

Quince años de políticas públicas para la acción colectiva en comunidades forestales

GERARDO SEGURA-WARNHOLTZ*

Resumen: *En México, 70% de los bosques es propiedad de comunidades rurales. Desde 1980 surgieron experiencias de uso forestal colectivo. Este trabajo reflexiona sobre las políticas forestales de los años noventa, sustentadas en la teoría de la acción colectiva, centradas en el reconocimiento de las comunidades como contrapartes y en el fomento del manejo del bosque como recurso de uso común. Estas políticas abordaron problemáticas de reconocimiento de derechos de uso y control comunitarios e influyeron en el fortalecimiento de los capitales social, natural y humano.*

Abstract: *In Mexico, seventy per cent of forests are owned by rural communities. Collective forestry experiences began to emerge in 1980. This paper reflects on the forest policies of the 1990s, based on the theory of collective action, centered on the recognition of communities as partners and in promoting the management of forest as a common resource. These policies addressed issues regarding the recognition of rights of use and community control and helped reinforce social, natural and human capitals.*

Palabras clave: acción colectiva, bosques comunitarios, capital social, capital natural, manejo forestal comunitario, políticas públicas.

Key words: collective action, community forests, social capital, natural capital, community forest management, public policies.

El trabajo profundo, incansable y prolífico de Elinor Ostrom sobre las instituciones y el gobierno de los bienes comunes ha sido una fuente invaluable de inspiración y aliciente para más de una generación de líderes comunitarios, practicantes y estudiosos del manejo forestal comunitario (MFC),¹ convencidos del valor de éste para la

* Doctor en Ecología Forestal por la University of Washington. Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Mundial. Responsable del diseño y coordinación de políticas y programas de manejo forestal comunitario de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de la Comisión Nacional Forestal entre 1995 y 2005. Académico del Instituto de Ecología de la UNAM entre 1989 y 1995. Tema de especialización: desarrollo rural. 1818th Street, NW, Washington, DC, 20433, USA.

¹ El término “manejo” es una traducción parcial de la palabra inglesa *management*, que en ese idioma tiene tanto un sentido técnico como de administración, es decir, de toma de decisiones, significado que no se asigna al término español “manejo” y que cabe tener en cuenta en la lectura de este texto.

sustentabilidad rural. En este texto presento un breve recuento de la historia y los impactos de una generación de políticas que fomentaron el uso colectivo de los bosques como instrumento para lograr crecimiento económico y conservación en los paisajes forestales en México.

Los bosques y las selvas² son recursos de gran valor social, económico y ambiental, pocas veces percibido y valorado cabalmente. Cubren casi 65 millones de hectáreas (33% del territorio nacional: FAO, 2010); en éstos habitan entre 12 y 16 millones de personas, indígenas y campesinos pobres, que dependen en gran medida de ellos.³ Además de producir madera, los ecosistemas forestales regulan los ciclos hidrológicos, brindan protección contra catástrofes naturales, albergan una enorme riqueza biológica y capturan y almacenan carbono, lo que contribuye a la regulación del clima y a mitigar el calentamiento de la atmósfera.

Los bosques han sido amenazados por diferentes factores: por décadas, el cambio de uso del suelo asociado con el avance de la frontera agropecuaria; más recientemente, el crecimiento de zonas urbanas y la expansión del turismo y la minería. Indirectamente, por la incapacidad de los mercados para internalizar el valor de los servicios ambientales que aportan.

La extensión de las áreas boscosas mexicanas es menor de la mitad que ocupaban a principios del siglo XX. La tasa actual de deforestación y deterioro, de 0.24% anual (155 000 ha), aunque menor que en décadas anteriores, es mayor a la media internacional (de 0.1%: FAO, 2010).

Para revertir los procesos de deterioro de los bosques es fundamental que éstos ofrezcan medios de sustento y desarrollo a sus dueños: los ejidos y las comunidades agrarias rurales,⁴ que deben contar con seguridad y claridad del régimen de propiedad y de los derechos asociados. En los últimos 20 años, gobiernos de distintos países han reconocido que la tenencia comunitaria puede lograr mejores resultados para la conservación y la sustentabilidad que los que se han obtenido bajo regímenes de propiedad pública e incluso privada. Los países en desarrollo han

² En lo sucesivo usaré el término “bosques” para referirme a áreas con vegetación forestal de bosques, selvas y zonas áridas y semiáridas.

³ Alrededor de 85% de los núcleos agrarios forestales sufren de pobreza o pobreza extrema, y más de 25% de sus ingresos netos provienen de los bosques comunitarios (López-Felman *et al.*, 2012).

⁴ En lo sucesivo usaré el término “comunidad” o “comunidades” para referirme tanto a ejidos como a comunidades agrarias que poseen terrenos forestales en un porcentaje significativo de su territorio (más de 300 hectáreas).

transferido más de 31% de sus tierras forestales públicas a comunidades indígenas y campesinas (Rights and Resources Initiative, 2012). En esta tendencia, México ha sido pionero. La transferencia o “devolución” de derechos de propiedad a comunidades locales se inició tras la Revolución Mexicana y alcanzó 37 millones de hectáreas. En cifras absolutas, México es el país con la mayor superficie forestal en manos de comunidades en el mundo.

En la década de 1980, inició en México una era de desarrollo de experiencias de MFC que hoy conforman un sector con un importante nivel de desarrollo y madurez. Este modelo mexicano es reconocido internacionalmente como alternativa para el desarrollo sostenible de los paisajes rurales (Barton Bray *et al.*, 2003). Luego de sus primeras visitas a México, Elinor Ostrom comentaba que no fue sino hasta que conoció esta experiencia que pudo comprobar la viabilidad de instituciones locales para organizarse y gobernar el manejo de un recurso colectivo tan complejo como el bosque. Conociendo este modelo, resulta evidente que su éxito no es aleatorio ni gratuito, sino resultado de un largo y complejo proceso de evolución basado, de manera empírica —y a veces también intuitiva—, en el reconocimiento de la importancia de la acción colectiva. En esta experiencia han confluído la visión, la convicción, el trabajo arduo y la persistencia de un sinnúmero de líderes comunitarios, profesionistas, académicos y funcionarios públicos que han confiado en que el bien individual comienza por proteger el bien común y que el bienestar de cada uno se construye en la dimensión de lo colectivo.

Por su escala y complejidad, el manejo y la conservación forestales son tareas demandantes que presentan desafíos importantes; sin embargo, en palabras de la propia Ostrom, no vale confundir lo complejo con lo caótico. En muchas regiones de México, la propiedad colectiva resulta una opción viable de sustentabilidad, estabilidad y resiliencia para las comunidades rurales. Pero la propiedad colectiva y el gobierno colectivo de los recursos de uso común (RUC) no son panaceas; de ahí que más que generalizar o prescribir políticas únicas centralizadas o unilaterales, es importante sistematizar las experiencias empíricas y continuar la investigación académica rigurosa, prioritaria para el México rural contemporáneo que enfrenta problemas y amenazas asociados con la falta de oportunidades, la inseguridad, el deterioro de las estructuras sociales, la ingobernabilidad, los efectos de la globalización y las amenazas del cambio climático.

En este trabajo analizo la contribución de políticas públicas forestales que a partir de 1995 buscaron dar reconocimiento e impulso a las comunidades forestales. Hablo de la influencia de diversos elementos de la teoría de la acción colectiva, que fueron fundamento para diseñar intervenciones sólidas e incluyentes y exitosas. Busco identificar las principales variables y las condiciones determinantes del éxito de estas iniciativas.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TENENCIA FORESTAL

La seguridad de los derechos de propiedad de terrenos forestales comunitarios en México ha sido un proceso lento y doloroso, que inició con la Revolución Mexicana, se consolidó con la Reforma Agraria (1934-1940), y concluyó hasta principios de la década de los años noventa. A raíz de la reforma al artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria en 1992, se hizo explícito que los terrenos forestales de las comunidades debían permanecer como tierras de uso común, con carácter de inalienables.⁵ A la par de la evolución de estas reformas, es necesario establecer con claridad la “devolución” real de derechos de propiedad de los recursos forestales a las comunidades. De acuerdo con Elinor Ostrom y Edella Schlager (1992), los derechos de propiedad que determinan en gran medida el gobierno de bienes comunes son: acceso y extracción (derechos de uso), manejo, exclusión y alienación (derechos de control). Con excepción de la alienación, de la que formalmente carecen los propietarios comunitarios de los bosques de México —y que Ostrom consideraba que no necesariamente era una fuente de incentivos para establecer compromisos con la sustentabilidad—, el resto de estos derechos están presentes en distinta medida en el sistema de tenencia forestal del país, y se expresan de diferentes maneras. Reviso brevemente la evolución y el marco institucional de estos derechos.

La Constitución establece que los dueños de las tierras y de los recursos tendrán el derecho a “disfrutar” de ellos, a pesar de lo cual los derechos de acceso y extracción de los recursos naturales de las tierras de uso común fueron limitados por el Estado a lo largo del siglo XX. Entre 1920 y 1970 las áreas forestales de mayor valor fueron concesionadas a empresas privadas, que extrajeron madera masivamente, degradando los

⁵ El Registro Agrario Nacional reconoce 15 859 núcleos agrarios con tierras forestales de uso común, que cubren 36 860 334 hectáreas.

recursos y pagando precios injustos a las comunidades.⁶ Esta tendencia a la “minería forestal” se acentuó con la Ley Forestal de 1926, que limitó a un año los permisos de aprovechamiento, lo que propició mayor daño al bosque, debido a la incertidumbre de renovación de los permisos que enfrentaban los concesionarios. Después de un largo proceso de lucha social encabezado por las comunidades sujetas a concesiones forestales en todo el país, entre 1972 y 1982 se abolieron casi todas las concesiones (Merino Pérez y Segura-Warnholtz, 2005).

El derecho de manejar⁷ los recursos comunitarios no ha llegado a obtenerse por completo. Al eliminar las concesiones, el gobierno mantuvo el control de las labores de manejo, y se hizo cargo de preparar y operar los programas de manejo forestal (PMF) que exige la Ley Forestal para extraer madera. Años después, el gobierno transfirió esta función a “Unidades de Manejo y Administración” que prestaban servicios técnicos⁸ regulados por el Estado a las comunidades. La Ley Forestal de 1992 liberó parcialmente el control de estos servicios, lo que permitió a los productores comunitarios recurrir a servicios técnicos propios o externos disponibles en el mercado. Sin embargo, con la justificación de velar por la protección ambiental, el Estado mantiene y ejerce fuertes derechos de regulación.

El derecho de exclusión a los bosques comunitarios está en manos de las autoridades comunitarias, cuyos reglamentos definen normas de acceso, uso y conservación de las tierras de uso común. La mayoría de las comunidades que manejan sus bosques tienen reglas de exclusión funcionales, aunque en comunidades con linderos en conflicto, presencia de colonias de avecindados sin tierra, o violencia y extracciones clandestinas, el control del acceso y el saqueo de productos forestales son un problema serio, que las comunidades afrontan con apoyo gubernamental limitado.

⁶ El llamado “derecho de monte” establecido y controlado por la Secretaría de la Reforma Agraria.

⁷ Como se ha mencionado, al hablar de “manejar” se hace referencia tanto a intervenciones técnicas como a capacidad de toma de decisiones sobre las intervenciones en los bosques.

⁸ Los servicios técnicos forestales son las actividades de asesoría y dirección del manejo técnico de un bosque. Por ley, las comunidades que realizan extracciones de madera u otros productos deben recurrir a los servicios de técnicos habilitados para ello por la Semarnat.

UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PARA COMUNIDADES FORESTALES

En 1995, la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) asumió la responsabilidad de gestionar los bosques del país, que hasta entonces había estado a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Esta reforma institucional expresa un cambio de fondo en la visión del Estado sobre el papel de los bosques, hasta entonces vistos fundamentalmente como proveedores de materia prima para el desarrollo industrial del país. Las políticas forestales de la Semarnap valoraban la multifuncionalidad de los ecosistemas forestales, su rol en la provisión de servicios ambientales más allá de la madera y sus derivados. También reconocieron explícitamente a las comunidades, dueñas de las tierras, como productoras y proveedoras de importantes bienes y servicios y contrapartes de la política pública. Surgió una nueva generación de programas gubernamentales promotores del desarrollo forestal comunitario, asociados con el icónico Proyecto de Conservación y Manejo de Recursos Forestales en México (Procymaf),⁹ al que más tarde se vincularon el Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor), el Programa de Conservación Indígena de la Biodiversidad (Coinbio)¹⁰ y el ProÁrbol.¹¹ Las acciones de estos programas retoman elementos de las experiencias exitosas de MFC de las décadas de los años ochenta y noventa, planteando un nuevo paradigma, basado en la teoría de la acción colectiva para el gobierno de los RUC (Ostrom, 2000). Este paradigma se distingue por el reconocimiento de los órganos de gobierno comunitarios como interlocutores de la política. Se diseñaron instrumentos para fomentar el aprovechamiento sostenible y la conservación, respondiendo a las condiciones y las necesidades sociales y ambientales locales.

⁹ Este programa fue diseñado entre 1995 y 1997 y operó de 1998 a 2012, con financiamiento del Banco Mundial entre 1998 y 2008. A partir de 2004 se llamó Programa de Desarrollo Forestal Comunitario, pero mantuvo la denominación Procymaf. Tuvó tres etapas: entre 1998 y 2004 operó en Oaxaca, y posteriormente en Guerrero y Michoacán; entre 2004 y 2008 se amplió a Durango, Jalisco y Quintana Roo; entre 2008 y 2012, a Campeche, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Puebla y Veracruz.

¹⁰ Este programa fue financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) entre 1998 y 2008.

¹¹ Con el término “programa” me refiero a proyectos, instrumentos de política y programas de la Comisión Nacional Forestal que han buscado promover el desarrollo forestal comunitario en el país durante los últimos 15 años.

En el diseño y la operación de esta política fue central reconocer el papel del *capital social* en el gobierno de los RUC. A la par, se valoró y fortaleció el régimen colectivo de propiedad de las tierras forestales, dando continuidad a políticas que habían pugnado por liberar a las comunidades del control del Estado en el uso de los recursos naturales. Se quería fortalecer los derechos comunitarios para ejercer el dominio sobre las tierras forestales, definidas como propiedad colectiva, para usar recursos naturales con fines comerciales y consolidar las capacidades de toma de decisión para el manejo de los recursos y territorios.

Procymaf operó al principio como programa piloto, un laboratorio para probar nuevos instrumentos y metodologías, primero en Oaxaca, con condiciones socioambientales y culturales propicias, y más tarde en otros estados de México. En Oaxaca encontramos un número importante de comunidades con diferentes niveles de organización social, técnica y económica para el gobierno de los RUC. También identificamos una oferta importante de asesores técnicos y de organizaciones de acompañamiento comunitario con una trayectoria reconocida de apoyo a comunidades en temas de planeación territorial y manejo de recursos naturales. El universo de beneficiarios fue caracterizado según el nivel de sus capacidades de organización para el manejo de los RUC, el grado de capitalización y el nivel de integración vertical de la producción forestal. Se construyó una tipología de productores forestales que incluía comunidades “potenciales” con bosques sin aprovechar (tipo I), con extracciones realizadas por terceros, rentistas (tipo II), capaces de extraer y vender materias primas (tipo III), y capaces de transformar materias primas y vender productos terminados (tipo IV).

Con base en experiencias empíricas previas de trabajo comunitario en México, los elementos centrales de la teoría de la acción colectiva y nuestro propio diagnóstico, diseñamos y ejecutamos el programa basado en cinco principios: 1) uso de instrumentos en respuesta a las condiciones socioecológicas de las comunidades, en la medida de lo posible, intervenciones “a la medida” con base en la tipología descrita; 2) instrumentos flexibles, aplicados con un enfoque adaptativo, evaluando resultados y ajustando sobre la marcha para mejorar su impacto; 3) relación de credibilidad y confianza entre comunidades y gobierno; 4) conciencia de la complejidad y larga duración de los procesos de construcción comunitaria, con demanda de atención y acompañamiento intensivo, integral y persistente en la consecución de objetivos y metas; 5) participación

incluyente, promoviendo la transparencia y rendición de cuentas de nuestras actividades y ejercicio de recursos.

CONTRIBUCIONES A LA SUSTENTABILIDAD DE LOS PAISAJES FORESTALES

Propiedad de las tierras comunitarias

La devolución y la regularización de los derechos de propiedad en las zonas rurales tendieron a favorecer a núcleos agrarios ubicados en terrenos planos, con suelos fértiles y acceso a mercados urbanos. Las zonas forestales remotas, de difícil acceso, tuvieron importancia marginal en la acción agraria. La tarea de regularización de la tenencia rural ha sido por demás compleja, debido a dificultades técnicas y a disputas, conflictos y pugnas por linderos, a menudo ancestrales.

Ostrom plantea que la definición y el respeto de los límites de los RUC representan condiciones iniciales prioritarias para su uso con perspectivas de largo plazo. Contribuir a regularizar la tenencia forestal fue una preocupación inicial de Procymaf. En las regiones de trabajo donde los conflictos de límites eran numerosos se impedía legalmente al programa apoyar acciones forestales productivas. Se realizaron diagnósticos para evaluar el problema e identificar medios de solución de las disputas. Se brindó apoyo para promover la gestión legal y el diálogo; en otros casos se desarrollaron ordenamientos territoriales y PMF, ubicando áreas en conflicto y permitiendo el uso del bosque en zonas sin disputas. Fuimos testigos de enfrentamientos violentos entre comunidades que no lograban acuerdos viables. La actuación del programa en este tema fue limitada, a pesar de buscar coincidencia con la procuraduría y los tribunales agrarios formalmente responsables.

La disputa por los linderos impone limitaciones en muchas zonas forestales. Un estudio reciente estima que 45% de las comunidades forestales en Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Jalisco y Durango tiene algún tipo de conflicto agrario, lo que impide a 60% de ellas aprovechar legalmente sus bosques (Merino Pérez y Martínez Romero, 2014). Las áreas en conflicto se convierten en zonas de acceso abierto donde la acción colectiva para regular el uso del bosque pierde efecto, lo que fomenta la tala clandestina, el deterioro del bosque y del capital social (Klooster, 2000; Merino Pérez y Martínez Romero, 2014; Merino Pérez y Ortiz, 2013). Esta problemática es un reto pendiente, crítico y complejo,

que supera el ámbito forestal, y requiere una atención especializada que coordine a los actores relevantes y actúe regionalmente.

El capital natural, base del MFC

El capital natural es una reserva de recursos naturales que produce un flujo de bienes (plantas, animales, recursos genéticos) o servicios (abastecimiento de agua, captura de carbono) de valor para la sociedad (Constanza *et al.*, 1997; Constanza y Daly, 1992). Es importante distinguir las reservas de los flujos (por ejemplo, en un ecosistema forestal, el capital natural puede ser una población¹² de árboles, que produce un flujo de bienes (por ejemplo, árboles utilizados para producir madera y papel), porque esta población puede además ser capital natural; los árboles son, a la vez, medio de producción y producto. La sostenibilidad del flujo de bienes y servicios (“ingresos naturales”) depende de la valoración y del manejo del “capital natural” para generarlos.

Muchas comunidades forestales accedieron o ampliaron sus derechos de tenencia forestal en la década de los años ochenta, cuando el capital natural, luego de haber sido explotado por empresas concesionarias, se encontraba fuertemente deteriorado, con reducida capacidad de mantener flujos sostenibles. La recuperación del bosque fue posible a costa de fuertes inversiones de esfuerzos y recursos comunitarios. Si bien la madera no es el único recurso en la economía forestal comunitaria, tiene en muchos casos un papel preponderante. Cuando una masa forestal ha sido degradada, o si posee un valor comercial marginal, las posibilidades de manejo sostenible disminuyen. Si además la provisión de servicios ambientales (regulación del abasto de agua, protección del suelo, fijación y almacenamiento de carbono) no es valorada y remunerada, los incentivos de las comunidades para invertir en organización, desarrollo de acuerdos y reglas colectivas de manejo forestal sostenible son débiles (Merino Pérez y Martínez Romero, 2014).

El capital natural está vinculado con condiciones ecológicas, sociales y económicas. La documentación empírica sobre el gobierno de los RUC sugiere que las comunidades invierten en organizarse para aprovechar los recursos cuando éstos tienen dimensiones apropiadas (no tan extensos

¹² La ecología considera como “poblaciones” a grupos de individuos de la misma especie, en comunidades ecológicas, constituidas por distintas poblaciones y elementos físicos.

que resulte demasiado costoso definir y controlar fronteras, ni demasiado pequeños de modo que no sea posible generar flujos suficientes de productos de valor para la comunidad). Otros factores son la dependencia de las comunidades de los bienes forestales y si poseen valor para la vida de las comunidades o carecen de éste (Ostrom, 2009a). El universo de beneficiarios del programa se definió con base en estos criterios, debido a limitaciones presupuestales y a que la intención central del programa era desarrollar experiencias piloto para generar aprendizajes sistemáticos que pudieran replicarse.

El Procymaf apoyó a las comunidades para valorar, manejar, conservar y restaurar sus bosques, crear capacidades para diversificar su uso y ampliar sus beneficios. Se recurrió a cuatro instrumentos de planeación territorial y manejo forestal: las evaluaciones rurales participativas (ERP), los ordenamientos territoriales comunitarios (OTC), los programas de manejo forestal (PMF) y el apoyo para establecer o fortalecer los reglamentos o estatutos internos para el aprovechamiento. Estos instrumentos, aplicados en secuencia, hicieron posible impulsar procesos participativos de planeación estratégica, identificando la existencia y el potencial del capital natural, diseñando estrategias de manejo del bosque, así como administrar empresas forestales comunitarias (EFC), definir y modificar las reglas colectivas para el gobierno de los RUC forestales. Este esfuerzo se traducía en acuerdos colectivos, discutidos y aceptados por los órganos internos del gobierno comunitario: las asambleas, los comisariados ejidales o de bienes comunales, y los consejos de vigilancia¹³.

Como instrumentos, las ERP y los OTC fueron diseñados por Procymaf y aplicados por prestadores de servicios técnicos (PST) contratados por las comunidades con fondos del programa. Los PMF se basaron en la normatividad vigente, incluyendo mejoras en los sistemas de extracción y protección del bosque; buscando mayor involucramiento de las comunidades en su diseño y ejecución. Se buscaba implantar los PMF de forma flexible, generando capacidades de respuesta a las condiciones socioecológicas de cada territorio. Se favoreció la retroalimentación entre comunidades y técnicos sobre cada instrumento, lo que permitió evolucionar y adaptarse a distintas condiciones. Estas acciones se complementaron y lograron sinergias con las impulsadas por otros grupos con trabajo en conservación y desarrollo rural en el estado de Oaxaca (ver, por ejemplo,

¹³ Figuras de organización y representación de los núcleos agrarios que establece el reglamento agrario.

Chapela y Lara, 1996; González y Miranda, 2003; Anta Fonseca *et al.*, 2006; Semarnat-Conafor, 2007).

Las comunidades con mayor éxito fueron las que contaban con una base de capital natural. El uso de distintos recursos (madera, hongos, resina, agua de manantial) generaba trabajo y se invertía en actividades productivas y obras públicas que mejoraban las condiciones de vida. Allí encontramos los niveles mayores de capital social para el manejo de los RUC. En contraste, en comunidades con recursos forestales de escaso valor y contribución marginal a la economía local, los incentivos para organizarse resultaron limitados o el capital social se invertía de forma nociva (como en grupos organizados para el contrabando de madera y el cultivo de enervantes). Una alta proporción de este tipo de comunidades no realizan actividades forestales reguladas y con frecuencia usan los bosques de forma predatoria, sin regulación comunitaria efectiva (Merino Pérez y Martínez Romero, 2014).

El derecho a “gobernar” el bosque

La interpretación y aplicación de la normatividad de los aprovechamientos forestales y de la fauna silvestre por parte de las autoridades ambientales¹⁴ son poco flexibles y limitantes. El Procymaf se propuso influir para generar mayor participación comunitaria en la planeación estratégica de los usos de los territorios, por medio de los nuevos elementos de fortalecimiento de la toma de decisiones colectivas informadas respecto a las oportunidades y riesgos de los usos del bosque, como la implantación de PMF o la creación de Unidades de Manejo para la Vida Silvestre (Umas).

Se desarrollaron prácticas para promover elecciones informadas y competitivas de los PST que las comunidades contratan para elaborar y ejecutar PMF y Umas, y que debían presentar a las asambleas sus propuestas de trabajo. Se modificaron en alguna medida las relaciones jerárquicas que suelen darse entre las comunidades y los técnicos que las apoyan, entre quienes suelen existir diferencias de estrato social y poder. Las asambleas comunitarias/ejidales recuperaron parte del poder de decisión sobre aspectos técnicos y financieros del manejo forestal, que tradicionalmente concentran sus asesores. Este esquema contribuyó

¹⁴ Dirección General Forestal y de Suelos, que desde hace 13 años mantiene el mismo titular a pesar de su marcada ineficiencia.

a disminuir las prácticas de abuso y colusión entre técnicos, la industria forestal privada y algunos funcionarios.

Muchas comunidades tienen hoy mayor control sobre los usos de sus bosques, pero la normatividad forestal continúa siendo extremadamente rígida y complicada, impuesta de manera centralizada, arbitraria y costosa de cumplir. A pesar de repetidos intentos por desregular los PMF y las Umas, obtener permisos de aprovechamiento forestal es un trámite hipercentralizado, discrecional y lento. En la medida en que este estilo de gestión gubernamental se mantiene, las repercusiones en el terreno son cada vez más graves. Los elevados costos de transacción que deben asumir las EFC para mantenerse en regla, con costos de producción de por sí altos, crean incentivos para el claudenastinaje y reducen la competitividad de las empresas en un mercado de por sí competido a partir de la apertura de la economía.¹⁵ Retomando los resultados de Juan Camilo Cárdenas (2009) sobre juegos cooperativos en Colombia rural, la sobre-regulación externa del uso de los RUC crea con frecuencia condiciones de “acceso abierto”, asociadas con su deterioro.

El papel del capital social

El capital social es el conjunto de principios y normas, formales o informales, que caracterizan a una organización social, y que incluyen elementos como la confianza, la reciprocidad y las redes de cooperación cívica, todos factores conducentes a mejorar la eficiencia de la sociedad, facilitando acciones coordinadas para lograr objetivos individuales o colectivos (Woolcock y Narayana, 2000; Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993). En el gobierno de los RUC este capital es indispensable. Al principio, el trabajo del programa con comunidades no hubiera sido posible si éstas no hubieran contado con una base mínima de capital social. No obstante, era (y es) necesario que el Estado reconociera formalmente a las instituciones de gobierno comunitario en torno del uso de los RUC. Rápidamente percibimos que la construcción, el mantenimiento y la evolución del capital social son procesos complejos, que requieren esfuerzo, tiempo y nuevas relaciones de confianza, más legítimas y respetuosas, entre el gobierno y las comunidades.

¹⁵ México se encuentra entre los países donde el aprovechamiento forestal sufre mayor sobrerregulación.

El programa fortaleció los órganos de gobierno comunitario otorgándoles mayor protagonismo en el diseño, la operación y la evaluación de las políticas que se instrumentaron. Reconocimos al capital social como elemento central en la vida comunitaria, pero también se requiere y genera en escalas distintas, en algunas de las cuales Procymaf podía incidir positivamente. Localmente, fomentamos fortalecer los órganos de gobierno comunitario, la reunión regular de asambleas y procesos de toma de decisiones participativos e incluyentes. Las asambleas se convirtieron en espacios de discusión de aspectos estratégicos de planeación territorial y las reglas internas para el gobierno y uso de los RUC. En una escala ambiental mayor, la de paisaje, trabajamos, con apoyo de otras agencias de gobierno, en la creación y el fortalecimiento de espacios de participación intercomunitaria (foros y comités regionales de recursos naturales)¹⁶ en los que tenían presencia, además de las comunidades, prestadores de servicios técnicos, industriales de la madera, organismos no gubernamentales y diversas dependencias de los gobiernos estatal y nacional. Las comunidades se apropiaron de estos espacios, utilizándolos para negociar acuerdos intercomunitarios y con otros actores, en temas de incidencia regional como la planeación de infraestructura vial, control de incendios y plagas forestales, sociedades comerciales entre EFC, negociación de precios con la industria, e incluso arbitraje de conflictos intercomunitarios. En distintos estados se abrieron espacios de participación para las comunidades en organizaciones de segundo y tercer nivel, como los consejos técnicos consultivos forestales, estatales y nacional.

Las propias bases técnicas y las metodologías de operación del programa sirvieron para generar capital social a partir de la relación de instituciones de gobierno con comunidades. El programa atendía a comunidades en zonas remotas adonde ninguna otra institución gubernamental llegaba, ofreciendo apoyo para proyectos productivos que se discutían primero internamente y luego se hacían del dominio público en los espacios de participación regional. Esta práctica promovió la relación entre comunidades que no habían interactuado antes. Al cabo de algunos años, nuestra injerencia local y regional mejoró la confianza de las comunidades en el trabajo institucional y ofreció una nueva plataforma para que dependencias como Conafor, Semarnat, Sagarpa y Sedesol llegaran a estas comunidades promoviendo su oferta institucional. Procymaf se

¹⁶ Entre 1998 y 2008 el Procymaf apoyó la creación y sostén de 25 foros, comités y otros espacios de participación y gestión intercomunitaria regional.

identificó como “punta de lanza” para iniciar procesos de desarrollo en núcleos agrarios pobres y aislados.¹⁷

El capital humano: capacidades y liderazgo

El capital humano, conjunto de competencias, conocimientos, atributos sociales y de personalidad —incluyendo el liderazgo y la creatividad— de las personas o grupos, que los hace aptos para desarrollar actividades productivas y generar valores económicos, es otro elemento importante del MFC. El programa desarrolló actividades para desarrollar este tipo de capital mediante el fortalecimiento de: 1) los servicios técnicos forestales; 2) cuadros técnicos comunitarios; 3) redes de cooperación intercomunitaria, y 4) extensionismo forestal.

Los servicios técnicos forestales (STF) son actividades previstas en la ley forestal para “planificar y ejecutar la silvicultura, el manejo forestal, la asesoría y capacitación de los propietarios forestales”. Por ley, su provisión es necesaria para elaborar y ejecutar PMF y está reservada a los inscritos en el Registro Nacional Forestal. Los STF son un cuello de botella, porque el número de PST es insuficiente y porque en su relación con las comunidades son frecuentes los abusos y la corrupción. La asesoría mantiene un fuerte sesgo hacia la extracción maderable, subestimando el potencial de otros recursos, como resinas, hongos y agua de manantial. Para diversificar y ampliar los ingresos comunitarios, Procymaf se abocó a fortalecer capacidades para el manejo forestal: 1) mejorando la calidad, la eficiencia y la transparencia del trabajo de los PST; 2) incrementando y diversificando la oferta de servicios, y 3) fortaleciendo las capacidades técnicas de manejo forestal de las propias comunidades.

Se creó un padrón de PST, con reglas de ingreso y permanencia. Podían participar en éste los profesionistas forestales inscritos en el registro y otros interesados en ofrecer y responder a distintas demandas de asesoría y capacitación de las comunidades (ordenamiento y planeación territorial, asesoría legal, estudios de factibilidad de inversiones, etcétera). El padrón fue un instrumento de información sobre las especialidades y la experiencia de los PST. Se difundía entre las comunidades, ofreciénd-

¹⁷ Entre 2004 y 2008, en comunidades apoyadas con OTC que definieron áreas para conservación y protección, elegibles para recibir más de 485 millones de pesos del Programa de Pago de Servicios Ambientales de la Conafor (The World Bank, 2009).

doles elementos para elecciones adecuadas de PST que los asistieran en iniciativas productivas, incluyendo la elaboración de PMF.

Buscando transparencia en la relación entre las comunidades y los PST, éstos se presentaban regularmente a las asambleas para dar a conocer sus propuestas, reportar avances y compartir información. El trabajo de los PST era evaluado por las autoridades comunitarias antes de que Procymaf les pagara por sus servicios. Cuando el trabajo no cumplía con las expectativas, Procymaf —en acuerdo con los comisariados— podía cancelar el contrato y los pagos pendientes. Al concluir la prestación de servicios, Procymaf pedía a la comunidad evaluar el desempeño de los PST y la información se hacía pública en los foros regionales. El programa contribuyó también a mejorar la calidad de los PST financiando becas a los profesionistas forestales para cursar diplomados con nivel de posgrado en temas diversos.¹⁸

Este esquema introdujo importantes cambios en la relación de las comunidades con sus asesores técnicos y con el gobierno, centralmente en tres aspectos: 1) propició el surgimiento de un mercado de prestación de servicios técnicos abierto y competitivo; 2) amplió la oferta de trabajo con comunidades incluyendo a profesionistas de diversas disciplinas, lo que permitió a las comunidades ampliar su visión territorial y diversificar el uso del bosque; 3) redujo las asimetrías de información entre técnicos y comunidades.

Fortalecer e incrementar el capital humano de las comunidades fue un reto más complejo. La Ley Forestal de 1992 abrió la posibilidad de que las comunidades asumieran la responsabilidad legal de los aprovechamientos forestales con sus propios cuadros técnicos, eliminando la obligatoriedad de contratar PST externos. La posibilidad de formar cuadros técnicos propios, incluyendo ingenieros forestales, representaba un costo elevado que sólo podían cubrir las pocas empresas capitalizadas con una fuerte base de capital natural y niveles de organización e integración vertical de la producción elevados.

El Procymaf generó experiencias de capacitación de cuadros técnicos, mediante un diplomado para jóvenes comuneros con un enfoque aplicado, ofrecido por un grupo selecto de PST y EFC modelo. Era requisito que los egresados regresaran a sus comunidades para incorporarse a las actividades de manejo del bosque. Aunque las restricciones legales les

¹⁸ El Procymaf estableció un convenio con el Colegio de Posgraduados de Chapingo para ofrecer diplomados y, más adelante, una maestría dirigida específicamente a PST.

impedían hacerse plenamente cargo de los PMF, asistían a los PST externos como sus interlocutores con las autoridades comunitarias, velando por los intereses de su comunidad. Esta fórmula también propició mayor transparencia y equidad en el manejo de información sobre el uso, el manejo y las condiciones de los bosques. La comercialización de productos colocó a las autoridades comunitarias en posiciones de mayor fortaleza frente a los PST, los compradores de madera y los funcionarios de gobierno.

El liderazgo y la capacidad emprendedora de las autoridades comunitarias son elementos críticos del capital humano determinantes en el éxito de muchas EFC. Los líderes más exitosos tienen visiones estratégicas del desarrollo de territorios y comunidades, cuentan con su respeto, con habilidades políticas y conocimientos técnicos. Este tipo de líderes son un recurso escaso. Trabajamos para apoyar sus iniciativas, aprovechamos su experiencia y su carisma, y los invitamos a compartir sus experiencias en distintos foros y en comunidades que iniciaban procesos productivos forestales.

Redes de cooperación intercomunitaria

El programa introdujo un esquema de creación y fortalecimiento de capital humano mediante encuentros intercomunitarios (seminarios de comunidad a comunidad).¹⁹ Se identificaron las EFC exitosas en el país que pudieran servir de modelo, logrando impactos favorables en comunidades que apenas iniciaban procesos productivos. Al conocer los logros de comunidades similares a las propias, aprendían de ellas y se motivaban para impulsar nuevas iniciativas. Además de incrementar conocimientos y ampliar la visión del uso de los RUC de los bosques, estos encuentros contribuyeron a fortalecer capital social regional, fomentando redes de cooperación técnica, política y económica.

El acompañamiento y la asesoría directa a comunidades aisladas y marginadas por parte de extensionistas o promotores fue visto como una necesidad crítica para Procymaf. Proveer esta atención implicó fuertes retos, puesto que se requería desarrollar principios y metodologías para el trabajo comunitario, estableciendo una relación de confianza con las comunidades y debido a que esta tarea no era considerada función de Conafor. El trabajo de extensión inició con el ofrecimiento de tender

¹⁹ Entre 1998 y 2009, el programa apoyó la realización de más de 275 seminarios intercomunitarios en el país.

puentes entre las comunidades y los actores externos relevantes (PST y compradores de madera) para disminuir las asimetrías de información entre ellos y apoyar a las comunidades para tomar mejores decisiones. Más adelante se identificaron y promovieron alternativas productivas en los bosques, se buscó a los mejores asesores comunitarios, y se supervisó el desarrollo de las iniciativas productivas.

Los promotores se convirtieron pronto en la cara y la voz del programa. Se requería experiencia de trabajo comunitario y familiaridad con las condiciones socioambientales regionales. Muchos de ellos eran originarios de comunidades forestales oaxaqueñas. Los promotores se hicieron cargo de coordinar la operación de los foros y los comités regionales intercomunitarios, que se reunían mensualmente. El Procymaf y otras entidades de gobierno utilizaron estos espacios para difundir información de sus actividades y su oferta de apoyo, así como para recibir solicitudes, anunciar asignaciones y rendir cuentas.

LOS APRENDIZAJES DE PROCYMAF

Políticas locales e instrumentos flexibles: “No todos están cortados con la misma tijera”

La variedad de condiciones socioambientales de las regiones forestales del país demanda políticas e instrumentos capaces de adaptarse y responder a ellas. Gracias a su flexibilidad, el Procymaf pudo ajustarse y evolucionar conforme se generaban nuevas experiencias. La necesidad de flexibilidad e innovación fue más evidente al incorporar nuevos estados. Las marcadas diferencias entre las comunidades oaxaqueñas y las de las nuevas entidades son tanto biofísicas como socioeconómicas, y los instrumentos de atención debían ser coherentes con estas nuevas condiciones. Por ejemplo, en Durango el tamaño promedio de los predios forestales y la escala de las economías locales son mucho mayores, aunque la productividad biológica de los bosques es menor, mientras que la población indígena es limitada y se mantiene mucho más aislada. Responder a esta diversidad requirió un enfoque diferente al de los programas tradicionales; era indispensable partir de diagnósticos socioecológicos locales y regionales. El carácter piloto del programa sirvió para probar diferentes instrumentos y metodologías, que se evaluaban y ajustaban antes de aplicarse en escala mayor. Así, todos los instrumentos del programa se

adaptaron y modificaron: la tipología de productores, las metodologías de extensión comunitaria y los instrumentos de planeación estratégica del territorio. Si el programa hubiera iniciado a escala nacional, con políticas diseñadas de una manera central, nunca habría alcanzado los objetivos planteados.

Entre la comunidad y el paisaje

La provisión de servicios ambientales y el manejo forestal requieren escalas mayores a las de los territorios de la mayoría de las comunidades, por lo que —asumiendo a la comunidad como sujeto de la política forestal— es importante contar con visiones y estrategias de escala mayor: la del *paisaje*. Se buscó así tejer relaciones e influencias intercomunitarias. Se atendieron muchas comunidades aisladas, con escaso capital natural, ubicadas en zonas remotas, que enfrentaban a mercados de madera muy desfavorables y que carecían de recursos para integrarse verticalmente. Se promovió su asociación con empresas comunitarias mayores y más consolidadas, interesadas en comprarles madera. De estas experiencias surgieron empresas integradoras y comercializadoras intercomunitarias que organizaron, clasificaron e incrementaron la oferta de productos forestales, lo que hizo posible acceder a nuevos mercados que demandaban volúmenes que las empresas pequeñas no podían proveer.

Los espacios de participación y confluencia intercomunitaria se consolidaron como instituciones colectivas que ofrecían a las comunidades voz y capacidad de decisión sobre procesos supra-comunitarios. Las asociaciones de comunidades fueron reconocidas en los estados y nacionalmente, lo que incrementó su influencia política y económica.

Mejor conocimiento, reglas y oportunidades

El fortalecimiento de las instituciones comunitarias fue la aportación central del programa, mediante el desarrollo de instrumentos y de procesos participativos para la planeación estratégica y el ordenamiento territorial, la regulación interna para el gobierno de los RUC y el manejo forestal. Con estos instrumentos, las comunidades pudieron reconocer y valorar económicamente el potencial de su capital natural y definir reglas para el uso de ese capital, mejorando los sistemas de manejo del bosque; asi-

mismo, identificaron y programaron opciones de inversión, valorando de mejor manera los beneficios y los riesgos socioambientales.

Los reglamentos y los estatutos comunitarios de carácter consuetudinario o formal, inscritos ante el Registro Agrario Nacional (RAN), fueron importantes para desarrollar y estructurar esquemas de gobierno de los RUC. Desde la publicación de la Ley Agraria de 1992,²⁰ el RAN promovió la formalización de los reglamentos. Los modelos de reglamentos disponibles se centraban en temas agrícolas y tocaban temas forestales sólo de manera marginal. En colaboración con el RAN, el Procymaf construyó un modelo de reglamento con mayor peso que la normatividad relacionada con tierras de uso común. Las más interesadas en estas alternativas fueron las comunidades que contaban con ordenamientos y/o programas de manejo, que aportaban información técnica valiosa para definir lineamientos y normas. Las comunidades podían inscribir estos ordenamientos en el RAN, tras haber sido aceptados por las asambleas. El éxito de los nuevos reglamentos relacionados con el uso de los territorios y recursos naturales comunes fue posible gracias a que 1) surgieron de procesos participativos e incluyentes, como establece el tercer principio de “solidez institucional” de Ostrom (1992); 2) fueron diseñados en respuesta a condiciones problemáticas y particulares a cada comunidad (segundo principio de “solidez institucional”), y 3) con criterios de flexibilidad y adaptabilidad, realizaron revisiones periódicas de los mismos.

Capital social, democracia y gobierno comunitario

Reconocer y valorar el papel del capital social en procesos de gestión de los RUC fue un aprendizaje importante del programa. El trabajo en este tema fue intensivo y tuvo efectos en escalas distintas. Se contribuyó a gobiernos comunitarios más democráticos e incluyentes, a la resiliencia de muchas comunidades enfrentadas a presiones exógenas. Evaluamos los impactos del programa construyendo metodologías *ex profeso* (Merino Pérez y Martínez Romero, 2014). En regiones forestales hoy plagadas de violencia, como la Costa Grande de Guerrero y la Meseta Purépecha en Michoacán, las comunidades forestales con fuerte capital social cuentan

²⁰ El artículo 74 de la Ley Agraria indica: “El reglamento interno comunitario regulará el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido/comunidad agraria, incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y avecindados respecto a dichas tierras”.

con mayor estabilidad y paz social que sus vecinas (Durán, Barton y Velázquez, remitido para publicación).

El capital social es frágil; su creación y permanencia demandan inversiones constantes. Donde el empleo y el ingreso forestales disminuyen, esto provoca migración de los jóvenes y envejecimiento de la población comunitaria. En otras regiones, el cultivo de enervantes ha desplazado a la actividad forestal como fuente central de ingresos, lo que ha generado inseguridad y deterioro social. Nuestra experiencia sugiere que en el diseño de políticas de desarrollo rural es crucial la inversión en el fomento, la protección y el avance del capital social en diferentes formas y escalas.

Relaciones entre los capitales natural y social

Como se ha mostrado, el nivel de desarrollo económico y la integración vertical de las EFC están positivamente relacionados con el nivel y la solidez del capital social (Barsimantov, 2009; Merino Pérez y Martínez Romero, 2014). Nuestra experiencia muestra que en gran parte de las comunidades forestales, el desarrollo de capital social no es ajeno al valor del capital natural. La mayoría de los resultados efectivos del programa en el desarrollo de capital social ocurrieron en comunidades con mayores extensiones y valor de los bosques. Esta tendencia confirma la hipótesis de que los incentivos para organizarse en torno al uso de los bosques comunitarios tienen fuerte relación con el valor y los beneficios que generen a las familias y a las comunidades. Retomando la concepción de pobreza de Amartya Sen como condición multidimensional, ligada con capacidades, encontramos que en áreas con pobre capital natural el capital social tiende a ser precario y los incentivos para asumir la costosa tarea de organización de la gestión de los RUC son escasos, condiciones comunes a muchas regiones del país con intenso deterioro forestal. La atención de la política a estas regiones debe basarse en reconocer el valor de los capitales natural y social, asumiendo como prioridad mantener la estabilidad social en las comunidades.

Los límites de las panaceas

El MFC ha sido una importante herramienta de impulso al desarrollo en muchas regiones rurales del país; sin embargo, requiere bases mínimas de capital natural y social, que permitan sostener actividades económi-

cas, la gobernanza y el cuidado ambiental. En condiciones de deterioro drástico del tejido social, de recursos forestales de escaso valor y/o de difícil acceso; allí donde falla el liderazgo comunitario; donde el tamaño del grupo rebasa la capacidad de provisión del capital natural; donde hay presiones para cambiar el uso forestal generadas en la actualidad, fundamentalmente por el valor potencial de la minería, el turismo o valor del suelo urbano, en todos estos contextos el MFC resulta generalmente inaplicable.

REFLEXIONES FINALES: UNA MIRADA AL FUTURO

Políticas para las comunidades forestales

El gobierno mexicano ha mantenido continuidad con un paradigma que reconoce a las comunidades forestales como interlocutores. La reflexión sobre la eficiencia y la vigencia de esta política es una conclusión, para lo que es útil una mirada rápida a los principales indicadores sobre el comportamiento del sector forestal durante los últimos 15 años (cuadro 1).

CUADRO 1
INDICADORES DE LA POBREZA Y EL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR FORESTAL
(VALORES PROMEDIO POR LUSTRO)

<i>Indicador</i>	<i>1996-2000</i>	<i>2001-2005</i>	<i>2006-2010</i>
Población en condiciones de pobreza (nacional) ^a	62.1%	48.1%	47.2%
Población rural en condiciones de pobreza ^a	75.3%	61.2%	58.4%
Pobreza extrema (nacional) ^a	31.6%	18.5%	17%
Pobreza extrema rural ^a	49.2%	31.4%	28.2%
Índice de inequidad (GINI) ^a	0.488	0.470	0.478
Núcleos agrarios en el RAN (acumulativo) ^b	22 087 (70%)	27 490 (87%)	29 069 (93%)

Sector forestal

Deforestación ($\times 1000$ ha/año) ^c	-354 (-0.52%) ^c	-235 (-0.35%)	-155 (-0.24%)
Producción maderable (millones de m ³ /año) ^d	8.1	7.0	6.2
Contribución al PIB ^d	1.2%	1.6%	0.34%
Saldo balanza comercial (millones de dólares) ^d	1 152	-3 309	-5 342
Consumo aparente ($\times 1000$ m ³ /año) ^d	14 136	22 933	37 759

Apoyos de Conafor

Presupuesto federal (millones de pesos) ^c	112	1 592	5 793
Comunidades atendidas por el programa (acumulativo) ^c	275	430	4 830

Fuentes: ^a Coneval, 2012; ^b RAN, 2012; ^c FAO, 2010; Promedio del periodo 1990-2000; ^d Semarnat, 1996-2010; ^e Conafor, 2012.

La Conafor se creó en 2000, con jerarquía, respaldo político y financiamiento sin precedentes en el sector forestal. Su cobertura se extendió de 300 a 5000 comunidades, 5.5 millones de hectáreas forestales bajo esquemas de planeación territorial, 18.1 millones bajo planes de manejo forestal y 3.3 millones en programas de pago de servicios ambientales hidrológicos. Sin embargo, la distribución del presupuesto y la eficiencia del ejercicio del gasto público no han sido óptimas. En 2011, los programas de reforestación recibieron 39% del presupuesto de Conafor a pesar de sus pobres resultados (las áreas reforestadas no se monitorean más allá del primer año, se estima que sólo 50% tienen buenas condiciones: UACH, 2009). En ese año, sólo 12% del presupuesto de la comisión se invirtió en el apoyo de actividades de manejo forestal comunitario (CCMSS, 2011). El programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA) no se focalizó en zonas donde el riesgo de deforestación es mayor; contribuyó a reducir la deforestación en 1%, cuando su potencial se estimaba en 3.5% (Muñoz Piña, 2011). La capacidad institucional para monitorear y evaluar el desempeño y el impacto de las políticas forestales no se ha desarrollado proporcionalmente al incremento presupuestal. A pesar de adherirse formalmente al paradigma del valor de la propiedad forestal comunitaria, la mayor parte del gasto público no se invierte en consolidar

capacidades productivas y contribuye escasamente a reducir la pobreza extrema de las regiones forestales.

En los últimos 15 años, la pobreza y la pobreza extrema, nacional y rural, han disminuido, pero los factores centrales en la disminución de la pobreza rural son transferencias externas (remesas y subsidios de los programas sociales) y no el desarrollo de capacidades productivas propias. Por otra parte, la desigualdad continúa presente, sin visas de solución: el índice nacional de inequidad, si bien disminuyó entre 2000-2005, se incrementó nuevamente en 2006, mientras que la brecha entre la pobreza nacional y rural es elevada (11.2%). La pobreza es más aguda en las regiones forestales con los mayores niveles de marginación del país (>85%).

Durante el último lustro, la tasa de deforestación disminuyó en 51% respecto a la década de los años noventa, pero el papel del sector forestal en la economía del país se redujo significativamente. La producción forestal disminuyó en más de 31% y en la actualidad su volumen es de sólo 6 200 millones de m³. Su contribución al PIB es menor a 0.3%. Paradójicamente, durante estos años el consumo de productos forestales en México se incrementó de manera significativa, sin que los productores nacionales pudieran aprovechar esa ventana de oportunidad, lo que puso en evidencia su precaria competitividad. El déficit de la balanza comercial alcanzó niveles sin precedentes.

A partir de la reforma del artículo 27 constitucional en 1992, se han certificado más de 93% de núcleos agrarios (de un total de 31 201), casi 94 millones de hectáreas. Sorprende que a pesar de esa reforma, que permitió la privatización de las tierras de los ejidos, sólo 0.3% de ellos han disuelto el régimen de tenencia colectiva; 7% de éstos, que en su mayoría coinciden con comunidades forestales en conflictos de linderos, permanecen sin regularizarse.

A pesar del crecimiento de la cobertura de Conafor, la meta de una atención más amplia e integral es lejana. En el país existen 15 859 comunidades forestales, de las cuales sólo 2 380 manejan legalmente sus bosques con fines de producción comercial. Las zonas más rezagadas tienden a contar con capitales natural y social precarios, y presentan mayor marginalidad y conflictos frecuentes. Estas condiciones tienden a prevalecer en 85% de las áreas boscosas mexicanas. No se trata ahora de un problema de falta de financiamiento público, sino de ausencia de ejercicio presupuestal estratégico, focalizado y eficiente, basado en sinergias con otros sectores gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

El impulso de la competitividad de las EFC como prioridad de la política pública

En la hoy cuestionable viabilidad de las EFC influyen distintas circunstancias, como falta de competitividad de la producción nacional en mercados globales, pobre integración de economías de escala, escasa diversificación productiva, capital natural deteriorado y/o con escaso valor comercial, altos costos de transacción impuestos por la normatividad oficial, y competencia desigual de la madera de origen ilegal en el mercado nacional. Apoyar a las EFC para enfrentar estas fallas es determinante para garantizar la sostenibilidad de los bosques de México.

A pesar de que las EFC en distintas regiones han mostrado potencial para ser rentables, 60% tienen costos de operación promedio mayores a los de empresas similares en otros países (Segura-Warnholtz, en revisión). En alguna medida estas fallas se han compensado porque el precio de la madera en el mercado mexicano es mayor a la media internacional. Sin embargo, mientras productos forestales baratos de otros países continúan entrando al país sin ningún tipo de arancel y las empresas nacionales no reciben apoyos claros y bien diseñados para incrementar su competitividad, la viabilidad de las EFC está amenazada. Diversas comunidades forestales reciben los pagos gubernamentales por servicios ambientales y/o de la cosecha de productos no maderables, que en promedio representan 7% y 6% de sus ingresos. Las ganancias promedio de la producción de madera rebasan 85% de los ingresos forestales comunitarios.

Durante años se ha propuesto que la certificación externa de la sustentabilidad de la producción forestal podría contribuir a que las EFC amplíen nichos y oportunidades de mercado. En 2009, México contaba con 700 000 hectáreas de bosques comunitarios certificados, que producían un millón de m³ de madera al año, equivalente entonces a 10% de la producción nacional (The World Bank, 2009).²¹ Paradójicamente, la participación de las EFC en los mercados de productos certificados ha sido limitada porque en México los productos certificados tienen poca demanda y no resultan competitivos en los mercados internacionales.

La intervención del Estado en el fomento de la competitividad de los productores forestales comunitarios es necesaria y justificada, dada la indiscutible contribución de la actividad forestal al desarrollo rural y

²¹ El Procymaf apoyó la certificación de 500 000 hectáreas de bosques comunitarios bajo el sistema internacional del Forest Stewardship Council (FSC).

a la conservación y provisión de servicios ambientales de interés público. No se trata de una tarea sencilla, pues requiere atención estratégica e integral que involucre a diferentes sectores de gobierno. La intervención gubernamental debe centrarse en tres áreas prioritarias: 1) generar mayores incentivos para promover y remunerar el manejo sostenible (por ejemplo, dando un trato preferencial a las EFC certificadas para facilitar la gestión de permisos y para acceder a los recursos de los programas gubernamentales); 2) simplificar la normatividad y agilizar trámites, promoviendo la regulación del aprovechamiento como un compromiso interno de las comunidades (por ejemplo, mediante normas voluntarias de prácticas ejemplares), más que un ejercicio centralizado y arbitrario de poder, y 3) mejorar la eficiencia de los programas de pago de servicios ambientales, buscando su operación estratégica, contribuyendo a reducir los costos de oportunidad de las EFC.

Los bosques comunitarios y el cambio climático global

Las regiones forestales no son ajenas a los impactos del cambio climático. Al mismo tiempo tienen funciones ambientales reguladoras que permiten aminorar los impactos de este cambio en proceso. Los modelos climáticos predicen mayor aridez de muchas de las zonas forestales del país, lo que incrementará su vulnerabilidad a incendios y plagas que pueden destruir extensas áreas, lo que incidirá en la extinción local de numerosas especies. Los bosques manejados sosteniblemente contribuyen a la mitigación de estos procesos y a generar capacidades de respuesta social a este fenómeno. Al reducir la deforestación y la degradación de los bosques, las comunidades forestales podrían garantizar un “ahorro” de hasta 20% del conjunto de las emisiones de CO₂ que se generan en México. Adicionalmente, al contribuir al control de la erosión de los suelos, la regulación de los ciclos hidrológicos y la protección de cuencas, los bosques son cruciales para la “adaptación” de muchas zonas urbanas y agropecuarias afectadas por sequías, tormentas y desastres de origen natural.

México ha tenido un papel activo en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, promoviendo iniciativas como la de Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD+, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa considera remuneraciones económicas por esfuerzos para evitar y revertir la deforestación y la degradación de los bosques, manteniendo o

incrementando los reservorios de carbono. El instrumento es prometedor en tanto que plantea internalizar el valor del “servicio ecosistémico de captura de carbono” en los procesos económicos, como componente del capital natural crucial para la sociedad, que ahora carece de valor. No obstante, el destino de la iniciativa es incierto debido a la ausencia de mercados formales para este “servicio”, y dada la indefinición y la disputa de los derechos de propiedad (es decir, manejo-decisión, exclusión, uso y alienación) sobre el carbono capturado y las emisiones evitadas.

La gestión territorial de nivel de paisaje, la gestión policéntrica y el desarrollo rural sostenible

Comprender y valorar la relevancia de integrar la gestión comunitaria en escalas de paisaje fue una lección importante del Procymaf. La escala necesaria para la planeación del manejo del territorio y el bosque, la funcionalidad de los ecosistemas y la operación de los mercados forestales, requieren escalas territoriales que generalmente trascienden los límites de las comunidades particulares. El trabajo intercomunitario en la escala de paisaje plantea fuertes retos, puesto que se necesitan instituciones extra-comunitarias que operen con eficiencia y transparencia, con el apoyo y la confianza de las comunidades.

La gestión territorial de escala de paisajes tiene ventajas ambientales, técnicas y económicas. Los bosques comunitarios son el principal soporte de la riqueza biológica del país, pero la conservación de muchas especies de plantas y animales requiere hábitat extensos; los servicios ecosistémicos de provisión de agua, mitigación y adaptación al cambio climático se generan también en escalas mayores. Los sistemas silvícolas necesitan extensiones lo suficientemente grandes para permitir y asegurar un flujo de producción sostenible de madera en el largo plazo. La planeación de la infraestructura vial para la extracción de productos y el control de plagas e incendios debe llevarse a cabo en estas escalas, para optimizar la eficiencia de las redes de caminos y aminorar los costos de su construcción y mantenimiento. Las inversiones forestales tienen retornos de largo plazo y demandan importantes capitales que sólo se justifican en áreas boscosas extensas. La industria forestal opera generalmente en escalas que rebasan los límites y las capacidades de la mayoría de las comunidades. El manejo técnico y la gestión de los territorios y los instrumentos

de valoración e inversión económica deben actuar en escalas de paisaje, con base en acuerdos, acciones y gobernanza intercomunitarios.

Como nueva forma de gobernanza y capital social, la gestión del nivel de paisaje se ha centrado casi exclusivamente en el ámbito forestal. Aun en las comunidades donde la silvicultura es la principal actividad económica, las actividades agropecuarias y otros temas económicos y sociales vinculados con el gobierno de los RUC (salud, empleo, seguridad y cultura) son también relevantes para la sustentabilidad de los paisajes. Dado que la mayoría de las comunidades forestales de México no pueden sostenerse únicamente de la venta de madera, es necesario que la planeación y la gestión territorial incluyan el resto de las actividades, buscando diversificar ingresos, crear empleos locales y lograr la soberanía alimentaria de las familias y comunidades. En el entorno de la economía globalizada, en el que los efectos del cambio climático impactarán cada vez más en la producción agropecuaria y la escasez y los precios de los alimentos continuarán incrementándose, la gestión territorial regional será cada vez más relevante para la vida económica y social comunitaria.

En los últimos años, la Conafor ha experimentado nuevos esquemas de gestión regional a través de instituciones como las Agencias de Desarrollo Local, que exploran diferentes arreglos para el pago de servicios hidrológicos, acciones tempranas del mecanismo REDD+ y vinculación con el sector agropecuario. Estas iniciativas han mostrado los retos del trabajo en escalas extracomunitarias: la demanda de arreglos institucionales y políticos claros y consensados, así como requerimientos técnicos y administrativos más complejos. La viabilidad de la construcción de condiciones de gobernanza en la escala de paisajes requiere que la congruencia de la política con las condiciones socioambientales locales y el respeto a la autonomía local²² sean también principios del trabajo intercomunitario regional. La gestión territorial de los paisajes debe construir esquemas de organización policéntricos, en los que se tomen decisiones consensuadas sobre el gobierno de los RUC, a partir de comunidades independientes, articuladas como pares mediante arreglos, acuerdos y reglas (Ostrom, 2009a). La solución de problemas socioambientales complejos, concluía Ostrom, requiere esquemas de gobernanza capaces de responder a esa complejidad (Poteete, Janssen y Ostrom, 2012).

²² Que se cuentan entre los principios de solidez institucional propuestos por Ostrom (1992).

BIBLIOGRAFÍA

- ANTA FONSECA, Salvador, Arturo V. Arreola Muñoz, Marco A. González Ortiz y Jorge Acosta González (compiladores) (2006). *Ordenamiento territorial comunitario. Planeación territorial*. México: Instituto Nacional de Ecología.
- BARSIMANTOV, James (2009). *What Makes Community Forestry Work? A Comparative Case Study in Michoacán and Oaxaca, México*. Santa Cruz: University of California.
- BARTON BRAY, David, Leticia Merino Pérez, Patricia Negreros Castillo, Gerardo Segura-Warnholtz, Juan Manuel Torres Rojo y Henricus F.M. Vester (2003). "Mexico's community-managed forests: a global model for sustainable landscapes?" *Conservation Biology* 17 (3): 672-677.
- CÁRDENAS, Juan Camilo (2009). *Dilemas de lo colectivo. Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- CHAPELA, Francisco, y Yolanda Lara (1995). *El papel de las comunidades campesinas en la conservación de los bosques*. México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible/Era.
- COMISIÓN NACIONAL FORESTAL (CONAFOR) (2008). *Producción y productividad forestal maderable*. Disponible en <<http://www.conafor.gob.mx>>.
- COMISIÓN NACIONAL FORESTAL (CONAFOR) (2012). *Tenencia forestal y silvicultura comunitaria en México*. Disponible en <<http://www.conafor.gob.mx>>.
- CONSEJO CIVIL MEXICANO PARA LA SILVICULTURA SOSTENIBLE (CCMSS) (2011). "Análisis del proyecto de presupuesto para la Conafor en 2011". Nota informativa 29.
- CONSEJO NACIONAL DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2012). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2010*. Disponible en <<http://www.coneval.gob.mx>>.
- COSTANZA, Robert, y Herman E. Daly (1992). "Natural capital and sustainable development". *Conservation Biology* 6 (1): 37-46.
- COSTANZA, Robert, Ralph d'Arge, Rudolf de Gross, Stephen Farber, Monica Grasso, Bruce Hannon, Karin Limburg, Shahid Naeem, Robert V. O'Neill, Jose Paruelo, Robert G. Raskin, Paul Sutton y Marjan

- van den Belt (1997). "The value of the world's ecosystem services and natural capital". *Nature* 387: 253-260.
- DURÁN, Elvira, Bray David Barton y Alejandro Velázquez (remitido para publicación). *Deforestation, Civil Conflict and Community Forest Management: A Comparison of Two Watersheds in Mexico*. World Development.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO) (2010). "Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. Informe principal". Estudio FAO Montes 163.
- FOSTER, René, Alfonso Argüelles y Nicolás Aguilar (2004). "Market options and barriers for timber and sawnwood from Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Campeche and Quintana Roo, México". *Forest Trends*. Disponible en <http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_113.pdf>.
- GONZÁLEZ, Marco Antonio, y Martha Miranda (2003). "Ordenamiento comunitario: un plan de uso del suelo y una estrategia de desarrollo comunitario". Disponible en <www.raises.org/PNFM_documentos.htm#gestion>.
- KLOOSTER, Daniel (2000). "Community forestry and tree theft in Mexico: Resistance or complicity in conservation?". *Development and Change* 31: 281-305.
- LARA, Yolanda; Aurora Velasco y Javier Díez de Sollano (1996). *La evaluación rural participativa. Una herramienta para la planificación local de los recursos naturales*. México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible/Estudios Rurales y Asesoría.
- LÓPEZ-FELDMAN, Alejandro, Edward Taylor y Antonio Yúnez Naude (2012). *Natural Resources Dependence in Rural Mexico*. Munich Personal RePEc Archive. Paper No. 36473.
- MADRID, Sergio (1993). "Análisis social: la participación de grupos indígenas y no indígenas en actividades forestales y de conservación. Obstáculos y oportunidades de los ejidos y comunidades forestales de México". En *México. Estudio de Revisión del Sector Forestal y Conservación de Recursos*. Reporte núm. 13114-ME. Anexos I y VII.
- MERINO PÉREZ, Leticia, y Gerardo Segura-Warnholtz (2005). "Forest and conservation policies and their impacts on forest communities in Mexico". En *The Community Forests of Mexico. Managing for Sustainable*

- Landscapes*, editado por David Barton Bray, Leticia Merino Pérez y Deborah Barry. Texas: University of Texas Press.
- MERINO PÉREZ, Leticia, y Gabriela Ortiz (2013). *Encuentros y desencuentros. La política forestal en tiempos de transición política en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Miguel Ángel Porrúa.
- MERINO PÉREZ, Leticia, y Ana E. Martínez Romero (2014). *A vuelo de pájaro. Las condiciones de las comunidades con bosques templados de México*. México: Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad.
- MUÑOZ PIÑA, Carlos (2011). "Programa de pago de servicios ambientales hidrológicos de los bosques". Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Pago de Servicios Ambientales. México, del 3 al 5 de agosto de 2011.
- OSTROM, Elinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/Fondo de Cultura Económica.
- OSTROM, Elinor (2009a). "A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems". *Science* 325: 419-422.
- OSTROM, Elinor (2009b). "Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems". Conferencia de recepción del Premio Nobel de Economía.
- OSTROM, Elinor, y Edella Schlager (1992). "Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis". *Land Economics* 68 (3): 249-262.
- POTEETE, Amy R., Marco A. Janssen y Elinor Ostrom (2012). *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Facultad de Economía-Instituto de Investigaciones Económicas-Programa Universitario del Medio Ambiente/Asociación Internacional para el Estudio de los Recursos Comunes/Centro de Investigación y Docencia Económicas/Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la

- Biodiversidad/Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible/El Colegio de San Luis/Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma Metropolitana.
- PHELPS, Joe, Eduard Webb y Agrawal Arun (2010). “Does REDD+ threaten to recentralize forest governance?”. *Science* 328: 312-313.
- REGISTRO AGRARIO NACIONAL (RAN). (2012). *Atlas de la propiedad social y servicios ambientales en México*. México: Secretaría de la Reforma Agraria.
- PUTNAM, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE (RRI) (2012). “What rights? A comparative analysis of developing countries”. *National Legislation on Community and Indigenous People’s Forest Tenure Rights*. Washington.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT) (1996-2010). *Anuario estadístico de la producción forestal nacional*. Disponible en <<http://www.semarnat.gob.mx>>.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)/COMISIÓN NACIONAL FORESTAL (CONAFOR) (2007). *Ordenamiento territorial comunitario. Manual básico*. México: SEMARNAT-CONAFOR.
- THE WORLD BANK (1995). *México. Estudio de revisión del sector forestal y conservación de recursos*. Reporte 13114-ME.
- THE WORLD BANK (2009). *Implementation Completion and Results Report. United Mexican States. Second Community Forestry Project*. Reporte ICR00001093.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO (UACH) (2011). *Informe de evaluación externa de los apoyos de reforestación, ejercicio fiscal 2009*.
- WHITE, Andy, y Alejandra Martin (2002). “Who owns the world forests? Forest tenure and public forests in transition”. *Forest Trends*. Disponible en <http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=159>.
- WOOLCOCK, Michael, y Deepa Narayana (2000). “Social capital: implications for development theory, research, and policy”. *World Bank Research Observer* 15 (2): 225-249.