



Comisión Nacional Forestal  
Coordinación General de Producción y Productividad  
Gerencia de Silvicultura Comunitaria

**ESTUDIO DE LÍNEA BASE DE GOBERNANZA E  
IDENTIDAD INDÍGENA EN QUINTANA ROO**

**Consultor:  
Hugo Alfredo Galletti  
Noviembre de 2014**

**Localidades involucradas:**

**Buenavista (municipio de Bacalar)  
Pedro Antonio de los Santos (municipio de Bacalar)  
Adolfo de la Huerta (municipio de José María Morelos)  
X-Hazil y anexos (municipio de Felipe Carrillo Puerto)  
Botes (municipio de Othón P. Blanco)  
Dzulá (municipio de Felipe Carrillo Puerto)  
Betania (municipio de Felipe Carrillo Puerto)  
Caoba (municipio de Othón P. Blanco)**

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>3</b>
<b>PRÓLOGO</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>ANTECEDENTES</b>	<b>9</b>
<b>OBJETIVO GENERAL</b>	<b>36</b>
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>36</b>
<b>ÁREA DE INFLUENCIA</b>	<b>37</b>
<b>CAPITAL FÍSICO, NATURAL, HUMANO, SOCIAL Y PRODUCTIVO</b>	<b>39</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	<b>65</b>
<b>DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO</b>	<b>66</b>
<b>CARACTERÍSTICAS Y DISEÑO</b>	<b>69</b>
<b>PROCESO DE EJECUCIÓN</b>	<b>73</b>
<b>ASPECTOS A CONSIDERAR PARA EL DISEÑO E INSTRUMENTACIÓN DEL MODELO DE INTERVENCIÓN DE LA CONAFOR PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL Y DEL PAISAJE EN EJIDOS Y COMUNIDADES FORESTALES DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL</b>	<b>132</b>
<b>LECCIONES APRENDIDAS DE LA INTERVENCIÓN ACTUAL DE LA CONAFOR EN AATREDD+</b>	<b>148</b>
<b>LISTADO DE LOS INDICADORES MÁS IMPORTANTES PARA REALIZAR LA MEDICIÓN PERIÓDICA DE LA INTERVENCIÓN DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN LOS EJIDOS FORESTALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO</b>	<b>149</b>
<b>RESUMEN DE ACTIVIDADES Y RESULTADOS OBTENIDOS EN EL TRABAJO DE LÍNEA BASE</b>	<b>150</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>151</b>
<b>DESGLOSE PRESUPUESTAL POR CONCEPTO DE GASTO</b>	<b>153</b>
<b>ANEXO FOTOGRÁFICO</b>	<b>154</b>
<b>ANEXOS COMPLEMENTARIOS</b>	<b>156</b>
<b>GLOSARIO</b>	

## **a) RESUMEN EJECUTIVO**

El presente trabajo tiene como objetivo evaluar la gobernanza en el área de acciones tempranas REDD+ del estado de Quintana Roo. En el mismo se analiza la relación entre el programa PEPY de la CONAFOR con la visión REDD+ y las posibilidades de instrumentación en el estado. La visión REDD+ en México integra dos aspectos: la reducción de emisiones producto del proceso de deforestación y degradación forestal y el proceso de desarrollo rural sustentable. Ello quiere decir que las acciones que se planteen deberán integrar ambos conceptos. Para ello es necesario tener en claro los aspectos de gobernanza al nivel local y regional, los cuales condicionarán las acciones que realice la CONAFOR en dicha área.

La gobernanza local es un aspecto central para la instrumentación de un mecanismo de aplicación de esquemas tipo REDD+, debido a que éstos están estrechamente ligados con la toma de decisiones al nivel regional y local, a distintos niveles organizativos, que inciden sobre los factores que hacen a la deforestación y degradación forestal. Sin embargo debe desarrollarse un esquema comprensivo que permita retomar las iniciativas locales “de abajo hacia arriba” como elemento para la formulación de la política pública y la definición de los aspectos de su instrumentación.

El primer elemento a definir es la localización de los actores correspondientes. Los mismos responden a distintas lógicas sectoriales, diferentes estrategias de subsistencia y capitalización y diversos niveles y formas de gobernanza. Esto implica que para generar una dinámica tipo REDD+ deben reconocerse esquemas de gobernanza dentro de cada sector y analizar la articulación territorial de los mismos. El análisis de la gobernanza debe partir, pues, de un adecuado mapeo de actores y diagnóstico de los mismos.

El esquema de decisión comunitaria se aplica a las Áreas Forestales Permanentes y es específico y casi único para el sector forestal. Dichas áreas están integradas por tierras de uso común bajo una forma de gestión también común, si bien ésta puede variar grandemente según el caso, pudiendo variar desde la integralidad hasta la dispersión en grupos o incluso individual, lo cual genera diferentes formas de gobernanza local. En los demás sectores la organización social, y los tipos de gobernanza ligados a la misma, van desde las prácticas individuales de tipo anárquico (agricultura de subsistencia sin una base territorial definida) hasta diversas formas asociativas para encarar en conjunto actividades productivas y acceder en forma conjunta al mercado.

Un elemento central para la aplicación del esquema de AAT REDD+ es la definición del territorio. Las áreas forestales permanentes son tierras de uso común administradas en forma común, por lo cual los esquemas de gobernanza deberán reconocer esta característica. Fuera de las mismas el ordenamiento es realizado por cada campesino dentro de su parcela. Existe un hueco para la acción pública: la mayor parte de los terrenos está parcelada en forma económica y sus límites son reconocidos por los ejidatarios. CONAFOR

no reconoce este nivel de acción bajo el supuesto de que el ordenamiento territorial se realizará al nivel comunitario. En el otro extremo, SAGARPA considera apoyos directos al productor, tomando en cuenta sólo la superficie dedicada a la producción, pero no la totalidad de la parcela. Esta unidad territorial no ha sido incorporada como parte central para el diseño de las AAT REDD+. No existen apoyos ni un esquema acompañamiento permanente para inducir el ordenamiento al interior de la misma. No hay una visión de compensación territorial ambiental a este nivel.

Un segundo elemento se refiere a los aspectos de conducción del proceso. El desarrollo rural sustentable depende de una multiplicidad de factores técnicos y organizativos, dentro de los cuales estos últimos tienen el papel principal tanto en términos de gobernanza como de gestión. Se debe contar con agentes catalizadores que den conducción al proceso, en acuerdo con las dependencias públicas y dentro de una visión de cambio social al nivel local y regional.

Frente a esta situación se discuten las fortalezas y debilidades de las formas de gobernanza actual, las cuales deben ser concebidas dentro de un entorno económico que exige especialización y capacidad proactiva. En este sentido los aspectos de gobernanza analizados no se limitan al nivel comunitario, sino que incluyen los aspectos de gobernanza sectorial, ya que es este enfoque el que permitirá superar el nivel local e integrar acciones al nivel regional. Dentro del análisis se integra el papel de los actores directos y el de los agentes técnicos, que tendencialmente deberán tener un papel promocional en el proceso de desarrollo rural sustentable.

La participación del sector agropecuario es fundamental dentro de un marco de AAT REDD+. En tal sentido se analizan las visiones comparativas de la CONAFOR y la SAGARPA, principales fuentes de apoyos públicos al campo, y la necesidad de desarrollar formas transversales de operación a partir de posibles puntos de contacto que permitan hacer confluir elementos divergentes.

El PEPY, en su carácter de programa especial, tiene la posibilidad de establecer formas de operación novedosas que recuperen la visión regional en la planeación e instrumentación de Acciones Tempranas REDD+, para lo cual debe desarrollar una lógica regional y direccionada. Los conceptos de ATL y ADL aplicados de manera consecuente podrían generar un nuevo marco operativo de acción social.

A continuación el estudio hace una caracterización del capital físico, humano, social y productivo, tomando en consideración la importancia y el monto de los apoyos públicos recibidos en el AAT REDD+, seguida de un análisis de la evolución de la situación socioeconómica y su relación con el uso del suelo en la misma. En el mismo se integran los aspectos de gobernanza en sus distintos niveles con los factores que hacen al cambio de uso del suelo y en general a las causas de los procesos de deforestación y degradación forestal.

Con el objetivo de obtener resultados comparables para los tres estados de la Península de Yucatán, la metodología para la recolección de datos en campo fue establecida en forma común por los consultores encargados de la ejecución de la consultoría en cada uno de los estados. El acuerdo incluyó criterios para la selección de los ejidos a ser incorporados en la muestra y el tamaño de la misma.

El supuesto que interesa a la CONAFOR es verificar la relación entre el grado de apoyo y el efecto que los mismos hayan tenido en la modificación de la situación local como base para la instrumentación de acciones tempranas REDD+. En consecuencia, se estableció una escala de acuerdo con el grado de apoyos recibido por los ejidos localizados dentro del área que constituye el universo de estudio. Para ello se reconocieron por un lado los ejidos que no habían recibido apoyos por parte de la dependencia y por la otra los que sí la habían recibido. Dentro de estos últimos se reconocieron tres niveles de atención por parte de la CONAFOR (baja, mediana y alta). La división entre las cuatro categorías se realizó tabulando el nombre del ejido y el número de apoyos recibido por el mismo (el cual se anotó como cero en los que no recibieron apoyos). La primera tabulación consideró el número de apoyos por unidad (0, 1, 2, etc.), pero luego estas categorías se agruparon en los cuatro niveles de atención mencionados.

De la aplicación de este criterio resultó la selección de ocho ejidos representativos:

Ejido	Municipio	Atención
BUENAVISTA	Bacalar	Sin atención
PEDRO ANTONIO DE LOS SANTOS	Bacalar	Sin atención
ADOLFO DE LA HUERTA	José María Morelos	Baja
XHAZIL Y ANEXOS	Felipe Carrillo Puerto	Baja
BOTES	Othón P. Blanco	Media
DZULÁ	Felipe Carrillo Puerto	Media
BETANIA	Felipe Carrillo Puerto	Alta
CAOBA	Othón P. Blanco	Alta

Para el levantamiento de campo se establecieron formatos estándar acordados entre los tres consultores de la Península de Yucatán. La recolección de datos de campo se realiza según el caso en la forma de encuestas y de entrevistas pautadas a informantes calificados. Al respecto se diseñaron los siguientes tres instrumentos:

1. Ficha de prospección básica.
2. Caracterización de los mecanismos de gobernanza al nivel local. Constituye el instrumento principal para ser aplicado a dicho nivel. Se tomó como base

el instrumento denominado *Protocolo para la Evaluación de Asociaciones* desarrollado por Puga y Luna (2012).

3. Se previó asimismo el análisis de la situación al nivel sectorial o regional, ya que varios procesos de gobernanza exceden el nivel local o bien no se dan en un marco comunitario.

La aplicación de los formatos arrojó una serie de tablas que permitieron la evaluación del desempeño organizativo en tres ejes: desempeño práctico o funcional, desempeño organizativo y relación con el entorno. El análisis del desempeño global arroja resultados un tanto diferentes de los esperados. El ejido que arroja un mayor nivel de desempeño asociativo al nivel global es Buenavista, lo cual es congruente con el grado de interrelación con el exterior que muestra el mismo y la importancia de actividades comerciales. El menor es Adolfo de la Huerta, un pequeño ejido localizado fuera de rutas comerciales importantes pero con un proyecto de pago por servicios ambientales. El segundo ejido con menor desempeño global es el ejido Caoba. El mismo tiene una estructura interna diferenciada, es uno de los principales productores forestales y ha sido el ejido que recibió más apoyos de la CONAFOR en el estado. Esta misma posición se repite para los ejes de desempeño práctico o funcional (con un resultado particularmente bajo) y desempeño organizativo. Esta presunta incongruencia podría deberse a una mayor capacidad autocrítica por parte de los entrevistados. Los resultados son producto de la auto apreciación de las condiciones por parte de los actores integrantes de las organizaciones, lo cual puede producir un sesgo si la apreciación es voluntarista o bien si la misma es demasiado crítica con las condiciones de la organización. En el caso de Caoba podría existir una evaluación severa acerca de la relación entre procedimientos y resultados de la organización, llegando a la conclusión de que éstos son bajos debido a que no se corresponden con el esfuerzo realizado para obtenerlos. En el otro extremo se sitúa X-Hazil, un ejido con difíciles problemas de división interna, pero que se auto atribuye un alto índice en desempeño organizativo.

En vista de lo anterior se realizó en forma independiente del muestreo un análisis de caso de los ejidos seleccionados, basado en la manifestación local de los aspectos de gobernanza.

A continuidad se hace un análisis de la gobernanza al nivel regional en los principales sectores productivos de la AAT REDD+ y su relación con el cambio de uso del suelo. El mismo establece un marco general de situación dentro del cual podrán planificarse las correspondientes acciones.

Como corolario se presentan los aspectos a considerar para el diseño e instrumentación del modelo de intervención de la CONAFOR para la gestión territorial y del paisaje en ejidos y comunidades desde una perspectiva regional. Los aspectos que se proponen son los siguientes:

- 1.- Partir de las características de la tenencia de la tierra
- 2.- Reconocer los distintos niveles de gobernanza
- 3.- Relación gobernanza-organización económica
- 4.- Concebir la gobernanza desde abajo hacia arriba
- 5.- Incidencia política sobre los aspectos de gestión de bienes comunales

- 6.- Capacidad de conducción
- 7.- Pasar de una gobernanza discursiva hacia una gobernanza ejecutiva
- 8.- Superación de la acción discursiva por medio de la articulación
- 9.- El manejo sostenible depende del desarrollo de una administración sostenible
- 10.- La necesidad de una visión regional
- 11.- La necesidad de un agente promocional regional estable
- 12.- Un nuevo modelo de intervención
- 13.- La identidad indígena

Se considera que los indicadores más importantes para realizar su medición periódica son aquéllos en los cuales se registran los menores valores de desempeño. Asimismo, se establece una serie paralela de posibles indicadores, resultante de los aprendizajes obtenidos en la realización del presente trabajo.

El marco de acciones REDD+ representa un reto, ya que el aspecto territorial se debe abordar desde varias perspectivas sectoriales. Se trata de actuar sobre una matriz territorial por medio de entradas sectoriales articuladas. Pero el grado de estabilidad de las entradas económicas está relacionado con su integración dentro de un proceso de desarrollo económico viable. No se puede inventar una gobernanza sin objetivos ni resultados claros. Es obvio que si se pretende una incidencia territorial significativa se requieren niveles supra individuales de intervención, pero ello no significa seguir subsidiando formas de organización ineficientes y sin posibilidades de superación. Impulsar nuevas formas de asociatividad es el camino.

## **b) PRÓLOGO**

El concepto de gobernanza nació en los Estados Unidos como respuesta a la falta de participación de la población en distintas acciones públicas. Se analizó críticamente la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas sociales, viéndose que el proceso de establecimiento externo de objetivos y metas implicaba la no participación de la población local en las propuestas y generaba una respuesta negativa hacia las intervenciones del sector público. El concepto se ha profundizado y generalizado, y en la actualidad es parte fundamental de todo proyecto de desarrollo, y en especial de proyectos de desarrollo rural.

El concepto de gobernanza, como un aspecto relacionado con el carácter de las relaciones al nivel de la sociedad civil, no debe ser confundido con el de gobernabilidad, referido al buen ejercicio del gobierno y a la legitimación de sus acciones por parte de aquélla.

Sin embargo, una visión superficial o predeterminada de los aspectos de gobernanza puede llevar a que el concepto se desvíe simplemente hacia la validación de prácticas sociales que no modifican el *status quo*, sin impulsar un

proceso de cambio social que permita superar las limitaciones actuales del desarrollo y generar un mejoramiento sustancial del nivel y la calidad de la vida. Para ello la gobernanza debe concebirse a diferentes niveles y enmarcarse dentro de una política pública que sea un impulsor que permita detonar dicho proceso.

Uno de los objetivos del presente trabajo es analizar dicha problemática en sus diferentes vertientes y establecer una base para la instrumentación de acciones tempranas REDD+ en el estado de Quintana Roo.

### **c) INTRODUCCIÓN**

El Proyecto de Bosques y Cambio Climático, tiene como objetivo apoyar a las comunidades forestales en México para administrar de manera sustentable sus bosques, fortalecer su organización y aumentar sus ingresos provenientes de la venta de productos y servicios forestales. También contribuirá a la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+).

Inserto en los objetivos de su Programa Institucional, la CONAFOR, ejecutará durante el período 2012-2017 el Proyecto de Bosques y Cambio Climático, orientado a fortalecer sus acciones de fomento y manejo sustentable de los recursos forestales y desarrollar esquemas novedosos de manejo-conservación del recurso que contribuyan al desarrollo de acciones REDD+, así como al fortalecimiento institucional.

A partir del protocolo de Kioto, los países miembros de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) adquirieron la responsabilidad de frenar las causas que originan el cambio climático en el mundo. Derivado de esto, durante la 16ª Conferencia de los Partes (COP 16) en Cancún, se acordaron enfoques de políticas sobre el mecanismo para la Reducción de Emisiones por deforestación y Degradación con énfasis en el buen manejo forestal (REDD+), así como incentivos positivos, incluyendo directrices sobre actividades y salvaguardas que deben reconocerse e implementarse.

Dado que el 15% de las emisiones mundiales causantes del calentamiento global corresponden al sector forestal, y particularmente en México, al 10%, el gobierno mexicano presentó en Cancún, su documento “Visión de México sobre REDD+” en la cual formaliza el interés por instalar el mecanismo en el territorio nacional.

Para el gobierno mexicano, las implicaciones de instalar REDD+ están relacionadas con el combate a las causas subyacentes de la emisión de gases de efecto invernadero las cuales derivan de actividades de cambio de uso del suelo en territorios forestales, políticas divergentes y desorganización de las instituciones públicas.

En México, la tierra se encuentra repartida en ejidos y comunidades en un 75% de la superficie forestal total del país (SEMARNAT, 1996, INEGI, 2007). En estas zonas se registran los mayores niveles de marginación, y de pobreza

extrema, agravando la degradación del recurso forestal y pérdida de capital natural (deforestación y pérdida de calidad de los bosques). En este sentido, la visión de México en torno al tema REDD+ aspira a la alineación de políticas públicas del sector ambiental y agropecuario en un modelo de desarrollo rural sustentable que involucre la gobernanza local y la planeación territorial como insumos.

La estrategia del Gobierno Federal para instalar REDD+ basa su operación en áreas llamadas “Acciones Tempranas de REDD+ (AATREDD+)” las cuales se caracterizan por presentar altas tasas de deforestación, mecanismos de gobernanza local y voluntades políticas que proveen condiciones óptimas para establecer experiencias de desarrollo y manejo del territorio que impacten de forma contundente en las causas subyacentes de la deforestación y degradación de los bosques.

La Península de Yucatán es una zona extensa al sureste del México que se caracteriza por grandes extensiones de selva dividida políticamente en tres entidades federativas, sin embargo, poseen una identidad común cultural que las liga fuertemente al territorio.

En materia de cambio climático, específicamente al tema REDD+, desde hace tres años los Gobiernos Estatales de Yucatán, Campeche y Quintana Roo han manifestado su voluntad de emprender acciones conjuntas para enfrentar los retos del Cambio Climático, siendo hasta ahora la más significativa la firma de un Acuerdo General de Coordinación sobre el Cambio Climático a nivel Peninsular. Este acuerdo implica la formulación de la Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático de la Península de Yucatán.

La CONAFOR opera el programa especial Península de Yucatán con el objetivo general de atender la degradación de los bosques y selvas, revertir la tendencia del cambio de uso de suelo forestal y contribuir a mejorar las condiciones de vida de quienes habitan la región. Para este objetivo se pretende impulsar la articulación de las acciones de la Comisión Nacional Forestal con las de otras instituciones de la administración pública, que promuevan el Desarrollo Rural Sustentable.

Dentro de este marco se ha previsto la realización de tres consultorías –una para cada estado de la península de Yucatán- con el fin de analizar la situación actual de la gobernanza en el sector rural y establecer una línea de base que permita evaluar la efectividad de los programas aplicados por la CONAFOR.

#### **d) ANTECEDENTES**

##### ***EL PROGRAMA PEPY, SU RELACIÓN CON LA VISIÓN REDD+ Y SU INSTRUMENTACIÓN***

El Programa Especial para la conservación, restauración y el manejo sustentable de los recursos forestales de la Península de Yucatán (PEPY) se desarrolló a partir de 2011 e inició formalmente en el año 2012 como una

alternativa para dar respuesta a las particularidades complejas de la Península de Yucatán que exigían un tratamiento regional diferenciado. El programa contó con el impulso y la coordinación entre la CONABIO y la CONAFOR, lo cual introdujo un marco institucional diferente al que había operado tradicionalmente la CONAFOR en sus programas de apoyo (PRODEFOR, PROÁRBOL, PRONAFOR), todos de alcance nacional y con normas únicas poco flexibles para aplicarse regionalmente en un país megadiverso tanto en términos ambientales como culturales.

El PEPY introdujo un planteamiento de acción de tipo escalar y transversal, con participación conjunta de la CONAFOR y la CONABIO. La CONABIO desarrolla la función de Agente Técnico (AT) del programa. Además, el mismo prevé la integración de Agentes Técnicos Locales (ATL) y Agencias de Desarrollo Local (ADL). Ello lo diferencia, al menos conceptualmente, de la forma tradicional de operación de los programas de CONAFOR, establecidos a partir de una relación directa entre la dependencia estatal y beneficiarios puntuales, apoyados por entes de asistencia técnica a los que se supone operando en el libre mercado y que por lo tanto son estructuralmente ajenos a la relación.

El PEPY surgió en estrecha relación con el desarrollo en México del concepto de REDD+ (Reducción de Emisiones producto de la Deforestación y Degradación Forestal), signado por nuestro país como compromiso internacional. Esto marca, como una de las líneas centrales del programa, la ubicación de los factores de deforestación y degradación forestal y la acción sobre los mismos para detener la dinámica de cambio de uso de suelo (en su mayor parte de origen externo al sector forestal) y los propios procesos de degradación (en gran parte internos al sector).

La Visión REDD+ en México está caracterizada por la confluencia e interacción de dos aspectos, a los cuales conceptualmente se considera complementarios:

- a) La reducción de emisiones producto del, proceso de deforestación y degradación forestal, y
- b) El proceso de desarrollo rural sustentable (DRS), de donde deriva el “más” o “plus” indicado con una “+” en la definición del concepto.

En este último aspecto, la Visión REDD+ en México retoma el proceso de participación social en el sector forestal que tuvo lugar en los últimos treinta años en nuestro país. En Quintana Roo ello fue expresado por el Acuerdo México Alemania bajo el concepto de que la selva debe representar una alternativa productiva y un atractivo económico para sus propietarios y poseedores, sin el cual éstos la destruirán.

Sin embargo, la incorporación del concepto de desarrollo rural sustentable implica la incorporación de aspectos ajenos al sector forestal, ya que los factores principales que hacen al uso del suelo en la región, así como los principales factores económicos, radican principalmente en el sector agropecuario. En este aspecto, la aplicación de una visión comprensiva al nivel territorial tuvo mayor desarrollo en el estado de Campeche que en el estado de Quintana Roo, en la época en que se estableció la Reserva de la

Biósfera de Calakmul. El proceso territorial desarrollado en dicha época tuvo una base a la cual hoy consideraríamos parte operativa de la Visión REDD+.

El Programa PEPY en su primera convocatoria inició con una visión estrechamente ligada a la Visión REDD+, ya que el mismo previó "atender la problemática de disminución de las superficies forestales, frenar el proceso de deterioro de la vegetación forestal y revertir la tendencia del cambio de uso de suelo forestal y la consecuente pérdida de vegetación forestal en la región de la Península de Yucatán; impulsando la articulación de las acciones de la CONAFOR con las de otras instituciones, incluyendo dependencias de la administración pública, que promuevan el Desarrollo Rural Sustentable". El programa sufrió modificaciones sucesivas en las siguientes convocatorias, registrándose la incorporación paulatina de conceptos ligados al sector agropecuario (módulos agroforestales en la convocatoria pasada y sistemas silvopastoriles en la presente) así como la de aspectos específicos para dar respuesta a la situación particular de la Península de Yucatán, como acciones en cenotes y aguadas. Asimismo, PEPY registra un importante avance en la medida en que permite la participación de nuevos tipos de actores sociales, superando la tradicional participación exclusiva de ejidos prevista en las reglas de operación de los programas "normales" de la CONAFOR. Tales son sociedades, asociaciones, organizaciones, personas físicas y grupos participativos de interés común, propietarios de predios rurales y personas sin derechos agrarios. PEPY reconoce como formas participativas las "asambleas de ejidatarios o comuneros así como cualquier espacio de participación social", lo cual representa un avance significativo en la comprensión de los procesos de acción social.

Sin embargo, hasta el momento PEPY no ha logrado desarrollar una forma de operación propia. En la práctica opera como una ventanilla extra de los programas "normales" de la CONAFOR. PEPY sigue aplicando, con modificaciones mínimas, las reglas de operación y lineamientos de dichos programas, con pequeñas modificaciones. PEPY opera bajo el sistema tradicional de una ventanilla anual única abierta un corto tiempo, con un esquema rígido de conceptos de apoyo ("menú") sujetos a un proceso de selección anual, un esquema de libre participación de solicitantes que compiten entre sí, un esquema de exclusión estructural de los asesores técnicos y un esquema de apoyos puntuales a corto plazo que se renuevan anualmente a través de la repetición de un proceso de selección anual. No ha logrado atacar, pues, el problema central de la falta de continuidad en los procesos organizativos y técnicos y la necesaria estabilidad para detonar los cambios estructurales necesarios para el desarrollo de los aspectos de gestión. A nivel territorial, tiene la gran limitación de que no ha surgido un "PEPY agropecuario" en la SAGARPA que funja como contraparte para la planeación integrada de las acciones de desarrollo regional sustentable.

El PEPY surgió con una activa participación de CONABIO, lo cual introdujo una dinámica institucional diferente a la usual debido al carácter particular de esta institución, que en ciertos aspectos opera con una dinámica "tipo ONG" (o "tipo

acuerdo internacional”) diversa a la usual en las dependencias públicas. Parte de los aportes importantes de CONABIO es el de contar con una “masa crítica” intelectual que no está estrechamente ligada a la aplicación de procesos de tipo mecánico. Sin embargo, la participación de CONABIO no llegó a tomar autonomía con respecto a las rígidas normas de operación de la CONAFOR a las cuales quedó supeditada su participación. En consecuencia existen dos lógicas operativas contradictorias (la de CONAFOR y la de CONABIO) y la participación de CONABIO se reduce a la de una especie de mega promotor comunitario cuya función se centra en verificar el conocimiento por parte de los campesinos de las reglas de operación. En PEPY no se han logrado modificar los elementos centrales del PRONAFOR (y los programas que lo antecedieron) que lo hacen poco adecuado para acciones a largo plazo con visión regional. En lugar de formar masa crítica regional se convalida un esquema de operación disperso y difuso en términos de conducción.

A pesar de estas limitaciones, PEPY muestra una potencialidad específica para convertirse en un factor detonante de la aplicación de la Visión REDD+ en la región, lo cual dependerá de su forma de institucionalización en los años futuros y el nivel de aplicación que se logre dar a varios elementos operativos novedosos. La propia participación de CONABIO como agente técnico del programa es un elemento dinamizador insoslayable como inductor de nuevas prácticas institucionales. El surgimiento de asociaciones intermunicipales ha estado ligado en gran parte a la acción de CONABIO.

El segundo elemento con efecto potenciador del PEPY es su estrecha relación con el mecanismo de acción ligado a la Visión REDD+. En la Península de Yucatán se ha definido un área que incluye una serie de municipios (quince en Yucatán, cuatro en Campeche y cuatro en Quintana Roo) para la aplicación de las denominadas Acciones Tempranas REDD+. Se definen las acciones tempranas como acciones ya iniciadas que van en la dirección establecida por la Visión REDD+, y que por lo tanto contribuyen a la reducción de emisiones producto de la deforestación y degradación forestal y al desarrollo rural sustentable.

CONABIO tiene asimismo un importante papel en la instrumentación del proyecto Sistemas Productivos Sostenibles y Biodiversidad. El mismo se financia con fondos GEF, es operado a través del Banco Mundial y está destinado a organizaciones de segundo nivel con apoyos a tres años, las cuales han sido seleccionadas en forma direccionada de acuerdo con su potencialidad regional. La focalización hacia organizaciones de segundo nivel surge de una visión crítica por parte del Banco Mundial acerca de la poca efectividad que han tenido apoyos entregados en forma directa a organizaciones de primer nivel. Las organizaciones seleccionadas están encargadas de diseñar su proyecto con el apoyo técnico de la CONABIO. Esta forma de instrumentación permite tener un efecto regional, otorgar apoyos con una visión de mediano plazo, apoyar un ente que integra la participación social y la asistencia técnica y contar con un importante acompañamiento y apoyo sistemático por parte de la CONABIO. Este proyecto podría tener un carácter

piloto y generar un efecto demostrativo como posible forma de operación para el PEPY, sobre todo tomando en cuenta aspectos de gobernanza local. Se trata de aprovechar la posibilidad de contar con una institución con una forma operativa diferente, que permitiría generar formas proactivas de superación de formas de operación rígidas.

### **LOS ASPECTOS DE GOBERNANZA Y SU INSTRUMENTACIÓN**

Una preocupación central del PEPY ha sido el aspecto de gobernanza. Sin embargo el esquema operativo ligado al mecanismo de reglas de operación, convocatorias rígidas y apoyos a corto plazo impide –o al menos dificulta seriamente- desarrollar este aspecto.

La gobernanza local es un aspecto central para la instrumentación de un mecanismo de aplicación de esquemas tipo REDD+, debido a que éstos están estrechamente ligados con la toma de decisiones al nivel regional y local, a distintos niveles organizativos, que inciden sobre los factores que hacen a la deforestación y degradación forestal. Sin embargo debe desarrollarse un esquema comprensivo que permita retomar las iniciativas locales “de abajo hacia arriba” como elemento para la formulación de la política pública y la definición de los aspectos de su instrumentación.

Rafael González Franco de la Peza *et all.* hacen un exhaustivo análisis del concepto de gobernanza y lo aplican al desarrollo de instrumentos para operar la Visión REDD+ de México al nivel local.

El concepto de gobernanza ha registrado un cambio en los últimos veinte años, pasando de una visión de “buen gobierno”, es decir, “el ejercicio del poder para gestionar los asuntos de la nación”, pasando de gobernar “para” a la de gobernar “con” la sociedad. Se trata de un cambio entre el concepto tradicional de democracia representativa heredada de la época del iluminismo francés a una visión de tipo participativo. En la práctica se trata de la sistematización del concepto weberiano de “sociedad civil” como el entramado de organizaciones y acciones sociales articuladas con, pero no dentro del aparato del estado.

Luis Aguilar, uno de los más agudos politólogos mexicanos, menciona que en las condiciones actuales los problemas y desafíos de una sociedad altamente compleja “se requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades gubernamentales y las de cualquier actor económico y social” tomado en forma independiente, por lo cual se requiere del desarrollo de “formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales”. Se trata de un “proceso de dirección de la sociedad que no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores”. La construcción de política pública, en esta visión, depende tanto del sector público como de la interacción social dentro de un proceso de gobernanza basado en la redistribución de poder y el fortalecimiento de la sociedad civil. Para que esta noción de gobernanza se concrete “es necesaria su institucionalización con acuerdos y

andamiajes normativos que regulen la interacción, generando los incentivos positivos necesarios.... No se renuncia a la acción del gobierno ni se confunden sus responsabilidades y atribuciones con las de la sociedad”.

El concepto de gobernanza “moderna”, en su nueva acepción, según Luis Aguilar no puede alcanzarse mediante la visión tradicional de mando y control, pero tampoco mediante el concepto exclusivo de la “mano invisible” del mercado. Esto es importante, porque no se trata de volver a Adam Smith en forma globalizada, como postulan determinadas posiciones políticas contemporáneas.

Rafael González Franco de la Peza *et all.* discuten las condicionantes para aplicar un concepto moderno de gobernanza en las situaciones características de México.

El esquema REDD+ parte de un esfuerzo internacional, con un anclaje nacional y una concreción local (en la propuesta de estos autores se menciona que ésta incluso puede ser por predio, concepto que en lo particular consideramos que no lleva a una concreción basada en el ataque a los motores de deforestación).

Para el anclaje de la Visión REDD+ mexicana se tropieza con varias dificultades: en el aspecto de política pública no hay políticas ni arreglos institucionales que lleven a una instrumentación adecuada. Desde el punto de vista técnico no hay niveles de referencia que permitan evaluar la aplicación a la escala adecuada de las acciones REDD+. Se postula que en la actualidad los dueños de bosques y las entidades que los apoyan están empezando a ejecutar acciones tempranas que significan la aplicación de la Visión REDD+. Sin embargo se debe dar solución a los siguientes aspectos:

- a) Elementos que dan certidumbre.
- b) El anclaje de toda la estrategia en el aspecto de Desarrollo Rural Sustentable como factor central. Esto significa que la estrategia de gobernanza deberá basarse en la detección y promoción de los elementos de conducción local.

El primer elemento está ligado a las formas locales de gobernanza y su institucionalización, que no siempre parten de una lógica territorial ni de una organización de tipo comunitario. En el sector forestal se tropieza en la práctica política con una visión demasiado ideologizada de la comunidad que impide ver con claridad los grupos reales de interés (stakeholders) responsables de la dinámica social.

En el segundo elemento en la ENAREDD+ hay un sesgo hacia lo forestal. De allí que se definan como aspectos problemáticos centrales el manejo forestal sustentable, la conservación y la restauración, aspectos que para la mayoría de la población campesina resultan secundarios. Atacar las causas de deforestación y degradación no parte de la problemática forestal, ya que las causas son agropecuarias y no forestales. Hay aquí una visión pragmática del sector agropecuario que genera una política de apoyos dirigida a los actores de

manera individual, muchas veces subestimando aspectos de organización y gobernanza sectorial.

### **LA DEFINICIÓN DE ACTORES EN UN MARCO DE ACCIONES REDD+**

Desde una visión REDD+ el punto central de la interacción público-privada, o si se quiere gubernamental-social en los términos planteados por Luis Aguilar, parte de la siguiente pregunta conductora: *¿quién decide los cambios de uso del suelo y a qué nivel?*

El primer elemento a definir es la localización de los actores correspondientes. Los mismos responden a distintas lógicas sectoriales, diferentes estrategias de subsistencia y capitalización y diversos niveles y formas de gobernanza. Esto implica que para generar una dinámica tipo REDD+ deben reconocerse esquemas de gobernanza dentro de cada sector y analizar la articulación territorial de los mismos. El análisis de la gobernanza debe partir, pues, de un adecuado mapeo de actores y diagnóstico de los mismos.

El esquema de decisión comunitaria se aplica a las Áreas Forestales Permanentes y es específico y casi único para el sector forestal. Dichas áreas están integradas por tierras de uso común bajo una forma de gestión también común, si bien ésta puede variar grandemente según el caso, pudiendo variar desde la integralidad hasta la dispersión en grupos o incluso individual, lo cual genera diferentes formas de gobernanza local.

En los demás sectores la organización social, y los tipos de gobernanza ligados a la misma, van desde las prácticas individuales de tipo anárquico (agricultura de subsistencia sin una base territorial definida) hasta diversas formas asociativas para encarar en conjunto actividades productivas y acceder en forma conjunta al mercado.

La propuesta de Rafael González Franco de la Peza *et all.* tiene como base conceptual las acciones con los dueños y poseedores de bosques y selvas, vecindados y otros actores locales. Esto sesga la localización de los actores determinantes dentro de un proceso de cambio de uso del suelo. Los “dueños y poseedores de bosques y selvas” por una parte son los gestores de sus áreas forestales, pero por la otra son campesinos agricultores y ganaderos que operan fuera de las mismas con otra lógica, en la cual son los agentes centrales de la deforestación. El concepto central incluye “otros actores”. He aquí el nudo. Estos “otros actores” no están definidos, pero resultan centrales en un análisis de gobernanza local.

Los mismos autores plantean, para “subir” en términos de gobernanza desde lo local hasta un nivel más regional, los acuerdos intra e inter núcleos agrarios. Planteado así es difícil. Cada sector productivo tiene su propia lógica económica, técnica y territorial, y el uso del territorio va a surgir de la

articulación de estas lógicas dentro de una matriz territorial. Ello implica fortalecer las formas de gobernanza ligadas al uso del suelo dentro de cada sector productivo, las cuales en un proceso de desarrollo rural sustentable estabilizan y consolidan el uso del territorio al nivel regional.

El segundo concepto desarrollado por los actores es la exploración y ejecución de opciones productivas y de conservación. Ésta es sin duda la salida, pero la misma depende de una buena definición de actores determinantes sobre el uso del suelo y de una buena selección de acciones.

Los principales factores internos de deforestación en la región son:

- a) El “reparto” individual de tierras forestales de uso común. El criterio es estrictamente agrario. El mismo no está ligado a un uso del suelo determinado, y no existen incidencias externas que permitan conducir el proceso dentro de una visión REDD+.
- b) Proyectos individuales de subsistencia y crecimiento. Los mismos usualmente se basan en el uso agropecuario extensivo. Sin embargo existen ejemplos exitosos de intensificación que liberarían la presión sobre las áreas forestales residuales (prácticas de seguridad alimentaria).

Los principales factores externos que incentivan el desmonte son los siguientes:

- a) Proyectos productivos de tipo comercial. Existe una visión productiva y organizativa (por ejemplo, el esquema sistema-producto tiene elementos de gobernanza local) pero la misma no tiene una base territorial definida. Una acción para introducir una visión territorial (al nivel de parcela, o de finca utilizando el término centroamericano) modificaría radicalmente la acción.
- b) Incentivos externos (“perversos”). El factor principal en este sentido son los incentivos al sector ganadero. PROGAN evalúa sus acciones en términos no territoriales. Los indicadores se basan en la unidad animal y no en la hectárea.

El tercer concepto planteado por los autores son las acciones de restauración de suelos y cobertura. Ello puede ser también una salida, pero con actores diferentes a los forestales y con formas de gobernanza diferentes a las comunitarias. Plantear como alternativa la conservación y restauración en abstracto no tiene sentido para los actores involucrados en la toma de decisiones sobre uso del suelo. Sin embargo, la intensificación y estabilización de las prácticas agropecuarias, ligadas no tanto a la restauración sino al manejo de suelos (abonos verdes, etc.) represente un punto de incidencia muy importante.

El concepto de “cobertura” dentro de la visión REDD+ representa un aspecto central que no ha sido sistemáticamente tomado en cuenta. La cobertura es una variable de evaluación relativamente sencilla. Por otro lado, en Quintana Roo la práctica tradicional de los ejidos ha sido asignar en posesión tierras forestales a los ejidatarios en forma individual, los cuales proceden a desmontarlas en forma paulatina para usos agropecuarios. Esta dinámica no

tiene nada que ver con el manejo de las áreas forestales permanentes, pero es el nudo gordiano de la deforestación. La planeación al interior de la parcela (lo que en Centroamérica se denomina ordenamiento de finca) representa un elemento de interacción para conservar la cobertura forestal a través de esquemas de pago por prestación de servicios ambientales.

En resumen, en términos de gobernanza local deberían reconocerse dos situaciones diferentes:

- a) Con los predios, la defensa de las Áreas Forestales Permanentes y el establecimiento de acuerdos de posesión sobre los denominados en la región “trabajaderos” <sup>(1)</sup>. Se trata de dos aspectos: definir la cancha de lo forestal y establecer acuerdos agrarios.
- b) A un nivel inferior, la defensa de la cobertura forestal y la estabilización del uso del suelo por parte de los ejidatarios individuales. Esta base puede mostrar diversos grados de dispersión, desde la acción individual hasta formas asociativas ligadas a la producción, transformación y venta de los productos agropecuarios. Deben analizarse y tomarse como base para posibles procesos de transferencia ejemplos piloto locales exitosos.

### **LA DEFINICIÓN DEL TERRITORIO**

La debilidad básica de la estrategia REDD+, tal cual se ha concebido hasta la fecha, está en la definición de territorio. La lógica territorial es ajena a la de los actores. Se aplica la parte de REDD+ correspondiente a la reducción de emisiones pero no la de desarrollo rural sustentable. Esto no permitirá superar la etapa de una especie de laboratorio rural con campesinos incluidos.

La visión territorial es geográfica y no de desarrollo rural sustentable. Un ejemplo claro son los ordenamientos territoriales comunitarios (OTC). Los criterios para su realización son un ejemplo de mala definición de actores que llevan a la generación de productos costosos y de poca aplicación. Los OTC han convalidado lo obvio, que son la localización de las áreas forestales permanentes, y aún esta decisión en muchos casos se ha dado con apoyos parciales debido a ciertas presiones por invadirlas.

El concepto de área forestal permanente (AFP) surgió en Quintana Roo como una de las primeras aportaciones del Plan Piloto Forestal. La misma se define como un área delimitada. Tiene por lo tanto una extensión territorial definida, a diferencia de los conceptos territorialmente indefinidos de “terrenos forestales” (LGDFS) o “tierras forestales” (Ley Agraria). La Ley Forestal del Estado de

---

<sup>1</sup> La comprensión de la situación legal y real de estos “trabajaderos” es fundamental. La Ley Agraria no permite el parcelamiento formal de tierras forestales. Sin embargo, deja libertad a los ejidos para determinar las formas de reparto interno de la tierra (parcelamiento económico o de hecho). Prácticamente las tres cuartas partes de las tierras forestales en Quintana Roo está en esta situación (o sea fuera de las áreas forestales permanentes), pero no existe ninguna política pública para su conservación, salvo la aplicación de multas por parte de PROFEPA por desmontes realizados sin autorización de cambio de uso del suelo, lo cual en las condiciones de la región representa una acción punitiva de tipo surrealista que ha generado grandes conflictos.

Quintana Roo la define de la siguiente manera: “Área delimitada destinada por sus propietarios o poseedores al uso del suelo forestal con carácter permanente, con exclusión de actividades agropecuarias, y manejada bajo el principio del rendimiento sostenido” (Art. 4 IV). Este concepto no ha recibido el seguimiento institucional que merece. Los programas de manejo forestal contemplan un cuadro de distribución de superficies de carácter territorialmente indefinido y se aplican a las superficies bajo manejo (es decir las propuestas en el propio programa) pero no prevén la delimitación precisa y el deslinde físico de las áreas forestales permanentes como forma territorialmente definida de uso del suelo. Si bien en general el concepto se ha aplicado en forma bastante sistemática en Quintana Roo, lo que ha llevado a un uso del suelo significativamente más estable que en otras áreas forestales tropicales, su carácter permanente ha sido en muchos casos relativo, registrándose ocupaciones agropecuarias de parte de las mismas.

Fuera de las AFP no hay ningún compromiso serio. El ordenamiento no tiene aplicación práctica porque cada campesino decide el uso del suelo dentro de su parcela. El ordenamiento se da al interior de la parcela, pero no existen apoyos ni un esquema acompañamiento permanente para inducir el ordenamiento al interior de la misma. La principal demanda de los ejidatarios es que el ordenamiento territorial comunitario les sirva para realizar un catastro interno y mapeo de sus parcelas, algo que está muy alejado de los términos de referencia.

En la realidad, la vía para inducir un ordenamiento con efectos prácticos se da por la suma de acciones individuales y no por acuerdos colectivos superestructurales. No existen acciones promocionales para promover acciones colectivas a partir de la base (p. ej. acuerdos entre campesinos parcelarios). Los factores determinantes son compromisos sectoriales, a veces agregados (caña) y a veces desagregados (milpa). El factor de gobernanza en el mejor de los casos son grupos productivos, y en el peor el individuo en su territorio (posesión). Frente a esta situación no hay una visión mini de ordenamiento territorial.

En estas condiciones, el resultado de los OTC se limita a un hermoso ejercicio cartográfico sin aplicación práctica. El resultado “gris” de los ordenamientos territoriales es la modificación del reglamento interno. Ésta representa un instrumento importante para generar discusiones y acuerdos sobre diversos aspectos de concertación (alcance de derechos y obligaciones, etc.) pero esta acción usualmente no tiene nada que ver con el ejercicio geográfico que se presenta como resultado principal.

La misma indefinición se verifica en la visión del territorio al nivel regional. La plataforma de acción parte de territorios geográficamente acotados (cuencas hidrográficas, ecoregiones, corredores biológicos). Ello no permite una interacción con los actores ni trabajar sobre elementos de gobernanza al nivel regional. Falta una visión clara de estrategias sectoriales integradas dentro de una matriz territorial. La definición y la visión territorial deberían basarse en el reconocimiento de cuencas económicas insertas en dicha matriz. La cuenca

económica tiene racionalidad en términos económicos, sociales y geográficos, y genera una visión del territorio asociada a la generación de formas de gobernanza detonantes de un proceso de desarrollo. Ello tiene una implicación en términos de definición de la gobernanza regional. En lugar de una suma de acuerdos comunitarios sin efectos prácticos (porque se sitúan fuera de una lógica económica) se trata de reconocer e impulsar una gobernanza sectorial en una matriz territorial. El territorio así concebido es definido como cuencas económicas articuladas ambientalmente.

Un ejemplo de posible manejo REDD+ al nivel de un área económica es la cuenca cañera del Río Hondo. La determinación y estabilización de la frontera cañera determina un paisaje definido. Los actores son los cañeros y sus parcelas. Hay una fuerte incidencia de esta actividad en el uso del suelo, pero asimismo una fuerte incidencia en conectores biológicos (áreas montañosas y lomadas donde no es factible la siembra de caña). Al nivel local hay actores dispersos que actúan individualmente dentro de una lógica económica con una expresión espacial, dos actores con una operación centralizada pero con incidencia en la política del ingenio (las asociaciones gremiales ULPCA y sector cañero de la CNC) y un actor determinante que es el ingenio con políticas favorables o no a una lógica REDD+. Tres elementos están introduciendo una distorsión en el paisaje que se había venido generando tradicionalmente: a) la práctica del ingenio de comprar tierras y excluir a los campesinos (“muerte” del viejo Decreto Cañero), b) la introducción de nuevas variedades que pueden desarrollarse en laderas (ampliación de la frontera cañera en terrenos forestales antes no adecuados) y c) ampliación del área cañera a nuevas tierras (deforestación ilegal). No hay una visión de estabilización o mejoramiento de los rindes dentro de un territorio definido y no hay una visión de integración social. Se genera un proceso potencialmente anárquico y el sector público no está incidiendo sobre los actores determinantes (por una parte las asociaciones cañeras y por la otra el Ingenio). Las acciones para responder a este tipo de problemas no son abordables al nivel de asambleas ejidales.

Frente a este aspecto debe reconocerse que hay fuertes diferencias institucionales para abordar el problema. CONAFOR ha centralizado su acción en los ejidos y comunidades, subestimando otro tipo de actores. SAGARPA, por el contrario, va en forma directa al productor individual soslayando el nivel organizativo sectorial, salvo en los esquemas derivados del concepto de sistema producto. Ello genera asimismo distintas visiones acerca de los aspectos de gobernanza local y regional.

Un problema específico al nivel micro es que en la política de desarrollo rural (tanto agropecuaria como forestal) NO HAY UNA VISIÓN DE COMPENSACIÓN TERRITORIAL AMBIENTAL al nivel de la parcela. Como ejemplo: para PROGAN un hato de diez vacas estabuladas alimentadas con pastos de corte en un área de dos hectáreas se evalúa de la misma manera que el mismo hato ocupando un potrero extensivo y semi enmontado de cien hectáreas. En la misma lógica, la “compensación” forestal se mide en términos

de número de árboles plantados por unidad animal y no en hectáreas reforestadas. Se establece una relación lineal entre unidad animal para bovinos y un número proporcional de colmenas para la apicultura. Es decir, se ponen en una misma canasta una actividad que es uno de los principales factores de deforestación con una actividad que representa un factor muy importante de detención de la dinámica de desmonte, con elementos de gobernanza enteramente diferentes. La apicultura representa uno de los mejores ejemplos de organización cooperativa en el estado, mientras que la ganadería ha generado formas de gobernanza indefinidas y politizadas.

La visualización de la parcela como territorio y la aplicación de un concepto de compensación territorial, concertado entre CONAFOR y SAGARPA a través de los mecanismos previstos para la aplicación del marco REDD+, representaría un avance importantísimo, y dentro del mismo un PEPY reformulado podría significar un instrumento de aplicación fundamental. Esto está ligado al desarrollo de esquemas de gobernanza sectorial de nuevo tipo que permitirían una articulación territorial que lleve a la estabilización de la dinámica de cambio de uso del suelo. Al mismo tiempo, el definir a la integralidad como compensaciones territoriales permitiría simplificar considerablemente el esquema de acciones REDD+.

Llama la atención que en los Principios y Criterios REDD+, formulados con un esquema de estándares similar al del Forest Stewardship Council, no esté el concepto de compensación territorial ambiental. El mismo no sólo debería ser parte principal de estos estándares sino que incluso debería dársele estatus legal.

### **ELEMENTOS DE CONDUCCIÓN DEL PROCESO**

Un aporte central del trabajo de Rafael González Franco de la Peza *et al.* es reconocer el papel del agente catalizador. Sin embargo, de este reconocimiento no se deriva su inclusión como parte estructural del proceso (de hecho, en el trabajo mencionado ni siquiera se menciona el nombre del mismo). Esto es reflejo de una exclusión estructural que está presente en todos los programas de la CONAFOR (y también, dicho sea de paso, en los de SAGARPA). La acción se determina por una relación bipolar entre el sector público y el beneficiario directo y la participación del agente catalizador se considera un factor externo. Se presupone una acción autónoma del beneficiario directo, quien es asesorado por un agente técnico estructuralmente ajeno al proceso y libremente elegible dentro de un “menú” de agentes inscriptos en un listado genérico.

Ello introduce un grave error en la concepción de los procesos de gobernanza. El desarrollo rural sustentable (como muy bien lo reconocen los autores mencionados) depende de la visión y calidad del agente catalizador. Excluir al mismo del marco de gobernanza significa desconocer su posible papel como elemento de conducción y la necesidad de lograr una relación sostenible entre

el sector público y dicho agente como órgano operativo para la implementación de la política pública.

El desarrollo rural en México carece de agentes operativos que realicen en forma sostenida tareas de promoción y extensión. Gran parte de las iniciativas locales en términos técnicos y de gestión van a la deriva. No se genera un proceso sistemático de conducción.

Como ya se mencionó, Luis Aguilar considera la gobernanza como un “proceso de dirección de la sociedad que no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores”. Es decir, la gobernanza debe considerarse como un proceso con elementos direccionales.

El método actual de asignación de recursos en este sentido no genera gobernanza al nivel regional. Se carece de una visión integradora de agentes de desarrollo ligados en forma estructural al proceso de desarrollo rural. En lugar de concentrar apoyos a líneas de acción definidas con entes operativos definidos se presenta esquema de libre presentación de mini proyectos sujetos a un proceso de elección y cambio recurrentes, en el marco de una serie de opciones de apoyo estructuradas (“menú”) con plazos fatales y de corta duración. Ello genera un gran desperdicio de recursos. En este marco, posibles agentes catalizadores juegan al compás de dichas reglas, pierden su papel promocional y se convierten en clientes permanentes de apoyos públicos a corto plazo. En diversos casos, en lugar de adaptar la acción pública al problema éste tiene que adaptarse a la acción pública.

Un ejemplo: la realización de inventarios forestales y presentación de programas de manejo debería constituir una acción sostenida que lleve a la formación de grupos especializados. Sin embargo, si un ente técnico obtiene la asignación de varios programas de manejo deberá realizarlos en forma paralela y no en forma sucesiva. Se supone que existen recursos ilimitados para su realización, cuando ello no es así. El mecanismo bipolar entre el sector público y el beneficiario excluye en forma estructural tomar en cuenta las capacidades y tiempos de ejecución requeridos por el agente técnico. En estas condiciones, la presión a corto plazo y la impredecibilidad de acciones a largo plazo atenta contra la calidad de los productos.

La falta de un elemento promocional con incidencia organizativa y capacidad de conducción al nivel regional, sumada al mecanismo semi aleatorio de asignación dispersa de fondos a corto plazo, genera un problema de “interfase clientelar”.

Existen en la región importantes ejemplos del papel detonante de un agente catalizador adecuado. En Quintana Roo, la acción del Acuerdo México-Alemania primero, y del Acuerdo México-Gran Bretaña después, introdujo elementos de conducción dentro de un marco de concertación permanente con actores determinantes del sector público. Las líneas de política pública se tomaban en forma concertada y el acuerdo fungía como agente operativo con capacidad de conducción y una visión de largo plazo, detonando un proceso de gobernanza regional que abarcó tanto las comunidades forestales como el

sector industrial. En Campeche se desarrolló una práctica similar en la época de creación de la Reserva de la Biosfera de Calakmul, con la participación de instancias federales (Ecología Productiva), agentes catalizadores locales (un grupo operativo que desarrolló diversas líneas de acción promoviendo un proceso de organización social regional) y la participación de ONGs en aspectos específicos, todo bajo el paraguas político del gobierno del estado y la Federación.

En ambos casos se previó que el proceso socioeconómico no podría ser de carácter lineal, por lo cual se previeron acciones preventivas frente a posibles contramarchas. Se trató de un esquema de gobernanza en situaciones de poder compartido. El proceso se desarrolló dentro de un marco en el cual existían actores que actuaban a favor y en contra del mismo (tanto dentro del sector público como del privado), por lo cual la inserción de aquél dentro de un marco definido de implementación de una política pública resultaba insoslayable, así como resultaba inevitable la realización simultánea de acciones propositivas y acciones de contención.

La calidad del agente catalizador resulta un elemento central del proceso, y ello no puede estar sujeto a un proceso semipermanente de cambio y selección de actores con criterios burocráticos. Todo proceso de desarrollo rural sustentable, y máxime si éste toma en cuenta aspectos ambientales, debe tener continuidad.

De la calidad del agente catalizador dependerá en gran medida la creación de situaciones detonantes del desarrollo. La función de dicho agente es (aplicando en forma liberal un concepto de la física nuclear) la creación de una MASA CRÍTICA intelectual. El agente catalizador no puede limitarse a una visión localista y limitada, sino que debe tener una comprensión amplia de la problemática general del desarrollo rural sustentable y de su articulación con una visión REDD+ y actuar en forma proactiva. Debe contar al mismo tiempo con amplitud conceptual y capacidad operativa. En palabras del gran urbanista catalán Jordi Borja, este agente debe “pensar globalmente y actuar localmente”.

En estas condiciones, la selección del agente catalizador no debería limitarse a un proceso de libre elección, listados y certificaciones de capacidades externas y de carácter genérico, sino que el proceso debe ser de carácter direccionado y tomar en cuenta la capacidad de interlocución política del agente. Se trata precisamente de contar con una contraparte del sector público que genere gobernanza al nivel regional dentro de un esquema territorial multifactorial. Entre las organizaciones de base y este elemento tiene que haber una articulación estructural, y en este sentido debería cumplir el papel de intelectual orgánico en el sentido gramsciano. Pero eso no lo pueden pagar los campesinos.

El papel proactivo del elemento catalizador muchas veces reside en un número limitado de personas con gran capacidad conceptual y operativa. De no contar con este elemento es probable que la acción catalizadora no se llegue a

ejercer y se caiga en empates estructurales que no permitan generar un efecto detonante. Éste es justamente el papel de las experiencias piloto. Debe considerarse que esta función catalizadora no es directamente replicable, ya que en nuevas circunstancias regionales deberá contarse con un elemento diferente dotado de capacidades similares pero con respuestas diferenciadas.

Este procedimiento ha demostrado ser mucho más económico y eficiente que la generación un gran aparato de selección y seguimiento burocrático anual basado en una pléyade de pequeños bufetes que operan con una perspectiva de corto plazo que muchas veces determina limitaciones conceptuales y operativas, lo cual perpetúa una situación de empate estructural. Este enfoque direccionado y centrado en la capacidad de conducción de un proceso regional con visión estratégica, con la necesaria articulación entre el sector público, los beneficiarios sociales y el agente catalizador es el reaseguro contra la generalización rutinaria de acciones y la generación de un proceso de gobernanza en el sentido desarrollado por Luis Aguilar.

A diferencia de los programas normales de la CONAFOR, el PEPY prevé la instrumentación de un esquema de gobernanza basado en la existencia de órganos del tipo de los mencionados. El programa prevé la existencia de Agencias Técnicas Locales (ATL)<sup>(2)</sup> y Agencias de Desarrollo Local (ADL)<sup>3</sup>, además de los tradicionales prestadores de servicios técnicos (asesores técnicos en la terminología de PROÁRBOL/PRONAFOR). Sin embargo, la incorporación de nuevos elementos de conducción se ha vehiculizado a medias y de manera confusa, como se analiza a continuación.

### ***Las Agencias Técnicas Locales***

Las Agencias Técnicas Locales (ATL) son definidas como “Cualquier entidad pública que designe la CONAFOR para celebrar convenios de colaboración para administrar y operar recursos que son objeto de los apoyos” de los programas PEPY y Programa Especial de Áreas de Acción Temprana REDD+. El concepto subyacente es contar con un actor público con formas operativas más ágiles y menos rutinarias que las de las dependencias tradicionales. La limitación del concepto a entidades públicas limita la incorporación de actores proactivos de la sociedad civil con visión regional y presencia territorial.

A las ATL no se les asigna un papel de planeación regional definido, ni menos aún un papel operativo directo (de hecho, se les fijan restricciones en la prestación de servicios técnicos). Se prevé que las mismas tengan una función de promoción de la transversalidad pero no al nivel ejecutivo (“que los recursos, sin pasar por ellos, bajen conforme a estrategias acordadas”). Sin embargo, en los lineamientos de operación de PEPY estas funciones se recortan. Sus facultades son, entre otras, “desarrollar propuestas, aplicar políticas y programas del sector forestal, fomentar acciones y acuerdos, establecer servicios de información geográfica, estadística y documental,

---

<sup>2</sup> En los lineamientos de operación para el Programa Especial de Áreas de Acción Temprana REDD+ se utiliza el concepto de Agente Público de Desarrollo Territorial (APDT).

<sup>3</sup> Últimamente PRONAFOR ha incorporado la figura de ADL, pero con una función poco clara.

coordinar la realización de estudios, difundir el programa en asambleas y otros espacios de participación, capacitar a técnicos y promotores en la preparación de solicitudes y elaboración y uso del PPREDIAL”. Es decir, se trata de un elemento coadyuvante para convalidar el procedimiento tradicional de formulación centralizada de reglas de operación, aplicación de un menú de opciones predigeridas sometidas a concursos a corto plazo y ejecución local anual. Es un procedimiento que no permite generar gobernanza a nivel regional <sup>(4)</sup>.

Se han propuesto diversas alternativas para la selección de ATL. La alternativa propuesta por Rafael González Franco de la Peza *et all.* es la creación de juntas intermunicipales (JIM). El modelo ha sido la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del río Ayuquila (JIRA), Jalisco, como organismo público descentralizado (OPD). En Quintana Roo se ha formado una asociación intermunicipal entre los cuatro municipios integrantes del área de acciones tempranas REDD+, cuyo agente instrumentador es la CONABIO.

La integración de asociaciones intermunicipales tiene a la vez fortalezas y debilidades (o si se quiere pros y contras). Por un lado la gobernanza se hace pública. Las JIM permitirían teóricamente superar alianzas a través de acuerdos de cooperación técnica u ONGs que pudieran tener en la práctica funciones de ATLs, introduciendo un elemento de gestión pública. En realidad el papel de los acuerdos internacionales que operaron en Quintana Roo ha sido el de introducir prácticas flexibles dentro de un contexto territorial definido que generaron formas operativas de tipo piloto que luego de finalizado el proyecto no fueron retomadas por el aparato “normal” del estado.

El contar con un organismo público descentralizado permitiría –al menos teóricamente- generar una forma de operación diferente a la tradicional dentro del sector público. Dado que el mismo cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, ello permite asegurar la prestación de servicios durante los cambios políticos, asegurar la “sustentabilidad institucional”, generar profesionalización y continuidad y sumar capacidades institucionales a un nivel supra municipal.

Por el otro, deben tomarse en cuenta las tradiciones imperantes en el ejercicio de la función municipal. Hay una mala práctica de autonomía municipal, muchas veces basada en relaciones verticales y autoritarias. En la planeación territorial en el sector municipal ha habido una verdadera voracidad por el espacio (un caso paradigmático es el desarrollo urbano, donde no existe ningún elemento REDD+, y ni siquiera un urbanismo racional). Para que la asociación intermunicipal resulte operativa tiene que haber la voluntad de compartir, que es ceder espacios de poder. Las asociaciones intermunicipales son más bien un agente político local, un brazo ejecutor de una política

---

<sup>4</sup> Este elemento de falta de gobernanza regional se agrava en los casos en los que la aprobación de proyectos son decididos a nivel central. Aquí el elemento externo no sólo se da en el establecimiento de las líneas de apoyo sino en el proceso mismo de evaluación, geográfica y conceptualmente alejado de las particularidades de la situación local.

intermunicipal concertada. Pero debe quedar claro que para que los presidentes municipales lo consideren algo instrumental deben ser “bandera política” para los mismos.

El caso de JIRA es muy específico. Había poca influencia del nivel estatal y no existían fuertes factores económicos locales condicionantes. El AAT REDD+ en Quintana Roo es mucho más compleja. Hay dinámicas sectoriales definidas, hay fuertes dinámicas políticas estatales y municipales. Las juntas intermunicipales no deberían ser una alternativa única. Su viabilidad dependerá del tipo de municipio. Al mismo tiempo, la clave es la capacidad de la JIM por ganar autonomía con respecto a factores políticos muy personalizados. Debe haber un equilibrio entre el municipio y otros órdenes institucionales.

El Municipio en realidad capitaliza el rédito político, y así debe ser. Ello puede darse con diversos niveles de calidad y a través de una estructura formal o informal. Esto se puede hacer con o sin OPD y en realidad depende de la capacidad proactiva y de cabildeo de un número muy reducido de personas. Pero resulta indispensable integrar el nivel conceptual con el operativo, algo que el concepto de ATL no realiza. El elemento fundamental es la capacidad de conducción, pero en el planteamiento instrumental REDD+ no se genera una cadena ejecutividad.

Rafael González Franco de la Peza *et all.* reconoce de manera específica que para ello debe existir como elemento central un agente catalizador de alta calidad para la instrumentación de una política pública, con el suficiente capital humano y social como para generar una masa crítica que le permita un papel de conducción políticamente concertado. Sin estas características el concepto de ATL queda a nivel discursivo, o simplemente como un actor que aporta insumos científicos no operativos (cartografía, etc.).

Un ejemplo de las dificultades para instrumentar una alternativa de este tipo ha sido la creación del Instituto Forestal de Quintana Roo. El mismo fue diseñado como entidad autónoma paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con un fideicomiso que le permitía autonomía financiera. En un primer momento se previó la creación de un consejo técnico de la más alta capacidad (con el mencionado papel de agente catalizador), con candados para el nombramiento del personal y altas facultades operativas. Sin embargo se instrumentó como una dependencia pública más, y ni siquiera se le asignó la importancia que por su carácter paraestatal podría haber alcanzado. Por último se lo desapareció y el sector forestal fue integrado dentro de la Secretaría de Medio Ambiente (a diferencia de la situación anterior, en que éste había estado integrado en el sector de desarrollo rural).

Un segundo elemento que debilita la posible acción de un ATL concebido como agencia intermunicipal es su adscripción sectorial. Se visualiza a las JIM como Agencias de Medio Ambiente, cuando su papel principal debería ser el de agencias de desarrollo rural sustentable. Aquí también hay un sesgo, y el mismo es independiente del tipo de adscripción institucional que se diseñe para el ATL. La acción sobre el territorio tiene un elemento ambiental, pero las

motivaciones son de otro orden. Se debería recuperar el papel de los antiguos Distritos de Desarrollo Rural, con una circunscripción territorial definida pero sin una integración de tipo burocrático.

### ***Las Agencias de Desarrollo Local***

El segundo actor novedoso introducido por el programa PEPY es la Agencia de Desarrollo Local (ADL) <sup>(5)</sup>. Este concepto fue promovido por diversos actores institucionales (entre ellos Banco Mundial), tomando en cuenta los fracasos de la acción pública debido al alto grado de dispersión que significa el tratar en forma individual con actores del sector primario y prestadores de servicios ligados por una libre relación contractual. Las ADL son “Organizaciones de la sociedad civil, conformadas por equipos técnicos multidisciplinarios, que promueven el desarrollo local y regional sustentable, a través de procesos participativos que desarrollan capacidades locales y facilitan la colaboración interinstitucional, y busca dar a la gestión pública mayor eficacia y legitimidad”.

En otros países éste ha sido el actor principal encargado de la ejecución de las acciones al nivel regional. En la instrumentación de PEPY (y por extensión de las acciones REDD+) el mismo sin embargo tiene una función acotada. En primer lugar no tiene una circunscripción territorial definida, por lo cual su papel de agente integrador se pierde. En segundo lugar su acción se limita a un número muy limitado de predios, por lo cual no alcanza una función de detonador regional (su campo de acción se define, precisamente, por el número de predios y no por los problemas y líneas de acción a abordar). En tercer lugar, su acción se condiciona a la solicitud por parte de los actores del sector primario. Ello invierte el problema, ya que de esta manera no puede ejercer una función promocional y de extensión al nivel territorial.

En realidad, el concepto de ADL ha sido adoptado de manera parcial debido a que el mismo representa una contrapropuesta organizativa frente a la acción tradicional de los asesores técnicos. Frente a esta circunstancia el mismo se visualiza de manera mercantil como una superposición de la oferta frente a los prestadores de servicios tradicionales.

El concepto de ADL bien aplicado -con una circunscripción territorial definida y un equipo multidisciplinario con claras funciones operativas- respondería a una visión integral del desarrollo rural sustentable perfectamente compatible con la Visión REDD+ y sería el agente ejecutor a un nivel más aterrizado que el ATL. Ello implica una respuesta estructural al problema. Sin embargo, esta visión instrumental significa una competencia franca con la visión de asesores técnicos dispersos.

Los lineamientos del PEPY y el Programa Especial de Áreas de Acción Temprana REDD+ en realidad despojan a esta figura de su potencialidad

---

<sup>5</sup> También últimamente ha sido incorporado en el PRONAFOR.

operativa y vuelven a hacer recaer la instrumentación en la relación bipolar dependencia pública-beneficiarios del sector primario y la participación desestructurada y subsidiaria de asesores técnicos registrados en un listado genérico y contratados en forma dispersa por estos últimos.

Esta contradicción representa en la práctica la coexistencia de visiones e intereses diferentes dentro de la misma dependencia. Los prestadores de servicios técnicos son en realidad un sector corporativo que defiende dentro de aquélla sus intereses en competir por la asignación de recursos de la mano de su contratación por los actores del sector primario. Hace veinticinco años esta alternativa resultó novedosa, pero en la actualidad ha mostrado sus graves limitaciones. Esta forma de asistencia técnica no soluciona tres problemas: la complementariedad, la transversalidad y la función de detonante regional. No hay una adscripción territorial sino un juego de libre demanda por los apoyos públicos. Se trata de un modelo de asistencia técnica de carácter limitado y clientelista que debe ser sometido a revisión.

Frente a esta situación, los lineamientos de operación de PEPY establecen de manera específica que los asesores técnicos se rigen por las mismas reglas que en ProÁrbol (hoy PRONAFOR). Los lineamientos de operación del PEPY solamente definen los ATL y ADL en el glosario de términos, pero no se les fija ninguna función específica.

Estas disposiciones restrictivas limitan la posible función de las ADL como elemento catalizador de incidencia regional. En un nivel más general, las agencias de implementación (e inclusive la asistencia técnica tradicional) se ven como algo externo y no como algo estructuralmente necesario como contraparte operativa de la CONAFOR. Si las mismas no se integran estructuralmente dentro de la acción social falta una articulación sistémica. Esto es visualizado en el Diagnóstico de Modelos de Agentes de Acompañamiento en cada sitio de Acción Temprana: “Aunque se han hecho acciones para integrar sobre todo a los dueños de los recursos forestales con los asesores técnicos para mejorar la focalización de subsidios y aumentar su efectividad, el montaje de estas acciones sigue siendo por separado a los dueños de los recursos naturales en la toma de decisión, y a los servicios técnicos que ejecutan acciones”.

### ***El qué, el cómo y el quién de la acción***

Hay claridad en lo que hace a aspectos técnicos en el “qué” forestal operativo, una menor claridad en aspectos organizativos y de gestión y queda difusa la parte de Desarrollo Rural Sustentable, la mayor parte de la cual está en manos de SAGARPA. Esta dependencia tiene criterios diferentes a los de CONAFOR e incluso hay diferencias de criterios dentro de la propia dependencia. El “cómo” queda confuso, no hay una metodología operativa para instrumentar una política pública definida de alcance regional que abarque los múltiples aspectos que hacen a las acciones tempranas REDD+. El “quién” queda difuso, es demasiado aleatorio. No hay elementos de conducción. Existen

indefiniciones y visiones diferentes en lo que hace a los mecanismos de ejecución ligados a una política pública en lo que hace a dicho aspecto.

La lógica REDD+ está bien definida pero no resultan claros su aterrizaje local ni la definición de actores. Existe un error en la “concepción multiescala” (limitada en su nivel más bajo a comunidades y asociaciones), ya que hay una visión predial pero no se genera gobernanza en términos de desarrollo rural sustentable. En la realidad la gobernanza no se reduce a lo comunitario, y actores determinantes en el proceso de deforestación y degradación forestal quedan excluidos. Existe un sesgo hacia lo ambiental que impide actuar de manera prioritaria sobre los factores que hacen al desarrollo rural sustentable dentro de una matriz territorial (ejemplo: visión de cuencas hidrográficas vs. visión de cuencas económicas).

La ADL debería ser el brazo instrumentador de la ATL al nivel regional, para lo cual tendría que tener una adscripción territorial definida. Falta una participación activa de la CONAFOR para el fortalecimiento de las ATL y ADL como agentes catalizadores. Un agente catalizador pobre es una inducción pobre. Los elementos de promoción y conducción deben ser incluidos de manera estructural dentro del proceso, tanto como parte de la instrumentación local como de la gobernanza. Ello implica cambiar la estructura actual de bufetes. Se requiere integrar una masa crítica, no muchas cabezas de ratón. Estos bufetes responden a una visión no crítica adaptada por conveniencia propia a las reglas de operación de CONAFOR y SAGARPA. Más que asesores técnicos dispersos se requieren grupos operativos compactos al nivel regional.

Dentro de esta política de consolidación de la gobernanza regional deben integrarse las ONGs y centros de investigación como parte estructural. En la actualidad gran parte de las investigaciones responden a políticas no determinadas por las exigencias del desarrollo sustentable y dependen en gran parte de los intereses de quien los financia (en no pocas ocasiones universidades americanas). La integración a partir de una visión REDD+ incorporaría elementos técnicos y científicos que no sólo sentarían bases sólidas para el desarrollo con visión ambiental, sino que constituirían elementos para consolidar en un nuevo nivel aspectos de gobernanza. Esta función no debería limitarse a aspectos tecnológicos. Parte central de la participación de estos actores debería ser la incorporación en la práctica de conceptos del campo socioeconómico asequibles para la población campesina.

El PEPY, en su carácter de programa especial, tiene la posibilidad de establecer formas de operación novedosas que recuperen la visión regional en la planeación e instrumentación de Acciones Tempranas REDD+. En la actualidad no cuenta con autonomía operativa, que es lo que necesitaría un programa especial. Para ello se debe desarrollar una lógica regional y direccionada que escape del chaleco de fuerza de las convocatorias anuales rígidas con menús de acciones predeterminadas. Los conceptos de ATL y ADL aplicados de manera consecuente podrían generar un nuevo marco operativo de acción social.

Sin embargo, para lograr el efecto detonante buscado se deben superar dos visiones que limitan la acción de las ATL y ADL. La primera limitación es la visión territorial de sesgo ecológico-geográfico. En la visión actual se prevé que las ADL permitan una integración espacial amplia, a nivel municipal, de cuenca o de paisaje. Falta una visión de cuenca económica como base territorial para el desarrollo rural sustentable. La segunda limitación es que la acción de las ADL se limita a un número reducido de ejidos y comunidades y no incluye (o al menos no lo hace de manera prioritaria) a otros actores sociales determinantes en la dinámica de cambio de uso del suelo y la estabilización de este último.

CONABIO, agente técnico del programa, ha desarrollado una metodología de intervención territorial en Chiapas centrada en el aspecto de biodiversidad. Se deberían tomar en cuenta las observaciones anteriores para evitar caer en un ejercicio ecologista que no genere alternativas económicas viables para la población rural y sea rechazado por la misma.

### ***DESARROLLO DE CAPACIDADES, GENERACIÓN DE INGRESOS Y FOCALIZACIÓN DE LÍNEAS DE ACCIÓN COMO ELEMENTOS DE GOBERNANZA***

El aspecto de desarrollo de capacidades es encarado en la mayor parte de los casos como un aspecto tecnológico. Sin embargo, el principal punto crítico que bloquea el desarrollo rural sustentable es la debilidad y atraso de las prácticas de gestión al nivel de los actores sociales. Ello se da a varios niveles.

- 1) En las comunidades y organizaciones del sector primario por lo general existe capital humano pero el capital social es extremadamente pobre. Prácticamente no se conocen ni se aplican formas de gestión modernas y los controles en este aspecto son casi inexistentes. Falta en la mayoría de los casos un elemento de gerencialidad. Las formas de gestión son en gran parte discursivas y no ejecutivas y la acción pública perpetúa este problema privilegiando el primer tipo de mecanismos.
- 2) Los problemas de cambio sistemático de personal directivo. Las organizaciones para el desarrollo rural se confunden con cargos de elección popular sujetos a tiempos fatales. No existe un elemento catalizador proactivo que impulse al nivel regional los cambios necesarios en las estructuras de gestión en forma de asegurar continuidad y memoria institucional.
- 3) La dispersión de agentes técnicos ha generado una dispersión operativa muchas veces acompañada de una dispersión conceptual. En lugar de una práctica basada en una visión de desarrollo regional, aquéllos se limitan a aplicar las reglas y lineamientos de las dependencias que otorgan apoyos públicos. Esto ha generado muchas contramarchas y desperdicio de recursos. El desarrollo de capacidades al interior de los agentes de desarrollo debe ser considerado como parte estructural de la acción social y no un ente externo de simple acompañamiento al proceso. El agente operador debe ser también sujeto de capacitación. Sin embargo, esto se ha

limitado a acciones aisladas de la CONAFOR (bajo la dinámica un tanto burocrática de talleres).

- 4) La falta de articulaciones intra e inter sectoriales. No se ha visualizado el desarrollo de una gobernanza escalar a distintos niveles. El concepto se ha simplificado al de cadenas productivas, que en algunos casos simplemente han convalidado sistemas simulados de explotación. La operación multiescalar requiere asimismo de un esquema de desarrollo de capacidades a distintos niveles.

Los factores discutidos están estrechamente ligados a la creación de un entorno regional favorable al surgimiento y consolidación de formas de gestión articuladas que permitan superar el actual nivel de subdesarrollo. Las mismas están ligadas a la generación de ingresos y en muchos casos ésta estará a su vez ligada a la generación de empleos.

Hay en este sentido algunos aspectos de salvaguardas sociales que deben ser discutidos. Un concepto es la propuesta de distribución equitativa de beneficios. Una aplicación utópica de este concepto hará que el mismo se ahogue en un vaso de agua. La distribución debería ser proporcional: quien más aporta (en términos de acciones REDD+) debería recibir más. Un caso ejemplificador es el caso de pagos por servicios ambientales. El mismo se otorga en forma colectiva a ejidos y comunidades en tierras de uso común administradas en forma comunitaria, asociado con la realización de una serie de prácticas que son visualizadas como una obligación innecesaria por los beneficiarios. Si estos apoyos se otorgaran para la conservación de áreas forestales dentro de las parcelas económicas (o trabajaderos) los mismos en muchos casos tendrían un efecto económico mayor que los ingresos madereros. Se generaría una actitud favorable a la conservación en sectores ampliados de la población y se lograrían elementos de micro ordenamiento y detención de la dinámica que desmonte que llegarían a forma parte de un proceso de generación de gobernanza en los niveles organizativos más bajos.

Un segundo concepto es generar una derrama a todos los pobladores y no sólo a los dueños de la tierra. En este aspecto se deberá ser creativo para no impulsar una utopía. Ningún ejidatario aceptaría incorporar al reparto de utilidades provenientes del uso de la tierra a no ejidatarios. Sin embargo hay vías de incidencia. El factor principal es la creación de empleo, pero en este caso las relaciones laborales en el medio rural son extremadamente informales, lo cual no sólo no cumple con las salvaguardas sociales sino ni siquiera con la normatividad. La Ley Federal del Trabajo establece el reparto de utilidades a los trabajadores (una vía para que el concepto que se propone tenga una base real) pero ello no se cumple. Un ejemplo: en el ejido Tres Garantías existen en promedio 22 trabajadores de monte, de los cuales 20 no son ejidatarios. La palizada genera menos ingresos pero más trabajo.

Debe tomarse en cuenta que la capacidad de generación de empleo forestal en el sector primario es muy limitada. Por ello la articulación con el sector secundario debería ser fundamental. En la medida en que se establezcan

industrias generadoras de empleo, una demanda industrial estable y diversificada significará un elemento de gobernanza regional.

Dentro de esta salvaguarda social, el objetivo que no se debe perder de vista es reducir la exclusión de los actores no propietarios.

Un segundo aspecto a ser tomado en cuenta para generar una gobernanza regional en términos de acciones REDD+ son las motivaciones para el cambio de uso del suelo. Éstas no vienen del sector forestal y no están ligadas al desarrollo forestal. Con la excepción de dos ejidos (Noh Bec y Petcacab), en Quintana Roo los ingresos forestales son una pequeña fracción del total y en general caen dentro de una visión de rentismo. La mejora de la calidad de la vida -y en consecuencia los factores del desarrollo rural sustentable que deben ser encauzados hacia una dinámica de estabilización del uso del suelo- viene por otros lados. Un buen ejemplo es la Ribera del río Hondo, en la cual la economía cañera ha generado una clase media rural de productores y un proceso gradual (pero no anárquico) de cambio de uso del suelo.

El concepto de que las acciones deben generar un capital semilla a partir del cual detonar un proceso de desarrollo rural sustentable asociado con mecanismos tipo REDD+ es un elemento central de la estrategia. Sin embargo, para que las acciones tengan un efecto realmente detonante se debe partir de una adecuada definición de actores y del carácter de las acciones que se propongan.

Un ejemplo de definición de actores: detonar el fortalecimiento de una dinámica de desarrollo técnico, organizativo y comercial de la apicultura (por poner un ejemplo claro de actividad ambientalmente amigable) actuando sobre estructuras organizativas de tipo comunitario es una utopía. Esta actividad tiene una lógica sectorial y formas asociativas específicas.

Un ejemplo del carácter adecuado de las acciones que se propongan: detonar un proceso social a partir de acciones de restauración es no sólo complicado sino que será visualizado como superfluo por la mayoría de los campesinos, a menos que se propongan acciones tendientes que permitan el aumento de la productividad agrícola a través de un manejo adecuado de suelos. Pero ello implica actuar sobre formas diferentes de gobernanza a las previstas en el concepto de “restauración” en los lineamientos de PEPY.

El concepto de acciones tendientes a ampliar la cobertura forestal, por otro lado, abre la vía para la aplicación de un criterio simple y de evaluación relativamente fácil. Debería ser un aspecto central, nomás que los actores adecuados son los campesinos individuales y el ordenamiento que realicen dentro de sus parcelas. Esto podría fácilmente vincularse con los mercados de carbono. Para el poseedor de una parcela la obtención de bonos de carbono como ingreso complementario significaría un atractivo. La entrega de bonos de carbono en áreas forestales permanentes administradas en forma común no sólo generarán un proceso de rentismo, sino que se estará actuando en áreas forestales relativamente maduras, de por sí estabilizadas y con una escasa

capacidad de captura de carbono por la conservación de para quién no, cuánto cuesta al estado diferentes alternativas.

### **ASPECTOS DE TRANSVERSALIDAD, EJECUTIVIDAD Y EFECTIVIDAD**

El diseño y aplicación de estrategias de transversalidad es tan importante como el diseño de estrategias por sector. Es la base de la articulación entre sectores y es aquí donde debe aterrizar una visión de territorio. Lograr esta articulación depende de la formulación en conjunto de líneas de acción y formas operativas al nivel regional, y no solamente en la aplicación concertada al nivel local de reglas de operación concebidas y definidas en forma independiente por dependencias distintas, con criterios diversos e incluso antagónicos. Estas diferencias y antagonismos se dan no sólo entre las dependencias sino incluso dentro de las mismas (caso criterios agrícolas y ganaderos). En el otro extremo, por razones de organigrama burocrático (p.e. concebir a las abejas como ganado) se incluyen dentro de un mismo marco operativo líneas de acción que exigen un tratamiento diferenciado (caso ganadería bovina y apicultura). La integralidad no se concibe desde su diseño.

Un ejemplo ilustrativo de desarticulación transversal son las normas de PROGAN. Se evalúan las acciones con base en el número de animales, sin ningún anclaje territorial. Al mismo tiempo se establecen obligaciones ambientales en términos de número de árboles por unidad animal. Ni por un lado ni por el otro existe un anclaje territorial. Esto incentiva hasta la yugular el proceso de desmonte. Muy diferente sería si se establecieran medidas y niveles ligados a parámetros de superficie (p. número de hectáreas de potrero vs. número de hectáreas reforestadas), pero ello requeriría de una formulación con visión territorial de los criterios de PROGAN, lo cual probablemente exigiría una reformulación de las reglas de operación en forma interinstitucional.

El propio proceso de selección y seguimiento de proyectos puntuales no responde a un principio de gobernanza regional. Por un lado los apoyos no son definidos a partir de problemas concretos de desarrollo regional sino a partir de consideraciones externas; por el otro los procesos de selección y aprobación tienen un carácter primordialmente formal y no analítico. Ello se agrava en los casos en que los apoyos son autorizados al nivel central, en donde los criterios de selección se rigidizan y formalizan más por la falta de contacto con la realidad operativa <sup>(6)</sup>. En estas condiciones las dependencias en su nivel regional tienen las manos atadas para incidir de manera proactiva en los procesos de acción social e integración territorial.

En términos de gobernanza territorial los criterios de transversalidad requerirían formularse al nivel regional y en forma interinstitucional concertada, pero en las condiciones actuales de dispersión y sectorialización de los

---

<sup>6</sup> Un caso ilustrativo es que las reglas de operación son estándar (incluso para programas diferentes) pero si varios postulantes presentan propuestas técnicas iguales para atender situaciones similares al nivel central las mismas se rechazan con el argumento de que se trata de copias. Es decir, prima un criterio formal. Ello ha dado origen a habilidades estilísticas para decir lo mismo con palabras diferentes.

programas institucionales ello es imposible. Quedan por definir acciones que tomen en cuenta dichas limitaciones y al menos sirvan de paliativo buscando integrar acciones regionales dentro de dicho marco rígido.

Al nivel local se han desarrollado intentos de transversalidad por medio de la integración de órganos colegiados de alcance estatal o regional que integran en su composición a los diferentes sectores participantes en el proceso. Sin embargo, en las condiciones mencionadas los procesos de transversalidad dependen de la rigidez o flexibilidad de los instrumentos formulados al nivel nacional. Ello incluye no sólo a actores de la sociedad civil sino también a actores públicos de nivel elevado, como son los gobiernos estatales, ya que las acciones con fondos concurrentes también se desarrollan dentro de un marco operativo definido al nivel central.

Esta práctica de intentar coordinar las acciones *ex post facto*, a partir de situaciones predefinidas, ha llevado a la generación de numerosos espacios de interacción (consejos técnicos, comités, grupos operativos y otros espacios de participación y consulta ciudadana), pero los mismos son de carácter deliberativo y no ejecutivo. La acción en sí sigue desarticulada.

Dentro de este marco, la gobernanza local se visualiza a través de tres elementos:

- i) Coordinación interinstitucional
- ii) Participación y consulta ciudadana
- iii) Espacios deliberativos al interior de las organizaciones de dueños de bosques y selvas

Como se puede ver, hay una promoción excesiva de plataformas deliberativas pero escaso impulso al desarrollo de plataformas ejecutivas. Ello genera una dinámica discursiva y poco operativa. Es una forma indirecta de legitimar un proceso que en sus aspectos de diseño tiene un carácter cerrado y vertical.

Esta dinámica deliberativa se extiende a los sectores de base, concebidos en forma primordial como organizaciones de dueños de bosques y selvas. Ello implica una doble exclusión: por un lado excluye a otros actores determinantes de la acción social, y por el otro minimiza la importancia determinante de los actores no forestales. En la definición de “entramado social” y gobernanza hay una buena intención analítica, pero se cae en la limitación de considerar sólo la “gobernanza” ejidal en el sector forestal.

En la práctica, ello fortalece las formas deliberativas en el nivel comunitario (las cuales representan un problema limitante debido a su excesivo énfasis en formas de decisión basadas en el asambleísmo) y no toma adecuadamente en cuenta la carencia casi sistemática de formas de gestión modernas que deben ser promovidas y apuntaladas con el fin de generar elementos de ejecutividad.

Un problema asociado a este énfasis deliberativo es una visión de participación generalizada e indiferenciada en la acción social. En lugar de impulsar el papel detonante de actores determinantes ésta se diluye en una totalidad indefinida.

Es obvio que no todos los actores estarán interesados en una acción determinada, y pretender que en ésta participen actores ajenos a la misma en su motivación o interés representa una visión idealista que en la práctica limita las vías para alcanzar el desarrollo rural sustentable y reduce la efectividad de las acciones.

Frente a las dificultades para impulsar una participación generalizada, el objetivo institucional mínimo es generalizar un proceso de difusión por medio de eventos de asistencia personalizada. Un ejemplo particular de ello es la frecuente convocatoria a los actores del sector social para que participen en foros, talleres, presentaciones y actos similares, considerados de asistencia obligatoria. Éstos tienen en su gran mayoría como objetivo que la totalidad de actores esté informada acerca de los programas y reglas de operación de la CONAFOR. Como éstos ya están prediseñados y no permiten generar cambios participativos, este tipo de reuniones tiene un carácter básicamente informativo y unidireccional. La excesiva frecuencia, el carácter poco ejecutivo y la no utilidad de este tipo de foros para la solución creativa de problemas concretos (sumado al hecho de que los participantes deben costearse su transporte y alimentación para asistir a los mismos) acaba por generar el rechazo de los grupos campesinos. Frente a ello, la práctica no se ha modificado ni se aplica un criterio de selección de actores determinantes de la acción social. Ello representa un ejemplo de mala aplicación de un principio de gobernanza.

En resumen, hay muchos espacios de interlocución y diálogo en muchos niveles, pero no hay espacios ejecutivos regionales. Quedan indefinidas las formas de aplicación de una política pública, con lo cual el proceso de desarrollo rural sustentable -enmarcado dentro de una perspectiva ambiental- queda a la deriva. Dentro de este contexto es notoria la ya mencionada falta de un elemento promocional con el papel estructural de agente regional de instrumentación, incidencia organizativa y capacidad de conducción. Esta ausencia no se puede suplir por medio de la multiplicación de entes colegiados deliberativos. Es de reforzar el posible papel de las ATL y ADL como forma de superar las limitaciones mencionadas, para que las mismas sirvan de fuerza centrípeta que permitan integrar acciones al nivel regional.

Un problema especial ligado a la situación discutida es la evaluación de la incidencia real de los programas y proyectos. Se genera en este aspecto un círculo vicioso. La incidencia de los mismos dependerá de su adecuada respuesta a los problemas reales. En términos estratégicos, el proceso debería seguir la siguiente lógica: *ubicación de fuerzas motoras >>> ubicación de actores >>> acción sobre los mismos* <sup>(7)</sup>. Sin embargo, no se tiene un control directo para poder encarar de esta forma un problema tan complejo como los efectos territoriales de las acciones tempranas REDD+ y su relación con elementos de gobernanza local y regional. En la práctica no se parte del

---

<sup>7</sup> En la práctica el proceso se desarrolla de la siguiente manera: definición externa de conceptos de apoyo con formas y tiempos rígidos >>> definición externa del tipo de actores participantes >>> inducción de su participación >>> presentación de proyectos a corto plazo por vía de asesores técnicos contratados *ad hoc* >>> ejecución de los mismos >>> aprobación externa de los resultados.

problema sino que se establecen metas puntuales externas, se definen actores colectivos que no son los determinantes causales de la problemática, el proceso no es de carácter continuo sino que se realiza a través de asignaciones a corto plazo, por lo cual carece de continuidad y las acciones se dan en un entorno caracterizado por una competencia interinstitucional de apoyos contradictorios dentro del mismo espacio territorial. No hay una relación lineal causa-efecto sino una situación que requiere de un análisis multifactorial dentro del cual el programa es solamente una parte, y no necesariamente la determinante. Resulta difícil, en las condiciones de desarticulación existente, la escasa adaptabilidad a la problemática socioeconómica y ambiental local de los programas de las distintas dependencias y la competencia por el espacio existente en gran parte de los casos, evaluar la incidencia de un programa determinado sin tomar en cuenta los aspectos y características de su diseño institucional y su relación con acciones institucionales competitivas.

A lo anterior se suma la dificultad de que PEPY ha sido concebido a partir de una buena base analítica, pero en su instrumentación práctica ha sido relegado a un programa complementario de los programas “normales” de la CONAFOR, con lo cual la especificidad regional que se pretendía para el programa se reduce. PEPY cubre algunos aspectos no contemplados en dichos programas, pero al mismo tiempo ha habido un reparto de conceptos dentro del cual algunos aspectos que hacen al control del territorio quedan dentro de PRONAFOR y no pueden ser retomados con más libertad por PEPY. En estas condiciones no se da una competencia por el espacio dentro de los programas de la CONAFOR pero sí la subsunción de PEPY dentro de la forma operativa “normal”, la cual arrastra a este programa en sus escasos efectos como instrumento de gestión territorial. Es difícil evaluar el efecto sobre la deforestación y degradación forestal a escala territorial de un programa que en sus aspectos instrumentales ha sido despojado de su amplia perspectiva inicial.

En lo que hace a la focalización de acciones, el criterio de opciones productivas que partan del concepto de Manejo Forestal Sustentable no se enfoca en lo central. La economía forestal representa en la gran mayoría de los casos un ingreso suplementario y menor en la economía campesina. La deforestación no se da donde hay un sector forestal activo. Desde el punto de vista sectorial, el factor de deforestación y degradación forestal viene de afuera del sector forestal. Deben invertirse las prioridades. Se debe actuar sobre las tendencias productivas que incentivan el desmonte, las cuales no son forestales.

Esta problemática sectorial se refleja en la integración de algunos órganos colegiados. El grupo técnico operativo integra a las diversas dependencias del sector rural (SEMARNAT, SEDESOL, SAGARPA, CDI, CONANP) y del Gobierno del Estado, pero sólo dictamina los aspectos forestales. Es decir, carece de transversalidad operativa. Los agentes agropecuarios son en la práctica invitados pasivos. Obviamente la función de este órgano no podría ser

la de detener en forma abierta la acción de las demás instituciones, y ello explica por qué el grupo técnico operativo en realidad constituye un grupo deliberativo.

El PEPY, en este último aspecto, ha dado un salto cualitativo desde el punto de vista de aplicación de una estrategia de acciones tempranas REDD+. Este programa ha incorporado como una de sus acciones primordiales el concepto de prácticas agroforestales, y en su última convocatoria el mismo se ha ampliado a los sistemas silvopastoriles. Se trata de un gran paso adelante para incidir en la dinámica de cambio de uso del suelo y fomentar la estabilización de este último. Debe mencionarse, sin embargo, que desde el punto de vista de la generalización del concepto de transversalidad, estas prácticas deberían ser asumidas como parte central de su acción por SAGARPA. En los sistemas agrosilvopastoriles el elemento forestal no es el detonante de la acción. La inexistencia de un “PEPY agropecuario” al cual SAGARPA dé atención prioritaria es un indicador claro de las dificultades para incidir en el proceso de desarrollo rural sustentable con una visión REDD+ a través de acciones integradas. En la forma actual el proceso de acciones propositivas y acciones de contención interinstitucional se perpetúa.

#### **e) OBJETIVO GENERAL**

Elaborar un estudio línea de base del nivel de gobernanza local que permita efectuar mediciones posteriores de manera periódica para conocer con la mayor precisión posible el nivel de eficiencia y el impacto de las políticas públicas en el uso de los recursos forestales, así como las causas de deforestación y degradación forestal en las AATREDD+ del Estado de Quintana Roo.

#### **f) OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- i. Medir el nivel del capital social y toma de decisiones relacionadas con actividades agropecuarias y cambios de uso de suelo en los ejidos forestales.
- ii. Conocer la incidencia de los programas de gobierno y de la sociedad civil en actividades relacionadas con la conservación, manejo de recursos naturales, restauración, deforestación y degradación forestal.
- iii. Medición del nivel de participación de los ejidos forestales y de instituciones gubernamentales en espacios regionales de participación y consulta social de programas y estrategias sectoriales.
- iv. Describir los indicadores más importantes para realizar la medición periódica de la intervención de los programas gubernamentales en ejidos forestales del AATREDD+ del Estado de Quintana Roo.

## g) ÁREA DE INFLUENCIA

El área de influencia del estudio son los cuatro municipios del Área de Acciones Tempranas REDD+ en el estado de Quintana Roo (Othón P. Blanco, Bacalar, Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos), a los cuales habrá que sumar en un futuro el municipio de Tulum. La superficie, número de habitantes y densidad poblacional de los mismos se indican en la siguiente tabla. Se agrega además el número de ejidos presentes en cada municipio:

Municipio	Sup km <sup>2</sup>	Habitantes	Densidad hab/km <sub>2</sub>	Nº de ejidos
Othón P. Blanco	18,760	244,553	13,04	41
Felipe Carrillo Puerto	13,806	75,026	5.43	60
José María Morelos	6,739	36,179	5.37	61
Bacalar	7,161	32,000	4.47	54

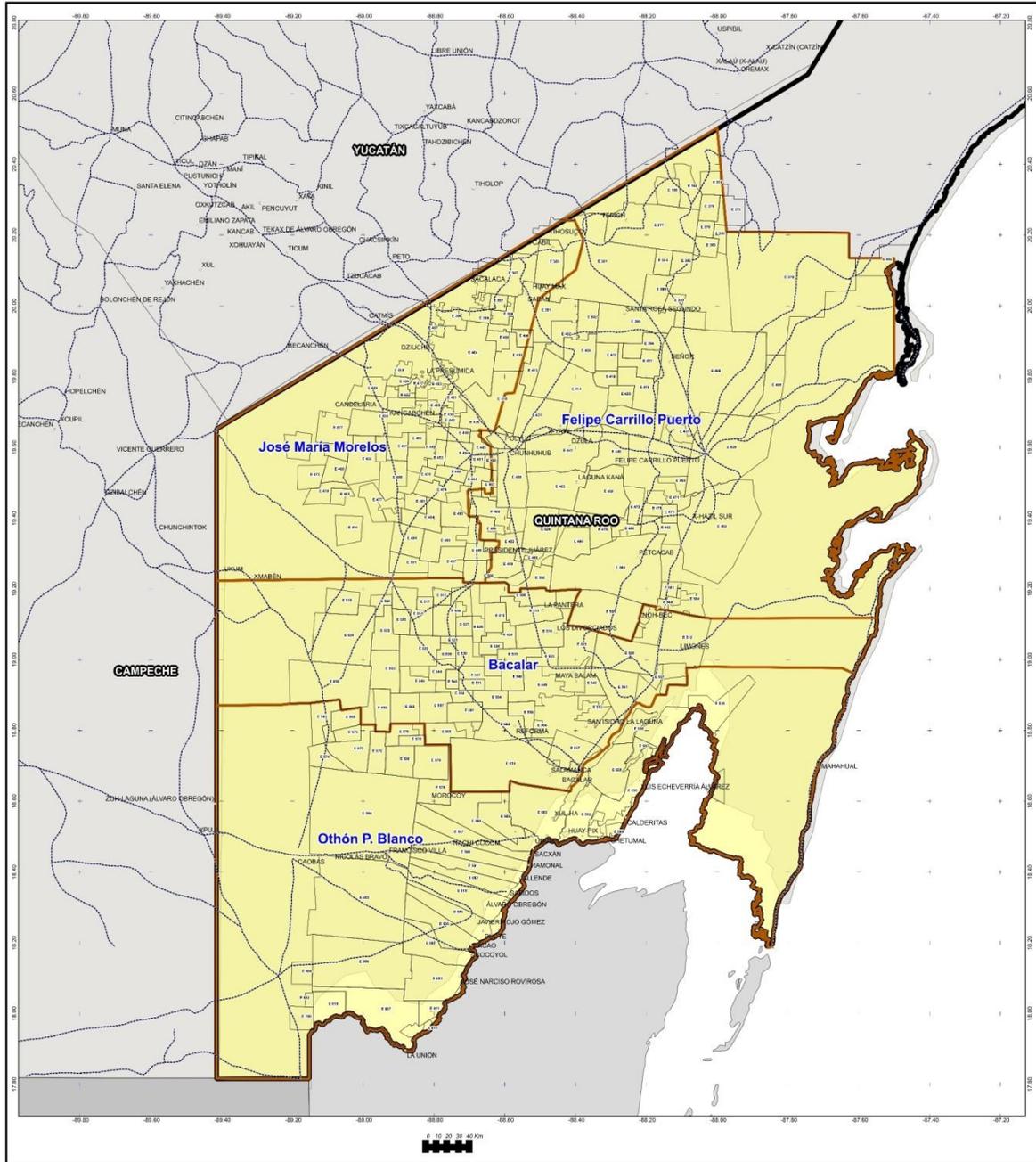
La siguiente tabla presenta la lista de ejidos presentes en cada municipio:

OTHÓN P. BLANCO	FELIPE CARRILLO PUERTO	JOSÉ MARÍA MORELOS	BACALAR
TOLLOCAN	XUILUB	X-CABIL	VALLE HERMOSO
CALDERITAS	DZITOX	SACALACA	GUSTAVO DIAZ ORDAZ
LA PENINSULA	CHAN-XCAIL	TABASCO	CUAUHTEMOC
5 DE MAYO	SAN SILVERIO	SABAN Y ANEXO	ZAMORA (ANTES EMILIANO ZAPATA)
NUEVO CANAAN	CHANCHEN CHICO	SAN FELIPE ORIENTE	MONTE DE OLIVO
URSULO GALVAN	YALCHEN	SAN JUAN ORIENTE	EL CAFETAL
LAGUNA GUERRERO	TEPICH	BULUKAX	PROF.GRACIANO SANCHEZ
EL LIMONAR	CHUNYAXCHE	DZIUCHE	18 DE MARZO
VERACRUZ	TAC-CHIVO	RANCHO VIEJO	GUADALUPE VICTORIA (NCPE)
CALIFORNIA	X-HAZIL NORTE	KANTEMOC	LOS DIVORCIADOS
NUEVO BECAR	TIHOSUCO	JAVIER ROJO GOMEZ	CANAAN
EL CEDRAL	JOSE MARIA PINO SUAREZ	LA ESPERANZA	NUEVO TABASCO
LA LIBERTAD	FRANCISCO I. MADERO	SAN ANTONIO TUK	VALENTIN GOMEZ FARIAS
CALDERAS BARLOVENTO	GRAL.FRANCISCO MAY	SAN MARCOS	MELCHOR OCAMPO
CENTRAL FLORES (HOY EL MOROCOY)	SAN RAMON	KM 50 (HOY JOSE MARIA MORELOS Y PAVON)	MANUEL AVILA CAMACHO
SAN PEDRO DE PERALTA (NCPE)	XKALAKDZONOT	SAN FELIPE NUMERO DOS	RIO VERDE
LAZARO CARDENAS (NCPE)	TRAPICH	LA PRESUMIDA	GRAL FRANCISCO VILLA (NCPE)
SANTA ELENA	SAN FRANCISCO AKE	SAN FELIPE	EL PROGRESO
JUAN SARABIA (ANTES SANTA LUCIA)	BERNARDINO CEN	SANTA GERTRUDIS	NUEVO HOCTUN
LAGUNA OM	SAN JOSE	LA REFORMA	MARGARITA MAZA DE JUAREZ
PROF. SERGIO BUTRON CASAS (NCPE)	X-MABEN Y ANEXOS	ZACZUQUIL	CHACCHOBEN

TF-011648-CONAFOR-CI-3CV-POSTERIOR-2014-0068  
ESTUDIO DE LÍNEA BASE DE GOBERNANZA E IDENTIDAD INDÍGENA EN QUINTANA ROO

SACXAN	DZOYOLA	CANDELARIA	GRAL. FRANCISCO J. MUJICA
PALMAR	FILOMENO MATA	KANKABCHEN	JESUS MARTINEZ ROSS
CHETUMAL	TRES REYES	CAFETALITO	OTILIO MONTAÑO (NCPE)
RAMONAL RIO HONDO	TIXCACAL-GUARDIA	DOS AGUADAS	LA BUENA FE
ALLENDE	KAMPOKOLCHE	CAFETAL GRANDE	ITURBIDE
SABIDOS	YAXLEY	BENITO JUAREZ	NUEVO JERUSALEN
CAOBA	YODZONOT NUEVO	LA CEIBITA	GABINO VAZQUEZ (NCPE)
PUCTE	TABI	SIETE GATOS	PEDRO ANTONIO DE LOS SANTOS
CACAO	FELIPE CARRILLO PUERTO	EL NARANJAL	SAN FERNANDO
COCOYOL	X-YATIL	ADOLFO LOPEZ MATEOS	CAANLUMIL
TRES GARANTIAS	CHUNHUAS	EL MARTIRIO	BUENAVISTA
BOTES	SAN ANTONIO NUEVO	POZO PIRATA	EL GALLITO
NUEVA ESPERANZA (NCPE)	BETANIA	SAN CARLOS	LAZARO CARDENAS DEL RIO (NCPE)
GUADALAJARA	DZULA Y SU ANEXO XHAAS	LOS INSURGENTES	BLANCA FLOR
LIC. TOMAS GARRIDO CANABAL	POLYUC	LAZARO CARDENAS	EL BAJIO
CALDERON	CHUNHUHUB	ALMIRANTE OTHON P. BLANCO	BUENA ESPERANZA
ICAICHE	YOACTUN	X-NOH CRUZ	EL CEDRALITO
REVOLUCION	X-HAZIL Y ANEXOS	CAROLINA	LIC. ISIDRO FAVELA
ALVARO OBREGON	LAGUNA KANA	EMILIANO ZAPATA	MIGUEL ALEMAN
SANTA ROSA (NCPE)	SANTA ISABEL	SAN CRISTOBAL	TIERRA NEGRA
	X-CONHA (NCPE)	LA PIMIENTA	GREGORIO MENDEZ MAGAÑA
	CHANCAH DERREPENTE	ZAFARRANCHO	MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA
	SAN ARTURO	SAN MIGUEL	PARAISO
	NOH - CAH	PEDRO MORENO	RIO ESCONDIDO (NCPE)
	CHAN SANTA CRUZ	SABANA SAN FRANCISCO	ANDRES QUINTANA ROO
	RAMONAL	COLMENITAS	PAYO OBISPO
	KOPCHEN	CANDELARIA II	HUATUSCO (NCPE)
	MIXTEQUILLA	GAVILANES	ALTOS DE SEVILLA
	SANTA LUCIA	LOS LAGARTOS	REFORMA
	PETCACAB Y ANEXO POLINKIN	GRAL. FRANCISCO VILLA	LAZARO CARDENAS
	SANTA MARIA PONIENTE	ADOLFO DE LA HUERTA	SAN ROMAN
	PRESIDENTE JUAREZ	SAN FELIPE III	AARON MERINO FERNANDEZ
	NUEVA LORIA	PIEDRAS NEGRAS	BACALAR
	ALTAMIRANO	EL TRIUNFO	
	NUEVO ISRAEL	IGNACIO M. ALTAMIRANO II	
	GRAL EMILIANO ZAPATA (NCPE)	PLAN DE LA NORIA PONIENTE	
	REFORMA AGRARIA	SAN ISIDRO PONIENTE	
	ANDRES QUINTANA ROO	VENUSTIANO CARRANZA	
	NARANJAL PONIENTE	NUEVO CUNDUACAN	
		PUERTO ARTURO	

La localización del área de influencia se presenta en el mapa siguiente:



## h) CAPITAL FÍSICO, NATURAL, HUMANO, SOCIAL Y PRODUCTIVO

### CLIMA

El clima predominante en el área de acciones tempranas REDD+ en Quintana Roo es cálido subhúmedo con abundantes lluvias en verano. Existen dos picos de lluvia separados por una breve estación seca (Agosto) conocida localmente

como “canícula”. Es muy común también que exista otro corto periodo de lluvias en enero y febrero conocido como cabañuelas.

La temperatura media anual es superior a los 26 ° C, con una oscilación térmica entre 5 y 7° C.

La precipitación media anual registra un gradiente en la península de Yucatán que va desde 600 mm. a la altura de Mérida hasta 1,300 mm. en el extremo sur de Quintana Roo. En la mayor parte del AAT REDD+ la precipitación media anual va de 1,000 a 1,200 mm.

Fórmula climática (Köppen modificada por García): Aw<sub>2</sub> (i)

## **SUELO**

La topografía y el material parental de los suelos en el área de acciones tempranas REDD+ son factores bastante constantes, pero las características de los suelos dependen fuertemente de la posición topográfica del sitio. Variaciones en el paisaje relativamente pequeñas son causa de una gran variación local de los suelos.

Un accidente topográfico característico es la presencia de los denominados “bajos”, superficies relativamente deprimidas con respecto al entorno más elevado. Los bajos se presentan sobre todo en dos localizaciones: el extremo sur del área de acciones tempranas REDD+ en Quintana Roo y la zona sur del municipio de José María Morelos, donde existe una gran superficie continua. Los bajos obran como cuencas de captación, pero asimismo tienen un papel fundamental en la determinación de los tipos de suelo y de la vegetación.

En los cerros y lomadas se presentan los suelos más delgados (menos de 15 cm.). En partes menos expuestas, pero topográficamente elevadas, los suelos son más profundos pero todavía delgados (menos de 40 cm.). En estas condiciones topográficas el rápido drenaje hacia los bajos provoca condiciones de escasez de humedad, pero el contenido de materia orgánica en estos casos es no obstante alto. La cantidad de suelo que va acumulándose por formación a partir de la roca madre es poca, porque la lluvia y el viento lo arrastran hacia los bajos y hondonadas. Estos suelos tienen una estructura granular de muy buena agregación debida a un alto contenido de materia orgánica, abundante calcio y un pH muy alto.

En las planadas elevadas y las laderas de poca pendiente, ubicadas en una posición intermedia entre el paisaje descrito en el párrafo anterior y las zonas de acumulación de los bajos y hondonadas, se originan suelos a partir del material arrastrado desde las partes más elevada del relieve, pero sin un proceso notorio de acumulación. En estos casos se desarrollan suelos más profundos, que presentan un horizonte B, en los cuales el aporte hídrico proveniente de las partes más elevadas del paisaje se equilibra con el drenaje hacia las partes más bajas.

En los bajos y hondonadas los suelos son más profundos debido a la acumulación por arrastre desde niveles superiores, y la descomposición de la roca madre es más intensa debido a la acción prolongada de los agentes agua y temperatura. Es por ello también que la textura es aquí más fina (arcillosa).

Los suelos del área de acciones tempranas REDD+ en Quintana Roo se pueden dividir en tres grandes grupos, que conforman una catena que va desde las partes más altas del paisaje hasta los terrenos más bajos. De acuerdo con la clasificación de la FAO (1963) éstos son los siguientes:

1. El primer grupo está constituido por suelos con un desarrollo desde muy escaso hasta escaso, superficiales, con escasa capacidad de retención de agua y fuertes riesgos de erosión en terrenos con cierta pendiente, que se forman en las partes más altas y expuestas del paisaje. Se agrupan aquí litosoles y regosoles (suelos incipientes, originados de materiales sueltos o compactos) y rendzinas (suelo AC). Como fase de transición al siguiente grupo se agrupan aquí también los cambisoles, que presentan un horizonte B de escasa potencia.

2. El segundo grupo está constituido por suelos consistentemente bien desarrollados, ricos en arcilla en todos los horizontes, y por tanto relativamente pesados, con una economía del agua más o menos equilibrada, que se forman en las planadas y laderas de débil pendiente características del paisaje de la zona, y en las partes más altas de las zonas de transición hacia el paisaje de acumulación de los bajos. Se agrupan aquí los luvisoles y vertisoles. Los luvisoles, ubicados generalmente en planadas altas y laderas –es decir, en paisaje donde no hay acumulación- presentan fenómenos de lixiviación y elevada saturación de bases. Los vertisoles, ubicados donde comienzan los procesos de acumulación, se distinguen por la predominancia de montmorillonita. Debido a la propia dinámica de las arcillas estos suelos se automulchifican y desarrollan un potente horizonte “A” húmico. Su capacidad de intercambio catiónico es alta.

3. El tercer grupo está constituido por suelos coluviales muy arcillosos, que se desarrollan en las zonas más bajas del relieve. Se trata del grupo de los gleysoles, con una alta influencia hidromórfica y una economía del aire y del agua perturbada.

En la región se reconocen cuatro series principales que en la mayoría de los casos forman una catena que va desde las áreas más altas a las más bajas y se distribuyen en forma de mosaico.

Se correlacionan la clasificación internacional FAO-UNESCO, la modificación realizada por DETENAL y utilizada actualmente por INEGI y la clasificación tradicional maya de suelos realizada por Cuanalo de la Cerda (1964), por ser la más utilizada por los agricultores de la región. Se hace la aclaración de que en el estado de Yucatán esta última clasificación está más desarrollada y los campesinos reconocen otros tipos de suelos, pero las cuatro series que se mencionan son las que se utilizan en el campo en Quintana Roo, tanto para

fines agropecuarios como forestales.

**Clasificación FAO-UNESCO: Litosol o rendzina**

**Clasificación INEGI: Litosol**

**Clasificación maya: Ts'ek'el**

Físicas	Químicas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Color: negro</li> <li>• Ubicación: en las partes altas de las ondulaciones</li> <li>• Origen: <i>in situ</i></li> <li>• Profundidad: &lt; 15 cm;</li> <li>• Drenaje: excesivo</li> <li>• Textura: pedregoso y rocoso, el escaso suelo se encuentra en las pequeñas depresiones de las rocas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Materia orgánica %: 12</li> <li>• pH: 7.2</li> <li>• Cap. de intercambio catiónico (meq/100 g) sin dato</li> <li>• Fósforo (partes por millón) 12</li> <li>• Potasio (meq/100 g) 70</li> <li>• Calcio (meq/100 g) 13</li> <li>• Magnesio (meq/100 g) 8</li> </ul>

**Descripción.** Estos suelos se originan *in situ*, a partir de la disolución mecánico-química de la roca caliza madre. Por regla general se localizan en las lomerías, las laderas con mayor pendiente y en general en las partes más altas del relieve pero se encuentran también, como fase inicial, en partes llanas. La roca madre aflora en partes, y es típica la superposición de una capa de rocas sueltas que se separa de la roca madre. Presentan un gran contenido de rocas y piedras superficiales, con muy escaso desarrollo del horizonte B (suelos AC).

Por su incipiente desarrollo la textura del suelo es arcillosa, con una elevada proporción de humus y un contenido de nutrientes relativamente equilibrado. El rendimiento se ve restringido debido a la alta tasa de infiltración, y porque el poco desarrollo del suelo está asociado a una escasa capacidad de retención de agua. Esto significa que en las temporadas secas estos suelos agotan rápidamente sus posibilidades.

Cuando falta la cubierta vegetal estos suelos presentan un alto riesgo de erosión. Este riesgo naturalmente aumenta cuanto mayor es la pendiente (especialmente luego de lluvias intensas), pero existe aún en superficies llanas, debido a la erosión eólica.

Se hace la observación de que la carta de suelos de INEGI no registra este último tipo de suelo. Sin embargo, el mismo ha sido observado en forma localizada en las partes altas del ejido en que existen pequeños cerros y mogotes, así como en la barranca asociada con la falla que se menciona en el acápite siguiente.

**Clasificación FAO-UNESCO: Cambisol crómico**

**Clasificación INEGI: Rendzina**

**Clasificación maya: K'ank'ab**

<b>Físicas</b>	<b>Químicas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Color: amarillo a rojo</li> <li>• Ubicación: dispersa en planadas, áreas adyacentes a lomeríos y cerros</li> <li>• Origen: in situ (coluvial).</li> <li>• Profundidad: &lt; 100 cm.</li> <li>• Drenaje: buen drenaje superficial; baja permeabilidad</li> <li>• Textura: arcilla (50 – 80 %) con cierta parte de arena y limo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Materia orgánica %: alto (&gt; 10 %) y profundo</li> <li>• pH: ligeramente ácido hasta neutro (6.5 – 7.5)</li> <li>• Cap. de intercambio catiónico (meq/100 g) 20 – 35</li> <li>• Fósforo (partes por millón) 2 – 6</li> <li>• Potasio (meq/100 g) 2 – 3</li> <li>• Calcio (meq/100 g) 10 – 20</li> <li>• Magnesio (meq/100 g) 4 – 6</li> <li>• Nitrógeno total (%) 0.25</li> </ul>

**Descripción.** Son suelos coluviales, originados a partir del material de erosión arrastrado por el agua desde las partes más elevadas, que presentan cierta laterización. Se encuentran en zonas de relieve llano. Son muy arcillosos, pero no obstante relativamente permeables, y con una regular capacidad de retención de agua. Su color rojo se debe a un elevado contenido de hematita. El contenido de nutrientes es satisfactorio, pero el contenido de materia orgánica es bajo, y la disponibilidad en fósforo y nitrógeno es menor que en las series anteriores. Cuando falta la cubierta vegetal estos suelos se secan rápidamente, se forman a continuación grietas de contracción, y casi inmediatamente se endurecen.

**Clasificación FAO-UNESCO: Vertisol gleyco**

**Clasificación INEGI: Vertisol pélico**

**Clasificación maya: Ya'axhom**

<b>Físicas</b>	<b>Químicas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Color: café, amarillo o rojo</li> <li>• Ubicación: planadas con pendientes del orden del 1 %</li> <li>• Origen: in situ – coluvial</li> <li>• Profundidad: 100 – 200 cm</li> <li>• Drenaje: buen drenaje superficial; baja permeabilidad</li> <li>• Textura: arcilla (50 – 80 %) con cierta parte de arena y limo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Materia orgánica %: 5 – 20 alto (&gt; 10 %) y profundo</li> <li>• pH: ligeramente ácido hasta neutro (5.0 – 7.0)</li> <li>• Cap. de intercambio catiónico (meq/100 g) 25 – 40</li> <li>• Fósforo (partes por millón) 3 – 7;</li> <li>• Potasio (meq/100 g) 0.5 – 2</li> <li>• Calcio (meq/100 g) 15 – 30</li> <li>• Magnesio (meq/100 g) 3 – 6</li> </ul>

**Descripción.** Son suelos coluviales, formados a partir de sedimentos arcillosos acarreados por el agua, con proporción dominante de caolinita. Estos tipos de suelo constituyen la zona de transición hacia los bajos. Pueden considerarse suelos fértiles pero con una economía del agua inestable, de gran labilidad. A pesar de la alta capacidad de retención de agua, ante la falta de la cubierta vegetal tienden a perder rápidamente la humedad.

**Clasificación FAO-UNESCO: Vertisol gleyco-éutrico**  
**Clasificación INEGI: Gleysol vértico**  
**Clasificación maya: Ak'alché'**

<b>Físicas</b>	<b>Químicas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Color: gris</li> <li>• Ubicación: bajos y amplias llanuras</li> <li>• Origen: coluvial</li> <li>• Profundidad: &gt; 200 cm</li> <li>• Drenaje: muy bajo (superficial e interno)</li> <li>• Textura: alto porcentaje de arcilla (80 – 90 %)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Materia orgánica %: 4 – 6 suelo y 0.4 – 2.5 subsuelo(alto)</li> <li>• PH: ligeramente ácido (7 – 8.5)</li> <li>• Cap. de intercambio catiónico (meq/100 g) 90</li> <li>• Fósforo (partes por millón) 4.5 – 12</li> <li>• Potasio (meq/100 g) 600</li> <li>• Calcio (meq/100 g) 9500</li> <li>• Magnesio (meq/100 g) 856</li> </ul>

**Descripción.** Son suelos coluviales, ubicados en las partes más bajas del relieve. Se originan a partir de sedimentos arcillosos arrastrados desde las partes superiores, pero hay una mezcla mayor de arcillas que en la serie yaaxhom. En estos suelos se produce una nueva formación de arcillas. Debido al drenaje deficiente se inundan en la época de lluvias. Presentan, pues, una economía del agua y del aire muy perturbadas. La proporción de materia orgánica es relativamente alta, debido a que la descomposición biológica está restringida a causa de las perturbaciones en la economía del agua. Se distinguen por la carencia de potasio.

## **TOPOGRAFÍA**

El relieve del AAT REDD+ se ubica en la unidad geomorfológica denominada "Planicie del Caribe". La topografía de la región es en su mayor parte plana.

Las máximas altitudes se registran en la denominada Meseta de Zoh Laguna, que constituye el área más antigua de la península. Ésta está localizada en la parte sur y oeste del área de acciones tempranas REDD+. La mayor parte de la misma está localizada en el extremo sur del estado de Campeche, pero en la región de AAT REDD+ en Quintana Roo la topografía regional va formando escalones sucesivos hasta alcanzar el nivel de la referida meseta.

Hacia el norte del AAT REDD+, en el municipio de José María Morelos, se encuentran las últimas estribaciones de la Sierrita de Ticul, que constituye en realidad un escalón entre el área elevada situada al sur de la misma y el área más deprimida y de emersión más reciente situada al norte.

Existe un sistema de fallas que se extiende con dirección aproximada NNE-SSO desde Felipe Carrillo Puerto hasta el extremo sur del estado. El borde superior de la falla forma una pronunciada barranca que marca el límite entre la zona occidental elevada de la península y el área de humedales de emersión

reciente localizada entre dicho sistema y la costa del mar Caribe. Este sistema de fallas marca el límite occidental de la laguna de Bacalar y del río Hondo.

El extremo sur del AAT REDD+, en las cercanías del poblado de La Unión, limítrofe con Belice, constituye la única parte de Quintana Roo con relieve montañoso.

## HIDROLOGÍA

El área de acciones tempranas REDD+, al igual que la mayor parte de la península de Yucatán, tiene muy escasas corrientes superficiales permanentes. El principal accidente hidrográfico es el río Hondo, que marca el límite con Belice. El estero de Chaac, afluente del mismo, comunica este río con la laguna de Bacalar, formando un complejo hidrológico determinado por el sistema de fallas mencionado.

Hacia el este del mismo existe un sistema de arroyos y cuerpos lagunares que se originaron en el proceso de emersión de la península. El último elemento de este sistema son las lagunas litorales del Caribe.

Un accidente característico del sur de Quintana Roo son los denominados “bajos”, zonas planas deprimidas que **constituyen grandes cubetas de captación**

## VEGETACIÓN

En la región de ATT REDD+ en Quintana Roo se pueden reconocer dos tipos de vegetación predominantes, que de acuerdo con la clasificación de Pennington y Sarukhan (1968) son la selva alta o mediana subperennifolia y la selva baja subperennifolia.

### *SELVA MEDIANA SUBPERENNIFOLIA*

La selva alta o mediana subperennifolia es una comunidad muy densa y biodiversa pero con una diversidad menor que la que presentan las selvas localizadas en Centroamérica y Sudamérica.

En la misma el 25 % de los árboles se queda sin hojas durante la época seca, debido a factores de clima (precipitación media de 1,500 mm/año en Tres Garantías) y suelo (suelos calizos con alta permeabilidad y baja capacidad de retención de humedad, como son los de la mayor parte de la península de Yucatán). Una característica de diversos ejemplares de este tipo de vegetación es la presencia de contrafuertes (telchaques). Éstos son particularmente conspicuos en *Swietenia macrophylla* y *Brosimum alicastrum*.

La selva alta y mediana subperennifolia presenta tres estratos arbóreos (superior, medio e inferior), un estrato arbustivo y un estrato herbáceo.

Las especies citadas como dominantes para este tipo de vegetación (Pennington y Sarukhán 1968, Rzedowski 1978, Miranda y Hernández X. 1963) son las siguientes:

### **Estrato arbóreo**

<i>Manilkara sapota</i>	<i>Pseudobombax ellipticum</i>	<i>Lonchocarpus castilloi</i>
<i>Brosimum alicastrum</i>	<i>Talisia olivaeformis</i>	<i>Cedrela mexicana</i>
<i>Swietenia macrophylla</i>	<i>Metopium brownei</i>	<i>Alseis yucatanensis</i>
<i>Vitex gaumeri</i>	<i>Dendropanax arboreus</i>	<i>Haematoxylon</i>
<i>Lysiloma latisiliquum</i>	<i>Andira inermis</i>	<i>campechianum</i>
<i>Bucida buceras</i>	<i>Lucuma campechianum</i>	<i>Ceiba pentandra</i>
<i>Calocarpus mammosum</i>	<i>Swartzia cubensis</i>	<i>Pimenta dioica</i>
<i>Exothea diphylla</i>	<i>Simarouba glauca</i>	<i>Cordia alliodora</i>
		<i>Spondias mombin</i>

En la composición de la selva se observa la presencia de especies heliófilas pioneras. Las especies dominantes en este caso son:

<i>Metopium brownei</i>	<i>Pseudobombax ellipticum</i>	<i>Swietenia macrophylla</i>
<i>Bursera simaruba</i>	<i>Pouteria izabalensis</i>	<i>Simarouba glauca</i>
<i>Dendropanax arboreus</i>	<i>Vitex gaumeri</i>	<i>Spondias mombin</i>

Las especies características de cada uno de los tres estratos son las siguientes:

<b>Estrato superior</b>	<b>Estrato medio</b>	<b>Estrato inferior</b>
<b>22 a 35 metros</b>	<b>12 a 22 metros</b>	<b>3 a 11 metros</b>
<i>Swietenia macrophylla</i> (30 m) <i>Manilkara sapota</i> (29 m) <i>Brosimum alicastrum</i> <i>Vitex gaumeri</i> (22 m) <i>Pseudobombax ellipticum</i> (20 m) <i>Metopium brownei</i> (19 m) <i>Pouteria unilocularis</i> (18 m) <i>Dendropanax arboeris</i> <i>Aspidosperma cruentum</i>	<i>Sapindus saponaria</i> <i>Manilkara sapota</i> <i>Metopium brownei</i> <i>Ficus</i> spp. <i>Bursera simaruba</i> <i>Swartzia cubensis</i> <i>Lysiloma latisiliquum</i> <i>Piscidia piscipula</i> <i>Sickingia salvadorensis</i> <i>Chlorophora tinctoria</i> <i>Pouteria reticulata</i> <i>Chrisophylla</i> spp.	<i>Simarouba glauca</i> <i>Bursera simaruba</i> <i>Luehea speciosa</i> <i>Leucaena</i> <i>leucocephala</i> <i>Lysiloma latisiliquum</i> <i>Trema micrantha</i>

### **Arbustivas**

El estrato bajo de la selva está ocupado principalmente por juveniles de diversas especies, que compiten espacialmente con las especies definitivamente arbustivas. Dentro de éstas podemos citar *Bauhinia divaricata* y *Bauhinia jenninsii*. Un caso especial es el de *Astronium graveolens*, considerada especie en estatus en la NOM 059. La misma se presenta en forma abundante en su fase de renoval, pero en la selva del sur de Quintana Roo es difícil encontrar ejemplares maduros, lo cual contrasta con la condición de esta especie en Tabasco y Chiapas.

### **Herbáceas**

Debido a las condiciones de luz, el estrato inferior de la selva alta y mediana subperennifolia madura (son difíciles de encontrar etapas sucesionales clímax) está caracterizado por una escasa presencia de herbáceas. Este estrato está compuesto por plántulas de las especies arbóreas, suculentas como zingiberáceas; aráceas, etc. y algunas secundarias con gran cantidad de trepadoras y epífitas. Las familias de dicotiledóneas más abundantes (Compositae, Gramineae) casi no están presentes. Dentro de las pocas especies de las mismas son de mencionar *Cracca greenmanii* y *Canavalia mexicana*. La situación cambia fuertemente cuando se produce un claro en el dosel. En este caso el cambio de las condiciones de luz crea sitios propicios para el desarrollo de especies herbáceas de las dos familias citadas.

### **Bejucos**

También en este caso la composición florística cambia notoriamente cuando se perturban las condiciones de la selva madura y se desencadena una sucesión secundaria. En este caso son abundantes distintas especies de los géneros *Ipomoea* y *Merremia*, *Montanoa atriplicifolia*, *Actigonon leptopus*, *Petrea volubilis*, etc. En selva primaria se presentan las especies *Paulinia cururu* y *Cardiospermum corindum*.

### **SELVA BAJA SUBPERENNIFOLIA**

Se trata de un tipo de vegetación emparentado con el anterior, el cual se origina por factores edáficos. Se presenta en los “bajos” y su presencia está relacionada con suelos de tipo *ak'alche'*, los cuales presentan una escasa permeabilidad, con un horizonte gley poco profundo.

De acuerdo con Pennington y Sarukhán (1968) el estrato arbóreo tiene una altura promedio de 7 metros. La comunidad denominada “tintal” (Miranda y Hernández X., 1963) tiene una buena presencia en el ejido Tres Garantías debido a la gran superficie de sus bajos.

#### *Estrato arbóreo*

Los árboles con mayor altura, área basal y frecuencia son *Haematoxylon campechianum*, *Bucida buceras*, *Metopium brownei*, *Cameraria latifolia* y *Pachira acuática*. Con menos frecuencia y dominancia encontramos a *Byrsonima crassifolia*, *Manilkara sapota*, *Jatropha gaumeri*, *Chrysophyllum mexicanum*, *Crescentia cujete*, *Coccoloba cozumelensis*, *Croton sp.*, *Hyperbaena winzerlingii*, *Psidium sartorianum*, *Cordia dodecandra*, *Gymnopodium floribundum*, *Cassia alata*, *Acacia milleriana*, *Mimosa bahamensis* y *Bursera simaruba*.

Una observación especial se refiere a la especie *Bucida buceras*, citada usualmente como componente de la selva baja. La misma se presenta por lo general en el borde de la misma, en el área de transición entre suelos de

ak'alche' y ya'axhom. En este ecotono es mucho más abundante que en los dos tipos de selva mencionados en este acápite.

No existen estudios botánicos sobre la selva baja en el ejido Tres Garantías. De acuerdo con datos del ejido La Guadalupe utilizando una combinación de métodos aferofotogramétricos y transectos (Díaz Gallegos, Castillo Acosta y García Gil, 2002), en la misma se pueden reconocer tres estratos:

Estrato	Altura	Abundancia NA/Ha	Área basal cm <sup>2</sup> /ha
<i>Bajo</i>	<b>Menos de 5 m</b>	<b>1,048</b>	<b>9,992.63</b>
<i>Medio</i>	<b>5 a 10 m</b>	<b>565</b>	<b>21,437.15</b>
<i>Alto</i>	<b>Más de 10 m</b>	<b>47</b>	<b>31,457.89</b>

Las especies dominantes para cada estrato son:

Estrato alto	Estrato medio	Estrato bajo
<i>Vitex gaumeri</i> <i>Haematoxylon campechianum</i> <i>Erytroxylum rotundifolium</i> <i>Metopium brownei</i>	<i>Myrciaria floribunda</i> <i>Haematoxylon campechianum</i> <i>Ateleia cubensis</i> <i>Gymnopodium floribundum</i> <i>Manilkara zapota</i>	<i>Myrciaria floribunda</i> <i>Haematoxylon campechianum</i> <i>Roucheftia</i> sp. <i>Croton icche</i> <i>Calytrantes</i> sp.

### **Herbáceas**

Este tipo de selva prácticamente carece de un estrato herbáceo definido debido por una parte a la inundación que se produce en la época de lluvias y por la otra a la elevada competencia por parte de los individuos del estrato bajo. Sin embargo se presentan gramíneas y ciperáceas tales como *Scleria* spp. y *Eleocharis* sp., epífitas de las familias Orchidiaceae (*Encyclia alata*), Piperaceae (*Peperomia* sp.) y Bromeliaceae, así como bejucos de la familia Fabaceae (*Dalbergia glabra*) (Flores Guido y Espejel, 1994).

### **POBLACIÓN**

Según el censo de INEGI 2010, el estado de Quintana Roo cuenta con 1.326 millones de habitantes de los cuales 355,758 habitan en los municipios del AAT REDD+

### **REZAGO SOCIAL, IDH Y MARGINACIÓN**

Las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en cuanto a las condiciones de pobreza en los municipios son las siguientes:

Municipio	Indicador	Número de personas	Porcentaje
Othón P. Blanco	<b>Población en situación de pobreza</b>	<b>109,361</b>	<b>42.9</b>
	Población en situación de pobreza moderada	87,381	34.3
	Población en situación de pobreza extrema	21,980	8.6
Felipe Carrillo Puerto	<b>Población en situación de pobreza</b>	<b>43,060</b>	<b>71.6</b>
	Población en situación de pobreza moderada	28,116	46.7
	Población en situación de pobreza extrema	14,944	24.9
José María Morelos	<b>Población en situación de pobreza</b>	<b>21,528</b>	<b>73.2</b>
	Población en situación de pobreza moderada	13,636	46.4
	Población en situación de pobreza extrema	7,892	26.8

CONEVAL, 2010

La región presenta dos situaciones relativamente contrastantes. En los municipios de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos los índices tanto de la pobreza extrema como la de la moderada son muy altos. La pobreza moderada es una condición que afecta a casi la mitad de la población, y un cuarto de la misma se encuentra en pobreza extrema. La población en situación de pobreza representa casi las tres cuartas partes de la población total.

En el municipio de Othón P. Blanco la situación mejora considerablemente. Menos de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza, y de ésta la mayor parte se sitúa dentro de los márgenes de la pobreza moderada. La pobreza extrema representa el 8.6%. Ello es importante porque en términos absolutos este municipio tiene casi el doble de población que los otros dos sumados.

Debe tomarse en cuenta que en el nuevo municipio de Bacalar, recientemente segregado de Othón P. Blanco (CONEVAL todavía no lo registra en sus estadísticas) es probable que se genere una situación similar a la de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos. La disminución de los índices de pobreza en Othón P. Blanco se debe en parte a la presencia en el mismo de la ciudad de Chetumal, y por la otra a la existencia de la zona cañera de la Ribera del Río Hondo, el área que ha producido más ingresos para la población rural.

## MARGINACIÓN

<b>EJIDO</b>	<b>LOCALIDAD</b>	<b>Pobla- ción total</b>	<b>Índice de margina- ción</b>	<b>Grado de margina- ción</b>	<b>Índice de margina- ción escala 0 a 100</b>
Buenavista	Buenavista	585	-0.7260	Alto	8.8885
Pedro A. de los Santos	Pedro A. de los Santos	497	-0.6607	Alto	9.4071
Adolfo de la Huerta	Adolfo de la Huerta	107	-0.0061	Alto	14.6037
Xhazil y anexos	X-Hazil Sur	1,422	-0.4314	Alto	11.2273
	Chancah Veracruz	416	-0.3569	Alto	11.8185
	Uh May	480	-0.7805	Alto	8.4559
Botes	José Narciso Roviroza	1,107	-0.5449	Alto	10.3263
	San Francisco Botes	580	-0.4834	Alto	10.8141
Dzulá	Dzulá	1,223	-0.2179	Alto	12.9220
Betania	Betania	584	-0.2936	Alto	12.3212
Caoba	Caobas	1,412	-0.4452	Alto	11.1173
	San José de la Montaña	195	0.2266	Alto	16.4508

Todas las localidades presentan un alto grado de marginación. El mínimo se presenta en la localidad de Uh May, perteneciente al ejido X-Hazil y con un alto grado de accesibilidad debido a su localización en la carretera Chetumal-Cancún. Otros dos poblados presentan un índice similar y también se localizan en dicha carretera. El máximo se presenta en la localidad de San José de la Montaña, un pequeño asentamiento aislado perteneciente al ejido Caoba.

**CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN POR LOCALIDAD  
 POBLACIÓN TOTAL, ORIGEN, POBLACIÓN INDÍGENA Y POBLACIÓN CON LIMITACIONES FÍSICAS**

Localidad	Población total	Población masculina	Población femenina	Población nacida en la entidad federativa	Población nacida en otra entidad federativa	Población que habla una lengua indígena	Población que sólo habla una lengua indígena (monolingüe)	Población con alguna limitación en su actividad
Buenavista	585	50.26%	49.74%	70.94%	28.55%	4.44%	0.17%	3.08%
Pedro Antonio de los Santos	497	49.30%	50.70%	56.54%	39.64%	6.04%	0.00%	3.02%
Adolfo de la Huerta	107	50.47%	49.53%	76.64%	22.43%	53.27%	0.93%	4.67%
Chancah Veracruz	416	55.05%	44.95%	97.84%	1.92%	85.10%	1.20%	0.24%
Uh May	480	50.63%	49.38%	93.96%	5.42%	76.25%	0.00%	0.21%
X-Hazil Sur	1422	51.27%	48.73%	95.85%	4.01%	79.25%	4.29%	1.90%
José Narciso Rovirosa	1,107	53.48%	46.52%	55.19%	41.73%	3.07%	0.00%	6.41%
San Francisco Botes	580	53.10%	46.90%	74.14%	21.55%	8.79%	0.00%	4.66%
Dzulá	1,223	49.96%	50.04%	96.48%	3.35%	85.28%	5.40%	6.05%
Betania	584	48.97%	51.03%	70.38%	29.45%	85.45%	9.76%	3.25%
Caobas	1,412	50.14%	49.86%	57.37%	41.50%	11.97%	0.00%	5.88%
San José de la Montaña	195	56.92%	43.08%	54.36%	44.62%	9.74%	0.00%	5.13%

INEGI, 2010

Con la excepción de José Narciso Rovirosa, Dzulá y Caobas, que constituyen asentamientos humanos de tamaño intermedio con un importante papel regional, las localidades muestreadas constituyen el caso típico de las pequeñas comunidades rurales de Quintana Roo. Salvo en los casos de Pedro Antonio de los Santos, Dzulá y Betania, la población femenina es menor que la masculina. Esta situación es inversa a la usual. Se debe tomar en cuenta que las posibilidades de acceso a la tierra son mayores en la población masculina que en la femenina, y existe una tendencia de ésta a migrar a los centros urbanos para encontrar las oportunidades que no encuentra en su poblado, en muchas ocasiones para proseguir sus estudios. En Pedro Antonio de los Santos, José Narciso Rovirosa, Caobas y San José de la Montaña todavía no hubo un recambio total de la población originaria del ejido constituida en su mayor parte por colonos. El otro extremo son los poblados maya *cruzo'ob* de Chancah Veracruz, Uh May, X-Hazil y Dzulá, comunidades tradicionales donde el aporte inmigratorio ha sido prácticamente nulo. El resto de los ejidos presenta una situación intermedia. Se trata

de poblados producto de la colonización pero en los cuales la generación inmigrante original está siendo demográficamente reemplazada por sus descendientes nativos.

Seis de los ejidos presentan una población maya homogénea, lo que se está indicado por el alto número de mayahablantes. De estas localidades cinco son comunidades de origen cruzo'ob y la sexta está constituida por colonos mayas procedentes de Yucatán. El resto de los poblados es mayoritariamente mestizo. El monolingüismo es prácticamente nulo. Si bien en estos poblados se utiliza el maya como lengua vehicular, el sistema educativo y la alta relación con el exterior hace que prácticamente todos los habitantes conozcan la lengua castellana.

## EDUCACIÓN

Calidad	Población de 15 años y más	Población 15 años o más analfabeta	Población 15 años o más analfabeta masculina	Población 15 años o más analfabeta femenina	Población 15 años o más con primaria incompleta	Población 15 años o más con primaria completa	Población 15 años o más con secundaria completa	Población 18 años o más con educación post básica	Grado promedio de escolaridad	Grado promedio de escolaridad masculina	Grado promedio de escolaridad femenina
Buenavista	435	21.15%	8.97%	12.18%	9.66%	9.66%	24.37%	8.05%	5.68	5.89	5.45
Pedro Antonio de los Santos	323	12.07%	5.26%	6.81%	17.65%	17.65%	30.96%	10.22%	6.28	6.20	6.36
Adolfo de la Huerta	68	25.00%	11.76%	13.24%	26.47%	26.47%	20.59%	2.94%	4.96	5.22	4.65
X-Hazil Sur	954	16.04%	6.71%	9.33%	16.88%	16.88%	24.11%	19.50%	7	7.23	6.76
Chancah Veracruz	272	13.24%	7.35%	5.88%	25.74%	25.74%	29.78%	9.19%	6.41	6.33	6.51
Uh May	323	8.98%	4.64%	4.33%	15.48%	15.48%	24.15%	29.10%	7.73	7.73	7.73
José Narciso Roviroza	763	12.98%	5.90%	7.08%	16.78%	16.78%	25.43%	9.44%	5.88	5.66	6.13
San Francisco Botes	392	10.71%	3.83%	6.89%	14.80%	14.80%	25.00%	6.38%	5.84	6.03	5.63
Dzulá	822	10.58%	3.65%	6.93%	19.95%	19.95%	27.13%	13.63%	6.73	7.03	6.42
Betania	403	15.63%	5.96%	9.68%	17.62%	17.62%	41.69%	5.71%	6.47	6.94	6.06
Caobas	945	16.19%	8.04%	8.15%	13.02%	13.02%	27.20%	13.12%	6.03	5.70	6.36
San José de la Montaña	130	23.08%	13.08%	10.00%	16.15%	16.15%	26.15%	2.31%	4.77	4.91	4.57

A pesar de que en la actualidad la escolaridad en los pueblos estudiados es de carácter generalizado, persiste sin embargo un porcentaje significativo de analfabetos, el cual es pronunciadamente alto en Buenavista y Adolfo de la Huerta. Contrariamente a lo que podría esperarse (y que ha sido una situación característica en muchos poblados del campo mexicano) la diferencia entre el analfabetismo masculino y el femenino no es significativa, e incluso se dan dos casos en que ésta es menor que la masculina. Si bien el censo registra en esta categoría a la población de 15 años o más, en su mayor parte se trata de población más vieja que no contó con las oportunidades educativas actuales.

El grado promedio de escolaridad varía muy poco entre la población masculina y la femenina, e incluso en cuatro localidades éste es mayor en la población femenina (uno de los cuales es un centro ceremonial maya). Ello es un indicador de los efectos que ha tenido una política educativa fuertemente integrativa al nivel de género.

Al mismo tiempo se registra un alto porcentaje de la población con educación secundaria completa, lo que está marcando una diferencia con la situación hasta hace pocos años característica de las comunidades rurales de la región. A ello ha contribuido la importante creación de planteles educativos, así como el sistema de telesecundaria. En cinco casos el porcentaje de población con educación post básica supera el 10%. La superación educativa, desafortunadamente, en la mayoría de los casos no se traduce en una mayor incorporación de esta población como ejidatarios, por lo cual éstos son en su mayor parte gente de edad madura. No se produce (o bien se produce a un ritmo lento) un recambio generacional en el cual se aporte un mayor grado de conocimiento formal. Ello representa un reto, ya que en términos de gobernanza implicaría incorporar nuevas visiones y prácticas en la conducción de los ejidos.

## OCUPACIÓN Y SALUD

Localidad	Población económicamente activa	Población económicamente activa masculina	Población económicamente activa femenina	Población no derechohabiente a servicios de salud	Población derechohabiente a servicios de salud
Buenavista	44.44%	78.08%	21.92%	5.98%	93.16%
Pedro Antonio Santos	37.22%	73.51%	26.49%	38.23%	61.77%
Adolfo de la Huerta	31.78%	97.06%	2.94%	14.95%	85.05%
X-Hazil Sur	30.52%	87.33%	12.67%	27.92%	71.87%
Chancah Veracruz	31.97%	95.49%	4.51%	8.89%	89.90%
Uh May	33.75%	82.10%	17.90%	16.04%	83.33%
José Narciso Rovirosa	32.34%	87.43%	12.57%	29.90%	70.10%
San Francisco Botes	28.28%	91.46%	8.54%	27.76%	72.24%

Dzulá	30.83%	92.84%	7.16%	24.94%	74.98%
Betania	32.88%	83.85%	16.15%	15.58%	84.42%
Caobas	35.48%	82.04%	17.96%	20.75%	79.11%
San José de la Montaña	45.13%	87.50%	12.50%	37.44%	62.56%

Los indicadores de ocupación varían en forma drástica con respecto a los educativos. En todos los casos la población económicamente activa femenina es muchísimo menor que la masculina. En ello incide en parte que no se toma en consideración el trabajo del hogar como parte de un sistema productivo que involucra a la familia, pero de todas maneras la incorporación de la mujer a nuevas alternativas de trabajo sigue siendo unos de los retos sociales en todos los ejidos analizados.

Por el otro lado, los altos índices de derechohabientes son un indicador del importante esfuerzo de la población local por integrarse a algún tipo de servicio de salud.

## RELIGIÓN

Localidad	Población con religión católica	Población con alguna religión evangélica	Población con otras religiones	Población sin religión
Buenavista	81.98%	12.13%	0.00%	5.89%
Pedro Antonio Santos	33.74%	25.20%	0.00%	41.06%
Adolfo de la Huerta	6.45%	78.49%	0.00%	15.05%
X-Hazil Sur	91.26%	5.43%	0.00%	3.31%
Chancah Veracruz	98.31%	0.72%	0.00%	0.97%
Uh May	77.01%	22.77%	0.00%	0.22%
José Narciso Roviroso	64.39%	19.31%	0.82%	15.48%
San Francisco Botes	66.21%	21.55%	0.00%	12.24%
Dzulá	78.63%	16.17%	0.00%	5.20%
Betania	79.11%	16.44%	0.00%	4.45%
Caobas	54.58%	29.88%	0.00%	15.54%
San José de la Montaña	44.85%	41.75%	0.00%	13.40%

En los ejidos analizados se registran varias situaciones. En dos ejidos tradicionales mayas la religión católica es ampliamente dominante y prácticamente no hay presencia de religiones evangélicas. Se trata sin embargo de dos comunidades de origen *cruzo'ob*, en las que asimismo se practica la forma de culto maya que se originó en la época de la Guerra de Castas, en la cual existe un sincretismo con la religión católica. En la mayor parte de los ejidos la religión católica sigue siendo mayoritaria, pero se registra un crecimiento importante de

denominaciones evangélicas que representan en la mayoría de los casos un tercio de los creyentes. En un caso las religiones evangélicas están presentes en el mismo porcentaje que la católica, y en Adolfo de la Huerta éstas son ampliamente mayoritarias.

La presencia de religiones no cristianas es nula. Sin embargo, es llamativo el alto índice de personas que han declarado no tener religión. A menos que se trate de un error muestral, en Pedro Antonio de los Santos este grupo representa la mayoría. La gente que declara no tener religión por lo general no es atea, sino que tiene una religiosidad difusa, no se considera comprometida con alguna denominación en particular y no practica ningún culto.

No se debe en ningún caso subestimar el papel de las religiones evangélicas como foco para el surgimiento de nuevas formas de comportamiento y la base de un nuevo tipo de gobernanza. La religión juega en la región un papel fundamental en la creación de valores de tipo ético. A muchos conversos del catolicismo a una religión protestante los motiva los sentimientos de hermandad, compromiso, honestidad y confianza mutua. Obviamente son valores básicos para el surgimiento de formas de gobernanza más eficientes que las actuales.

## VIVIENDA

Localidad	Total de viviendas	Total de viviendas habitadas	Promedio de ocupantes en viviendas habitadas	Con piso de tierra	Con piso de material diferente a tierra	Con luz eléctrica	Con agua entubada	Con excusado o sanitario
Buenavista	226	81.42%	3.18	4.89%	94.02%	96.74%	96.74%	99.46%
Pedro Antonio Santos	182	70.33%	3.88	6.25%	93.75%	92.97%	87.50%	95.31%
Adolfo de la Huerta	32	84.38%	3.96	14.81%	81.48%	96.30%	81.48%	81.48%
X-Hazil Sur	377	85.68%	4.40	5.88%	93.19%	93.81%	84.52%	82.04%
Chancah Veracruz	132	74.24%	4.24	4.08%	94.90%	91.84%	97.96%	47.96%
Uh May	125	79.20%	4.85	1.01%	98.99%	96.97%	93.94%	94.95%
José Narciso Roviroso	409	79.22%	3.42	11.42%	87.96%	94.14%	90.43%	88.58%
San Francisco Botes	182	76.92%	4.14	13.57%	86.43%	97.86%	86.43%	84.29%
Dzulá	352	86.08%	4.04	9.24%	90.76%	94.39%	98.35%	49.50%
Betania	151	84.11%	4.60	7.09%	92.91%	99.21%	96.06%	48.03%
Caobas	437	82.15%	3.93	21.73%	77.99%	97.49%	95.26%	92.48%
San José de la Montaña	79	73.42%	3.36	34.48%	65.52%	82.76%	86.21%	72.41%

INEGI, 2010

El promedio de ocupantes por vivienda es relativamente reducido. A ello contribuye la disponibilidad de terreno con que cuentan los campesinos para construir sus viviendas. El porcentaje de casas con piso de tierra es alarmantemente alto en los casos de Caobas y San José de la Montaña, los dos asentamientos humanos con que cuenta el ejido Caoba. Este hecho contrasta con el carácter comparativamente desarrollado de dicho ejido, el que más apoyos ha recibido por parte de la CONAFOR y que cuenta con una complicada pero diferenciada estructura de gobernanza. Por el contrario, la gran mayoría de las viviendas cuentan con luz y agua. En lo referente a excusados o sanitarios se registran dos situaciones: ocho localidades en el cual este servicio está generalizado y tres localidades con un notorio déficit al respecto. Se trata en este caso de tres poblados mayas *cruzo'ob* en los cuales persisten costumbres tradicionales.

## SERVICIOS

Localidad	Total de viviendas habitadas	Viviendas con radio	Viviendas con televisor	Viviendas con refrigerador	Viviendas con lavadora	Viviendas con línea telefónica fija	Con teléfono celular	Con computadora	Con automóvil o camioneta	Con internet
Buenvista	184	91.30%	93.48%	80.98%	56.52%	2.17%	4.89%	2.17%	11.41%	0.00%
Pedro Antonio Santos	128	60.16%	74.22%	67.19%	57.81%	2.34%	63.28%	6.25%	28.91%	0.00%
Adolfo de la Huerta	27	48.15%	66.67%	48.15%	48.15%	0.00%	7.41%	0.00%	0.00%	0.00%
X-Hazil Sur	323	65.63%	80.19%	53.25%	56.97%	5.26%	42.41%	3.72%	7.12%	0.00%
Chancah Veracruz	98	69.39%	81.63%	60.20%	54.08%	9.18%	32.65%	2.04%	7.14%	0.00%
Uh May	99	79.80%	89.90%	66.67%	82.83%	1.01%	73.74%	11.11%	8.08%	0.00%
José Narciso Rovirosa	324	62.96%	72.22%	60.80%	62.35%	4.94%	23.77%	3.70%	30.86%	0.62%
San Francisco Botes	140	67.86%	80.71%	67.14%	73.57%	6.43%	37.86%	1.43%	28.57%	0.00%
Dzulá	303	61.72%	74.26%	42.57%	55.78%	12.21%	5.61%	3.63%	8.25%	0.00%
Betania	127	78.74%	80.31%	60.63%	59.06%	18.90%	25.98%	0.79%	11.81%	0.00%
Caobas	359	54.87%	72.70%	64.07%	67.13%	1.95%	72.42%	5.29%	22.84%	0.56%
San José de la Montaña	58	43.10%	46.55%	39.66%	29.31%	0.00%	32.76%	0.00%	15.52%	0.00%

INEGI, 2010

La gran mayoría de las viviendas cuenta con radio y televisión, servicios que se han hecho casi universales en el medio rural. El bajo índice que presenta San José de la Montaña se debe en parte a su aislamiento. El hecho de que casi todos los poblados cuenten con un abasto regular de electricidad ha abierto el paso a la adquisición de electrodomésticos, presentes en la mayoría de las localidades en más de la mitad de los hogares.

Ello contrasta en forma muy aguda con el fuerte déficit en líneas de telefonía fija. Se trata de un aspecto crítico para el desarrollo del campo mexicano al cual no se le está dando solución. Un estudio comparativo realizado en la época en que inició el Plan Puebla Panamá mostró que el sur y sureste de México se ubicaba en cuarto lugar (por detrás de Panamá, Belice y El Salvador) en líneas telefónicas por habitante. Se trata de un cuello de botella competitivo que representa un verdadero reto en términos comerciales. Se ha buscado suplir este déficit con la telefonía celular, como se puede ver en la tabla, pero se trata de una alternativa cara. La falta de líneas telefónicas explica asimismo que el acceso a internet en la casi totalidad de los casos representa el cero por ciento de los hogares. El uso de computadoras está casi ausente y en un caso (Uh May, con una localización estratégica) puede decirse que ha alcanzado un nivel que va más allá de sus inicios.

La propiedad de automóviles y camionetas tampoco se ha generalizado. Salvo el caso de José Narciso Roviroza y San Francisco Botes, con una fuerte economía cañera que hasta hace poco generaba altos ingresos, y Pedro Antonio de los Santos con una fuerte actividad de producción de piña, la disponibilidad de vehículos automotores es muy baja. Los dueños de vehículos son en general campesinos que han desarrollado alguna forma de cultivo comercial.

Un segundo cuello de botella para el desarrollo rural es la raquítica infraestructura bancaria. No existen en la región bancos locales, ni tampoco entes parabancarios que permitan realizar transacciones en forma expedita. En siete de las localidades presentadas en la tabla el banco más cercano está a noventa kilómetros o más. Una está a cuarenta kilómetros, dos a treinta kilómetros y dos a veinte. Se trata de una limitación fuerte que introduce costos desproporcionados en transporte (y tiempos) para realizar una simple operación bancaria.

## APOYOS PÚBLICOS PRODUCTIVOS

EJIDO	PROCAMPO PV 2012					
	Maíz		Otros		Pastos	
	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto
BUENAVISTA	119	400,497	---	---	1	5,778
PEDRO ANTONIO DE LOS SANTOS	19	46,800	2	6,500	7	32,500
ADOLFO DE LA HUERTA	24	98,464	1	3,900	3	15,600
X HAZIL Y ANEXOS	341	978,853	---	---	---	---
BOTES	92	310,700	39	139,630	8	27,300
DZULÁ	224	799,136	---	---	---	---
BETANIA	91	345,150	---	---	---	---
CAOBA	190	771,266	8	36,950	102	715,308

EJIDO	PROGAN 2012					
	Bovino Carne		Ovinos		Apicultura	
	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto
BUENAVISTA	2	16,088	---	---	1	3,878
PEDRO ANTONIO DE LOS SANTOS	2	5,775	---	---	---	---
ADOLFO DE LA HUERTA	1	9,075	---	---	---	---
X HAZIL Y ANEXOS	---	---	2	3,960	18	70,373
BOTES	3	56,513	---	---	3	7,673
DZULA	---	---	---	---	6	9,983
BETANIA	3	8,250	---	---	9	25,658
CAOBA	76	596,228	5	49,754	22	82,583

La comparación entre los dos principales programas de la SAGARPA (ex PROCAMPO, hoy PROAGRO) arroja resultados muy diferentes. Los apoyos de PROCAMPO se dispersan en un elevado número de pequeños apoyos, mientras que los de PROGAN presentan una estructura mucho más concentrada.

Es notorio el surgimiento de algunas cuencas ganaderas que han recibido un monto elevado de apoyos, como lo muestran los datos del ejido Caoba. Dadas las características de PROGAN, si bien el mismo no apoya en forma directa el desmonte sí lo hace en forma indirecta. Los campesinos financian con otros recursos el establecimiento inicial del potrero como condición para acceder a los apoyos de PROGAN.

Los apoyos de PROCAMPO representan un ingreso altamente significativo en los ejidos de la Zona Maya, donde casi la totalidad de los ejidatarios son beneficiarios de este programa. En tres ejidos de la Zona Maya (X-Hazil, Dzulá y Betania) el cien por ciento de los apoyos de PROCAMPO se destina al cultivo de maíz para autosubsistencia. Uno de los efectos de este apoyo ha sido un aumento significativo de la superficie de las milpas. PROCAMPO no apoya solamente la milpa de autosubsistencia, sino la consolidación de áreas mayores con fines comerciales. El resultado es cambiar la función de la agricultura de subsistencia básicamente sin modificar las técnicas de cultivo, lo que implica una ampliación de la superficie desmontada sin lograr un aumento de la producción. En este sentido la acción de PROCAMPO promueve, aunque fuere en forma involuntaria, una situación de inmovilismo.

PROCAMPO permite la utilización de sus apoyos para otros cultivos, inclusive el de zacate para pastoreo, pero la demanda sigue centrada en forma abrumadoramente mayoritaria en el cultivo de maíz en forma tradicional. Existe una marcada diferencia entre los ejidos tradicionalmente milperos y aquéllos en que han surgido iniciativas productivas diferenciadas, como se puede observar en las tablas anteriores.

En el caso de Botes, casi la tercera parte de los apoyos se destinan al rubro “otros”, que en este caso en particular es la caña de azúcar. En el caso de Caoba, los montos solicitados para pasturas para ganado casi igualan a los de maíz, con asignaciones individuales relativamente altas. Asimismo, en el caso del maíz se registran apoyos individuales mucho más altos que en la Zona Maya. En estos ejidos el apoyo de PROCAMPO sólo parcialmente apoya la agricultura de subsistencia. Gran parte de los apoyos son utilizados por los campesinos para financiar la ganadería o la producción comercial de maíz.

## **EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA EN EL AATREDD+ Y SU RELACIÓN CON EL USO DEL SUELO**

La historia socioeconómica del estado de Quintana Roo puede dividirse en varias etapas, que incluyen a su vez distintas características según el área correspondiente:

El hoy estado de Quintana Roo estaba en el siglo XIX enteramente ocupado por la selva. Su zona central fue el refugio de los rebeldes mayas cruzo'ob durante los más de cincuenta años que duró la Guerra de Castas. La población mestiza se refugió en los lugares a los cuales aquéllos no tenían acceso, es decir, en las islas. La rebelión maya contó con el apoyo de varios grupos políticos de Honduras Británica. Frente a la imposibilidad de Yucatán por realizar una campaña militar con sus propias fuerzas, el gobierno de Porfirio Díaz envió el ejército mexicano a sofocar la rebelión e instituyó el territorio federal de Quintana Roo, con el fin de poder controlar la región desde el centro de la república. Al mismo tiempo comenzó la colonización del sur del territorio a lo largo del río Hondo, con el fin de ocupar una frontera geoestratégica. El centro geopolítico se repartía entre Chetumal, la capital de nueva creación, y el tradicional asentamiento humano de Cozumel.

En esta época se estableció un enclave forestal que fue entregado a un número reducido de concesiones nacionales y extranjeras que introdujeron la maquinización de las operaciones forestales y la construcción de una red de transporte ferroviario complementada con la red de transporte fluvial y marítimo. La conexión con el centro de la república y con el extranjero se dio a través de Caribe, marcando una división con la tradicional dependencia de la región del estado de Yucatán. La revolución acabó con el sistema de concesiones pero no con el enclave forestal, el cual perduró durante varias décadas.

En las nuevas circunstancias políticas el aprovechamiento forestal fue realizado por medio de contratistas locales relativamente pequeños. Años después, como parte de la política de pacificación del gobierno con los grupos mayas, el gobierno federal estableció que el aprovechamiento del chicle, por ese entonces el principal producto del territorio, quedara reservado a sociedades cooperativas. Pocos años después la política agraria, que en los primeros años de la revolución sólo había entregado en dotación superficies agrícolas relativamente pequeñas, incluyó la dotación de las áreas forestales.

A fines de los 30 y los 40 del siglo pasado se entregaron enormes superficies bajo la forma de tenencia ejidal. Los criterios fueron altamente conservacionistas: la tierra se entregó en forma colectiva, a razón de 400 ha por ejidatario (que se consideraba la superficie necesaria para que una familia pudiera vivir del aprovechamiento del chicle) y la obligación de conservar el monte y aprovecharlo en forma racional y comunal. Las dotaciones incluyeron dos grupos humanos culturalmente diferentes: por un lado los descendientes de los mayas *cruzo'ob* y por el otro trabajadores chicleros que habían inmigrado desde el centro de la república, principalmente Veracruz. En esta época, por iniciativa del gobernador Rafael Melgar (que intentó organizar toda la producción del territorio a partir de sociedades de tipo cooperativo) se fundó la Federación de Cooperativas de Quintana Roo. Ésta fue la base para el surgimiento del primer y más importante movimiento social en el territorio. La actividad maderera, que requería de mayores inversiones e infraestructura, quedó en manos privadas, con lo cual se constituyó un modelo económico mixto en parte social y en parte privado. Salvo los ejidos dotados en dicha época, el resto de la superficie del territorio se mantuvo deshabitado, ocupado por la selva y en la forma de terrenos nacionales.

En la década de los 50 se volvió a establecer el sistema de concesiones, ahora enmarcado dentro de una política de sustitución de importaciones e industrialización, lo cual llevó al establecimiento de la empresa MIQROO, una gran fábrica de triplay cuya área de abastecimiento abarcaba más de 500,000 hectáreas. Esta fábrica representó un paso industrial que permitió superar el nivel tradicional de aserrío.

Fuera de la concesión siguieron trabajando contratistas privados en la forma de operaciones sin el grado de integración territorial y el largo plazo que caracterizó a la concesión. Estas operaciones se basaron en contratos a corto plazo con ejidos en forma individual, en superficies menores, desagregadas y con programas de manejo de menor calidad. Hubo un proyecto para otorgar en concesión una gran superficie a la Federación de Cooperativas, el cual no se concretó (si bien se había realizado un estudio de manejo comprensivo que abarcó diversos ejidos de la Zona Maya). En nuevas condiciones (incorporación de valor agregado, complementariedad de las exportaciones con el abastecimiento del mercado nacional) el modelo del enclave forestal continuó. Prácticamente la totalidad de la superficie del territorio continuó siendo un macizo forestal ininterrumpido.

La situación cambió drásticamente cuando la política pública buscó colonizar las áreas tropicales del Sureste con inmigrantes procedentes de diversas partes del país. El objetivo era triple: por un lado ocupar áreas geopolíticamente sensibles pero demográficamente vacías frente a una situación conflictiva en Guatemala, por el otro ampliar la frontera agropecuaria y por último alcanzar el mínimo de 100,000 habitantes que en ese entonces exigía la Constitución para que el territorio pudiera erigirse como estado libre y soberano de la Federación. Dos elementos modificaron sustancialmente la situación del paisaje rural de la región. En primer lugar, los ejidos fueron

dotados a razón de (en promedio) veinte hectáreas por ejidatario, una superficie amplia en comparación con la de los lugares de procedencia de los colonos pero muy inferior a la dotación forestal de las décadas de los 30 y 40. En segundo lugar, la tierra fue rápidamente parcelada por los colonos (ya que si bien la política oficial fue durante un tiempo la creación de ejidos colectivos, esto no se aplicó en la práctica). En tercer lugar, el gobierno financió generosamente el desmonte con fines agropecuarios a través de un Plan Nacional de Desmontes (en Quintana Roo funcionó la compañía Desmontes del Trópico).

Parte principal del proyecto de erigir a Quintana Roo en estado de la Federación fue el establecimiento de un importante ingenio azucarero. Ello llevó a un desmonte masivo y compacto de características mayores, ya que el área de abastecimiento del ingenio llegó a abarcar más de 28,000 hectáreas. El proyecto incluía la construcción de una red de canales de riego que no llegó a ser concluida. El mismo se realizó en la ribera del río Hondo, que durante más de 60 años había sido la fuente principal de la riqueza forestal de Quintana Roo, pero cuyas existencias habían sido diezgadas por la devastación causada por el huracán Janet en 1955 (sumada al aprovechamiento de la situación por parte del gobernador Margarito Ramírez, que instituyó una rapiña extractiva).

En otras partes del territorio la deforestación fue de carácter más localizado, en la forma de unidades ganaderas, frutícolas, etc. En estas condiciones se sumaban los desmontes realizados en forma personal por los ejidatarios en sus parcelas con desmontes masivos en áreas mecanizadas. El resultado de la combinación del proceso de colonización con la política de desmontes cambió para siempre el paisaje rural de Quintana Roo.

El cambio de prioridades de la política pública de lo forestal a lo agropecuario significó el abandono de los criterios de ordenación aplicados hasta esa fecha. La concesión, cuyos aprovechamientos habían sido planeados originalmente bajo los principios del rendimiento sostenido, en los nuevos ejidos comenzó a abastecerse de terrenos en proceso de desmonte. A ello se sumaba el escaso ingreso que representaba el sistema de concesiones para los campesinos, ya que éstos solamente recibían en pago un monto correspondiente a los derechos de monte, el cual era fijado de manera burocrática en una comisión intersecretarial y no tenía relación con los precios de mercado. Esta falta de atractivos económicos era una causa complementaria del proceso de desmonte.

Al mismo tiempo -con la excepción de la producción azucarera- debido a deficiencias organizativas y de diseño la mayor parte de los grandes proyectos agropecuarios fracasó. Esta situación se repetía en otras partes de México.

A principios de los 80 el gobierno, preocupado por el alto índice de deforestación sin beneficios económicos claros, comenzó a desarrollar una política de participación social en el sector forestal. En Quintana Roo existía una coyuntura particular, ya que en 1983 finalizó la concesión MIQROO. Frente

a ello el gobierno del estado y la ex Subsecretaría Forestal y de la Fauna lanzaron una nueva política forestal a través del denominado Plan Piloto Forestal de Quintana Roo, operado a través de un acuerdo entre los gobiernos de México y Alemania instrumentado por la GTZ y el entonces INIF. Este plan se basó en el principio de que el monte debe ser una alternativa atractiva para los campesinos, ya que de otra manera lo destruirán. Se seleccionó un número de ejidos que se consideraban con condiciones adecuadas para fungir como detonante de la nueva política (de allí la denominación de piloto). Para que un ejido pudiera participar en el plan debería establecer un área destinada al uso forestal permanente, con exclusión de actividades agropecuarias en la misma. Esta medida a la larga fue el elemento más exitoso del plan, ya que con algunas variaciones las superficies destinadas al uso forestal permanente se han mantenido hasta la actualidad. El Plan Piloto abarcó inicialmente diez ejidos localizados en el sur y centro de Quintana Roo.

El Plan Piloto Forestal no se limitó a impulsar el manejo forestal y la participación al nivel comunitario sino que tuvo una visión de integración entre el sector primario y el secundario. En este aspecto promovió la transformación de la industria privada local (hasta entonces en gran parte aserraderos) en industrias de transformación secundaria e impulsó la utilización de nuevas especies aparte de la caoba y el cedro bajo el concepto de “industria adaptada al monte”. Como parte de esta política pública el gobierno del estado compró la mitad de las acciones de MIQROO para poder impulsar en forma directa la ampliación del número de especies. Esta política pública llevó a la reingeniería de varias fábricas locales y de manera principal a la instalación de PIQROO, empresa paralela a MIQROO destinada a la fabricación de pisos laminados con la más alta tecnología disponible en dicha fecha. Dicha política llevó a la formación de un *cluster* industrial en la ciudad de Chetumal, con otras fábricas localizadas en otras ciudades del estado. Al mismo tiempo, el Acuerdo México Alemania creó el CECADI con el objeto de formar carpinteros especializados provenientes del sector social.

Poco tiempo después del inicio del Plan Piloto Forestal, un segundo grupo promocional inició acciones de organización del sector social forestal en la Zona Maya de Quintana Roo. En ese entonces el aprovechamiento forestal por parte de los campesinos se basaba en la extracción de durmientes, a cargo de organizaciones con un dudoso manejo financiero. Este equipo reemplazó en su operación a dichas organizaciones, con el fin de lograr un manejo más transparente. El mismo operó en forma independiente al Plan Piloto Forestal y no estuvo coordinado por el Acuerdo México Alemania.

En 1986 se produjo un parteaguas organizativo. La sanción de la Ley Forestal modificó el carácter de la prestación de servicios técnicos forestales. Hasta ese entonces ello era facultad de la Federación, pero en dicha ley se previó que los mismos pudieran ser concesionados a personas privadas o sociales. En Quintana Roo se formaron dos sociedades de productores forestales con el fin de crear dos frentes: uno para la prestación de servicios técnicos forestales y otro para la comercialización. Ambas lograron la concesión de servicios

técnicos forestales, y de hecho fueron las primeras organizaciones del sector social que recibieron la misma. En lo referente a la comercialización, el gobierno impulsó la formación de mesas de negociación colectiva entre los vendedores ejidales y los compradores particulares, lo que llevó a un proceso ordenado de relaciones comerciales entre ambos. A partir de esa fecha varios grandes ejidos forestales adquirieron aserraderos y comenzaron a vender madera en tabla al centro del país.

La concesión de servicios técnicos modificó el carácter de la gobernanza en el sector forestal. La misma estuvo centrada en la participación ejidal en estas sociedades de productores en alianza con grupos técnicos que prestaban su servicio al nivel regional. En el sur del estado a ello se sumó la fuerte presencia promocional del gobierno del estado y la participación proactiva del Acuerdo México Alemania. Con posterioridad, el denominado Plan Forestal Estatal impulsó la formación de dos nuevas sociedades con un esquema similar en los espacios que no habían sido cubiertos por las anteriores. El criterio fue dar cobertura a la máxima cantidad posible de ejidos forestales a través de estructuras unificadas en las cuales recaía la gobernanza al nivel regional, articuladas con la gobernanza al nivel ejidal a través de una actividad promocional continua y acciones concretas relativas al manejo forestal.

El punto débil de este esquema fue que en gran parte el mismo debía ser financiado por los propios ejidos (esquema que continúa hasta la actualidad) en la situación particular del trópico en la que solamente una fracción del monte es aprovechada económicamente, lo cual hace que este financiamiento deba ser complementado con apoyos externos. Ello se dio en un momento en que prácticamente no había apoyos públicos. El punto fuerte fue el apoyo sistemático por parte del Acuerdo México-Alemania, que dio continuidad y conducción a la acción y que gestionó apoyos complementarios tanto al nivel nacional como internacional dentro de una línea de desarrollo definida.

El Plan Piloto Forestal, y las acciones ulteriores derivadas del mismo, permitieron un crecimiento paulatino de la forestería comunitaria en Quintana Roo, que dejó de realizarse a una escala piloto para abarcar gran parte de los ejidos forestales del estado. El tope organizativo fue alcanzado a principios de la década de los 90, en que la Sociedad de Productos Forestales Ejidales de Quintana Roo obtuvo la primera certificación otorgada en México al sector social con los estándares del FSC y con la integración de un fondo de acopio que permitió colocar madera certificada en mercados de los EEUU, Reino Unido, Países Bajos y Japón, para lo cual contó con el apoyo de la SEDESOL.

La promulgación de la nueva Ley Agraria en 1992 fue otro parteaguas en la caracterización socioeconómica de Quintana Roo y generó nuevas formas de gobernanza. Por el lado del sector social esta ley abrió la puerta para la integración de sociedades de producción rural al interior de los ejidos como personas jurídicas independientes del mismo. A ello se sumó la derogación de la vieja Ley de Crédito Rural, que obligaba a consolidar los préstamos en la figura del ejido como ente distribuidor de fondos, con lo cual los ejidatarios

incumplidos arrastraban a la mora al ejido y en consecuencia a los ejidatarios más dinámicos.

Con ello surgieron nuevas formas asociativas en las cuales recayó la gobernanza en los aspectos de la dinámica organizativa sectorial. A ello se sumó la consolidación de organizaciones sectoriales a un nivel supra comunitario, que en algunos sectores tuvieron una importante función de consolidación de las prácticas productivas, de transformación y comerciales. Desde la fecha de promulgación de la Ley Agraria hasta la fecha esta situación llevó a un proceso de diferenciación tanto en el sector ganadero como en el agrícola.

## **i) METODOLOGÍA**

Con el objetivo de obtener resultados comparables para los tres estados de la Península de Yucatán, la metodología para la recolección de datos en campo fue establecida en forma común por los consultores encargados de la ejecución de la consultoría en cada uno de los estados. El acuerdo incluyó criterios para la selección de los ejidos a ser incorporados en la muestra y el tamaño de la misma. Para ello se realizaron reuniones entre los tres consultores, el gerente de silvicultura comunitaria de la CONAFOR y personal de las gerencias locales de Yucatán y Quintana Roo, tanto de carácter presencial como por vía telefónica.

El universo de muestreo en cada caso ya está predeterminado en los términos de referencia del estudio. El mismo comprende el área de influencia de las Acciones Tempranas REDD+ en la península de Yucatán, que en el caso de Quintana Roo abarca los municipios de Othón P. Blanco, Bacalar, Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos.

Es interés de la CONAFOR evaluar en forma comparativa la situación en ejidos que hayan recibido apoyos por parte de la dependencia y ejidos que no hayan recibido apoyos (no se incluyen comunidades ya que en la península no existe este tipo de tenencia de la tierra), aspecto que también ha sido determinado en los términos de referencia.

En su mayor parte los apoyos por parte de la CONAFOR han sido otorgados a ejidos, y es a este nivel en el que se verifican relaciones que hacen a la gobernanza al nivel local. Por lo tanto, la unidad de muestreo considerada fue el ejido (salvo en lo que hace al análisis de la gobernanza regional o sectorial, lo cual se explica más adelante).

El supuesto que interesa a la CONAFOR es verificar la relación entre el grado de apoyo y el efecto que los mismos hayan tenido en la modificación de la situación local como base para la instrumentación de acciones tempranas REDD+. En consecuencia, se estableció una escala de acuerdo con el grado de apoyos recibido por los ejidos localizados dentro del área que constituye el universo de estudio. Para ello se reconocieron por un lado los ejidos que no habían recibido apoyos por parte de la dependencia y por la otra los que sí la

habían recibido. Dentro de estos últimos se reconocieron tres niveles de atención por parte de la CONAFOR (baja, mediana y alta). La división entre las cuatro categorías se realizó tabulando el nombre del ejido y el número de apoyos recibido por el mismo (el cual se anotó como cero en los que no recibieron apoyos). La primera tabulación consideró el número de apoyos por unidad (0, 1, 2, etc.), pero luego estas categorías se agruparon en los cuatro niveles de atención mencionados.

Con posterioridad los ejidos se distribuyeron estableciendo un parámetro que permitiera obtener una muestra lo más equivalente posible en número para cada nivel de atención. La única categoría fija fue “sin apoyos”, por razones obvias. En los ejidos con apoyos no se estableció *a priori* el número de apoyos requerido para que la atención fuera considerada baja, mediana o alta sino que los ejidos apoyados fueron divididos aproximadamente en tercias y a partir de esta distribución el número de apoyos fue tomado como una variable dependiente. Ello tuvo como objetivo que el número de ejidos para cada nivel fuera similar.

Una vez estratificado el universo muestral se aplicó el criterio de establecer una fracción de muestreo con un rango que va desde el 1% hasta el 5% del número de ejidos para cada categoría de apoyo, según el caso. Este rango ya había sido acordado previamente en la reunión realizada entre los tres consultores de la Península y las dependencias relacionadas con las acciones tempranas REDD+ en la ciudad de Mérida el 12 de Agosto de 2014, cuyos resultados fueron incluidos dentro del primer entregable.

## **j) DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO**

Para el levantamiento de campo se establecieron formatos estándar acordados entre los tres consultores de la Península de Yucatán. La recolección de datos de campo se realiza según el caso en la forma de encuestas y de entrevistas pautadas a informantes calificados. Al respecto se diseñaron los siguientes tres instrumentos:

4. Ficha de prospección básica. La misma es utilizada como un primer instrumento de aproximación y está diseñada para ser aplicada a autoridades ejidales o miembros caracterizados de la comunidad. Contiene información básica sobre la unidad de muestreo y su desempeño asociativo y constituye un primer paso que facilite la aplicación del segundo instrumento muestral.
5. Caracterización de los mecanismos de gobernanza al nivel local. Constituye el instrumento principal para ser aplicado a dicho nivel. Su aplicación fue propuesta por el consultor del estado de Campeche y adoptado por los tres consultores de la Península. Se tomó como base el instrumento denominado *Protocolo para la Evaluación de Asociaciones* desarrollado por Puga y Luna (2012), el cual representa un esfuerzo por sistematizar en forma cuantitativa el desempeño asociativo de una organización.

Se realizaron en forma acordada modificaciones al mismo con el objeto de adecuarlo a las condiciones de los ejidos de la península de Yucatán y los objetivos previstos para la consultoría. El instrumento permite realizar un análisis institucional del desempeño asociativo, en este caso del ejido analizado como institución, pero en forma complementaria también de grupos de interés dentro del mismo. El análisis institucional a este nivel se complementa con el de la relación de la institución con su entorno, lo cual resulta un elemento de análisis importante tomando en cuenta que uno de los aspectos principales es la instrumentación de acciones tempranas REDD+.

Debido a la prioridad que tiene la presente consultoría en este aspecto, los cuestionarios propuestos por los dos autores mencionados fueron adaptados para enfocarse en el análisis del efecto territorial de la acción local, los niveles de gobernanza y (como lo indica su nombre) sus efectos sobre la deforestación y degradación forestal y la presencia de elementos que puedan ser considerados como acciones tempranas.

El protocolo comprende tres ejes principales: desempeño práctico, capacidad organizativa y relación con el entorno. El método define al desempeño práctico de una organización como el conjunto de las acciones que despliega para cambiar el entorno donde opera, el desempeño organizativo como la capacidad de la organización para coordinar las acciones de sus miembros, tomar decisiones, establecer acuerdos y procesar los conflictos internos y a la relación con el entorno como la capacidad adaptativa de la organización para responder a las características del medio donde se encuentran insertas (es decir, en cierta medida, la resiliencia de la organización frente al medio).

Cada uno de los ejes es evaluado por medio de un cuestionario con preguntas dirigidas de respuesta afirmativa que considera diversos elementos que hacen al capital social, entendido éste como la red de relaciones internas que permiten la toma de decisiones y su ejecución. Los resultados del cuestionario son procesados por medio de un procedimiento en Excel que ofrece la ventaja de estar sistematizado, lo cual permite obtener resultados congruentes tanto entre las diversas unidades de muestreo como entre los resultados que se obtengan en cada uno de los estados de la Península.

Las respuestas recogidas en la aplicación del formato son transformadas en calificaciones del desempeño asociativo que permitan llegar a un resultado en una escala de 0 a 10. El método define para cada pregunta del cuestionario de evaluación la respuesta óptima que debería obtener una asociación que se desempeña muy bien. A continuación se observa el grado en que la respuesta obtenida en la aplicación del formato se acerca o se aleja de ese óptimo. Si la respuesta real es idéntica a la óptima, la asociación recibe la máxima calificación (10); y al contrario: si la respuesta real se halla a la máxima distancia posible de la óptima, la asociación recibe la calificación mínima (0). Si la distancia entre la respuesta real y la óptima muestra un nivel intermedio, la calificación también tendrá un valor intermedio (entre 0 y 10). Las respuestas óptimas han sido previamente estandarizadas para cada caso, y las mismas no

están sujetas a modificación por la aplicación del formato de encuesta, sino que permiten medir la distancia de las respuestas reales a las mismas.

6. Se prevé asimismo el análisis de la situación al nivel sectorial o regional, ya que varios procesos de gobernanza exceden el nivel local o bien no se dan en un marco comunitario. Ello es importante en especial en el caso del análisis sectorial, ya que las acciones de cada sector están determinadas por una serie de relaciones productivas que hacen a la toma de decisiones y a su interrelación con el mercado que tienen sus propias necesidades y su propia lógica organizativa. Para este nivel se diseñó un instrumento más flexible, el cual tiene la forma de una entrevista pautada a informantes calificados.

Se decidió que la aplicación de los tres instrumentos mencionados se realizara en forma estandarizada para que los resultados a obtenerse en los tres estados fueran comparables espacialmente y que en un futuro se pudiera volver a correr la muestra con el fin de obtener resultados comparables temporalmente. Se pretende con ello sentar una base comparativa de carácter cuantitativo. Sin embargo, dada la complejidad del problema y al hecho de que una parte considerable del análisis se referirá a elementos de carácter cualitativo, se acordó que la batería de instrumentos de muestreo pueda ser mejorada o modificada parcialmente de acuerdo con los requerimientos del trabajo de campo, manteniendo el carácter unitario e integrado de la metodología propuesta.

En acuerdo de los tres consultores se estableció una propuesta de temas e indicadores a ser analizados en la línea de base, la cual fue tabulada y se presenta a continuación:

Tema	Indicador
Gobernanza	Desempeño práctico o funcional
	Desempeño organizativo
	Relación de la institución/miembros con el entorno
Territorio, tenencia de la tierra y uso del suelo	Tamaño del ejido
	Formas de tenencia interna
	Distribución de las superficies con respecto al uso del suelo
Modos de vida	Índice de marginación
	Índice de rezago social
Monto y número de beneficiarios de apoyos públicos	Subsidios otorgados por la SAGARPA
	Subsidios otorgados por la SEMARNAT (CONAFOR, CONAGUA, etc.)
	Subsidios otorgados por la SEDESOL
	Subsidios otorgados por la CDI
Relación con el entorno	Comercialización y acceso al mercado

	Número y caracterización de organizaciones productivas, influencia sobre el uso del territorio
	Presencia y caracterización de organizaciones externas gubernamentales o no gubernamentales
	Presencia y caracterización de organizaciones internas productivas o no productivas
Identidad indígena	Identidad lingüística (porcentaje de la población que habla/comprende una lengua indígena, uso social de la misma)
	Identidad cultural (usos y costumbres, resiliencia y adaptación ante el cambio, etc.)
	Conocimientos y aplicación de derecho indígena
	Registro de denuncias

La aplicación de los instrumentos estandarizados mencionados se complementará con el resultado de entrevistas libres a actores sociales caracterizados y el análisis de fuentes secundarias. Con ello se busca identificar niveles de gobernanza procurando detectar tendencias sociales y organizativas, previendo tres niveles de gobernanza: a) local (o comunitario), b) sectorial y c) regional. Se hará énfasis en los aspectos de gobernanza que hagan al uso del suelo y el manejo del territorio y que tengan importancia para el reconocimiento y/o establecimiento de acciones tempranas REDD+.

Los formatos de los instrumentos descritos se presentan como anexos.

## k) CARACTERÍSTICAS Y DISEÑO

Una de las características de la organización política territorial del estado de Quintana Roo es el número reducido y la gran extensión superficial de los municipios que lo integran. En consecuencia, el área de acciones tempranas REDD+ en el estado abarca solamente cuatro municipios, pero éstos representan casi la mitad de la superficie del estado. Asimismo, debido al carácter que tuvo en el estado el reparto agrario (una primera etapa dotatoria con ejidos forestales de gran extensión superficial seguida de una segunda etapa con ejidos agropecuarios, los cuales son mucho menores en comparación con los anteriores pero de gran tamaño en comparación con la situación en otras partes de la República) el número de ejidos en el estado es relativamente limitado. Ello permitió simplificar el diseño de la muestra.

Para repartir estadísticamente la muestra se tomó como base la información proporcionada por la CONAFOR referente al número y características de los apoyos obtenido por cada ejido. Como primer paso se filtraron los ejidos no pertenecientes a los municipios comprendidos en el área de acciones

tempranas REDD+. Como segundo paso se filtraron los apoyos otorgados a personas físicas, en especial aquéllas para las cuales no podía reconocerse su adscripción territorial. En consecuencia, del total estatal se seleccionaron los ejidos presentes en los municipios comprendidos en el área de acciones tempranas REDD+ y los mismos fueron tabulados de acuerdo con el número de apoyos recibidos.

El análisis arrojó un total de 191 ejidos, con la siguiente distribución de acuerdo con el número de apoyos recibidos:

<b>Nº de apoyos</b>	<b>Nº de ejidos</b>
0	63
1	31
2	20
3	29
4	17
5	16
6	9
7	13
8	15
9	10
10	6
11	7
12	3
13	5
14	1
15 o más	9
<b>TOTAL:</b>	<b>191</b>

Algunos ejidos recibieron un número muy grande de apoyos. Tales son Cinco de Mayo (15 apoyos), El Cedral (15), Nuevo Israel (16), Constituyentes del 74 (16), Lázaro Cárdenas (17), Chan Santa Cruz (18), Noh Bec (20), Tres Garantías (21) y Caoba (25 apoyos), pero sólo los tres últimos son ejidos de alta importancia forestal.

Los ejidos se dividieron en las cuatro categorías previstas de la manera siguiente:

- a) Sin apoyos
- b) Atención baja: 1 a 4 apoyos
- c) Atención media: 5 a 8 apoyos
- d) Atención alta: 9 o más apoyos

Esta distribución se seleccionó por ser la más equilibrada tomando la muestra por cuartiles. A los dos primeros grupos se les aplicó una fracción de muestreo

del 3% y a los otros dos del 4%, ambas en la fracción superior del rango (de 1 a 5%) acordado en la reunión interinstitucional realizada en Mérida con fecha 12 de Agosto. Las cifras que arrojó la aplicación de este criterio fueron redondeadas a dos ejidos por categoría:

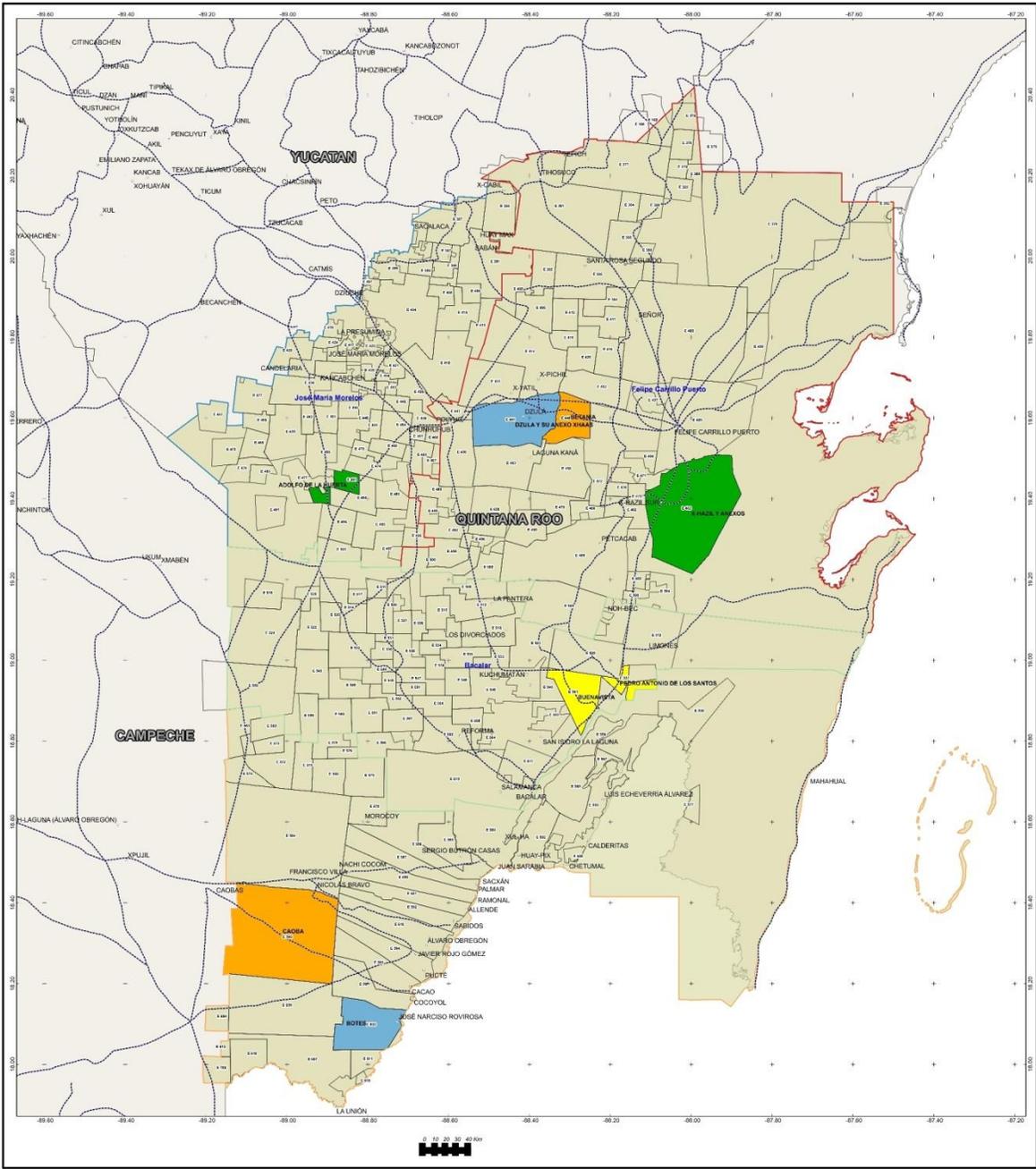
%	0	1 a 4	5 a 8	9 y más
	63	31	16	10
		20	9	6
		29	13	7
		17	15	3
				5
				1
				9
	<b>63</b>	<b>66</b>	<b>53</b>	<b>41</b>
3%	<b>1.89</b>	<b>1.98</b>	<b>1.59</b>	
4%			<b>2.12</b>	<b>1.64</b>

A continuación se seleccionaron dos ejidos por categoría que representasen una distribución territorial equilibrada, distintas formas de producción principales y un grado significativo de presencia indígena. Se tomó en cuenta que los ejidos seleccionados tuvieran población efectiva actual y la misma se dedicara a actividades que pudieran reflejar distintas formas de gobernanza. La distribución final fue la siguiente:

Ejido	Municipio	Atención	Producción principal	Indígena
BUENAVISTA	Bacalar	Sin atención	Agricultura tradicional	Colonización maya
PEDRO ANTONIO DE LOS SANTOS	Bacalar	Sin atención	Agricultura comercial (piña)	Colonización
ADOLFO DE LA HUERTA	José María Morelos	Baja	Agropecuaria y forestal	Colonización
XHAZIL Y ANEXOS	Felipe Carrillo Puerto	Baja	Forestal	Zona Maya cruzo'ob
BOTES	Othón P. Blanco	Media	Caña de azúcar y forestal	Maya icaiché y colonización
DZULÁ	Felipe Carrillo Puerto	Media	Agropecuaria y forestal	Zona Maya cruzo'ob
BETANIA	Felipe Carrillo Puerto	Alta	Agricultura	Zona Maya cruzo'ob
CAOBA	Othón P. Blanco	Alta	Forestal madera y chicle	Colonización

La distribución espacial de la muestra se presenta en el mapa siguiente. Los colores corresponden al grado de atención de cada ejido.

TF-011648-CONAFOR-CI-3CV-POSTERIOR-2014-0068  
ESTUDIO DE LÍNEA BASE DE GOBERNANZA E IDENTIDAD INDÍGENA EN QUINTANA ROO



## I) PROCESO DE EJECUCIÓN

### **Identificación de actores clave en áreas de influencia de AATREDD+**

Se realizó una revisión de la situación organizativa en el área de acciones tempranas REDD+. El mismo incluye las organizaciones productivas del sector social con influencia sectorial o regional.

#### **Sector Forestal**

Coordinadora de Organizaciones Campesinas Forestales de Quintana Roo A.C. (COCAF)

Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo S.C. (SPFEQR)

Organización de Ejidos Productores Forestales de la Zona Maya S.C. (OEPFZM)

Organización de Ejidos Forestales de Quintana Roo Chaktemal S.C.

Organización de Ejidos Forestales Tumben Kanan Ka'ax S.C.

Unión de Ejidos Forestales y Ecoturismo en Solidaridad S.C.

Consortio Chiclero S.C. de R.L. (con cooperativas en ejidos del AATRDD+)

Alianza Selva Maya de Quintana Roo, U.E. de R.L.

Red de Productores de Servicios Ambientales A.C. (REPSERAM)

#### **Sector Apícola**

Unión de Cooperativas Múuch Meyah Kab Malo'ob

Soc. Coop. Lol Xam (Tihosuco)

Soc. Coop. Lol Dzidzilché (Melchor Ocampo)

Soc. Coop. Lol Kab (San José Segundo)

Soc. Coop. de Tepich

Soc. Coop. Apicultores Mayas de Maní

Soc. Coop. Kabi Jabín

Soc. Coop. Apícola Renacimiento

Tres cooperativas regionales

Desarrollo y Consultoría Apícola S.C.

#### **Sector Ganadero**

Unión Ganadera Estatal, Asociaciones Ganaderas Municipales y Uniones Ganaderas Locales

Asociación de Productores de Leche y Carne

Asociación de Productores de Leche (San Pedro Peralta y Reforma)

Asociación de Engordadores

#### **Sector agrícola**

Cuatro SPR y cinco grupos productivos de pitahaya en Los Chunes

Cuatro organizaciones de productores de piña en la Vía Corta  
Cooperativas y SPR de productores de maíz, sorgo y soya (cuatro importantes en Nicolás Bravo, Vallehermoso, Salamanca y Xul Há, otras en la Vía Corta)  
Tres SPR de productores de maíz elotero  
Dos sociedades de productores de papaya en José María Morelos  
Sistema Producto Palma y Coco de Quintana Roo A.C. (actúa en forma operativa porque la producción está concentrada en una cuenca)  
Unión de Productores de Coco  
Sistema Producto Cítricos A.C.  
60 SPR para producción de chile habanero en invernaderos (gran variación en su desempeño organizacional, deben seleccionarse las operativas)  
Unión Local de Productores de Caña de Azúcar (CNC)  
Unión Nacional de Cañeros A.C. (CNPR)  
Dos asociaciones de productores de zacate rojo

### **Descripción y ejecución del trabajo en gabinete y campo (recolección, clasificación, verificación y análisis estadístico de la información)**

Los formatos desarrollados como parte del Protocolo para la Evaluación de Asociaciones (Puga y Luna 2012) evalúan el desempeño asociativo de una institución, en nuestro caso el ejido, en dos campos: su funcionamiento interno y su relación con el entorno en el que operan. Las preguntas se agrupan en tres ejes (desempeño práctico o funcional, capacidad organizativa y relación con el entorno) y las mismas van abordando cada uno de estos ejes en forma sucesiva.

Para su aplicación, como primera acción se contactó a la autoridad de cada uno de los ejidos comprendidos en el análisis. Luego de una entrevista libre introductoria se aplicó el formato nº 1 previsto en la metodología adoptada (cuestionario prospectivo o diagnóstico).

En esta primera entrevista se concertaron las entrevistas a ser realizadas en los ejidos para la aplicación del formato nº 2 previsto en la metodología (cuestionario de gobernanza y desempeño asociativo) desarrollada por Puga et al. y adoptada por los tres consultores de la Península. Luego de una explicación acerca del motivo de la entrevista y las características del formato, éste fue llenado por el encuestador a medida que se realizaba la entrevista, explicando cualquier duda o incomprensión. El formato fue llenado físicamente y luego la información fue transferida a la versión digital del mismo.

Una vez recopilados los datos en campo, los mismos fueron transcritos en gabinete a la plantilla de procesamiento en el programa Excel que acompaña el protocolo de análisis desarrollado por la referida autora. Esta tiene integrados los cálculos estadísticos desarrollados en el protocolo de evaluación, por medio de los cuales transforma el resultado de las preguntas en calificaciones. El procedimiento de captura es sencillo y el programa arroja resultados para cada

uno de los criterios y subcriterios considerados. Los resultados son calculados en forma estandarizada y los mismos son acompañados por una gráfica de tres ejes que permite visualizar los mismos.

La plantilla Excel del protocolo arroja resultados por ejido. A efectos comparativos éstos fueron volcados a una hoja Excel que integra los resultados de cada ejido. Con los mismos se elaboró una serie de tablas comparativas de resultados y en cada caso la misma se presenta también en forma gráfica como un histograma. Ambas se presentan en el cuerpo de este documento.

En forma simultánea, e independientemente del proceso llevado a cabo en los ejidos muestreados, se aplicó el formato nº 3 (entrevista pautada para asociaciones de incidencia regional) acompañado de preguntas libres.

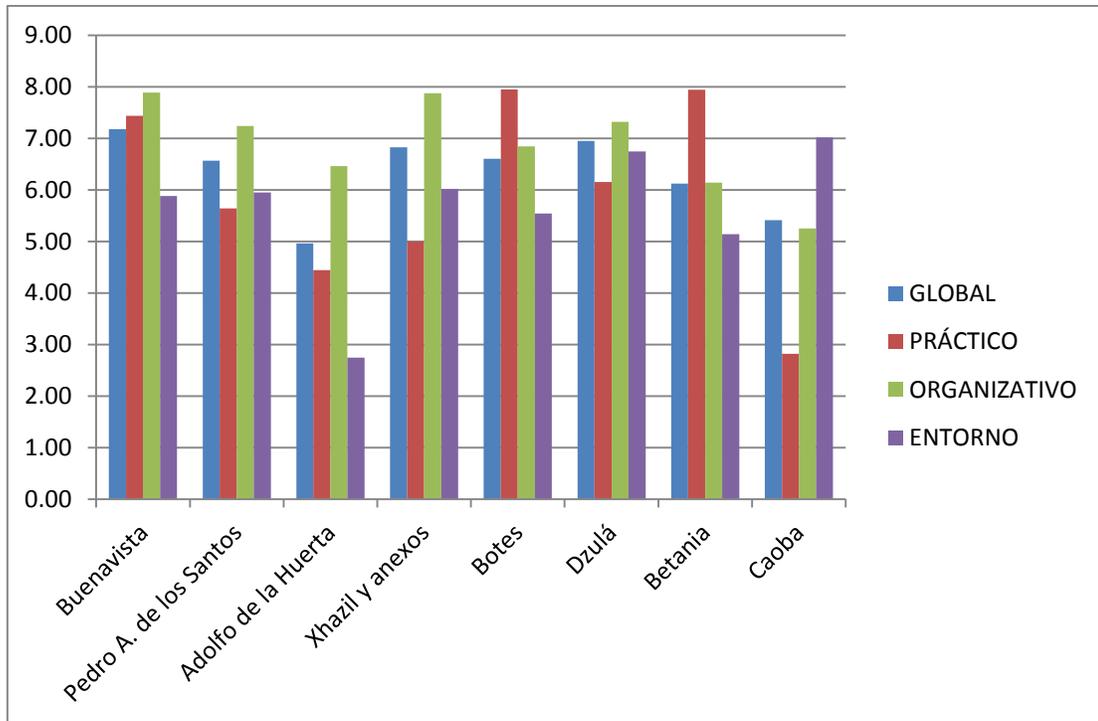
Las calificaciones arrojadas por la encuesta son la base para la realización del análisis que se presenta a continuación.

### **Análisis de los resultados arrojados por el proceso de evaluación**

Con base en los resultados que arrojó el proceso de evaluación se hace el análisis comparativo de los parámetros de asociatividad en los ejidos encuestados. El mismo incluye como primer resultado una comparación del desempeño global y los resultados globales para cada eje. Con posterioridad se hace un análisis particular para cada uno de los tres ejes que considera la metodología aplicada.

### **DESEMPEÑO GLOBAL**

<b>EJIDO</b>	<b>DESEMPEÑO GLOBAL</b>	<b>DESEMPEÑO PRÁCTICO O FUNCIONAL</b>	<b>DESEMPEÑO ORGANIZATIVO</b>	<b>RELACIÓN CON EL ENTORNO</b>
Buenvista	7.18	7.44	7.89	5.88
Pedro A. de los Santos	6.57	5.64	7.24	5.95
Adolfo de la Huerta	4.96	4.44	6.46	2.75
Xhazil y anexos	6.82	5.00	7.88	6.01
Botes	6.60	7.95	6.84	5.54
Dzulá	6.95	6.15	7.32	6.75
Betania	6.12	7.94	6.14	5.14
Caoba	5.41	2.82	5.25	7.01

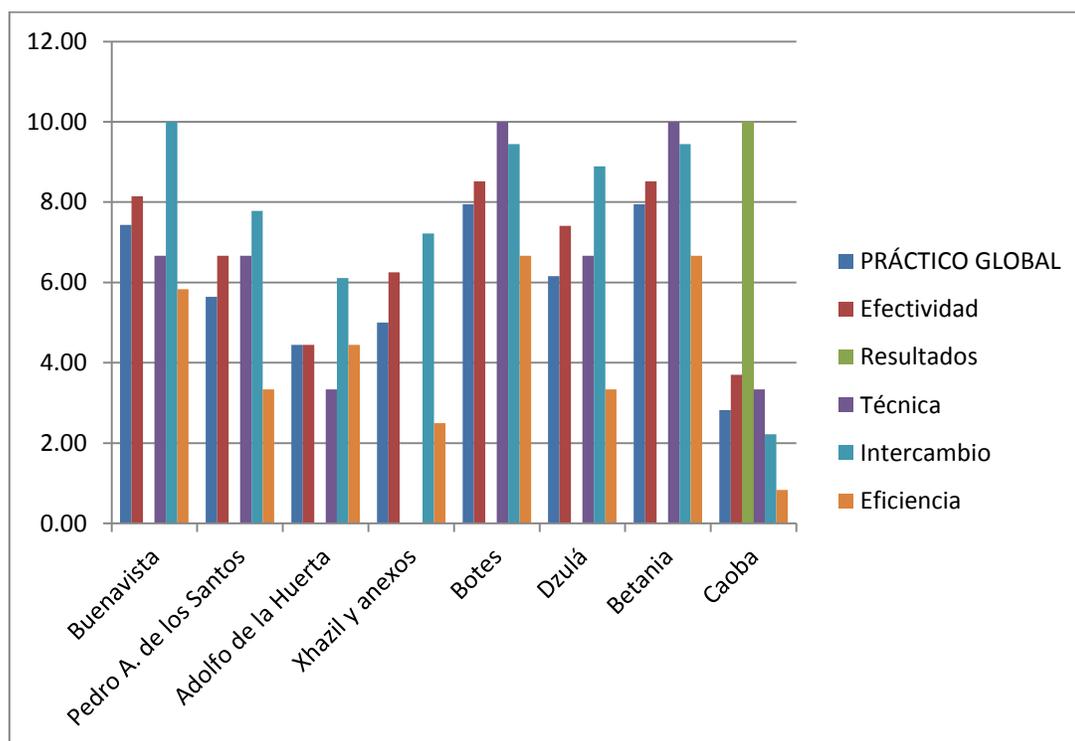


El análisis del desempeño global arroja resultados un tanto diferentes de los esperados. El ejido que arroja un mayor nivel de desempeño asociativo al nivel global es Buenavista, lo cual es congruente con el grado de interrelación con el exterior que muestra el mismo y la importancia de actividades comerciales. El menor es Adolfo de la Huerta, un pequeño ejido localizado fuera de rutas comerciales importantes pero con un proyecto de pago por servicios ambientales. El segundo ejido con menor desempeño global es el ejido Caoba. El mismo tiene una estructura interna diferenciada, es uno de los principales productores forestales y ha sido el ejido que recibió más apoyos de la CONAFOR en el estado. Esta misma posición se repite para los ejes de desempeño práctico o funcional (con un resultado particularmente bajo) y desempeño organizativo. Esta presunta incongruencia podría deberse a una mayor capacidad autocrítica por parte de los entrevistados. Los resultados son producto de la auto apreciación de las condiciones por parte de los actores integrantes de las organizaciones, lo cual puede producir un sesgo si la apreciación es voluntarista o bien si la misma es demasiado crítica con las condiciones de la organización. En el caso de Caoba podría existir una evaluación severa acerca de la relación entre procedimientos y resultados de la organización, llegando a la conclusión de que éstos son bajos debido a que no se corresponden con el esfuerzo realizado para obtenerlos. En el otro extremo se sitúa X-Hazil, un ejido con difíciles problemas de división interna, pero que se auto atribuye un alto índice en desempeño organizativo.

Al mismo tiempo, Caoba es el único ejido en el cual la clasificación referente a la relación con el entorno supera a los valores de los otros dos ejes, e incluso el valor global. Ello es congruente con la visión que tiene la organización de sí misma. Caoba ha mantenido importantes contactos con el exterior, diversas relaciones comerciales con compradores forestales de otros estados, un intercambio de información y acuerdos entre grupos. Es el único ejido de Quintana Roo que cuenta con certificación de buen manejo con los estándares del FSC. Asimismo ha procurado adaptarse a diversos cambios en el entorno económico.

## EJE 1. DESEMPEÑO PRÁCTICO O FUNCIONAL

EJIDO	PRÁCTICO GLOBAL	Efectividad	Resultados	Técnica	Valores	Intercambio	Eficiencia
Buenavista	7.44	8.15	0	6.67	N.V.	10.00	5.83
Pedro A. de los Santos	5.64	6.67	0	6.67	N.V.	7.78	3.33
Adolfo de la Huerta	4.44	4.44	0	3.33	N.V.	6.11	4.44
Xhazil y anexos	5.00	6.25	0	N.V.	N.V.	7.22	2.50
Botes	7.95	8.52	0	10.00	N.V.	9.44	6.67
Dzulá	6.15	7.41	0.00	6.67	N.V.	8.89	3.33
Betania	7.95	8.52	0	10.00	N.V.	9.44	6.67
Caoba	2.82	3.70	10.00	3.33	N.V.	2.22	0.83



El análisis comparativo para el eje 1 (desempeño práctico o funcional) arroja resultados interesantes en algunos aspectos. El desempeño máximo varía de acuerdo con el ejido. En el caso de Buenavista éste se refiere al aspecto de intercambio (el cual se refiere a la distribución de beneficios entre los socios), lo cual indica una alta conformidad con respecto a las normas de distribución. En el otro extremo se encuentra Caobas, donde este parámetro es muy bajo. Ello es congruente con el hecho de que este ejido está dividido en grupos y que el aspecto de intercambio debe analizarse al interior de los mismos, ya que son éstos los encargados tanto de distribuir las cargas y costos como las utilidades entre sus socios.

Botes y Betania fijan su máximo desempeño en el aspecto técnico, entendiendo en este caso que los resultados de la asociación son técnicamente adecuados. Ello contrasta con la realidad, ya que los resultados técnicos en Botes dependen más de la presencia constante del técnico que de la propia capacidad interna de control de la asociación, y en Betania ello está altamente condicionado por conflictos entre los grupos que ejercen el poder.

Una situación muy diferente se da en el parámetro de resultados, referente a la congruencia entre resultados obtenidos a partir de objetivos establecidos, un plan de acción o bien la capacidad de solucionar problemas específicos. El ejido donde se dio un mayor puntaje es Caoba, donde asimismo este aspecto alcanza su valor máximo dentro de los parámetros del eje. Ello es así porque este ejido, si bien dividido en grupos, aplica un proceso de planificación para realizar las actividades anuales de su aprovechamiento y desde hace décadas cuenta con un programa de manejo forestal y lo aplica en forma consecuyente. El mismo cuenta asimismo con maquinaria, cuya acción debe ser también planificada aún sin contar con un instrumento específico. En todos los demás ejidos este parámetro obtuvo valor cero, debido a la falta de objetivos productivos comunes al nivel societario, lo cual implica que no podrán calificarse los resultados a partir de este criterio.

Resulta crítico el aspecto de resultados con respecto a valores. En todos los ejidos este parámetro arrojó resultados no calificables (esta columna se eliminó del gráfico para facilitar su visualización). Ello es congruente con la base constitucional del ejido. El mismo no está formado con base a valores comunes, sino que es una institución creada para regular la propiedad común de la tierra, o sea, básicamente una función de carácter agrario. Los socios son las personas con derechos agrarios y no los integrantes de un grupo productivo o un grupo que comparta valores comunes. El carácter desagregado de los elementos constitutivos del ejido y su dependencia de una normatividad precisa en cuanto a la inclusión de socios se ve reflejado en las respuestas.

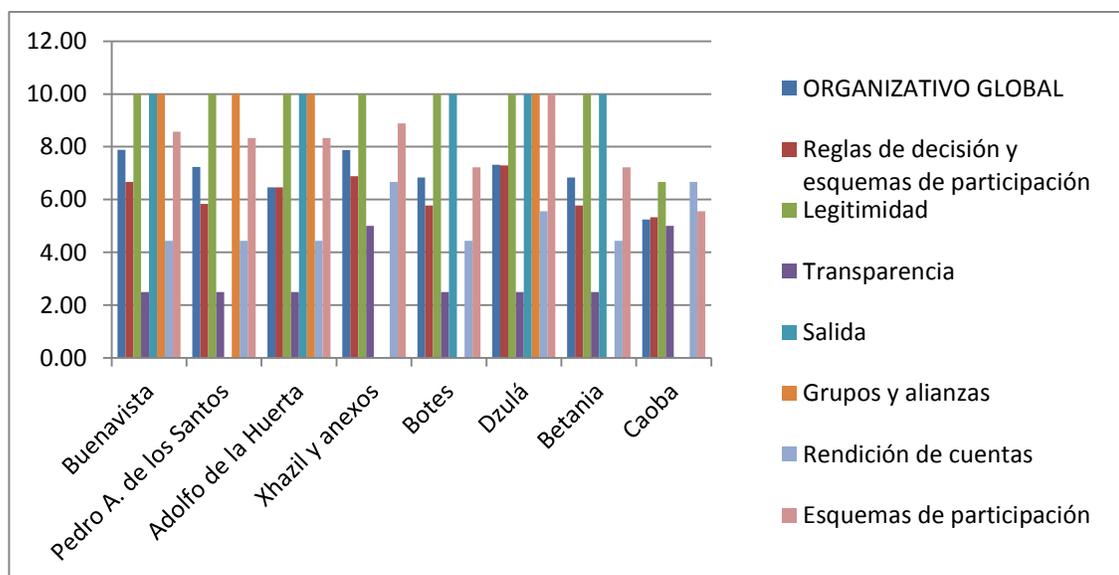
En todos los ejidos menos uno el valor del parámetro referente a la eficiencia es menor que el referente a la efectividad (o eficacia). En el ejido restante (Adolfo de la Huerta) ambos parámetros reciben igual valor. En ningún caso la eficiencia supera a la eficacia. Los casos en que la diferencia porcentual entre

ambos parámetros es más grande se presentan en los ejidos Pedro Antonio de los Santos, X-Hazil y anexos y Caoba (donde la eficiencia registra comparativamente el puntaje mínimo). En los mismos hay una importante actividad comercial, por lo cual queda más claro la diferencia entre alcanzar resultados y alcanzarlos minimizando los tiempos y costos, tanto en términos monetarios como en las formas de tomar decisiones y ejecutarlas.

## EJE 2. DESEMPEÑO ORGANIZATIVO

Se trata del eje más extenso en el número y complejidad de sus parámetros. Por razones prácticas los resultados se presentan divididos en cuatro tablas. En todas las tablas se mantiene una columna de desempeño organizativo global para facilitar la comparación.

EJIDO	ORGANIZATIVO GLOBAL	Reglas de decisión y esquemas de participación	Legitimidad	Transparencia	Salida	Grupos y alianzas	Rendición de cuentas	Esquemas de participación
Buenavista	7.89	6.67	10.00	2.50	10.00	10.00	4.44	8.57
Pedro A. de los Santos	7.24	5.83	10.00	2.50	0	10.00	4.44	8.33
Adolfo de la Huerta	6.46	6.46	10.00	2.50	10.00	10.00	4.44	8.33
Xhazil y anexos	7.88	6.89	10.00	5.00	N.V.	0.00	6.67	8.89
Botes	6.84	5.78	10.00	2.50	10.00	N.V.	4.44	7.22
Dzulá	7.32	7.29	10.00	2.50	10.00	10.00	5.56	10.00
Betania	6.84	5.78	10.00	2.50	10.00	N.V.	4.44	7.22
Caoba	5.25	5.33	6.67	5.00	N.V.	0.00	6.67	5.56



El análisis de los resultados referentes al aspecto de reglas de decisión y esquemas de participación arroja resultados que pueden agruparse en dos series: una con altos y otra con bajos resultados. Ello es resultado de que en estos parámetros existen variables internas a la sociedad y variables que se derivan de la normatividad. El ejido es una institución altamente regulada en sus procedimientos, por lo cual es lógico que aspectos tales como legitimidad y salida (este concepto se refiere a las condiciones para el abandono de la sociedad) arrojen en casi todos los casos un alto puntaje, debido a que el simple cumplimiento de la normatividad está considerado en el protocolo como un alto índice de desempeño. El parámetro de legitimidad arrojó un resultado casi unánime en los ejidos, lo cual resulta congruente dado el alto grado de institucionalización del ejido como figura jurídica.

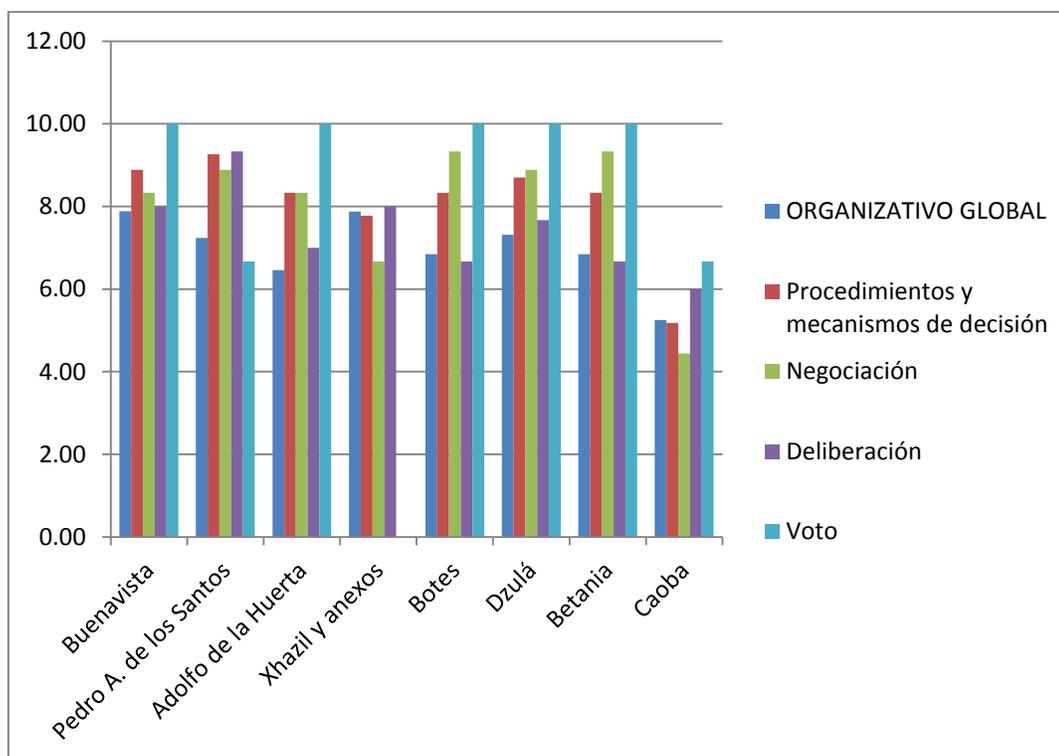
La presencia de estos parámetros incide en el valor global del desempeño organizativo. El mismo asciende (quizás indebidamente) debido al peso de parámetros dependientes de reglas de decisión y esquemas de participación que están establecidos en la Ley Agraria.

Por el contrario, si se analizan los parámetros dependientes de condiciones internas de la sociedad, como son los casos de transparencia y rendición de cuentas, en todos los casos se registran valores muy inferiores al global. Son los parámetros más sensibles que indican debilidades internas y en cierta forma un reclamo social. Los únicos casos en que estos dos parámetros son más altos que en el resto son X-Hazil y anexos y Caoba. En estos ejidos existen grupos internos con sus propios liderazgos, operaciones relativamente complejas y un manejo importante de fondos. Un esquema burdo de rendición de cuentas no sería aceptado por los liderazgos de dichos grupos internos, usualmente gente conocedora del negocio.

En lo referente a esquemas de participación también se observa homogeneidad en los resultados, con dos excepciones: un valor a la alta en el

caso de Dzulá y un valor a la baja en el caso de Caoba. En el primero ello podría indicar una formalización de las decisiones por medio de la participación en la asamblea. En el segundo existe un procedimiento previo a la asamblea para conciliar diferencias, que es una junta de jefes de grupo. Se trata de un caso de exclusión voluntaria por parte de los integrantes de cada grupo basado en el reconocimiento del liderazgo de los mismos.

<b>EJIDO</b>	<b>ORGANIZATIVO GLOBAL</b>	<b>Procedimientos y mecanismos de decisión</b>	<b>Negociación</b>	<b>Deliberación</b>	<b>Voto</b>
Buenavista	7.89	8.89	8.33	8.00	10.00
Pedro A. de los Santos	7.24	9.26	8.89	9.33	6.67
Adolfo de la Huerta	6.46	8.33	8.33	7.00	10.00
Xhazil y anexos	7.88	7.78	6.67	8.00	0.00
Botes	6.84	8.33	9.33	6.67	10.00
Dzulá	7.32	8.70	8.89	7.67	10.00
Betania	6.84	8.33	9.33	6.67	10.00
Caoba	5.25	5.19	4.44	6.00	6.67



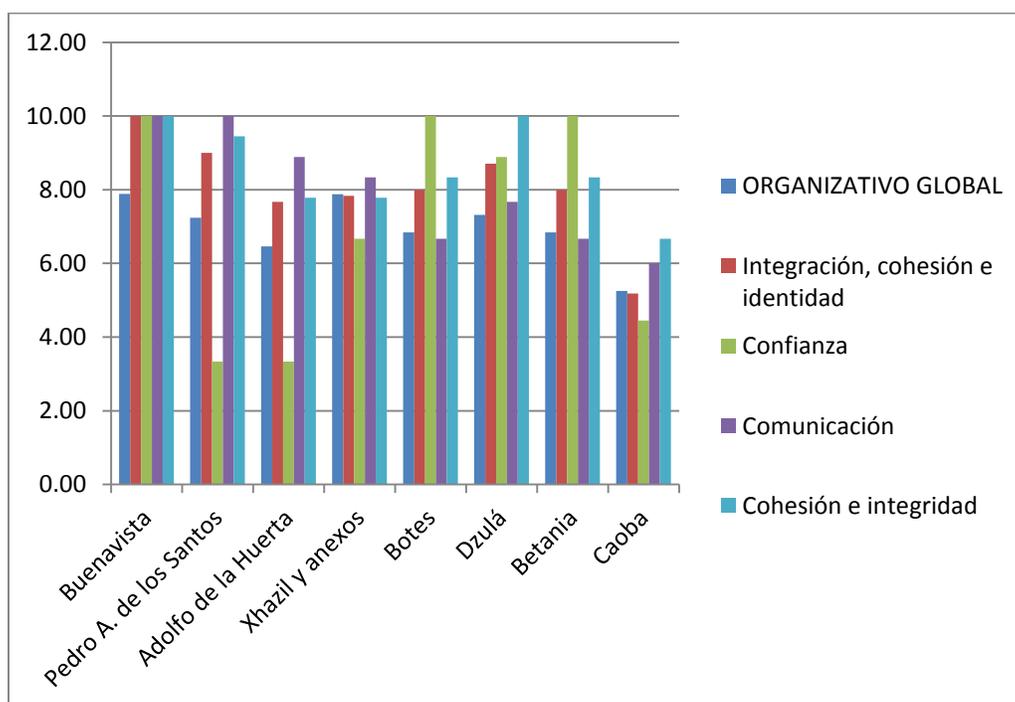
El parámetro de procedimientos y mecanismos de decisión prevé tres alternativas: la negociación, la deliberación y el voto. En casi todos los casos este parámetro arroja resultados mayores a los globales para este eje, lo que podría deberse a un reconocimiento social de los mecanismos de decisión. El resultado es bastante similar en todos los ejidos, con una importancia significativamente mayor del voto en todos los ejidos con la excepción de Pedro Antonio de los Santos (X-Hazil arrojó resultados contradictorios). En casi todos los casos el segundo parámetro es la negociación, la cual puede darse en la propia asamblea o en negociaciones hechas con anterioridad. En este último caso la asamblea convalida los acuerdos alcanzados. Es un mecanismo bastante utilizado para evitar una decisión sobre la marcha por parte de la asamblea. Los únicos ejidos que calificaron la deliberación como segundo mecanismo de decisión fueron Pedro Antonio de los Santos y X-Hazil y anexos. En el primer caso existen intereses económicos definidos por parte de los productores de piña que exigen ser discutidos, y en el segundo la composición compleja del ejido (con tres núcleos urbanos, varios grupos y una estructura de intermediarios internos) exige responder a situaciones cambiantes.

Salvo en el caso de Caoba estas diferencias no anulan la homogeneidad relativa que se observa en este parámetro de desempeño organizativo. En el caso de Caoba resulta manifiesto el bajo valor otorgado al voto como procedimiento de decisión. Ello se debe a que en este ejido gran parte de las decisiones son tomadas en los grupos internos y la asamblea por lo general las

convalida. En el resto del ejido, con una organización más tradicional, el voto recibe el valor máximo ya que las decisiones son tomadas en la asamblea.

No resulta sorprendente los altos valores obtenidos en este grupo de variables, ya que el desempeño está ligado simplemente al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley Agraria. Al menos en parte no se trata estrictamente de una evaluación del desempeño sino del cumplimiento del marco legal.

EJIDO	ORGANIZATIVO GLOBAL	Integración, cohesión e identidad	Confianza	Comunicación	Cohesión e integridad
Buenavista	7.89	10.00	10.00	10.00	10.00
Pedro A. de los Santos	7.24	9.00	3.33	10.00	9.44
Adolfo de la Huerta	6.46	7.67	3.33	8.89	7.78
Xhazil y anexos	7.88	7.83	6.67	8.33	7.78
Botes	6.84	8.00	10.00	6.67	8.33
Dzulá	7.32	8.70	8.89	7.67	10.00
Betania	6.84	8.00	10.00	6.67	8.33
Caoba	5.25	5.19	4.44	6.00	6.67

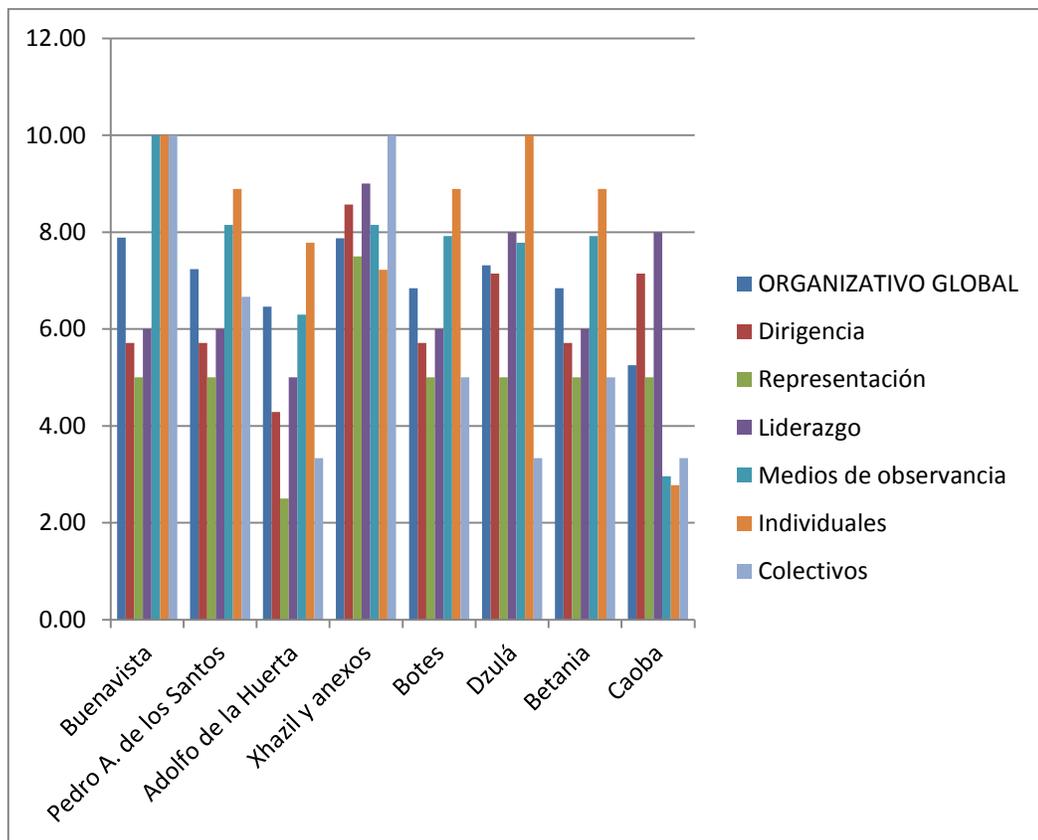


El parámetro de cohesión e integridad muestra ciertos aspectos de relativa homogeneidad y otros en los cuales se registran grandes variaciones. Tomado el parámetro en forma integrada los valores varían en un rango relativamente pequeño, pero éste se amplía cuando se consideran los subparámetros. Casi la totalidad de los ejidos acepta que existe un buen grado de comunicación, con la excepción de Caoba. Desde una visión externa uno de los problemas del desempeño organizativo en los ejidos ha sido la falta de calidad de la comunicación. Es decir, la información es parcial o incompleta. Es posible que los ejidos que otorgan un alto valor a este aspecto en realidad prioricen los mecanismos informales de comunicación por sobre una información estructurada y calificada. En el caso de Caoba, es posible una reacción frente al problema de la toma de decisiones con un escaso sistema de comunicación. La cohesión e integridad ha sido reconocida en casi todos los ejidos. Esta evaluación en realidad no toma en consideración la existencia de grupos de interés que pondrían en duda la auto calificación que se otorga el ejido. En el caso de Caoba la calificación probablemente haya tomado en cuenta que la cohesión se da más al interior de los grupos que al nivel comunitario.

Un parámetro crítico es la confianza. En este caso observamos dos series de datos que configuran una valoración opuesta de los criterios de desempeño. En tres casos se ha asignado a la confianza el puntaje máximo permitido. Desde una perspectiva externa, al menos en dos casos se trata de una sobrevaloración voluntarista. En el ejido Botes el conflicto entre grupos es fuente de una desconfianza casi permanente entre los mismos y de éstos con respecto a la directiva en turno. En el caso de Betania la desconfianza y conflicto entre grupos internos llegó inclusive a bloquear proyectos de desarrollo importantes.

En el otro extremo, en tres casos se ha asignado a la confianza valores muy bajos, y en los dos restantes un valor apenas superior a la media. Ello implica que la desconfianza es no sólo un elemento presente en la mayoría de los ejidos muestreados sino reconocido por los actores, lo cual afecta en forma considerable su desempeño organizativo. Este parámetro está relacionado con otros también críticos ya discutidos, como son la transparencia y la rendición de cuentas, que también obtuvieron bajos valores. Estos están a su vez relacionados con la falta de procedimientos confiables de gestión, en forma particular la falta de prácticas contables y administrativas especializadas. Los dos ejes coinciden en marcar un problema crítico que hace a las debilidades estructurales del ejido como organismo de gestión, lo cual se discute más en detalle en otro acápite.

EJIDO	ORGANIZATIVO GLOBAL	Dirigencia	Representación	Liderazgo	Medios de observancia	Individuales	Colectivos
Buenavista	7.89	5.71	5.00	6.00	10.00	10.00	10.00
Pedro A. de los Santos	7.24	5.71	5.00	6.00	8.15	8.89	6.67
Adolfo de la Huerta	6.46	4.29	2.50	5.00	6.30	7.78	3.33
Xhazil y anexos	7.88	8.57	7.50	9.00	8.15	7.22	10.00
Botes	6.84	5.71	5.00	6.00	7.92	8.89	5.00
Dzulá	7.32	7.14	5.00	8.00	7.78	10.00	3.33
Betania	6.84	5.71	5.00	6.00	7.92	8.89	5.00
Caoba	5.25	7.14	5.00	8.00	2.96	2.78	3.33



El aspecto de dirigencia representa otro punto crítico en el análisis del desempeño organizativo. Salvo en dos casos, este parámetro registra valores menores que el global para este eje. El valor general para el parámetro “dirigencia” se reduce cuando se consideran los subparámetros. Salvo en un caso, el parámetro referente a “representación” arroja un valor bajo (y en un caso muy bajo), lo que indica una disconformidad con respecto a las formas de dirigencia. Ello es particularmente crítico, ya que varias de las respuestas fueron dadas por los propios dirigentes (el protocolo ha diseñado preguntas enmascaradas para evitar sesgos).

Un punto que llama la atención es que en todos los casos se ha reconocido un mayor valor al liderazgo que a la representación. Ello resulta contradictorio, ya que la representación está altamente formalizada en la Ley Agraria, mientras que el liderazgo es un fenómeno natural no formalizado. Una explicación radica en que en la región existen formas de liderazgo formalizadas que recaen en la dirigencia. Tales son su capacidad para conciliar diferencias y dirimir conflictos. Se trata sin embargo de un liderazgo basado en el arbitrio de situaciones y problemas que en realidad reflejan una situación estática de empate estructural. En realidad uno de los principales problemas del desarrollo rural en la región es la dificultad por generar un liderazgo de nuevo tipo, con capacidad para adaptarse a situaciones cambiantes y que tenga capacidad de conducción y facultades gerenciales. Ello requiere al mismo tiempo del surgimiento de formas de control social más desarrolladas que acoten el ejercicio de la autoridad por la vía del control de sus actos.

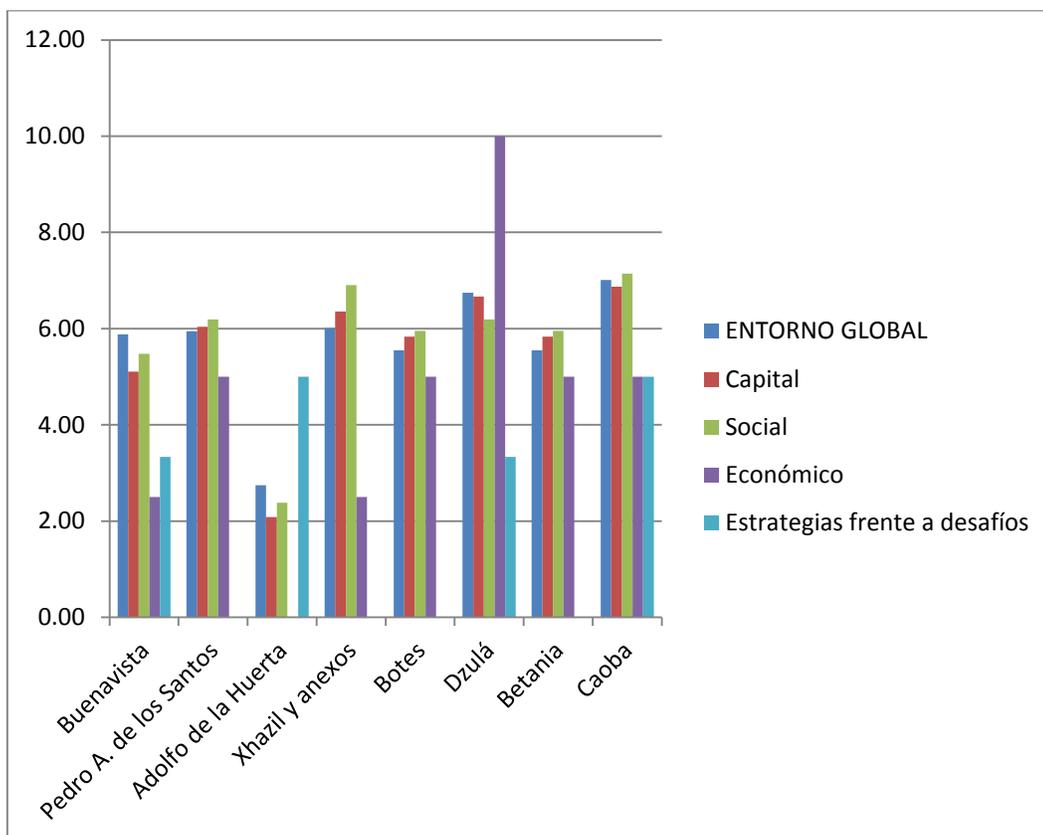
En lo que hace a medios de observancia, para el parámetro general en todos los casos menos uno los resultados arrojan un valor mayor que el valor global para el eje, lo que indica que se reconoce un principio de cumplimiento de las obligaciones. Se ha reconocido un nivel de desempeño mayor a los medios individuales. La valoración de los medios colectivos arroja un desempeño más crítico, ya que en la mayoría de los casos el valor es menor que en los individuales, y en tres casos éste es muy bajo.

Ello es un indicador indirecto de una disconformidad acerca de la aplicación de medios de observancia que aseguren el cumplimiento de obligaciones. El incumplimiento de las mismas es un reclamo que se hace de manera informal en casi todos los ejidos (y de hecho podría ser la causa de varias de las puntuaciones bajas observadas). Las disposiciones ejidales por lo general favorecen la aplicación de sanciones por sobre el otorgamiento de estímulos. Sin embargo, las mismas se definen en muchas situaciones de manera casuística y no existen medios claros para aplicarlas. En muchos casos las mismas no se aplican (o se levantan las que fueron aplicadas) para evitar conflictos. El temor al conflicto entre ejidatarios es una causa importante en la falta de desarrollo de mecanismos de observancia de carácter formalizado y de aplicación estable.

### EJE 3. RELACIÓN CON EL ENTORNO

Este eje en cuatro casos ha sido el que recibió menor puntaje. En tres recibió más puntaje que el eje de desempeño práctico, pero menos que el de desempeño organizativo. Solamente en el ejido Caoba fue el eje que recibió mayor puntaje.

EJIDOS	RELACIÓN CON EL ENTORNO (GLOBAL)	Capital	Social	Económico	Estrategias frente a desafíos
Buenavista	5.88	5.10	5.48	2.50	3.33
Pedro A. de los Santos	5.95	6.04	6.19	5.00	0
Adolfo de la Huerta	2.75	2.08	2.38	0.00	5.00
Xhazil y anexos	6.01	6.35	6.90	2.50	0.00
Botes	5.55	5.83	5.95	5.00	0
Dzulá	6.75	6.67	6.19	10.00	3.33
Betania	5.55	5.83	5.95	5.00	0
Caoba	7.01	6.88	7.14	5.00	5.00



En este eje hay dos parámetros que constituyen indicadores de suma importancia para evaluar la capacidad del ejido para realizar reformas estructurales que hagan más eficiente el desempeño social: los referentes a capital y a estrategias frente a desafíos.

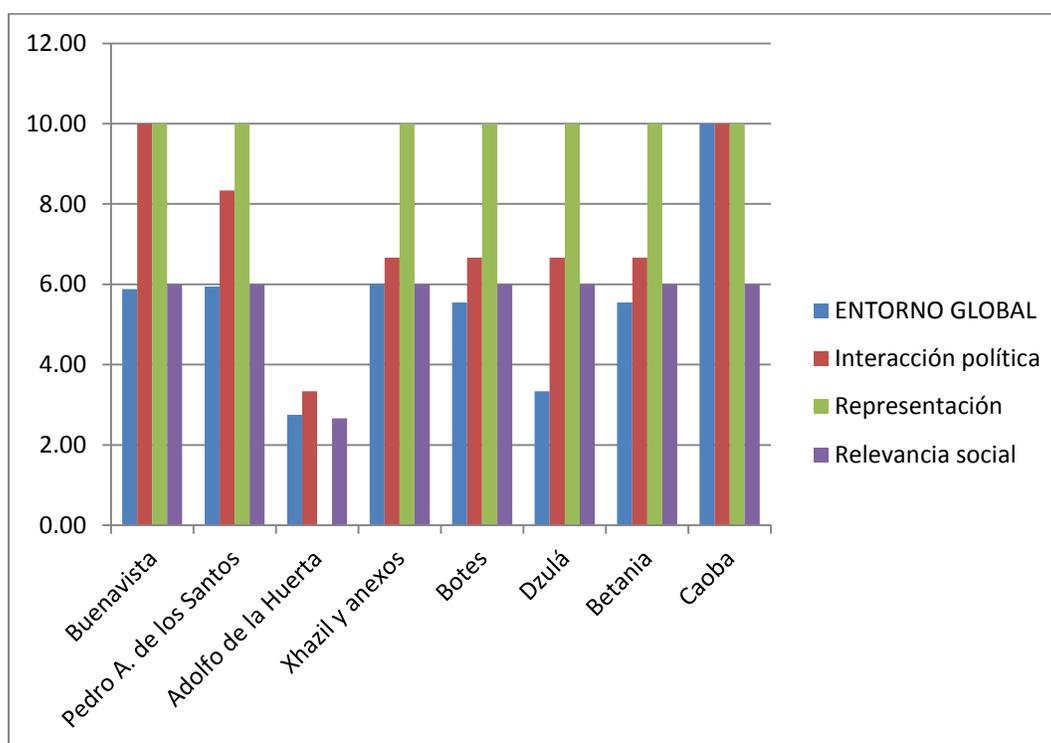
Los ejidos han sido bastante críticos en la evaluación de su desempeño en lo que se refiere al capital. La máxima la evaluación la realizó el ejido Caoba, por motivos que se explican más adelante. En todos los ejidos menos uno los valores asignados al capital social fueron mayores que los asignados al capital económico. Ello es congruente con la situación existente en los mismos. En casi todos los ejidos existen reglas internas y formas de operación de constituyen la base del capital social. Al mismo tiempo existe una rotación periódica del personal que impide que estas relaciones se consoliden en la forma de una estructura de trabajo estable. El ejido Caoba es el que ha llegado más lejos en dicha consolidación, lo cual se refleja en que este ejido es el que ha asignado mayor puntaje al capital social.

Con respecto al capital económico, los resultados de la encuesta muestran claramente que se trata de un cuello de botella particularmente crítico. En un ejido incluso los resultados arrojaron el mínimo puntaje para este parámetro. Los ejidos, aún en los casos más desarrollados, carecen típicamente de capacidad de ahorro como organización. En ello confluyen parámetros ya analizados, como la falta de confianza, y otros que no están representados en la encuesta, como la necesidad inmediata que hace que las utilidades se distribuyan en su totalidad entre los socios, por lo cual el ejido cíclicamente registra una falta crítica de capital. En estas condiciones, las operaciones deben financiarse por medio de anticipos del comprador. El ejido Caoba, el más organizado en este aspecto, se ha calificado sin embargo al nivel de ejidos con un menor grado de desarrollo. La única excepción ha sido Dzulá, que arroja un valor muy alto en lo referente a capital económico. Sin embargo, este dato es probablemente resultado de una visión voluntarista de los informantes que no es compatible con la realidad.

El segundo aspecto crítico dentro de este eje es el referente a estrategias frente a desafíos. Todos los ejidos de la región se han topado con un entorno económico que ha variado en forma drástica en las dos últimas décadas. Responder a las nuevas condiciones exige realizar cambios estructurales en las formas de gestión comunitaria, y ello requiere de una estrategia definida al respecto. Sin embargo, los resultados para este parámetro que arroja el estudio son particularmente preocupantes. En cuatro de los ejidos esta capacidad de respuesta ha sido cero y en otros dos ha resultado particularmente baja. Solamente dos ejidos registraron un valor medio. Uno de ellos es Caoba, que está realizando una serie de esfuerzos –a veces contradictorios- para responder a esta situación cambiante. De hecho es el único ejido en Quintana Roo que cuenta con certificación internacional de buen

manejo forestal con los estándares del FSC, pero ello no lo exime de debilidades organizativas que deben ser superadas.

EJIDOS	RELACIÓN CON EL ENTORNO (GLOBAL)	Interacción política	Representación	Relevancia social
Buenavista	5.88	10.00	10.00	6.00
Pedro A. de los Santos	5.95	8.33	10.00	6.00
Adolfo de la Huerta	2.75	3.33	0.00	2.67
Xhazil y anexos	6.01	6.67	10.00	6.00
Botes	5.55	6.67	10.00	6.00
Dzulá	3.33	6.67	10.00	6.00
Betania	5.55	6.67	10.00	6.00
Caoba	10.00	10.00	10.00	6.00



Los últimos tres parámetros que integran este eje presentan en casi todos los casos valores más altos que los valores globales para el mismo. La interacción política es una acción desarrollada en forma casi constante por los ejidos como forma de solicitar apoyos. La representación es un parámetro altamente formalizado y la misma se desprende de la Ley Agraria, por lo cual en casi todos los casos ha recibido el valor máximo asignable.

En lo que respecta a relevancia social con respecto al entorno, los valores en todos los casos son menores que para los dos parámetros anteriores. Ello se debe a que los ejidos se visualizan como un actor social con poca incidencia en las decisiones que toma el gobierno, y visualizan muchas de las formas de operación de aquél como no adecuadas para responder a su situación específica. A ello se suma que hay condiciones organizativas de la figura jurídica del ejido que lo hacen particularmente débil como estructura de gestión, por lo cual varios actores públicos no la consideran una organización relevante. Tal es el caso de Financiera Rural y FIRA, que no consideran a los ejidos como sujetos de crédito.

Dos subparámetros fueron excluidos del análisis: el capital simbólico y la legitimidad de la organización. En el primer caso todas las respuestas arrojaron resultados no mensurables, lo cual es indicador de que este aspecto ha sido básicamente ignorado como componente organizativo. Resulta sin embargo un componente importante si se lo relaciona con la existencia o no de valores éticos internalizados por la organización. Frente a ello debe mencionarse la dificultad de que el ejido es una asociación que no surge de la suma de voluntades sino de la propiedad en común de la tierra, por lo cual hay un elemento de heterogeneidad estructural que dificulta el surgimiento de valores societarios comunes, que por otra parte no son un elemento constitutivo originario de la organización.

El parámetro de legitimidad no se consideró porque los ejidos no informan al público acerca de sus actividades, como es el caso p.ej. de una organización no gubernamental. En este sentido, el ejido como persona jurídica cuenta con un alto nivel de legitimidad, pero su legitimación frente a otros grupos de interés o de opinión de la sociedad civil es un proceso que debería iniciarse casi desde cero.

### **Algunas observaciones críticas sobre los resultados**

Uno de los resultados de la investigación realizada ha sido la dificultad de reducir el grado complejo de las organizaciones sociales comunitarias a un análisis que otorga calificaciones por criterio o subcriterio. El problema surge cuando se compara el conocimiento directo (y a veces histórico) de situaciones locales con los resultados de la encuesta, los cuales en ocasiones no dan cuenta de la realidad desde un punto de vista de la planeación de acciones de intervención.

A ello se suma que en ocasiones los entrevistados han tendido a “interpretar” la pregunta y contestar lo que consideran que sea políticamente correcto o bien que no comprometa a la comunidad en la respuesta. Ello introduce una actitud no neutra frente a la encuesta. En este sentido la autoevaluación tiene tantas virtudes como defectos.

Por último, existen resultados que “premian” el desempeño. A la pregunta acerca de si los procedimientos para toma de decisiones están formalmente registrados todos los entrevistados contestaron que sí, lo cual es lógico porque

los mismos están especificados en la Ley Agraria. El “10” que obtuvieron en este punto no se refiere al desempeño sino al cumplimiento de la Ley.

Ésta es una de las razones por las cuales la mayoría de las empresas para evitar sesgos en su evaluación contratan una auditoría externa. Este procedimiento de consulta debería ser complementado por una visión externa que guarde una distancia crítica con los problemas.

En función de lo anterior se hace un análisis y una evaluación cualitativa de los aspectos de gobernanza observados en las comunidades analizadas, realizada en forma independiente del muestreo.

#### **a) PEDRO ANTONIO DE LOS SANTOS**

Este ejido está caracterizado por una amplia y compleja diversidad étnica y religiosa. Existen grupos indígenas peninsulares (mayas) y procedentes de otros estados de la república (zapotecos, otomíes). A ello se suma la presencia de una comunidad mormona lebaronita procedente de Chihuahua.

La principal actividad económica de la comunidad es la producción de piña. Esta producción especializada ha generado una rica diversificación asociativa interna. Existen varias organizaciones que se dedican a la producción y comercialización de este producto bajo la figura de Sociedad de Producción Rural. La existencia de varias SPR y no de una organización única para la piña se debe a que las mismas surgieron a partir de la formalización de grupos productivos surgidos a partir de relaciones de confianza.

Las SPR han tropezado con problemas organizativos similares a los que presenta el ejido, básicamente mala administración de fondos, lo cual ha generado desconfianza hacia la organización. Ello no les ha permitido crecer como empresa social, por lo cual la producción de piña no llega a superar una organización de tipo familiar. La comercialización se realiza en parte vendiendo la producción a compradores conocedores del mercado y en parte a borde de carretera, tarea que queda a cargo del miembro femenino de la familia y de hijos menores. Ello ha dado origen a una serie de pequeños puestos al menudeo en los cuales la piña se vende clasificada, aplicando los criterios que se utilizan para su colocación en el mercado mayorista.

La producción de piña representa una fuente de ingresos estable. Se trata de un cultivo que lleva a la estabilización del uso del suelo y tiene potencial para su desarrollo y para la generación de valor agregado, de ahí su importancia como acción temprana REDD+. Pedro Antonio de los Santos es el eje de una cuenca productora que abarca varios ejidos. Existe un sistema-producto pero se requiere aterrizar una mejor organización de base. Se cuenta con una base organizativa de gran potencialidad pero con debilidades de gestión. La misma requiere de un acompañamiento promocional continuo centrado en los aspectos contables y de gestión y en el desarrollo de un sistema de control social que permita superar los cuellos de botella organizativos.

Como complemento a la producción de piña varias familias realizan el cultivo artesanal de pitahaya, la cual se vende en conjunto con la producción de aquélla, Los puestos de venta artesanal usualmente incluyen los dos productos.

Las formas de acción al nivel comunitario se desprenden de la articulación entre estos grupos productivos especializados. La comunidad ha mostrado una buena capacidad organizativa para emergencias tales como incendios forestales. La misma fue uno de los puntos focales de acción del grupo operativo forestal del municipio de Othón P. Blanco (antes de que esta comunidad fuera separada del mismo con la creación del municipio de Bacalar). Con posterioridad la comunidad ha contado con el apoyo de un asesor técnico comprometido con la misma. Los entrevistados atribuyen su buena capacidad organizativa en forma de brigadas al trabajo de concientización realizado por dicho asesor. En la actualidad ha comenzado a operar un grupo asesor especializado en la piña.

Si bien la comunidad ya presentaba un elemento de diversidad cultural, la llegada de un contingente mormón lebaronita introdujo un proceso económico y cultural muy diferente al del resto de la misma (se trata de un grupo mormón fundamentalista que mantiene la poligamia). Este grupo tiene una fuerte visión empresarial. En una primera etapa sus integrantes vivieron en el pueblo, establecieron diversos negocios (panadería, restaurante, heladería y un pequeño hotel) y los menores realizaban la venta a borde de carretera al igual que otros jóvenes del poblado. Con posterioridad formaron un asentamiento humano separado del núcleo urbano de la comunidad con fuertes componentes de autosubsistencia.

En esta comunidad se realizó un proyecto ecoturístico con un gran potencial, en el cual se combinaron los atractivos de la laguna de Bacalar, la selva y un sitio histórico que fue un hito en la historia forestal de la región (uno de los tres antiguos botaderos a partir del cual se realizaba el transporte fluvial de trozas hacia la empresa MIQROO, con antiguas construcciones de madera de diseño inglés), Para la administración del destino se creó una sociedad de producción rural. Ello fue un gran paso para la creación de una forma de gestión especializada, pero la misma tropezó con problemas debido a la falta de comprensión de lo que representa un servicio de calidad en el ramo ecoturístico. El paso del huracán Dean arrasó la localidad y con el mismo se perdió gran parte de la inversión, y sobre todo la calidad paisajística de la selva. El destino cerró durante varios años y si bien el mismo se ha reabierto hasta ahora no ha logrado recuperar su potencialidad inicial.

Pedro Antonio de los Santos es un ejido pequeño con una escasa superficie forestal. Frente a la escasa potencialidad maderable de la selva el proyecto anterior había buscado aprovechar su calidad paisajística (importante por la combinación de selva y laguna), pero la recuperación de la misma representa un proceso lento, si bien importante en términos de acciones tempranas REDD+.

## **b) ADOLFO DE LA HUERTA**

Este ejido es un ejemplo paradigmático de una localidad en la cual la falta de oportunidades ha llevado a la migración casi generalizada de su población joven. La migración se da principalmente hacia la Riviera Maya, principal foco de atracción de la población rural del estado. La población es en su totalidad maya, en su totalidad bilingüe. Ninguno de los ejidatarios tiene un nivel de estudios mayor a la primaria y el grado de escolaridad es de 4.51 (4.71 en hombres y 4.25 en mujeres). El porcentaje de analfabetismo entre los adultos es del 11.49% (11.11% en los hombres y 11.9% en las mujeres). Casi todos son adultos mayores de 60 años. La población total de la localidad es de 107 habitantes, que habitan en 16 viviendas.

La situación ha llevado a un grado relativamente alto de descomposición organizativa. El presidente del comisariado actual es interino y está cubriendo el cargo debido a que el anterior tiene una demanda ante la Procuraduría Agraria por desfalco y robo de documentos del ejido.

Se trata de uno de los pocos ejidos que no reciben apoyos productivos por parte de las dependencias de gobierno, ni siquiera de un programa tan generalizado como es el PROCAMPO. Un indicador de la falta de iniciativa interna y de capacidad de gestión de apoyos externos es que el ejido no cuenta con una casa ejidal. Usualmente los ejidos realizan esfuerzos propios para su construcción y los complementan con apoyos externos. En el caso de Adolfo de la Huerta han estado gestionando apoyos desde hace varios años, pero hasta ahora no se les han otorgado.

La principal actividad y fuente de ingresos en el ejido es la apicultura. Existe una buena producción de miel, en parte producida en la selva. Esto coadyuva a tener la visión de conservar la selva para fines melíferos. Últimamente varios ejidatarios han procurado iniciar el fomento de la ganadería considerando que esta actividad pueda ser redituable, pero se trata de una ganadería descapitalizada, extensiva y a pequeña escala. La agricultura de subsistencia se practica en forma generalizada.

Las demandas de la comunidad se refieren básicamente a la dotación de servicios más que a demandas productivas: mejores caminos de acceso y medios de comunicación (no hay señal de celular).

El ejido formó parte y fue uno de los socios fundadores de la Sociedad de Pueblos Indígenas Forestales Tumben Cuxtal S.C., con sede en Chunhuhub. Esta sociedad se formó como resultado de una de las acciones del denominado Plan Forestal Estatal durante el gobierno del Dr. Borge Martín. La misma agrupó en su mayor parte a ejidos de pequeña superficie y escasas áreas forestales, por lo cual la producción maderable fue muy reducida y no alcanzó a financiar el costo de los servicios técnicos forestales, por lo cual la sociedad se mantuvo mientras fue financiada con fondos externos. Frente a esta situación la sociedad intentó incursionar en la apicultura, pero no pudo competir con organizaciones regionales más especializadas. Por último esta

sociedad se desintegró. Con posterioridad un asesor inició la realización del OTC del ejido pero no lo concluyó ni volvió a presentarse en la comunidad. En la actualidad la Organización de Ejidos Forestales y Ecoturismo en Solidaridad S.C. (OEFES), con sede en Tulum, está intentando recuperar la iniciativa forestal proponiendo al ejido la realización de proyectos vía PEPY y CUSTF.

Uno de los legados positivos de la pertenencia de Adolfo de la Huerta a la organización Tumben Cuxtal fue la delimitación de un área forestal permanente. A ello contribuyó que el ejido está dividido en dos polígonos separados, uno de los cuales está deshabitado y fue el que se destinó para tal fin. En la actualidad la venta de palizada representa un ingreso importante para el ejido, si bien se realiza de manera ilegal. La OEFES pretende formular el programa de manejo forestal del predio con el objeto de legalizar los aprovechamientos.

Adolfo de la Huerta ejemplifica de manera paradigmática las limitaciones del modelo de intervención actual de la CONAFOR basada en la libre contratación de asesores por los ejidos para realizar proyectos a corto plazo. En este ejido se suman las limitaciones internas de gestión con la falta de atractivo económico que presenta el mismo como fuente de ingresos para los bufetes de asesores técnicos que viven de bajar fondos públicos de la dependencia, por lo cual el mismo queda excluido del circuito de apoyos gubernamentales.

### **c) X-HAZIL**

X-Hazil representa el caso de un ejido con una alta potencialidad forestal pero en el cual los problemas internos impiden detonar el desarrollo. Se trata de un ejido particularmente complejo. En el mismo existen tres poblados: X-Hazil (la cabecera ejidal), Chancah Veracruz y Uh May. La población es en su totalidad maya, descendiente de los grupos *cruzo'ob* de la época de la Guerra de Castas. De hecho, Chancah Veracruz es uno de los cuatro poblados sagrados originados en dicha época.

La conducción del ejido recae casi invariablemente en el poblado de X-Hazil, por lo cual hay un proceso bastante marcado de exclusión con respecto a los otros dos poblados. A esta división territorial se suma una fuerte división interna. El ejido está dividido en grupos forestales, que más bien son el instrumento de caciques internos. Estos últimos son los que determinan las acciones que se realizan en el sector forestal. La primera etapa del aprovechamiento es realizada en forma común y comprende la delimitación y trazo del área de corta. Con posterioridad se asigna a cada grupo una parte de la misma para su explotación. En lo que hace a las tareas de tumba y arrastre cada grupo entra al monte por su cuenta. La madera es asimismo vendida por cada grupo, si bien bajo el paraguas del ejido. El ejido cuenta con un aserradero y vende la madera en tabla, pero los ingresos recaen en los grupos o coyotes internos.

Esta situación crea una confrontación persistente entre grupos por el control del comisariado ejidal. La situación usual en estos grupos es intentar realizar

las acciones con elementos mínimos de concertación entre los mismos y sin compromisos estables. Esto genera una conducción ejidal con poca fuerza: o bien la misma pertenece a un grupo y opera en beneficio del mismo con el bloqueo de los demás, o pretende accionar por encima de dichos grupos con el bloqueo de todos los grupos. Los líderes de estos grupos tienen un mayor poder económico y su voz es reconocida, por lo cual un pequeño grupo de ejidatarios tiene la capacidad de imponer decisiones en la asamblea. El resto de los ejidatarios no tiene la capacidad de poner orden.

Esta situación de conflicto ha sido una constante entre una directiva y otra. El comisariado ejidal actual está a punto de renunciar debido a las presiones internas a que está sometido, provenientes de un grupo pequeño de ejidatarios con capacidad de movilizar a la asamblea. En estas condiciones la asamblea no obra como un factor central para la toma de decisiones, sino como un órgano deliberativo fácilmente digitado, más dedicado a criticar las acciones que se realizan que a proponer soluciones.

Las capacidades para administrar los recursos son escasas. No se cuenta con un sistema contable definido y los informes de la tesorería ejidal se limitan a enumerar los gastos realizados. A ello se suma una escasa capacidad de control social, lo que abre la puerta a irregularidades. La anterior directiva incurrió en un robo al ejido por parte de los tres integrantes del comisariado, y esta situación ha sido usual en diferentes administraciones.

Frente a estas situaciones los ejidatarios tienen una actitud pasiva. En los casos en que se verifican delitos económicos nadie toma la iniciativa de realizar la demanda correspondiente. En el caso de los jefes de grupo o coyotes internos ello se debe a que no se quieren dejar antecedentes que limiten un futuro ejercicio del poder. En el caso del resto de los ejidatarios hay una aceptación de esta situación debido a la escasa capacidad de incidir para corregirla. El motivo de esta tolerancia frente a las irregularidades es en gran parte evitar enfrentamientos o venganzas que dificulten la convivencia. El resultado es que estos casos no se procesan conforme a la ley y las acciones siguen impunes. A ello se suma que en la comunidad el alcoholismo representa un problema grave y generalizado, lo cual implica una baja en los valores éticos que constituye un motivo de indiferencia frente a este tipo de casos.

En esta situación es complicado contar con fondos de ahorro comunes para beneficio de la comunidad. En el caso del sector forestal, la respuesta de los ejidatarios frente a la inseguridad administrativa del ejido es repartir en su totalidad las utilidades brutas del aprovechamiento en forma pareja entre todos los ejidatarios, sin dejar ningún fondo revolviente que permita superar la dependencia recurrente con respecto a los anticipos del comprador maderero, que en estas circunstancias esté en posición de condicionar las acciones del ejido.

Esta práctica ha sido llevada al extremo de que los ejidatarios pretenden ahorrar los costos de los servicios técnicos. Actualmente no cuentan con un

asesor técnico forestal, y a pesar de que se trata de uno de los ejidos con mayor producción maderera los entrevistados manifiestan que no tienen recursos para contratar a alguno.

El ejido formó originalmente parte de la Organización de Ejidos Productores Forestales de la Zona Maya S.C., de la cual se separó por diferencias entre un comisariado y la directiva de dicha organización. Con posterioridad operó en forma independiente con varios cambios de prestador de servicio técnico forestal. En el último año se ha integrado a la Alianza Selva Maya de Quintana Roo, U.E. de R.L., que integra cinco ejidos forestales del centro de Quintana Roo. Sin embargo la misma se ha constituido bajo la forma legal de Unión de Ejidos, la cual reproduce las formas de gestión ejidal a una escala mayor, por lo cual se corre el riesgo de amplificar los problemas internos de cada ejido en la organización de segundo nivel.

#### **d) BOTES**

El ejido Botes cuenta con dos contingentes poblacionales. El primero está constituido por los descendientes del grupo denominado Pacíficos del Sur, que en la época de la Guerra de Castas no se adhirió a los grupos rebeldes de Chan Santa Cruz y mantuvo una relación fluida con el gobierno. Ello le costó la invasión y casi exterminio por parte del grupo *cruzo'ob*, lo cual llevó a la dispersión de la población originaria, que se reasentó en el poblado de San Francisco Botes y en varias localidades de Belice. Esta situación hizo que Botes fuera uno de los primeros ejidos dotados en Quintana Roo después de la Revolución. El segundo grupo, procedente del centro del país, fue injertado al ejido durante el sexenio del presidente Luis Echeverría como parte de la política de colonización masiva. Los inmigrantes se establecieron en un segundo asentamiento humano denominado José Narciso Rovirosa. Hasta hace treinta años la división étnica, social y territorial entre ambos poblados y contingentes poblacionales era muy marcada, pero en las últimas décadas se ha producido un proceso de integración entre los mismos.

Botes es el único ejido de la Ribera del río Hondo que ha mantenido una superficie forestal considerable. El ejido fue parte de la concesión MIQROO y en dicha etapa la totalidad de su territorio estaba dedicada a la actividad forestal. La llegada de los inmigrantes estuvo relacionada con el proyecto federal de impulsar la integración de un área cañera en la Ribera del río Hondo, por lo cual éstos comenzaron a desmontar los terrenos aptos para dicho cultivo. Estos inmigrantes no conocían las características del trabajo forestal en el trópico y carecían de una tradición al respecto. En la época en que se puso en práctica el Plan Piloto Forestal de Quintana Roo la totalidad de los trabajadores del monte pertenecían al grupo maya. En ese entonces se planteó el objetivo de establecer un área de gestión especializada para el sector forestal a cargo de los mayas que trabajaban en el monte, pero se favoreció la operación del mismo por el ejido. En la actualidad dicha división laboral se ha venido diluyendo.

Desde la llegada de los contingentes inmigratorios la actividad principal del ejido pasó a ser la producción de caña de azúcar. Los colonos fueron avanzando en el desmonte desde la carretera Ucum-La Unión hacia el oeste, seleccionando en forma sistemática los terrenos aptos para el cultivo. Se trata de una ocupación del suelo definida y de una forma de organización del trabajo fuertemente individualizada. En Botes se dedican a la producción de caña entre 220 y 230 productores, prácticamente todos los ejidatarios. Los productores más grandes (4 o 5) cuentan con 70 hectáreas. La mayoría cuenta con 10 a 20 hectáreas (el mínimo aceptado actualmente por el ingenio es de 5 hectáreas). Se estima un promedio de 20 hectáreas por productor. La importancia de la actividad cañera significó un abandono paulatino de la milpa de autosubsistencia, que en este ejido tiene una importancia muy secundaria.

La producción de caña de azúcar es un tipo de agricultura por contrato en la cual el ingenio se compromete a comprar la producción y el productor se compromete a aplicar el paquete tecnológico que le da el ingenio en los tiempos y condiciones que éste determine. El ingenio aporta financiamiento para fertilizante, herbicida, preparación del suelo, compra de semilla, siembra, dos a tres limpias, quema y zafra. Al realizar la entrega al productor, en la liquidación final el ingenio le descuenta todos los insumos aportados, por lo cual recibe un remanente correspondiente a sus utilidades. El ingenio hace la selección de la variedad a ser sembrada de acuerdo con las condiciones del sitio y la temporalidad del cultivo y realiza inspecciones periódicas para verificar que sus indicaciones se aplican en el campo. Para ello cuenta con un equipo de inspectores de campo con autoridad con respecto a las acciones que realiza el productor. En este sentido el ingenio debe considerarse como parte de un sistema de gobernanza regional.

Los productores de caña cuentan con una organización fuerte en el sentido de que la misma tiene capacidad de negociación con el ingenio comprador de materia prima, pero débil en sus aspectos internos. La organización cañera está fuertemente centralizada en un comité que opera para toda la cuenca productora y (a diferencia de lo que sucede en el área cañera de Belice) no cuenta con sociedades locales. Botes envía dos delegados a dicho comité central, pero en el ejido no existe ninguna figura jurídica que represente a los cañeros. Hasta hace poco tiempo en el ejido coexistían dos organizaciones cañeras, la perteneciente a la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la perteneciente al Consejo Nacional de Propietarios Rurales A.C. (CNPR). En teoría la primera debería representar a los ejidatarios y la segunda a los propietarios rurales. En la práctica ambas organizaciones compitieron por la membresía de base y la CNPR logró atraer un número mayor de adherentes debido a su mejor servicio. Hasta el año pasado quedaba un grupo de 16 cañeros afiliados a la CNC, pero ello significaba alto costo de gestión para un número tan reducido, por lo cual los mismos se incorporaron a la CNPR, que en la actualidad es la única organización presente en el ejido.

El carácter centralizado de la organización cañera impidió, o al menos dificultó, el surgimiento de formas de gobernanza local estables representativas del

sector. Cada quien organiza la producción por su cuenta y tiene un código individual que le otorga el ingenio. El ingenio le da todos los insumos en forma individual y descuenta su costo de los pagos que se realizan contra entrega del producto. En tiempo de zafra se realizan asambleas de cañeros para organizar la corta y otras actividades, pero las mismas tienen un carácter informal. Una característica de estas asambleas informales es que los productores participan en su carácter de productores y poseedores de cañaverales. En dicha época se pone un jefe de grupo interno cuya función es coordinar las tareas.

No existe maquinaria propiedad del ejido para la actividad cañera. La maquinaria más cara es propiedad de grupos, mientras que la más accesible es de propiedad individual. En Botes hay dos cosechadoras propiedad de grupos internos, 28 camiones pesados (de 24-26 toneladas) y unos 15-20 tractores agrícolas de propiedad individual. Los productores contratan sus servicios de manera individual. Existe por lo tanto en el ejido un grupo social que obtiene sus ingresos de la prestación de servicios, el cual constituye el sector de mayores ingresos y tiene un papel importante en el proceso de gobernanza en el sector cañero.

En el sector forestal no hay un órgano de toma de decisiones comparable a las asambleas informales de los cañeros. En este caso la tenencia de la tierra es común, los trabajadores de monte no tienen derechos especiales como tales y mucho menos derechos sobre las tierras forestales. Son simples trabajadores nombrados o contratados por el ejido. El ejido carece de un órgano especializado para la gestión forestal.

La falta de una organización sectorial especializada hace que la mayor parte de las decisiones se tomen en la asamblea. En el ejido no existen grupos de interés organizados, salvo para acciones menores. Fuera de la asamblea no hay grupos de decisión estables. Se forman grupos de opinión, pero los mismos son de carácter eventual, básicamente para llevar alguna posición en forma concertada a la asamblea y más usualmente para centralizar las críticas a las autoridades de turno. No hay grupos internos que defiendan en común propuestas sistemáticas. Las propuestas por lo general resultan de posiciones individuales, si bien en casos se dan al respecto confluencias previas a la asamblea.

El ejido no cuenta con un consejo consultivo ejidal operativo que nucleee a las personas con mayor capacidad de análisis y propuesta, funja como órgano intermedio entre la asamblea y las autoridades y permita alcanzar consensos previos y generar un proceso más informado y ejecutivo para la toma de decisiones. Éste ha sido un elemento importante de gobernanza en otros ejidos y su función es compatible con la de una organización de tipo empresarial.

En la asamblea prima la problemática cañera por sobre la forestal, tanto en la importancia que se da a las decisiones como a la carencia de información de los ejidatarios con referencia a las prácticas y costos propios del sector forestal. La gobernanza en el ejido deriva en forma casi directa de la actividad cañera. Ello es así por un lado dada la enorme diferencia de ingresos entre

ambos sectores (41 millones vs. 1.9 millones de ingresos brutos) y por el otro debido a que los ejidatarios visualizan los ingresos forestales como una renta extra sin una participación laboral en la actividad.

Los trabajos de monte son realizados en forma indistinta por ejidatarios o campesinos sin derechos agrarios. La participación de la gran mayoría de los ejidatarios en las tareas del sector forestal es mínima o directamente nula, salvo en los casos en que se consiguen fondos de apoyo por parte de la CONAFOR que permitan contratar gente para realizar tareas determinadas. En este caso se verifican diferencias entre los intereses de la mayoría de los ejidatarios por obtener una renta extra a partir de los programas públicos y los intereses de los trabajadores de monte por obtener un jornal.

La falta de un esquema claro de subsidiariedad y de una estructura de control de costos representa un problema específico de gobernanza que dificulta la ejecución de trabajos dirigidos por el ejido. Cuando la conducción está a cargo del ejido existe una tendencia de los trabajadores a no responder con un ritmo de trabajo definido, asumiendo que habrá un grado relativamente alto de tolerancia en las exigencias de cumplimiento de las tareas. No existe una cadena de mando con facultades ejecutivas de cumplimiento obligatorio. La actividad forestal se caracteriza por un bajo ritmo. Los trabajadores imponen su ritmo y en caso de que se exija mayor rendimiento ventilan el caso ante la asamblea, usualmente con el argumento de que el ejido no debe convertirse en una fuente de explotación. Falta un esquema de autoridad gerencial. En estas condiciones varios de los trabajos son cumplidos a medias o en un lapso mayor del previsto, lo que aumenta los costos y genera problemas con la fuente de financiamiento (en la mayoría de los casos CONAFOR). Este problema arrastra al comisariado, que ve condicionada su capacidad de conducción por decisiones a corto plazo de la asamblea que buscan más evitar conflictos con los trabajadores que establecer normas de cumplimiento laboral.

El ejido carece de maquinaria de extracción propia. Las operaciones de extracción que requieren de maquinaria son realizadas por el comprador, ya sea contratando maquinaria particular en el ejido o bien aportando su propia maquinaria, lo cual lo convierte en un elemento de decisión en las acciones a tomar.

Los ingresos que produce la actividad forestal se reparten en su totalidad entre los ejidatarios. Ello introduce un problema sistemático de falta de capital, frente a lo cual para organizar las operaciones de monte el ejido depende de los anticipos del comprador. A diferencia de lo que sucede en la caña, en la producción forestal no ha habido elementos de integración entre el sector primario y el secundario. La compraventa del producto es realizada por intermediarios o por madereros con escasa diferenciación industrial. Las contrataciones se realizan en la asamblea ejidal, lo cual implica que solamente los compradores de la región (que se saben mover en un entorno caracterizado por este tipo de prácticas) pueden asegurar su abastecimiento. La situación dificulta el acceso de compradores forestales externos, ya que éstos

requerirían de una estructura local ejecutiva y que cuente con fondos de capital propios para cerrar tratos a distancia.

En la década pasada el ejido adquirió un aserradero de alta calidad con fondos de la CONAFOR. Sin embargo, la dependencia de la iniciativa de los compradores (más interesados en llevar madera en rollo a sus aserraderos que en aserrarla localmente) ha significado que su operación se detuviera. La falta de una estructura de conducción especializada en el ejido fue un elemento crítico para ello. En dichas condiciones los costos fijos del aserradero no estuvieron equilibrados con las ganancias. Ello generó un proceso de inconformidad entre varios integrantes del ejido, que impulsaron que la asamblea votara la venta del mismo, decisión que hasta el momento no se ha ejecutado. Ello constituye un desperdicio de recursos (ya que aparte de la maquinaria el aserradero cuenta con una infraestructura, una galera y patios) pero al mismo tiempo bloquearía la posibilidad de detonar un proceso que permitiera superar la situación actual. Para hacer más redituable el aserradero se requeriría incorporar nuevas especies al mercado, con el fin de que la maquinaria pueda ser utilizada durante cinco o seis meses, pero la dependencia de los intereses de compradores de la región ha dificultado dicha alternativa.

Los problemas mencionados abarcan también el aspecto de gobernanza técnica. El prestador de servicios técnicos está estructuralmente aislado del proceso de gobernanza local. El sector forestal no cuenta con la autoridad de que goza el ingenio. No existe una organización central con facultades para impulsar la aplicación de prácticas silvícolas y formas financieras que obliguen a la aplicación de las mismas y verifique su cumplimiento. El mismo carece de autoridad forestal y frente a estas situaciones no puede tomar la conducción del proceso. Esta situación no es privativa del ejido Botes, sino que representa un problema generalizado en los ejidos de la región. La misma ha sido agravada por la práctica usual de los funcionarios de bajo nivel de la CONAFOR de echar la culpa de las ineficiencias de manera unilateral al prestador de servicios, introduciendo elementos de confrontación gratuitos entre dos estructuras que deben necesariamente funcionar a la par.

La falta de capacidad de conducción representa un verdadero cuello de botella para el desarrollo forestal, tanto en Botes como en otros ejidos de la región. Un elemento principal es la falta de una estructura de gestión y administrativa más previsible y especializada para el sector forestal. Esta carencia ha impedido generar nuevas formas de gobernanza. Precisamente para superar estas debilidades el ejido previó en la década pasada integrar una empresa social forestal. Ello permitiría que la gestión del sector forestal pudiera especializarse, adquirir autonomía y sufrir menos presión por parte de los sectores cañeros poco interesados en el sector forestal. En ocasiones anteriores dos comisariados impulsaron la formación de una empresa social forestal con tal fin, para lo cual solicitaron apoyo de la CONAFOR, pero no se pudo dar seguimiento a la propuesta en parte debido a problemas internos y en parte

debido a que cuando se logró un acuerdo operativo la dependencia excluyó de sus conceptos de apoyo la integración de una empresa comunitaria. Ese proceso se está retomando en la actualidad pero como propuesta interna del ejido.

Si bien la situación en el sector forestal es en muchos aspectos diferente a la de la caña, un tipo de asociación similar a la que existe en este sector permitiría impulsar la formación de un *cluster* industrial forestal diferenciado, con formas de abastecimiento más predecibles y esquemas de financiamiento que impulsen la innovación al nivel regional. Ello requeriría al nivel local del desarrollo de formas de gobernanza sectoriales especializadas y de carácter empresarial, al nivel regional de una organización que permita consolidar la oferta de los ejidos y facilitar el acceso de los mismos a mercados ampliados, y al nivel de la iniciativa privada de un nuevo tipo de inversionista, más preocupado en diferenciar sus productos finales que en tener que asegurar su abastecimiento por medio de transacciones comerciales primitivas.

A pesar de los problemas discutidos, el ejido Botes representa un ejemplo de una situación de importancia regional a ser tomado como indicador, y un excelente punto de partida para impulsar este tipo de cambios. Sin embargo, ello requiere de una política pública definida que tome en cuenta la necesidad de superar las características negativas de los esquemas de gobernanza actuales. Se trata del reto más importante para detonar el desarrollo forestal en la región.

En términos de dinámica de cambio del uso del suelo, el ejido Botes se caracteriza por la ocupación individual de espacios todavía no asignados en la forma de parcelas internas. Muchos de estos procesos se realizan sin intervención de la asamblea e involucran tanto a ejidatarios como a campesinos sin derechos agrarios. La gente llega al ejido usualmente como cortadores en la zafra, ve posibilidades y empieza a trabajar sin pedir permiso a nadie. Unas 20 a 30 personas están trabajando la tierra sin ser ejidatarios ni contar con autorización de la asamblea, en superficies de 3 a 5 hectáreas. Ello agrava el proceso individual de búsqueda de terrenos para el cultivo de caña que realizan los ejidatarios. Frente a esta situación, desde hace un año el ingenio ha comenzado a exigir en estas condiciones la existencia de un contrato de arrendamiento para poder otorgar el registro. Ello ha introducido un elemento de control importante que con anterioridad no existía.

Una vez estabilizada la parcela este proceso se detiene y en cierta forma se autorregula, ya que la posesión parcelaria está ampliamente reconocida en el ejido. Los terrenos para caña ocupan las áreas aptas para este cultivo, pero quedan numerosos manchones intercalares de selva degradada en un estado de tenencia indefinida. Ello marca una posible línea de acción para la instrumentación de acciones tempranas REDD+.

Se debe mencionar que la caída brusca del precio de la caña en los últimos dos años ha puesto en crisis el esquema de uso del suelo en el ejido. Frente a esta situación un grupo importante de ejidatarios ha comenzado el

establecimiento de parcelas agroforestales con el apoyo de la CONAFOR. Estas iniciativas son de carácter individual y no son parte de una estructura asociativa. Es todavía temprano como para poder predecir la evolución de la situación.

#### **e) DZULA**

La población en Dzúlá es preponderantemente de origen maya y aproximadamente un 90% de los ejidatarios no concluyeron estudios de nivel primaria. Hay un proceso importante de migración de los hijos de ejidatarios hacia la zona del norte del estado (Riviera Maya), donde obtienen un ingreso económico que les alcanza al menos para la subsistencia familiar. La cercanía del destino hace que estos migrantes no abandonen en forma permanente la comunidad, por lo cual representan un factor de intercambio con otras costumbres y prácticas culturales.

Prácticamente la totalidad de los ejidatarios realiza la milpa de autosubsistencia, que representa el principal ingreso de carácter agrícola. En el ejido es importante la actividad apícola, que representa una actividad productiva complementaria de la milpa de autosubsistencia y fuente importante de ingresos monetarios. La actividad forestal en el ejido es de larga data. La recolección de chicle se viene dando desde la época de los 40 del siglo pasado y en la actualidad están asociados al Consorcio Chiclero, si bien el número de chicleros en la actualidad es reducido. Es también un productor relativamente importante de madera en rollo, ya que es uno de los ejidos con un área forestal permanente definida con una extensión territorial considerable (12,761 ha) que abarca casi la mitad de la superficie del ejido (25,804 ha).

El área destinada al uso forestal está integrada por tierras de uso común bajo administración del ejido. Fuera del área forestal permanente las tierras formalmente se catalogan como de uso común, pero en la práctica están divididas en parcelas de trabajo para la realización de la milpa tradicional. No existen tierras legalmente parceladas, si bien la acción del PROCEDE ejecutó el deslinde definitivo del polígono ejidal. Los titulares del derecho ejidal son en la gran mayoría de los casos hombres, quienes detentan la posesión de sus parcelas. La mayoría de las mujeres no cuentan con otra tierra que la de su solar. Algunos grupos femeninos han buscado desarrollar otras formas productivas, pero para ello requieren del otorgamiento de tierras por parte de la asamblea.

La participación voluntaria es casi nula. Los ejidatarios y los habitantes de la comunidad en general están acostumbrados a trabajar por una paga y muy difícilmente realizan trabajo voluntario. Varios hijos de ejidatarios cuentan con becas estudiantiles.

El funcionamiento del ejido como colectividad es más bien un hecho histórico. Tanto los ejidatarios como sus familias están organizados en diferentes grupos con un grado mayor o menor de formalidad y diferentes niveles en la definición de sus objetivos y acciones.

El ejido se caracteriza por ser un enorme receptor de apoyos externos de diferentes tipos. Varios de los grupos apoyados han asumido como *modus vivendi* la ejecución de proyectos con fondos externos, pero casi ninguno de estos proyectos ha logrado detonar un proceso de desarrollo económico no dependiente de aquéllos.

El más antiguo es un grupo de mujeres promotoras de la agricultura orgánica que han tenido desde hace aproximadamente 20 años apoyo del Programa COMPACT-PNUD a través del cual se logró levantar infraestructura en un terreno ejidal destinado como “huerto escuela”. Asimismo han gestionado y obtenido otros apoyos para la cría de pollos y abejas de instituciones como la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Brigada de Desarrollo Rural número 47 y recientemente del Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD. Desafortunadamente este grupo de mujeres no ha logrado consolidarse como grupo productivo y actualmente están divididas. Con una fuente de financiamiento semejante se integró un grupo de agricultura orgánica en el cual se combinaron aspectos técnicos y religiosos, para lo cual se integró un grupo de ancianos rezadores mayas.

A lo anterior se sumó la normatividad cada vez más limitativa que fue imponiendo la SEMARNAT. El grupo había iniciado la producción de orquídeas en solar y la cría de loros en cautiverio con fines comerciales. SEMARNAT otorgó la autorización cinco años más tarde y el grupo ya no los tenía. Con posterioridad se prohibió la cría de loros, con lo cual la iniciativa abortó definitivamente. Se trata de un ejemplo típico de como un exceso de celo ambientalista con una visión externa del problema acaba por liquidar iniciativas basadas en una concepción de utilización productiva del ecosistema.

Ha habido también apoyos para promover que los campesinos practiquen la milpa maya mejorada por parte del gobierno del estado, la SEMARNAT, la Organización de Ejidos Productores Forestales de la Zona Maya S.C. (afiliada a la UNORCA) y Uyo’ol Che A.C. Sin embargo esta práctica no ha sido implementada por la mayoría de los pobladores. Han existido otras iniciativas de proyectos en el ramo ecoturístico, de agricultura orgánica y de estufas ahorradoras de leña (con Uyo’ol Che), pero existe poca participación de la comunidad y de los ejidatarios.

Varias experiencias de proyectos con diversas fuentes de financiamiento (CDI, la Brigada de Desarrollo Rural-DGTA, el Programa COMPACT-PNUD, Uyo’ol Che A.C. y proyectos de investigación de los estudiantes de la UIMQROO demuestran el desinterés y desmotivación de la comunidad para el trabajo comunitario, lo cual indica que deben buscarse como interlocutores otras formas organizativas. En este sentido ha habido una participación sostenida de grupos productivos de menor tamaño y organizados a partir de la confianza entre sus socios.

Las relaciones intracomunitarias están marcadas por la desconfianza entre grupos. Varias personas de la comunidad mencionaron que se sienten desmotivados para hacer un trabajo o proyecto porque cuando la gente del

pueblo o los ejidatarios perciben que les está yendo bien surgen envidias y bloqueos al desarrollo del proyecto. Esto ha resultado manifiesto con respecto a un grupo de mujeres que iniciaron un proyecto de producción de hortalizas a las cuales el ejido les prestó un terreno para trabajar. Cuando el grupo ya había obtenido recursos y los había invertido en la producción del terreno el ejido se los quitó.

Estas expresiones acerca de la desconfianza fueron reiteradas en varias ocasiones por distintos habitantes del poblado, y en algunos casos manifestaron que no existe siquiera confianza entre individuos para emprender una actividad grupal para un beneficio común. De acuerdo con una entrevistada los proyectos comunitarios donde se involucra a más de 10 personas tienden a fracasar, y es mejor trabajar con poquitas personas o en familia.

Ello puede ser interpretado de dos maneras. La tradicional es adjudicar un alto nivel de descomposición del tejido social. La segunda es reconocer que las prácticas productivas tradicionales han sido fuertemente individuales, se está frente a casos de gobernanza individual o familiar y no existe la costumbre ni el capital social necesario para ampliar la colaboración a grupos complejos. Frente a esta situación resulta claro que la entrada no puede ser el ejido, sino que debe buscarse el nivel asociativo adecuado para evitar financiar fracasos.

En este marco situacional, el comisariado actual es nuevo, ha asumido el cargo recientemente, cuenta con la confianza de los ejidatarios, es una persona activa, joven y con capacidad de resolver conflictos. Se trata de un ejemplo típico de que la viabilidad de las acciones al nivel ejidal depende de un hecho coyuntural y no de una dinámica más profunda y persistente.

Debe reconocerse que el escaso efecto detonante que tuvieron los apoyos otorgados a los grupos comunitarios se debe tanto a causas internas como al modelo de intervención de las dependencias públicas. Entre las primeras debe mencionarse el escaso nivel de escolaridad (que resulta crítico si se pretende que los grupos desarrollen prácticas comerciales en un entorno competitivo) y las arraigadas prácticas individuales o limitadas a la organización familiar. Entre las segundas debe mencionarse la falta de un proceso promocional y de extensión sistemático y constante, con una incidencia permanente y sostenida en los aspectos técnicos y de gestión que acaben por modificar los aspectos mencionados de la gobernanza intragrupal. Modificar el modelo de intervención es una exigencia básica si se pretende la viabilidad social a largo plazo de las iniciativas.

En varios casos el poco éxito se debió a que se introdujeron nuevas prácticas sin considerar las demandas de capital, trabajo y conocimientos que exigen las mismas. Tal ha sido el caso de la milpa maya mejorada, en la cual el trabajo adicional requerido puede ser superior al de las ganancias suplementarias obtenidas. Falta un estudio pormenorizado de los problemas que traen aparejados la adopción de nuevas prácticas y las vías para convertirlos en oportunidades. Ello requiere de la presencia constante de un grupo

promocional operativo, algo que no ha sido asumido por las dependencias públicas.

Un ejemplo típico de una demanda definida desde afuera es la realización del Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC) y un Plan Predial, recientemente terminados en el ejido. Los informantes más calificados reconocen que todavía no lo llevan a la práctica, sólo lo tienen impreso y si el asesor técnico no le da seguimiento el mismo no se ejecutará. El resto de los informantes ni siquiera lo conoce, o lo conoce de una manera superficial. El OTC es un ejemplo típico de entrada equivocada. En un contexto en que el nivel comunitario no toma decisiones con respecto al uso del suelo, en que existe desconfianza a ese nivel, que la gobernanza de los aspectos territoriales está en manos del ejidatario y de las acciones que realiza en su parcela y que existen dificultades para conformar grupos exitosos que superen el nivel familiar, el concepto de que el OTC es un instrumento de planeación a ser utilizado por el ejido como institución colectiva no pasa de la utopía.

En el sector forestal Dzulá tiene tres actividades principales: el aprovechamiento maderable, el no maderable y la provisión de servicios ambientales.

En el sector maderable el ejido cuenta con los servicios técnicos de un empresario forestal que otorga los servicios técnicos y al mismo tiempo compra madera al ejido para abastecimiento de su aserradero. El ejido no cuenta con aserradero ni con maquinaria de extracción propios.

En el sector no maderable, en la localidad existe una vieja cooperativa chiclera. La misma es socia del Consorcio Chiclero y entrega chicle al mismo para su procesamiento en la planta industrial que tiene éste en la ciudad de Chetumal. Hace unos años se impulsó la instalación de una coaguladora mecánica en la cooperativa que reemplazara el laborioso proceso tradicional de cocción a mano del látex, pero dicha iniciativa no pasó del nivel de ensayo.

En lo que respecta a la provisión de servicios ambientales, el ejido es integrante de la Red de Ejidos Productores de Servicios Ambientales (REPSERAM) con sede en José María Morelos. Esta iniciativa generará ingresos a corto plazo, pero tiene la limitación de que los apoyos finalizarán en un lapso de cinco años, por lo cual (a menos que se obtengan fuentes alternativas de financiamiento) no representa una alternativa a largo plazo.

Las anteriores autoridades, así como otros ejidatarios, informan que no han sacado ningún beneficio de esta última membresía y no logran ver los beneficios, a pesar de que se ha invertido mucho recurso en la gestión del proyecto. El problema es que los apoyos por servicios ambientales se otorgan al nivel comunitario y los mismos se reparten entre un número elevado de socios, por lo cual constituyen una pequeña gota para el ingreso familiar. Muy diferente sería si estos apoyos se otorgasen al poseedor de la parcela para evitar la dinámica de cambio de uso del suelo. Una modificación de criterios en este sentido tendría un efecto considerable como acción temprana REDD+.

Al igual que la gran mayoría de los ejidos de la región, el sector forestal no cuenta con un esquema de gobernanza especializada. Los asuntos forestales se tratan en la asamblea, en la cual confluyen intereses sectoriales diversos. El ejido no cuenta con un sistema contable ni de control interno. La información se limita a la que ofrecen el tesorero del comisariado ejidal y el presidente del consejo de vigilancia en las asambleas, pero éstos simplemente son una lista de gastos. No existe al nivel ejidal una estructura de tipo ejecutivo, y sería muy difícil impulsarla dado el nivel de desconfianza existente en el mismo. Tampoco existe un acompañamiento administrativo y contable sistemático que introduzca nuevos elementos dentro del proceso de gobernanza. No ha sido explorada la integración de un comité forestal para la administración del sector, una práctica que anteriormente se instrumentó en otros ejidos de la región (pero que sin embargo requirió de una presencia promocional continua por parte de la organización regional de productores).

En este contexto el ejido obtuvo diversos apoyos por parte de la CONAFOR, pero los mismos han tenido un carácter desagregado, a corto plazo y no tomaron en cuenta las exigencias organizativas y de gestión que implica la nueva realidad socioeconómica, por lo cual no constituyeron un factor detonante del desarrollo forestal, ni mucho menos han generado un proceso de cambio en aspectos de gobernanza.

## **Análisis de la gobernanza en los distintos sectores productivos en el AATREDD+**

### ***Desarrollo y gobernanza en el sector ganadero***

En el sector ganadero, la ganadería bovina pasó de la vieja organización colectiva en unidades, que había presentado numerosos problemas y fracasos (pero que en contraparte representaba una práctica territorialmente concentrada), a la ganadería de tipo individual en potreros relativamente pequeños en las parcelas de los ejidatarios. Este sector históricamente recibió importantes apoyos por parte del sector público (de hecho la mayor parte de los apoyos del sector agropecuario, excluido PROCAMPO, se destina al mismo por medio de PROGAN, que da apoyo a gran parte de los ganaderos), pero en el estado no se ha logrado establecer una ganadería moderna e intensiva. Se trata de una ganadería de muy baja productividad, muy extensiva y altamente demandante de espacio, con escasa calidad genética y basada en la producción de becerros al destete. Casi la totalidad de la ganadería se realiza en la forma de libre pastoreo, utilizando diversas especies de pastos. La mayoría de la producción es para carne, un número escaso de productores produce leche. La calidad del hato es muy heterogénea y no existe una tendencia al mejoramiento genético sistemático, si bien existen productores aislados que han introducido razas de registro, como es el caso de Chacchoben en que existe una tendencia al mejoramiento del ganado y los hatos cuentan con ejemplares de las razas suizo pardo, Holstein y cebú híbrido.

La actividad dentro de los ejidos en general tiene un carácter espacialmente disperso, si bien al nivel regional la producción bovina se concentra básicamente en el municipio de Othón P. Blanco.

En algunos casos, como es el ejido El Cafetal (poblado de Limones) existe un sector ganadero que realiza sus actividades en un territorio relativamente compacto y a pocos kilómetros del poblado está localizado un centro de acopio, cuyo efecto fue hacer más predecible la actividad, ya que los ganaderos cuentan con un punto de venta cercano y estable y la mayor parte de los mismos vende su producción al mismo. Sin embargo se trata de un centro de acopio privado y si bien ha permitido superar el mercado local y alcanzar el mercado nacional, los beneficios los obtiene la empresa. No existe una iniciativa para establecer un centro por parte de productores organizados que permitiera mejorar los precios.

Si bien existe una organización sectorial ganadera relativamente fuerte y con presencia estatal y municipal generalizada (Unión Ganadera estatal y local), su principal papel es el de cabildeo en todos los niveles de gobierno. Casi todos los productores están integrados a alguno de los niveles de esta Unión. Sin embargo la misma tiene una escasa función operativa. El nivel de organización de los ganaderos se limita a su pertenencia a la unión y no se supera la acción individual. En este aspecto la organización es débil y no tiene un papel definido en la concentración de la oferta ni en la organización de los productores. La comercialización es primitiva y en la mayor parte de los casos se basa en la compra local de cabezas por parte de coyotes que van a comprar los animales al ejido y tratan con el productor individual. En ningún caso las organizaciones ganaderas manejan fondos de acopio ni inciden en la comercialización. Los productores casi no capitalizan el valor agregado de la producción, y en los mejores casos tienen acceso a rastros locales, todos los cuales (salvo uno) responden a la categoría de rastro municipal. La ganadería, si bien ha superado los grandes altibajos de la etapa colectiva ejidal, no cuenta con el nivel de organización, el capital suficiente ni la capacidad comercial como para realizar acciones integradas. Frente a esta situación en algunos ejidos (p.ej. Chacchoben) existen ganaderos proactivos interesados en integrar una asociación más ejecutiva que la Unión Ganadera a la que pertenecen.

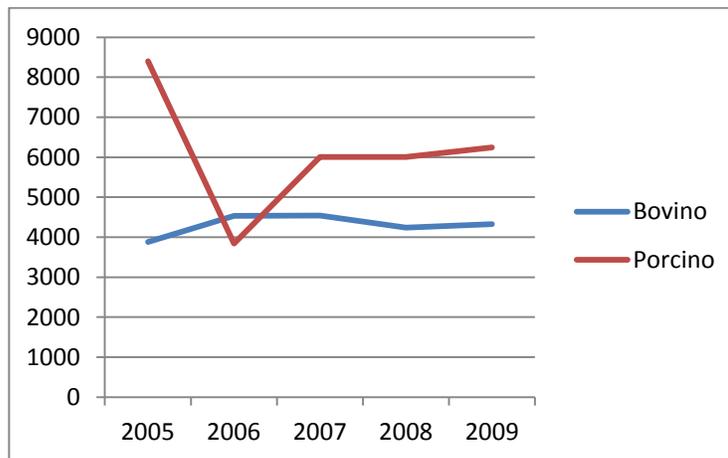
El carácter extensivo y disperso de la ganadería bovina la ha convertido, históricamente, en uno de los principales impulsores de la deforestación. Las formas extensivas de producción generan un círculo vicioso: las pocas cabezas existentes en un potrero escasamente empastado seleccionan el material más palatable y dejan vivas las malezas, que van ocupando progresivamente el espacio. Frente a esta situación los potreros se queman en forma periódica para combatir las mismas como método de fertilización y preparación de las condiciones para la resiembra, lo cual va deteriorando progresivamente el suelo. Frente a esta situación se van introduciendo especies más frugales y resistentes, como el brisanta, pero que indican un deterioro de la capacidad productiva de los suelos. Año con año se incrementa la superficie de potreros a costa de desmontar importantes áreas de monte. Al mismo tiempo, y casi en la

misma proporción, se encuentran potreros abandonados porque los dueños ya no ven rentable la actividad debido a los altos costos y los bajos precios pagados al productor primario.

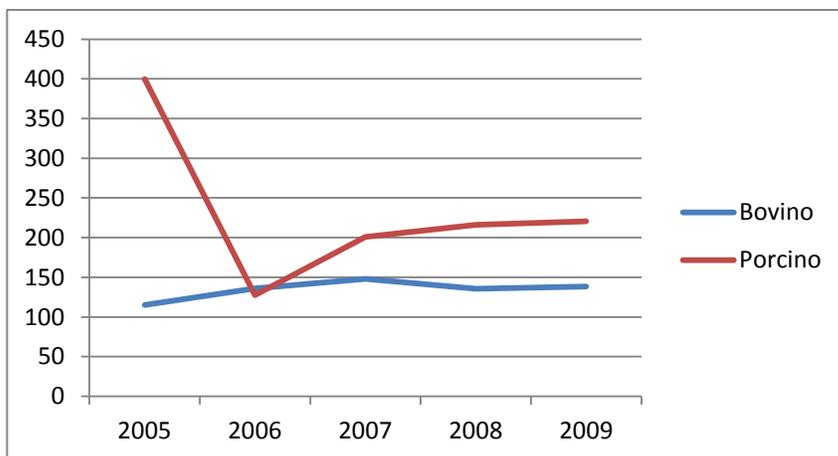
La producción de cerdos tiene una estructura diferente. La mayor parte de la misma se da en condiciones de traspatio o pequeños establecimientos familiares, pero en el norte del estado existen siete granjas privadas tecnificadas (seis de ellas en el municipio de Lázaro Cárdenas, que aporta más de la mitad de la producción estatal). Sólo una de dichas granjas tiene el ciclo de reproducción completo. El resto se dedica a la engorda, por lo cual hay un proceso de integración con la producción a pequeña escala. Ello ha permitido superar la dependencia que existía anteriormente de granjas del estado de Yucatán. La producción responde principalmente a la demanda por este producto en las principales zonas urbanas. Es importante señalar que el municipio de José María Morelos, a pesar de que no cuenta con granjas porcícolas, es el segundo productor del estado con un volumen de 1,190 toneladas para el año 2009, lo cual indica la potencialidad de la ganadería familiar.

Un comparativo entre la producción bovina y la porcina indica que ésta, si bien es mucho menos demandante de espacio, representa la principal producción ganadera de Quintana Roo tanto en volumen como en valor.

Producción en canal comparada (toneladas)



Valor de la producción en canal comparado (millones de pesos)



El hecho de que la ganadería bovina, que ha venido recibiendo apoyos públicos desde hace varias décadas, sea cómodamente superada por la porcina, que se ha desarrollado centralmente en los últimos años con un apoyo mucho menor, es un claro indicador acerca de la necesidad de replantear la política ganadera a partir de una visión ambientalmente más amigable y menos exigente de espacio.

La producción ovina cuenta con un buen potencial debido a la alta demanda por compradores del centro de México, ya que la carne de las razas tropicales es más magra que la de razas de clima templado. Diversas comunidades integradas por colonos han traído esta práctica del centro de México, pero la misma no es tradicional en las comunidades mayas. Este tipo de ganadería está poco extendida y la misma en muchas ocasiones se realiza en forma trashumante. La ovinicultura estabilizada en potreros ha sido impulsada por la CDI en la zona maya a través del fondo regional Ch'ibal Maya como alternativa productiva para el pequeño campesino, pero la misma requiere de una mayor especialización (entre otras cosas por sus exigencias sanitarias) y sobre todo de un nivel de organización que le permita alcanzar en forma sistemática el mercado. En el sur del estado existe una organización que impulsa la cría y el mejoramiento genético, pero la misma es iniciativa de un pequeño número de productores y no hay una tendencia fuerte hacia su expansión.

La ganadería menor ha sido tradicionalmente la caja de ahorro del campesino, si bien en forma comparativa recibe mucho menos apoyos que la bovina. La tradicional cría de pollos y gallinas de traspatio se enfrenta a una fuerte competencia por medio de grandes empresas que operan al nivel de la península de Yucatán y han tenido un importante crecimiento, principalmente en la producción de huevo (Bachoco, Crío). El grupo Bachoco opera las dos únicas granjas avícolas tecnificadas existentes en el estado.

La diferencia de precios entre la producción doméstica y la industrial ha llevado a una retracción de la producción de traspatio debido a la retracción de los mercados en que ésta se vendía. Sin embargo, la misma se mantiene para el consumo familiar y para el abasto de mercados al por menor. Su importancia

no debe subestimarse: en el año 2008 se sacrificaron 3,166,735 cabezas, con un volumen de producción de carne de 5,358 toneladas y un valor de la producción de 146,535,000 pesos. La cría de pollos y gallinas tiene particular importancia en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, que concentra el 88% de la producción estatal, si bien debe considerarse que en este municipio se localizan las dos granjas avícolas mencionadas.

<b>AÑO 2008</b>	<b>Toneladas</b>	<b>Millones de \$</b>
Bovinos	4,240	136
Porcinos	6,001	216
Pollos y gallinas	5,358	147

El pavo, cuya cría es tradicional principalmente en las comunidades mayas, es básicamente una cría de traspatio. No hay en la región empresas que lo produzcan en forma industrial. El consumo urbano tiene dos características: por un lado un consumo relativamente cotidiano de productos industrializados, como jamones y salchichas que son producidos en otras partes del país, y por el otro el consumo tradicional para las fiestas navideñas, usualmente de pavos híbridos congelados con un origen similar. Quintana Roo no tiene ninguna participación en este tipo de producción.

El carácter familiar de la producción de pollos, gallinas y pavos hace que casi no hayan surgido formas de gobernanza sectorial en estos rubros, si bien el programa PROMETE (antes PROMUSAG) ha impulsado la producción de aves de corral en la forma de grupos productivos. En ninguno de los dos casos este tipo de ganadería menor genera en forma importante formas regionales o locales de gobernanza, pero tampoco afecta significativamente la dinámica de cambio de uso del suelo.

### ***Desarrollo y gobernanza en el sector apícola***

El sector apícola reviste una importancia particular. La apicultura es la opción de ganadería menor más productiva, generalizada, relativamente estabilizada y con mejores posibilidades de desarrollo para los grupos campesinos. Por sus características especiales no debería ser considerada una producción de tipo ganadero sino ser enmarcada dentro de un grupo propio. El sector apícola en Quintana Roo cuenta con 97 mil colmenas cuya producción genera ingresos por 66,503,000 pesos moneda nacional, obtenidos a partir de la comercialización de 2,270 toneladas de miel y 69 toneladas de cera.

La apicultura es parte fundamental de las prácticas productivas de los grupos mayas. La misma adquirió fuerza a través de la integración de sociedades

cooperativas de carácter regional dedicadas al acopio y comercialización, que cubrieron gran parte de la superficie territorial dedicada a la producción apícola. Una debilidad de estas cooperativas ha sido su excesiva politización y el poco énfasis en los aspectos de gestión y de calidad de la miel, lo que limitó su acceso al mercado internacional. Las organizaciones de apicultores tienen escasa incidencia sobre el desarrollo de las prácticas agropecuarias en las que se utilizan agroquímicos, a lo cual se suma actualmente la amenaza de transgénicos. Debe reconocerse al respecto el importante efecto regional que puede tener el que una cooperativa del vecino estado de Campeche haya ganado una demanda contra una transnacional que cultiva transgénicos, precisamente por los efectos secundarios que dicha producción tiene sobre la pureza de la miel.

Hasta hace pocos años casi la mitad de la producción apícola en el estado (un 47%) registraba niveles de contaminación. Frente a esta situación la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena del estado (SEDARI) lanzó un agresivo programa apícola que permitió obtener y luego renovar la certificación de la miel quintanarroense en el mercado europeo y en la actualidad se han exportado 200 toneladas de miel orgánica al mismo.

La producción de miel inocua requiere de un ingente trabajo de organización al interior de los grupos o cooperativas apícolas (controles estrictos de calidad, ordenamiento espacial de las colonias, selección de áreas de pecoreo libres de contaminantes, geoposicionamiento de apiarios, etc.). Esto tropieza con los intereses creados de la estructura organizativa apícola existente, con elementos de politización que soslayan la función de organización espacial y técnica de la producción, control de calidad, acopio y desarrollo del mercado que deberían tener las mismas, y más aún con la estructura organizativa y de apoyos a otras alternativas productivas que generan las limitaciones mencionadas.

A ello se suma el alto grado de diversidad de los productores, que va desde unas pocas colmenas hasta más de cincuenta, lo que marca la diferencia entre productores especializados y campesinos para los cuales la apicultura representa una actividad complementaria dentro de su estrategia de subsistencia. La organización para la comercialización representa una alternativa importante para los primeros pero no para los segundos. Las organizaciones están constituidas bajo la figura legal de cooperativas, que tienen la debilidad de que cada socio está representado por un voto, por lo cual el tipo de socios no especializados tiene un poder de decisión excesivo que limita el proceso de desarrollo organizativo.

Estas sociedades deben competir con la acción de una extensa red de coyotes tradicionales que compran la miel en forma directa a los productores. Debido a su falta de controles la misma es un factor principal para la presencia de miel contaminada en los mercados.

A diferencia de lo que ocurre en otros sectores ganaderos, la apicultura cuenta con una amplia red de centros de acopio de propiedad cooperativa (si bien

algunos son en realidad centros de operación de intermediarios). Se trata del sector ganadero en donde el sector social ha logrado apropiarse de más eslabones de la cadena productiva.

Un ejemplo organizativo ha sido la cooperativa Kabi Jabín, que seleccionó sus integrantes basándose en criterios de calidad, inocuidad y eficiencia administrativa, por lo cual la misma produce miel y subproductos altamente demandados. Esta cooperativa ha contado con el apoyo sistemático de EDUCE Cooperativa, una organización dedicada a la promoción del mercadeo de productos apícolas que ha asegurado el ingreso del producto al mercado orgánico y justo europeo, por lo cual se puede hablar de una gobernanza compartida, con factores de decisión a distintos niveles, en la cual esta organización aporta la inteligencia de mercado, el monitoreo de los requerimientos y prácticas comerciales y el papel de facilitador del proceso.

La apicultura representa una alternativa productiva de primer nivel, ya que por el lado ambiental la misma no tiene incidencia en la dinámica de cambio de uso del suelo y más bien es de carácter conservacionista, y el régimen de pecoreo de las abejas está fuertemente ligado a la fenología de floración de numerosas especies forestales o del medio natural, como es el caso del tajonal, y por el lado socioeconómico su desarrollo está ligado al surgimiento y consolidación de organizaciones con alta participación social pero con un nivel adecuado de especialización.

Existen asimismo algunas iniciativas para la cría de abejas meliponas, pero las mismas no han alcanzado un nivel comercial. Es poco probable que se desarrollen formas organizativas y comerciales independientes para este tipo de producción. Lo más probable es que la misma vaya creciendo lentamente de la mano del proceso de fortalecimiento organizativo y comercial de las sociedades apícolas existentes, como un subproducto adicional de las mismas.

### ***Desarrollo y gobernanza en el sector agrícola comercial***

#### **Caña de azúcar**

Dentro del sector agrícola el cultivo de caña de azúcar reviste una importancia particular ya que su impulso y consolidación fue una de las acciones fundacionales que llevaron a la constitución del ex territorio federal de Quintana Roo en estado libre y soberano de la Federación. El mismo ha registrado la evolución de formas organizativas de tipo particular. En la misma época en que en México se instituyeron nuevas formas de acción del estado y de los actores sociales a partir de una visión neoliberal, el presidente Carlos Salinas firmó el denominado Decreto Cañero. El mismo estableció un sistema obligatorio de participación de los actores sociales en las actividades de las industrias. Ello tuvo su justificación en el hecho de que la industria azucarera representa la principal agroindustria del país y una de las principales fuentes de creación de trabajo en el medio rural.

En la región sur de Quintana Roo el ingenio (que en su primera época fue de carácter paraestatal y luego se privatizó) debió coordinar su acción con la existencia de una decena de ejidos con numerosos poseedores de tierras destinadas a la producción de caña. Los mismos se agruparon en dos organizaciones, la ULPCA, afiliada a la CNC, básicamente integrada por ejidatarios, y la Unión Nacional de Cañeros A.C., afiliada a la CNPR, destinada a dar servicio a los propietarios cañeros. Como en la región no había propiedad privada de la tierra esta última dio servicio a los cañeros medios. A su vez, la Ley Agraria permitió un activo comercio de tierras al interior de los ejidos, lo que llevó a la diversificación de la propiedad cañera con parcelas que van de las 2 a más de 50 hectáreas. Ambas organizaciones están centralizadas y no existen sociedades locales, pero tienen representación en los ejidos. En cada ejido opera una asamblea que nuclea a los cañeros del mismo. Si bien éstas son de carácter informal, las mismas operan como un foco de articulación, conciliación y decisión al nivel local, y eligen además (de manera formal) un delegado local a la organización regional. Las organizaciones regionales tienen asimismo representación en el comité de planificación del ingenio, con lo cual inciden en la política de compraventa del mismo. Por su parte, el ingenio establece un paquete tecnológico al cual se deben sumar los cañeros.

A ello se suma que la propiedad de la maquinaria pesada requerida para el cultivo de la caña es de propiedad de ejidatarios en forma individual y los productores la contratan también en forma individual, por lo cual existe un activo mercado de servicios. Es un típico caso de agronegocio, con mucho el más importante en Quintana Roo. El ingenio asegura la compra de la producción, para lo cual tiene una lista de proveedores autorizados. Los productores cultivan sus tierras con la seguridad de poder colocar su cosecha. Los insumos son proporcionados por el ingenio y su precio se le descuenta a los cañeros en el momento de entrega del producto. El ingenio, por medio de un sistema de anticipos, retenciones por entrega de insumos y pago del remanente a la recepción de la cosecha, asegura la aplicación de un paquete tecnológico.

Existe una industria detonante que articula el uso del espacio en la región, establece prácticas comunes de cultivo y asegura la venta de la materia prima a los productores. Existe asimismo una red regional de propietarios de maquinaria agrícola, que están entre los principales beneficiarios de las utilidades que arroja la cosecha. Se trata de un esquema de gobernanza basado en la integración vertical y horizontal, con elementos locales y regionales. Estas condiciones hacen que la calidad de vida en los poblados del área cañera de la Ribera del Río Hondo sea mucho mayor que la del promedio de la población rural de Quintana Roo.

Este esquema en la actualidad tiende a perderse, ya que la nueva política del ingenio ha sido la adquisición de tierras por medio de prestanombres, con lo cual el esquema de equilibrios sociales previsto en el decreto cañero tiende a convertirse en un esquema latifundista disfrazado. Ello puede poner en peligro el carácter relativamente estable de los ingresos de la población (que a su vez

provocarán cambios en los procesos de gobernanza al nivel local con efectos sobre el uso del suelo), pero ni el gobierno estatal ni el federal han actuado en forma de revertir esta tendencia.

### Chile jalapeño

Un segundo cultivo que ya había venido adquiriendo importancia en la época de constitución del estado es el chile jalapeño. Desde esa fecha hasta hace aproximadamente diez años fue el principal cultivo comercial en las áreas del sur del estado cercanas a la frontera con Campeche (donde se localiza el centro de producción mayor). Éste es un cultivo bastante exigente en la calidad del suelo y por lo general se llevaba a cabo tumbando monte alto. Con posterioridad la limitación de este tipo de áreas (y las fuertes multas que ha impuesto la PROFEPA por el cambio no autorizado de uso del suelo) hicieron que el cultivo de chile jalapeño se realizara principalmente en áreas de acahuales. Dado que es exigente en nutrientes el cultivo requiere de un ciclo de aprovechamiento y descanso del terreno. Este cultivo depende de una cadena de intermediación en manos de agentes poblanos con sede en la localidad de Xpujil, Campeche, desde donde la venden al centro del país (existe un intermediario concentrador regional en Veracruz).

La producción es poco predecible debido a que la misma se realiza en condiciones de temporal. El mercado es asimismo inestable, ya que la producción debe competir con una producción más estable en Chihuahua, Coahuila y otros estados del norte. La producción local tiene acceso al mercado nacional cuando fracasa la cosecha en los mismos. La producción se basa en la utilización de semilla local obtenida del propio cultivo, por lo cual la calidad del producto es variable. El INIFAP ha intentado introducir semilla mejorada en cultivo bajo riego por goteo, pero la práctica no ha pasado de la etapa experimental. En los últimos años la ganancia marginal que deja este cultivo bajó, por lo cual la importancia del mismo ha venido reduciéndose. En los ejidos que siguen produciendo chile jalapeño existen organizaciones de tipo informal para concentrar la producción para su venta.

La producción de chile jalapeño se realiza en verde y de cada planta se obtienen anualmente tres cortes. En la región productora se ha ensayado la producción de chile chilpotle mediante hornos para ahumar el producto. Sin embargo esta producción exige la utilización de chile rojo (fruta madura), luego de la cual la planta deja de producir. En el norte del país el ahumado se realiza con mezquite, pero en la región el proceso permitiría ensayar la utilización de leña de varias especies para ensayar diversas variaciones organolépticas.

### Piña

En los últimos veinte años surgieron asimismo nuevos tipos de cultivo comercial, algunos por iniciativa propia de los campesinos y otros impulsados por la acción promocional del gobierno, tanto estatal como federal. El esquema sistema-producto de la SAGARPA convalidó este proceso de diferenciación productiva.

Dentro de los nuevos tipos de cultivo merece citarse la producción de piña. Esta actividad está centrada en la localidad de Pedro Antonio de los Santos, municipio de Bacalar, donde gran parte de los ejidatarios se dedican a su producción, en parte porque los colonos trajeron dicha práctica. Se trata de un uso del suelo relativamente estable. La producción tiene un carácter individualizado y carece de una organización que permita concentrar la oferta. Sin embargo, en la actualidad los productores están comenzando a integrarse grupalmente en forma de acceder en forma más ordenada al mercado y están procurando unirse para obtener asesoría técnica en forma conjunta.

#### Pitahaya

La pitahaya es una especie cuya área de producción coincide en parte con la de la piña. Se trata de un cactus frugal y su mercado se está ampliando como fruta exótica, por lo cual su mercado está en aumento. Requiere de cierta infraestructura para su producción (albarradas de piedra, árboles sostén) lo que lo convierte en una alternativa de uso estable del suelo. La diferencia de precio entre la zona productora y los mercados distribuidores es del triple, por lo cual una organización de productores con acceso directo al mercado significaría una potencial mejora en la rentabilidad de un producto con atractivo como parte de acciones tempranas REDD+.

#### Papaya y sandía

Otro cultivo que ha registrado un avance es la producción de papaya. El gobierno del estado impulsó la introducción de la variedad denominada maradol, con lo cual se ha logrado cierta homogeneidad en el producto final. En este caso no se registra una concentración territorial de las actividades, y a diferencia de la piña no existe una cuenca de producción definida. Ello se debe en parte a que este cultivo requiere de importantes inversiones, tanto iniciales como para mantener la producción, entre ellas el establecimiento de un sistema de riego para obtener buenos rendimientos. Los productores dependen de la existencia de una red de intermediarios o bien acceden con medios propios a los compradores del norte del estado. En condiciones de producción comercial se trata de un cultivo muy exigente que requiere mantener el terreno limpio y utilizar un paquete intensivo de plaguicidas, por lo cual requiere alternar periódicamente los terrenos en que se produce. Además, los altos costos implican altos riesgos, por lo cual es usual observar papayales abandonados. Dado sus altos rendimientos económicos y la alta demanda en el mercado este cultivo tiene la potencialidad para desarrollar un esquema organizativo propio que haga más estable la producción y reduzca la dinámica de cambio de uso del suelo.

Una situación similar presenta la sandía, otro cultivo que ha venido ganando en importancia en la región. Al igual que la papaya presenta una distribución dispersa, pero a diferencia de aquélla los costos de establecimiento y producción son menores. Los rendimientos económicos son asimismo menores, pero también se reducen los riesgos que conlleva la alta inversión

que requiere la papaya. La sandía es producida tanto en riego como en temporal.

### Palma de coco

En las zonas cercanas a la costa es importante la producción de coco. Los viejos ranchos copreros localizados en la franja arenosa litoral (y que contaban con una estructura comercial basada en el transporte marítimo que es parte de la historia agrícola de la región) han desaparecido desde hace aproximadamente treinta años, pero la producción de coco para agua tiene gran demanda debido al crecimiento de la actividad turística. La misma se concentra en unas pocas localidades al norte de Chetumal (notoriamente el ejido Luis Echeverría), pero los cocales se han venido asimismo extendiendo hacia el interior. Existen intermediarios que compran la producción, estando el productor encargado del transportar el producto hasta el punto de venta, pero los productores de coco no están organizados para acceder al mercado en forma colectiva. La venta al menudeo en forma directa al consumidor (en plazas y carreteras) es una práctica común en la zona sur del estado.

Los cocales requieren de una limpieza permanente pero presentan una alta estabilidad en el uso del suelo. La cosecha se da durante gran parte del año, el fruto tiene una demanda continua y los precios son estables. Estas condiciones, sumadas al hecho de que este cultivo podría integrarse como parte de un sistema de producción agroforestal o silvopastoril, lo hacen muy atractivo en términos de acciones tempranas REDD+.

### Maíz elotero

La producción comercial de maíz como elote ha sido otra alternativa en crecimiento. El mismo tiene demanda en la zona turística de Quintana Roo y en Mérida y la misma está en crecimiento. La producción se inició hace más de quince años en Morcoy y San Pedro Peralta (dos ejidos productores tradicionales de chile jalapeño que buscaban una nueva alternativa), pero con un mercado cerrado por coyotes de Alfredo V. Bonfil en las cercanías de Cancún. Se trata de un esquema de gobernanza basado en las afinidades locales, ya que estos coyotes son del mismo origen que los productores, a los cuales abren la puerta en detrimento de productores de otro origen.

### Maíz mecanizado, sorgo y soya

La situación cambió drásticamente con el establecimiento de un campo menonita en la localidad de Salamanca, cercana a Bacalar. Los colonos menonitas extendieron rápidamente el cultivo mecanizado de maíz en eras y el carácter estable de su producción les permite alcanzar los mercados mencionados superando la intermediación tradicional. Los rendimientos comparados de maíz son de 4 a 5 ton/ha en los campos menonitas frente a 400/500 Kg en la milpa tradicional. Los menonitas tienen un esquema de gobernanza mixto, en el cual la producción primaria está fuertemente ligada a la parcela y la estructura familiar, pero alrededor de la misma existe una estructura de servicios diferenciada y se asocian de manera informal para ofrecer un frente comercial unificado. Estas estructuras, como se dijo, son de

carácter informal y uno de los principales elementos que asegura su funcionamiento es el respeto a los líderes religiosos, que cuidan que se mantengan los valores grupales.

En los últimos años en cuatro localidades ubicadas en la Vía Corta a Mérida con una presencia importante de ganaderos (con centro en Emiliano Zapata donde se encuentra el máximo número de productores) se ha desarrollado el cultivo de sorgo granífero. El mismo ha sido impulsado por la FUNDAR y el Centro para el Desarrollo de Empresas Rurales (CEDER). La producción tiene un mercado estable y se vende a dos intermediarios que a su vez la venden a granjas avícolas. Además existe un tercer comprador de Mérida que tiene una granja propia y busca relaciones directas con los productores.

Los productos secundarios son vendidos localmente o aprovechados como complemento alimenticio para el ganado y como fertilizante. Las dos ONGs asesoras han aportado un paquete tecnológico dependiente de las transnacionales agroindustriales, ya que se utiliza semilla Monsanto. Como la aplicación integral del paquete exige una inversión relativamente elevada la mayoría de los campesinos lo aplican en forma parcial, lo que reduce considerablemente los rendimientos previstos, y algunos campesinos directamente no aplican el mismo. Debido a los problemas derivados del carácter embrionario de la organización distribuidora del crédito con centro en Emiliano Zapata (personalismo en la conducción, falta de retorno y débil control social) no se ha desarrollado un esquema estable de financiamiento y la entrega del crédito en efectivo para la compra de insumos fue en parte desviada, por lo cual el principal grupo de productores cayó en cartera vencida. Al mismo tiempo otra organización (Sorgueros del Valle S.P.R.), con una forma de operación más proactiva, está buscando nuevos mercados y buscando alternativas para el desarrollo de la agricultura por contrato.

El mercado es estable, pero no se cuenta en este caso con el tipo de integración vertical existente en el sistema cañero, que obliga a aplicar el paquete tecnológico. Tampoco se ha desarrollado un sistema de producción alternativo que reduzca la dependencia sin reducir drásticamente la producción. La presencia de un comprador agroindustrial abre la puerta para este tipo de integración, pero se requiere de un fuerte fortalecimiento organizativo, enfatizando los aspectos de confiabilidad, y el replanteamiento de las formas de financiamiento.

### Zacate palapero

Un caso especial es la evolución que ha registrado en los últimos quince años la recolección de zacate rojo o palapero (*Imperata cilindrica*). Este zacate es una gramínea fuertemente invasora de origen asiático, considerado tradicionalmente como una maleza agresiva de muy difícil combate y con fuerte presencia en el sur de Quintana Roo.

Este zacate ha venido reemplazando en forma paulatina pero constante el techado tradicional de palapas con pencas de guano por el techado con esta especie, que tiene gran durabilidad y ofrece una terminación más delicada. Su

demanda es muy grande en la zona turística del norte del estado, por lo cual la especie pasó de ser una maleza altamente dañina a representar una alternativa productiva. La misma se da en forma natural y en grandes superficies en terrenos abandonados o semi abandonados, principalmente potreros, lo cual ha permitido la producción a partir de poblaciones naturales. El corte de zacate rojo se ha extendido como una práctica individual en la que participan ejidatarios y no ejidatarios, que permite complementar los ingresos familiares. En la región sur del estado se ha desarrollado una red de intermediarios que compran los manojos de zacate (denominados “rollos”) a los recolectores, lo procesan y lo revenden en el mercado turístico. Cada recolector puede entregar los rollos al intermediario o bien acopiar los mismos en su casa, y cuando se alcanza un volumen considerable el intermediario lo recoge a domicilio. La demanda es tan grande que ha comenzado a amenazar la sustentabilidad de las poblaciones silvestres.

En la actualidad, con el apoyo de la FUNDAR se está intentando realizar su cultivo comercial con el fin de obtener una producción más estable y con mayores rendimientos y asegurar un abastecimiento fluido. FUNDAR ha desarrollado un paquete tecnológico, instalado parcelas demostrativas y otorga crédito para el establecimiento o mantenimiento de la plantación. El cultivo representa una alternativa importante para aprovechar terrenos abandonados con poco costo. En el extremo sur del estado se está buscando asimismo impulsar el reemplazo de potreros en laderas y reducir los efectos erosivos del pisoteo del ganado. El cultivo está todavía en una etapa inicial y la mayor parte de la producción sigue proviniendo de la recolección, pero representa una iniciativa creativa para transformar una plaga natural en una fuente de ingresos. La ONG ha impulsado asimismo la formación de una organización especializada (la Asociación Frontera Sur) que integra campesinos de ocho ejidos donde se produce esta planta y podría generar un elemento importante de gobernanza al nivel regional con efectos de acciones tempranas REDD+.

### Hortalizas

Por último, se debe mencionar una iniciativa muy ambiciosa que se inició en el año 2001 en la Zona Maya de Quintana Roo y que en su momento fue el proyecto agrícola estrella del gobierno del estado. El proyecto se inició en 2001 con tres principios básicos: introducir en Quintana Roo las prácticas de cultivo en ambiente controlado como parte central de la producción agrícola, lanzar una producción de alta calidad con capacidad de competir en mercados nacionales e internacionales y establecer un sistema que permitiera integrar la producción a gran escala con la producción local de carácter social en la zona maya, la más deprimida del estado. En función de ello se estableció una empresa paraestatal denominada Hidroponía Maya en la localidad de Felipe Carrillo Puerto, con un invernadero de gran tamaño: 40 hectáreas divididas en ocho módulos de 5 hectáreas cada uno, dos invernaderos para plántula automatizados de 8,000 m<sup>2</sup> cada uno, dos naves de empaque, dos módulos de servicio, un semillero y oficinas administrativas. El proyecto fue encargado a una firma holandesa que realizó el diseño completo del mismo. Se trató de un

proyecto con tecnología de punta, pero con algunos componentes innecesarios para el clima de la región (p. e. calderas para calentar el agua de riego) o bien que representaban una infraestructura lujosa para las condiciones locales (como pasillos de concreto, rieles y mesadas de acero inoxidable) por lo cual se incurrió en un costo inicial (55 millones de dólares) de difícil amortización.

En forma paralela se estableció una red de invernaderos sociales con naves de poco más de un cuarto de hectárea, localizados en los municipios de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos. Para la administración de los invernaderos se constituyó, en cada uno, una sociedad de producción rural (SPR). Este proyecto inició a escala piloto con la operación de diez invernaderos sociales, pero su número fue incrementándose hasta alcanzar los ciento veinte, de los cuales funcionan 60. Hidroponía Maya ofrecía a los mismos los paquetes tecnológicos, un servicio de extensión, una central de insumos y sus servicios de control de calidad, un sistema industrializado de empaquetado, cuartos fríos, canales de comercialización y cartera de clientes. Estos servicios fueron formalizados por medio de la firma de convenios de colaboración de asesoría, financiamiento y comercialización entre el gobierno de Quintana Roo (a través de Hidroponía Maya) y cada SPR. Se trataba pues de una empresa “madre” paraestatal con una serie de empresas sociales satélites ligadas a la primera por medio de un sistema de integración vertical.

La empresa se especializó en la producción de pepino “inglés” y chile habanero, y con posterioridad incorporó pimienta morrón y tomate saladet. La incorporación de chile habanero fue muy importante, debido a que su producción se realizaba hasta poco tiempo antes en la forma de cultivo a pequeña escala. Se realizó toda una acción de cabildeo para evitar que el chile habanero obtuviera denominación de origen como producto de Yucatán (lo que excluía a Quintana Roo), acordándose que la misma debía considerarse como producto de la Península de Yucatán, lo cual se logró en 2009. Ello fue un logro bien merecido, ya que la principal producción al nivel internacional era la de Hidroponía Maya y los invernaderos satélites. La empresa tuvo especial cuidado en cuidar y mejorar la calidad del producto, por lo que en 2008 obtuvo el premio México Calidad Premium por parte de la SAGARPA. En 2008, 2009 y 2010 la producción se colocó en Estados Unidos, Canadá y catorce estados de la República Mexicana.

Los invernaderos sociales siguieron las mismas líneas de producción de la empresa. Estos invernaderos llegaron a producir entre 30 y 35 toneladas de chile habanero por ciclo agrícola y otorgaban empleo directo a entre 10 y 15 campesinos, que aumentaban a 25 en época de recolección, lo cual significó la creación de aproximadamente 1,500 empleos. El inicio de su operación tuvo altibajos, ya que se trataba de una innovación drástica -tanto agronómica como organizativa- frente a las prácticas tradicionales a cielo abierto. La tendencia a la aplicación parcial de los paquetes tecnológicos, el exceso deliberativo, la pasividad interna y la falta de una estructura de conducción firme que obligara a vigilar y aplicar los plaguicidas en el momento y forma adecuados ha sido una tendencia bastante usual. Al igual que en el caso del ingenio, los apoyos

otorgados por Hidroponia Maya fueron cargados como costos de producción y descontados del precio final del producto como forma de control de la aplicación del paquete tecnológico. Ello provocó el rechazo de algunos invernaderos que pretendieron tomar el proceso por su cuenta, con la consecuencia de no lograr la calidad o los volúmenes requeridos para la comercialización. En un proceso paulatino y de promoción y extensión permanente los invernaderos sociales se fueron depurando y los que superaron dichas debilidades de gestión y operaron con éxito fueron incorporando la tecnología indicada, llegando a obtener en forma sostenida rendimientos seis veces mayores que los obtenidos en cultivos a cielo abierto. Los invernaderos más redituables llegaron a producir media tonelada de chile habanero (en 3,600 m<sup>2</sup>) con un ingreso de 1.2 millones de pesos. Los invernaderos sociales lograron exportar sus productos a Estados Unidos, Canadá y Europa, apalancados por el sistema comercial de Hidroponia Maya que les permitió sortear las prácticas de coyotaje tradicionales en la región.

La empresa sin embargo arrastró una serie de pasivos que por último llevaron a su quiebra, entre los que se citan el costo excesivo de la inversión inicial (cuatro veces mayor que las cifras usuales en México) y de su mantenimiento, una planta laboral también excesiva (llegó a contar con 1,200 trabajadores y cuando se liquidó a gran parte del personal ello significó grandes costos), el hecho de que el terreno es rentado al ejido, la existencia de un sindicato "duro" (se reclamaba que se contratara a peones menonitas aduciendo que eran más trabajadores que el promedio), pero sobre todo los cambios politizados de la administración, en el cual el carácter proactivo de la etapa exitosa inicial fue sucedido por una etapa de debilidades gerenciales que llevó a la reducción de ingresos cuando se tenía un fuerte pasivo a cubrir. Por último la empresa quebró y sus instalaciones se ofrecieron en renta a particulares.

La quiebra de la empresa arrastró a los invernaderos sociales, que no contaban ni con la capacidad comercial, ni con la infraestructura física ni con la estructura de financiamiento necesarias para retomar por su cuenta los contratos con que se veían beneficiados en el esquema anterior. La producción ha vuelto a ser vendida a coyotes locales, que pagan por ésta los mismos precios que a la producción casi sin insumos de traspatio (usualmente menos del 50% de su valor en el mercado consumidor regional) para revenderla a mercados de la zona turística del estado. En varios casos los precios del coyote están por debajo de los costos de producción. Ello ha puesto en riesgo todo el esquema de operación de los invernaderos sociales y los empleos que el mismo había generado. En la actualidad las SPR que han logrado reaccionar frente a este nuevo entorno se han especializado en la producción de chile habanero, abandonando totalmente la de tomate saladet.

Si bien la gestión por parte de las SPR encargadas de los invernaderos sociales se había venido fortaleciendo, éstas no cuentan con el perfil de directivos, la inteligencia de mercado, la información, los contactos y los requerimientos financieros para poder acceder a este tipo de prácticas comerciales. Se había generado un esquema de gobernanza compartida entre

la empresa y las SPR. Éstas surgieron bajo el paraguas de la primera y es muy difícil que logren un esquema de integración horizontal para operar por su cuenta en condiciones similares a las anteriores, lo cual implicaría desarrollar un nuevo esquema de gobernanza con una conducción especializada a un nivel superior al de cada SPR individual.

El proyecto indica una vía para la superación de las limitaciones de la producción tradicional por medio de esquemas de integración, pero asimismo muestra que el mismo debe ser realizado con una alta capacidad de gestión por parte de la empresa “madre”, dimensionando el volumen de la inversión y evitando su operación en forma burocrática que pueda convertirlo en un elefante blanco.

De todas maneras, el proyecto fue detonante para la extensión de las prácticas de agricultura protegida en el estado. Ha sido además un elemento importante para motivar la participación femenina. Ello se ha dado tanto en la forma de invernaderos como de mallas sombra, casas sombra, techos sombra y túneles. En la zona norte del estado estas últimas alternativas son las principales y varios productores se dedican a la producción de plantas de ornato para el mercado turístico. Éstos se presentan en poblados localizados en la carretera Cancún—Mérida que se han especializado en dicha producción. En otras localidades los invernaderos son utilizados para la producción de hortalizas. En términos organizativos no se han desarrollado prácticas asociativas, la producción se realiza en forma dispersa, los productores compiten entre sí con los mismos productos y no se accede en forma fluida a un punto de venta urbano. Al igual que en la mayoría del sector rural del estado, el problema principal es la debilidad interna de gestión y la falta de apoyos organizativos y comerciales insertos dentro de un proceso promocional sistemático. Varios invernaderos han sido adquiridos a crédito y han caído en cartera vencida. La situación ilustra claramente que el irse por la innovación tecnológica sin impulsar sistemáticamente la innovación en las prácticas de gestión y comerciales es una receta ya probada para el fracaso y el endeudamiento rural.

#### Aspectos territoriales, promocionales y de extensión

En cuando a la distribución territorial, es de hacer notar que la mayor parte del desarrollo agrícola (con las excepciones ya mencionadas) se ha concentrado en el municipio de José María Morelos, creado en la fecha de constitución de Quintana Roo como estado. Ello se debe a tres razones: se trata de un municipio poblado en su mayor parte por colonos, muchos de origen yucateco con una tradición más agrícola que ganadera. Las dotaciones de tierra que recibieron éstos son en general pequeñas y las áreas forestales tienen en gran parte un carácter residual. Por otra parte, se trata del área donde se concentran los mejores suelos agrícolas del estado. Y por último, ha habido una participación sostenida del municipio por impulsar el establecimiento de puntos de venta, como ha sido la creación del denominado mercado inteligente.

Una fuerte carencia en el proceso de desarrollo rural en el estado (también en este caso con las excepciones ya mencionadas) es la falta generalizada de una acción sistemática de extensión y acompañamiento. Esta carencia no es privativa de Quintana Roo, sino que es un déficit histórico en todo el país. A diferencia de lo que sucede en el sector forestal, donde los apoyos públicos están estructuralmente ligados a la presencia de un asesor técnico, en el sector agropecuario los apoyos van directamente al productor pero los servicios técnicos o veterinarios dependen de su voluntad por pagarlos. No hay una estructura sistemática de promoción y asistencia que dé conducción a la política pública. Ello explica en gran parte el proceso de ocupación y abandono que caracteriza las prácticas agrícolas en el estado.

### ***La agricultura de subsistencia***

A pesar del desarrollo relativo que ha venido registrando la agricultura comercial en los últimos veinte años, la milpa de autosubsistencia sigue siendo con mucho la actividad agrícola principal de la mayoría de la población rural. De una superficie total sembrada de 115,541 hectáreas para el año 2011, 68,609 hectáreas correspondieron al cultivo de maíz con espeque. En el año 2012 la superficie sembrada se redujo considerablemente debido a que el huracán Ernesto afectó 15 mil hectáreas con lo cual la producción, prevista en 75,000 toneladas, se redujo a 49,000.

En el año 2013 dicha superficie aumentó a 76 mil hectáreas, con una producción de 73,000 toneladas, la máxima en Quintana Roo en los últimos años. Si bien estos datos indicarían una producción de 900 kilos por hectárea, en realidad la producción es menor, del orden de los 500 kilos por hectárea.

Ello contrasta con las 4,000 hectáreas de maíz mecanizado y las 500 ha para el cultivo de maíz para elote, con rendimientos del orden de 5 a 6 toneladas por hectárea, lo cual ya ha sido discutido en el acápite referente a agricultura comercial.

Los bajos rendimientos del maíz tradicional con espeque hacen muy difícil que este tipo de producción pueda competir en el mercado. En la actualidad el precio del maíz es del orden de 3,400 \$/Ton, habiéndose registrado una baja del mismo en los últimos meses. La producción tradicional de maíz ha tenido históricamente una fuerte competencia en el mercado debido por una parte a la elevada producción de los estados del Noroeste, en especial Sinaloa, y por la otra a la importación de maíz procedente de los Estados Unidos. A ello se han sumado últimamente importaciones de Sudamérica y África que contribuyeron a abaratar el precio.

Sin embargo, la diferencia entre ambas formas de cultivo no debe analizarse solamente a partir del precio del maíz en el mercado sino tomando en cuenta que el maíz es parte de la dieta cotidiana de la gran mayoría de la población rural, que la produce para su propio consumo y vende el excedente a compradores en su mayor parte locales. La producción de maíz de autosubsistencia sigue siendo llevada a cabo casi por la totalidad de la

población rural, aún por los sectores con un mayor poder adquisitivo. Los sectores de más altos ingresos y con producción comercial en ocasiones realizan la producción de maíz contratando trabajadores.

Un aspecto no comercial muy importante de la agricultura de subsistencia es que la misma es prácticamente la única actividad productiva relacionada con la tierra por parte de campesinos sin derechos ejidales. En la mayoría de los ejidos se han desarrollado diversas formas para permitir a los mismos realizar la siembra de maíz y otros cultivos de la milpa. Los tipos de arreglos al respecto varían fuertemente según el caso. En el ejido Los Divorciados cada ejidatario otorga permiso a campesinos sin derechos ejidales (usualmente parientes o amigos cercanos) para usufructuar parte de su parcela y el ejidatario “representa” sus intereses ante la asamblea, lo que da origen a un tipo de gobernanza articulada muy particular. En otros ejidos, como Tres Garantías, el ejido autoriza a los campesinos sin derechos ejidales (denominados “repobladores”) a usufructuar parte de las tierras de uso común del ejido. El grado de control territorial varía mucho según el ejido.

La gran mayoría de los ejidos de Quintana Roo está parcelado bajo la forma de “trabajaderos”, que es la denominación que se da en la región a las parcelas económicas o de hecho. Dicho parcelamiento es interno. El mismo no está reconocido por el RAN pero sí por la asamblea, la cual en la mayoría de los casos ejerce autoridad acerca de la localización de los mismos con el fin de evitar invasiones. El ciclo de la milpa, que incluye una rotación a largo plazo con barbecho forestal, se realiza dentro de la parcela de cada ejidatario, y esto acota considerablemente la dinámica de cambio de uso del suelo, ya que los desmontes para milpa se realizan de una forma territorialmente definida. La vieja práctica maya de ocupar tierras de uso común de acuerdo con los criterios individuales de cada ejidatario está en vías de desaparición, y sólo se mantiene en algunos ejidos de gran tamaño, poca población y sin áreas bien definidas donde se concentren las actividades agrícolas.

La producción de maíz está sujeta a altos riesgos debidos por una parte a la impredecibilidad del cultivo, dependiente de las condiciones y variaciones climatológicas y por la otra a la falta sistemática de capital monetario por parte del campesino, por lo cual la producción está directamente relacionada con el aporte de trabajo personal que realiza el milpero.

El grado de diversidad de la milpa de autosubsistencia varía mucho de acuerdo con la zona y el origen de los campesinos. La milpa maya está caracterizada por una alta diversidad agrícola, con miras a alcanzar la seguridad alimentaria. La misma se realiza en ejidos tradicionales y por lo general cuando existen limitaciones monetarias y para el acceso a la tierra y los terrenos laborables se encuentra cerca del poblado (este tipo de milpa exige un trabajo metódico y temporalmente integrado).

Los campesinos de origen inmigratorio (salvo los procedentes de Yucatán, que comparten la misma tradición agrícola) por lo general establecen milpas menos diversificadas y con una mayor parte de la producción destinada a la venta. La

asociación tradicional entre maíz y frijol trepador está siendo paulatinamente reemplazada por frijol de mata, que presenta un mayor atractivo comercial. Obviamente queda excluida la producción comercial de maíz, que tiene una dinámica territorial, productiva y económica muy diferente.

Más de las dos terceras partes de la producción de maíz en cultivos de milpa se realiza con el apoyo de PROCAMPO (hoy PROAGRO). A pesar de que PROAGRO ha introducido nuevas formas (nuevos cultivos, visión de capitalización) la gran mayoría de los apoyos que ofrece este programa se destinan al cultivo tradicional de maíz. Este subsidio sigue siendo una forma de paliar el hecho de que este tipo de producción no es rentable comercialmente.

Un efecto negativo de este tipo de subsidio es que ha llevado a la simplificación agroecológica de la milpa, reduciendo la diversidad tradicional y realizando el cultivo con menos dedicación que la que exige la milpa diversificada. En su primera etapa el PROCAMPO canalizaba apoyos sin verificaciones y la mayoría de los campesinos sembraba simplemente para obtener el subsidio independientemente del rendimiento. En la actualidad existen mayores controles, pero persiste la tendencia a realizar este cultivo en forma más extensiva y simplificada que en la milpa maya tradicional.

La impredecibilidad y bajos rendimientos de la agricultura de subsistencia tiene dos efectos: por un lado la migración de la población (usualmente la más joven) por falta de perspectivas. En el caso de la Zona Maya la mayor parte de la migración se da hacia la zona turística del norte del estado (de hecho la misma registra la mayor concentración de mayahablantes en el estado, más que la propia Zona Maya), mientras que en el caso del sur del estado la migración se da hacia los Estados Unidos. En el caso de la migración hacia la zona turística se ha desarrollado un tipo de contrato en el cual se contrata al personal por quince días y regresa por cuatro a la comunidad, razón por la cual no existe una separación permanente con la misma. Un segundo efecto es el envejecimiento de la población rural y el hecho de que esta sangría le resta al ejido la población con más iniciativa.

Un efecto colateral de la agricultura de subsistencia es el ciclo desmonte-cultivo-abandono-regeneración forestal característico de la milpa. El resultado es que los terrenos cultivados se abandonan periódicamente y son ocupados por vegetación forestal secundaria, lo cual da origen a una gran superficie de acahuals. Éstos están localizados dentro de las parcelas de hecho y representan un recurso natural actualmente no aprovechado, o no aprovechado en condiciones legales. Los acahuals podrían representar un importante complemento para la economía campesina, pero factores legales y organizativos han impedido hasta el momento organizar su aprovechamiento de manera predecible.

En los últimos años se han extendido formas de producción complementarias a pequeña escala, como son por ejemplo la formación de grupos de mujeres para la producción de hortalizas. Programas como PROMETE impulsan en

este aspecto la participación femenina en proyectos a pequeña escala que no requieren de la propiedad de la tierra.

La agricultura de subsistencia, por su carácter individual y por su poca relación con el mercado, no genera formas internas de gobernanza, al menos en lo referente a la producción. Existe una gobernanza comunitaria en lo referente al respeto de los derechos individuales referentes a la parcela por el resto de los ejidatarios, pero de ello no surge ninguna organización productiva.

La producción simultánea de productos de subsistencia y comerciales sería una vía para introducir elementos asociativos que permitan cambiar esta situación, así como la organización en forma grupal del manejo de acahuales o la gestión en la misma forma de pagos por servicios ambientales.

Varios grupos relacionados con ONGs trabajan en la región en aspectos de seguridad alimentaria por medio de la estabilización de la milpa, la incorporación de abonos verdes y diversas asociaciones de cultivos. Esta línea de acción es una vía para estabilizar el uso del suelo. Tiene la limitación de que permite obtener estabilidad y mayores ingresos en productos, pero no es un paliativo para las necesidades de ingresos monetarios del campesino. Para que la misma tenga éxito deberá incorporar productos con viabilidad comercial que permitan equilibrar los ingresos en especie con los monetarios.

La agricultura de subsistencia representa un caso especialmente difícil de gestión individual, que no lleva al surgimiento de formas de gobernanza asociativa. La dispersión de este sector y su alta influencia en la dinámica de cambio de uso del suelo hace necesario desarrollar un modelo de intervención que considere estas características. En este aspecto se cuenta con la ventaja de que la vieja práctica maya de buscar tierras en el monte para hacer milpa ha venido perdiéndose. La existencia de un parcelamiento económico o de hecho en la gran mayoría de los ejidos implica que la milpa se realice dentro de los límites de la parcela sobre la cual ejerce posesión el productor.

El ordenamiento a nivel de la parcela (lo que en Centroamérica se denomina ordenamiento de finca) puede ser una vía de entrada e interlocución para encarar este problema. El rescate de las prácticas promocionales al nivel de grupos campesinos (metodología “de campesino a campesino”) desarrollada en años anteriores en Calakmul, Campeche, abre una vía operativa al respecto.

### ***Desarrollo y gobernanza en el sector forestal***

La tenencia de las tierras forestales en Quintana Roo está fuertemente polarizada en cuatro situaciones que representan a su vez dos dicotomías:

- a) las tierras forestales localizadas dentro y fuera de las áreas forestales permanentes, y
- b) la distribución territorial de las áreas forestales.

El surgimiento y aplicación del concepto de área forestal permanente marcó un parteaguas en la situación forestal de Quintana Roo. Esta práctica se extendió fuera del área del Plan Piloto Forestal que introdujo el mismo. Sin embargo el área forestal permanente en casi todos los casos representa solamente una fracción de los terrenos forestales al nivel predial.

Al nivel territorial, dentro de las áreas forestales permanentes la frontera forestal está relativamente estabilizada y en la mayoría de los casos no se han verificado cambios importantes de uso del suelo que afecten grandes superficies de las mismas, si bien se registran cambios menores. Las áreas forestales permanentes tienen el carácter de tierras de uso común administradas en forma común.

El resto de los terrenos forestales al nivel predial no es considerado por los ejidatarios como área forestal sino como una reserva territorial para la asignación de nuevas parcelas y el aumento de la superficie agropecuaria. En general los ejidos consideran a estos terrenos forestales como parte del área agropecuaria. La mayor parte de los mismos está parcelada o es considerada sujeta a parcelamiento. Muchos ejidos han sido dotados en fechas relativamente recientes y se les entregaron tierras forestales. El parcelamiento precedió a la delimitación de las áreas forestales y no se basó en una lógica de planeación territorial. No existe, como es el caso en el norte del país, el concepto de que los terrenos agrícolas son de carácter individual y los forestales de uso común pero dentro de un ordenamiento comunitario al nivel del paisaje, sino que los usos del suelo se mezclan al interior de la parcela.

Esto introduce la primera dicotomía: por un lado las áreas forestales permanentes con una superficie relativamente estabilizada y por la otra numerosos terrenos forestales fragmentados y dispersos sujetos a una fuerte dinámica de cambio de uso del suelo. La superficie sumada de las áreas forestales permanentes es del orden de las 600,000 hectáreas, pero la mayor parte de la superficie forestal del estado se encuentra en la segunda situación, ya que los terrenos forestales fuera de las áreas forestales permanentes abarcan tres millones y medio de hectáreas.

Ello permite reconocer dentro del sector forestal dos grandes subsectores: el formal y el informal.

El formal está integrado por aquellos predios que tienen destinada un área al uso forestal y realizan el aprovechamiento por medio de programas de manejo y autorizaciones de aprovechamiento emitidas por la SEMARNAT. Este sector incluye predios que en los que han finalizado las autorizaciones pero que mantienen un área forestal en estado latente, en los cuales se podría retomar el aprovechamiento legal simplemente formulando nuevos programas de manejo y solicitando las autorizaciones correspondientes.

El informal está integrado por aquellos predios que no tienen destinada un área al uso forestal permanente ni programa de manejo pero realizan aprovechamientos, así como aquellos predios que aun contando con un área forestal permanente y programa de manejo autorizado realizan

aprovechamientos fuera de la misma. Este sector incluye tanto aprovechamientos para uso doméstico, que por ley no requieren de un programa de manejo ni autorización por parte de SEMARNAT, como aprovechamientos comerciales ilegales. Se estima que al menos un 30% de la producción forestal proviene de este tipo del aprovechamiento ilegal. A ello se suma el desmonte ilegal de estos terrenos forestales dispersos, ya sea porque se encuentran parcelados y el poseedor los destina al uso agropecuario o bien porque son utilizados como reserva territorial para el otorgamiento de nuevas parcelas.

El sector formal está integrado a su vez por un número reducido de predios con grandes superficies forestales y un número mucho mayor de predios con superficies forestales de tamaño relativamente pequeño. Debe tomarse en cuenta que en las condiciones de la región una superficie forestal de 5,000 hectáreas se considera relativamente “pequeña”, ya que en la mayoría de los casos es la superficie mínima en que un aprovechamiento forestal se hace rentable para un ejido. La rentabilidad o no del aprovechamiento depende en gran parte del número de propietarios entre los cuales deberán repartirse las utilidades generadas por el mismo, por lo cual en el caso de predios privados dicha superficie es menor.

Esta situación introduce la segunda dicotomía: la concentración de la mayor parte de la superficie de las áreas forestales permanentes en un número reducido de ejidos forestales de gran extensión territorial dotados en la época cardenista, mientras que el resto de las áreas forestales permanentes se distribuye en numerosos ejidos de pequeño tamaño dotados en la época de la colonización. Dieciséis ejidos con áreas forestales de más de 10,000 hectáreas concentran el 61% de la superficie forestal territorialmente definida del estado, mientras que el resto se reparte entre 91 ejidos con áreas forestales permanentes menores. A ello se suman los ejidos que no han delimitado áreas forestales permanentes (pero que cuentan con áreas forestales residuales) y los predios particulares, que representan una caja negra en términos de tenencia forestal de la tierra y uso del suelo.

Al nivel territorial la superficie forestal en el área de acciones tempranas REDD+ se concentra en tres macizos forestales principales:

- 1) El macizo forestal localizado en el extremo sur del estado (municipio de Othón P. Blanco)
- 2) El macizo forestal localizado en el centro del estado (municipios de Bacalar y Felipe Carrillo Puerto) y
- 3) El macizo forestal localizado en el municipio de José María Morelos.

En el primero la propiedad forestal está en manos de cuatro ejidos con grandes masas forestales (Caoba, Tres Garantías, Botes y Guadalajara), a lo que se suman algunas masas forestales menores o aisladas.

En el segundo la propiedad forestal está en manos de ejidos y en mucho menor proporción en predios particulares. Los principales ejidos son

Chacchoben, Noh Bec, Petcacab, Santa María Poniente, Yoactún, Laguna Kaná, Naranjal Poniente, Dzulá, Xyatil, Xhazil, Felipe Carrillo Puerto, Tres Reyes y Xmaben, a los que se suman varios ejidos con superficies forestales más pequeñas.

En el caso de José María Morelos se trata de terrenos nacionales que fueron declarados la Reserva de la Biosfera Kala'an K'aax para propender a su protección. En el resto de los ejidos la superficie forestal se ha pulverizado en numerosos predios con escasas extensiones forestales compactas,

A los macizos anteriores se suman numerosas áreas forestales de menor tamaño, que en algunos casos representan masas forestales aisladas y en otros son colindantes con las de predios vecinos. Un caso especial es el de los ejidos colindantes con la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an y el área de protección de Uaymil. En estos casos las masas forestales tienen una distribución relativamente continua en el borde occidental de estas reservas y obran como un área de amortiguamiento de las mismas (El Cafetal, área de predios particulares, Xhazil, Felipe Carrillo Puerto y Tres Reyes).

Dentro de esta situación espacial de por sí compleja se reconocen dos situaciones generales en términos de gestión territorial: la gestión de las áreas forestales permanentes y la del resto del territorio ejidal. Las áreas forestales permanentes constituyen un caso prácticamente único en el cual tierras legalmente definidas como de uso común son administradas en forma también común. El resto de la superficie ejidal está integrado por tierras legalmente consideradas de uso común (ya que la proporción de tierras legalmente parceladas en el estado es ínfima y en su mayor parte comprende ejidos que han sido sujetos de un proceso de urbanización) pero que en la práctica son administradas como tierras de propiedad individual.

La gestión de las áreas forestales permanentes se realiza prácticamente en la totalidad de los casos a través de las estructuras de gobierno del ejido. No han surgido formas de gestión especializadas para el sector forestal. No existe una división entre propietarios/beneficiarios y administradores. La mayor parte de los propietarios de las tierras forestales de uso común no participan en su gestión pero inciden en la toma de decisiones sobre la misma. Estos propietarios tienen el carácter de rentistas pero no de trabajadores. Un ejemplo: en el ejido Tres Garantías las operaciones de monte están a cargo de 22 personas, de las cuales solamente dos (el jefe de monte y su capitán) son ejidatarios. El ejido se reserva los puestos de conducción pero resto está ocupado por trabajadores sin derechos ejidales.

Esta exclusión en términos laborales y de gestión introduce una dinámica dominada por los intereses del rentismo a corto plazo. Las decisiones se toman básicamente centradas en el reparto de la totalidad de las utilidades brutas originadas por el negocio forestal, sin generar ahorros o con muy escasas posibilidades de generarlo. Hay una derrama comunitaria pero, como dice el refrán popular, cuando la lluvia se dispersa no moja la tierra.

A ello se suma que salvo en cuatro casos (Noh Bec, Petcacab, Caoba y Tres Garantías) el sector forestal tiene un carácter secundario en la economía ejidal. En ejidos pequeños la derrama que genera el sector forestal es ínfima. En Los Divorciados es del orden de \$ 200 a \$ 300 por ejidatario y por año. Existe una cierta derrama por puestos de trabajo eventuales en el monte que complementa la anterior, pero en este tipo de ejidos la misma también es muy pequeña. Aún en ejidos forestalmente importantes, como es el caso de Tres Garantías, la derrama originada por el reparto de utilidades del sector primario no supera los \$ 12,000 por año y por ejidatario.

La falta de capacidad de ahorro interno genera una situación de dependencia con respecto a anticipos entregados por el comprador para amarrar el negocio. La compra de madera se realiza usualmente en la forma de contratos por la totalidad del volumen autorizado para una anualidad por parte de un solo comprador, que entrega un anticipo al ejido para financiar las actividades de extracción. El comprador pone la maquinaria y el ejido los trabajos manuales. Éste es el proceso más generalizado entre los ejidos pequeños. En los principales ejidos forestales la organización es más compleja, en las cuales el volumen se vende a varios compradores y en el ejido existen diversas formas internas de tercerización, pero en ningún caso se ha superado la dependencia respecto de los anticipos del comprador.

Fuera de las áreas forestales permanentes la gestión territorial se realiza al interior de la parcela en forma individual. El ejido tiene incidencia sobre la toma de decisiones de carácter agrario (delimitación de las parcelas, solución de conflictos por la tenencia de la tierra, etc.) pero las decisiones sobre el uso del suelo quedan enteramente en manos del ejidatario. En el caso de terrenos forestales ubicados dentro de las parcelas su aprovechamiento introduce una situación de ilegalidad estructural. En algunos casos, como el ejido Guadalajara, se ha buscado solucionar este problema asignando formalmente a los poseedores de parcelas con terrenos forestales el usufructo de los mismos.

La sanción de la Ley Agraria y de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable ha tenido efectos especiales en el caso del sector forestal.

La Ley Agraria abrió la puerta para la división del ejido en grupos. Este fenómeno no está generalizado pero sí abarca la mayoría de los grandes ejidos forestales. El proceso surgió en parte por desconfianza en las formas comunitarias de gestión y en parte como forma de afianzar intereses particulares. El mismo tuvo tres pasos. En un primer momento se formaron grupos internos, cada uno de los cuales tomó en sus manos el aprovechamiento de una fracción del volumen autorizado proporcional al número de integrantes del grupo. Cada grupo se ocupó de la organización de las tareas de monte y la extracción. En un segundo paso los volúmenes autorizados para el aprovechamiento forestal fueron divididos en forma individual entre los ejidatarios, y cada quien dispuso de su parte proporcional de manera individual. El tercer paso fue la compra individual de los volúmenes asignados a los ejidatarios. Éstos comenzaron a vender sus volúmenes en pie,

al principio los correspondientes a la anualidad en ejercicio, pero con posterioridad el correspondiente a anualidades futuras. Cuanto más lejana es la venta a futuro, menor es el precio pagado por el volumen. El grado de pulverización varía de acuerdo con el ejido, y en realidad no deben considerarse pasos sucesivos sino diversas formas de división interna. El proceso dio origen a un fenómeno de intermediarismo interno ejidal. Ello tuvo dos efectos: por un lado debilitó la organización del sector social tanto en el nivel local como en el regional. Por el otro, el proceso de división se verifica también en el monte, lo cual pone en peligro la unidad del manejo.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, por su parte, introdujo como concepto la libre contratación de los servicios técnicos forestales. El supuesto subyacente fue que estos servicios deberían competir entre sí con base en la oferta de calidad dentro de un mercado libre y que su costo debería ser financiado por los propios interesados. Ello generó tantos problemas como los que se quisieron solucionar. Dentro de las condiciones del trópico, en que se aprovecha solamente una parte de la capacidad productiva de la selva, el financiamiento de los servicios técnicos por parte de los ejidos (que por otra parte es el sector económicamente más débil de la cadena productiva forestal) no resulta costeable. Además, dado que un aprovechamiento extensivo implica grandes distancias y superficies, éste es proporcionalmente más caro que en bosques de clima templado. El resultado es que en lugar de competir entre sí por una oferta de calidad, los bufetes compiten por los fondos públicos, sean éstos adecuados o no para financiar el manejo. Ejidos con escasos ingresos como para poder financiar el manejo con sus propios recursos resultan poco atractivos para éstos, por lo cual la atención se centra en los ejidos forestalmente más ricos, dejando a los ejidos forestalmente pobres sin servicio. Ello es económicamente comprensible (ya que aquéllos no tienen capacidad económica como para financiar con sus propios fondos el servicio y el modelo no establece otras formas de financiamiento previsibles que permitieran dar servicio a este tipo de ejidos) pero queda un problema estructural sin resolver.

Estructuralmente esta alternativa significó que el concepto de servicio forestal prácticamente desapareció. El mismo fue reemplazado por el de "bufete". Los servicios forestales se prestan sin una adscripción territorial definida y su marco de influencia puede modificarse sin más reglas que la decisión de cambiar de prestador por parte de ejidos en forma individual. En las condiciones actuales dentro de esa decisión operan distintos factores: intereses de intermediarios internos, de compradores, de otros prestadores que ven como botín la prestación de servicios en ejidos de gran tamaño, intereses a corto plazo por parte del propio ejido, etc. Un cambio de prestador implica usualmente la pérdida de la memoria técnica, algo fundamental en una operación de largo plazo como es el manejo forestal, por lo cual el manejo forestal presenta altibajos y en general registra una situación de estancamiento. Se trata de un modelo en el cual el sector público está ausente como elemento de consolidación. Se ha perdido una visión regional.

El concepto de prestación regional de servicios ligado a su integración con la acción social por parte de los propietarios forestales y a una política pública promocional -que era la base de un proceso de gobernanza compartida con equilibrios entre actores institucionales diversos- se perdió. En este proceso también se perdió el concepto de autoridad forestal. El sector público ha generado una visión voluntarista (al menos para las condiciones de la región) acerca de las capacidades de gestión autónoma por parte de los propietarios forestales y en la misma el servicio técnico forestal ha sido excluido como elemento estructural de gobernanza que asegure la conducción técnica a largo plazo.

La situación descrita genera un problema estructuralmente muy complejo de gobernanza, la cual registra grandes variaciones según los ejidos y aún dentro de los mismos. Los elementos de gobernanza varían según el caso.

En ejidos pequeños por lo general las decisiones son tomadas en la asamblea, con poca generación de estructuras internas especializadas para el gobierno de los bienes forestales de uso común. La presencia del comprador, usualmente un agente económico único, es un elemento que determina aspectos de gobernanza que no debe ser ignorado. En este contexto la participación de los servicios técnicos forestales como elemento coadyuvante de la gobernanza local es reducida, ya que el escaso financiamiento de éstos implica una presencia discontinua en el predio, salvo en los casos en que se logre aplicar proyectos con financiamiento público. A ello se agrega que en este tipo de ejidos el sector forestal es económicamente secundario.

En ejidos grandes existe una variedad de situaciones que genera una diversidad de formas de gobernanza. Un tipo es la formación de grupos forestales cuyos dirigentes cuentan con autoridad para organizar las tareas de extracción en el monte. En este sistema el ejido como institución se encarga de las primeras tareas del aprovechamiento en conjunto con el prestador de servicios técnicos (deslinde y trazo del área de corta) luego de lo cual se reparten áreas a cada grupo, los cuales se encargan del resto de las tareas. El control de volúmenes es llevado por el ejido con el prestador de servicios técnicos. Los grupos que cuentan con maquinaria realizan la extracción con la misma y el resto la renta. En otros casos un ejidatario compra los volúmenes a sus compañeros (por cuenta propia o como agente de un comprador externo). Al igual que en el caso anterior el ejido se encarga de las primeras tareas. En este caso el control de volúmenes es más dificultoso, ya que cada comprador realiza las operaciones por su cuenta.

En los ejidos más grandes usualmente opera un consejo consultivo ejidal, el cual concentra las capacidades locales y funciona como un órgano de análisis y toma de decisiones, las cuales deben ser convalidadas por la asamblea. Solamente en dos casos (Noh Bec y Tres Garantías) se integraron empresas forestales comunitarias (bajo la figura legal de sociedades de producción rural que integran a la totalidad de los ejidatarios), pero a las mismas sólo se les ha transferido la administración del aserradero (el monte sigue siendo administrado por el ejido). Bajo el paraguas institucional del ejido han surgido

asimismo diversas microempresas propiedad de grupos o de ejidatarios, con un distinto grado de formalización. Su funcionamiento implica un proceso de articulación entre la toma de decisiones en las mismas y la toma de decisiones al nivel comunitario.

Dentro de este marco general, la integración de México al GATT y luego la firma del TLCAN introdujo elementos críticos. La apertura comercial encontró al sector forestal poco preparado. Por el lado privado la misma provocó el cierre de casi la totalidad de la industria en el estado. Al mismo tiempo se produjo una concentración del negocio forestal en las pocas empresas que lograron sobrevivir a la apertura, en general con una reducción del valor agregado local (cierre de empresas de transformación secundaria y vuelta a la etapa de aserrío). Por el lado ejidal el proceso de pulverización en los ejidos que se dividieron y el estancamiento organizativo en los que no lo hicieron implica una falta de competitividad frente a los retos que implica responder a una nueva realidad comercial (que en algunos casos también ha significado un paso atrás con respecto al valor agregado local).

Consolidar la situación regional y superar los cuellos de botella que hacen al sector forestal implica recuperar una visión regional dentro de un concepto de redes regionales de valor. Ello implica acciones no sólo al nivel comunitario sino a un nivel que consolide la operación de la región por medio de estructuras competitivas integradas por actores de distinto nivel y adscripción institucional.

El manejo forestal sostenido requiere de una administración forestal sostenida, y ésta a su vez de formas de financiamiento sostenidas. El reto es generar una cadena de gestión que dé respuesta a esta necesidad y un modelo de apoyos públicos de carácter más flexible y centrado en la superación de los bloqueos estructurales.

## **m) ASPECTOS A CONSIDERAR PARA EL DISEÑO E INSTRUMENTACIÓN DEL MODELO DE INTERVENCIÓN DE LA CONAFOR PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL Y DEL PAISAJE EN EJIDOS Y COMUNIDADES FORESTALES DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL**

### **1.- Partir de las características de la tenencia de la tierra**

La tenencia de la tierra en el Sureste tiene particularidades reales que no son tomadas en cuenta por parte de las políticas públicas. La inmensa mayoría de la tierra en los ejidos cae bajo la denominación formal de “tierras de uso común”. Sin embargo, los ejidos en la mayor parte de su superficie están parcelados de hecho. Se llega así a una ficción generalizada: las tierras son denominadas de uso común porque no se ha formalizado un parcelamiento legal, pero el parcelamiento de hecho está en la base organizativa del ejido.

Frente a esta situación de hecho generalizada no ha habido una respuesta adecuada por parte del estado. Se carece en la inmensa mayoría de los casos de un catastro interno ejidal. La distribución interna de la tierra se basa en croquis hechos a mano por los ejidatarios o simplemente en el reconocimiento físico del terreno. La falta de un mapa del parcelamiento interno (económico o de hecho) de los ejidos implica la falta de un instrumento confiable para la aplicación del gasto público. Representa uno de los principales déficits de información al respecto. Si bien hay una tendencia por parte de grupos de ejidatarios por definir en forma precisa la localización de sus parcelas de hecho, se trata de casos aislados y en todo caso no hay apoyos públicos al respecto.

Un instrumento que podría servir para suplir esta carencia informativa es el Ordenamiento Territorial Comunitario, pero este concepto se ha desviado hacia una formulación cartográfica elegante pero con muy poca aplicación práctica. Los ejidatarios por lo general requieren de este instrumento un mapeo de la situación interna de la posesión de sus terrenos, entre otras debido a que gran parte de los conflictos internos en los ejidos se deben a la indefinición de los límites de las parcelas ejidales. Sin embargo esto queda afuera de las normas para realizar dicho estudio.

## **2.- Reconocer los distintos niveles de gobernanza**

Para integrar un esquema de gobernanza al nivel regional deben tomarse en consideración los distintos niveles de gobernanza.

El nivel básico es el productor con su familia, es decir la familia como unidad productiva básica. Esta unidad opera a distintos niveles y con distintos roles de género. Por lo general el miembro masculino está encargado de la parcela y el miembro femenino del solar. Dentro de la parcela es el productor, y no el ejido, quien determina el uso del suelo.

A ello debe sumarse que en el caso del Sureste, en especial en las áreas de colonización relativamente reciente como es el caso de Quintana Roo, el parcelamiento tuvo lugar con antelación a la sanción del artículo de la Ley Agraria que prohíbe el establecimiento de parcelas en tierras forestales.

Las parcelas en posesión individual contienen por lo general una fracción de terrenos forestales, y el productor la considera un área de reserva para ampliar sus actividades agropecuarias. Estas parcelas forestales representan la mayor parte de la superficie forestal situada en el AATREDD+. Sin embargo, el sector público asume todo el sector forestal como integrado por tierras de uso común, lo cual impide una acción coordinada con los tomadores de decisión reales en términos de uso del suelo. En estas parcelas la forma de gobierno de los recursos naturales es individual. Estas pequeñas áreas forestales individualizadas podrían representar una alternativa productiva (o ambiental en el caso de pago por prestación de servicios ambientales) importante al nivel familiar, con el efecto de tener una vía de entrada para incidir en la dinámica de cambio de uso del suelo.

La relación entre esta forma de gobernanza básica y el uso del territorio es otro aspecto excluido en la acción pública. CONAFOR parte de una visión comunitaria, y en el otro extremo SAGARPA parte de una visión individual, pero sin tomar en cuenta las áreas que el productor no utiliza para un cultivo determinado. El aspecto territorial de esta gobernanza se pierde por ambos lados, con el resultado de que nadie incide en la delimitación de la parcela ni sobre la dinámica de uso del suelo al interior de la misma.

Este aspecto es particularmente importante en el caso de la agricultura de subsistencia. En casi todos los ejidos existe un parcelamiento de hecho (o económico) y el campesino toma sus decisiones individuales en el territorio en su posesión. Al mismo tiempo no surgen en el caso de la milpa de subsistencia exigencias productivas que requieran de concertar actividades con efectos territoriales. Se ha perdido en la mayoría de los casos la vieja práctica maya de buscar un área en el monte donde realizar el desmonte para milpa, sin un límite territorial claro. Éste es un hecho de la máxima importancia e indica una vía para incidir en la planeación territorial en un contexto muy desagregado. Pero debe reconocerse claramente el nivel donde se ejerce la gobernanza territorial.

Esta consideración abre la vía para una diversificación productiva de la parcela, el rescate de áreas forestales residuales, el aprovechamiento de acahuales y el pago por la prestación de servicios ambientales. En Centroamérica este proceso se denomina ordenamiento de finca.

Tomar en cuenta este aspecto representa un reto principal desde el punto de vista de la instrumentación de acciones tempranas REDD+.

### **3.- Relación gobernanza-organización económica**

El concepto de gobernanza nace de la respuesta de un grupo social para encarar problemas determinados. A partir de una organización básica (productor individual, familia) va surgiendo una estructura vertical para responder a las necesidades productivas.

De la fortaleza de este tipo de gobernanza depende la capacidad de las organizaciones sociales por alcanzar mayores beneficios en sus operaciones. En la situación típica de la región, no se llegan a consolidar organizaciones de base que permitan incidir con más fuerza en el mercado. El productor actúa en forma individual. Esta debilidad por una parte da origen al surgimiento de una fuerte cadena de intermediación, pero por la otra mantiene al productor en una etapa de bajo desarrollo y con pocos incentivos para modificar sus estructuras productivas.

Un ejemplo importante acerca de las dificultades de generar este tipo de organizaciones de base es el alto índice de fracasos que se registra en la región. En la mayoría de los casos el mismo se debe a la debilidad en aspectos de gestión, principalmente contables y administrativos, así como en la falta de un sistema de control interno eficiente que genere confianza en la organización.

Las pequeñas organizaciones surgidas desde la base se nuclean alrededor de un objetivo económico definido, usualmente bien definido sectorialmente. Se crea un círculo vicioso. Dada su pequeña dimensión existe un elemento básico de confianza entre sus integrantes pero se carece de recursos humanos como para asegurar una buena administración. Sin embargo, si la organización crece por encima de su capacidad de control el elemento de confianza se pierde. Muchas organizaciones han reducido su número inicial de socios debido a estas características.

Frente a esta situación, la acción del sector público se ha basado en el concepto de autonomía de los productores. En la práctica ello ha llevado al populismo operativo. Para superar estos cuellos de botella debe existir una acción promocional y de extensión de carácter continuo. Esto es algo que falta en el campo mexicano. La acción pública debería partir de un reconocimiento detallado de los aspectos de gobernanza e incidir sobre los mismos para contar con contrapartes confiables por parte del estado. La estructura de servicios debe ser considerada como parte del sistema de gobernanza. En este sentido, debería desarrollarse una estructura confiable de prestación de servicios (que incluya de manera especial los aspectos administrativos) sujeta a una evaluación y monitoreo permanente por parte del aparato del estado.

#### **4.- Concebir la gobernanza desde abajo hacia arriba**

Una de las preocupaciones principales a que se pretende que dé respuesta el concepto de gobernanza es las limitaciones del estado para tener una presencia operativa propia en los procesos de desarrollo, lo cual genera vacíos políticos y operativos. En su concepto original se trata de que actores sociales de distinto tipo realicen las acciones que el estado no puede hacer, y en conjunto con el estado desarrollen esquemas de gobierno.

En los conceptos originales, se preveía que el estado debía adaptar su acción a las necesidades locales y éstas deben surgir a partir de fenómenos de gobernanza también locales. En la práctica, en la mayoría de los casos se delega a organizaciones de la sociedad civil la ejecución de acciones decididas por el gobierno. Un caso muy claro es el diseño de las reglas de operación de los programas públicos por grupos específicos dentro de las dependencias. No se trata en este caso de gobernanza sino de un esquema de gobernabilidad basado en convalidar la acción pública incorporando la acción de actores sociales.

Una aplicación vertical del concepto de gobernanza puede generar los mismos problemas de escasa eficiencia que se buscaban solucionar.

Un caso ilustrativo es la aplicación del concepto de sistema-producto por parte de la SAGARPA. El concepto es en sí muy bueno, ya que implica la organización de todo un sector con un concepto de integración dentro de una cadena de valor. Es asimismo una vía para evitar la sobre representación por medio de procesos de selección que lo hagan operativo. Sin embargo en muchos casos no tiene como fundamento la existencia de organizaciones de

base con carácter operativo, por lo cual la base actúa en forma relativamente individual. El delegado social al sistema-producto queda sin interlocución de base y el sistema se convierte en una superestructura. La falta de organizaciones locales fuertes hace que los esquemas de intermediación no puedan ser superados o ello sea dificultoso. El esquema carece de la fuerza como para obligar a conciliar intereses, y los propios intermediarios están poco interesados en fortalecerlo. El concepto en sí debe ser rescatado –e incluso incorporado por la CONAFOR en sus formas de operación- pero la tarea principal es consolidar la gobernanza al nivel de organizaciones de base.

El mismo esquema se verifica en varios consejos que operan para distintos ramos. Los mismos tienen una estructura deliberativa y no necesariamente nuclean en forma equilibrada a los actores con capacidad de conducción, por lo cual integran una estructura formal.

## **5.- Incidencia política sobre los aspectos de gestión de bienes comunales**

En las tierras de uso común y administración comunitaria la situación se complica, en particular en lo referente a bienes forestales en los cuales el largo plazo de formación del producto exige un esquema de gestión especializado y estable a largo plazo.

La tierra es propiedad común, pero en la mayoría de los casos no se ha desarrollado un sistema de gestión específico para la administración de las áreas forestales.

Al respecto se deben reconocer las limitaciones estructurales del ejido para generar una estructura empresarial. El ejido representa un nivel y un esquema de gobernanza específico, cuyo objeto y logro principal es regular las relaciones entre los ejidatarios con respecto a las condiciones locales de tenencia de la tierra. En ello ha demostrado eficiencia, sobre todo al asegurar una colonización ordenada y pacífica de las tierras tropicales deshabitadas. Pero concebirlo como un agente económico es algo muy diferente. El recambio permanente estructuralmente ligado a la normatividad ejidal, así como la indefinición de objetivos económicos comunes, impide la acumulación de capital, sobre todo del capital humano y social. Se premia el cambio por el cambio mismo y no se toman en cuenta valores como el desempeño, la continuidad y el control interno. La lógica económica es el cumplimiento de objetivos, a lo cual se condicionan las particularidades de la organización. La lógica comunitaria es mantener la estructura interna a pesar de que la misma se haya mostrado ineficiente. Transformar esta estructura en un órgano de tipo empresarial es muy difícil, y actuar en dicha dirección puede reiterar vías muertas ya probadas.

Entre los ejidatarios no existe una unidad de objetivos y acciones, y es por ello que la formación de organizaciones con un fin económico específico (cooperativas, SPR) ha significado una vía para superar limitaciones organizativas y desarrollar procesos de desarrollo económico específicos. La gobernanza cae en las mismas y no en el ejido.

Ello no significa la exclusión de los ejidatarios, sino todo lo contrario. La gobernanza para el gobierno de los bienes forestales comunales debería partir de un principio de delegación hacia estructuras de gobierno comunal especializadas, con la suficiente autonomía como para tomar decisiones de tipo técnico y económico y con la obligación de rendir cuentas y generar beneficios para los ejidatarios, como dueños que son de la empresa. Esto implica no confundir propietarios con administradores, como ha sido la práctica institucional. Ello permitiría abrir paso al surgimiento de nuevas formas de gobernanza basadas en la especialización, la continuidad y la eficiencia. Se requiere de un proceso de reingeniería de procesos y de renovación radical de las formas de gestión, por lo cual CONAFOR debería evitar seguir impulsando las formas tradicionales. El papel inductor de CONAFOR en este aspecto podría ser crucial.

## **6.- Capacidad de conducción**

Un aspecto de la gobernanza que ha sido en gran parte subestimado es la capacidad de conducción. Muchas de las organizaciones sociales carecen de la misma debido al relativo grado de aislamiento en que operan. La capacidad de conducción implica una visión acerca de las vías para alcanzar el desarrollo y las implicaciones organizativas para instrumentarla. Los resultados de la encuesta muestran que en casi todos los casos el desempeño organizacional fue visualizado como de una baja eficiencia. La CONAFOR debería impulsar el desarrollo de la capacidad de conducción a través de la creación de una institucionalidad más eficiente en el sector social.

La dependencia debería tener asimismo una visión más flexible acerca de las vías para alcanzar el desarrollo, superando visiones esquemáticas poco ligadas con los fenómenos de gobernanza local (como por ejemplo la sobrevaloración de instrumentos como el PPredial, que en muchos ejidos no pasa de un plan formal). Una adecuada capacidad de conducción fortalecería la capacidad de responder a los retos del entorno, otra debilidad se ha presentado en forma recurrente en la encuesta.

Parte de la capacidad de conducción debe recaer en organizaciones de apoyo, del tipo de las Agencias de Desarrollo Local. Éstas deben ser un instrumento para impulsar la adopción de nuevas prácticas de gestión por parte del sector social, es decir, un elemento coadyuvante de la política pública. Sin embargo, para ello el modelo actual de prestadores de servicios más interesados en la obtención de fondos públicos que en la promoción del desarrollo debe ser superado. Se requiere una alianza estratégica de la CONAFOR con este sector, pero para ello es necesaria una práctica proactiva por parte de la dependencia para integrar al mismo como parte comprometida del proceso y depurar a los grupos poco capacitados y no comprometidos, impulsando la integración y consolidación de personas morales de este tipo.

En resumen, se requiere que la capacidad de conducción se desarrolle en las organizaciones de base, las organizaciones para la prestación de servicios y la propia dependencia.

## **7.- Pasar de una gobernanza discursiva hacia una gobernanza ejecutiva**

El nivel comunitario se ha caracterizado, salvo honrosas excepciones, a dar primacía a las prácticas discursivas por sobre las prácticas ejecutivas. Esta práctica discursiva en muchos casos no llega a ser deliberativa, porque el desarrollo de las argumentaciones es usualmente anárquico. Los participantes tienen niveles muy diferentes de información y capacidad especializada, pero un nivel igualitario para la toma de decisiones. Falta un mecanismo de delegación que permita concentrar las decisiones en una masa crítica (en casi todos los ejidos la hay) con capacidad de propuesta y ejecución. Las formas pueden variar. Usualmente los ejidos más desarrollados cuentan con un consejo consultivo ejidal con las características mencionadas, que es el motor de los análisis y las decisiones. Sin embargo su papel no es ejecutivo. El surgimiento de estructuras de decisión más especializadas, menos masivas y menos dispersas es una vía para desarrollar nuevos esquemas de gobernanza, pero ello requiere de una acción pública tendida hacia el logro de dicho objetivo.

Un segundo aspecto es el del control social. Gran parte de los problemas comunitarios surgen de la debilidad de las prácticas de control. De no existir las mismas la ejecutividad puede caer en el descontrol o la simple deshonestidad. Para esta práctica es conveniente la presencia de un actor externo que dé credibilidad y confiabilidad al proceso. Se trata de repetir el esquema generalizado en la práctica empresarial e institucional de la auditoría. Esta existe al nivel técnico (el caso de la ATP) pero en términos de gobernanza lo que se requiere es una auditoría social.

## **8.- Superación de la acción discursiva por medio de la articulación**

Un tercer aspecto es el de la gobernanza sectorial. La realidad dispersa en la cual el elemento central de la gobernanza (al menos en lo que hace a la relación con el territorio) es el individuo o la familia no permite –o al menos dificulta- una interacción proactiva con agentes de desarrollo o el sector público. Esta situación debe ser superada. Una vía importante es fomentar la asociatividad de base, con organizaciones pequeñas pero con un grado alto de confianza interna. Casi todos los entrevistados (y no sólo en la encuesta realizada, sino en la práctica cotidiana) indican que existe un límite de integrantes para el buen desempeño de la organización. Superar dicho límite implica un proceso de exclusión voluntaria en el cual se delega la conducción, pero ésta debe ser eficiente y sujeta a un proceso de auditoría social.

La existencia de estas organizaciones sectoriales puede ser un elemento que pulverice o consolide la acción comunitaria. Organizaciones con el mismo fin que compiten entre sí al interior de la comunidad generarán un proceso de conflicto programado. Organizaciones que se articulen horizontal y verticalmente para ocupar nichos específicos serán un elemento consolidador de una gobernanza enriquecida.

En este contexto, la gobernanza comunitaria surge de un proceso de articulación más que de un proceso de decisión en que participen todos los integrantes. Tomar en consideración estos aspectos no sólo implica un rediseño de las acciones de la CONAFOR, sino que implica un papel promocional para generar las articulaciones necesarias. En última instancia, sería aplicar un concepto un tanto similar al del sistema-producto pero desde la base.

Un ejemplo muy claro es la limitación existente en la región para que la organización ejidal supere la etapa de administración del aserradero. Niveles superiores de procesamiento requieren de formas especializadas y en los casos exitosos quedan a cargo de grupos internos especializados.

### **9.- Manejo sostenible, administración sostenible**

El manejo forestal es una operación a largo plazo. Su instrumentación requiere de una organización estable. En las condiciones actuales esta condición no se da, simplemente porque el manejo está inmerso dentro de formas de gobernanza inadecuadas para llevar a cabo el mismo.

El manejo forestal requiere de una estructura de conducción técnica y económica, y ello no puede darse en organizaciones rígidas en su composición, no especializadas y con cambios periódicos en la conducción que llevan a cambios no sólo en las prácticas de gestión sino también en las técnicas. Un simple cambio arbitrario de jefe de monte por parte de una asamblea ejidal puede echar abajo avances logrados con esfuerzo, y el manejo forestal queda sujeto a los vaivenes de cambios de directivas ejidales que pueden tener o no el perfil requerido como para conducir el proceso.

No se han realizado esfuerzos claros por parte del sector público para revertir esta situación. El marco REDD+ abre una nueva perspectiva dentro de la cual iniciar el proceso de cambio necesario. Existe en la actualidad la visión por parte de las comunidades de que la situación actual no ofrece perspectivas a futuro, pero no existe la fuerza ni la claridad interna como para encontrar las vías que permitan superar las debilidades actuales.

El desarrollo institucional debe abarcar tanto aspectos de gestión como aspectos técnicos y empresariales, lo que contribuirá a generar un esquema de gobernanza más diferenciado.

### **10.- La necesidad de una visión regional**

El nivel comunitario no sólo presenta las limitaciones de gestión ya mencionadas, sino que no resulta el nivel adecuado para superar exigencias y condicionantes impuestas por el entorno regional. El caso más característico es la dificultad para acceder al mercado a partir del nivel local. La situación más característica es que el comprador vaya hacia el productor, pero ello es resultado de la escasa capacidad de éste por buscar un mercado diferenciado.

Esta función requiere de personal especializado que sólo puede operar al nivel regional. Para ello es importante consolidar un esquema de gobernanza a dicho nivel que permita superar las limitaciones locales. Esto implica un proceso de desarrollo de relaciones de confianza, mejoramiento de las capacidades de gestión, etc. del mismo tipo que el necesario al nivel comunitario, sólo que en este caso el desarrollo de un sistema de control interno resulta un aspecto más crítico. Debe desarrollarse una gobernanza incluyente, en la cual los integrantes de base se sientan parte de la misma. La práctica institucional de la CONAFOR hasta hace poco partía de una visión exclusivamente comunitaria, lo que bloqueaba el desarrollo de organizaciones de segundo nivel. La puesta en marcha de PROFOS fue un paso adelante en este sentido, pero la acción de la CONAFOR debe en este caso ser más proactiva, por un lado impulsando acciones a este nivel y por el otro monitoreando el proceso para evitar que surjan o persistan organizaciones de papel.

### **11.- La necesidad de un agente promocional regional estable**

Un problema específico del concepto de gobernanza que ha primado en la CONAFOR es que el mismo incluye solamente a los actores comunitarios. Ello excluye de la concepción de la gobernanza la acción promocional de agentes externos a la comunidad con una función de extensión, capacitación y empoderamiento social que contribuyan a detonar y acompañar el proceso de desarrollo.

Este tipo de actor debe ser seleccionado por su capacidad (tanto en aspectos técnicos como de gestión) y el nivel de su compromiso con el sector social. No se trata de abrir un listado de libre incorporación, sino de seleccionar los actores estratégicos que pudieran funcionar como aliados de la dependencia e impulsores de la política pública. Ello implica un concepto de gobernanza compartida entre el sector social y el agente promocional.

México ha sido un país reacio a instrumentar un sistema público o parapúblico de promoción y extensión (tanto técnica como administrativa), si bien éste es un componente estructural en toda política de desarrollo. La CONAFOR cuenta al respecto con la figura de Agencia de Desarrollo Local, la cual podría convertirse en una agencia promocional con las funciones de un servicio de promoción, extensión, capacitación y asistencia técnica, superando varias limitaciones actuales en la aplicación del concepto y transformándola en una Agencia de Desarrollo Regional.

El sistema de libre contratación ha provocado tantos problemas como los que se quisieron solucionar con su puesta en práctica. El mismo debería ser suplantado por un sistema estable basado en la ejecutividad, la especialización y la continuidad, así como una asignación territorial definida. Un modelo de intervención con estas características permitiría concentrar los esfuerzos, realizar ahorros significativos en el gasto público, aumentar la eficiencia de los apoyos y crear un ente confiable entre el sector público y la base social. Este

tipo de agencias debería dar servicios tanto técnicos, administrativos y en general lo referente a los aspectos de gestión, que ha sido el cuello de botella en el sector rural. La Agencia de Desarrollo Regional deberá estar capacitada para realizar un monitoreo social que incluya el mejoramiento de las prácticas de gestión y una evaluación de los sistemas de gobernanza. Al mismo tiempo, el sector público deberá monitorear su acción para evitar desviaciones de los objetivos centrales, pero al mismo tiempo deberá asegurar una fuente de financiamiento adecuada para asegurar la calidad de su servicio.

El desarrollo organizativo deberá verificarse a los tres niveles y en dos ejes: el de la ejecución y el del control (el cual representa el segundo aspecto crítico en el proceso de desarrollo).

En la región han existido diversos grupos que han operado en un esquema similar (incluso organizaciones de promotores campesinos), pero nunca se adoptó esta práctica como una forma estable por el sector público. La acción promocional no puede quedar sujeta a la ejecución de proyectos a corto plazo con fines limitados, sino que debe enmarcarse desde una visión de agencia detonante del desarrollo.

## **12.- Un nuevo modelo de intervención**

El modelo de intervención actual de la CONAFOR se basa en el “dejar hacer” operativo dentro de un marco estructuralmente rígido. La dependencia establece una profusa serie de reglas rígidas a la que deben ajustarse un número indefinido de actores para realizar acciones aisladas y a corto plazo.

El resultado es una competencia entre actores (sociales o técnicos) por los fondos públicos. El elemento detonante no es un proyecto internalizado de desarrollo sino la posibilidad de acceder a fondos públicos. Los prestadores ofrecen sus servicios en donde es factible obtenerlos, y en consecuencias gran parte del universo de posibles acciones REDD+ queda sin cubrir.

Queda claro que el concepto que ha animado el actual modelo de intervención, basado en el supuesto de que la libre competencia entre los prestadores de servicios iba a ser la vía para una oferta basada en la calidad, se ha transformado en la libre competencia por el acceso a los fondos públicos. Falta en este modelo una visión de proceso. Esta realidad debe ser superada recuperando el concepto de delimitación territorial del servicio. Esta vía permitiría generalizar la oferta de servicios, pero para ello el modelo de financiamiento a corto plazo de proyectos puntuales deberá convertirse en un modelo de financiamiento de los elementos detonantes del desarrollo con una visión de proceso. La base debería ser el surgimiento de distintos niveles de gobernanza que involucren a los diversos actores participantes en el mismo.

La instrumentación de este concepto implica la superación del mecanismo actual por métodos de financiamiento más flexibles y a largo plazo. Al mismo tiempo, ello debe darse dentro de un marco de claridad acerca de las estrategias a ser desarrolladas y sus condicionantes organizativos.

Superar el actual estancamiento –e incluso retroceso- que se ha venido verificando en la región implica una mayor concentración de los esfuerzos públicos en líneas estratégicas, y al mismo tiempo desarrollar las capacidades sociales de gestión necesarias para implementarlas. La experiencia de otorgar apoyos (usualmente para equipo, etc.) sin considerar la debilidad de las formas de gestión existentes fueron la causa de muchos fracasos. El modelo debe cambiar hacia un énfasis central en el desarrollo de las capacidades de gestión, un aspecto estrechamente ligado al de gobernanza.

El modelo de intervención debe ser flexible y al mismo tiempo exigente. Aspectos tales como el establecimiento de términos de referencia, temporalidad de los apoyos, criterios para la asignación de los mismos, superación de la ventanilla con tiempos cortos y rígidos, continuidad, etc., deberían ser determinados localmente. Las líneas de acción deberían ser establecidas por acuerdo entre la CONAFOR, las agencias de desarrollo y actores sociales organizados. La gerencia estatal de la CONAFOR tiene al respecto todas las capacidades para instrumentar un modelo de este tipo, pero carece de las facultades necesarias.

El modelo debe ser al mismo tiempo exigente, con una presencia institucional continua de la dependencia para asegurar un adecuado seguimiento, evaluación y monitoreo de la situación. Este monitoreo debe incluir como parte estructural los aspectos de gobernanza.

El modelo debe tener direccionalidad. Es decir, no puede ser de libre acceso sino que debe haber una selección de actores, tanto al nivel social como al nivel de los agentes promocionales. El abandono de esta práctica institucional ha sido una de las causas de que la enorme inversión que se ha realizado en el desarrollo rural haya tenido un escaso efecto detonante.

### **13.- La identidad indígena**

El aspecto de identidad indígena en Quintana Roo es particularmente complejo, debido a la presencia de diversas poblaciones indígenas en la entidad. El grupo principal es el maya, el cual a su vez tiene dos orígenes: por una parte el núcleo indígena fundacional, que son las comunidades provenientes del alzamiento maya de 1847, y por la otra los mayas provenientes de Yucatán como parte del movimiento colonizador del siglo XX que llevó a la constitución de Quintana Roo como estado de la Federación

El primer grupo de indígenas mayas se nucleó alrededor del culto a la Cruz Parlante, por lo cual han sido denominados los *cruzo'ob*, o mayas macehuales. Este grupo desarrolló prácticas propias con poco contacto con las poblaciones no indígenas durante los más de cincuenta años que duró el alzamiento. En la actualidad los mismos se ubican alrededor de la localidad de Felipe Carrillo Puerto, que en su momento fue el poblado de Chan Santa Cruz donde se localizaba el santuario de la cruz parlante. Alrededor del mismo hubo tres centros ceremoniales que constituían a su vez una “cruz” geográfica: Tulum, Chanchah Veracruz y Tixcacal Guardia. El destino de estos centros

ceremoniales varió grandemente. Solamente los dos últimos mantienen su característica de núcleos macehuales, en especial Tixcacal Guardia donde se mantiene más viva la tradición militarista proveniente de la época de la Guerra de Castas. Felipe Carrillo Puerto se ha convertido en una ciudad mestiza con gran influencia de los mayas originales, pero con un grado relativamente alto de aculturación. Tulum perdió casi por completo sus características originales, ya que en la actualidad es uno de los principales centros turísticos del estado.

Una de las características más sobresalientes de los mayas *cruzo'ob* ha sido el desarrollo de formas religiosas de carácter sincrético. Existe una iglesia tradicional maya que, si bien formalmente no se ha separado de la católica (los indígenas que la practican en muchos casos son al mismo tiempo católicos), ha desarrollado formas de culto y servicio particulares a cargo de un sacerdote maya, cuyo ritual es bastante diferente al de una misa católica. Lo más notorio, sobre todo tomando en cuenta el largo período de catequización forzosa impuesto por la colonia española, es la persistencia del culto al dios Chaac, el cual se realiza durante la ceremonia denominada Cha' Chaac, propiciatoria de la lluvia. Existen también una serie de númenes, como el Kalan K'áax, señor de la selva, al cual se le reverencia y se realiza un acto religioso pidiéndole perdón y permiso para derribar el monte con el fin de establecer la milpa de la cual dependerá su familia. El hecho más impactante de la persistencia de valores culturales y religiosos fue el descubrimiento por el etnólogo Villa Rojas, en la década de los 30 del siglo pasado, de un *chilam balam* en la localidad de Tusik, que luego fue nuevamente escondido y del cual no se ha vuelto a tener noticia.

En los ejidos tradicionales existe una relación entre el hombre y la tierra relacionada con una visión del territorio en la cual los límites para su uso están indefinidos. No existe un límite espacial preciso para la apropiación individual. El maya tradicional ve a la tierra como un bien de libre acceso y selecciona a su criterio el terreno donde va a realizar su milpa. La misma es considerada como de su posesión en la medida en que la utiliza para la agricultura, luego de lo cual vuelve a ser incorporada como bien común de libre acceso. No hay un parcelamiento en el sentido en que existe en poblaciones más aculturadas. El uso del territorio está ligado a la agricultura, ya que para muchos mayas tradicionales la milpa es la fuente de autosubsistencia y la agricultura el principal ingreso monetario. Las milpas se establecen a lo largo de rutas en el monte que coinciden con la distribución de los apiarios. Esta observación sobre el uso del territorio no debe generalizarse, ya que el otro espacio productivo es el solar, espacialmente delimitado y sujeto a un régimen de producción permanente basado en la horticultura, cría de aves de corral, árboles frutales, para madera y leña, etc., complementado muchas veces por parcelas también delimitadas localizadas cerca del pueblo.

En los grupos mayas tradicionales existe una íntima relación entre la religiosidad y el ciclo agrícola. La migración hacia la zona turística del norte del estado está llevando a la pérdida de esta imbricación. En la actualidad existe un proceso de abandono parcial de la comunidad. La mayoría de los migrantes

se ocupan en trabajos poco calificados, el más usual de los cuales es el de albañil. Existen contratos por una quincena corrida y una vuelta a la comunidad por varios días. Asimismo es usual que al perder un trabajo se vuelva a la comunidad. Los ahorros son a veces utilizados para financiar el cultivo mediante la contratación de trabajadores locales. Ello está generando un proceso de sincretismo cultural que lleva al abandono parcial de las costumbres tradicionales.

Un segundo elemento ha sido el PROCAMPO (actualmente PROAGRO). Este programa es el de mayor cobertura en la región, pero el mismo exige contar con un área ya desmontada debido a que el mismo pretende estabilizar la milpa pero no fomentar el desmonte. Si bien estas exigencias -al menos en el PROCAMPO tradicional- se cumplían más bien en el papel, su efecto en la pérdida de la asociación entre el cultivo del maíz y el sincretismo religioso maya ha sido patente. Las milpas financiadas por PROCAMPO son menos diferenciadas que la milpa maya tradicional.

El segundo grupo indígena maya es el de los colonos procedentes de Yucatán. En este caso el sincretismo religioso es menor, pero es mayor la tendencia a establecer un límite claro en los derechos de posesión en la forma de parcelas internas, en un proceso similar al que realizan las poblaciones no indígenas.

El caso más evidente es el ejido Los Divorciados, que en un cien por ciento está constituida por colonos mayas originalmente provenientes de aquel estado. En el mismo la superficie ejidal se dividió prácticamente en dos mitades. Una mitad ha sido delimitada como área forestal permanente (el ejido participó en el Plan Piloto Forestal de Quintana Roo desde el inicio del mismo) y la otra fue enteramente parcelada. Cada ejidatario tiene repartido su derecho en un número de hectáreas de posesión individual y un número de hectáreas en tierras de uso común no parceladas internamente. Los límites, tanto entre el área forestal y el área parcelada como entre las parcelas, están claramente definidos.

El crecimiento demográfico ha sido absorbido de una forma muy particular. En la región las personas sin derechos ejidales que viven en el poblado se denominan usualmente repobladores. En Los Divorciados cada ejidatario otorga a un repoblador (usualmente un pariente o persona de su confianza) el derecho de trabajar en su parcela. Dentro de la parcela se forman en consecuencia sub parcelas con distintos poseedores. El ejidatario “representa” a estos poseedores en la asamblea. Se trata de un sistema territorialmente muy estabilizado que por una parte ha permitido responder al crecimiento demográfico sin alterar los sistemas de representación formal en el ejido, y que al generar una vía para adquirir posesión sobre la tierra por subdivisión ha logrado impedir la invasión del área forestal permanente. Se trata de un sistema de tenencia muy “moderno”, a la vez estable y flexible. La relación entre la agricultura y el culto agrícola se ha perdido, en parte porque los colonos provenían de una región más aculturada que la de los mayas *cruzo'ob*, y en parte porque esta forma de tenencia de la tierra generó mayores tendencias hacia la agricultura comercial.

La cesión de tierras en usufructo que realizó Los Divorciados a una compañía productora de cacao ha profundizado este proceso. Para la constitución del usufructo los terrenos fueron medidos y geoposicionados, y cada ejidatario participó en forma particular del pago de los derechos por el usufructo, en un monto proporcional a la tierra que entregó en tal concepto. Ello es reconocido como un derecho particular por el resto de los ejidatarios. Se trata de una forma contractual muy alejada de las viejas tradiciones indígenas.

El tercer grupo son los indígenas provenientes en su mayoría del estado de Chiapas, en su mayor parte tzotziles y tzeltales. Si bien pertenecen al gran grupo de pueblos hablantes de lenguas mayances la capacidad de comprensión mutua es limitada, similar a la que existe entre dos lenguas romances en este caso no muy emparentadas, como serían el castellano y el francés. Aparte de las diferencias culturales, entre otras cosas provenientes de los distintos climas y ecosistemas de origen, existen diferencias debido al origen más politizado de muchos indígenas chiapanecos. En la mayor parte de la región los distintos grupos indígenas chiapanecos viven en pueblos mixtos, lo que significa una tendencia a la pérdida de la identidad lingüística.

El cuarto grupo son los indígenas de origen guatemalteco, principalmente cakchiqueles, que llegaron a México como refugiados durante la guerra civil en el hermano país. Estos indígenas trajeron una tradición de producción intensiva en pequeñas parcelas. A diferencia de lo que aconteció en Chiapas, en Quintana Roo el gobierno estatal les entregó tierras para su establecimiento y subsistencia, las cuales incluyeron tierras para el asentamiento humano (denominadas originalmente “campamentos”, pero que en realidad tuvieron una buena planificación como asentamientos permanentes) y tierras agrícolas. En la actualidad todos ellos se han nacionalizado e incorporado a la vida nacional, pero el hecho de que habiten en poblados étnicamente homogéneos ha significado la persistencia de muchos de sus valores culturales, entre ellos la lengua, y principalmente su conocimiento y aplicación de métodos de cultivo permanente en parcelas minifundistas que trajeron de Guatemala, llegando a desarrollar una importante agricultura de tipo minifundista. De hecho, una buena parte del abasto de hortalizas en el mercado de Chetumal es realizado por estos indígenas.

En todos los casos el principal aspecto referente a la identidad indígena es el uso de la lengua como vehículo de comunicación cotidiana. El mismo es generalizado cuando la comunidad es relativamente homogénea y la mayor parte de la población utiliza la lengua indígena como lengua del hogar y lengua social. En la medida en que la población indígena convive con otros grupos no indígenas la lengua tiende a convertirse en un vehículo de comunicación al nivel de la familia y grupos afines, perdiéndose parte de su uso como lengua social. En estos casos hay una tendencia a que los hijos vayan reemplazando el uso de la lengua indígena por el castellano. Ello produce un proceso de pérdida parcial de la capacidad lingüística: en las nuevas generaciones es usual la capacidad de entender la lengua pero con dificultades para usarla.

A ello se suma que la migración masiva de población maya hacia los centros turísticos del norte del estado, principalmente por parte de los jóvenes, ha dado lugar a un fenómeno singular: en la actualidad el principal núcleo de población mayahablante es urbano y se localiza en la zona turística. En estas condiciones se corre el peligro de la falta de transmisión a la próxima generación. En los últimos censos se registraba un descenso relativo de la población mayahablante, pero sin embargo la misma crecía en números absolutos. El último censo registró por primera vez una disminución neta en el número de hablantes.

Por lo general, salvo honrosas excepciones, el usuario de lengua indígena tiene una baja escolaridad, a lo que se suma la falta de un curriculum escolar que impulse la generalización del dominio escrito en forma continua en todos los niveles de enseñanza. El maya yucateco es con mucho la lengua indígena más hablada en el estado, y de hecho es la más hablada en el país en un área espacialmente continua. Prácticamente no registra diferencias dialectales, su gramática y sintaxis son considerablemente regulares y su ortografía está estandarizada. Sin embargo, el conocimiento de la lengua escrita por parte de la población mayahablante es muy limitado, lo cual contrasta con su uso oral generalizado en el centro del estado. Falta un conocimiento formalizado de la lengua. Ello, más su uso en un contexto básicamente rural, limita su uso vehicular ampliado. Al mismo tiempo, la incorporación paulatina de la Zona Maya a los intercambios (de mercado y culturales) está produciendo un enriquecimiento en la capacidad expresiva de la lengua, si bien la incorporación de nuevos conceptos no está regulada y en muchos casos se trata de préstamos lingüísticos a veces poco compatibles con su gramática y las posibilidades de desarrollo de su vocabulario.

Si bien se han dado importantes pasos en el sistema educativo para impulsar el conocimiento formal de la lengua maya por parte de la población indígena, la enseñanza se limita a la escuela primaria y persiste la tendencia a utilizarla como vehículo para iniciar la alfabetización en la lengua madre pasando luego al uso del castellano como lengua vehicular, lo cual implica su desvalorización en los niveles de estatus y simbólico. En Quintana Roo existe una Academia de la Lengua Maya y la SEP tiene un programa especial para escuelas indígenas con excelente material didáctico y libros de texto en maya yucateco. Se cuenta con un grupo importante de maestros de educación indígena con un conocimiento formal de la lengua. Últimamente en los municipios mayahablantes la enseñanza de la lengua está siendo incorporada al curriculum de la enseñanza secundaria, pero falta en absoluto una política estatal promocional que impulse el conocimiento de la lengua maya por parte de la población no indígena. Una política de ampliación en su enseñanza requeriría fortalecer considerablemente el plantel de maestros y su nivel de dominio lingüístico.

En los últimos años se creó la Universidad Intercultural Maya (UAIM) en las cercanías de José María Morelos, pero en la misma la lengua maya no es vehicular sino que se enseña con los mismos métodos que una lengua

extranjera. La Universidad de Quintana Roo cuenta desde hace años con cursos regulares de lengua maya, pero los mismos son de carácter voluntario (salvo para la carrera de Antropología en la cual su estudio es obligatorio). Existen asimismo concursos literarios en lengua maya, lo cual ha permitido (sobre todo en Felipe Carrillo Puerto) el surgimiento de una tendencia al enriquecimiento lingüístico, la valorización social de la lengua y el orgullo por su conservación. Se trata de un movimiento muy meritorio pero sin embargo de carácter urbano y territorialmente aislado.

Con respecto a los otros pueblos indígenas el aspecto lingüístico carece de apoyo público, ya que los mismos son considerados colonos y sus lenguas son catalogadas como ajenas a la región. La SEP cuenta no obstante con material para la enseñanza de las mismas.

Desde el punto de vista de acciones tempranas REDD+ la gobernanza territorial en la cultura maya tradicional representa un problema. La decisión acerca del uso del suelo no sólo es individual sino que la misma se realiza sin un límite espacialmente definido. Existen muchos trabajos acerca del ciclo de la milpa maya, la cual combina una etapa agrícola con una etapa de barbecho forestal. Sin embargo, lograr un equilibrio entre deforestación y restauración implica una baja densidad de población y una gran disponibilidad de tierras por campesino que permitan un largo período de descanso. Estas condiciones se han venido perdiendo.

Más favorable es la condición en poblados mayas en los cuales la superficie ejidal se ha parcelado. En estos casos el ciclo se realizará al interior de la parcela, lo que implica un terreno espacialmente delimitado. Ello abre una puerta de acción más predecible y acotada, siempre que se tome en cuenta que las decisiones son un proceso individual sobre el que se debe incidir. Existen diversas propuestas de roza, tumba y no quema (o roza, tumba y pica) pero persiste el problema de la degradación forestal, frente al cual la alternativa podría ser la utilización imaginativa de los acahuales. Desde el punto de vista de la gobernanza territorial deberá surgir un mecanismo de acuerdos internos sobre un marco de decisión individual, lo que es difícil al nivel de la producción dada la larga tradición individualista de gran parte de la población maya.

Un espacio más acotado que se puede intensificar es el solar, En el mismo es muy importante la participación de la mujer, lo cual introduce formas diferentes de gobernanza. En los últimos años distintas dependencias de gobierno han impulsado la formación de grupos productiva femeninos, lo cual en diversos casos llevó a un empoderamiento importante. Sin embargo no se debe subestimar el hecho de que en los grupos femeninos pueden surgir problemas similares a los de los masculinos, típicamente los referentes a aspectos administrativos. Al mismo tiempo, la formación de grupos femeninos no siempre resulta la vía adecuada, ya que el elemento principal de la economía de subsistencia y su excedente es la economía familiar que integra distintas formas de división del trabajo.

Un proyecto que impulsó el Gobierno del Estado en la Zona Maya, denominado Pet Pach, introdujo un elemento territorial novedoso: el cultivo de los terrenos de mejor calidad en forma sostenible. La limitación del proyecto fue que no tomó en cuenta los arreglos y combinaciones tradicionales para impulsar una política de uso del suelo intensiva pero a la vez flexible. Existen en la actualidad más experiencias al respecto dentro de la visión de seguridad alimentaria que deben ser rescatadas.

La interrelación con el contexto religioso debe ser también tomada en cuenta. El programa de pequeñas donaciones del PNUD y Uyo'olché A.C. impulsaron hace aproximadamente la formación de una sociedad denominada herbolaria tradicional y rezos mayas, debido a que la medicina tradicional está relacionada con un contexto religioso. Ello no sólo desencadenó un proceso de participación sino que introdujo una visión ética al mismo.

## **n) LECCIONES APRENDIDAS DE LA INTERVENCIÓN ACTUAL DE LA CONAFOR EN AATREDD+**

No se observa una relación directa entre el grado de intervención de la CONAFOR, los esquemas de gobernanza y los procesos de cambio de uso del suelo. Ello es debido por una parte a una razón metodológica, ya que los apoyos de la CONAFOR son de carácter puntual y a corto plazo, por lo cual no generan (o dificultan la generación) de procesos continuos de promoción, extensión y acompañamiento.

Una segunda razón es la falta de una integración estructural entre el sector público, el sector social y los prestadores de servicios técnicos (en un sentido ampliado que centre la importancia en las ADL y ATL). Éstos deben ser vistos como una contraparte operativa del sector público con un papel de agentes promotores del desarrollo y agentes del cambio. Centralmente deberán tener el papel de un grupo promocional interdisciplinario con alta capacidad operativa, para lo cual deben contar con una forma diferente de financiamiento que no los arrastre al mecanismo discontinuo de apoyos dispersos a corto plazo. El sector público necesita de un brazo ejecutivo que en la actualidad no existe.

Por último, no se ha dado la prioridad suficiente a los aspectos de gestión en el sector social. Las debilidades de gestión se visualizan como el principal cuello de botella que debe ser superado para evitar la situación actual de usuales fracasos y abandono de líneas y objetivos por parte de las organizaciones sociales. Las acciones no deberían limitarse al nivel comunitario, sino integrar por una parte las sociedades y grupos existentes al interior de los ejidos y por la otra a las organizaciones sectoriales regionales, que pueden ser el elemento que permita una apertura hacia el mejoramiento de las relaciones de mercado. Es fundamental considerar como uno de los objetivos principales el desarrollo de principios empresariales a los tres niveles. Para ello se considera que debe tomarse en consideración la evaluación periódica de los siguientes indicadores:

- Confianza interna

- Confiabilidad en la toma de decisiones
- Adecuación de la toma de decisiones
- Transparencia
- Información
- Honestidad y compromiso con la institución
- Ejecutividad
- Establecimiento de principios de subsidiariedad
- Eficiencia del control social
- Capacidad de ahorro e inversión
- Capacidad de planeación
- Capacidad de adaptación a nuevas situaciones
- Capacidad de conducción
- Desarrollo de prácticas para mantener la memoria institucional
- Permanencia de la dirigencia de acuerdo con su desempeño
- Especialización sectorial
- Establecimiento de perfiles adecuados para la dirigencia
- Existencia de órganos colectivos intermedios que nucleen el capital humano de la organización
- Diferenciación y riqueza asociativa al nivel de la comunidad
- Situación del marco organizativo regional
- Capacidad de acceso al mercado
- Grado de integración con agentes del cambio
- Operación proactiva de los agentes del cambio

Estos indicadores son en parte coincidentes y en parte no con los que han resultado de la aplicación de los instrumentos metodológicos establecidos para la realización de la presente consultoría. Su evaluación deberá centrarse en análisis pormenorizado de casos. Se debe tener una visión clara acerca de las fortalezas y debilidades de las organizaciones locales y regionales para focalizar los apoyos hacia aquéllas que muestren una mayor capacidad de conducción y una mayor tendencia o posibilidad de alcanzar un desempeño de tipo empresarial. Ello debería considerarse un objetivo central para poder tener incidencia real en el proceso de deforestación y degradación forestal en el área de acciones tempranas REDD+.

#### **o) LISTADO DE LOS INDICADORES MÁS IMPORTANTES PARA REALIZAR LA MEDICIÓN PERIÓDICA DE LA INTERVENCIÓN DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN LOS EJIDOS FORESTALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO**

Se propone considerar como los indicadores más importantes para su medición y seguimiento de aquéllos que hayan mostrado los valores menores en el proceso de evaluación que se llevó a cabo. Tales son:

- Efectividad

- Eficiencia
- Reglas de decisión y esquemas de participación
- Transparencia
- Rendición de cuentas
- Dirigencia
- Representación
- Liderazgo
- Capital social
- Capital económico
- Estrategias frente a desafíos

No se consideran prioritarios aquellos indicadores en los cuales la evaluación arrojó resultados consistentemente altos. Una parte de los mismos indican que ya se ha alcanzado un nivel adecuado de desempeño y la otra que se trata de indicadores relacionados con el cumplimiento de disposiciones normativas expresas, por lo cual no hacen de manera directa al análisis de la gobernanza.

## **p) RESUMEN DE ACTIVIDADES Y RESULTADOS OBTENIDOS EN EL TRABAJO DE LÍNEA BASE**

Reuniones de coordinación entre los tres consultores de la Península de Yucatán en las ciudades de Mérida y Chetumal, así como reuniones por vía telefónica e internet para acordar procedimientos y compartir resultados. El resultado fueron criterios estandarizados para la selección de la muestra, la aplicación de formatos de encuesta y la forma de procesamiento de los datos.

Entrevistas con ejidatarios de los ocho ejidos considerados en la propuesta metodológica. Se procedió a pasar las encuestas establecidas en la metodología y se realizaron entrevistas abiertas complementarias con los mismos, con el objetivo de contar con dos series de bases de datos, la resultante del análisis de la encuesta y la evaluación cualitativa de los aspectos de gobernanza. El resultado fue una base de datos cuali-cuantitativa sobre el desempeño de las organizaciones entrevistadas y su relación con las formas de gobernanza al nivel local.

Entrevistas con funcionarios del Gobierno del Estado de Quintana Roo, la CONABIO y la SAGARPA, con el fin de analizar la situación en sectores diferentes al forestal que hacen a la dinámica de deforestación y degradación forestal y condicionan la adopción de acciones tempranas REDD+ en el estado de Quintana Roo. El resultado fue una base de datos cualitativa sobre los aspectos de gobernanza al nivel sectorial y regional.

Captura y procesamiento de los protocolos de entrevistas, concentración de los resultados en la plantilla en Excel que forma parte del método. Volcado de los datos en una tabla Excel de carácter comparativo. Análisis de los resultados e incorporación de los mismos en el documento final del proyecto. Los resultados se presentan en el presente documento.

Realización de la entrevista con funcionarios de la CONAFOR para socializar los resultados de la consultoría.

## **q) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La gobernanza en sus distintos niveles debe visualizarse a partir de reconocer un “efecto bisagra”, algo que se sitúa a mitad de camino entre la burocracia paralizante y la utopía autonómica.

En la visión de SAGARPA los apoyos se canalizan en forma individual, lo que implica una gobernanza individual del territorio. Para los actores económicos con una idea clara y una disponibilidad de capital adecuada los apoyos de SAGARPA resultan un subsidio fenomenal, pero en este caso se otorgan apoyos económicos a quienes ya tienen un importante capital humano en su combinación de capital monetario, conocimiento e ideas innovadoras. En el otro extremo se sitúa PROCAMPO (hoy PROAGRO), que aunque en gran parte ha cambiado de visión sigue subsidiando la continuidad de las mismas prácticas que perpetúan el atraso y la marginación. SAGARPA procura integrar los sectores productivos a partir del concepto de sistema-producto. Éste “sube” el problema de la gobernanza a un nivel abstracto, debido a que no hay una interacción individualizada con actores sociales organizados que tengan una interacción operativa. Sin una base social organizada y demandante, la práctica de un sistema-producto no consolidado es el conflicto entre actores con intereses contrapuestos.

Por otro lado, CONAFOR deja suelta la gobernanza en un conjunto de buenas ilusiones, una utopía sobre la autonomía ejidal basada en un ilusorio comportamiento maduro, honesto y solidario, en la exclusión estructural de agentes promotores del cambio y en un modelo de intervención basado en un menú desestructurado, con un número de componentes de apoyo previamente fijados, caracterizados por su visión de corto plazo y que no forman un *continuum* en el proceso de desarrollo. En estas condiciones los apoyos no se adaptan a la demanda sino que los demandantes se deben amoldar a lo que se les ofrece.

Frente a los retos de la globalización la economía ha debido reinventarse, pero el modelo de intervención institucional sigue siendo el mismo. Ello genera que los actores proactivos detonen cambios con o sin intervención pública, y al mismo tiempo gran parte de la intervención pública se dilapide en actores que no detonan cambios.

La adopción de nuevas formas organizativas depende de dos factores: por un lado su adecuación a las características de la asociación, en un proceso que

combine innovación organizativa con incorporación por parte de la misma, y por el otro el contar con una asesoría oportuna y sostenida que combine aspectos técnicos y organizacionales, centrada en el desarrollo de las capacidades de gestión. Ambas son condiciones para el desarrollo del capital social, y deben estar inmersas dentro de un marco institucional flexible y con capacidad de adecuarse a los requerimientos del proceso.

Se está en una encrucijada histórica. La estrategia establecida en la ENAIPROS exige rediseñar el carácter de las organizaciones y su integración dentro de un marco regional. El modelo de intervención debe tender a simplificar los problemas, potenciar las posibilidades de solución y acotar la intervención en espacios delimitados. Se trata de implementar un proceso de filtro basado en la selección social y territorial.

El segundo aspecto a considerar es el de la transversalidad. Gran parte de las acciones tempranas REDD+ tendrán lugar en el marco agropecuario, por lo cual requieren de la operación integrada de la CONAFOR y la SAGARPA. Esta dependencia está incorporando aspectos ambientales dentro de sus programas que abren la vía para la realización de acciones que concurren hacia un mismo objetivo.

Se trata de una coyuntura institucional que permite la integración de todos (o al menos la mayor parte) de los elementos que hacen a un desarrollo rural integrado. El modelo de intervención que se propone pretende ser una vía instrumental para alcanzar dicho objetivo.

## **r) DESGLOSE PRESUPUESTAL POR CONCEPTO DE GASTO**

Honorario por primer entregable, consistente en la memoria de la reunión con áreas involucradas de la CONAFOR para la definición del Plan de trabajo del Proyecto, análisis documental y herramientas para recolección de datos (neto)  
**\$ 41,091.94**

Honorario por segundo entregable, consistente en la caracterización de la zona de influencia, metodología de investigación aplicada en campo y memoria de las sesiones plenarias en la región de AATREDD+ del Estado de Quintana Roo (neto)  
**\$ 75,609.17**

Honorario por entrega del producto final, consistente en el desarrollo de la Línea base, metodología para la valoración inicial de los indicadores y el ejercicio mismo de estimación, sistema de recolección de datos incluyendo metodologías de investigación y guías de recolección, resultados de la Medición actual de los indicadores cuantitativos y cualitativos, listado de Procesos de cambios identificados a los que se dará seguimiento y monitoreo para valorar el impacto, memoria de la reunión con áreas involucradas de la CONAFOR para la socialización del informe final y resultados relevantes del Estudio de Línea Base e informe final (neto)  
**\$ 82,183.88**

**s) ANEXO FOTOGRÁFICO**



**Ejido Dzulá**



**Ejido Buenavista**



Ejido

Ejido Betania



Ejido Adolfo de la Huerta



**Ejido Botes**

## **t) ANEXOS COMPLEMENTARIOS**

Se anexan

## **u) GLOSARIO**

<b>GLOSARIO DE ACRÓNIMOS</b>	
AAT REDD:	Área de Acciones Tempranas REDD+
CDI:	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CECADI	Centro de Capacitación y Diseño Industrial
CNPR:	Confederación Nacional de Propietarios Rurales, A.C.
CONAFOR:	Comisión Nacional Forestal
FUNDAR:	Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural A.C.
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade por sus siglas en inglés. En castellano Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
GTZ:	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica ( <i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> )
INIF:	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, actualmente dentro del INIFAP
INIFAP:	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
MIQROO	Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A. de C.V.
PEPY	Programa Especial para la conservación, restauración y el manejo sustentable de los recursos forestales de la Península de Yucatán
PIQROO	Pisos Industrializados de Quintana Roo, S.A. de C.V.
PROAGRO:	Componente PROAGRO Productivo del Programa de Fomento a la Agricultura
PROCAMPO:	Programa de Apoyos Directos al Campo, hoy modificado como PROAGRO Productivo

TF-011648-CONAFOR-CI-3CV-POSTERIOR-2014-0068  
ESTUDIO DE LÍNEA BASE DE GOBERNANZA E IDENTIDAD INDÍGENA EN QUINTANA ROO

PROFEPA:	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PROGAN:	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera, hoy modificado como Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola o (nuevo PROGAN)
PROMETE:	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora
PROMUSAG:	Programa de la Mujer en el Sector Agrario, hoy modificado como PROMETE
RAN:	Registro Agrario Nacional
REDD+:	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal
SAGARPA:	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDARI:	ex Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena del Estado de Quintana Roo (actualmente SEDARU, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural)
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT:	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SPR:	Sociedad de Producción Rural
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Su sigla en inglés es NAFTA, North American Free Trade Agreement.
ULPCA:	Unión Local de Productores de Caña de Azúcar