

Benjamin D. Hodgdon, Francisco Chapela y David B. Bray



La silvicultura comunitaria en México

Empresas y asociaciones como respuesta a los obstáculos



Este reporte fue preparado por Benjamin D. Hodgdon y Francisco Chapela de Rainforest Alliance, y por David Barton Bray de Florida International University. Eugenio Fernández Vázquez de Rainforest Alliance estuvo a cargo de la fotografía, la edición, la traducción y el diseño. The Rights and Resources Initiative (RRI) y RECOFTC – El Centro para la Gente y los Bosques, proveyeron apoyo financiero.
(2013)



Requisitos regulatorios

Aunque el sector de silvicultura comunitaria de México está muy avanzado, y a pesar de que hay una diversidad de organizaciones y empresas con un enorme éxito, también es cierto que la extracción forestal está sobrerregulada. La lista de onerosos requisitos que las EFC deben cumplir para aprovechar legalmente sus bosques detiene el desarrollo del sector silvícola en México. La sobrerregulación ha sido citada también como el principal factor para el declive de la producción de madera y de los permisos de aprovechamiento en el país en la última década³. También ha impedido la expansión del desarrollo de EFC exitosas a otras comunidades en el país.

Para obtener un permiso de aprovechamiento, las operaciones comunitarias deben producir una larga lista de documentos, entre otros su título agrario; prueba del estatus legal de quien realiza el aprovechamiento, en caso de que no sea la comunidad; los estatutos escritos que gobiernan la unidad de manejo forestal;

un acta oficial de la asamblea autorizando la extracción, y un programa de manejo forestal. De estos, el programa de manejo es el requisito más caro y técnicamente difícil.

Además de estos requisitos, hay una larga serie de costos que los productores deben asumir para asegurar que la documentación es oficialmente aceptable, y después recibida, revisada, corregida si es necesario y, finalmente, aprobada. Dichos costos son difíciles de cuantificar y varían significativamente según la medida de las operaciones, la localización del bosque y la capacidad de la comunidad, pero incluyen: servicios contables (usualmente ofrecidos por la empresa de servicios forestales), servicios legales y notariales, solicitudes de documentación oficial y costos de viaje relacionados con la entrega de ésta y el seguimiento de la solicitud en la capital del estado. Sumando los costos de todos estos requisitos para una EFC “promedio” que agrega valor a sus productos en México, FAO estimó un total de \$150/m³, con los servicios técnicos, los impuestos y el pago de derechos como las erogaciones más altas, respectivamente⁴.

Tabla 2. Principales requisitos técnicos y sus costos asociados para EFC de los bosques templados

Tema	Costos (MXN)
Servicios técnicos forestales	
• Preparación del programa de manejo forestal (\$67/ha x 25,000 ha)	▪ \$1,675,000
• Marqueo de árboles y plan operativo (\$40/m ³ x 20,000 m ³ /yr)	▪ \$800,000
• Otros servicios técnicos	▪ \$150,000
Otros servicios profesionales	
▪ Contabilidad y finanzas	▪ \$100,000
▪ Legales y notariales	▪ \$70,000
Transporte, rastreo, gastos incidentales para asegurar el programa de manejo forestal y la aprobación de permisos.	▪ \$42,000
Costos totales	▪ \$2,837,000

Tabla 1. Nivel de desarrollo de las EFC y porcentaje sobre el total de comunidades

Tipo	Definición	% del total de comunidades forestales
Tipo I – Productores potenciales	Productores o poseedores de recursos forestales que tienen potencial comercial pero que en la actualidad no llevan a cabo actividades de ordenamiento forestal, planeación, uso, conservación o manejo de sus ecosistemas forestales, y que tienen programa de manejo o la capacidad para implementar uno.	48%
Tipo II – Productores que venden madera en pie	Dueños o poseedores de recursos forestales que tienen programas de manejo y permisos de extracción de productos maderables, pero que contratan a terceros para vender la madera; además, no participan directamente en la cosecha forestal.	32%
Tipo III – Productores primarios	Dueños o poseedores de recursos forestales que tienen programas de manejo y permisos de extracción de productos maderables y que participan en alguna fase de la cosecha forestal, así como en algún aspecto del transporte, venta y/o transformación primaria.	11%
Tipo IV – Productores con capacidad para la transformación primaria y la comercialización	Dueños o poseedores de recursos forestales que tienen programas de manejo y permisos de extracción de productos maderables, además de la infraestructura para la transformación primaria, y que llevan a cabo ellos mismos la venta de sus productos.	8%
Tipo V – Productores con capacidad para la transformación secundaria, la industrialización y la comercialización	Dueños o poseedores de los recursos forestales que tienen programas de manejo y permisos de extracción de productos maderables, además de la infraestructura para la transformación primaria y secundaria y la elaboración de productos terminados, y que llevan a cabo ellos mismos la venta de sus productos o lo hacen a través de asociaciones de productores.	1%

llevan a cabo actividades industriales y tienen la infraestructura para la transformación secundaria y la elaboración de productos terminados. Por lo general, dichas comunidades controlan también la venta de sus productos forestales.

Instituciones comunitarias y desafíos internos

La Ley Agraria mexicana establece que los miembros de un ejido o comunidad formen una asamblea y nombren un comisariado para manejar los recursos de propiedad común. Esta asamblea también debe nombrar un comité que supervise al comisariado y garantice el respeto a la ley y la transparencia.

La forma en que los ejidos y comunidades organizan y gobiernan sus empresas, sin embargo, no está marcada por la ley. A lo largo del tiempo han emergido tres formas de gobierno empresarial:

1. El modelo del comisariado. En este esquema, el comisariado administra la empresa bajo la supervisión de la asamblea. Todos los puestos administrativos son temporales (generalmente por periodos de tres años), típicamente sin ninguna remuneración y están integrados en los mecanismos de gobierno de los ejidos y comunidades.

2. El modelo del consejo forestal. En este modelo, la asamblea nombra un consejo forestal especializado que, a su vez,

supervisa el trabajo de un equipo de profesionales de la silvicultura que reciben un sueldo y no están sujetos a rotación.

3. El modelo del grupo de trabajo. Bajo esta forma de organización, se crean empresas subcomunales basadas en el parentesco y otros lazos, y estas empresas autorizan y llevan a cabo las cosechas anuales en lo que son esencialmente parcelas privatizadas en el territorio forestal de la comunidad.

Pese a esa diversidad de mecanismos de gobierno empresarial, las EFC mexicanas tienden a enfrentar tensiones internas similares, incluyendo:

- **Administración de empresas vs. gobernanza comunitaria tradicional.** Aunque los miembros de la comunidad pueden no comprender a cabalidad las necesidades de la empresa, en última instancia es la asamblea quien tiene el poder de hacer decisiones clave sobre su administración. Además, los miembros de la comunidad muchas veces encuentran difícil supervisar a otros comuneros o ejidatarios en el entorno laboral. En muchas ocasiones se confunden las funciones del accionista, el administrador y el trabajador. Esto conduce a problemas en el trabajo diario de la empresa.

- **Ineficiencias en las prácticas tradicionales.** Los puestos de gobernanza agraria se rotan cada tres años (o inclusive con más frecuencia, en casos de mal desempeño). La misma práctica se sigue con los puestos administrativos en las EFC que no tienen un equipo profesional para el manejo forestal. La rotación de puestos puede ser una barrera importante contra la corrupción, pero también puede resultar en una suerte de incompetencia permanente, que debe enfrentarse con capacitaciones redundantes y caras.

- **Rendición de cuentas y corrupción.** Las élites políticas pueden manipular y controlar la asamblea. La falta de capacidades pueden resultar en una pobre rendición de cuentas, lo que lleva a la confusión o a la sospecha, aún si no hubo corrupción.

- **Objetivos en conflicto.** Aún cuando haya un alto grado de homogeneidad cultural, los miembros de las comunidades pueden tener objetivos distintos para sus empresas forestales. Muchos de ellos ven la EFC como una fuente de empleos y reparto de ganancias, en vez de entenderla como una empresa que maximice utilidades, lo que puede llevar a tensiones sobre políticas de salarios y empleos.



Don Victorino, edjidatario del Estado de México, México.

Caja 1. La Unión de Comunidades Forestales Zapotecas y Chinantecas (UZACHI)

La UZACHI, que provee servicios a varias comunidades, fue fundada como sucesora de un movimiento de base que se levantó con la renovación de una concesión de 25 años a industriales privados de los bosques de pino y encino de la Sierra Norte de Oaxaca. Hoy, brinda servicios técnicos a tres comunidades zapotecas y una chinanteca, que juntas manejan 23 mil hectáreas. La Unión ha estado a la vanguardia en experimentación de manejo forestal en México y fue pionera en la implementación de ejercicios de ordenamiento territorial que establecieron zonas agrícolas y forestales permanentes en las comunidades. Las comunidades de la UZACHI estuvieron también entre las primeras en México en implementar nuevas prácticas silvícolas que favorecían la regeneración del pino. Más aún, estas comunidades estuvieron entre las primeras en México en recibir la certificación FSC de buen manejo forestal y en explorar el conocimiento tradicional de hongos y otros productos forestales no maderables.

Acción colectiva intercomunitaria

El sector de silvicultura comunitaria en México tiene una larga experiencia con la acción colectiva y las asociaciones intercomunitarias, que comenzó en los años sesenta y setenta con la lucha contra las vedas forestales y las concesiones industriales. En algunos casos, las organizaciones creadas para esas luchas se convirtieron en asociaciones productivas; en otras ocasiones, se convirtieron en proveedores de servicios.

Hay muchos ejemplos del modelo de proveedores de servicios en México. Bajo esta forma organizativa, comunidades que por lo general tienen bosques pequeños se agrupan para reducir los costos de los servicios técnicos forestales. La función clave de estas asociaciones es emplear a sus propios técnicos forestales (certificados por el gobierno), que trabajan directamente para ellos y que, por lo tanto, pueden proveer una variedad de servicios, incluyendo la preparación de programas de manejo forestal, las aprobaciones anuales para la extracción y otras operaciones.

Caja 2. TIP Muebles

Formada por las comunidades indígenas de Textitlán, Ixtlán y Pueblos Mancomunados, de Oaxaca, TIP Muebles se formó en 2006 para surtir un pedido de muebles escolares para el gobierno del estado. Después de esa ocasión, las comunidades decidieron desarrollar nuevas líneas de muebles y venderlas en sus propias tiendas minoristas en Oaxaca. Las tres comunidades mantienen sus propias empresas y su principal negocio sigue siendo la venta de madera serrada. Los muebles contribuyen con un 20% del total de las ventas y alrededor del 30% del total de la madera serrada va a las fábricas de muebles. Cada comunidad tiene también sus propios compradores mayoristas de muebles. La confianza que permitió la acción colectiva se debió en parte a que las tres comunidades son zapotecas, tienen décadas manejando sus bosques y aserraderos y habían hecho la transición a gerentes profesionales, además de estar certificadas o en proceso de estarlo. Desde su fundación, TIP Muebles se ha expandido rápidamente, y hasta enero de 2013 tenía tiendas en el centro y sur de México.

La silvicultura comunitaria en México

Contexto

México se caracteriza por un fuerte sector forestal comunitario. La Revolución Mexicana (1910-1917) introdujo un proceso de reforma agraria que fue implementado en distintas oleadas durante el siglo XX. A lo largo de un periodo de setenta años, por todo el país se dotaron tierras a dos tipos de comunidades rurales: los ejidos y las comunidades agrarias. Se estima que el 60.3 por ciento de las tierras forestales mexicanas están bajo alguna de estas dos formas de propiedad social¹. La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) ha identificado alrededor de nueve mil comunidades que son dueñas de bosques, de las que más de tres mil manejan sus bosques según un programa de manejo forestal.

Durante las últimas dos décadas se ha consolidado una transición hacia una mayor autonomía en el manejo de los bosques. Las comunidades de todo el país han extendido sus instituciones tradicionales de gobernanza en formas innovadoras para administrar una creciente diversidad de empresas forestales comunitarias (EFC). También han construido complejas alianzas intercomunitarias para lograr economías de escala y emprender negocios conjuntos. Varios análisis muestran que las EFC exitosas contribuyen sustancialmente al desarrollo local y que el manejo forestal comunitario es una forma efectiva de conservar los bosques naturales y los servicios que nos brindan².

A pesar de sus muchos éxitos, las EFC mexicanas enfrentan retos importantes. En particular, un conjunto de requerimientos legales farragoso y caro, así como la baja competitividad de las empresas comunitarias, impiden un mayor desarrollo de las EFC en el país.

Las comunidades forestales en México

La tabla 1 presenta una clasificación de las comunidades forestales en México. Alrededor de la mitad tienen potencial comercial pero no están realizando actividades silvícolas. Un tercio de las comunidades forestales tienen programas de manejo y permisos de aprovechamiento, pero contratan a terceros para que realicen estas operaciones y no tienen participación directa en la cosecha. Alrededor del 11 por ciento de las comunidades forestales mexicanas participan en alguna fase de la cosecha de sus bosques y en algún aspecto del transporte, comercialización y transformación primaria.

Alrededor del 8% de las comunidades forestales en México no sólo cosechan sus bosques, sino que además procesan la madera que extraen de ellos en sus propias instalaciones. A menudo, estas comunidades también llevan a cabo ellas mismas las actividades comerciales. Apenas uno por ciento de las comunidades forestales mexicanas cosechan sus propios bosques,

A pesar de los muchos avances en el sector, una amplia gama de requisitos regulatorios generan costos relativamente altos para las EFC en México. Estas barreras, combinadas con el reto de acceder al mercado, reducen la competitividad de las EFC en los mercados nacionales e internacionales y reducen los

beneficios que llegan a las comunidades y otros beneficiarios indirectos. Aunque por lo general hay un ambiente que favorece en gran medida la silvicultura comunitaria en México, reducir los requisitos legales y los costos resultaría en ganancias significativas para los productores comunitarios.



Un ejidatario pasa ante una pila de caoba secándose en Quintana Roo, México.

Recomendaciones de política pública

• La reforma forestal y la devolución de derechos sobre los productos de esos bosques a las comunidades debería incluir: (i) derechos claros sobre el territorio bajo propiedad comunal y todos los mecanismos comunitarios de gobernanza; (ii) el establecimiento y reconocimiento de los mecanismos formales de gobernanza comunitaria; (iii) acceso al apoyo financiero y técnico para el desarrollo silvícola, y (iv) un ambiente de políticas públicas favorable en múltiples escalas.

• Los arreglos de gobernanza comunitaria podrían seguir el ejemplo de México, que provee lo que es en esencia un modelo de gobernanza democrática inspirado por las tradiciones indígenas. Esto podría facilitar el trabajo de reforma política de Estados nacionales que deben lidiar con una gran variedad de tradiciones y contextos locales, al tiempo que se establecen los mecanismos institucionales para gobernar la propiedad común.

• Impulsar la acción colectiva en los bosques y las asociaciones intercomunitarias podría ayudar a reducir los costos de los servicios técnicos y a emprender negocios conjuntos. Hay muchos casos que demuestran que las asociaciones forestales tienen impactos positivos sobre la inversión en las operaciones forestales y en bienes públicos, la adherencia a las normas forestales y la conservación.

• La sobrerregulación del ordenamiento y la extracción forestales generan costos muy altos para las empresas forestales comunitarias. Una carga regulatoria cara y farragosa actúa como una barrera para la expansión de la silvicultura comunitaria y, combinado con el reto de acceder al mercado, mina la competitividad de las EFC en los mercados nacional e internacionales y reduce los beneficios que llegan a las comunidades y otros beneficiarios indirectos. Alinear y eliminar las regulaciones, especialmente para las EFC que cumplen con los estándares internacionales para el manejo forestal y la industrialización podría ayudar a mejorar la competitividad del sector.

Resumen

Notas

¹ Madrid, L., J.M. Núñez, G. Quiroz, and Y. Rodríguez. 2010. La propiedad social forestal en México. *Investigación Ambiental* 1(2):179-196.

² Bray, D.B., Durán Medina, E., Merino Pérez, L., Torres Rojo, J.M. and Velázquez Montes, A. 2007. *Nueva evidencia: los bosques comunitarios de México protegen el ambiente, disminuyen la pobreza y promueven la paz social*. Agrupación Sierra Madre/Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, México, DF, México.

³ CCMSS (Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible). 2008. *Tramitología: un fuerte obstáculo para el sector forestal de México*. Nota informativa Número 19. CCMSS, México, DF, México

⁴ FAO. 2012. Mexico: *Evaluación del impacto del cobro por derecho de aprovechamiento de "madera en pie" y otras tasas (MaPoTs) sobre el manejo forestal*. Estudios de Caso: Volumen IV de VI. FAO/World Bank Cooperation Program. Roma, Italia: FAO.

• En este reporte se presenta el caso de la silvicultura comunitaria de México, con especial énfasis en la diversidad de empresas locales y asociaciones intercomunitarias que se ha desarrollado en las últimas dos décadas. Se presenta también un análisis de las principales barreras regulatorias que enfrentan las comunidades al emprender un aprovechamiento sustentable de sus bosques.

• En México, las comunidades controlan en torno a las dos terceras partes de los bosques del país. La reforma agraria implementada en distintos momentos después de la Revolución Mexicana (1910-1917) redistribuyó la tierra a las comunidades rurales y reconoció su derecho a extraer productos forestales tanto maderables como no maderables de los bosques comunitarios. Durante los últimos 25 años, una diversidad de empresas comunitarias se han desarrollado en el país.

• A pesar de esta devolución de derechos, el sector forestal mexicano está sobrerregulado. Las comunidades deben cubrir un gran número de procedimientos farragosos y caros para emprender legalmente el manejo de sus bosques. Ésta ha sido citada como la principal causa del declive de la producción de madera durante la última década y como un factor que reduce la competitividad de las empresas forestales y el crecimiento de la silvicultura comunitaria.

• En parte como una forma de superar los requerimientos legales, y también para superar barreras comerciales y lograr economías de escala, las comunidades forestales mexicanas han desarrollado una gran variedad de modelos asociativos y empresariales. Existen tres principales arreglos para el gobierno de las empresas forestales: (i) el modelo del comisariado, bajo

el cuál dicha institución de manejo de la propiedad comunitaria queda a cargo de la empresa; (ii) el arreglo del consejo o gerente forestal, bajo el cuál la comunidad nombra a un consejo o a un gerente que supervisa las actividades silvícolas y empresariales, y (iii) el modelo del "grupo de trabajo", bajo el cuál las comunidades crean empresas subcomunales y dividen los derechos de extracción entre ellas.

• Las comunidades también han construido asociaciones intergrupales para superar algunas barreras. Prevalcen dos modelos: (i) el de las asociaciones de servicios técnicos forestales, bajo el cuál las comunidades se agrupan para reducir los costos del manejo forestal y de las operaciones y desarrollan su propio equipo profesional de técnicos, y (ii) las alianzas empresariales, en las que las comunidades colaboran para emprender negocios conjuntos, como la producción con alto valor añadido y la venta de muebles.

• Sigue habiendo tensiones internas importantes y amenazas externas que superar. Las principales tensiones internas incluyen la difícil coexistencia de la administración empresarial con la gobernanza tradicional, las ineficiencias en los procedimientos tradicionales de toma de decisiones, la falta de rendición de cuentas y, en muchas comunidades, la prevalencia de la corrupción. Las amenazas externas incluyen los conflictos entre comunidades asociadas, la limitada competitividad de los productos de madera de las comunidades y los onerosos trámites burocráticos.

• Reducir los requerimientos legales, especialmente para las operaciones comunitarias que sigan estándares internacionales, podría ayudar a que la silvicultura comunitaria mexicana florezca aún más.

