieron vender (A. Roca, c. p.).

Entre madereros locales no han existido muchos conflictos en relación al aprovechamiento. Los productores opinan que el sistema de explotación de madera funcionó porque entre ellos ha habido mucho respeto por las áreas de corte y por los palos marcados. En ese orden, existe un consenso a nivel local consistente en que los primeros que entran al monte a marcar los árboles automáticamente se constituyen en sus propietarios. Ese sistema ha funcionado sobre áreas fiscales, pero se dice que han habido conflictos cuando los madereros entraban a las tierras comunales, donde usualmente han llegado a acuerdos para el corte, pero casi siempre éstos han sido perjudiciales para los campesinos.

De hecho, el mayor conflicto en relación al aprovechamiento forestal se ha dado entre madereros locales e instituciones públicas forestales, ya que de acuerdo a la Ley Forestal de 1976 los madereros locales no tenían derechos para explotar el bosque. Ello generó constantes tensiones entre las asociaciones de madereros y el ex-Centro de Desarrollo Forestal (CDF) en relación a la fiscalización de la explotación forestal. A la posición de los madereros locales se sumaron las entidades cívicas locales, cuya principal conquista fue el reconocimiento de las regalías madereras y, posteriormente, la efectivización de su pago. En la actualidad, el mayor conflicto gira en torno a las perspectivas de formalizar el sistema de explotación de los madereros locales a través de la constitución de las ASLs y la legalización de sus actividades en las reservas forestales municipales. En el corto plazo, ello ha llevado a una permanente flexibilización de las normas vigentes y, a futuro, todavía es incierto si es que estos productores se van a adecuar y/o respetar la nueva normatividad forestal.

5.3 Otros conflictos

Un conflicto menor que existe actualmente en el municipio está vinculado a la explotación de palmito. Desde hace unos 10 años el palmito ha sido explotado en el norte al interior de las

concesiones forestales. De acuerdo a la nueva Ley Forestal las concesiones forestales deberían suscribir un contrato subsidiario con otras empresas dispuestas a aprovechar el palmito. Hasta fines de 1997, no se había suscrito ningún contrato subsidiario, pero existían algunos avances entre la empresa palmitera "Ichilo" con las empresas forestales de "Tarumá" y "Paraguá". Para la suscripción de estos contratos, las empresas deben presentar un certificado libre de cargos y de libramiento de viabilidad, pero como todavía no se habían realizado las conciliaciones en la Prefectura no se emitieron esos certificados, lo que retrasó el proceso de suscripción de contratos.

En la misma zona, la comunidad Porvenir instaló una fábrica de palmito y constituyó la empresa "Maná", apoyados por una comunidad evangélica brasileña. Esta comunidad junto a Bella Vista y Florida quedaron sin tierras a consecuencia de la última ampliación del área del Parque; es decir, en los hechos los comunarios de Porvenir no cuentan con un área propia para explotar el palmito. En vista a esa situación, el Concejo Municipal, a través de una resolución, reconoce el hecho de que esas comunidades son oriundas del lugar y les autoriza a extraer todo el palmito que consideren necesario para el funcionamiento de su planta, incluso de aquel que se encuentra dentro de las áreas que están bajo el régimen de concesión forestal. Esa resolución, curiosamente, no había generado reacciones negativas por parte de los concesionarios forestales, pero las tensiones se han agudizado durante 1998.

6. Conclusiones

6.1 Balance en equidad

Es evidente que la nueva Ley Forestal ha abierto oportunidades a los usuarios tradicionales del bosque para el aprovechamiento de la madera y otros productos no maderables, pero bajo

criterios de manejo que no siempre se adecuan a la realidad de los bosques y de las poblaciones que explotan el bosque. En el municipio de San Ignacio existen pocos indicios que lleven a sostener que a futuro se vaya a producir un acceso más equitativo por parte de los madereros locales a los recursos del bosque y que los recursos que de ellos provengan sean mejor distribuidos. Hasta ahora, el sistema institucional que puede permitir conceder áreas a los pequeños madereros locales está marchando lentamente, y el Gobierno Municipal ha reaccionado tardíamente ante el nuevo escenario. Estos vacíos institucionales son perjudiciales para los pequeños productores que no cuentan con propiedades privadas destinadas a realizar aprovechamiento de madera, y, en cambio han impactado menos sobre los propietarios de aserraderos y madereros locales con mayor capital, quienes cuentan con propiedades privadas sobre las cuales hacen aprovechamiento de los recursos forestales y/o tienen más recursos para comprar madera.

Un caso distinto se advierte en los municipios de San Miguel y San Rafael, en tanto allí es mayor el número de pequeños productores que dependen, para subsistir, del aprovechamiento de la madera. Este hecho ha reforzado una dinámica organizativa que se ha traducido en importantes avances para la organización de las ASLs y la demanda de bosques sobre áreas forestales municipales, aunque la respuesta de los gobiernos municipales ha sido bastante débil. El escaso avance en la entrega de áreas de aprovechamiento a las ASLs se explica por las dificultades de las instancias técnicas del Ministerio de Desarrollo Sostenible para procesar rápidamente esas demandas ante la falta de evaluaciones técnicas sobre la disponibilidad de bosques fiscales y de superposiciones existentes con áreas privadas dotadas, para lo cual se requieren de certificaciones de uso por parte del INRA, instancia que hasta ahora se ha constituido en un "cuello de botella". Es evidente que se han dado ciertos avances para viabilizar los requerimientos de demarcación de áreas forestales por parte de los municipios, pero

también es cierto que existe un problema mayor de desfases institucionales para aplicar el nuevo régimen y para que pueda funcionar de manera eficiente.

En las comunidades rurales, pese a que ya no tienen mucho bosque para explotar, las poblaciones campesinas se encuentran sin opciones para hacer manejo de bosques porque se les impide el aprovechamiento de los recursos forestales a no ser que cumplan con una serie de requisitos técnicos y, además porque a futuro no van a contar con un apoyo efectivo destinado a ese propósito. En consecuencia, es posible que las alianzas entre los grupos tradicionales de poder en los municipios vayan en contra de los pequeños productores madereros y de los campesinos, en la medida en que éstos no están representados en el gobierno local y nada hace suponer que mejore su participación en las principales instancias de decisión de la política municipal.

6.2 Balance en sostenibilidad

Nada hace pensar que el aprovechamiento de bosques será más sostenible a futuro. Pese a los esfuerzos que está haciendo la Superintendencia Forestal para formalizar a los madereros locales, va a ser muy difícil que todos los productores se adscriban al nuevo sistema si es que además se considera que los madereros más chicos van a quedar al margen de los potenciales beneficios de la nueva legislación forestal. Además, el éxito de que las ASLs que se puedan constituir cumplan con los planes de manejo en las reservas forestales municipales no sólo es cuestión de buena voluntad de los grupos asociados. Entre los factores externos que amenazan un buen manejo están las dificultades para acceder a financiamiento, restricciones técnicas, debilidad en las organizaciones y un escaso soporte institucional externo. En la medida en que no se armonice el esfuerzo de las organizaciones asociativas locales con un efectivo apoyo institucional del Gobierno Municipal y de otras entidades de apoyo, no se va a dar un manejo sostenible de los bosques.

En el último tiempo están creciendo las amenazas sobre los bosques, producto de una mayor presión sobre las tierras para el desarrollo de una ganadería moderna. El bajo precio de la tierra, las mayores inversiones de brasileños, las perspectivas de mercados de carne, entre otros, son factores que hacen pensar que a futuro se va a presentar un crecimiento exponencial de los desmontes puesto que, además, los mecanismos institucionales para regularlos son incipientes. Preocupa la falta de iniciativas del municipio destinadas a contar con instrumentos como los planes de ordenamiento territorial para dirigir la inversión pública municipal, por lo que ésta va a seguir asentada en débiles instrumentos de planificación. La única iniciativa de conservación de bosques, que es el PNNKM, ha sido impuesta desde afuera y no existen indicios que lleven a pensar que el municipio vaya a involucrarse activamente en tareas de conservación del bosque.

Personas entrevistadas

- Erich Aguirre M. Alcalde del municipio de San Ignacio
- Mario Aguirre M. Subprefecto de la provincia Velasco
- Saúl Ardaya. Presidente Asociación Ecológica del Oriente
- José Baruquis. Presidente Asociación de Productores MINGA
- Manfred Bienert. Asesor Agrónomo de MINGA
- Rolando Castedo. Presidente de la Asociación de Madereros San Ignacio
- Erwin Dorado. Consejero provincial de Velasco
- Luis Chamo. Técnico agropecuario de la Alcaldía de San Ignacio
- Luis F. Giménez. Propietario del aserradero "Caimán"
- Guillermo Giménez. Productor de madera
- Federico González M. Presidente del Comité de Vigilancia
- Fidencio Hernando. Miembro de la Fundación Schmid
- Rómulo Kaiser. Presidente de FEGASIV
- Gregorio Losada. Investigador de suelos y agua, CIAT

- Jesús Morón. Técnico agropecuario de MINGA
- William de las Muñecas. Director de Fortalecimiento Municipal, Prefectura de Santa Cruz
- Romelio Ortiz. Alcalde del municipio de San Rafael
- Martín Rapp. Director de IP Latina
- Aurelio Roca. Concejal Secretario, Concejo Municipal de San Ignacio
- Arturo Saldías. Responsable de la Unidad Operativa de Bosques de San Ignacio, Superintendencia Forestal
- Moisés Salses. Presidente del Comité Cívico de San Ignacio de Velasco
- William Salvatierra. Vicepresidente de la Fundación Schmid
- Everto Stelzer. Presidente de la Asociación de Madereros de San Miguel
- Carlos Steter. Obispo del Vicariato de Velasco
- Milton Toledo. Productor de madera
- Luis Alberto Vaca. Presidente de la Asociación de Madereros de San Rafael
- Juan Carlos Vélez. Técnico de la Unidad Operativa de Bosques de San Ignacio, Superintendencia Forestal
- Mariano Viana. Secretario de tierras de MINGA