

# Samaipata: manejo de cuencas y recursos forestales

*Gonzalo Flores*

## Datos generales del municipio de SAMAIPATA

<b>Geografía</b> Superficie Ubicación geográfica Ríos principales	2.194 km <sup>2</sup> Parte sur de la provincia Florida en el occidente de Santa Cruz Angostura, La Guardia y Piral
<b>Población (1997)</b>	8.941 habitantes
<b>Composición étnica</b>	Mestizos y población de origen andino
<b>Ecología</b> Precipitación Temperatura media anual Altitud Tipo de bosques Tipo de suelos	Oscila entre 790 mm a 1115 mm 20.5 °C Varía de 1.240 msnm a 2.430 msnm Montano mediano y bajo, y ribereño Clases III, IV, VI, VII y VIII
<b>Áreas protegidas</b>	Parque Nacional Amboró (442.500 ha, de las cuales sólo una parte están dentro del municipio de Samaipata)
<b>Concesiones forestales</b>	Ninguna
<b>Territorios indígenas</b>	Ninguno

El Alcalde de Samaipata, Dr. Alfonso Vanegas, miró por la ventana de su oficina mientras contaba las campanadas de la iglesia. "Cuatro", dijo. "Eso quiere decir que el muerto es una mujer. Si fuese hombre, habrían sido cinco". Para mí como forastero, una u otra cosa eran lo mismo, pero no para una persona local, conocedora de todos los detalles de la vida cotidiana y de alguna manera dependiente de ellos. Más adelante se volvió hacia mí y me dijo claramente: "No. No estamos interesados en instalar una unidad forestal en este municipio. Aquí no hay bosques con riqueza forestal; excepto en el parque Amboró, pero eso no se puede tocar. La Superintendencia no ha dado concesiones forestales; nosotros no percibiremos ningún ingreso, de modo que tendríamos que pagar todo con los fondos del municipio".

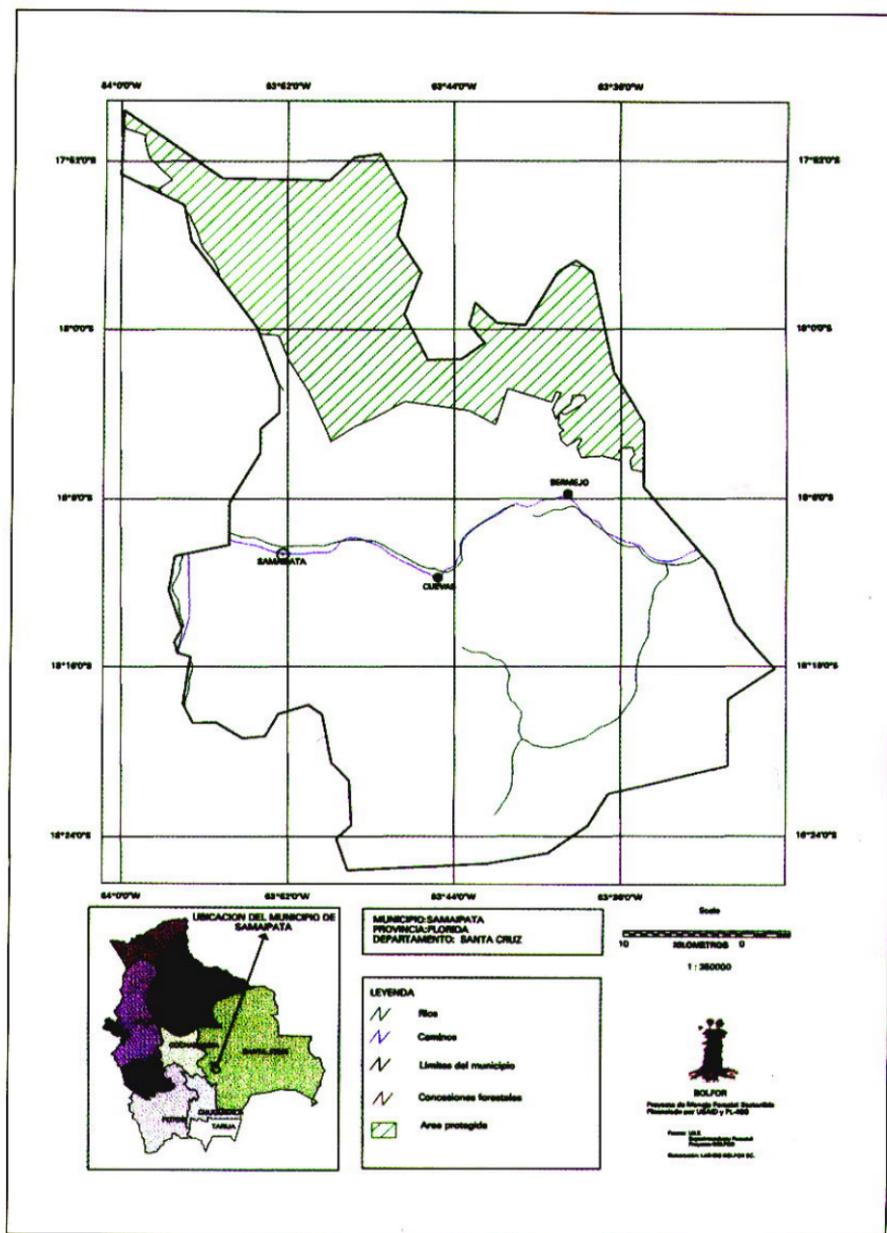
Esas palabras resumían la posición del Gobierno Municipal de Samaipata hacia el tema de los recursos forestales. En los pocos días que estuve en Samaipata, aprendí que un cierto pragmatismo, expresado en frases cortas, domina el pensamiento de las autoridades municipales. Aprendí también que ese pragmatismo no es necesariamente la mejor receta para el manejo de los recursos naturales.

## 1. El escenario

Samaipata es la primera sección municipal de la provincia Florida del departamento de Santa Cruz, y esta dividida en dos cantones Samaipata y San Juan del Rosario. Fue fundada entre 1607 y 1615 con el nombre de Valle de la Purificación. Posteriormente, retomó su nombre nativo Samaipata.

La superficie total del municipio es de 2.194 km<sup>2</sup>, equivalentes a 219.418 ha. De ellas, 146.000 ha corresponden al cantón Samaipata y 73.418 al cantón San Juan del Rosario.

Desde el punto de vista geográfico, es la última estribación de la cordillera andina y punto de ingreso hacia la Amazonia.



Está situada en la zona oeste del departamento, en la faja subandina del oriente. Políticamente el municipio limita con las provincias Ichilo e Ibáñez al norte, con la provincia Vallegrande al Sur, con la provincia Cordillera al este y con las secciones municipales de Khirusillas y Mairana al oeste.

Según el Plan de Uso del Suelo (PLUS), el 35% de la tierra de Samaipata debería estar destinada a la protección absoluta, y el 57,3% correspondería a bosques, protección, conservación y ordenación de la cuenca alta del río Pirai. Solo 2,6% del territorio se considera apropiado para la agricultura, con un 2,1% adicional para uso silvopastoril y la ganadería con medidas de conservación.

La imagen exterior de Samaipata está dada por la presencia de importantes ruinas y restos arqueológicos, y, de alguna manera, por su proximidad al que fue escenario principal de las guerrillas comandadas por el legendario "Che" Guevara.

## 1.1 Los recursos naturales

### a. Las cuencas

Es preciso entender el papel destacado del municipio de Samaipata en las cuencas hidrográficas del departamento. Nuestra fuente principal para esto será principalmente Carmona (1993).

Un río es simplemente una corriente de agua abundante y permanente; su longitud se mide en forma lineal. Una cuenca es toda el área que conduce agua hacia el río; por consiguiente, se la mide en unidades de superficie. El río Pirai tiene una longitud de 420 km, desde su nacimiento hasta su desembocadura en el río Yapacaní. La cuenca del Pirai tiene una superficie de 10.660 km<sup>2</sup>.

El conjunto de la cuenca está dividido en tres grandes unidades: la cuenca alta, la cuenca media y la cuenca baja.

La cuenca alta tiene 1.417 km<sup>2</sup> (13,3% del total), desde la cabecera hasta el río Angostura, y es fuerte productora de sedimentos. Todos los cauces de la cuenca alta tienen acentuadas pen-

dientes y por tanto capacidades de transporte grande que llevan los sedimentos velozmente aguas abajo. La superficie de la cuenca alta se encuentra cubierta en un 32% por bosques, 50% por terrenos agrícolas y 18% por praderas. Dado que en sus condiciones iniciales la cuenca alta estaba casi totalmente cubierta por bosques, es evidente que el cambio del uso del suelo ha sido muy grande.

La cuenca media tiene 996 km<sup>2</sup> (9,3% del total) y sus límites están entre la Angostura y La Guardia. Es también una alta productora de sedimentos, pero acá el lecho del río no está totalmente consolidado. Se podría decir que se trata de una formación juvenil, donde el río excava su propio lecho.

La cuenca baja abarca 8.247 km<sup>2</sup> (77,4% del total) y se extiende desde La Guardia hasta la confluencia con el río Yapacaní. Es receptora neta de los sedimentos acarreados desde las cuencas alta y media. En conjunto, esos sedimentos conforman un extenso valle aluvial de 6.000 km<sup>2</sup>.

La producción de sedimentos del río es formidable. La cuenca alta produce 8,6 millones de toneladas al año, la cuenca media 3,2 y la cuenca baja 3,9. Este inmenso volumen es la consecuencia directa de: 1) la actividad tectónica, causada por el movimiento de placas, una fuerza colosal que crea y afecta las pendientes, fallas y plegamientos y hace que los estratos rocosos sean más o menos sensibles a degradarse. Esa degradación se manifiesta a través de movimientos de masa (como derrumbes, deslizamientos y otros); y 2) la actividad humana, que hace que los procesos erosivos causados por razones geológicas se produzcan más rápidamente. De todas las actividades humanas capaces de acelerar los procesos erosivos en la zona, la más importante es la eliminación de la cobertura vegetal (Carmona 1993).

Es necesario distinguir dos procesos diferentes de reducción de la cobertura vegetal: el que tiene lugar en áreas intervenidas para fines agrícolas, y el que tiene lugar en zonas de explotación del bosque. En el primer caso, el chaqueo y la quema conducen a

la destrucción de la cobertura vegetal y desprotección de los suelos, lo que genera más escurrimiento superficial, y provoca el lavado de los suelos y el transporte de los sedimentos hacia las corrientes de agua. En el segundo caso, la tala selectiva lleva a un empobrecimiento de la densidad de cobertura, que favorece la penetración de la lluvia y la mayor eficiencia de su energía cinética<sup>1</sup>, cuyo resultado es el mayor arrastre de sedimentos. El sobrepastoreo ha conducido a la formación de terracetas y otros procesos de degradación de suelos (Ibid).

### b. Los bosques

El municipio está cubierto en gran medida por bosques y pastizales. Sin embargo, la presencia de una gran superficie de bosque no debe dar la impresión de que existe mucho potencial para la producción comercial de madera. Todo lo contrario, el potencial de la zona en ese sentido es claramente limitado.

**Cuadro 1**  
 **Cobertura vegetal por cantones (hectáreas)**

Tipo de vegetación	Cantón Samaipata	Cantón San Juan del Rosario	Total	%
Bosque mediano	2.188	3.755	5.963	2,91
Vegetación secundaria	21	0	21	0,01
Bosque ribereño mediano	2.434	515	2.949	1,46
Bosque montano muy bajo	10.999	11.988	22.987	11,42
Bosque montano mediano	99.896	23.714	123.610	61,40
Bosque montano secundario	4.179	375	4.554	2,30
Pastizal montano	14.272	26.907	41.179	20,50
Total	133.989	67.274	201.263	100,00

Fuente: SDDSM (1996). Elaboración propia.

1 Energía cinética simplemente significa en este caso la fuerza con que una gota de agua golpea el suelo.

Como demuestra el Cuadro 2, no existen bosques con potencial forestal muy alto (clase VI). Una gran parte del municipio está cubierto por bosques con potencial forestal alto y regular (clases IV y V) los que están concentrados principalmente en dos áreas que difícilmente podrían ser aprovechadas con fines comerciales. La mayor parte de la primera área, hacia el norte, se encuentra dentro de o cerca al parque Amboró, donde está prohibido aprovechar la madera. La segunda área, hacia el sur, está formada por un conjunto de manchas pequeñas en diversas localizaciones, donde los individuos han sobrevivido gracias a su difícil acceso. El resto de los bosques no tiene potencial apreciable para la producción de madera.

Cuadro 2  
Potencial de producción de madera (hectáreas)

Clase	Cantón San Juan del Rosario	Cantón Samaipata	Total	%
I	26.909	14.293	41.202	20,48
II	12.736	17.612	30.348	15,08
III	140	0	140	0,07
IV	14.118	5.532	19.650	9,76
V	13.371	96.552	109.923	54,61
VI	0	0	0	0
Total	67.274	133.989	201.263	100,00

Fuente: SDDMSA (1996). Elaboración propia.

En el pasado, en la zona operaron dos empresas forestales. Aprovecharon una gran parte de la riqueza forestal, sin realizar ninguna práctica de manejo, de repoblamiento o de facilitación de la regeneración natural. No aportaron prácticamente nada en cuanto a regalías o impuestos para la provincia Florida. Se extrajo el recurso pero manos privadas acumularon esa riqueza. Para los habitantes de la zona el saldo de la explotación maderera ha sido bastante pobre: algunos caminos de penetración hacia el parque y una mansión sobre la carretera Santa Cruz-Samaipata.

Actualmente, no existen empresas operando bajo el régimen de concesiones ni aserraderos. En cambio, abundan pequeños grupos informales e individuos que entran al bosque y extraen productos forestales (como madera, carbón y leña) en pequeña escala. Esta actividad es importante en todo el municipio pero especialmente cerca del parque Amboró. Naturalmente, la madera se saca en forma clandestina.

Si no hay empresas forestales grandes operando en la zona ¿cómo se satisface la demanda de madera local de la población del municipio?. Cualquier población tiene una demanda maderera, pero en Samaipata dicha demanda aumenta aceleradamente, ya que la población está creciendo rápidamente y las casas de la población local y las cabañas turísticas consumen una gran cantidad de madera. Como la madera clandestina que sale del parque Amboró no es suficiente para satisfacer toda esta demanda, Samaipata se abastece en gran medida de dos plazas de mercado: 1) Mairana, donde se puede comprar madera "ordinaria" y 2) Santa Cruz, o El Torno, donde se puede comprar madera fina.

Pese a la degradación a la que han sido sometidos, los bosques de Samaipata aún conservan cierta variedad. Estudios realizados en las comunidades campesinas han registrado la existencia de más de 27 especies forestales arbóreas nativas. Estos no mencionan la disponibilidad de especies valiosas (mara, cedro, roble y nogal), pero sí de otras, útiles para la construcción, mueblería y forraje.

El programa de plantaciones forestales de la Cámara Nacional Forestal (CNF) ha hecho plantaciones forestales, con fines de protección, especialmente en los alrededores del camino Santa Cruz-Samaipata, con especies exóticas y especialmente en terrenos privados. Se calcula que se han implantado 275 ha entre 1980 y 1988. Las especies más utilizadas han sido: *Pinus pátula* y *Pinus radiata*; *Eucaliptus viminalis*, *Eucaliptus globulus* y *Eucaliptus camaldulensis*. Se ha utilizado también algunas especies exóticas, especilamente tipa (*Tipuana tipu*) y tarco (*Jacaranda*

*spp*). La mayor parte de estas plantaciones están sin manejo y, que se sepa, tampoco ha habido cosecha de productos hasta el presente. El Gobierno Municipal duda sobre la conveniencia ecológica de las plantaciones realizadas, particularmente de las de *Eucaliptus*. Plantea que existen especies nativas que podrían cumplir un mejor papel desde el punto de vista del repoblamiento y reconstitución de hábitats intervenidos.

### c. Biodiversidad

El área protegida de Amboró está dividido en dos áreas: el parque propiamente dicho (Parque Nacional Amboró, PNA) y un área que lo rodea, aunque no totalmente (Área Natural de Manejo Integrado Amboró, ANMIA). El conjunto del área involucra a cuatro provincias del departamento de Santa Cruz (Caballero, Florida, Ibáñez e Ichilo) y a ocho municipios (El Torno, Samaipata, Mairana, Pampa Grande, Comarapa, Buena Vista, San Carlos y Yapacaní).

Amboró tiene una biodiversidad notable, ya que en la zona confluyen varios de los mayores ecosistemas del continente (principalmente Amazonia, Cerrado y Chaco), enriquecida por grandes variaciones altitudinales (MDSP 1997). Por consiguiente, ahí se encuentran numerosas influencias bióticas. Esta zona fue posiblemente un refugio pleistocénico, de modo que su historia natural reciente se remonta a por lo menos un millón de años.

Un informe del Gobierno resume de la siguiente manera la biodiversidad del área: Amboró encierra cinco unidades de paisajes fisiográficos y seis cuencas. Se ha reconocido 26 unidades de vegetación dentro de seis unidades mayores y tres grupos bioclimáticos, lo cual representa en conjunto una variedad impresionante. Los múltiples hábitats identificados albergan a 1.235 especies de vertebrados (los invertebrados podrían incrementar este número en más del 50%). Entre los mamíferos identificados (127 especies) hay representación de murciélagos, roedores, marsupiales

y felinos y se considera que quedan algunas especies por identificar. Las aves (818 especies) representan el 60% de las especies conocidas del país, los reptiles y anfibios son el 50% de los conocidos en el país (MDSP 1997). Esto hace del parque Amboró una de las áreas más biodiversas del país y posiblemente del planeta.

Muchas especies del PNA se encuentran amenazadas. De los mamíferos, 10 están en el apéndice I de CITES y 12 en el apéndice II. De las aves, 209 tienen alguna prioridad para su conservación, 33 son endémicas o raras y 58 migratorias. Entre los anfibios hay 7 especies endémicas y entre los reptiles 5. Una especie de pez es considerada vulnerable (MDSP, 1997). En pocas palabras, extraordinaria biodiversidad, pero también mucha vulnerabilidad.

#### *d. Las praderas nativas*

En la zona existe abundante ganado. El Censo Agropecuario de 1984 estableció la existencia de 16.000 cabezas de ganado vacuno y 8.075 de ganado menor. El ganado es alimentado combinando el rastrojo de los cultivos con el ramoneo del bosque en invierno y el uso de las praderas en verano-primavera.

Existen dos zonas bien diferenciadas con praderas nativas: una faja al norte, de 10 a 15 km de ancho con praderas angostas, y una franja vasta al sur y sureste, de 20 a 25 km.

En estas praderas se ha detectado un total de 80 especies con uso forrajero. El potencial para la alimentación del ganado es muy grande. Sin embargo, queda claro que la extracción de leña, el ramoneo y el chaqueo están contribuyendo a la reducción del número y variedad de estas especies (Coro s.f.).

#### *e. Otros recursos naturales*

Hay en la zona yacimientos de ripio, piedra laja, arena y turba. Estos recursos son extraídos por empresas, que pagan una tasa al Gobierno Municipal de Bs 6 (\$us 1,1 la camionada de ripio,

arena, piedra o turba) y los venden en Santa Cruz. La demanda de piedra laja es especialmente alta, dado su valor decorativo. La turba se utiliza en grandes cantidades para jardines en la ciudad de Santa Cruz. La tasa pagada al Gobierno Municipal está muy por debajo del precio al consumidor, especialmente en el caso de la turba, que es, por lo demás, un recurso con pocos sustitutos naturales.

Existe además en la zona el helecho macetero. Aunque su extracción está prohibida, se lo puede encontrar en Santa Cruz, en ferias y tiendas especializadas en plantas ornamentales.

## 1.2 Marco socio-cultural

Hasta 1950, Samaipata era básicamente un pequeño pueblo, con actividad agrícola y ganadera de pequeña escala, rodeada por bosques poco explotados.

En 1955, se habilitó la antigua carretera Cochabamba-Santa Cruz, la misma que facilitó el comercio entre Santa Cruz y el resto del país y jugó un papel clave en las primeras migraciones hacia el oriente. Aunque Samaipata fue sólo un punto de paso, la carretera facilitó su comunicación tanto con Santa Cruz como con Cochabamba.

Desde 1960 hasta 1994, las obras de desarrollo en Samaipata fueron financiadas primero a través del Comité de Obras Públicas de Santa Cruz y posteriormente mediante la Corporación de Desarrollo. Se trataba en ambos casos de sistemas de administración a larga distancia. Las autoridades locales no tenían ni las atribuciones ni los recursos para emprender obras en el ámbito local, por lo que su papel se restringía a pedir obras o a presionar a las autoridades del departamento, cuando no a las nacionales.

Actualmente, el municipio de Samaipata tiene 8.941 habitantes. De ellos, el 87,1% pertenece al cantón Samaipata y el 12,9% al cantón San Juan del Rosario.<sup>2</sup>

2 Proyección del INE a 1997, con el método de componentes.

La pobreza es generalizada. En el cantón Samaipata, el 78% de los hogares están por debajo de la línea de pobreza, y en el cantón San Juan del Rosario, el 98% (Gobierno Municipal 1997, I). Cifras perfectamente comparables a las del norte de Potosí y sur de Oruro, que echan por tierra la imagen de un municipio próspero o la de un crecimiento que distribuye riqueza.

Samaipata está en proceso de urbanización, y más precisamente atravesando lo que varios autores llaman "proceso de desruralización", es decir, de transformación del pueblo en ciudad. Con este cambio aparecen nuevos elementos: se profundiza la división social de trabajo respecto al campo; crece el sector de servicios; se restringe la ejecución de actividades antes típicas del pueblo rural; aparecen actividades económicas nuevas; y surgen sectores sociales sin vinculación con la producción agropecuaria, que eventualmente coparán las instituciones locales y el poder público. Hoy en día en Samaipata se están desarrollando iniciativas para dotar a la ciudad de un plan regulador, se están ampliando los servicios de agua, energía eléctrica y alcantarillado; los servicios colectivos como los de educación y salud están pasando por un proceso de reformas; están surgiendo servicios dirigidos al turismo: hoteles, restaurantes y artesanías; el poder local lo ocupan hoy jóvenes políticos que no viven de la actividad agropecuaria; y hay voluntad para convertir al pueblo en ciudad.

En este contexto, la tierra urbana juega un papel clave, y mucha tierra rural se está convirtiendo en tierra urbana. La tierra urbana ya existente debe ser reincorporada al proceso urbano mediante su revalorización, y la tierra rural debe ser convertida en tierra urbana o, cuando menos, su renta debe aproximarse a la de la primera. Así se explica el boom cabañero: un crecimiento inusitado de la construcción de casas de lujo o semilujo, generalmente destinadas para residencias de descanso durante los fines de semana, especialmente en la época cálida. Los dueños suelen ser hombres de negocios, burócratas y políticos de Santa Cruz.

Asimismo, existe un proceso migratorio hacia zonas rurales de Samaipata, entre las que podemos identificar dos corrientes bien definidas: una, de migrantes del valle (cochabambinos); y otra, de colonizadores del Chapare. Los primeros son agricultores que buscan tierras apropiadas para el cultivo agrícola. Generalmente, entran en acuerdo con propietarios locales para producir papa y frutilla, para lo cual prefieren terrenos vírgenes. Habitualmente, el arreglo es de medianería ("al partir") y posteriormente el migrante suele comprar la tierra. Las tierras más frecuentemente ocupadas para la producción de frutilla son las que se encuentran en las zonas altas de la cuenca del Pirá; son por consiguiente tierras forestales asociadas a bosques de neblina y cuya vocación es principalmente la conservación o la producción agrícola con grandes restricciones y asociada a prácticas de conservación de suelos. Los segundos buscan tierras cálidas y más planas, aptas para el cultivo de coca.

En el municipio de Samaipata no existe ningún territorio indígena, ni tampoco una población indígena considerable. Aparentemente, la zona estuvo dominada por grupos chané antes del Siglo XVI. Los chané fueron dominados por los chiriguano, quienes a su vez fueron dominados por los incas. Los españoles hicieron su ingreso a la zona a fines del Siglo XVI. El contingente español estaba formado principalmente por judíos sefarditas y andaluces de origen árabe. Actualmente no existe ningún grupo étnico nativo importante, pero se acepta la existencia de una cultura valluna con influencias orientales, occidentales y chaqueñas, llamada "samaipateña".

## 2. El Gobierno Municipal y los actores locales

### 2.1 Las sociedades civil y política

Una característica importante de Samaipata es la escasa especialización de sus actores. Este fenómeno ocurre tanto a nivel de los individuos como de las organizaciones. Una consecuencia

práctica de esto es que la acción social tiende a ser dispersa. Cualquier actor tiende a acarrear a otros en su acción, y los conflictos, en lugar de ser específicos y particulares, tienden a ser amplios y a abarcar a toda la sociedad local.

Esto hace difícil separar los conceptos de sociedad civil y sociedad política. En Samaipata ambas esferas están casi totalmente sobrepuestas, como dos conjuntos que comparten la mayor parte de sus elementos. Por consiguiente, en lugar de concebir a la sociedad civil y a la sociedad política como a dos ámbitos que se excluyen mutuamente, es más preciso concebirlas como un *continuum*, uno de cuyos extremos será la "conducción moral" de la sociedad local y el otro la "toma de decisiones locales". El diagrama siguiente propone una colocación de las organizaciones de Samaipata en dicho *continuum*:

**SOCIEDAD CIVIL**

(+)

Basadas en categorías socioeconómicas específicas	Basadas en categorías socioeconómicas más generales
Sindicatos laborales	Junta de vecinos
Centrales y Subcentrales - DTes	Comité Cívico Femenino
Asociación de hoteleros	Comité Cívico Provincial
Sindicato de transportistas	Comité de Vigilancia
Asociación de ganaderos	Partidos
Asohfrut	Gobierno Municipal
	Prefectura

(+)

**SOCIEDAD POLITICA**

El diagrama intenta explicar dos cosas: 1) que existen organizaciones que han sido creadas sobre la base de estratos socioeconómicos precisos, mientras que otras más bien tienden a representar al conjunto de la población. Las organizaciones situadas en la columna izquierda, por ejemplo, tienen una base socioeconómica específica, como campesinos, hoteleros o transportis-

tas; y 2) que cualquier organización puede acercarse o alejarse de la sociedad civil y de la sociedad política, y su colocación es móvil según la coyuntura.

Las organizaciones basadas en sentidos de identificación modernos —como hoteleros, transportistas, etc.— están ganando importancia, lo cual tiende a reflejar la modernización de la economía local y la posición cada vez más influyente de sus actores.

Haremos ahora algunas precisiones sobre algunas de estas organizaciones, las que más se vinculan con el tema de este trabajo:

- La Subprefectura tiene sede en Samaipata y atiende a las cuatro secciones de Florida. Sin embargo, es un órgano débil, está definida como una instancia política intermedia entre la administración prefectural y la sociedad local. En la práctica, es un apéndice de la administración departamental, con más características de aparato partidario que de institución pública.
- El Gobierno Municipal fue creado hace 54 años; ejecuta aproximadamente Bs 1.200.000 al año (Sus 228.136 de 1997); tiene 13 convenios con instituciones, proyectos y ONGs. Por el peso gravitante que le concede la Ley de Participación Popular (Ley 1551), es el cuerpo político más importante del municipio.
- En el papel, hay 32 OTBs rurales y 4 en la ciudad de Samaipata. En la práctica, las cosas son muy diferentes. En las zonas rurales, los sindicatos campesinos existían antes de la promulgación de las leyes Forestal y de Participación Popular. Sin embargo, eran poco dinámicos, sobre todo si se los compara con los sindicatos de los valles centrales de Cochabamba. Al dictarse la Ley de Participación Popular se convirtieron en OTBs, pero debido a su débil organización y escasa tradición de movilizaciones, no han llegado a asumir la nueva identidad y funciones que les confiere la ley. Desde el Gobierno central y desde la administración departamental, se ha intentado entrenar a las OTBs para el

ejercicio de sus nuevos derechos y deberes. Los informes son optimistas, pues hablan de progreso: tantos eventos, tantos campesinos capacitados. Un examen crítico echa por tierra esta imagen optimista. Una revisión de estos eventos ha revelado que: 1) el código que usan es poco descifrable por los campesinos debido al exceso de palabras nuevas desconocidas por éstas; y 2) el material de apoyo es poco útil dado el elevado nivel de analfabetismo y analfabetismo funcional existentes, especialmente en zonas rurales.<sup>3</sup>

- El Comité de Vigilancia no pasa de ser un nombre, un rótulo sin contenido. Sus miembros viven en comunidades rurales distantes del pueblo, casi sin comunicación entre ellas.<sup>4</sup> En la anterior gestión el Alcalde intentó “reorganizar” al Comité (algo prohibido por la ley, pues los miembros del Comité son elegidos por las OTBs). De hecho, logró que algunos miembros fueran cambiados. Actualmente, el Comité simplemente no funciona, y si lo hace es con carácter poco crítico.
- Los partidos políticos juegan un rol cada vez más importante. En Samaipata, como en casi todos los municipios del país, un partido político no es un grupo de voluntades ligado por una doctrina, un aparato y un programa. Todo lo contrario, un partido es un grupo asociado en torno a un líder local mediante los mecanismos de afinidad y prebendalismo. La personalización de la política es alta, al punto de que el “partido” es tal o cual persona o grupo de personas. El líder o caudillo local está fuertemente conectado a las estructuras supe-

3 El Sr. Abel Castillo, representante de Samaipata ante el Consejo Provincial, me hizo notar estos aspectos.

4 Pese a nuestros intentos, no pudimos entrevistar al Sr. Arcadio Delgadillo, Presidente del Comité de Vigilancia.

riores del partido y es elegido por aclamación o por nominación directa.

No existen mecanismos democráticos abiertos y transparentes para la renovación de dirigentes. La conexión del líder local con las estructuras superiores de su partido es a la vez condición de liderazgo y canal de su ejercicio; sin ella un líder local sería totalmente inútil. El caudillo local basa su legitimidad en el carisma y mantiene la cohesión del grupo local mediante la distribución de prebendas. Ahí radica una de las dificultades de su rol: mantener un equilibrio entre las demandas de prebendas y las posibilidades reales de satisfacerlas. Tarea nada fácil si se considera que en toda la provincia existen sólo 120 puestos públicos.

Debemos por último mencionar una serie de proyectos e instituciones ligadas al sector público que cumplen un rol activo en la esfera del desarrollo. Nótese que decimos activo, pero no nos estamos pronunciando sobre su eficacia e impacto. Para los fines de este trabajo vale la pena destacar los siguientes:

- CIAT: ejecuta proyectos de agroforestería y producción de hortalizas.
- UGRM: realiza labores de extensión agrícola y ganadera. Mantiene el instituto de investigaciones de El Vallecito.
- Centro de Investigaciones Arqueológicas de Samaipata: realiza investigaciones y restauración de las ruinas arqueológicas, principalmente de las de "El Fuerte".
- Programa de Desarrollo de las provincias Caballero y Florida (PRODECAF): depende de la Prefectura. Ejecuta acciones en varios campos, especialmente desayuno escolar, alimentos por trabajo, créditos y control del mal de chagas.
- Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales: apoya procesos de desarrollo desde la base.
- Proyecto SEARPI/FAO (ver más adelante): promueve el manejo de cuencas.

## 2.2 Cambios en el poder político

En el país se han realizado elecciones municipales en seis ocasiones (1985, 1987, 1989, 1991, 1993 y 1995) (ver Cuadro 3). El MNR ha sido el partido con dominio más prolongado en la esfera municipal, ya que ha ocupado el primer lugar en cuatro ocasiones y nunca ha bajado del segundo puesto en las elecciones. Los tres últimos alcaldes fueron militantes de este partido, gobernando por períodos de dos años. La táctica para la llegada al poder era simple: el partido lanzaba una consigna, la gente votaba y el partido tomaba el municipio al tener mayoría en el concejo o al obtenerla a través de alianzas.

Cuadro 3  
Resultados de las elecciones municipales 1985-1995  
(cinco primeros lugares)

AÑO		1er lugar	2do lugar	3er lugar	4to lugar	5to lugar	Otros
1985	Partido Votos (%)	MNR 43,1	ADN 38,3	MNRI 3,7	MIR 2,7	MNR-V 2,0	10,1
1987	Partido Votos (%)	MNR 48,3	ADN 33,5	PS-1 5,32	MBL 3,5	MIR 2,5	6,9
1989	Partido Votos (%)	AP 65,8	MNR 28,5	IU 2,6	UCS 1,8	MFD 0,5	0,7
1991	Partido Votos (%)	MNR 48,5	AP 42,9	UCS 5,4	IU 1,5	CONDEPA 0,8	0,8
1993	Partido Votos (%)	MNR 41,8	MIR 23,1	ADN 21,2	UCS 9,1	IU 1,5	3,4
1995	Partido Votos (%)	MIR 50,1	MNR 32,3	UCS 7,2	ADN-PDC 6,2	EJE 1,1	2,4

Fuente: Corte Nacional Electoral. Elaboración propia.

Sin embargo, las cosas cambiaron en la última elección municipal. El MIR logró el primer puesto, el MNR el segundo y UCS el tercero. El Alcalde elegido pertenece a ADN, que obtuvo

el cuarto. Para ello confluyeron dos procesos: en primer lugar, el desgaste del MNR como partido tanto en el poder local como en el nacional y, en segundo lugar, el desprestigio creciente del último Alcalde del MNR, motivado en gran parte por el loteamiento de tierras urbanas, un fenómeno asociado al boom cabañero. Como en otros municipios, los partidos de la oposición se aliaron, dando como resultado un Gobierno Municipal controlado por una alianza anti-MNR: MIR, ADN y UCS.

Pero, como hemos dicho, no hay que pensar que este cambio corresponde a una confrontación de visiones del desarrollo, a opciones ideológicas distintas. Sería absurdo buscar, por ejemplo, diferencias ideológicas o programáticas fundamentales en torno a los recursos naturales. Se trata más bien de pugnas entre partidos con ideas similares, pero diferenciados por su liderato y organización. No sorprende por eso que los nombres de los políticos más influyentes tiendan a repetirse y que sean las mismas personas las que aparecen jugando roles distintos en el tiempo. Las masas están lejos del aparato político, mientras que la minoría dirigente está muy cerca.

Es evidente que la minoría dirigente de Samaipata no es representativa de la mayoría de la población. Si se pensó que la reforma municipal podría conducir a una representación más directa de las bases en el poder local —democracia directa— se estaba incurriendo en un error.<sup>5</sup>

---

5 En el Gobierno Municipal encontramos a un abogado conectado a la empresa privada y propietario de tierras rurales; un propietario de un céntrico hotel, de una ferretería y una empresa de transportes; una dueña de un hotel; un dueño de algunas tierras rurales y dos maestros sin otros negocios conocidos. No se trata de ninguna manera de "potentados" o "millonarios", pero tampoco son, sin duda, campesinos pobres.

### 2.3 Prioridades y olvidos de la planificación del desarrollo municipal

En Samaipata se ha realizado un ejercicio de planificación llamado "Plan Participativo de Desarrollo Municipal Sostenible" (PPDMS).

En la primera etapa, dirigida a realizar los preparativos, se organizaron reuniones de coordinación con actores e instituciones, un taller de capacitación a quienes realizarían tareas en las siguientes etapas, un taller de identificación de actores sociales e instituciones y una asamblea de presentación, organización y definición del proceso de planificación participativa. En una segunda etapa, llamada de diagnóstico, se hizo un taller de capacitación a facilitadores comunales, se levantó información mediante autodiagnósticos comunales y diagnósticos de profundización, y se sistematizó la información. En la tercera etapa se elaboró el PPDMS mediante un taller de priorización y concertación de demandas, y se redactó el documento.

Este proceso fue ejecutado por el Centro de Estudios para la Acción Socioeconómica (CEASE), con el financiamiento de la Secretaría Nacional de Participación Popular, el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales, el Servicio de Encauzamiento y Regularización de Aguas del Río Piráí, el proyecto "Participación de la Población en la Conservación y Desarrollo de Tierras Altas" y el Gobierno Municipal de Samaipata.

Como resultado del proceso realizado, las dos prioridades del Gobierno Municipal son el desarrollo del turismo y el mejoramiento urbano (Gobierno Municipal 1997). Es indudable que la zona tiene un interesante potencial turístico, constituido principalmente por las ruinas arqueológicas de Samaipata y otros sitios, por los bellos paisajes de la zona y por la presencia cautivante del parque Amboró.

La promoción del turismo significa básicamente atraer inversiones en ese campo. Para ello, el Gobierno Municipal ha creado

la Oficialía Mayor de Turismo, ha presentado un stand en la Expoferia de 1997, ha realizado actividades de promoción del turismo en Alemania y está tramitando la declaración de Samaipata, por la UNESCO, como patrimonio cultural de la humanidad. El mejoramiento urbano significa básicamente realizar obras de mejoramiento urbano (empedrado de calles y avenidas, mantenimiento de edificios, etc.) y poner en funcionamiento un sistema de catastro urbano, es decir, de registro de la propiedad inmueble, con fines impositivos.

Cuadro 4  
Gastos del Gobierno Municipal por años (en \$us)

Línea	1992	1993	1994	1995	1996
Pagos por servicios personales (a)	4.683	5.206	3.269	4.854	nd.
Conservación de varias instalaciones (b)	9.883	6.450	19.638	10.218	nd.
Pago de servicios no personales (c)	448	692	639	2.019	nd.
Ayuda a comunidades rurales	-	-	-	3.326	nd.
Compra de activos fijos	-	-	6.522	-	nd.
Inversión de coparticipación tributaria	-	-	52.287	206.459	nd.
Gastos de funcionamiento coparticipación	-	-	8.582	20.807	nd.
Inversión de recursos CORDECRUZ	-	-	-	65.633	nd.
Material de construcción para plaza	-	3.101	-	-	nd.
Subvención al deporte	26	70	-	-	nd.
Fiestas cívicas y patronales	154	994	684	2.746	nd.
Gastos de representación	1.163	-	1.950	582	nd.
Comisiones varias	171	-	176	-	nd.
Material de escritorio	233	57	2.882	981	nd.
Subvenciones (cultura)	-	-	120	-	nd.
Subvenciones (basura)	87	-	-	-	nd.
Impuestos	-	-	-	980	nd.
Varios e imprevistos	153	968	377	-	nd.
<b>Total</b>	<b>16.998</b>	<b>17.538</b>	<b>97.127</b>	<b>318.604</b>	<b>258.764</b>
Saldo en caja y banco	31	357	27.707	2.103	-

**Notas:** a. Incluye sueldos, salarios, aguinaldos y beneficios sociales; b. incluye plazas, parques, calles, cementerio, matadero, edificio municipal; c. Incluye agua, energía eléctrica y ENTEL; nd = no disponible.

**Fuente:** Gobierno Municipal de Samaipata. Elaboración propia.

Seguramente, el turismo y el mejoramiento urbano ocuparán un lugar importante en las agendas de los futuros gobiernos municipales de Samaipata. Sin embargo, conviene preguntarse en qué medida estas actividades pueden tener un efecto positivo sobre la equidad, es decir, actuar como un mecanismo redistributivo de los ingresos para beneficiar a la mayoría de habitantes del municipio, campesinos y ciudadanos pobres.

El turismo es una actividad capaz de generar grandes ingresos, pero al mismo tiempo es una de las actividades que se caracteriza por concentrar el ingreso en pocas manos.<sup>6</sup> Lo propio puede decirse del mejoramiento urbano, ya que los beneficiarios pueden ser más numerosos que en el caso del turismo, pero el resultado principal del proceso de mejoramiento urbano será principalmente el alza del precio de la tierra y la continuación del boom cabañero, otra vez con concentración de ingresos.

El PPDMS incluye inversiones en caminos y drenajes en cinco años por un monto de \$us 1.045.000. Las obras estarán localizadas principalmente en torno al eje San Juan del Rosario-Alto de la Yuruma-Bella Vista y Floripondio. Además, se harán obras de Bermejo hacia Volcanes, entre Lajas y Las Pampas, y en la comunidad San Antonio. Del monto señalado, el 33% será para la ampliación de obras existentes; el saldo, 67%, será para construcción de tramos nuevos, los cuales podrán facilitar nuevos asentamientos y chaqueos. Toda obra caminera tiene un impacto potencial negativo sobre los bosques, principalmente porque facilita la conversión del uso de la tierra. En los casos señalados, hay que poner atención en los caminos nuevos, principalmente los localizados en torno a Bermejo.

Algunas observaciones al proceso de planificación realizado nos ayudarán a comprender la manera en que se forman las

---

6 Es interesante constatar que varios miembros del Concejo Municipal, la CSUTCB, la Subprefectura y la Iglesia Católica tienen una posición crítica respecto al turismo como opción para Samaipata.

decisiones, que resultan excluyentes de la visión y necesidades de la mayoría pobre:

- Hubo un esfuerzo por involucrar a las comunidades campesinas. En un país donde ha dominado no la planificación centralizada, sino la improvisación y la arbitrariedad centralizadas, sin duda la consulta con las comunidades campesinas ha sido un avance.
- Los principales problemas que los campesinos identificaron están en torno a la carga física que implica el trabajo agropecuario, los bajos precios de sus productos, los precios crecientes de los bienes y servicios que consumen, la distancia de sus viviendas y áreas de producción a los centros poblados y la consiguiente dificultad de transporte, la salud humana y la escasa comunicación con el mundo exterior y carencia de información.
- Sin embargo, estas prioridades no aparecen en el plan municipal. El plan municipal se concentra básicamente en mejoramiento urbano y turismo. Es evidente que en el proceso, la demanda campesina se perdió o fue suplantada por la demanda del nuevo empresario.
- El ejercicio de diagnóstico incluyó preguntas sobre los recursos naturales y, más precisamente, sobre las especies nativas que crecen en cada comunidad. Sin embargo, pese a que el mismo diagnóstico identifica a la degradación y deforestación de los bosques como un problema, el plan municipal no incluye ninguna actividad importante en torno a lo forestal.
- Los proyectos sólo aparecen en el plan en la medida en que son "demandados", pero no se ha utilizado ninguna técnica de priorización de proyectos. Por consiguiente, la lista de proyectos que forman el plan puede ser perfectamente arbitraria y no hay seguridad de que sea la colocación más eficiente de recursos.

- El ámbito municipal es demasiado grande y complejo como para basar la planificación municipal en un procedimiento tan sencillo como el utilizado. La metodología utilizada no permite conservar adecuadamente el punto de vista de los más pobres, ni asegurar la incorporación de los temas forestales. Además, el procedimiento final de colocación de recursos abre paso a las iniciativas personales o de grupo, lo cual es directamente conducente a la colocación inequitativa y eventualmente ineficiente de recursos.

### 3. El Gobierno Municipal y los recursos naturales

¿Cuál es la relación entre el Gobierno Municipal y los recursos naturales? Responderemos a esta pregunta en tres apartados. Nos referiremos primero a la relación del Gobierno Municipal con la Superintendencia Forestal. Luego, examinaremos los procesos de ordenamiento territorial y manejo de cuencas. Por último nos detendremos en la gestión del parque Amboró.

#### 3.1 El Gobierno Municipal y la Superintendencia Forestal

Luego de haber revisado la nueva Ley Forestal y asistir, mediante uno de sus oficiales, a un seminario organizado por la Superintendencia Forestal sobre el papel que les corresponde a los municipios en esta materia, el Gobierno Municipal no ve al sector forestal como algo donde valga la pena invertir. Razona de la siguiente forma: en el municipio sólo hay dos zonas con mucha madera de valor comercial, y como ya se mencionó, no hay buenas perspectivas para la producción comercial de madera en gran escala en ninguno de las dos. Como no es posible que la Superintendencia Forestal entregue concesiones en ningún lugar del municipio, no podrá captar patentes y, por consiguiente, el Gobier-

no Municipal no tendrá un ingreso. Si se crea una Unidad Forestal, sería a cuenta del Gobierno Municipal, lo cual es considerado un gasto inútil.

La Superintendencia Forestal no tiene una oficina en el municipio ni planea abrirla en el corto plazo.

En el pasado, el municipio nunca recibió ningún beneficio por efecto de regalías, y actualmente, tampoco se perciben ingresos por patentes forestales.

La Ley Forestal permite que el Gobierno Municipal proponga al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación la delimitación de áreas de reserva por el 20% del total de tierras fiscales de producción forestal permanente de la jurisdicción del municipio, destinadas a concesiones para las agrupaciones sociales del lugar. Pero dado que en el municipio de Samaipata no existen zonas de producción forestal permanente, el Gobierno Municipal no ha adoptado determinaciones al respecto.

### 3.2 Ordenamiento territorial y manejo de cuencas

El proyecto "Participación de la Población en la Conservación y Desarrollo de las Tierras Altas" (conocido como proyecto FAO-SEARPI), actúa en la cuenca alta del río Piráí, abarcando una superficie aproximada de 140.000 ha, donde vive una población total de aproximadamente 10.000 habitantes distribuidos en 24 comunidades.<sup>7</sup> El objetivo del proyecto es asegurar la conservación de los recursos naturales a través de la participación de la población en el manejo de la cuenca alta del río Piráí, armonizando algunas metodologías innovadoras con los sistemas de producción tradicionales.

El proyecto no es ejecutado por el Gobierno Municipal sino por SEARPI, una entidad técnica descentralizada de la Pre-

---

7 Toda la exposición sobre este proyecto está basada en documentación interna del proyecto, en especial FAO (1997).

fectura de Santa Cruz y puesta bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible desde septiembre de 1997<sup>8</sup>. La primera fase comenzó en agosto de 1992 y en el momento de escribir este capítulo estaba en negociación la implementación de una segunda fase con concentración en las cuencas media y baja.

El proyecto tiene cuatro componentes: estudios de base, producción agropecuaria y forestal con un enfoque de sostenibilidad, y educación. Entre los resultados físicos importantes del proyecto se destaca la implementación de una variedad de obras biofísicas<sup>9</sup>. El proyecto también habría logrado interesar a un número considerable de comunidades y agricultores en el manejo racional de recursos naturales, utilizando para ello una variedad de técnicas y métodos vinculados a la gestión participativa.

Este proyecto es la continuación de esfuerzos anteriores de la FAO y la ex-Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDE-CRUZ) en torno al manejo del río Piráí. Las primeras iniciativas para el manejo de este río surgieron después de las graves inundaciones de 1983, causadas por el embalsamiento de aguas en el puente Tarumá.

Inicialmente, SEARPI se creó con un enfoque dominado por la ingeniería civil: la estrategia giró alrededor de la construcción de diques y gaviones para encauzar las aguas del río y proteger así al centro poblado principal. Luego de algunos años, se empezó a cambiar hacia un enfoque más integrado; se incorporó conceptos forestales y de manejo de recursos naturales, y se visualizó con claridad la necesidad de involucrar a la población en el manejo de la cuenca.

8 El aporte externo es de \$us 959.000 y el de la Prefectura es de \$us 306.000.

9 El último informe disponible indica que el proyecto había logrado instalar: 5.150 m de barreras muertas; 2.435 m de barreras vivas; 15.000 m<sup>2</sup> de callejones forrajeros; 20.910 m<sup>2</sup> de suelos cubiertos; 1.900 m<sup>2</sup> de pastos bajo monte, 36.000 m<sup>2</sup> de pastos asociados; 365 plantas protegiendo vertientes; 19.155 plantas en plantaciones forestales y 150 m<sup>3</sup> de atajados (FAO 1997). Sin duda, cifras interesantes para el conjunto de beneficiarios que trabajan con el proyecto, pero de poca monta a nivel de la cuenca alta.

Casi todo el esfuerzo desplegado desde 1982 tuvo como protagonista principal a CORDECruz. Hasta la promulgación de la Ley de Participación Popular, el Gobierno Municipal de Samaipata no tenía competencia sobre el área rural. Estos dos hechos generaron una situación medio paradójica. Por un lado, la Prefectura debe incluir en su agenda el manejo de la cuenca, ya que ésta es importante a nivel de todo el departamento y naturalmente de la ciudad capital; por otro, el manejo de la cuenca es una tarea esencialmente local, por lo que se esperaba el compromiso activo del Gobierno Municipal. Sin embargo, este involucramiento no se ha dado. El Gobierno Municipal se mantiene distante del proyecto, al que ve como un esfuerzo "de la Prefectura y la FAO". Aunque existen convenios firmados, la participación del Gobierno Municipal en las actividades de manejo de la cuenca es extremadamente débil.

A enero de 1998, el proyecto se aprestaba a iniciar una última fase, durante la cual se planteaba crear dentro de la Prefectura de Santa Cruz una unidad de manejo de cuencas. Se pretendía que esta unidad tenga dominio de los métodos participativos de manejo de cuencas y que esté dotada de fondos suficientes como para operar adecuadamente. Se esperaba además que los trabajos iniciados en la cuenca alta fueran continuados por una pequeña unidad independiente y que el Gobierno Municipal de El Torno asumiera el manejo de la cuenca media. Se confiaba en que las actividades promovidas por el proyecto serían replicadas por los agricultores y se esperaba que varias ONGs y otras instituciones que han recibido entrenamiento aportarían también al efecto multiplicador.

Si todo eso se produce o no, es cosa que está por verse. El impacto de un proyecto aparece sólo algunos años después de su finalización. Habrá que esperar entonces para ver si el proyecto ha producido los impactos previstos y si las prácticas que propone están siendo adoptadas en forma más o menos generalizada.

### 3.3 Manejo de áreas protegidas: Amboró

Las áreas protegidas en Bolivia están bajo la responsabilidad de la Dirección General de la Biodiversidad (DGB). Esta Dirección entrega el manejo de áreas específicas a organizaciones especializadas. El manejo del parque Amboró está a cargo de la Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN).

La FAN reporta a la DGB y a un Comité de gestión de 17 miembros, formado por ocho gobiernos municipales (entre ellos Comarapa, Mairana, Pampa Grande, Samaipata, El Torno, Buena Vista, San Carlos y Yapacaní), cuatro organizaciones de base (Federación de Colonizadores, Federación de Campesinos, Prefectura, Universidad Gabriel René Moreno) y el Ministerio de Desarrollo Sostenible. Este Comité realiza el seguimiento a la administración del parque, evalúa al personal, participa en la planificación, realiza gestiones específicas y asume tareas de enlace y coordinación.

Los miembros del Comité no asisten necesariamente a todas las sesiones. El Gobierno Municipal de Samaipata, por ejemplo, no asistió a varias reuniones durante 1997, perdiendo de esta manera la posibilidad de influir en la marcha del manejo del parque y el ANMIA.

El Gobierno Municipal considera al Parque Nacional Amboró como una porción extraña de su territorio. Para la mayoría de los miembros del Concejo Municipal, así como para el Alcalde, el Parque Amboró sustrae al municipio casi el 70% de su territorio.

Por ello es necesario entender con cierto detalle el proceso de fijación de límites del área protegida Amboró. Como se dijo, cuando se habla de "Parque Amboró" se está en realidad haciendo referencia a dos unidades distintas: un área donde se excluye el uso humano, llamada área de manejo y un área de manejo, integrado, donde se permite la actividad humana (ANMIA).

Los límites de estas zonas han ido cambiando en el tiempo y el proceso de cambio tiene que ver directamente con conflictos de intereses a propósito del parque:

- En 1973 se creó la Reserva Teniente Cnl. Germán Busch (D.S. 11254).
- En 1984 se creó el Parque Nacional Amboró con una extensión de 180.000 ha (D.S. 20423).
- En 1991 se amplió la superficie del parque a 637.600 ha (D.S. 22939). Esa ampliación produjo fuertes reacciones de parte de los pobladores que ya estaban instalados en la zona pero que antes no estaban incluidos en el área.
- Entre 1991 a 1995 se sucedieron intensos conflictos. El D.S. mencionado establecía que en el área no podrían haber asentamientos humanos, ni actividad agrícola. Los que rechazaban las medidas eran pobladores que ya estaban asentados allá y ya realizaban actividades productivas.
- En 1995 se estableció un límite entre el área del parque (uso humano excluido) y las tierras donde el uso humano es permitido (ANMIA). De este modo, la superficie inicial fue dividida en dos segmentos, la superficie del parque quedó fijada en 442.500 ha, y la del ANMIA en 195 100 ha (D.S. 24137).

Dentro del ANMIA están asentadas 3.759 familias, pertenecientes a los ocho municipios mencionados. Esta población es principalmente agricultora y ganadera y secundariamente empleada en comercio, servicios y artesanías. Incluye colonizadores collas, pequeños agricultores cambas y agricultores medianos, incluyendo algunos de origen extranjero. El grado de capitalización de estas unidades varía enormemente.

En general, en la zona norte predominan colonizadores "collas", con tierras dotadas por el Estado de aproximadamente 40 ha, mientras que en el sur predominan pobladores de origen local, que adquirieron sus tierras por compra venta y herencia, de superficies menores de aproximadamente 14 ha. En el norte, la producción es principalmente de productos típicamente tropicales, como arroz, yuca, plátano, maní o frejol, y en el sur predomina la producción de patatas, tomate y frutales.

El diseño del manejo del parque Amboró es uno de los intentos más serios en el país para actuar sobre áreas de alta diversidad y vulnerabilidad. Pero para los campesinos, las cosas se plantean de otra manera.

Si un terreno está dentro del parque no se le puede dar uso agrícola a la tierra. La Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) ve eso como una limitación a los derechos propietarios, por lo que su propuesta es hacer respetar los mismos, con títulos o sin ellos, permitiendo a los pequeños propietarios dar a la tierra un uso agrícola.

La CSUTCB tiene varios puestos en el Comité de Gestión del Parque Amboró. Según uno de ellos, la gente que habita en el ANMIA no tiene ninguna alternativa tecnológica porque "no hay nadie que pueda asesorar en el manejo sostenible". Esta afirmación puede ser exagerada, pero es evidente que la asistencia técnica concreta al poblador del ANMIA es pequeña.

Los límites del Parque Amboró han sido y siguen siendo la fuente más importante de conflictos en el municipio. Los límites actuales han sido fijados como resultado de un proceso de pugnas. Roth y Jung (1996) han resumido este proceso de la siguiente manera:

La ampliación de los límites del parque en 1991, mencionado previamente, afectó a 64 comunidades, y sobre todo a dos de ellas; Urkupina y Litoral. Estas comunidades exigieron que la delimitación pasara por "detrás" de sus parcelas. Las negociaciones se iniciaron, el Gobierno aceptó la exigencia y fijó los límites mediante una línea denominada "línea roja". En 1992 se firmó un acuerdo entre el Gobierno y la comunidad Urkupiña, estableciendo que la línea roja era el límite entre el parque y las tierras del sindicato. Los colonizadores se comprometían además a respetar la vegetación en las riberas, a aceptar asistencia técnica para el manejo de sus parcelas y a no realizar ningún convenio con empresas madereras. Adicionalmente, se acordó que los campesinos se convertirían en guardianes del parque, a no cazar ni pescar

comercialmente, y el Gobierno autorizó a los colonizadores a comercializar las troncas ya cortadas por la empresa MAFICO, que estuvo operando en la zona pero cuya actividad fue suspendida.

En diciembre de 1992, la entonces SENMA encargó el trazado definitivo de la línea roja al PNA y al Subproyecto de Etnias y Recursos Naturales Renovables (SPERN). La empresa MAFICO intervino activamente ofreciendo a los colonizadores la realización de planes de uso del suelo. A fines del mismo año el Instituto Geográfico Militar certificó la posición de la línea roja y ésta fue amojonada.

La reacción de las comunidades fue rápida. En Enero de 1994 la comunidad Urkupiña envió un memorial al CDF exigiendo permiso para aprovechar la madera existente y habilitar un camino de 10 km, y que se cumpla la resolución SENMA ya citada y el convenio de 1992. Como respuesta, el CDF decidió enviar una comisión. El 1 de agosto de 1994 los campesinos de Urkupiña denunciaron el incumplimiento de los convenios de parte del Gobierno y amenazaron con intervenir el SPERN.

El momento más grave del conflicto se dio en octubre de 1994 cuando la Federación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Ichilo emitió un voto resolutivo en el que pedía que se cumplieran los acuerdos, declaraba enemigos de los campesinos a CARITAS, UGRM, UNAPEGA, Comité Cívico de Buena Vista, Grupos Ecologistas y a todos los que se manifestaron a favor de la relocalización de los campesinos. La Federación además pidió la expulsión del fundador del Parque Amboró, prohibió el ingreso de ONGs, turistas y guardaparques a las comunidades que se encontraban dentro del parque y amenazó con radicalizar sus medidas, dando un plazo al Gobierno para solucionar este problema.

Un mes después, los campesinos obtuvieron el apoyo de FOBOMADE, y la situación obligó al Gobierno a conformar una comisión de alto nivel para estudiar los nuevos límites del parque y su administración futura. Como resultado final, el Gobierno dictó en 1995 el D.S. 24137, creando dos áreas diferenciadas: el PNA y el ANMIA, descritas más arriba.

Como se puede deducir fácilmente, acá entraron en contraposición dos lógicas diferentes. Una, la del Estado, responsable *de jure* de los recursos; otra, de los campesinos, poseedores *de facto* de los mismos recursos. Los límites originalmente fijados por el Estado en 1991 fueron reducidos como efecto de la resistencia campesina. Uno se puede preguntar si era necesario proponer un área tan extensa como la propuesta originalmente. Al revés, puede preguntarse también cuán cierto es el supuesto que asigna a los campesinos una relación de armonía con la naturaleza.

La Federación de Campesinos ve al parque Amboró como la iniciativa autoritaria de un gobierno extranjero (el de los EE.UU.) que actúa a través del Gobierno de Bolivia. Esta posición sindical nace de una mezcla de elementos de sensibilidad, intensa lucha política, represión, ideologías radicales y una práctica política basada en la guerra de fines y tiene una gran influencia a la hora de facilitar o entorpecer el manejo de un área tan compleja y diversa como la del parque Amboró.

Indudablemente, la organización campesina tiene su propia visión de cómo deberían manejarse las cosas. Se nos dijo que posee su propia propuesta de manejo del parque, pero no pudimos consultarla pese a haberla buscado infatigablemente, razón por la cual dudamos de su existencia. En todo caso, si existiera, lo lógico sería escucharla con la mayor apertura posible.

Sin embargo, no se puede omitir que para muchos la dirigencia de la Federación de Campesinos es simplemente una minoría encerrada en clichés ideológicos y que se beneficia de la intermediación política. Muchos de los dirigentes, especialmente los de alto rango, han pertenecido a varios partidos políticos, lo cual reduce enormemente su credibilidad. Otros están involucrados profundamente en el comercio de tierras. "¿Cómo se puede confiar en un dirigente que vive de comerciar con las tierras de los campesinos?", me preguntó un pequeño productor. "Hemos visto a ese dirigente con el PC, con el PS-1, con el MIR, con el MBL, con el Eje, con todos". He aquí una dimensión insospechada de la alta

circulación de roles entre los miembros de la élite samaipateña: su credibilidad puede reducirse rápidamente.

#### 4. Conclusiones

En este apartado puntualizaremos algunas conclusiones. Estas se referirán a : 1) asuntos globales que afectan a la zona; 2) al Gobierno Municipal; 3) a zonas que están fuera del Parque Amboró y el ANMIA; 4) al parque Amboró y al ANMIA; y 5) al tema de cuencas. La equidad, la eficiencia y la sostenibilidad del uso de los recursos serán examinados en cada punto, con distintas profundidades.

##### 4.1 Asuntos globales

Existen muchos factores que actúan en contra de los bosques de Samaipata. Estos son básicamente señales equivocadas a los actores económicos: muchas áreas de bosque están en áreas de propiedad común, existe el "derecho" a talar árboles sin pagar el valor de su reposición, y la tasa de descuento sigue siendo alta y de corto plazo. La biodiversidad, elemento clave del parque Amboró, está afectada principalmente porque las especies que allí habitan no tienen dueño, ni precio, ni mercado, mientras que sus hábitats sí. Al revés, no existe un buen mercado para productos no maderables, para la biodiversidad, para el agua limpia, para los paisajes y sitios turísticos, ni incentivos que limiten el chaqueo.

De todas las señales económicas equivocadas para los actores económicos que amenazan a los recursos forestales, a la biodiversidad y al manejo de cuencas, los regímenes incompletos de propiedad y la ausencia de mercados son las más dañinas. El cambio de estas señales cae fuera de la competencia del Gobierno Municipal. Por consiguiente podemos decir que la ineficiencia, la poca equidad y la poca sostenibilidad tienen que ver más con las

señales económicas dictadas desde La Paz que con las acciones particulares ejecutadas desde Samaipata.

## 4.2 El Gobierno Municipal

El Gobierno Municipal de Samaipata no tiene los instrumentos suficientes para controlar el proceso global de desarrollo del municipio. Aunque sea obvio, hay que decirlo: el Gobierno Municipal sólo puede actuar dentro de las competencias que le fijan la CPE y las leyes. Por consiguiente, sólo puede afectar lateralmente el manejo de los recursos naturales. Este panorama es esencialmente el mismo en todo el país, independientemente del municipio de que se trate. Pero además, en Samaipata se observa que el Gobierno Municipal se desempeña con bajo perfil en el tema de recursos naturales.

En pocas palabras, la principal debilidad del Gobierno Municipal es la poca claridad en la visualización de las oportunidades forestales y otros recursos naturales, predominando una visión de corto plazo, en la que el criterio dominante es el monto de ingresos al Gobierno Municipal. La ausencia de una unidad especializada refuerza lo anterior, pues le impide al Gobierno Municipal tener una visión actualizada de las necesidades y posibilidades de actuación en estos campos.

La carencia de personal adecuadamente entrenado es crítica. La permanente rotación de partidos en el poder local impide el establecimiento de criterios estables en torno a los recursos naturales. Si bien los problemas pueden ser comprendidos casi por cualquier persona, en realidad la mayor parte de las oportunidades sólo son visualizadas por personal con un entrenamiento considerable. Ni qué decir del diseño de alternativas. La elaboración de proyectos que completen todos los requerimientos aceptados internacionalmente requiere de personal muy calificado. De esta manera, ausencia de personal y alta rotación de partidos contribuyen grandemente a acentuar una colocación ineficiente de recursos, minando las posibilidades de uso sostenible.

Sin embargo, otros factores hablan a favor de las posibilidades del Gobierno Municipal: existen normas legales que le permiten crear una unidad forestal, está obligado a contribuir al manejo del agua, dispone de los ingresos de la coparticipación tributaria cuya colocación puede decidir dentro de los límites que le fija la ley. Además, la población tiene derecho al desarrollo sostenible, la superficie total del municipio es manejable, existe una red de caminos lo suficientemente amplia como para asegurar las comunicaciones internas y existen varios proyectos y organizaciones cuyas capacidades puede aprovechar. Estos factores pueden ser movilizados a favor del manejo de los recursos naturales.

### 4.3 Zona fuera del parque Amboró

Sabemos que la riqueza primaria del bosque samaipateño —particularmente del bosque próximo al centro poblado principal— ya ha sido aprovechada. Esto quiere decir que el capital natural ha sido severamente afectado, debido a que en ese proceso interesó más la obtención de beneficios a corto plazo, sin haber logrado efectos positivos sobre la equidad o la sostenibilidad.

No obstante, el bosque existente fuera del parque Amboró posee aún una importante biodiversidad forestal, y productos no maderables y servicios ecológicos importantes. Todos estos elementos deben ser incluidos al pensar en las perspectivas de acción futura.

Una gran amenaza es el flujo de migrantes hacia la zona sur y el área de manejo integrado del parque Amboró, que día a día cambian silenciosamente el uso de la tierra. Acá se ve claramente cómo el municipio de Samaipata es afectado por políticas nacionales, en este caso, las que permiten el acceso prácticamente libre y casi totalmente gratuito a nuevas tierras.

A su vez, el crecimiento urbano de Samaipata y creciente contacto con Santa Cruz llevarán a un incremento de la renta de

la tierra y su mayor comercialización. En general, el crecimiento de centros urbanos ha estado asociado al empobrecimiento de los bosques y reducción de la cobertura vegetal.

#### 4.4 Amboró y el ANMIA

La biodiversidad existente en la zona justifica totalmente la creación de un parque, aunque es evidente que el Gobierno Municipal está mal posicionado respecto a la gestión de éste.

Por una parte, existe una fuerte unidad ejecutora que realiza las acciones de manejo del parque y que tiende a actuar autónomamente; por otro, un Gobierno Municipal poco involucrado; y, finalmente, una base social que ve con recelo e incluso se opone abiertamente a las acciones de manejo. En esas condiciones, no es difícil predecir la aparición de desentendimientos y conflictos.

Por último, se constata claramente que el discurso en favor del manejo del parque alcanza difícilmente a los campesinos: las prácticas de ordenamiento predial y manejo de finca promovidas implican cambios fuertes, sus retornos financieros al agricultor no están probados y la capacidad de entrenamiento al campesino es pequeña.

#### 4.5 Cuencas

Las cuencas se revelan como un tema esencial en el municipio. Sin embargo, el Gobierno Municipal se mantiene alejado de las tareas de manejo. Este hecho puede deberse en gran parte a la aparición muy reciente del Gobierno Municipal, como también al proceso de formación de los proyectos de cuencas, los que generalmente son incubados a distancia y con poca involucración de los actores locales. Es indudable que si el Gobierno Municipal no se involucra más activamente, las actividades promovidas por el actual proyecto de manejo de cuencas tienen pocas posibilidades de difundirse y perpetuarse.

## 5. Retos para el Gobierno Municipal

Una política nacional o departamental pesa más que una ordenanza municipal o un acuerdo entre partes. Si existen incentivos perversos a nivel nacional que favorecen la depredación de los recursos, es poco probable que se pueda ejecutar satisfactoriamente medidas locales de conservación de los recursos.

Sin embargo, existe un marco legal que le permite al Gobierno Municipal intervenir en el manejo de los recursos forestales. No se trata de plantear que el Gobierno Municipal ejecute operaciones forestales, sino de que propicie en el municipio un ambiente adecuado para que los actores actúen en la dirección correcta, ya que no posee la autoridad suficiente para efectuar todas las modificaciones legales y políticas que serían necesarias.

El Gobierno Municipal de Samaipata puede y debe crear una unidad de recursos naturales. Su intervención se justificaría en tanto podría contribuir localmente a un uso más eficiente, sostenible y equitativo de los recursos que el que se da actualmente. Esa contribución puede hacerse mediante: 1) la producción de bienes privados; 2) la producción de bienes públicos; y 3) la corrección de externalidades.

Para ello, es preciso salir de una visión demasiado comercial y comprender que el municipio tiene necesidades de largo plazo que se extienden a las generaciones futuras y que los impactos del manejo de recursos naturales van más allá de los límites geográficos del municipio. Más precisamente, las posibilidades mencionadas pueden descomponerse en:

**Apoyo a la producción de bienes privados:** 1) creación de bosques artificiales con especies comerciales. Se puede pensar en especies nativas, como tipa, jichituriqui y otras. Posiblemente la combinación de varias especies de valor comercial sea la más viable; 2) productos no maderables (helecho macetero, turba, miel, esencias y plantas medicinales), que se basan en la recolección o extracción selectiva. Todas estas producciones ya existen. Lo que el municipio

debe hacer es regularlas e imponerles un impuesto. Ese impuesto puede ser reinvertido en actividades forestales; 3) enriquecimiento del bosque con especies maderables; 4) silvopasturas y más precisamente, enriquecimiento del bosque con especies forrajeras. Es perfectamente posible alentar el enriquecimiento del bosque mediante la plantación de especies forrajeras o mediante el favorecimiento de la regeneración natural de la vegetación existente, con técnicas sencillas como el aclareo y otras; 5) agroforestería, que implica un conjunto de técnicas que pueden ser perfectamente implementadas en las parcelas de los agricultores, la mayor parte de ellas pueden ser asociadas a prácticas de conservación de suelos; y 6) ecoturismo a comunidades, otra gran oportunidad en el campo de los recursos naturales. Pero debe tratarse, como hemos insinuado, de turismo a sitios pertenecientes a comunidades o a pequeños propietarios, con infraestructura y servicios tales que sean ellos los principales receptores de los ingresos.

**Producción de bienes públicos:** 1) bajo la premisa de que el parque Amboró es claramente una gran oportunidad, la clave está en considerar que el Gobierno Municipal sea parte del directorio de este parque, en el cual podría tener una posición incluyente, si se toma en cuenta que las oficinas del parque estarían en la misma ciudad de Samaipata. Si el Gobierno Municipal emprende obras —por ejemplo de ecoturismo— puede ganar en la iniciativa a otros municipios, tomando ventaja de su posición estratégica de ingreso al parque próxima a una carretera asfaltada. La idea de establecer una asociación con otros municipios para intervenir más directamente en la administración del parque debería también ser considerada y evaluada; y 2) control de desmontes y ordenamiento predial en la zona de manejo integrado del parque, lo que obligaría al propietario a pagar por un permiso, una parte del cual debería ser distribuido a los municipios; la misma acción puede ser realizada fuera del parque y en el ANMIA.

**Corrección de externalidades:** naturalmente el tema central es el manejo de la cuenca del río Pirai. Una gran posibilidad

es la de abrir un "regateo coasiano" con el municipio de Santa Cruz. En este tipo de regateo, el que contamina y el que sufre la contaminación regatean hasta encontrar un punto de acuerdo acerca del nivel aceptable de contaminación. Entonces, el contaminador paga al que sufre la contaminación para que acepte dicho nivel, o el que sufre la contaminación paga al que produce la contaminación para que no contamine más. Nos preguntamos si no sería posible que el municipio de Santa Cruz pague al de Samaipata para reducir el arrastre de sedimentos. Se trataría de una negociación difícil, que pasa por la determinación del monto de la externalidad impuesta al municipio de Santa Cruz, pero indudablemente constituye una gran alternativa para mejorar el medio ambiente.

Por sus características biogeográficas, Samaipata nunca será una competidora de la agricultura de la región integrada de Santa Cruz, ni un centro industrial importante. ¿Cuál es su futuro? El Gobierno Municipal ya ha identificado las importantes pero discutibles vías del turismo y la renovación urbana. Acá se indica que existe otro camino, indudablemente más largo, pero que sólo puede ser transitado por los que se atreven a pensar en grandes horizontes: entregar mejorado el capital natural a las nuevas generaciones.

#### Personas entrevistadas

- Alfonso Venegas. Alcalde de Samaipata
- Ebert Fernandez. Presidente del Concejo Municipal
- Guillermo Gutiérrez. FSUTCB, miembro del Comité de Gestión del PNA
- Abel Castillo. Consejero provincial
- Miguel Cardozo. Administrador, PNA
- María Cristina Guzmán. Abogada, Superintendencia Forestal
- Orlando Ortega. Co-director, AGROPLAN
- Miguel Machado. Carpintero
- Lorgio Camacho. Cooperativa de Servicios