

Aproximación a un modelo de atención para promover el manejo de los recursos forestales de propiedad común

El aprovechamiento sustentable de bosques y selvas en tierras de uso común de ejidos y comunidades debe estar basado en la organización. Las instituciones de gobierno son indispensables para que el modelo funcione y beneficie a los poseedores de los recursos forestales, por lo que se requiere tengan una visión social.

Antecedentes

La autonomía organizativa es sin duda una condición muy apreciable y una conquista central para las organizaciones o los grupos sociales en el contexto del fuerte estatismo que ha caracterizado al sistema político mexicano, es también una condición previa para alcanzar la autonomía económica, aunque existen algunos ejemplos de organizaciones que simultáneamente han luchado por avanzar en ambos espacios.

Desde inicios de los años ochenta, la naturaleza de los movimientos sociales y su relación con el Estado han sufrido modificaciones significativas, por ejemplo, los pequeños productores respondieron a la crisis con la formación de organizaciones regionales y sectoriales para negociar mejores condiciones de producción con las autoridades gubernamentales. Se multiplicaron las organizaciones de segundo y tercer nivel, con interés en los aspectos económicos de la producción y otros asuntos de tipo macroeconómico, así como en problemas relacionados con la tenencia de la tierra, temática que anteriormente había acaparado su atención.

Por su parte, la respuesta del gobierno a las protestas en el campo se tradujo en subsidios, apoyos crediticios, facilidades de comercialización y distribución, así como en numerosos programas

* Economista, con especialidad en gestión y análisis de políticas ambientales.

alimenticios. Por ejemplo, el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) amplió su línea de crédito para los ejidos y pequeños productores privados, y el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) desarrolló una infraestructura de compra y comercialización para pequeños productores de café, con lo cual desarrolló una importante función en la eliminación de los intermediarios.

La CONASUPO-COPLAMAR tendió a mejorar los mecanismos de mercado y el abastecimiento de productos alimenticios al establecer tiendas rurales con participación comunitaria, a través de Comités Rurales de Abasto (CRA) que posteriormente desarrollaron estructuras independientes a nivel local y regional.

Poco a poco se extendieron las actividades de los CRA, que llegaron a incorporar numerosas asociaciones de pequeños agricultores, hasta que empezaron a desempeñar un papel importante en la compra, comercialización y distribución de productos agrícolas. Ejemplos son la Unión de Ejidos de Producción y Comercialización de la Costa Chica (URECCH) en Guerrero, creada en 1981, que empezó a desarrollar un sistema de redes rurales a nivel regional; la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas, constituida en 1980, con cerca de 12 mil familias campesinas provenientes de 180 comunidades, la cual, dos años después, creó su propia unión crediticia y un año más tarde, en 1983, obtuvo de la Secretaría de Comercio la autorización de exportar su producción de café directamente.

La red de comercialización independiente, quizás la más conocida, es la Coordinadora Estatal de Productores del Café de Oaxaca (CEPCO), que igualmente nació de los CRA y que a principios de los años noventa contaba con alrededor de 18 mil pequeños productores de café que pertenecían a 30 organizaciones regionales.

Aunque sus necesidades dependieron de los respectivos contextos regionales, aspectos como la garantía de los precios, el cré-

dito, la distribución, la infraestructura, los servicios de apoyo y, en general, la asistencia estatal para asegurar el control campesino sobre el proceso productivo, fueron del interés de las organizaciones involucradas.

Los CRA surgieron a partir del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) a principios de los ochenta. Posteriormente, se derivaron los Consejos Comunitarios de Abasto (CCA), que se extendieron por todo el territorio a través del programa CONASUPO-COPLAMAR, primero, y del Programa Rural de Abasto de DICONSA, después.

En 1986 los CCA de varios estados de la República constituyeron una coordinadora nacional al frente de la cual figuraron los consejos oaxaqueños. Dicha coordinadora promovió un abasto de calidad, buen precio y surtido oportuno, así como una mayor participación en la toma de decisiones. Varios investigadores han destacado la labor de los CCA en contra de representantes del poder local caciquil, acción que se interpreta como un efecto favorable de la política social del gobierno mexicano (Bartra, 1992). Además, su accionar fue una enseñanza para la organización de experimentos autogestivos de carácter regional.

Es importante destacar que los CCA partieron de la articulación producción-consumo como una herramienta para el desarrollo regional autogestivo y participativo.

Primeros pasos para promover el establecimiento de espacios regionales participativos en el sector forestal

A principios de los noventa, un grupo de funcionarios de la delegación federal de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en Oaxaca, se planteó como objetivo promover la creación de espacios regionales de participación social, en donde los productores forestales, que recién iniciaban el manejo directo de sus recursos forestales, pudieran expresar abiertamente su posición respecto al uso y conservación de recursos naturales, a fin

de impulsar la silvicultura comunitaria que el gobierno promovía para lograr un uso sustentable de los recursos forestales del país.

Así, tomando como modelo la operación de los CCA, en 1996 se establece en Oaxaca el primero de estos espacios conocido con el nombre de Comité Regional de Recursos Naturales de la Sierra Juárez. A este espacio asistieron las comunidades forestales más reconocidas de la región para impulsar una iniciativa de manejo forestal, fomentar el control comunitario de sus bosques y fortalecer la toma de decisiones para su uso.

Además de los productores forestales, también participaron representantes de la delegación federal de la SEMARNAP, gobierno del estado, organizaciones no gubernamentales y sector privado (representantes de empresas madereras y servicios técnicos).

Características

La característica fundamental de este Comité es que está gobernado por las asambleas generales, que da un principio de propiedad y legitima su accionar. Otras de sus características son:

- Promueve la participación de comisariados en turno legítimamente respaldados por sus asambleas generales.
- Opera a partir de un Consejo compuesto por presidentes de comisariados.
- Es un espacio apolítico (no participan los presidentes municipales, ni se busca la promoción de algún partido político).
- Se basa en el sistema de usos y costumbres.
- Se generan acuerdos útiles para todos los participantes.
- Impulsa una visión regional y de integración horizontal entre los participantes.

Otros elementos a considerar

Desde fines de la década de los ochenta, el gobierno de México fomenta la silvicultura comunitaria como alternativa para el manejo del recurso forestal, impulso al que se suman diversos profesionales.

“Es necesario demostrar la viabilidad de un modelo de forestería comunal capaz de combinar eficacia técnica con democracia comunitaria, y eficiencia administrativo-empresarial con vigencia de la cultura y conservación de la biodiversidad” (Toledo, 1995).

A partir de entonces señalan que el desarrollo forestal en México, en el que 80% de la superficie forestal se encuentra en manos del sector social (CONAFOR, 2001; Merino, 2004), tiene que partir de los propios productores forestales y no ser impuesto desde arriba por las instituciones de gobierno, ya que

muchos proyectos fracasan porque no parten de los problemas y las necesidades expresados por los miembros de la comunidad, sino de las ideas teóricas o subjetivas de los promotores del proyecto: son llamados proyectos verticales que llegan a las comunidades por decisión ajena. Es muy difícil que logren la participación activa de la comunidad (UZACHI-UCFAS, 1996).

Con estos puntos de vista, a iniciativa de grupos de productores forestales, se desarrollaron diversos talleres participativos en donde las comunidades forestales hacen propuestas para establecer una comunicación más horizontal entre éstas, el sector industrial y el sector financiero; para crear fondos regionales en donde tengan participación administrativa, y en la toma de decisiones para el uso de sus recursos forestales. Así, en 1993, plantearon la creación de Fondos Regionales para el Aprovechamiento Forestal en Comunidades Indígenas (FRAFCI), a fin de “romper la burocracia gubernamental y el paternalismo que le han impuesto al sector campesino indígena” (Martínez, 1996).

La propuesta para establecer los FRAFCI fue la siguiente:

- Se instalarán en cada región forestal y estarán integrados por organizaciones forestales, ejidos y comunidades, por lo menos.
- Promoverán la construcción de una visión regional para el manejo forestal.

- Su operación será a partir de un consejo regional integrado democráticamente por representantes ejidales/comunales elegidos en asambleas generales de ejidatarios/comuneros.
- Promoverán proyectos productivos.
- Ayudarán a ordenar el aprovechamiento forestal y los suelos con vocación forestal.
- Contribuirán a mejorar los cuadros técnicos que ya existen en las comunidades, organizaciones y ejidos, incorporando nuevas generaciones con una vocación forestal que busque el desarrollo integral de los pueblos indígenas.

Se propuso que estos fondos también se utilizaran como instrumentos de difusión y comunicación, para avanzar en la solución de un problema crónico de falta de información y difusión, no sólo en el sector forestal sino en todos los sectores económicos del país. En ese momento los productores forestales lo expresaban así: “no tenemos formas de comunicación para conocer, plantear y discutir nuestras distintas realidades, no contamos con canales de información confiables” (Martínez, 1996).

Definición de un modelo

Si se considera que uno de los principales problemas que enfrentan los pueblos forestales, principalmente indígenas, es la reducción de la capacidad de autogestión y autodeterminación; los cuales, se agudizan por su dispersión, su reducido número de pobladores, la falta de consolidación de sus organizaciones y la poca atención del gobierno, y que estos problemas se manifiestan en un debilitamiento de las estructuras organizativas comunitarias y en la asimilación de un proceso de desarrollo dominante sin la adecuada preparación y adaptación a las nuevas condiciones que les son impuestas, para integrar un marco que ayude a mitigar estos problemas sobre bases sociales y con un carácter participativo, es necesario formular una estrategia de atención que considere tres componentes: 1) Espacios

regionales permanentes de participación social en donde los productores forestales intervengan como dueños del recurso y manifiesten su posición respecto a su uso;¹ 2) Fortalecimiento de las instancias de decisión comunitaria; 3) Presencia de promotores regionales para apoyar las iniciativas de desarrollo comunitarias.

Este documento se refiere fundamentalmente al componente 1, respecto a los componentes 2 y 3, aun cuando se incluyen elementos generales para tener una visión completa del modelo, su especificidad se abordará en un documento posterior.

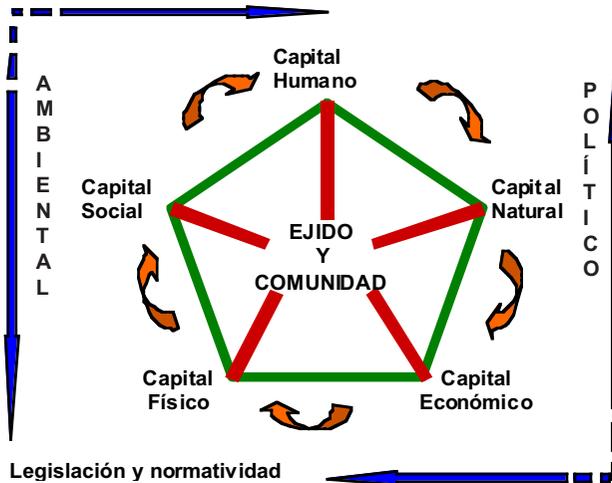
Cuatro consideraciones son fundamentales para la integración de este modelo: 1) La diversidad biológica y cultural entre estados y regiones condiciona la construcción de una estrategia con elementos generales flexibles para adecuarse a las condiciones de cada estado y región; 2) La experiencia desarrollada en la Sierra Juárez de Oaxaca proporciona elementos que ayudan a construir este modelo; 3) El concepto del capital social y la teoría de la acción colectiva proporcionan conceptos y razonamientos que sustentan esta estrategia, y 4) El respaldo institucional es indispensable para su instrumentación.

El objetivo de este modelo es conformar una visión regional de desarrollo forestal que contribuya a mejorar la calidad y el nivel de vida de las comunidades forestales de manera autogestiva y avanzar en la conservación de los recursos forestales, considerando las características de los recursos naturales, las formas de producción de los núcleos agrarios, su organización social, valores culturales y creencias.

Finalmente, esta estrategia promueve el establecimiento de prácticas sociales productivas adecuadas a cada caso particular, fortaleciendo su cultura e identidad étnica y el control sobre sus recursos, dentro de un marco de desarrollo armónico y sustentable.

¹ El Convenio Número 169 de la OIT en su artículo 7 señala: "Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, sus creencias, instituciones y bienestar espiritual, y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera y de controlar en la medida de lo posible su propio desarrollo económico, social y cultural. Además dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional, susceptibles de afectarles directamente".

De manera esquemática, los tipos de capital y otros activos que intervienen en esta visión regional para mejorar el manejo de los recursos forestales, se presentan a continuación:



En donde:

Capital humano. Aptitudes, potencial de liderazgo, nutrición y salud, educación, conocimientos y habilidades, capacidad para trabajar y de adaptación.

Capital natural. Recursos naturales (bienes y servicios como tierra y sus recursos; agua y sus recursos y vida silvestre —flora y fauna).

Capital económico. Ahorros, flujos financieros, crédito formal e informal, transferencias (remesas familiares), ingresos de todo tipo (entradas de recursos regulares) y apoyo externo (organizativo, institucional, legislativo y servicios financieros).

Capital físico. Infraestructura básica (camino, transporte, edificios de uso social, agua potable, energía y comunicaciones) y bienes de producción (herramientas y equipo para la producción, insumos como semilla y fertilizantes, y tecnología local).

Capital social. Redes, conexiones y contactos; relaciones de confianza y reciprocidad, participación en grupos formales e informales, reglas y acuerdos que grupos humanos tienen en común; representaciones colectivas, mecanismos de participación en toma de decisiones (espacios institucionales de participación y consulta), gestión y liderazgo. Estas condiciones son indispensables para construir y dar vigencia a cualquier acuerdo social, dando confianza a los miembros de un grupo y certidumbre sobre sus conductas en relación con los bienes comunes (Merino, 2004).

La combinación de estas herramientas con métodos para crear una visión compartida entre los diferentes actores en el sector y alcanzar los objetivos planteados anteriormente, trasciende diversos niveles de actividad y no se puede lograr sin apoyo del sector público, ya que el actuar de éste afecta profundamente el nivel y tipo de capital social para que los productores forestales instrumenten sus iniciativas de desarrollo (Ostrom y Ahn, 2003). Es decir, la intención de las intervenciones de las instituciones de gobierno debe estar dirigida a crear y consolidar el capital social para que los productores fortalezcan su coordinación o resuelvan problemas de acción colectiva y sobrepasen visiones limitadas de corto plazo en busca de un verdadero proceso de desarrollo (Ostrom, 1988), o la continuidad en la formación de productores dependientes. En este sentido, Ostrom y Ahn señalan que el papel clave de las autoridades públicas es proporcionar información exacta y confiable a los individuos y propiciar que diseñen sus propios arreglos institucionales para poder manejar sus problemas específicos.

Con esos elementos este modelo tiene cinco principios:

1. Centrado en la gente.
2. Participativo.
3. Dinámico.
4. Flexible.
5. Sostenible.

La parte fundamental del modelo es la definición y operación de **espacios regionales de participación social**, para que los productores y otros actores se interrelacionen en el manejo de los recursos forestales, conozcan información sectorial y definan conjuntamente una visión de desarrollo, considerando que las normas compartidas y los patrones de comportamiento que los propietarios desarrollan con el tiempo, construyen arreglos institucionales para resolver dilemas relacionados con los recursos comunes.

La comunicación y la interacción continuadas, las expectativas de confianza mutua que se generan a partir de aquéllas y la capacidad para crear sus propias reglas y establecer el medio de vigilancia y sanción de las reglas, constituyen un factor clave que ayuda a los individuos a resolver sus problemas de acción colectiva (Ostrom, Gadner y Walter, 1994).

Los objetivos de estos espacios son:

- Ser una instancia autónoma de discusión y toma de decisiones respecto al uso de los recursos forestales.²
- Fortalecer a las instituciones comunitarias para que definan, con una visión regional, opciones para aprovechar sus oportunidades de desarrollo, con características autogestivas.
- Acordar y poner a disposición de las comunidades alternativas de solución a los principales problemas regionales para el uso de los recursos forestales.³

² En el terreno organizativo entenderemos por autonomía la capacidad de sus miembros para administrar los asuntos internos de la organización y para decidir sobre la orientación de sus actividades y el futuro de la misma, sin la injerencia directa o indirecta de organismos públicos o políticos externos al grupo social (J. Fox y G. Gordillo, 1991). Conquistar y mantener la autonomía implica establecer alianzas y vínculos con otras organizaciones sociales similares o simpatizantes, para fortalecer políticamente al grupo social y su poder de concertación con el Estado. Así, los factores que están estrechamente relacionados con la autonomía son el tipo de liderazgo en la organización (interna o externa); las formas de elección y representación al interior de la organización, y los vínculos políticos y económicos sostenidos por ella.

³ El capital social se halla sobre todo en la forma de normas compartidas, saberes comunes, reglas de uso y es un medio de solucionar problemas de acción colectiva a los que se enfrentan los propietarios de recursos comunes.

- Desarrollar mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional entre las comunidades con otras instancias que apoyan el desarrollo sectorial.
- Establecer un espacio permanente de difusión de información oportuna y confiable.
- Generar confianza entre los participantes.
- Promover un esquema transparente y democrático para la toma de decisiones respecto al uso de los recursos forestales.

Al tener un carácter permanente, estos espacios pueden incrementar el nivel de confianza al promover la *reciprocidad* —norma moral internalizada, así como un patrón de intercambio social— entre quienes son testigos de ésta en ocasiones repetidas. Elinor Ostrom señala que la reciprocidad incluye varias estrategias, entre las que destacan: a) Un esfuerzo para identificar a quienes están involucrados; b) Una estimación de la probabilidad de que los demás cooperarán; c) Una decisión de cooperar con los demás; d) Una negativa de cooperar con quienes no cooperan, y e) Un castigo para quienes traicionan la confianza (Ostrom, 1998).

Para iniciar la integración de estos espacios se **definen regiones**, lo más homogéneas posibles, utilizando, entre otros, criterios ambientales, sociales, geográficos, relaciones de colaboración entre ejidos/comunidades, y las actividades existentes; considerando que los actores y factores en cada región son variados y complejos, haciendo a cada región única.

Conocidas las regiones geográficas en las que influirá cada espacio regional, es recomendable considerar en su operación los siguientes elementos:

- a) *Formalidad*. Para convocar a un grupo de productores hay que mostrar la seriedad de la iniciativa mediante invitaciones escritas al evento. Es importante que con el avance de cada espacio se defina una mesa directiva (siempre deberán ser autoridades agra-

- rias vigentes). Ayuda mucho que se entregue a los participantes material escrito, por lo menos la minuta de la sesión anterior.
- b) *Permanencia*. Se logra al definir la sede más estratégica (distancia, comunicación, confianza, etc.) para que concurren los productores de la región. En la medida que se realicen ahí consecutivamente las reuniones, los productores se irán familiarizando con el espacio. También ayuda mucho, en este sentido, una periodicidad bien definida; por ejemplo, mensual o bimestral.⁴
 - c) *Utilidad*. Es uno de los aspectos más relevantes, ya que en la medida que el espacio ayude a resolver la problemática respecto al uso de sus recursos forestales, los productores asistirán con mayor frecuencia y confianza para exponer su visión y problemática.
 - d) *Pertenencia*. Es importante remarcar que es un espacio de los productores y para ellos. Al principio apoyados por alguna institución que asuma varias tareas. En el mediano plazo se aspira a que ellos tengan la iniciativa para que lo administren.
 - e) *Compromiso*. Siempre ayudará a consolidar estos espacios la apropiación de compromisos por parte de todos los participantes, lo más importante es fomentar su cumplimiento. Se toman acuerdos y se designa a los responsables de dar seguimiento para que en el próximo evento den a conocer los resultados o avances.
 - f) *Democrático*. Es un espacio en donde se promueve la discusión abierta, libre y transparente, para lograr acuerdos consensuados para el manejo de los recursos forestales.

La democracia que promueven estos espacios es entendida como la participación, no sólo en el proceso, sino en la toma de decisiones,

⁴ Este aspecto es importante para generar confianza entre los participantes ya que "estos pueden comunicarse e interactuar unos con otros en un contexto físico localizado y así pueden aprender en quién confiar, qué efectos tendrán sus acciones sobre los demás y sobre los recursos, y cómo organizarse para lograr beneficios y evitar daños" (Ostrom y Ahn 2003).

“conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propicia la más amplia participación posible de los interesados” (Bobbio, 1984) para que aquellas que de ahí emanen, sean aceptadas como decisiones colectivas por ser tomadas con base en reglas (escritas o consuetudinarias).

Este aspecto es central y difícil de concretar porque es común pensar que la democracia se realiza al considerar a los individuos, ciudadanos que pueden expresar su posición sobre ciertos procesos políticos o de otro tipo, o la más vulgar, que se expresa en dar a conocer los resultados de los procesos sin posibilidad real de manifestarse al respecto, o bien en el aglutinamiento de productores en eventos masivos para que sólo reciban información, sin importar su calidad. Por ello, esta iniciativa pretende contribuir a un esquema de democracia social retomando criterios de Norberto Bobbio:

Quando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país, se debería investigar no si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho (Bobbio, *Ibidem*).

Para garantizar este proceso democrático, se tienen que buscar garantías prácticas de los derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión y de asociación, y el respeto a la toma de decisiones que ahí emanen.

Un requisito que no se puede pasar por alto para establecer estos espacios, es el conocimiento de las prácticas locales de los núcleos agrarios que están presentes en la región, ya que, como se indicó, éstas pueden diferir radicalmente de un lugar a otro. También las estructuras organizativas que facilitan la operación del capital físico en un ambiente pueden ser contraproducentes en otro. En conclusión, el conocimiento local es esencial para la construcción de capital social efectivo.

Facilitación de la estrategia

Para hacer operativo el modelo, es necesario apoyar su instrumentación con profesionales comprometidos con el desarrollo comunitario que trabajen a nivel regional o microrregional y tengan un perfil acorde con la visión que se intenta desarrollar. Estos profesionales se denominan *promotores regionales*, quienes **promueven y fortalecen** estos espacios, **apoyan su operación e impulsan** estrategias de desarrollo local, al mismo tiempo que “animan en forma directa la participación activa y democrática de la población interesada de las regiones de trabajo para acciones corresponsables de las comunidades y productores forestales locales del proyecto” (GEA, 2002). Las actividades que desarrollan han sido señaladas de la siguiente manera:

1. Promoción y divulgación.
2. Acompañamiento de actividades comunitarias (agentes de cambio).
3. Diagnóstico de la situación regional y local.
4. Supervisión en campo (GEA, *Ibidem*).

Las actividades que realizan los promotores están muy ligadas al concepto de “extensión social” que años atrás se aplicó fundamentalmente para acciones de capacitación y transferencia de tecnología en el medio rural, y desde siempre enfrentaron los retos del desarrollo comunitario, demostrando con el tiempo que tanto los extensionistas como sus centros de formación técnica reaccionaron lentamente a las exigencias sociales, haciendo evidente que no lograron incorporar en este concepto, los aspectos relacionados con la promoción del desarrollo comunitario como instituciones únicas; que con la estandarización de las normas comerciales, la uniformidad en muchos patrones de consumo y estilos de vida, hacen de la diferenciación y la identidad comunitaria, una extraordinaria fortaleza.

De esta forma los elementos propios de estas economías y culturas locales tienen la oportunidad y necesidad de convertirse en una ventaja competitiva como aporte fundamental a los procesos

industriales y los relacionados con el incremento de los indicadores del desarrollo humano, por tal razón, la extensión exige una clara ética de conducta como condición básica para asumir el compromiso que tales procesos exigen.

Los promotores requieren de métodos y técnicas de trabajo, voluntad de servicio, disposición y compromiso, que les permitan intervenir de forma exitosa potenciando las fuerzas de las comunidades para que sean ellas quienes de manera autogestiva, hagan de la comunidad un organismo social próspero. En la evolución del extensionismo, tal vez la modificación más importante ha sido que se transformó de una visión unilateral de desarrollo impulsado desde las instituciones, a una visión en la que el desarrollo local es más bilateral, que concluye en un enfoque participativo para impulsar o facilitar los procesos de desarrollo.

Primeros años de aplicación (1997-2000)

Este periodo es una etapa de la ejecución del Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México, conocido como el PROCYMAF,⁵ en el cual dicho modelo se aplicó de manera completa, transparente y controlada en el estado de Oaxaca, lo que permitió identificar de manera clara las variables incorporadas, su flexibilidad, dinamismo y oportunidad, para que los productores forestales se autoorganicen y gobiernen el uso de sus recursos naturales.⁶

También se hace este corte porque a partir de 2001, se presentan modificaciones institucionales, normativas y legales que van construyendo una nueva visión de desarrollo sectorial. En ese año se creó la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) como organismo pú-

⁵ El PROCYMAF se ejecutó entre 1997 y 2003 en los estados de Oaxaca, Guerrero y Michoacán (2001-2003), Jalisco (2003), Chihuahua y Durango. En los últimos estados, durante la vigencia del Proyecto, únicamente se apoyaron algunas actividades. En los años 1997-2000, su ejecución fue responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

⁶ Para hacer un análisis objetivo hay que partir de que el nivel de capital social de los ejidos y comunidades en el estado, su grado de organización y su visión ancestral en el uso de sus recursos, además de los antecedentes de los CCA, fueron factores que facilitaron la instrumentación del modelo.

blico descentralizado, cuya responsabilidad es ejecutar los programas operativos para fomentar el desarrollo sectorial. La CONAFOR quedó respaldada con la publicación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003), en donde se reconoce la propiedad y derecho de usufructo por parte de ejidos y comunidades, la participación social y el derecho a la información, entre otros aspectos. En particular fomenta la participación social y la construcción de una visión de desarrollo regional, al promover el establecimiento de promotorías regionales y la creación de unidades de manejo forestal (arts. 23 y 112 de la LGDFS).

Este modelo se aplicó fundamentalmente en el estado de Oaxaca donde se promovieron ocho CRRN o Foros Regionales de Promoción en Sierra Norte, Cañada, Mixteca, Sierra Sur Yautepec, Sierra Sur Zimatlán —Sola de Vega— Valles Centrales, Costa y Sierra Sur Miahuatlán.

Los ocho CRRN tuvieron los mismos principios y se aplicó la misma logística, sin embargo, su evolución dependió de diversos factores (biofísicos, culturales, geográficos, características y visión del promotor, etc.). En todos los casos el número de representantes de ejidos y comunidades fue variable, no obstante se consolidó un grupo de ejidos y comunidades que participa de manera permanente.

La periodicidad de los CRRN o foros fue mensual y sólo en contadas excepciones, como en la región de la Mixteca, se reunieron de forma bimestral. Los temas, el nivel de discusión, los acuerdos y el seguimiento de los mismos fueron también propios de cada foro.

La estrategia para la aplicación de este modelo, en este sentido, consideraba una fase en donde el PROCYMAF asumía varias funciones, la promoción de la estrategia en donde los productores se encargaban de todo su desarrollo. Es decir, el proyecto asumió al inicio la convocatoria para cada sesión, la logística en su desarrollo, la facilitación de la toma de acuerdos y la elaboración de las minutas correspondientes, así como la verificación del cumplimiento de

acuerdos, en espera de que en un futuro corto, estos espacios fueran apropiados por los productores y ellos se encargaran de todo, contando únicamente en caso necesario y a solicitud de ellos mismos con el apoyo del PROCYMAF.

La estrategia fue ampliamente aceptada por los núcleos agrarios, quienes cada vez manifestaron más libremente y en mayor medida su problemática para el uso de sus recursos forestales. El primer aspecto notorio fue la integración en un solo espacio de ejidos y comunidades, que en algunas regiones difícilmente se lograría.

En regiones tradicionalmente excluidas de las iniciativas gubernamentales, caracterizadas por presencia indígena, pobreza extrema, bajo valor comercial de sus recursos maderables e innumerables conflictos intra e inter comunitarios (Yautepec, Costa y Mixteca), los CRRN tuvieron un impacto evidente en los grupos sociales y en el recurso forestal. Se promovieron iniciativas productivas regionales con base en los escasos recursos maderables y en los no maderables, se generaron iniciativas de formación de alianzas para ampliar el potencial regional y en general se logró un fortalecimiento organizativo local para el uso de los recursos forestales, además de un permanente flujo de información.

Con las metas de lograr su apropiación por los productores y dotarlos de autonomía, considerando además el grado de madurez de cada CRRN o foro, en el año de 2001, a través del Grupo Mesófilo A.C., se realizó un diagnóstico de esta iniciativa para identificar sus orígenes, características (organización, gobernanza, rendición de cuentas, utilidad para los núcleos agrarios participantes; operación, toma de decisiones y su seguimiento, etc.), problemática enfrentada y visión futura de los productores forestales para determinar las acciones requeridas para su fortalecimiento y, de ser el caso, dotarlos de una personalidad jurídica para darles autonomía respecto del sector oficial y, al mismo tiempo, mayor presencia en la determinación y operación de las políticas y programas gubernamentales, así como en el manejo de recursos económicos.

Entre los resultados de este diagnóstico, además de destacar la importancia de estos espacios para la consolidación de la silvicultura comunitaria, también mostraron varios aspectos que tendrían que fortalecerse para hacerlos más efectivos (transparencia, mecanismo operativo y organizativo, mayor relación con el consejo técnico forestal estatal, mayor participación y con más frecuencia, etc.).

Un factor fundamental en esta fase de la estrategia fue el respaldo institucional de las instancias federales, estatales y municipales, que propició su rápido avance para hacer de ésta una opción viable en la entidad para incorporar o fortalecer la participación activa del sector social en la ejecución de la política forestal, aun cuando en el caso del gobierno estatal, siempre hubo poco involucramiento en la operación de esta iniciativa en el campo.

Los aspectos que fueron fundamentales para generar confianza y correspondencia en los núcleos agrarios participantes fueron los siguientes: 1) *Promotor*, al ser éstos la cara del proyecto, generaron confianza al establecer un proceso de diálogo permanente. Ayudó mucho el origen de los promotores, ya que la mayoría son originarios de algún ejido/comunidad. Otro aspecto que contribuyó, fue el conocimiento de éstos sobre el sector, la región y su disposición por contribuir a resolver la problemática de los productores; 2) *Información constante y de interés* para los participantes; 3) *Foro de expresión libre* de los diferentes puntos de vista, respecto a la problemática sectorial y a la intervención de cada instancia, por ejemplo, la oficial; 4) *Utilidad para resolver problemas* prácticos de interés, por ejemplo, precios, caminos y gestión ante las instancias públicas; 5) *Revalorización* de las instancias de decisión y representación comunitarias; 6) *Respeto a la toma de decisiones*, sobre todo cuando éstas tenían que ser consensuadas al interior de los pueblos, y 7) *Permanencia de la iniciativa*, al dar la certeza de su continuidad y sobre todo del seguimiento a la solución de la problemática planteada.

Una muestra del respeto a las decisiones ahí emanadas, fue el reconocimiento de los representantes sociales nombrados en el co-

mité ante las diferentes instancias de discusión de temas relacionados con el sector, por ejemplo, el consejo técnico estatal forestal y los comités de evaluación y asignación de los apoyos de los diferentes programas institucionales.

Otra contribución importante fue su utilidad para fortalecer el intercambio de experiencias entre los productores, que ayudó a construir o reafirmar la visión social de desarrollo a nivel regional, facilitando su interacción con los actores, como gobierno, organizaciones no gubernamentales, sector privado (técnicos forestales y compradores) y otros.

Finalmente, en estos espacios se generaron elementos metodológicos y operativos para modificar el marco normativo y legal en el año 2003, abriendo la posibilidad de la institucionalización de estos espacios participativos.

Riesgos

Respaldo institucional. Ha sido constante que a lo largo de la historia del sector forestal, el diseño de políticas y sus reglas operativas no consideren la participación de las comunidades de usuarios ni estén adecuadas a las condiciones de las comunidades, es más, en ocasiones, éstas han llegado a constituir un obstáculo para el manejo regulado.

Es por esto que, para instrumentar este modelo, se requiere que los encargados de las instituciones públicas tengan una visión en donde la participación social sea fundamental para la definición e instrumentación de políticas, y que es a nivel de los dueños de los recursos, en donde se puede avanzar de manera eficiente en la conservación del recurso forestal y la planificación del desarrollo local y regional.

Son dos los niveles en donde esta visión institucional se tiene que reflejar: 1) A nivel de la definición y actualización, incluyentes, de la política y en la operación participativa diaria de los programas de fomento sectorial, así como en la provisión de mecanismos jus-

tos de resolución de conflictos y de apoyo para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, más que la imposición en la elaboración de leyes, normas y reglas, la exigencia de su cumplimiento, y 2) Ampliando los recursos en campo (mayor personal de campo con eficientes medios de trabajo, a fin de evitar que los funcionarios sólo se dediquen a hacer trámites sin verificar ni controlar las actividades forestales).

En este último nivel se incluye la capacitación adecuada para que los especialistas adquieran una visión más amplia del desarrollo sectorial con conocimientos de economía, planificación y desarrollo de proyectos y actividades forestales. También implica que los programas estén basados en estudios sectoriales y diagnósticos del sector, que permitan ordenar y hacer coherente la actividad institucional.

De no ser así, estos espacios participativos pueden constituirse como instrumentos de poder con otros fines, mostrando que la voluntad de promover un mejor manejo se está destruyendo o al menos no se tiene el objetivo genuino de fortalecerlo, es decir, se reemplazaría la visión inicial por una instrumentalización de éstos, en servicio de una ideología estatista que, aun cuando muestre un rostro bondadoso, en la práctica difícilmente podrá prosperar porque carecerá de respaldo social y métodos participativos.

Bibliografía

- Bartra, Armando, 1992, *Darse Abasto: 17 Tesis en Torno a la Autogestión en Sistemas Rurales de Abasto Dependientes de DICONSA*, en C. Hewitt de A (comp.) "Reestructuración económica y subsistencia rural", México, El Colegio de México.
- Bobbio, Norberto, 2003, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Nacional Forestal, 2001, *Plan Estratégico Forestal para México 2025*.
- Fox, Jonathan y Gordillo, Gustavo, 1991, *Entre el Estado y el mercado: perspectivas para un desarrollo rural autónomo en el campo mexicano*, en "Los nue-

- vos sujetos del desarrollo rural”, Cuadernos Desarrollo de Base 2, México, ADN Editores.
- Grupo de Estudios Ambientales, Manual del Promotor, 2002, *Métodos e instrumentos para facilitar la comunicación y la planeación en procesos participativos forestales*, PROCYMAF.
- Martínez, Juan, 1995, *Conclusiones y Recomendaciones del Taller de Evaluación Participativa sobre el Análisis de las Condiciones Sociales del Subsector Forestal Mexicano* en “Experiencias Comunitarias en el Manejo de Recursos Naturales”.
- Merino, Leticia, 2004, *Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México*, SEMARNAT, INE y CCMSS.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio 169, Ginebra, 1989.
- Ostrom, Elinor, 1998, *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*, “American Political Science Review”.
- _____ y Ahn, T.K., 2003, *Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva*, en “Revista Mexicana de Sociología”, año 65, núm. 1, Enero-Marzo, 2003. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____, Gardner, Roy y Walker, James M. 1994, *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Poder Ejecutivo Federal, SEMARNAT, *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*. 2003.
- Toledo, Víctor M., 1995, *La Multiplicación de los Panes*, en “Planeación estratégica para el Desarrollo Comunitario, segundo taller de la zona sur. Sierra Juárez de Oaxaca”, Banco Mundial, Fondo Indígena y Comunidad Indígena de Nuevo San Juan Parangaricutiro.
- UZACHI-UCFAS, 1995, *Planificación y Organización del Proyecto Agroforestal Comunitario* en “Experiencias Comunitarias en el Manejo de Recursos Naturales”, UZACHI-UCFAS.