



# Análisis de los actores sociales en la implementación de **políticas forestales**: el caso de la Asirmi

## Stakeholder analysis in the implementation of forestry policies: the case of the Asirmi

Oliver Rodríguez-Aguilar<sup>1\*</sup> y Tim Trench<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidad Autónoma Chapingo. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.

\* Autor de correspondencia. [aguilar.9139@gmail.com](mailto:aguilar.9139@gmail.com)

### RESUMEN

La descentralización en el sector forestal se ha apoyado en la gestión de asociaciones regionales de silvicultores (ARS) y prestadores de servicios técnicos forestales (PSTF) para ejecutar políticas públicas en las unidades de manejo forestal (Umafor). El presente estudio tuvo como objetivo describir y analizar los papeles que han jugado la Comisión Nacional Forestal (Conafor), la Asociación de Silvicultores Región Miramar (Asirmi) y el PSTF asociado en la implementación del Programa Especial de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona en el estado de Chiapas (PESL) entre 2010 y 2015. El muestreo utilizado fue la bola de nieve y se aplicaron 49 entrevistas semiestructuradas. También se realizó observación participante y recorridos de campo. La participación de la Conafor se redujo cada vez más debido a los recortes presupuestales y sus responsabilidades se limitaron a decidir si canalizaba o no más recursos económicos. La función de la asociación fue un requisito en la aprobación de los proyectos. El PSTF tuvo como atribuciones participar en la promoción, gestión y operación de los proyectos. Por lo tanto, sus acciones fueron determinantes para poder atraer diversos proyectos a la asociación y en la forma que se desarrollaron los distintos proyectos en el terreno.

**PALABRAS CLAVE:** descentralización, participación, políticas públicas, proyectos, Selva Lacandona (Chiapas).

### ABSTRACT

Decentralization within the forestry sector has relied on Regional Forestry Associations (ARS) and independent Forestry Technicians (PSTF) to implement government policies in Forest Management Units (Umafor). The goal of this study was to describe and analyze the roles played by the National Forestry Commission (Conafor), the Miramar Region Forestry Association (Asirmi) and the associated Forestry Technician in the implementation of the Special Programme for the Conservation, Restoration and Sustainable Use of the Lacandon Rainforest (PESL) in Chiapas between 2010 and 2015. The sample method used was the snowball technique and 49 semi-structured interviews were carried out. This was complemented with participant observation and field trips. Conafor's participation was increasingly limited to approving (or not) applications for the financing of forestry projects due to budget cuts. The participation of the forestry association was enlisted as a requirement for the approval of projects. The Forestry Technician participated in the promotion, management and operation of the projects. Therefore, his actions were key to the approval of projects for the association and the ways in which these different projects were developed on the ground.

**KEYWORDS:** decentralization, participation, policy, projects, Lacandon Rainforest (Chiapas).

## INTRODUCCIÓN

En México, como en muchos países, las formas en las cuales se implementan las políticas públicas son condicionadas por procesos de intermediación, traducción, negociación, interpretación y, en el contexto de la descentralización, la participación de nuevos actores con variados intereses regionales/locales/individuales (Agudo, 2015). Esto significa que en la práctica su implementación puede ser afectada por prácticas políticas locales, como el corporativismo, el clientelismo, el caciquismo o el paternalismo (Hernández, 2008; Legorreta y Márquez, 2012; Solís-Sánchez, 2011). Estas prácticas reflejan estructuras culturales que forjan ideas compartidas sobre el ejercicio de poder, las relaciones políticas, lo público, lo privado y lo corporativo, entre otros.

De acuerdo con Franco (2012), una política pública es una acción del gobierno para dar soluciones o corregir un problema de interés público (ya sea social, económico y ambiental), idealmente después de un proceso de diagnóstico con la participación de la sociedad. Las políticas públicas consisten en utilizar todos los instrumentos (medios) necesarios y disponibles por parte del Estado para atenuar el problema detectado, involucrando a distintos actores (Merino, 2013). Los instrumentos de política que están enfocados a resolver las causas del problema público pueden ser leyes, programas, proyectos o subsidios (Álvarez, Campillo, Cruickshank y Morales, 2010). En la implementación de las políticas públicas entran en juego otros intereses y valores de distintos actores y niveles, tanto de los encargados de ejecutarlas en el terreno, así como de los beneficiados y los que consideran ser afectados (Merino, 2013).

En la ejecución de las políticas públicas inevitablemente existen relaciones de poder que se expresan en los ámbitos discursivos, simbólicos y materiales. Este poder se manifiesta de manera discreta, es decir, en muchos de los casos influye en las conductas o formas de vivir de las personas sin que ellos se percaten (Agudo, 2015). Asimismo, en la ejecución de las políticas públicas se presenta una intermediación donde participan diversos

actores, permitiendo una interacción unos con otros, con diferentes recursos y, en ocasiones, objetivos contrastantes (Agudo, 2015; Trench, Larson, Libert-Amico y Ravikumar, 2018). En la implementación de los instrumentos de políticas públicas participan diversos actores, que en muchos casos han surgido de un proceso de desconcentración o descentralización.

La desconcentración se refiere un proceso en donde las oficinas centrales transfieren ciertas responsabilidades y facultades a órganos inferiores, las cuales tienen cierta autonomía técnica y financiera, pero carecen de patrimonio propio y personalidad jurídica. Es decir, aun dependen o están influenciadas jerárquicamente por las autoridades superiores del organismo (Dávila, 1986).

La descentralización se entiende como una reforma político-administrativo que busca poner fin al centralismo decisorio, a veces creando nuevas instituciones, organizaciones y actores con el objeto de distribuir territorialmente el poder y las funciones tanto administrativas, económicas, políticas e ideológicas; implica descentralizar el poder, promover la democratización, la autonomía, la participación social, las responsabilidades y las competencias de las poblaciones locales (De Mattos, 1990). Pero las promesas de la descentralización no siempre se cumplen. De acuerdo con Ribot (2016), en muchos casos las transferencias de poderes no se logran porque en la práctica las instancias locales siguen sujetos a las autoridades centrales. En este sentido, para Larson (2006), la descentralización es un *proceso* que genera luchas de poder, tensiones, contradicciones y diferentes interpretaciones entre distintos actores.

El presente artículo se enfoca en la política pública forestal. En el caso de México, a partir de la década de los 80 comienza a construirse lo que Carabias *et al.* (2008) llaman “una política ambiental moderna”. En 1988, se promulga la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y en 1992 se crea otra nueva Ley Forestal. Con la Ley Forestal de 1992 se descentraliza/privatiza los servicios técnicos forestales anteriormente a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).



En 1994 se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), encargada de la protección de los ecosistemas y de su uso productivo que anteriormente estaba a cargo de la SARH (López, 2009). Entre 1994 y 2000, la Semarnap fue responsable del sector forestal a través de la Subsecretaría de Recursos Naturales y la Dirección General Forestal de la Semarnap. En el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), el sector ambiental siguió con el proceso de descentralización y desconcentración, y en el año 2001 se creó la Comisión Nacional Forestal (Conafor) con el fin de realizar la gestión y fomento forestal que antes estaba a cargo de la Semarnap (Merino, Ortiz y García, 2008a). Posterior a la creación de la Conafor, en el 2003 se promulgó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS). En el artículo 112 de la LGDFS se estableció que la Conafor y las entidades federales delimitarían el territorio nacional en unidades de manejo forestal (Umafor), con base en las cuencas, subcuencas y microcuencas hidrológico-forestales (H. Congreso de la Unión, 2003). Al aplicar la ley, el territorio mexicano se dividió en 225 Umafor. En el mismo artículo (112) se mencionó que en las Umafor se debía promover la organización de los silvicultores, pero en ninguna ley o reglamento forestal se especificó la modalidad que deberían tomar las organizaciones. A partir de ahí, la Conafor impulsó la creación de las asociaciones regionales de silvicultores (ARS).

En este contexto, en el sur de la Selva Lacandona, Chiapas, en 2009 se constituyó legalmente la Asociación de Silvicultores Región Miramar (Asirmi) y su domicilio se ubicó en el ejido Amatitlán, municipio de Maravilla Tenejapa. La Asirmi ha recibido financiamiento de diversos programas de la Conafor, pero para efectos del presente artículo la atención se centrará en el Programa Especial de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona en el estado de Chiapas (PESL)

y en un caso el programa Desarrollo Comunitario Forestal de los Estados del Sur (Decofos). El PESL ha sido el más importante para la asociación, porque de acuerdo con los datos publicados en la página oficial de la Conafor de 2010 a 2015 (periodo que duró el programa) en total recibió MXN152 717 802.50.

Así como en los demás programas de la Conafor, en el proceso de la ejecución del PESL estuvieron involucrados Prestadores de Servicios Técnicos Forestales (PSTF) y ARS. En el contexto de la gestión de estos financiamientos, se generaron relaciones sociales con actores externos como los PSTF, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp)<sup>1</sup> y la Conafor, y al interior de la región entre los socios de la Asirmi y entre la asociación y las autoridades agrarias de los ejidos dando paso a nuevas interfaces sociales en torno al manejo forestal y la distribución de beneficios. Norman Long entiende a la “interfaz social” como:

Una forma de explorar y entender problemáticas de heterogeneidad social, diversidad cultural y los conflictos inherentes a los procesos que involucran la intervención. Las interfaces surgen en puntos donde diferentes, y generalmente conflictivos, modos de vida o campos sociales intersectan, o más concretamente, en situaciones sociales o arenas en las cuáles las interacciones se orientan en torno a problemas de conexión, concertación, segregación, y competencia entre puntos de vista sociales, evaluativos y cognitivos. (Long, 2007, p.136)

Es decir, espacios o puntos de contactos e interacciones entre distintos actores que nos permiten comprender cómo negocian y se acoplan a las decisiones de los demás (Long, 2007). Ante ello, en este artículo se analizan las interfaces entre la Conafor, PSTF, Asirmi y ejidos socios para observar y entender el papel del poder, las jerarquías y las prácticas políticas. Por lo tanto, proponemos entender cómo estos actores han influido en la implementación de las políticas públicas forestales.

<sup>1</sup> La Conanp es un actor significativo en la región por la existencia de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, área protegida de 331 000.00 ha decretado en

1978, y tiene un campamento para guardaparques y técnicos en el ejido La Democracia, Maravilla Tenejapa, Chiapas (Fig. 2).

## OBJETIVOS

Describir y analizar los papeles que han jugado la Conafor, la Asirmi y el PSTF asociado en la implementación del PESL en los municipios de Maravilla Tenejapa, Ocosingo, Las Margaritas y La Trinitaria en la Selva Lacandona.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación tomó como estudio de caso la Asirmi. El tipo de muestreo utilizado fue la bola de nieve característico de las ciencias sociales el cual no se fundamenta en la estadística, su base parte de actores claves; es decir, consiste en localizar actores claves y que ellos nos guíen a otros (Alperin y Skorupka, 2014). El punto de partida fue la directiva de la Asirmi y nos guiaron a comisariados ejidales, técnicos comunitarios, beneficiarios de proyectos, directivos y encargados de centros turísticos, conformando un total de 49 actores. En relación a las herramientas metodológicas, se aplicaron 49 entrevistas semiestructuradas. Dichas entrevistas parten de preguntas planeadas que pueden ajustarse a los entrevistados, tienen la posibilidad de adaptarse a los actores sociales, tiene enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos (Díaz, Martínez y Varela, 2013). Las entrevistas que se aplicaron se enfocaron básicamente en los siguientes temas: experiencia de participación de los actores en el PESL; tipos y formas de relación entre los diferentes actores en la implementación del PESL y efectos e ampliaciones que las interacciones generaron. También se realizó observación participante y recorridos de campo. Posteriormente, la información se complementó con la revisión de información solicitada ante la Conafor y diversas descargas de la página oficial de la Comisión.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### Actores sociales en la implementación de las políticas forestales

**Comisión Nacional Forestal (Conafor).** En el 2001 se creó la Conafor como un organismo público descentralizado de la Semarnat, encargada de la gestión y fomento forestal

(Merino *et al.*, 2008a). En la LGDFS de 2003 se estableció que la coordinación sectorial de la Comisión estaría a cargo de la Semarnat (H. Congreso de la Unión, 2003). En este sentido, la transferencia de poder es parcial porque la Conafor sigue dependiendo o estando sujeta ante la Semarnat como autoridad normativa e incluso controla varios trámites para el manejo forestal que debería tener la Conafor.

En la LGDFS de 2003 se estableció que las oficinas centrales de la Conafor tendrían como domicilio la ciudad de Zapopan, Jalisco, pudiendo crear gerencias estatales de forma desconcentrada con el propósito de delegar ciertas facultades a dichas gerencias (H. Congreso de la Unión, 2003). En la práctica las políticas de la Conafor son muy centralizadas y el protagonismo de las gerencias estatales se ha limitado a algunos aspectos de la gestión de los programas a nivel estatal con muy poca autonomía administrativa y operativa.

### Prestadores de Servicios Técnicos Forestales (PSTF).

Hasta 1992, los servicios técnicos forestales eran exclusivos de la SARH (Merino-Pérez y Segura-Warnholtz, 2007). La Ley Forestal de 1992 estableció descentralizar/privatizar los servicios técnicos forestales. Los PSTF, de acuerdo con el artículo 107 de la LGDFS de 2003 son personas físicas o morales (consultorías) que están acreditadas mediante sus competencias y calidad para prestar servicios técnicos forestales en las comunidades/ejidos/propietarios.

Dentro de los PSTF se encuentran los que están solo certificados por la Conafor y no requieren de una escolaridad específica y un grado de estudio, solo basta con que demuestren que saben hacer las cosas por medio de las certificaciones por competencias. El procedimiento para certificarse según la Conafor (2018), es la siguiente: 1) inscribirse en la página de internet <http://www.bibliotecaforestal.gob.mx/avConafor/> para acceder al aula virtual; 2) realizar el diagnóstico de necesidades de capacitación para la certificación de su interés; 3) imprimir su constancia electrónica habiendo aprobado los exámenes de opción múltiple con calificación igual o mayor a 80 puntos; 4) elaborar el portafolio de evidencias, de acuerdo con la norma, correspondiente con



la capacidad técnica en la que se realizará el proceso de certificación y presentarlo ante la institución certificadora para su revisión; 5) realizar el pago de seis mil pesos ante la institución certificadora; 6) programar una cita para realizar la evaluación ante la institución certificadora. La vigencia de la certificación son cinco años y un PSTF puede tener varias certificaciones al mismo tiempo. Existen certificaciones de fortalecimiento del capital humano, reforestación y suelos, silvicultura, servicios ambientales y otros.

Otra categoría de PSTF son los que además de tener alguna certificación, también poseen su Registro Forestal Nacional (RFN) expedido por la Semarnat y regulado por el artículo 76 del reglamento de la LGDFS. Solo pueden gestionar sus RFN las personas con título o cédula profesional relativa a las ciencias forestales o constancia de posgrado relacionado con las mismas y que demuestren dos años de experiencia en el ámbito forestal. Los PSTF con RFN son los únicos que pueden hacer estudios técnicos justificativos; programas de manejo forestal; marcaje para el aprovechamiento forestal; asesorar y dirigir el establecimiento y aprovechamiento de plantaciones forestales; realizar diagnóstico y tratamiento sobre plagas y enfermedades forestales; asesorar y dirigir la recolección de germoplasma y la producción de plantas para forestación y reforestación; y otras actividades que estableció el artículo 108 y 76 de la LGDFS del 2003 vigente hasta el 21 de febrero de 2019 y las reglas de operación de los programas de la Conafor.

Los ejidos/comunidades/propietarios tienen la libertad y opción de seleccionar al PSTF que mejor les convenga o según sus necesidades, y de despedirlos si no les convence sus servicios (Trench *et al.*, 2018). Pero es frecuente que sea el PSTF quien promueva su propia contratación presentándose en la comunidad para ofrecer sus servicios, sobre todo cuando las convocatorias anuales de la Conafor se abren. En la práctica algunos de los servicios técnicos forestales en

ejidos/comunidades/propietarios se vuelven exclusivos de un PSTF, lo que implica la exclusión de otros PSTF. Esto no es una norma definida dentro de la política forestal, pero se ha hecho una costumbre profesional; por lo general los PSTF respetan los ámbitos de acción de otros PSTF, ya sea por celos profesionales, competencia o miedo a perder dinero. En los hechos, terminan estableciendo áreas de influencia en las diferentes regiones y buscan extenderse al tratar de incorporar a nuevos ejidos/comunidades/propietarios que no estén trabajando con algún PSTF o despacho de servicios forestales.

Este sentido de exclusividad ha permitido que algunos PSTF adopten una actitud con tintes caciquiles<sup>2</sup> al tener los proyectos forestales en diferentes ejidos/comunidades/propietarios bajo su responsabilidad, es decir, tratan de abarcar el mayor número de ejidos/comunidades/propietarios para extender su influencia y aumentar sus ingresos. Cuando sus campos de acción rebasan su capacidad individual, los PSTF pueden recurrir a la contratación de otros técnicos forestales y la creación de nuevas consultorías con otros representantes y técnicos, sin perder el control y beneficios de los procesos. Este control de diversos ejidos/comunidades/propietarios por un solo PSTF ha generado que muchas veces reproduzcan los mismos formatos de los proyectos siguiendo las reglas de operación y términos de referencia de los programas, obviando las especificaciones de cada ejido/comunidad al reproducir los mismos formatos (esto se conoce comúnmente como clonación de proyectos). Asimismo ha propiciado que el PSTF tenga presencia y asesoría directa limitada al tener tantos beneficiarios en su cargo. De acuerdo con un funcionario de la Conafor, los PSTF se han convertido en gestores de apoyos de la política forestal en vez de verdaderos asesores técnicos de las comunidades<sup>3</sup>. Sin embargo, los núcleos agrarios generalmente perciben a los PSTF como figuras importantes y poderosas, que poseen los conocimientos exclusivos y las 'redes' necesarias

<sup>2</sup> El caciquismo emerge de las relaciones clientelares en el que un líder (cacique) ejerce un control político, económico, social en casi toda un área geográfica como puede ser en una localidad, municipio, región; y ese control es reconocido, respetado y legitimado por otros caciques (Sánchez, 2016). El cacique funge como intermediario entre Estado y ciudadanos, y utiliza todos los medios que están a su alcance (recursos estratégicos) para lograr que nadie pueda ocupar su

puesto/papel/rol en el área geográfica en la que se encuentre ejerciendo su control/poder (Salmerón, 1992, p.85 citado en Sánchez, 2016). Por lo tanto, termina monopolizando la intermediación política y respaldando su ejercicio de poder por sus seguidores y dependientes (Sánchez, 2016).

<sup>3</sup> Entrevista llevada a cabo el 20 de abril, 2015.

para bajar recursos ante la Conafor u otras dependencias (Trench *et al.*, 2018).

**Asociaciones Regionales de Silvicultores (ARS).** La Conafor inició la conformación de las ARS en el 2004 con el Programa de Ordenación y Fortalecimiento a la Autogestión Silvícola, con el propósito de promover el manejo forestal a nivel regional y descargar responsabilidades, funciones y atribuciones a dichas asociaciones (Merino, Rodríguez y Ortiz, 2008b; López, 2009). En la creación de las ARS el requisito para conformarse legalmente era demostrar que al menos 30% de los silvicultores de la Umafor estaban de acuerdo en asociarse, pero en ninguna ley, reglamento y norma forestal mencionaba cómo debía definirse el concepto de silvicultor (Merino *et al.*, 2008a). En la práctica cualquier persona que tuviera derechos agrarios o propiedad privada podía asociarse, sin importar si se dedicaba al manejo de los recursos forestales o no.

En este contexto, las ARS no surgieron de las organizaciones de base ni de las luchas sociales, fueron creadas por iniciativa del gobierno en el marco de nueva legislación forestal y en la lógica de la ‘descentralización’. Este origen es riesgo para el logro de los objetivos de las políticas, porque responde más a los intereses del Estado y refleja la importancia dada a la creación de estructuras para mantener relaciones privilegiadas con el mismo, que a las perspectivas e intereses de aquellos a quienes pretende representar (dueños de los bosques) (Merino *et al.*, 2008a). Esta situación conlleva a una relación vertical autoritaria de arriba hacia abajo (Estado-ARS) característica del corporativismo<sup>4</sup>, en donde las organizaciones se ven favorecidas y comprometidas al recibir recursos econó-

micos, materiales, inmateriales, en cambio a su lealtad hacia el Estado (Bartra y Otero, 2007).

La política de las ARS promovida por el gobierno federal buscó que las comunidades se afiliaran en estas organizaciones, en algunos casos dejando sin función a las organizaciones forestales vigentes (Merino *et al.*, 2008a; López, 2009)<sup>5</sup>. Por tal motivo, en algunas regiones del país la formación de las ARS agredió y erosionó el capital social del sector forestal (Merino *et al.*, 2008a)<sup>6</sup>.

Además, la supervivencia o no de las ARS en parte depende de su ubicación respecto a los polígonos de las áreas prioritarias definidas año por año por la Conafor, y así la probabilidad de acceder a diversas fuentes de financiamiento. Si los ecosistemas de la ARS no se encuentran dentro de los polígonos elegibles de los programas de la Conafor, esto ocasiona la desintegración de la ARS por no existir la posibilidad de acceder a proyectos y financiamiento (Fig. 1). Esto se observa en la disminución del número de asociaciones. En 2005, se habían conformado 270 ARS en el país (Merino *et al.*, 2008a), para el 2016 existían 208 y en el 2017 estaban vigentes 175 (Conafor, 2017).

Las ARS surgieron en un contexto de descentralización político-administrativa pero tienen escaso poder, dado que el proceso de descentralización no se ha consolidado y dependen técnica, administrativa y financieramente de las oficinas centrales de la Conafor. A la vez han estado influenciadas (hasta ‘controladas’ en algunos casos) por profesionistas que se dedican a prestar servicios técnicos forestales, a tal grado que algunas ARS han sido creadas por los mismos PSTF.

<sup>4</sup> Se parte del hecho de que ciertos grupos de personas se organicen por decisión propia o por iniciativa del Estado, pero en un sistema corporativista, dichas organizaciones deben ser reconocidas y legitimadas por el Estado (Bartra y Otero, 2007).

<sup>5</sup> Entre los ejemplos destacados se encuentran los de la Unión de Ejidos Emiliano Zapata, que fue desintegrada para crear dos ARS. La Unión de Ejidos y Comunidades de Chignahuapan que fue excluida de la ARS correspondiente a la Umafor en que se ubica. Ambas organizaciones se encuentran entre las más antiguas y en su momento, consolidadas del sector forestal nacional. Encontramos recuentos de casos similares en Guerrero, Veracruz y Oaxaca. En términos nacionales, la exclusión de las dos organizaciones forestales

nacionales: la Unión Nacional de Organizaciones Forestales Campesinas (Unofoc) y de la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (RedMOCAF) que existían desde fines de los años 1980” (Merino *et al.*, 2008a, p.72).

<sup>6</sup> En una entrevista con un funcionario de la Conafor realizada en 2015, comentó que las ARS habían formado parte de una estrategia del Partido de Acción Nacional (PAN) de construir base política en algunas regiones rurales del país después de décadas de gobiernos Priistas. Según este mismo funcionario, en Chiapas las ARS habían servido de plataformas políticas para algunos líderes regionales con aspiraciones a las cámaras y por eso, al politizarse, muchas ARS no habían sido muy duraderas.

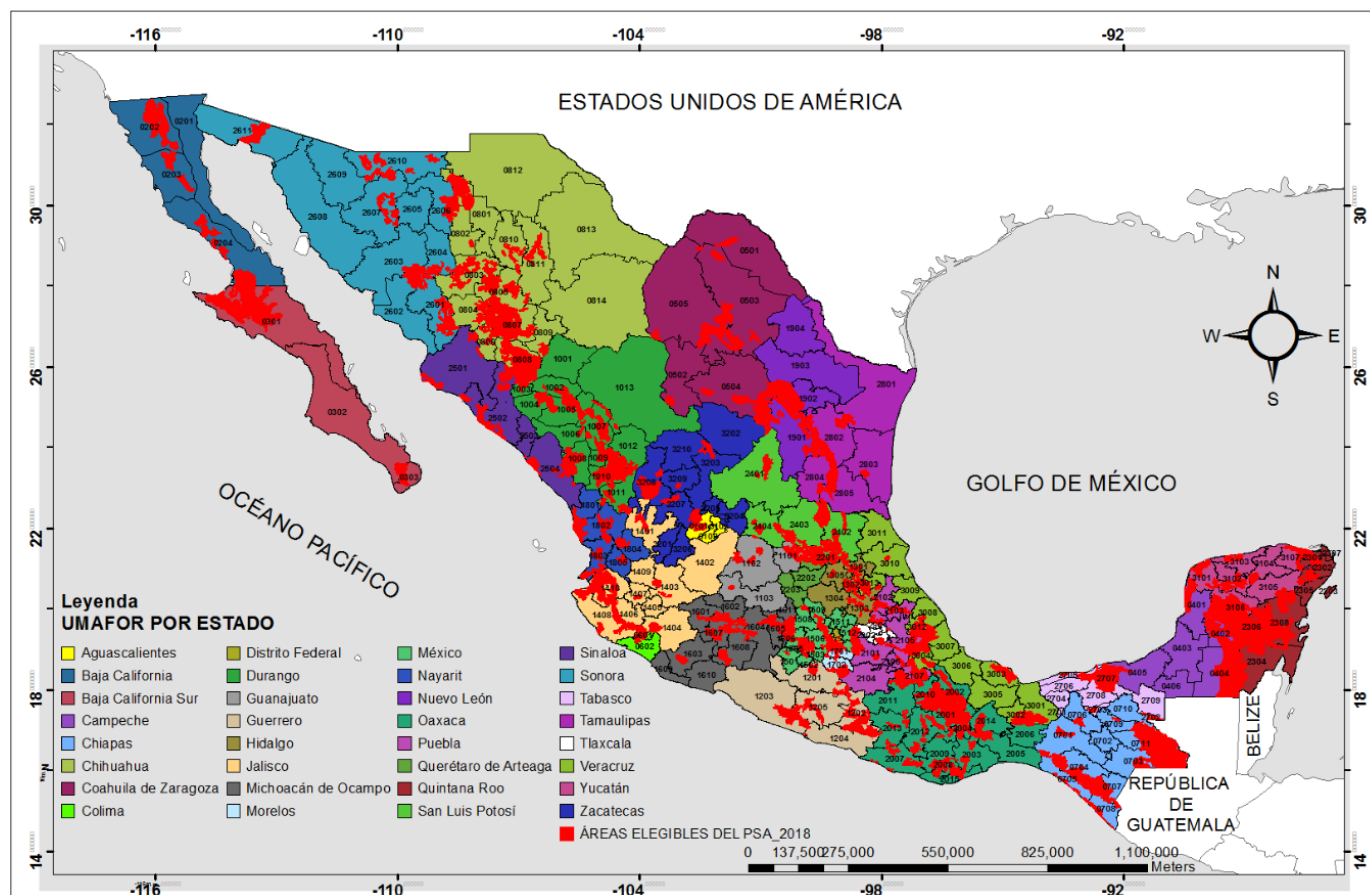


FIGURA 1. Áreas elegibles de pago por servicios ambientales (PSA) sobrepuestas a las 225 Umafor, según la convocatoria 2018 del Programa Nacional Forestal.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Conafor.

### La Asirmi en la implementación de políticas forestales dirigidas a la mitigación del cambio climático en la Selva Lacandona

El 18 de julio de 2009 se constituyó legalmente la Asirmi. Según la directiva de la organización los motivos fueron: poca organización de los ejidos en materia forestal, escasa gestión de proyectos ambientales y forestales, tala y aprovechamiento ilegal, comercialización de fauna ilegal y deforestación (Asociación de Silvicultores Región Miramar [Asirmi], 2017). Los socios consideraron que, al estar organizados, tendrían mejores beneficios y privilegios por parte de la Conafor. En palabras de un entrevistado:

La formación de Asirmi se debe a que el prestador de la asociación gestionó en algunos ejidos de la región proyectos de servicios ambientales y la Conafor no lo aprobó. Como lo califican en puntaje, ganaron los que estaban organizados, entonces el prestador explicó cómo funcionaba las reglas de operación y que era más viable estar organizados para tener certeza de ser beneficiados con proyectos, por lo tanto, los ejidos decidieron organizarse (...); principalmente por esa cuestión, motivo, se formó la Asirmi, aunque también podemos decir que se incluye [como motivos] la tala y caza ilegal, deforestación, incendios, etc. (E:38)



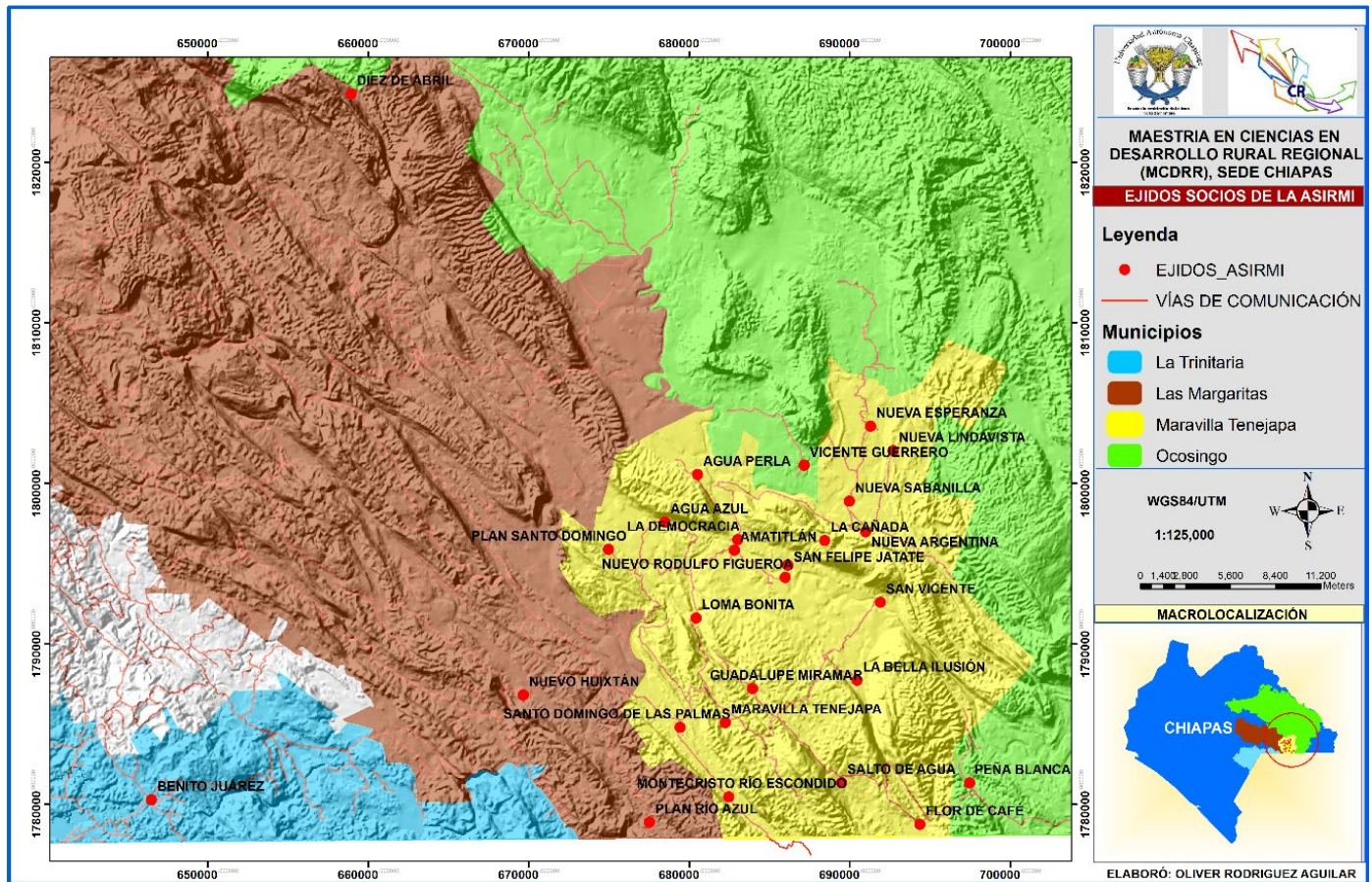


FIGURA 2. Ejidos asociados a la Asirmi.

Fuente: Elaboración propia.

Se han agremiado a la Asirmi 27 ejidos de los municipios Maravilla Tenejapa, Ocosingo, Las Margaritas y La Trinitaria (Fig. 2). De los 27 ejidos solo están en el acta constitutiva de la asociación los titulares de las tierras, haciendo un total de 1179 ejidatarios, algunos de las etnias tzeltal, mam, tzotzil, tojolabal y chol (Asirmi, 2017).

A partir de 2010, en el contexto de los programas ‘especiales’ con enfoque regional de la Conafor, la asociación fue financiada por el Programa Especial de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona en el estado de Chiapas (PESL). En 2014, el PESL fue incorporado a los Programas

Especiales de Áreas de Acción Temprana REDD+<sup>7</sup> (PEAATREDD+) (DEVHint, 2015). Trench *et al.* (2018) afirman:

Los orígenes de la colaboración intersectorial en el [PESL] se basan en gran medida en acciones de cabildeo llevadas a cabo por Conabio (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad) y la ONG Natura y Ecosistemas Mexicanos desde 2008. Los primeros frutos de estos esfuerzos se reflejaron en un convenio firmado entre Sagarpa (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) y Conabio,

<sup>7</sup>“REDD+ tiene sus antecedentes con la firma de 1992 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). En la CMNUCC se promueve políticas y mecanismos que contribuyan a mitigar las emisiones de GEI; de ahí que en el 2005 se planteó la Reducción de Emisiones por Deforestación (RED) y en 2007, la CMNUCC reconoció el mecanismo de

Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD); pero en 2010 REDD pasa a considerarse como un mecanismo de Reducción emisiones por Deforestación y Degradación Forestal, más conservación, manejo forestal sustentable y aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+)” (Carrillo, 2015, p.60).





que transfirió fondos de Sagarpa a Conabio para financiar la reconversión agrícola en la región a través del programa Desarrollo Rural Sustentable en Corredores Biológicos de Chiapas. Un segundo logro fue la alianza forjada entre Conabio y Conafor en 2010 para el desarrollo y la implementación del PESL. Los objetivos de este programa fueron reducir las emisiones en la región mediante el financiamiento de actividades de conservación y manejo forestal a través de la promoción de nuevas formas de gobernanza multinivel y planificación participativa multisectorial. (p.38)

La distribución de los recursos del PESL fueron definidos desde las oficinas centrales de la Conafor, asignando mayor recurso al PSA<sup>8</sup> (Deschamps, Zavariz y Zuñiga, 2015). Por ejemplo, en la Asirmi de los MXN152 717 802 de fondos que recibió de 2010 a 2015 del PESL, 61.45% correspondió al PSA (Fig. 3).

**Múltiples interfaces en la promoción del PESL.** La reducción de la intervención del Estado en la actividad económica del país como resultados de políticas neoliberales han promovido cambios importantes en la política forestal y en su implementación. La terciarización (o privatización) de los servicios técnicos es uno de ellos. Al disminuir la presencia de agentes del sector forestal federal en campo y descargar cada vez más funciones a los PSTF, este actor ha asumido un papel muchas veces determinante en la difusión e implementación de la política y proyectos forestales. Como actor privado, puede anteponer sus intereses a los del los núcleos agrarios que atiende. Conviene al PSTF que haya cada vez más solicitudes de parte de núcleos agrarios vecinos, hecho que facilita la gestión de los proyectos por las pocas distancias que recurrir (para reuniones, recabar firmas, capacitaciones etc.). No es difícil imaginar cómo un PSTF podría encontrarse promoviendo proyectos que tienen pocas posibilidades de éxito.

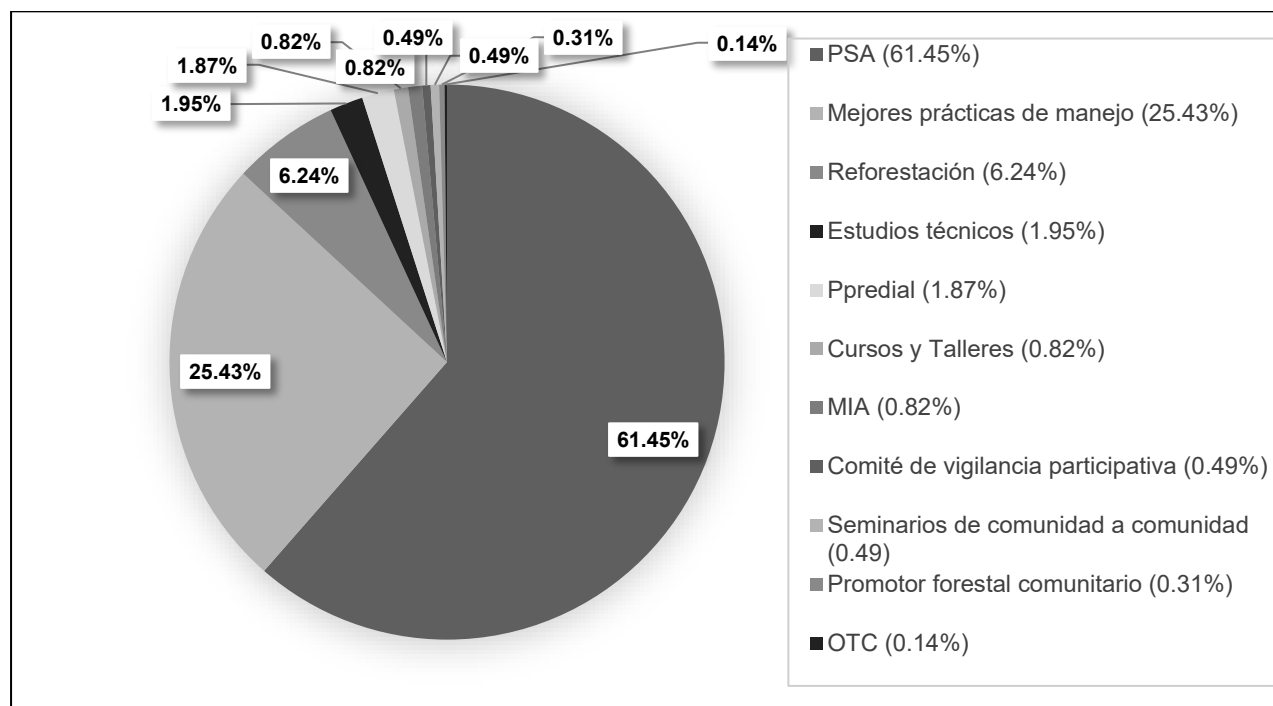


FIGURA 3. Porcentaje de recurso económico del 2010 al 2015 asignado por la Conafor a los ejidos socios de la Asirmi del PESL.

<sup>8</sup> Con el PESL el monto del PSA pasó de \$450.00 por hectárea (que ofrecía el Proárbol) a \$1000.00 por hectárea.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en: <https://www.gob.mx/Conafor/acciones-y-programas/apoyos-Conafor>.

Con el artículo 22 de la LGDFS promulgada en 2003, la Conafor adquirió, como uno de sus atribuciones, realizar campañas de difusión y promoción de la política forestal (H. Congreso de la Unión, 2003) y en el caso del PESL, esta institución se encargó de publicar en su página de internet la convocatoria correspondiente para solicitar los apoyos y establecer los mecanismos de difusión en el sector rural por medio del personal de la gerencia estatal de Chiapas (Conafor, 2010a; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015). Sin embargo, debido al poco personal de campo con el que contó la Comisión, recurrió a las ARS para difundir los proyectos en todos los ejidos de la región Selva Lacandona. El efecto de este arreglo fue que se excluyeron los ejidatarios y otros propietarios que no estaban agremiados en alguna ARS.

La Conafor se apoyó en la Asirmi, para lograr la difusión sobre los programas abarcando un total de 27 ejidos (Fig. 2) de los municipios de Maravilla Tenejapa, Ocosingo, Las Margaritas y La Trinitaria. La Asirmi dependió de su PSTF para la promoción del PESL al no contar con los conocimientos o el vehículo necesarios para llevar a cabo la difusión del programa.

Esta libertad del PSTF en la promoción del PESL se debió en parte a que las reglas de operación del programa mencionaban que el PSTF tendría como obligaciones y facultades “difundir ampliamente el programa en asambleas de ejidatarios y comuneros, así como en cualquier espacio de participación social” (Conafor, 2010a, p.8; 2011, p.10; 2012, p.11; 2013, p.15). Mientras el PSTF difundió la política forestal en los ejidos de la región, la Asirmi incorporó más socios mediante la promoción de proyectos derivados del PESL, principalmente el PSA. Las reglas que los ejidos han aceptado para ser parte de la Asirmi son: a) estar inscrito en el acta constitutiva de la Asirmi, b) dejar a la organización 5% del monto total asignado por el PSA en el primer año y 1.5% los cuatro años posteriores. Estos requisitos son fáciles de cumplir y les dan beneficios a los ejidos, porque casi les garantiza que sus proyectos serán

aprobados debido a que la Conafor privilegia las solicitudes que provienen de una ARS (E:1; E:38).

Las aportaciones se han utilizado para construcción de oficinas y equipamiento, viáticos para el personal o de la directiva cuando asisten en reuniones fuera de la región, instalación y mantenimiento de un sistema de radio. Aunque todo esto ha sido positivo en varios sentidos, manteniendo visible y eligible la Asirmi frente la Conafor y otras dependencias; alguien también podría considerar que para el PSTF es redituable hacer que la Asirmi cuente con infraestructura, gastos de representación y medios de comunicación porque es más fácil y menos costoso hacer las reuniones o recabar firmas, en un solo lugar y con toda la infraestructura a su disposición (cañón, computadora, radios de comunicación, impresoras, hojas blancas, etc.). Al final de cuentas, este uso de los recursos refleja las recomendaciones del PSTF, que son tomadas en cuenta porque se ha logrado mantener los apoyos del PSA en los ejidos, además porque los socios de la Asirmi han demostrado poco interés en participar y, en gran medida, han cedido el poder al prestador para que él decida cómo se hace la administración de los recursos de la organización. En este contexto se observa cómo los que tienen una mejor posición y poder en las organizaciones guían a los socios (Álvarez, 2011).

**Múltiples interfaces en la gestión del PESL.** La Asirmi se constituyó como una organización gestora, pero el PSTF fue quien en realidad gestionó los proyectos del PESL y otros programas como Decofos, ya que las reglas de operación permitieron al prestador de servicios el acceso y difusión de la información y los recursos. Esto lo coloca en un posición de poder dentro y fuera de la asociación, tomando el lugar del ‘buen patrón’ y no simplemente un ‘empleado’ de la Asirmi<sup>9</sup>.

No obstante, la figura jurídica de Asirmi fue determinante en la gestión de los proyectos, porque la Conafor asigna más puntos en su sistema de evaluación de solicitudes a los ejidos/comunidades/propietarios

<sup>9</sup> Entendemos el poder como una relación desigual entre dos sujetos o entidades, donde uno es el mando y otro la obediencia (Foucault, 1991).



pertenecientes a una ARS. Esto que en apariencia es una gestión exitosa de una organización de productores, en el fondo también es un mecanismo de corporativismo en donde las organizaciones legitimadas por el Estado se ven favorecidas con recursos económicos, materiales, inmateriales por parte de instituciones gubernamentales (Bartra y Otero, 2007). Estas expresiones de ‘neo-corporativismo’ reflejan, por un lado, limitaciones en el ejercicio de la democracia nacional, pero también se podría argumentar que al menos el corporativismo ofrece una posibilidad de representación y que los medios y estructuras corporativistas son mejores que ninguna representación frente el Estado (Kashwan, 2017).

Con base en las reglas de operación, el PSTF tuvo como facultades y obligaciones apoyar a los poseedores de recursos forestales en la preparación de solicitudes, así como en la formulación de proyectos, pero de manera conjunta (Conafor, 2010a; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015). Sin embargo, por el poco tiempo que las gerencias estatales de la Comisión daban para someter las solicitudes (aproximadamente un mes), y considerando que la asociación tiene 27 ejidos, por lo general el prestador – desde la oficina de la Asirmi en el ejido Amatlán – presentaba los proyectos que consideraba como la mejor opción (Fig. 2) (Asirmi, 2017). Los entrevistados explicaron cómo el prestador traía las propuestas, convencía a los comisariados, representantes y socios, para que firmaran y sellaran los documentos. Justificaba y explicaba que eran proyectos viables para los ejidos. Por ejemplo, la gestión de los centros ecoturísticos, PSA, reforestación, UMA, entre otros proyectos, fueron iniciativas del prestador de servicios para diversificar las actividades de la asociación. Aunque, a veces los proyectos gestionados no logren desarrollarse y se desperdicia el recurso (como el caso del ecoturismo, que se explica más adelante).

Los ejidos debían cumplir con las exigencias establecidas en los términos de referencia y en las reglas de operación del programa para la gestión y aprobación de los proyectos. No obstante, los requisitos solicitados por la institución fueron cumplidos por el PSTF y no por la Asirmi. De acuerdo con la percepción de muchos entrevistados, la capacidad que tuvo el prestador para cumplir los requisitos y criterios de evaluación de la Conafor influyó mucho para que los ejidos fueran beneficiados. Por ejemplo, los entrevistados mencionaron el caso de un criterio de evaluación que señalaba que, si el representante legal del proyecto es mujer, se le otorgarán más puntos de prelación al proyecto, por lo tanto, el asesor técnico tuvo la capacidad de organizar y estar presente en asambleas ejidales para que los ejidos nombraran como representante de gestión de proyectos a una mujer y hacer que el ejido mejorara el puntaje de su proyecto. En este contexto, “el asesor ha tenido fama en la región de ser como el chapulín colorado, atento con sus antenas, para llenar los requisitos/criterios de evaluación que establece la Conafor, y ganar los puntos necesarios para la aprobación de los proyectos” (E:38).

Como hemos visto el PSTF hace todo lo que esté a su alcance para lograr la aprobación de los proyectos, ya que en esta forma de implementar la política forestal, el salario del PSTF no depende del gobierno, sino que está en función de la asesoría técnica brindada para los proyectos aprobados, cuyo monto asciende o desciende dependiendo de la gestión realizada<sup>10</sup>. Conviene al prestador que sean aprobados el mayor número de proyectos para la asociación, por ejemplo el PSA del PESL (Tabla 1), para obtener más pagos de asistencia técnica, mientras los socios también ganan. Pero este arreglo no promueve necesariamente la participación activa de los socios de la asociación, y en el caso de la Asirmi, dejaron casi todo al criterio discrecional del prestador.

<sup>10</sup> Los porcentajes o montos de asesoría técnica varía en cada proyecto y son establecidos en las reglas de operación y términos de referencia de los programas de cada convocatoria.

TABLA 1. Recursos asignados por el concepto del PSA a 23 ejidos socios de la Asirmi del PESL<sup>11</sup>.

<i>Nombre del ejido</i>	<i>Socios en la Asirmi</i>	<i>Superficie en PSA (ha)</i>	<i>Monto asignado al ejido (MXN)</i>	<i>Asistencia técnica (MXN)</i>
Salto de Agua	34	549.85	2 749 230	275 000
Nuevo Rodulfo Figueroa	67	614.38	3 071 900	287 500
Amatitlán	36	70.00	350 000	82 500
Nueva Esperanza	38	621.81	3 109 050	287 500
Flor de Café	38	1618.78	7 081 068	370 000
La Democracia	46	681.00	3 405 000	287 500
Nueva Sabanilla	42	835.32	3 090 181	275 000
Maravilla Tenejapa	73	1237.59	6 187 970	397 500
Nueva Argentina	43	961.79	4 181 746	370 000
Nueva Linda Vista	22	641.39	3 206 950	220 000
Santo Domingo Las Palmas	85	1100.00	5 500 000	300 000
Monte Cristo Río Escondido	36	772.54	3 862 700	205 000
La Bella Ilusión	31	1076.11	5 585 552	315 000
San Felipe Jataté	56	509.54	2 547 695	205 000
Agua Azul	20	274.79	1 373 937	110 000
Guadalupe Miramar	61	489.73	2 448 672	110 000
La Cañada	22	922.99	4 614 932	315 000
Nuevo Huixtán	95	1132.09	5 660 450	300 000
Plan de Río Azul	46	1297.70	6 488 495	300 000
Diez de Abril	32	666.87	3 334 350	205 000
Benito Juárez	42	800.00	4 000 000	205 000
Peña Blanca	29	1475.02	7 375 087	410 000
Vicente Guerrero	37	211.65	1 058 252	110 000

Fuente: Elaboración propia con información de campo y datos obtenidos en: <https://www.gob.mx/conafor/acciones-y-programas/apoyos-conafor>.

Es importante señalar que para los socios de la asociación, esta forma de actuar del PSTF no se consideró como problema y ellos reconocieron que todos los logros en la organización habían sido gracias a la capacidad del asesor de cumplir con todos los requisitos establecidos por la Conafor. Además, por lo general estos ejidatarios le dan más prioridad a las actividades agropecuarias, y no mostraron tanto interés en capacitarse e involucrarse en el proceso burocrático de la gestión de los proyectos forestales. De acuerdo con Trench *et al.*, “el papel de los técnicos forestales ha sido un factor determinante en la implementación de las políticas forestales a nivel local.

Dentro del contexto de las reglas de Conafor y los fondos disponibles, los prestadores operan con poca interferencia de otros niveles de gobierno” (2018, p.66). Pero esta situación puede llevar a relaciones de dependencia y sumisión entre los socios de la asociación y sus técnicos, frenando el fortalecimiento del capital social y de la gobernanza local de los recursos forestales por parte de los dueños de estos recursos.

**Múltiples interfaces en la operación del PESL.** La Conafor a través de un Consejo Técnico se encargaba de determinar la distribución y reasignación presupuestal de los apoyos, dictaminar las solicitudes de los diversos proyectos,

<sup>11</sup> No aparecen los 27 ejidos socios de la Asirmi en la tabla 1, sino los 23 ejidos beneficiados del PSA derivado del PESL. Los otros cuatro ejidos fueron beneficiados de la convocatoria nacional de PSA.

publicar los resultados en su página oficial, y realizar los pagos correspondientes (Conafor, 2010a; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015). Una vez que los ejidos socios recibían el recurso económico tenían la obligación de cumplir con los compromisos y actividades estipulados en los contratos por medio del asesoramiento técnico de PSTF, tal como se describe en los siguientes ejemplos del PSA y ecoturismo.

Fueron 23 ejidos de la Asirmi que recibieron PSA del PESL. El PSTF se encargó de realizar el Programa de Mejores Prácticas de Manejo (PMPM)<sup>12</sup> para cada ejido y darle seguimiento a las actividades establecidas en el PMPM. De acuerdo con los términos de referencia establecidos por la Conafor las actividades que debía contemplar el PMPM durante los cinco años que duraba el contrato se clasificaban como obligatorias y opcionales<sup>13</sup> (Conafor, 2010b). En relación a las actividades opcionales el PSTF tuvo la libertad de elegir (o no) las actividades opcionales que debían realizar los ejidatarios, lo cual fue legitimada por las reglas y los términos de referencia del programa. Por ejemplo, se nombraron a técnicos

comunitarios, comités de vigilancia participativa y se elaboraron reglamentos internos (Tabla 2). Aunque fueron actividades opcionales, sirvieron para que la Conafor viera que estos ejidos asumieron el compromiso de conservar las selvas (y renovar los contratos de PSA).

El ecoturismo comenzó desarrollándose con apoyos del programa Desarrollo Comunitario Forestal de los Estados del Sur (Decofos) ejecutado por la Conafor<sup>14</sup>. El programa Decofos tuvo como objetivo desarrollar actividades productivas sustentables, negocios o microempresas rurales en los estados de Campeche, Chiapas y Oaxaca (Ramos, 2015). Los ejidos inscritos a la organización en los que el PSTF gestionó recursos al considerarlos con atractivo y con potencial para el ecoturismo fueron: Nuevo Huixtán, Guadalupe Miramar, Loma Bonita, La Bella Ilusión, San Vicente, Peña Blanca, San Felipe Jataté, Agua Perla y Nueva Argentina (Fig. 4). Es importante mencionar que la idea de establecer los centros ecoturísticos fue sugerida por el PSTF.

TABLA 2. Actividades opcionales implementadas en los ejidos beneficiados con PSA<sup>15</sup>.

Actividades opcionales	Cantidad por ejido	Funciones
Nombramiento de técnicos comunitarios.	Dos técnicos.	Monitoreo en áreas de PSA para identificar la presencia o ausencia de aves y mamíferos por medio de manuales proporcionados por el PSTF; acompañamiento en las verificaciones realizadas por la Conafor; brindar información a personas externas al ejido de los proyectos ejecutados.
Nombramiento de comités de vigilancia participativa.	Un comité de diez personas.	Recorridos en el ejido para detectar cualquier anomalías. Por ejemplo incendios provocados por actividades humanos, extracción de flora y fauna.
Formulación y actualización de reglamentos internos ejidales.	Un documento	Regular las actividades consideradas amenazas para los ecosistemas como, caza, extracción de maderables y no maderables, incendios.

Fuente: Elaboración propia con datos de campo.

<sup>12</sup> El PMPM es un documento en donde permite programar y ejecutar dentro de los predios incorporados al PSA, actividades de conservación, protección, restauración de los ecosistemas forestales, actividades de manejo forestal y otras que los beneficiarios requieran con base en las necesidades y diagnóstico del predio (Conafor, 2010b). El PMPM es un requisito para los beneficiarios y se entrega posterior al primer pago. Cuando Conafor recibe y aprueba el PMPM, los beneficiarios están obligados a cumplir lo establecido en el PMPM con asesoría del prestador que elaboró dicho documento o si lo requieren pueden contratar a otro PSTF.

<sup>13</sup> Las actividades obligatorias fueron: protección contra incendios, señalamientos, protección de sitios de anidación, refugio y/o alimentación de fauna silvestre, talleres de capacitación, evitar cambio de uso de suelo forestal, conservar la cobertura forestal y evitar la degradación. Las actividades opcionales fueron:

obras de regulación y manejo del agua, obras de conservación del suelo, obras de mantenimiento y manejo de la vegetación, control y/o exclusión de especies exóticas o no nativas de flora y fauna, manejo y/o diversificación en sistemas agroforestales, y las que el beneficiario considere pertinente para conservar los ecosistemas (Conafor, 2010b, p.4).

<sup>14</sup> Este programa y financiamiento no correspondía al PESL. Sin embargo, consideramos importante mencionarlo porque ofrece más evidencia sobre las motivaciones de los actores, y la efectividad y eficacia de las políticas forestales en la región.

<sup>15</sup> Las actividades opcionales se implementaron en los 23 ejidos beneficiados con el PSA del PESL y en los cuatro ejidos beneficiados de la convocatoria nacional del PSA.

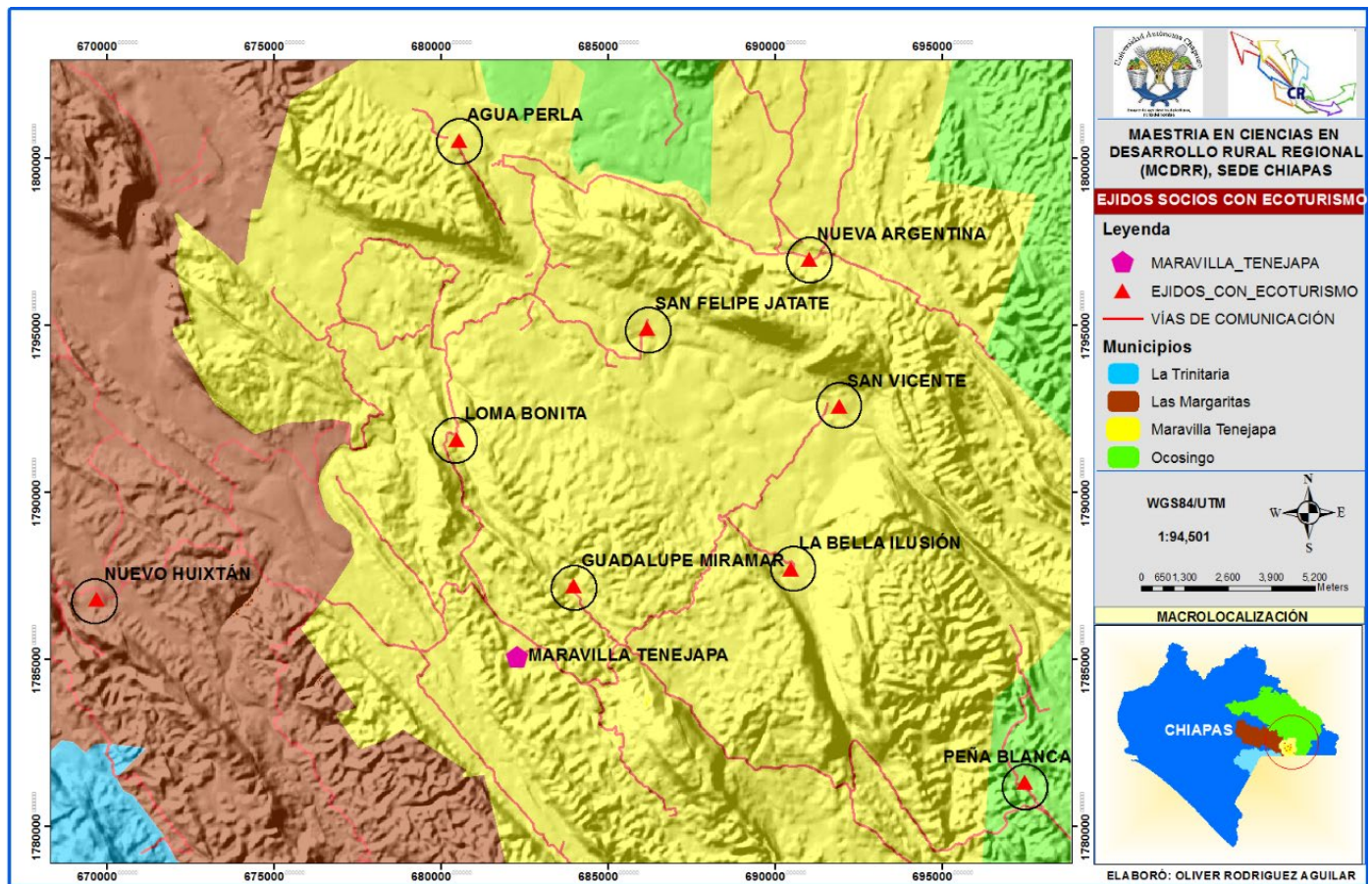


FIGURA 4. Ubicación de los ejidos agremiados a la Asirmi con proyecto de ecoturismo.  
Fuente: Elaboración propia.

En el establecimiento de los proyectos de ecoturismo, el PSTF influyó en la elección del lugar de construcción y en el diseño de las cabañas (planos de construcción). Sin embargo, algunos socios de los centros ecoturísticos se percataron después que no siempre se había seleccionado el mejor lugar para las instalaciones, y el diseño de las cabañas tampoco era el idóneo. Los ejidatarios permitieron que el PSTF decidiera porque pensaban que un profesional siempre tiene las mejores propuestas. Proyectos como estos resultan convenientes para el PSTF porque su responsabilidad se limitaba a la terminación de la nueva infraestructura y la impartición de algunos cursos de capacitación. Según las reglas de operación, el prestador cobra por su asistencia técnica y deja de tener algún compromiso con los ejidatarios una vez que las construcciones de infraestructuras de proyecto terminan.

Es decir, la forma en que están estructurados los incentivos no se compromete a que el proyecto sea viable. Por ejemplo, en el ejido Nueva Argentina, municipio de Maravilla Tenejapa, las construcciones de las cabañas consistieron en remodelar y hacer diez cuartos y cuatros baños en una casa (campamento) que dejó abandonado la dirección de la Reserva de la Biosfera Montes Azules hace casi 20 años (Fig. 5).

Estos proyectos de ecoturismo no han atraído a muchos visitantes por las siguientes razones: la ubicación de las cabañas dentro de las comunidades no es la más apta para un turista (como las que están construidas en el centro de la zona urbana del ejido, algunas sin sombra, poco atractivas, etc.); no existe un plan de negocio que contemple la promoción y estrategias para atraer a turistas; y la falta de personal calificado, con habilidades y destrezas para dirigir





una empresa turística. Según los entrevistados, otro de los obstáculos que ha enfrentado el ecoturismo es que los turistas ya no pasan a conocer las localidades ‘intermedias’, entre los destinos principales porque las agencias turísticas transportan los turistas directo a los centros turísticos de Los Lagos de Montebello, Las Nubes y Las Guacamayas<sup>16</sup>. Es evidente que estos lugares son pocos conocidos por los turistas nacionales e internacionales y a más de seis años de la creación de los centros ecoturísticos, son lugares pocos visitados, generando solo recursos esporádicos.



FIGURA 5. Infraestructura de las cabañas de centro ecoturístico del ejido Nueva Argentina, Municipio de Maravilla Tenejapa, Chiapas.

Fuente: Fotografía tomada por los autores.

Cabe señalar que, al comenzar la operación de todo tipo de proyecto, la Conafor tiene la facultad y obligación de realizar la verificación en campo de las actividades técnicas, operativas y administrativas correspondientes a los diferentes apoyos otorgados (Conafor, 2010a; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015). En los proyectos que duraron un año o menos, la verificación se realizó al finalizar los proyectos. En el caso de proyectos con vigencia de más de un año (p. ej. el PSA), las verificaciones fueron cada fin de año. En las verificaciones el personal de la Conafor estuvo

acompañado por el comisariado ejidal y por el PSTF, quien se encargó de aclarar, justificar o negociar las actividades realizadas, para que no se cancelaran los apoyos. El personal de la Conafor tomó fotografías y algunas coordenadas, llenó los formatos correspondientes con la información necesaria que le permitía extender el finiquito del proyecto para que fuera aprobada la última parte del recurso económico. En la opinión de Deschamps *et al.* (2015), por lo general “las verificaciones de los proyectos derivados del PESL no fueron exhaustivas, constantes, ni suficientes dado el poco personal de campo de la Conafor” (p.31). Es decir, la Conafor no tiene el personal suficiente para realizar las actividades de verificación de manera profunda solo llegan a cerciorarse que se hizo la obra y no llegan a verificar la operación. El representante oficial del Estado, en este caso la Conafor, acabó limitándose a ser un distribuidor de recursos; su trabajo se ha reducido cada vez más y sus responsabilidades se han limitado a decidir si canaliza o no más recursos económicos. Esto se volvió más problemático a partir del 2016, pues, con el recorte presupuestal de la Conafor (Fig. 6), inicia un recorte de personal, ocasionando que la Conafor cada vez tenga menos presencia en el sector rural.

Las interfaces que se crearon entre la Conafor, la Asirmi y el PSTF, acabaron convirtiéndose en un espacio de negociación acordada bajo la lógica de obtener recursos (monetarios y no monetarios) y no tanto en espacios de que fomenten la ‘buena gobernanza’. En palabras de Trench *et al.* (2018) “los técnicos forestales, los ejidos y las ARS interactúan en un campo de juego circunscrito por las directrices y los recursos financieros de Conafor. Al implementar una combinación de programas determinada por partidas presupuestarias y recursos disponibles, los técnicos forestales se han convertido en actores regionales importantes para determinar las prácticas de gestión local, los acuerdos de gobernanza e incluso el uso del suelo” (p.62).

<sup>16</sup> Estos centros ecoturísticos se encuentran en los municipios aledaños, pero son proyectos ya consolidados desde hace más de una década.

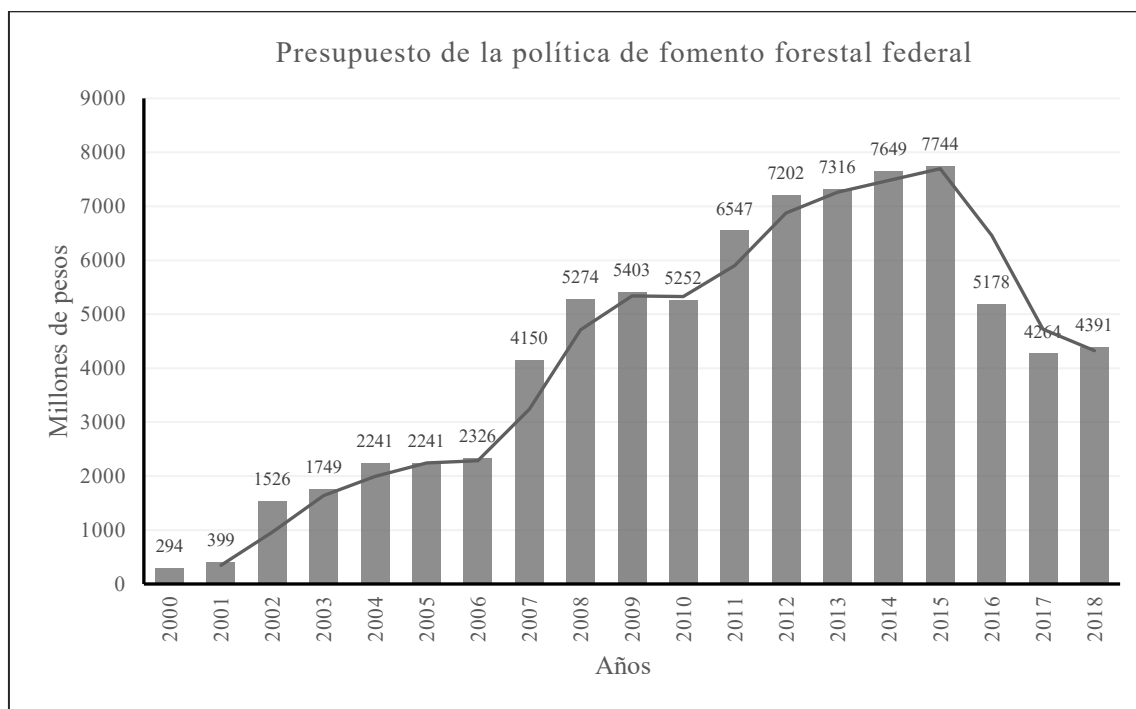


FIGURA 6. Presupuesto forestal ejercido por la Conafor.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la página oficial de la Secretaría Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS).

## CONCLUSIONES

En este artículo se evidencia que en el estudio de caso analizado la implementación de los programas y proyectos forestales de la Conafor se basan en la subcontratación de PSTF y en la formación de las ARS. El PSTF adquirió atribuciones en la promoción, selección, gestión y operación de los proyectos. Por lo tanto, sus acciones fueron determinantes para poder atraer diversos proyectos a la asociación y en la forma que se desarrollaron los distintos proyectos en la región. Además, las reglas de operación de los programas permitieron bastante margen de libertad al prestador de servicios. Por su parte, la Asirmi, a pesar de que fue creada con el fin de ser gestora de la política forestal en su respectiva Umafor, en la práctica cedió este poder al prestador para realizar dicha actividad, quedando limitado el protagonismo de la asociación. Más bien esta figura organizativa servía como requisito para la aprobación de los proyectos de la Conafor.

## REFERENCIAS

- Agudo S., A. (2015). Introducción: Enfoques contemporáneos en la antropología de las políticas públicas y el desarrollo social. En A. Agudo S. (Ed.) *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo* (pp. 21-42). México: Universidad Iberoamericana.
- Alperin, M. & Skorupka, C. (2014). *Métodos de muestreo: técnica de selección de una muestra a partir de una población*. Recuperado de <http://www.fcnyu.unlp.edu.ar/catedras/estadistica/Procedimientos%20de%20muestreo%20A.pdf/>.
- Álvarez S., Y. (2011). El poder y las relaciones de poder en las organizaciones. Algunas aproximaciones teóricas desde las perspectivas de Michel Foucault, Pierre Bourdieu y Max Weber. *Gestión & Sociedad*, 4(1), 145-161.
- Álvarez T., M., Campillo, C. B., Cruickshank, S. S., & Morales, S. G. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades A.C.
- Asirmi [Asociación de Silvicultores Región Miramar] (2017). *Organización social. Seminario de comunidad en comunidad, presentación de PowerPoint*. Loma Bonita, Maravilla Tencjapa, Chiapas: Asirmi.



- Bartra, A. & Otero, G. (2007). Rebeldía contra el globalismo neoliberal y el TLCAN en el México rural: ¿Del Estado corporativista a la formación político-cultural del campesinado? *Textual*, 50, 1-33.
- Carrillo F., J. C. (2015). *Equitativa distribución de beneficios REDD+ en México*. Tesis de doctorado, Universidad de Alicante, Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, España.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor] (2010a). *Reglas de operación del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas*. Zapopan, Jalisco, México: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor] (2010b). *Términos de referencia para la formulación del Programa de Mejores Prácticas de Manejo*. Zapopan, Jalisco, México: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor] (2011). *Reglas de operación del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas*. Zapopan, Jalisco, México: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor] (2012). *Reglas de Operación del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas*. Zapopan, Jalisco, México: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor] (2013). *Reglas de operación del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas*. Zapopan, Jalisco, México: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor] (2014). *Reglas de operación del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas*. Zapopan, Jalisco, México: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor] (2015). *Reglas de operación del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas*. Zapopan, Jalisco, México: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor] (2017). *Padrón Nacional de Organizaciones Sociales del Sector Forestal - OSSF*. Zapopan, Jalisco, México: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor] (2018). *Certificación de asesores técnicos de los programas de la Conafor convocatoria 2018*. Zapopan, Jalisco, México: Conafor.
- Dávila, E. J. (1986). La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional. *Revista de Administración Pública*, 67(68), 15-32.
- De Mattos, C. A. (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?. *Cuadernos de Economía*, 10(14), 173-194.
- Deschamps R., P., Zavaríz R., B., & Zuñiga P., I. (2015). *Revisión de la Implementación de REDD+ en México. Análisis de los programas especiales en áreas de acción temprana REDD+*. México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C.
- DEVHint. (2015). *Caso del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona (PESL)*. Borrador de informe no publicado, México.
- Díaz B., L., Torruco G., U., Martínez H., M., & Varela R., M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167.
- Foucault, M. (1991). *El sujeto y el poder. Precedido por tiempo y espacio en el discurso de Michel Foucault*. Gómez, C. & Ochoa, J. (Trad.) Bogotá: Carpe Diem Ediciones.
- Franco C., J. (2012). ¿Qué son las políticas públicas? Antecedentes, teoría y práctica. En J. Franco C. *Diseño de políticas públicas: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* (pp. 77-107). México: IEXE editorial.
- Hernández, M. A. (2008). La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(2), 261-303.
- H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley General De Desarrollo Forestal Sustentable*. México: Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003, última reforma DOF 10-05-2016.
- H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley General De Desarrollo Forestal Sustentable*. México: Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2018.
- Kashwan, P. (2017). *Democracy in the woods: Environmental conservation and social justice in India, Tanzania and Mexico*. Nueva York, OUP.
- Larson, A. M. (2006). *Los grupos marginados, la descentralización y el sector forestal en Nicaragua*. Bolivia: Centro para la Investigación Forestal Internacional CIFOR y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo CIID/IDRC.
- Legorreta D., M. C. & Márquez R., C. (2012). Democracia, desigualdad y política ambiental en las reservas de la biosfera en México. Un enfoque interdisciplinario. En L. Durand, F. Figueroa, & M. Guzmán (Eds.), *La naturaleza en contexto: hacia una ecología política mexicana* (pp. 269-294). México: Universidad Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, El Colegio de San Luis, A. C.

- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva basada en el actor*. México: CIESAS, Colegio de San Luis.
- López L., A. (2009). El capital social en una Asociación Regional de Silvicultores de Tamaulipas. *Textual*, 53, 103-124.
- Merino, L. & Segura-Warnholtz, G. (2007). Las políticas forestales y de conservación y sus impactos en las comunidades forestales en México. En D. Bray, L. Merino, & D. Barry (Eds.), *Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes* (pp.77-98). México: Instituto Nacional de Ecología.
- Merino, L., Ortiz, G., &García, A. (2008a). *Estudio exploratorio de las Asociaciones Regionales de Silvicultores en el contexto de las Unidades de Manejo Forestal*. México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C.
- Merino, L., Rodríguez, J., &Ortiz, G. (2008b). *Estudio estratégico sobre el sector forestal mexicano*. México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C.
- Merino, M. (2013). Las políticas públicas: orígenes y rasgos principales. En M. Merino (Ed.). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (pp. 17-52). México: Gobierno y políticas públicas, CIDE.
- Ramos, C. (2015). *Gestión comunitaria de bosques: elementos para su defensa y fortalecimiento*. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas: Otros Mundos Chiapas/Amigos de la Tierra México.
- Ribot, J. C. (2016). *La descentralización democrática de los recursos naturales: La institucionalización de la participación popular*. Washington DC: World Resources Institute, 40 p.
- Solís-Sánchez, I. (2011). El caciquismo en México: la otra cara de la democracia mexicana. El caso del caciquismo urbano en el Estado de México. *Estudios Políticos*, 37(1), 167-192.
- Trench, T., Larson, A. M., & Libert-Amico, A. (2017). *Gobernanza multinivel y uso del suelo en Chiapas y Yucatán*. InfoBrief núm. 188. Bogor, Indonesia: Centro para la Investigación Forestal Internacional.
- Trench, T., Larson, A. M., Libert-Amico, A., & Ravikumar, A. (2018). *Análisis de la gobernanza multinivel en México: Lecciones para REDD+ de un estudio sobre cambio de uso del suelo y distribución de beneficios en Chiapas y Yucatán*. Documentos de Trabajo, 243, Bogor, Indonesia: Centro para la Investigación Forestal Internacional.

Manuscrito recibido el 6 de mayo de 2019

Aceptado el 27 de agosto de 2019

Publicado el 23 de abril de 2020

Este documento se debe citar como:

Rodríguez-Aguilar, O. & Trench, T. (2020). Análisis de los actores sociales en la implementación de políticas forestales: el caso de la Asirmi. *Madera y Bosques*, 26(2), e2621961. doi: 10.21829/myb.2020.2621961



Madera y Bosques por Instituto de Ecología, A.C. se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercialCompartirIgual 4.0 Internacional.