



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE
CIENCIAS SOCIALES

SEDE MÉXICO

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

**Estudio comparativo de los diseños de dos programas
públicos de apoyo al manejo forestal comunitario en
México y Guatemala**

Marike MICHEL

Directora: Dr(a). Leticia MERINO PEREZ

Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas

Segunda Promoción, 2006-2007

Febrero, 2009

Agradecimientos

Esta investigación fue posible gracias al apoyo de numerosas personas. Las personas entrevistadas, actores del diseño de los dos programas, me permitieron elaborar esta investigación, la cual es esencialmente cualitativa. Les agradezco haberme dado de su tiempo y hecho el ejercicio de memoria necesario para lograr acordarse de los detalles del inicio de programas que existen desde hace más de diez años. En México, muchas personas han generado mi interés por el tema y han compartido sus conocimientos de manera incondicional. Agradezco en particular a Leticia Merino, Eduardo Villarreal y Sergio Madrid por sus orientaciones en estos últimos tres años. De igual manera en Guatemala existe una lista larga de personas que han compartido conmigo su entrega por el tema tratado aquí. Sólo menciono a algunos que quiero agradecer sinceramente: a Claudio Cabrera por sus largas horas de compartir su experiencia como profesional y actor del sector forestal, a Ronaldo Camey por enseñarme sus invaluable conocimientos y experiencia de las comunidades forestales de su país y a Pablo Cordón con quien compartí todo eso y mucho más de Guatemala. Finalmente, debo agradecer a todas las organizaciones comunitarias y sus miembros con quien he tenido la oportunidad de trabajar y compartir, por haberme dado la motivación de adentrarme en el tema del manejo que realizan con mucho esfuerzo. A todos, gracias.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. COMPARACIÓN DE LOS CONTEXTOS RURALES DE MÉXICO Y DE GUATEMALA EN EL SIGLO XX	9
I-1. Breve contexto socio-político del campo en México y Guatemala en el siglo XX.....	9
I-1.1. Procesos de cambio de la tenencia de la tierra	10
I-1.2. Características de las reformas agrarias	16
I-1.3. Políticas forestales.....	23
I-2. Propiedad social de los bosques.....	29
I-2.1. Tipos de tenencia forestal.....	29
I-2.2. Superficies forestales	31
I-2.3. Instituciones encargadas del manejo de los bosques comunales	32
I-3. Marco legal y normativo para el manejo forestal comunitario	34
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	40
II-1. Enfoques conceptuales de las políticas públicas	46
II-2. Construcción del problema público e inscripción en la agenda política.....	49
II-3. Actores y sus roles en diferentes etapas del proceso de elaboración de las políticas	56
II-4. Procesos de toma de decisión política	58
II-5. Metodología	60
II-5.1. Método comparativo	60
II-5.2. Diseño de investigación	62
CAPÍTULO III. PROCESOS DE DISEÑO DEL PROCYMAF EN MÉXICO Y DEL BOSCOM EN GUATEMALA.....	66
III-1. Descripción del PROCYMAF y del BOSCOM.....	67
III-1.1. Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales de México (PROCYMAF).....	67
III-1.2. Proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (BOSCOM).....	71
III-2. Caso de estudio del PROCYMAF (México)	77
III-2.1. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública	77
III-2.2. Definición específica del problema	84
III-2.3. Definición de las acciones del PROCYMAF	90
III-2.4. Algunos puntos sobre el proceso de implementación y de gestión del PROCYMAF	95
III-3. Caso de estudio del BOSCOM (Guatemala)	98
III-3.1. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública	98
III-3.2. Definición específica del problema	102

III-3.3. Definición de las acciones del BOSCOM	106
III-3.4. Algunos puntos sobre le proceso de implementación y de gestión del BOSCOM	108
III-4. Comparación de los programas PROCYMAF y BOSCOM.....	111
III-4.1. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública	113
III-4.2. Definición específica del problema.....	115
III-4.3. Definición de las acciones	117
III-4.4. Algunos puntos sobre el proceso de implementación y de gestión.....	119
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	124
IV-1. Conclusiones finales.....	124
IV-1.1. Proceso de formación de la agenda pública del PROCYMAF y del BOSCOM	124
IV-1.2. Definición del problema público.....	127
IV-1.3. Definición de la acción pública.....	130
IV-2. Recomendaciones	133
BIBLIOGRAFIA.....	137
ANEXO.....	141

Tabla de cuadros y figuras

Cuadro 1. Comparación de las características de las reformas agrarias en México y Guatemala	17
Cuadro 2. Cuadro sintético de la historicidad de las reformas agrarias en México y Guatemala	22
Cuadro 3. Cuadro comparativo de las características de la propiedad social en México y Guatemala	31
Cuadro 4. Superficies forestales en México y Guatemala en el 2005– FRA2005.....	31
Cuadro 5. Cuadro integrador de la situación de los bosques de propiedad social	39
Figura 1. Construcción del problema público.....	51
Cuadro 6. Cuadro de caracterización de los actores entrevistados	63
Cuadro 7. Cuadro comparativo del PROCYMAF y del BOSCOM	74
Cuadro 8. Tipología de la participación en el proceso de diseño del PROCYMAF	87
Cuadro 9. Cuadro comparativo de los factores contextuales principales	112
Cuadro 10. Objetivos de los programas estudiados.....	113
Cuadro 11: Cuadro comparativo del proceso de formación de la agenda pública.....	115
Cuadro 12. Cuadro comparativo de la definición específica del problema	117
Cuadro 13. Cuadro comparativo de la definición de las acciones	119
Cuadro 14. cuadro comparativo de la implementación y gestión.....	121
Cuadro 15. Aplicación del modelo de Kingdon en el caso del PROCYMAF y del BOSCOM.....	127
Figura 2. Definición del problema público en el caso del PROCYMAF y del BOSCOM	129

Introducción

El centro de esta investigación es el análisis del diseño de dos programas públicos de apoyo al manejo forestal comunitario en dos países de la región mesoamericana, México y Guatemala. Es imprescindible definir desde un inicio la actividad de *manejo forestal comunitario* (MFC) para luego explicar la importancia de detenernos sobre la fase de diseño de dos programas públicos que tienen como objetivo fortalecerla. También se explicará porque se escogió comparar a estos dos países.

El MFC se ha desarrollado de diferentes formas. De manera general, significa la gestión de un bosque y los recursos naturales encontrados en este bosque por un grupo de personas perteneciente a una o varias comunidades, las cuales pueden contar con derechos de uso legalmente reconocidos o no. En todo caso, estas comunidades son ribereñas al recurso común y los derechos de uso y aprovechamiento del bosque están definidos por el conjunto de los derechohabientes. Existen varios niveles de desarrollo del MFC. Un primer nivel es cuando las personas usan el bien común únicamente como medio de vida (alimentación, construcción de viviendas, plantas medicinales, etc.). Otro nivel es cuando el grupo planifica el uso y aprovechamiento de su bosque a través de un plan de manejo forestal con determinado(s) objetivo(s): extracción de madera, manejo de los productos forestales no-maderables, reforestaciones, etc. Un tercer nivel es cuando se crea una empresa forestal comunitaria para realizar el manejo del bosque comunitario. Estas empresas cuentan con un número de socios más reducido pero la mayor parte de las ganancias de la empresa suelen ser redistribuidas a toda la comunidad a través de la inversión en infraestructura comunitaria o servicios a la comunidad (préstamos, becas, créditos, etc.). Estos tres niveles son complementarios, lo que significa que a pesar de existir una empresa forestal comunitaria, sigue existiendo un uso de los recursos para los medios de vida de los miembros del grupo.

La importancia del tema del MFC es que todos los bosques tienen cierta interacción con los seres humanos y que la regulación de esta interacción está bajo la responsabilidad de los Estados-Naciones. Desde la segunda parte del siglo XX existen convenios

internacionales entre los Estados-Naciones para tratar de regular los bosques, considerados como bienes públicos mundiales. En los países desarrollados se conoce más esta actividad bajo el nombre de *manejo forestal familiar*, que consiste en un manejo conjunto de los bosques por diferentes familias que poseen bosques privados. En el caso de los países en desarrollo, esta actividad es de suma importancia ya que los bosques suelen ser el entorno de vida de poblaciones pobres y que por necesidades de esta población o por falta de capacidad de hacer respetar la ley pueden sufrir de sobreexplotación. El desafío es por lo tanto doble ya que deben conciliar las necesidades y el bienestar de las poblaciones ribereñas con la conservación de los bosques y de los servicios ambientales que estos proporcionan al resto de la sociedad.

Hemos escogido adentrarnos al análisis de la fase del diseño de dos programas públicos de apoyo al MFC para entender mejor los factores que han generado la definición de un problema público alrededor de los bosques comunitarios y que han permitido su puesta en la agenda pública. En efecto, la actividad de MFC no está siempre reconocida por los Estados y menos como siendo parte de un problema público. Sin embargo, las agencias de cooperación y las organizaciones no-gubernamentales (ONGs) han formulado y apoyado varios proyectos para atacar las problemáticas socio-ambientales generadas alrededor de estos bosques. Nos interesa identificar el cambio de percepciones alrededor de estas problemáticas que permiten una puesta en agenda por los gobiernos y los tipos de actores que contribuyen o no a la puesta en la agenda pública. Eso podría tener un interés para la incidencia que realizan las comunidades forestales para el reconocimiento de sus actividades tanto a nivel nacional como internacional, así como generar una mejor comprensión por parte de los gobiernos del interés de formular programas públicos tanto para el desarrollo socio-político como el desarrollo forestal y económico de sus países.

Como lo afirma un estudio reciente, *“Los pocos ejemplos ilustrativos de Empresas Forestales Comunitarias (EFC) son principalmente de América Latina, más que todo de México y Guatemala, donde el desarrollo de EFC ha sido impulsado por agencias de desarrollo y ONG comprometidas con la reducción de la pobreza y el Manejo Forestal*

Sustentable” (Sabogal & al, 2008¹, p.12). La razón por la cual hemos escogido comparar a México y Guatemala es que cuentan con las experiencias más desarrolladas de manejo forestal comunitario. A pesar de que estas experiencias hayan sido apoyadas por actores externos, también son de los primeros países en el mundo a contar con programas públicos para apoyar específicamente a esta actividad.

El primer capítulo contextualiza los entornos de la definición de los programas a través de la reconstrucción de las historias que tienen una implicación para el área rural de ambos países. El segundo capítulo presenta los diferentes enfoques teóricos relacionados a la fase de diseño de las políticas públicas. El tercer capítulo inicia con una descripción de los dos programas estudiados. Luego se realiza un análisis de cada uno de los programas a partir de fases del diseño de las políticas públicas y la última parte del capítulo cruza los datos analizados para hacer una comparación de los dos. El cuarto capítulo establece conclusiones, responde a las problemáticas presentadas en los dos primeros capítulos y realiza recomendaciones de políticas públicas en relación a los dos programas estudiados.

¹ SABOGAL, César & al (eds.) (2008): *Manejo forestal comunitario en América Latina. Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro*, Centro para la Investigación Forestal (CIFOR), Bogor, Indonesia.

Capítulo I. Comparación de los contextos rurales de México y de Guatemala en el siglo XX

El análisis de programas públicos destinados a apoyar el desarrollo forestal comunitario en México y en Guatemala cobra especial interés cuando se reconstruyen los contextos políticos y sociales de ambos países, y en particular sus contextos agrarios. En efecto, las reformas agrarias sometidas a un fuerte control político de Estados burocrático-autoritarios en los dos países, no perfilaban una apertura hacia programas de este tipo. En comparación con lo que ocurre en otros países de América latina y del mundo, los dos programas de estudio aparecen como vanguardistas. Una de las preguntas que se tratará es : ¿cómo, en contextos político-sociales con mecanismos de participación social todavía incipientes, se generan programas progresistas que involucran a las poblaciones rurales de manera importante?

Este capítulo presenta los contextos de la creación de los dos programas de estudio. En primer lugar, se hará un breve resumen de la historia política y social del área rural de ambos países en el siglo XX desde un enfoque comparado. Luego, se examinarán los diferentes tipos de tenencia forestal para entender cómo éstos afectan la gestión de los propios bosques y, por lo tanto, la orientación de los programas estudiados. La tercera parte presentará el marco legal actual relacionado al manejo forestal comunitario en ambos países. El capítulo trata estas temáticas de una manera muy esquemática con una revisión de características generales que permiten ubicar al lector en el contexto de los programas públicos analizados en los siguientes capítulos.

I-1. Breve contexto socio-político del campo en México y Guatemala en el siglo XX

Los dos ejes principales identificados para las necesidades de este estudio corresponden a elementos claves para el campo mexicano y guatemalteco en el siglo XX: por un lado, las *reformas agrarias* que rediseñaron la realidad rural en varias oportunidades y, por el otro, las *políticas forestales* enfocadas hacia el manejo comunitario de los recursos naturales.

I-1.1. Procesos de cambio de la tenencia de la tierra

Al revisar la historia agraria del siglo XX de México y Guatemala, saltan a la vista los numerosos cambios en la política agraria en periodos cortos, aunque estos hayan sido menos frecuentes en México. Si bien las reformas agrarias en ambos países no inician en las mismas épocas, es evidente la preocupación de los gobiernos en ambos países por la distribución de la tierra y por crear un marco legal para regular su propiedad, uso y aprovechamiento. En ambos países, las poblaciones rurales practican una agricultura de subsistencia², lo que refuerza la importancia del reparto agrario. Aquí, interesa en particular entender el origen de la propiedad comunal en ambos países, los procesos de reforma agraria y las transformaciones inducidas por estas reformas.

El caso de Guatemala está fuertemente marcado por el poder basado en la posesión de tierras, que se establece en la época de la Conquista. Si bien este problema existe en la mayoría de los países latinoamericanos, en Guatemala *“el impacto de la manipulación de la tierra incidió en la estratificación social en el país, dando vida a una clase oligarca que basó su poder en el control de la tierra y de las personas como mano de obra disponible. La legislación nacional desde el período colonial ha venido regulando este régimen de tenencia respondiendo a los intereses de los sectores dominantes”* (Thillet & al, 2003³, p.53). En México la propiedad de la tierra tuvo un peso histórico similar, que se mantuvo hasta principios del siglo XX, cuando en el contexto del desarrollo industrial, el poder basado en la propiedad agraria empezó a perder importancia, aunque nunca del todo.

Thillet & al (2003) trazan el origen de la propiedad comunal actual en la época de la colonización española. En efecto, en esa época se concentraron las poblaciones indígenas en “tierras de indios” para establecer sobre ellas un control político y económico. Esta política tuvo como resultado que *“algunos atribuyan un doble papel al ejido como elemento básico de la economía producción/tributos, pero, a la vez, como un factor que*

² La agricultura de subsistencia es el cultivo de productos agrícolas para el autoconsumo de una familia o una población (en México y Guatemala se cultivan esencialmente el maíz y el frijol, base de la alimentación). Se diferencia de la agricultura comercial que por su lado genera excedentes destinados a la venta.

³ THILLET, Braulia & al (2003): *Tierras municipales en Guatemala: un desafío para el desarrollo local sostenible*, FLACSO, Guatemala.

contribuyó a cohesionar a tales grupos sociales” (Thillet &al, 2003, p.66). El mismo esquema se aplicó a las “repúblicas de indios” en México. En las posesiones españolas, sólo se les permitía legalmente a los “indios” participar en la propiedad comunal.

Sin embargo, esta situación se revierte en 1821, en el momento de la toma de independencia de Guatemala. Las Leyes de Indias desaparecieron y con ella la protección a la propiedad comunal indígena. En su lugar surgen *“leyes liberales que, paulatinamente primero, y de golpe después, permitieron que los pueblos indígenas fueran despojados legalmente de sus propiedades territoriales”* (Castellanos Cambranes, Vol.2: 296 citado en Thillet &al, 2003, p.69).

La reforma liberal de 1871 origina dos cambios importantes para la historia agraria del país. Por un lado, se privatizan las tierras y se suprimen las tierras comunales de los pueblos de los indios. Por otro lado, se inicia un proceso de modernización de la producción agrícola basado sobre la producción de café, como producto principal de la agricultura de exportación. *“Como consecuencia de las políticas del régimen liberal, se produjo la consolidación de la relación latifundio minifundio. Los campesinos, poseedores de pequeñas parcelas o carentes de ellas, se vieron en la necesidad de ocuparse como trabajadores temporales en fincas de café. El desarrollo agrícola del país y de la gran propiedad cafetalera condujo al desplazamiento de la población pobre de los ejidos a otras áreas del país, en condiciones desfavorables”* (Thillet &al, 2003, p.78).

En México en el siglo XIX se había dado un proceso similar. Las leyes de reforma de 1857 desconocieron la propiedad de las corporaciones: las de la iglesia católica, entonces el mayor terrateniente del país y las de las comunidades indígenas. Estas leyes se aplicaron hasta los años 1870s luego de concluida la invasión francesa, y afectaron particularmente las tierras comunales de las regiones planas y de mayor productividad, donde se establecieron haciendas dedicadas también como en Guatemala a la agricultura capitalista: de café (en Chiapas y Veracruz), de azúcar (en Morelos y Veracruz) y de ganado (en diversas entidades, particularmente en el norte). El reclamo de tierras y de la recuperación de las antiguas tierras comunales es el motor social más poderoso de la revolución social de principios del siglo XX en México.

La revolución de 1917 culminó con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el inicio de una importante reforma agraria fundamentada en el Artículo 27. Este artículo establece el régimen de propiedad que rige en México, el cual incluye la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social. Como lo explica Arturo Warman : *“En el debate internacional se enfrentaron dos modelos de reforma agraria: el individualista y el colectivista. La reforma mexicana no corresponde a ninguno o es una combinación de los dos. Adoptó, si hubiera que bautizarlo, un modelo “comunitario”. El sujeto de la acción agraria es colectivo: un pueblo establecido (...)”* (Warman, 2001⁴, p.54). Sin embargo, esta ley también estableció que *“el ejido era propietario de la tierra dotada, pero en seguida señaló las modalidades de esa propiedad como inenajenable, intransferible, imprescriptible e inembargable, precisamente las que normaban la concesión”* (Warman, 2001, p.60). Es decir, el ejido era usufructuario de las tierras de la Nación pero no el propietario.

El resultado de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria fue la creación de numerosos ejidos (término definido en la parte 2.1 de este capítulo), en las distintas regiones del país, aunque durante las primeras décadas del reparto este se aplicó preferentemente en las entidades del centro del país donde existían grandes propiedades privadas (haciendas). El reparto se prolongó desde los años 1930s hasta inicios de los 1980s, la mayoría de las tierras forestales, particularmente las del sureste del país se repartieron tardíamente, en los años 1970s. En el primer censo ejidal realizado en México, en 1935, se reportan 7,049 ejidos y cinco años más tarde, en 1940, el número creció a 14,680. Si esta diferencia se debe a mejoras en la metodología de censo, demuestra también la amplitud de la reforma. Durante el periodo del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), la intensidad del reparto (en especial de antiguas concentraciones de tierras privadas) fue mayor. El reparto vivió otro momento de auge en los años 1970s durante el gobierno de Luis Echevarría aunque la mayoría de los terrenos objeto de reparto eran terrenos nacionales, selvas y zonas áridas. El reparto tuvo un doble propósito y un doble valor político, dado que a la vez que concedió derechos de propiedad a amplios sectores de la sociedad rural de ese entonces, se basó también en su dominio político, a partir de su afiliación forzosa al

⁴ WARMAN, Arturo (2001): *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México.

partido de gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que permaneció en el poder por setenta años.

En Guatemala, bajo la última dictadura “liberal” del general Jorge Ubico (1931-1944) se profundizó la división de las tierras municipales, las cuales eran entregadas a los vecinos que las reclamaban con los respectivos títulos de propiedad (Thillet & al, 2003, p.79). Ubico completó la centralización del poder con una ley sobre los municipios, promulgada en 1935, que reemplazó los alcaldes elegidos localmente por intendentes nombrados por él mismo (Sabino, 2007⁵, p.35). Otro elemento del control político ejercido durante su gobierno es la creación de la ley contra la vagancia y la ley del boleto de vialidad a través de las cuales se obligaba a los indígenas y campesinos a trabajar en las fincas cafetaleras, para garantizar una mano de obra a bajo precio para los productores de café. Es preciso notar que la política guatemalteca, durante el siglo XX, está profundamente marcada por el dominio político de regímenes militares.

Se revierte esta dictadura militar en Octubre de 1944, con el levantamiento en contra del gobierno de Ubico a raíz del cual pasa a gobernar una Junta Revolucionaria de Gobierno. Entre 1944 y 1954, se sucedieron dos regímenes “revolucionarios”: el de Juan José Arévalo (1945-1951) y el de Jacobo Arbenz (1951-1954). La redacción de una nueva Constitución en 1945 establece el reconocimiento a la propiedad privada “*pero condicionada por su función social*” (Sabino, 2007, p.94). La cuestión agraria se empezó a tocar con la Ley de Arrendamientos Forzosos (1949), la cual obligaba a los terratenientes a alquilar sus tierras ociosas a los campesinos. Es solamente bajo el gobierno de Arbenz que inicia una reforma agraria redistributiva con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en 1952. “*El propósito fundamental de la ley, de acuerdo con el artículo 91 de la Constitución, era acabar con los latifundios, que la ley definió como propiedades mayores de 270 hectáreas explotadas mediante prácticas de arrendamiento u otras formas no capitalistas. Se declaraban como inafectables las fincas menores de 90 hectáreas*” (Luján Muñoz, 1998⁶, p.269). Tampoco eran afectables las tierras en producción sino sólo las no cultivadas, “*que entonces, de acuerdo al Censo*

⁵ SABINO, Carlos (2007): *Guatemala, la historia silenciada (1944-1989)*, Fondo de Cultura Económica de Guatemala, Guatemala.

⁶ LUJAN MUÑOZ, Jorge (1998): *Breve historia contemporánea de Guatemala*, Fondo de Cultura Económica, México.

Agropecuario de 1950, constituían más de 60% de la tierra en propiedad privada” (Lujan Muñoz, 1998, p.270). Por lo tanto, *“la Reforma buscaba modernizar la producción agrícola. No iba en contra la propiedad privada, sino contra una propiedad anacrónica e irracional”* (Centro de Estudios de Guatemala, 1995⁷, p.33). Los latifundios se prohíben y se limita también el régimen de concesiones, como expresión de una clara vocación de controlar y reducir las inversiones extranjeras en el país. Por otro lado, la Constitución da protección a las tierras ejidales y a las comunidades. *“Es importante destacar que existía una polarización de la propiedad de la tierra al momento del triunfo del movimiento revolucionario. El 72.2% de la superficie de todos los predios se concentraban en poco más de 7 mil fincas. En el otro extremo, más de 300 mil fincas ocupaban apenas el 14.8% de la superficie”* (Thillet & al, 2003, p.80). Entre 1952 y 1954, se expropiaron y repartieron 584,558 hectáreas de tierra, las cuales beneficiaron a 54,000 personas con un promedio de 10.8 ha cada uno (Mario Monteforte Toledo, citado en Luján Muñoz, 1998, p.274). Sin embargo, la aplicación de la Ley de Reforma Agraria sólo duró dos años, por lo que según Luján Muñoz es imposible evaluar los efectos a largo plazo que habría tenido el proceso para la economía del país.

Como se señaló, en México existió una continuidad en el reparto agrario hasta 1982 cuando éste se declaró concluido. En el caso de Guatemala, siguieron una serie de políticas agrarias muy diferentes y poco eficaces para resolver la tensión agraria en el país. Resumiremos las políticas agrarias a partir de la temporalidad que proponen Thillet & al (2003):

- 1955-1962 : Política agraria orientada por el “Programa de Desarrollo Rural de Guatemala”, el cual se concretó esencialmente en el reasentamiento de campesinos en diecinueve proyectos de colonización, ubicados a lo largo del declive del Pacífico (p.83). El Estatuto Agrario de 1956 reguló las actividades de lo que se denominó como “nueva reforma agraria”, basado en la posesión de la tierra individual y concesión de títulos de dominio absoluto para unidades agrícolas de tipo familiar en lugar de distribuir títulos para grandes extensiones a grupos corporativos.

⁷ Centro de Estudios de Guatemala (1995): *Guatemala: entre el dolor y la esperanza*, Universitat de Valencia, Valencia.

- 1963-1970 : A partir de 1962, entra en vigencia el Decreto 1551, “Ley de Transformación Agraria” con el fin de dar continuidad al proceso iniciado en 1954. Se trata de una propuesta de la “Alianza para el Progreso” impulsada por J.F. Kennedy en América Latina. Se pretendía disminuir las tensiones agrarias y *“evitar que las insurrecciones populares fueran el inicio de movimientos de mayor amplitud que siguieran el ejemplo de la Revolución Cubana”* (p.84). Sin embargo, como lo señalan los autores, no se produjo ningún cambio significativo y siguió creciendo el movimiento revolucionario característico de los años 1960.
- 1970-1980 : Período de colonización agraria en la Franja Transversal del Norte y el Departamento del Petén a través de la promoción de “zonas de desarrollo agrario”. Esta colonización tenía como objetivo reducir la presión sobre las tierras de la Costa Sur y del Oriente del país. Los colonos se encontraban en zonas selváticas sin ningún programa de apoyo complementario para realizar esta colonización de tierras ni acceso a servicios públicos: *“El resultado fue reproducir los mismos bolsones de pobreza de donde provenían estos grupos sociales”* (p.87).
- A partir de 1980 : Se agotan las tierras estatales susceptibles de ser entregadas a los campesinos demandantes e inicia un sistema de compra-venta de tierras. Se abandonan los programas de colonización y se da *“el inicio de un nuevo programa de “Banco de Tierras”, que tuvo como base la compra venta y reventa de ellas a grupos campesinos organizados”* (p.87). Las fincas provenían de quiebras y se daba la posibilidad (de parte del Estado) a los campesinos de pagar estas fincas sobre periodos de veinte años sin intereses.
- 1996, firma de los Acuerdos de Paz : “reforma agraria asistida por el mercado” como el modelo que promovía en este momento el Banco Mundial (p.88). *“El funcionamiento de un mercado de tierras como mecanismo central para el impulso de la transformación de la tenencia y uso de la tierra con mayor eficiencia y productividad es su principio subyacente”* (p.89). Esta propuesta orientada hacia el mercado implicó el fortalecimiento de los derechos de propiedad, el registro y catastro, la aplicación de impuestos a la propiedad, el desarrollo de mecanismos financieros para facilitar el acceso a la tierra a través de

- la compra-venta, la asistencia técnica y capacitación, la inversión económica y social complementaria, así como la protección del medio ambiente.
- 1999 : Entra en vigor la Ley del Fondo de Tierras, éste tiene dos funciones principales: la regularización de la propiedad de la tierra y el otorgamiento de créditos para su compra.

I-1.2. Características de las reformas agrarias

Las reformas agrarias con base legal en la Constitución de 1917 e iniciadas en los años 1930s en México y en 1952 en Guatemala tienen diferencias significativas que impactan en la historia actual y en el objeto de este estudio. La única similitud de estas dos reformas residen en el hecho de que ambas nacieron con el objetivo de enfrentar las profundas desigualdades existentes en la distribución de la tierra. De acuerdo con Warman, en los primeros veinte años, “*el reparto de la tierra se concibió (...) con objetivos de justicia social*” (Warman, 2001, p.65). En ambos países, la parcela tiene por objetivo cumplir con la autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, como lo veremos a continuación, hoy en día predomina el minifundio en ambos países, el cual no permite en muchos casos lograr esta autosuficiencia alimentaria.

Existen diferencias muy marcadas entre las reformas agrarias de ambos países. Una primera diferencia, muy obvia, es la ubicación de estas reformas en el tiempo. Treinta y cinco años separan cada reforma, lo que implica para los objetivos de nuestra comparación que México tiene avances significativos basados en su experiencia más larga. Por ejemplo, a pesar de sus limitaciones, es significativa la presencia de organizaciones sociales en el campo en torno a la tenencia colectiva de la tierra. Una segunda diferencia reside en el origen de los movimientos sociales previos al advenimiento de las reformas. En el caso de México fue un movimiento campesino que se desarrolló en el área rural y opuso campesinos sin tierra a los grandes latifundios. Se conjuntó con un movimiento urbano de clase media, con demandas claramente democráticas. Sin embargo, ese movimiento mantuvo una relación conflictiva con el movimiento campesino, lo derrotó militarmente y le impuso condiciones, aunque para pacificar al país tuvo que retomar sus demandas. En el caso de Guatemala, la

“revolución” de 1944 nace de un movimiento esencialmente urbano y, aún más, aislado en la capital. Este movimiento nació en el medio universitario y se oponía esencialmente a la dictadura liberal de Jorge Ubico. Sabino opina lo siguiente: *“no creemos que sea posible, dadas las características del movimiento, considerarlo como una revolución social (...) sino (que se trata) de un movimiento casi exclusivamente político, que no llega a extenderse a todo el país sino que se concentra en la ciudad capital”* (Sabino, 2007, p.89). Con esta afirmación, Sabino induce que además del carácter urbano de la revolución de Octubre en Guatemala, no alcanzó las áreas rurales. Eso constituye una tercera diferencia con la revolución mexicana, la cual tuvo un impacto importante en el campo⁸.

Una cuarta diferencia está constituida por la duración de las reformas. La reforma agraria mexicana logró una continuidad a través de los diferentes gobiernos. Algunos presidentes tomaron acciones de redistribución más rápidas que otras pero ninguno revertió el proceso. En el caso de Guatemala, el gobierno revolucionario tuvo una duración limitada (1944-1954). El gobierno conservador de 1954 anuló la Ley de Reforma Agraria y revocó el reparto de todas las tierras redistribuidas durante la época revolucionaria.

Cuadro 1. Comparación de las características de las reformas agrarias en México y Guatemala

REFORMAS AGRARIAS	México	Guatemala
Ubicación en el tiempo	1917 (Redistribución inicia en 1930s)	1952
Movimiento social de origen	Campesino-urbano	Urbano
Extensión	Zona rural	Zona urbana
Duración	50 años (continuidad)	2 años (ruptura)

⁸ Además, en México se derrocó una dictadura de más de 30 años, se reconocieron también importantes demandas laborales, del movimiento obrero que en los primeros años del siglo XX se había opuesto a la dictadura de Porfirio Díaz.

A la luz del siglo XXI, la tenencia de la tierra del campesinado mexicano y guatemalteco sigue dominada por el minifundismo⁹. En México, “*en el total del reparto agrario entre 1915 y 1992, 90% de los individuos recibieron dotaciones promedio inferiores a 5 ha equivalentes de riego*” (Warman, p.64). Si bien se distribuyeron superficies reducidas durante el reparto agrario en México, no es la única causa del minifundismo actual. También tiene que ver por ejemplo el crecimiento de la población rural durante los años 1940-1980. En la actualidad, el panorama rural mexicano se caracteriza más por el envejecimiento de los titulares de derechos agrarios, particularmente los ejidatarios (Merino, 2008¹⁰). Los núcleos forestales (que ocupan casi el 50% de la superficie en propiedad social) son excepcionales en este sentido, porque si bien en ellos existe minifundismo de tierras agrícolas, existen superficies significativas en el status de recursos “comunes”, no parcelados que generalmente son las áreas forestales.

En el caso de Guatemala, según el Censo Agropecuario de 1979, realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), las microfincas (extensión menor a 0.7 ha) sumaban 167,000 fincas y solamente representaban el 1.3 por ciento del territorio; así mismo las fincas sub-familiares (extensión entre 0.7 a 7 ha) sumaban 301,000 fincas pero solo representaban el 15.2 por ciento del territorio. Las cifras actuales siguen presentando desigualdades profundas en la tenencia de la tierra. Existen 108,772 fincas inferiores a 7 hectáreas que cuentan con una superficie total de 122,509 ha; mientras que 4,292 fincas mayores a 7 ha cuentan con 208,843 ha en el país¹¹. Thillet & al concluyen que “*la política de colonización practicada desde estos años (1970s) (y que serán una constante a lo largo de tres décadas) se centró en el otorgamiento de tierras para reproducir el modelo latifundio-minifundio sin afectar la estructura agraria vigente. No tuvo una visión de reforma agraria integral y las posibilidades de favorecer la emergencia de una capa de campesinos medios, que atenuara las desigualdades sociales y aminorara la*

⁹ Un minifundio es una explotación agropecuaria cuya producción no alcanza a satisfacer las necesidades básicas de la unidad que la trabaja y administra, por lo cual es indispensable bienes o dinero obtenidos fuera del predio para subsistir (Warman, 2001, p.25).

¹⁰ MERINO, Leticia (coord) (2008): *Estudio estratégico sobre el sector forestal mexicano*, CCMSS, México.

¹¹ Censo Agropecuario y Tendencias, Transformaciones y Crisis en la Agricultura Guatemalteca PNUD/FAO/MAGA 2003.

pobreza, no se alcanzaron” (2003, p.86)¹².

Otra característica del mundo rural mexicano en el siglo XX es el objetivo de control político y de subordinación del campesinado al Estado implícitos en la reforma agraria: *“La nueva relación subordinada entre los campesinos y el Estado, expresada por el gobierno, se construyó a partir de la entrega de la tierra”* (Warman, 2001, p.59). El Estado toma un rol de control importante en la vida política, social y económica de los campesinos a través del mecanismo del ejido. Gordillo de Anda & al analizan que el *“modelo de control político aplicado a los ejido ha operado a tres niveles: un marco legal, la representación política y la reproducción social, todos ellos simultáneamente pero con intensidad variable dependiendo del periodo y la región”* (Gordillo de Anda & al, 1999¹³, p.14). En 1934, se crea la Confederación Nacional Campesina (CNC) como *“único representante gremial o de clase de los sujetos de la propiedad social, significó paulatinamente la consagración política del reparto de la tierra como una acción permanente del Estado y gobierno del país”* (Warman, 2001, p.69).

Existía también un fuerte control de aspectos organizativos y productivos a través del Departamento Agrario¹⁴ que debía autorizar y sancionar aspectos como: el cambio de autoridades ejidales/comunitarias, los créditos contratados con la Banca Oficial con fines productivos, la venta de madera, la compra de maquinaria, etc. Esta regulación paternalista concluyó con las reformas a la Ley Agraria (1991) y al Artículo 27 Constitucional (1992).

La creación de mecanismos de “participación controlada” se manifestó también durante la administración de Salinas (1988-1994). Existieron dos corrientes de pensamiento de la reforma agraria, una que pensaba transformar el ejido en un *“vehículo para la expresión autónoma de las necesidades de los campesinos y la participación democrática”* (Cornelius & Myhre, 1998¹⁵, p.4); y la segunda que veía la reforma ejidal como una manera de *“recapitalizar y aumentar el potencial de exportación de los sectores*

¹² En México hay también concentración de tierras aunque en menor nivel, se han concentrado sobre todo tierras dedicadas a la ganadería, hay concentración de tierras manejadas por transnacionales, rentadas a ejidatarios.

¹⁴ El Departamento Agrario es formado en 1934. Es reemplazado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en 1960. En 1974, se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria.

¹⁵ CORNELIUS, Wayne A., MYHRE, David (eds) (1998): *The transformation of rural Mexico: Reforming the ejido sector*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

agrícolas en los cuales México tiene una ventaja comparativa” (Cornelius & Myhre, 1998, p.5). Su preocupación era también “modernizar” el sector ejidal a fin de que entrara a un sistema de libre mercado y atraer las inversiones en agricultura con el nuevo Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos.

En los años 1990s, en México, se acelera la implantación de programas de desregulación y descentralización del sector rural: las modificaciones al Artículo 27 de la Constitución Mexicana o Reforma Ejidal de 1992, la Ley Forestal de 1992 y la firma en 1994 del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. La reforma del Artículo 27 de la Constitución introdujo un cambio estructural importante al permitir la venta y compra de las tierras ejidales. Como lo explica Warman, *“la reforma de 1992 otorga certeza a la propiedad legal de la tierra en todas sus formas. Suspendió el reparto de la tierra al considerar que el mismo había culminado y cumplido con sus propósitos. Otorgó a los ejidos y las comunidades la propiedad sobre la tierra que les fue dotada o reconocida; hasta entonces eran usufructuarios de tierras propiedad de la nación. Reconoció a los ejidos y las comunidades como sociedades propietarias de tierra y estableció las normas para que las porciones de los socios pudieran circular” (p.22).* Por su lado, Warman opina que de manera implícita pero nítida, la reforma de 1992 replanteó la relación entre la propiedad social, sus sujetos, el gobierno y el mercado y dio fin a la relación clientelar que existía entre estos actores.

A raíz de la reforma del artículo 27 de la Constitución, el control político de los campesinos dejó de tener el peso crítico para la estabilidad política del país que tenía anteriormente. Por otra parte “el retiro del Estado” abrió posibilidades de organización autónoma de los ejidos a través de la reducción de la intervención del Estado en sus decisiones y economía, así como la posibilidad de incrementar su autoridad en el manejo de sus recursos. Sin embargo, se identificaron opiniones encontradas sobre la política agraria implícita del Estado en el periodo posterior a 1992. Warman (2001) opina que *“la intervención del gobierno en la economía rural, definitiva y agobiante, se ha venido restringiendo para sustituirla por una función de apoyo y subsidio frente a la competencia global”.* Y por otro lado, de acuerdo a Cornelius y Myhre : *“la proliferación de programas gubernamentales que vuelven a regular las actividades de la economía rural al enfocarse en los productores como individuos en vez de como*

miembros de ejidos o organizaciones campesinas regionales, así como las nuevas formas de intervención del Estado con programas como PROCAMPO y el proceso de titularización de tierras, favorece el fortalecimiento de la influencia y control del Estado sobre el ejido en vez de su declive” (1998, p.17). Esta modernización del control de los campesinos por el Estado no representa un control tan férreo como el que el Estado ejerció en las décadas anteriores. Uno de los objetivos centrales del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) y de la creación de la Procuraduría Agraria, también a raíz de los cambios legales de 1991, fueron el dotar de mayor certeza jurídica a la propiedad rural ejidal.

En resumen, el México rural actual cuenta con tierras sobre las cuales muchos campesinos tienen certeza jurídica de su propiedad. Los ejidos y comunidades tienen la posibilidad de usar y aprovechar sus tierras de la forma en que decidan. Sin embargo, el minifundismo es una limitante que provoca que muchos campesinos sólo practiquen la agricultura de subsistencia, y cuya solución tiene que ver con el retiro de los titulares agrarios envejecidos y con la inversión en la agricultura (Merino, 2008).

En el caso de Guatemala, no existió un control del Estado sobre el campesinado organizado como en México. Según la oposición al gobierno de Arbenz, el hecho que los beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria recibían la tierra en usufructo, con lo que se deseaba evitar que los campesinos vendieran la tierra, significó que la reforma trataba de tener cierto control sobre el campesinado (Luján Muñoz, 1998, p.270). Sin embargo, desde la época de trabajo forzado en las fincas de café en los años 1930s bajo el gobierno de Ubico, han existido mecanismos y políticas que obligan a los campesinos a vender su mano de obra a bajo precio. La situación de minifundio-latifundio, mucho más agobiante que en México, ha sido una forma sutil de control de los campesinos, éstos al tener minifundios destinados al consumo familiar están obligados a migrar a las plantaciones de caña de azúcar de la costa sur del país principalmente¹⁶. Los cambios inducidos a partir de 1996 por la firma de los Acuerdos de Paz han iniciado una nueva política agraria que consiste en la regularización de tierras y la titulación de tierras municipales o nacionales con tradición comunal. Este proceso sigue en la actualidad. Sin embargo, el

¹⁶ Consulta con Carlos Fernández, Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Para ampliar sobre este tema consultar: FIGUEROA IBARRA, Carlos (1980): *El proletariado rural en el agro guatemalteco*, USAC, Guatemala.

minifundio y la falta de certeza de la posesión de la tierra crea una incertidumbre sobre la cual no se permite construir proyectos de largo plazo. La dificultad de encontrar tierras a la venta para el fondo de tierras es otra limitante para la equidad en la distribución de la tierra¹⁷.

Cuadro 2. Cuadro sintético de la historicidad de las reformas agrarias en México y Guatemala

	México	Guatemala
Época liberal	Leyes de Reforma (1857-1870) Despojo de la propiedad comunal a favor de la agricultura capitalista (café, azúcar y ganado)	Leyes de Indias (1821) y Leyes liberales (1871) Despojo de la propiedad comunal, privatización tierra y agricultura capitalista (café)
Reformas agrarias	1930s-1980s Reconocimiento de la tierra comunal (creación ejidos y comunidades)	1945-1954 Reconocimiento propiedad privada con función social
Situación actual de la propiedad de la tierra	<u>Sujetos de derecho con parcela*</u> : 15.4% con promedio de 12 ha o + 59.2% con menos de 12 y más de 4 ha 14% entre 2 y 4 ha 11.4% con menos de 2 ha de superficie parcelada	108,772 fincas inferiores a 7 ha cuentan con una superficie total de 122,509 ha; 4,292 fincas mayores a 7 ha cuentan con 208,843 ha en el país**
Relación Estado-actores sociales de las reformas agrarias	1930s-90s: <ul style="list-style-type: none"> - Control de la organización campesina - Control de los asuntos internos de los ejidos y las comunidades agrarias - Campesinos usufructuarios de las tierras redistribuidas (no permite la libre venta). 1990s: <ul style="list-style-type: none"> - Control menor a través de los programas de subsidios agrícolas - A partir de 1992, venta de tierras posible por parte de los ejidatarios 	Campesinos usufructuarios de las tierras redistribuidas (no permite la libre venta). Mano de obra barata es garantizada por la existencia de latifundios-minifundios

Fuentes:

* INEGI, VIII Censo Ejidal 2001. Resultados, Aguascalientes, México, 2003.

** Censo Agropecuario y Tendencias, Transformaciones y Crisis en la Agricultura Guatemalteca PNUD/FAO/MAGA 2003.

¹⁷ Para profundizar el tema en el marco de la Guatemala actual, consultar: SANTA CRUZ, Wendy y YAGENOVA, Simona (Coord.) (2007): *Una aproximación a la conflictividad agraria y acciones del movimiento campesino*, Cuaderno de Debate No. 2, FLACSO-Guatemala, Guatemala.

I-1.3. Políticas forestales

La evolución de las políticas forestales de México y Guatemala presentan claras diferencias, estrechamente ligadas a sus experiencias de reformas agrarias. En México, a partir de la repartición de las tierras a mediados de los años 1930s, el gobierno empezó a apoyar a la organización de cooperativas de ejidos forestales. En Guatemala, es hasta los años 1970s que inicia la formación de cooperativas agrarias integrales, con algunas experiencias incipientes de reforestación. A continuación se presenta un breve resumen de las políticas forestales en ambos países¹⁸.

Si bien el presidente Cárdenas (1934-1940) promovió las cooperativas de ejidos forestales durante su administración, los resultados fueron diversos. Las cooperativas forestales dedicadas a la extracción y procesamiento de resinas (resina de pino y de chicozapote-chicle) tuvieron éxito y se mantuvieron por décadas. En el campo de la producción de madera en cambio, los resultados de esta política fueron decepcionantes ya que en la realidad estas cooperativas se limitaban a gestionar permisos de aprovechamiento, que realizaban terceros en sus bosques (Hinojosa, 1958 citado en Bray y Merino, 2004¹⁹, p.50)

Bray & Merino (2004) detectan 3 ejes de la política forestal entre 1940-1970:

- El intento de articular los bosques mexicanos a un proceso de industrialización a partir de concesiones forestales de grandes extensiones que buscaban crear economías de escala;
- Una política de vedas, las cuales llegaron a afectar a más del 50% del territorio forestal del país;
- Esfuerzos incipientes y aislados por capacitar a comunidades locales para el manejo de sus propias empresas forestales comunitarias (EFC), a partir de los años 1970.

¹⁸ Existe poca literatura analítica sobre las políticas forestales anteriores a los años 1990s en Guatemala. En el caso de México las políticas forestales en el siglo XX están documentadas en MERINO, Leticia (2004): *Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México*, SEMARNAT/ INE/ CCMSS, México.

¹⁹ BRAY, David, MERINO-PEREZ, Leticia (2004): *La experiencia de las comunidades forestales en México: Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias*, Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT)/ Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, México.

En el período entre 1940-1970, se establecieron concesiones forestales sobre grandes extensiones que a menudo eran propiedad de núcleos agrarios y terrenos nacionales, a favor de industrias forestales, inicialmente privadas y posteriormente propiedad del gobierno federal. Los ejidatarios sólo ganaban una parte ínfima de los beneficios a través del pago de *derecho de monte* por parte de las industrias (Bray y Merino, 2004, p.52). Otra política de esta época fueron las numerosas vedas declaradas en varias partes del país. Por lo tanto, en esta época, notamos que existen dos problemas públicos dominantes: la necesidad de desarrollar la industria forestal para abastecer el país en madera y papel en un momento de fuerte desarrollo de la economía nacional con la consecuente demanda de materias primas forestales y la percepción de la deforestación de los recursos boscosos del país, ligada a la preocupación por proteger las cuencas hidrológicas cercanas a las grandes concentraciones urbanas, cuyos resultados fueron generalmente muy pobres.

Durante este período de industrialización por sustitución de importaciones, se genera un movimiento social campesino de rechazo a las concesiones forestales y a las vedas. Los ejidatarios y comuneros, poseedores de los bosques, obtenían un beneficio mínimo como lo señalamos anteriormente, observaban la degradación de sus bosques y la industria empleaba poca mano de obra en los ejidos. Sin embargo, *“no fue hasta los años setenta y a principios de los ochenta cuando las comunidades desarrollaron la visión de manejar sus propios bosques al contar con infraestructura industrial propia”* (Bray & Merino, 2004, p.56).

Bray y Merino destacan el papel poco conocido del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) que operó entre 1971 y 1986. Como lo explican, *“El FONAFE era un fondo gubernamental que contaba con operadores de campo, y que se había integrado con los derechos de monte entregados durante décadas como pago por las extracciones en los bosques comunales”* (2004, p.57). Su rol era de integrar EFC para abastecer a las empresas forestales paraestatales. *“En los hechos, estas acciones oficiales no se diferenciaban en mucho de las medidas que habían emprendido los gobiernos anteriores para someter a las comunidades a establecer relaciones de exclusividad del abasto con empresas concesionarias. La diferencia significativa fue la magnitud del esfuerzo emprendido durante este periodo que sentó las bases para el surgimiento de un mayor*

número de comunidades productoras forestales autónomas a finales de los setenta, aunque la actuación oficial todavía estaba marcada por un fuerte paternalismo” (Bray & Merino, 2004, p.57). En 1976, el FONAFE había impulsado la creación de 135 empresas ejidales, 37% de éstas en Durango, 31% en Chihuahua y Quintana Roo en tercera posición con 8%. La experiencia del FONAFE dejó como base la construcción de un capital social.

En 1974, se crea la Dirección General de Desarrollo Forestal (DGDF), como un interés gubernamental en apoyar la producción forestal comunitaria. En la década de los 70s, la DGDF se concentra en resolver los conflictos entre las paraestatales y los ejidos y en apoyar el trabajo de la organización de ejidos. *“Para 1979 los permisos de extracción se extendían a 52 ejidos y 253 pequeños propietarios integrados al Plan Puebla”* (Bray & Merino, 2004, p.62).

La Ley Forestal de 1986 introduce los siguientes cambios radicales: 1. Finiquitar las concesiones a empresas privadas e iniciar un proceso de desmantelamiento de las empresas paraestatales, 2. Requería estudios más detallados para la obtención de permisos de extracción y 3. Autorizaba directamente a las comunidades, o a través de organizaciones de segundo nivel, a tener acceso a los servicios de técnicos forestales (Bray y Merino, 2004, pp.62-63). Refiriéndose al período 1970-1986, Bray y Merino opinan que *“las comunidades encontraban por primera vez un ambiente claramente favorable en el campo de las políticas públicas”* (2004, p.63). Además, *“las comunidades forestales obtuvieron una seguridad real de la tenencia solamente después de que la Ley Forestal de 1986 terminó con la práctica gubernamental de conceder concesiones a empresas privadas y estatales para explotar tierras comunitarias. Esta nueva seguridad fomentó el crecimiento de las empresas forestales comunitarias”* (Cornelius & Myhre, 1998, p.402).

La Ley de 1992, congruente con los cambios a la ley agraria y a la apertura comercial, abre los servicios técnicos forestales al mercado. También se liberalizaron los controles del transporte y la industria, con la idea de eliminar regulaciones costosas a los productores, lo que en algunos casos dio pie a un incremento del claudinestaje en algunas regiones.

En 1994, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo, todas las instancias relacionadas con el manejo de recursos se agruparon por primera vez en una sola institución: la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). *“Hacia 1995 las políticas forestales manifestaban dos tendencias generales: un tímido apoyo al manejo comunitario de bosques naturales y el respaldo a las corporaciones que establecerían plantaciones forestales”* (Bray & Merino, 2004, p.67). Este debate entre la promoción de plantaciones forestales o del manejo forestal comunitario genera la creación de dos programas, el Programa de Apoyos para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN) y el Programa para el Desarrollo Forestal (PRODEFOR). El PRODEFOR se presentó en 1996 como un programa esencialmente social destinado a incrementar la producción forestal. En su primer año de funcionamiento, se ejecutaron 24 millones de pesos (US\$ 3 millones) (Bray & Merino, 2004, p.72), presupuesto mucho menor que los subsidios destinados a las plantaciones. En realidad, se buscaba dar prioridad a las comunidades que no manejaban sus bosques, para que se interesaran en el manejo del bosque (p.72). A partir de 1997, se crea el Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF) como programa piloto regional, impulsado con el apoyo financiero y la asesoría del Banco Mundial. Tiene como objetivo fortalecer el capital social y las capacidades empresariales de las comunidades forestales. Será el objeto de nuestro estudio.

En el caso de Guatemala, a finales de los años 1960s, el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) fomentó la creación de cooperativas agrícolas integrales para que los campesinos accedieran a la tierra en forma comunal. Así, la tierra era comprada por los socios de la cooperativa quienes pasaban a ser los propietarios de una finca comunal. El objetivo era crear focos de desarrollo agrícola para abastecer el mercado nacional²⁰. En muchos casos, estas fincas fueron deforestadas para la instalación de cultivos agrícolas, pero siempre guardando un remanente de bosque comunal para la recolección de leña y madera para construcción. Ésta época estuvo marcada por una política forestal de colonización de las tierras del Departamento del Petén, que albergaba una parte importante de la selva maya colindante con el Sur de México. Esta colonización

²⁰ BENITEZ, Dimitri (2003): *Reforma Agraria Integral, Derecho Agrario y Ambiental para la Justicia y la Paz, Derecho Cooperativo*, Guatemala.

orquestrada por el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) creado en 1974, se realizó de forma desordenada para dar respuesta a la fuerte presión de la población sobre las tierras del suroeste del país.

En 1989, se creó la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS) como Dirección adscrita al Ministerio de Agricultura. La administración forestal perdió por lo tanto la relativa autonomía con la cual gozaba el INAFOR. Es necesario recordar que Guatemala se encontraba en esta época todavía viviendo un conflicto armado. Los años de vida del DIGEBOS fueron marcados por actos de corrupción y de autoritarismo que se quedaron marcados en la mente de la población. A partir de 1992 se inició el apoyo de la cooperación internacional en materia forestal a través del Plan de Acción Forestal para Guatemala (PAF-G). Este programa, apoyado por la cooperación holandesa a través de la FAO, inició una serie de estudios sobre la situación del sector forestal guatemalteco y la planificación de los proyectos de apoyo para los siguientes años. Abrió también por primera vez, un diálogo en el sector forestal que permitió iniciar un debate sobre el tema de los bosques comunales del país. Hasta el momento se ignoraba su importancia. En 1996, se promulgó una ley forestal a través de la cual se crea una nueva administración forestal independiente, el Instituto Nacional de Bosques (INAB).

La creación del INAB marca una etapa nueva en la política forestal de Guatemala. Ésta se orienta hacia dos grandes líneas: aumentar el potencial forestal de Guatemala para abastecer la industria forestal nacional y fomentar la participación de los usuarios de los bosques en el país. El instrumento operativo para cumplir con el objetivo industrial y de fomento ha sido la creación, en 1997, del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) que realiza un pago en efectivo durante un periodo de uno, tres, cinco o seis años a las personas o grupos organizados legalmente que realizan actividades de manejo forestal con fines de producción, protección, regeneración natural y reforestación de los bosques de Guatemala. Una de las condiciones de acceso al programa es contar con certeza jurídica sobre un área mínima de dos hectáreas. A pesar de existir muchas comunidades sin certeza jurídica y por lo tanto que no pueden acceder a este programa, otras han adoptado el manejo forestal como su actividad principal. Al generar empleos directos en actividades silvícolas e ingresos para los individuos, este programa vino a cambiar la

visión y el valor del bosque para muchas comunidades que contaban con certeza jurídica sobre sus bosques.

Paralelamente al PINFOR, el INAB también cuenta con el Proyecto de Incentivos Forestales para Pequeños Poseedores de Tierras de Vocación Forestal y Agroforestal (PINPEP), con cobertura para aproximadamente 78 municipios²¹ considerados en condiciones de “extrema pobreza”. Estos incentivos, a diferencia del PINFOR, son accesibles para aquellos que con un documento privado o una certificación municipal acrediten la posesión de la tierra. El área incentivada puede ir desde una cuerda (420 m²) hasta un máximo de 15 hectáreas por proyecto y se incentivan los sistemas agroforestales, las actividades de reforestación, manejo forestal de producción y de protección. Esto está destinado a que las comunidades tengan otro enfoque respecto al bosque y una oportunidad de generar ingresos derivados de las actividades forestales.

Si bien estos programas de incentivos forestales han generado un cambio importante en la relación hombre-bosque, la población rural de Guatemala, en su mayoría perteneciente a pueblos mayas, posee una cultura esencialmente agrícola. Los programas de incentivos han venido a cambiar su percepción del uso del bosque así como el valor que puede tener, lo que ha generado un aumento considerable de comunidades silvicultoras a partir de 1997-98. Ahora, las actividades de reforestación, protección y manejo del bosque están en parte asumidas por las comunidades rurales. Sin embargo, contrariamente al caso mexicano, la política forestal no se ha orientado a fomentar o apoyar pequeñas empresas forestales comunales. La transformación de la madera está todavía controlada por intermediarios que compran la madera a las comunidades.

Otra diferencia importante entre los dos países, es el tema de la descentralización forestal. La política y la ley forestal en Guatemala están orientadas hacia un modelo de descentralización forestal hacia los municipios. Por el momento, se ha limitado a entregar el poder a la municipalidad para controlar el aprovechamiento autorizado (aprobación de los planes de manejo, extensión de permisos, etc), ejecutar sistemas de vigilancia para el aprovechamiento forestal ilícito y el control y desempeñar un rol informativo en su jurisdicción. Sin embargo, *“no existen manuales ni reglamentos para el manejo de los recursos naturales locales, ni para la gestión de los propios ejidos municipales”* (Thillet

²¹ A la fecha, Guatemala cuenta con 333 municipios.

&al, 2003, p.120). Eso es causa de las dificultades para la gobernanza a nivel local en relación al acceso, uso y aprovechamiento de los recursos forestales. En 1996, se diseñó el primer programa público de apoyo a las tierras municipales, el Programa de Bosques Comunales (BOSCOM), que con la nueva Ley Forestal en 1997 se establece como Proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal, el cual es objeto del presente estudio y que será abordado en los siguientes capítulos.

I-2. Propiedad social de los bosques

La primera parte de este capítulo se orientó a reconstituir la historia agraria de México y Guatemala. Identificamos dos tendencias diferentes en ambos países en relación a la tenencia de la tierra. México adoptó un sistema ejidal y comunal para la tenencia rural y forestal. En el caso de Guatemala, son las propiedades privada y pública, las que prevalecen, aunque muchas estén manejadas de forma comunal. Ante esta situación de la tenencia, nace la siguiente pregunta: ¿En qué influye el hecho de que los bosques sean de propiedad comunal o ejidal en México o que sean en mayoría de propiedad privada y pública en Guatemala?

I-2.1. Tipos de tenencia forestal

Existen dos tipos de propiedad social en México : los ejidos y las comunidades agrarias. El ejido consiste en la dotación de tierras individuales a individuos integrantes de un “núcleo de población” (el ejido) para cultivarla personal e individualmente. El núcleo de población también recibe tierra común para agostadero de los animales de trabajo o recolección de leña para cocinar. Finalmente, existe un núcleo de población para la zona de urbanización. Así, “*el conjunto de las parcelas individuales, el uso común y el poblado formaban idealmente el ejido, el sujeto colectivo de la entrega de la tierra*” (Warman, 2001, p.55). En los casos de las comunidades agrarias, el Estado reconoció los derechos históricos de comunidades que en un principio reconocían como indígenas y que habían ocupado tradicionalmente los territorios que reclamaban como propios. Al cabo de las décadas gran parte de las comunidades perdieron el uso de las lenguas indígenas y el ejido se convirtió en la forma de tenencia social mayoritaria, aún en

regiones indígenas, debido a la mayor dificultad de los trámites de reconocimiento de derechos tradicionales a las comunidades agrarias, que los que planteaba la dotación ejidal (Merino, 2008, p.58). En el último censo ejidal de 2001, se contaban con 30,305 ejidos y comunidades que cubren un total de 105.1 millones de hectáreas, es decir 53.4% del territorio nacional (INEGI, VIII Censo Ejidal, 2001). Con base en la información de la misma fuente, el Plan Nacional Forestal menciona también que *“del total de ejidos y comunidades existentes en México, 8,928 poseen superficies cubiertas por bosques o selvas que suman alrededor de 17.5 millones de hectáreas (INEGI, 2001); es decir, de la superficie total de bosques y selvas (65.6 millones de ha), 26.7% se encuentra bajo régimen de propiedad social”* (Merino, 2008, p.55)²².

En el caso de Guatemala, el régimen de tenencia de la tierra se fundamenta en el derecho de la propiedad privada y pública. Estas formas se subdividen a su vez en cuatro: propiedad privada individual y colectiva, propiedad estatal nacional y municipal. *“El artículo 67 (de la Constitución), al referirse a las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva, establece el concepto de “propiedad agraria” lo que significa un reconocimiento a formas diferentes de la propiedad individual y dándoles un carácter de función social en coherencia con los principios del Derecho Agrario”* (Thillet & al, 2003, pp.98-99). Según el Inventario Forestal Nacional 2002-2003, la propiedad de los bosques se distribuye de la siguiente manera: 37.8% privado, 33.8% nacional, 14.7% comunal, 8.4% municipal, 5.3% otros. Estas estadísticas no permiten saber la extensión de propiedad social de los bosques, es decir manejada por las comunidades. Como se acaba de ver existen propiedades privadas comunales (conocidas como parcialidades en Guatemala), propiedades municipales manejadas y aprovechadas por comunidades así como áreas comunales. No existen estadísticas precisas sobre la propiedad de los bosques en Guatemala hasta el momento.

²² Merino estima que las cifras de la propiedad social de tierras forestales son sub-estimadas, ya que el Censo Ejidal de 2001 se basa sobre los resultados del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE): *“PROCEDE se inició en 1993 y se orientó en un inicio a la certificación de derechos en ejidos, no trabajó en comunidades agrarias sino hasta una segunda etapa. La mayor certificación de comunidades agrarias se dio a partir de 2000 y hasta fines de agosto de 2006. La mayor parte de esta información no fue capturada por el Censo Ejidal de 2001”* (Merino, 2008, p.55).

Cuadro 3. Cuadro comparativo de las características de la propiedad social en México y Guatemala

	México*	Guatemala**
Propiedad social	30,305 ejidos y comunidades	No disponible
Superficie propiedad social	105,100,000 hectáreas (53.4% territorio nacional)	No disponible
Número de ejidos con actividades agropecuarias o forestales.	Agrícola – 28,249 Ganadera – 22,314 Forestal – 3,056 (10.1% de las propiedades sociales del país) De recolección – 5,524 Sin actividades de este tipo - 621	No disponible
Propiedad de los bosques	58.8% público 41.2% otro tipo	37.3% privado 33.8% nacional 14.7% comunal 8.4% municipal 5.3% otro

Fuente:

*Censo Ejidal 2001

**INAB 2003

I-2.2. Superficies forestales

México y Guatemala, a pesar de su evidente diferencia en superficie territorial, son dos países a vocación forestal. Como lo muestra el Cuadro 4, más de un tercio de la superficie de ambos países están cubiertos en bosques.

Cuadro 4. Superficies forestales en México y Guatemala en el 2005– FRA2005

México		Guatemala	
Bosques (superficie en hectáreas)	% en función de la superficie total del país	Bosques (superficie en hectáreas)	% en función de la superficie total del país
64,238,000	33.7%	3,938,000	36.3%

Fuente: Tablas mundiales del FRA2005: www.fao.org/forestry/site/32038/sp

Los datos de la FAO reportan cifras de deforestación de 348,000 hectáreas anuales entre 1990 y 2000 en México (0.54% de su territorio) y de 54,000 hectáreas para Guatemala (1.37% de su territorio) en el mismo periodo. Estas cifras varían enormemente de una fuente a otra y ambos países no cuentan con mecanismos suficientes para evaluar sus

niveles de deforestación²³. Sin embargo, se tratan de cifras importantes en ambos casos que han generado el diseño de políticas públicas diversas para tratar de solucionarlo.

Los bosques también representan una importante fuente para la subsistencia de las poblaciones forestales. El principal uso que se hace de los bosques es el aprovechamiento de la leña y el carbón para energía. En el caso de México, el censo de población de 1990 señala que 21.1% de las viviendas usan leña o carbón para cocinar, porcentaje que resulta cercano al de la población rural (Warman, p.12). En el caso de Guatemala, el INAB estima que 76% de los aprovechamientos de los bosques de país son para el consumo familiar, es decir esencialmente la leña y el carbón y en menor medida para la madera para construcción de viviendas.

I-2.3. Instituciones encargadas del manejo de los bosques comunales

El manejo de los bosques de propiedad social es asegurado por una serie de instituciones que deciden de normas y regulaciones formales o informales. Estas instituciones varían significativamente entre México y Guatemala debido a los diferentes tipos de tenencia detallados arriba.

Los ejidos y comunidades de México se rigen a través de un Comisariado de Bienes Ejidales o Comunales. En ambos casos, la autoridad suprema es la Asamblea de ejidatarios/ comuneros. Es la que vota las decisiones importantes relacionadas al ejido y a la comunidad. Aunque el aprovechamiento forestal está fuertemente regulado internamente, para hacer uso comercial de sus recursos forestales, las comunidades y ejidos deben obtener permisos de la autoridad federal y cumplir con una serie de requisitos establecidos en la legislación forestal federal.

En el caso de Guatemala, dependiendo de la propiedad de la tierra, existen diferentes tipos de organización que manejan los bosques comunales. En el caso de los bosques municipales, la municipalidad es el propietario legal del bosque comunal. Sin embargo, la municipalidad puede realizar arreglos legales con la población usuaria del bosque para su

²³ En el caso de México ver las Notas Informativas 5 y 18 del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, las cuales explican las divergencias en las cifras de deforestación. (www.ccmss.org.mx)

gestión. Por lo general, delega la administración del bosque a una asociación legalmente constituida o a un comité forestal local.

En el caso de la propiedad privada comunal (cooperativas, parcialidades) pueden existir varios arreglos. Las cooperativas siguen dos tipos de normas internas: las normas legales impuestas por el Estado para este tipo de organización y las normas locales creadas por los socios en función de su cultura o tradiciones. La norma legal más importante es que las tierras de las cooperativas son indivisibles. Ningún socio puede vender parcelas o lo puede hacer pero únicamente a otro socio de la cooperativa. Regularmente las áreas boscosas no se dividen ni se parcelan.

Existen otros mecanismos organizativos para el manejo de los recursos como las asociaciones, de formación más reciente que las cooperativas. Éstas suelen tener títulos de propiedad más variados: tierras individuales de los socios, fincas privadas manejadas de forma comunal y como señalado arriba tierras municipales manejadas de forma comunal por la asociación. Estas asociaciones han permitido a sus socios unirse para solicitar apoyos en conjunto. Muchas nacieron con el objetivo de acceder al PINFOR a partir de 1997. A nivel de comunidad existen también los Comités Forestales Locales.

Los entes directivos de estas organizaciones comunales son la Junta Directiva (caso asociaciones y comités) o el Consejo de Administración (caso cooperativas) conformados de forma similar con los siguientes cargos: presidente, vice-presidente, secretario, tesorero, y de uno a tres vocales. En todos los casos existe una Asamblea de Socios, quien es la autoridad máxima. Luego pueden existir dos casos. Primero que la organización en la cual los socios pertenecen a una sola comunidad, cuente con un gran número de socios de la comunidad a tal punto que sea reconocida como una asamblea democrática donde se toman las decisiones de la comunidad. En el caso de las cooperativas que manejan una finca privada comunal, es más común que la Asamblea de Socios sea reconocida como la autoridad máxima de la comunidad. Segundo, que la organización comunitaria cuente con un grupo reducido de socios y se encargue únicamente del manejo de los recursos naturales.

I-3. Marco legal y normativo para el manejo forestal comunitario

El marco legal actual que tiene una influencia sobre el manejo forestal comunitario constituye otra diferencia importante entre México y Guatemala.

En México, existen dos artículos de la Constitución que protegen a los ejidos y comunidades respecto al uso y aprovechamiento de los recursos naturales. El artículo 2 de la Constitución, reconoce y garantiza a los pueblos y las comunidades indígenas, la libre determinación y la autonomía para : A. VI. *“Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley”*.

En las dos partes anteriores se expusieron los importantes cambios que provocó la reforma del artículo 27 de la Constitución en 1992. Por ejemplo, uno de estos cambios es el reconocimiento de la propiedad plena de los ejidos y las comunidades y no solamente el usufructo como lo estipulaba este artículo anteriormente. Esto incluye la posibilidad de rentar, hipotecar o de vender tierras ejidales, con base en el acuerdo de la mayoría numérica de los miembros de los ejidos. Las comunidades agrarias no tienen esa posibilidad de manera directa, aunque pueden obtenerla si previamente deciden convertirse en ejidos. Las tierras forestales tienen un trato diferente a las tierras agrícolas. En efecto, si un ejido forestal decide privatizarse y disolverse, los bosques no pueden ser divididos en parcelas; si las tierras se venden al sector privado, los bosques comunales del ejido pasan a ser propiedad del Estado.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de 2003 y su reglamento publicado en 2005 proporcionan garantías más específicas en relación a los ejidos y comunidades forestales. En su título Primero, Capítulo 1, Artículo 3 estipula que se deberá :

“XX. Apoyar la organización y desarrollo de los propietarios forestales y a mejorar sus prácticas silvícolas; XXIII. Contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y

comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros, cooperativas, pequeños propietarios y demás poseedores de recursos forestales; XIX. Garantizar la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal; XXXII. Impulsar el desarrollo de la empresa social forestal y comunal en los pueblos y comunidades indígenas”

En el caso de Guatemala, el artículo 68 de la Constitución “*ordena al Estado proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo*”. Thillet &al hacen notar que el cumplimiento de este artículo ha sido limitado debido a que el Estado como tal ya no tiene tierras estatales que pueda distribuir (salvo las que en aplicación al Decreto 24-99²⁴ pueda recuperar) y en segunda lugar que no existen “programas especiales” o “legislación adecuada” para cumplir con dicho deber (2003, p.100).

Thillet &al (2003) determinaron que existen cuatro cuerpos normativos para la legislación de las tierras ejidales y comunales: el Código Civil, el Código Municipal, la Ley de Titulación Supletoria y el Dto. 1551 (Ley de Transformación Agraria). Sin embargo, agregan que “*la legislación ordinaria común aplicable al régimen de tierras ejidales o comunales es escasa e insuficiente*” (2003, p.108).

En el caso del Código Civil, se aplica a cualquiera forma de propiedad sin distinción de su origen. Por su parte, el Código Municipal de 2002 regula las tierras comunales de la siguiente manera: “*el gobierno municipal establecerá, previa consulta con las autoridades comunitarias, los mecanismos que garanticen a los miembros de las comunidades el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuya administración se haya encomendada tradicionalmente al gobierno municipal*” (Art. 109, citado en Thillet &al, 2003, p.110). Y Thillet de comentar: “*Por primera vez en la historia de la legislación nacional se crea una norma ordinaria que busca garantizar el uso, conservación y administración de las tierras comunales, cuya administración esté encomendada tradicionalmente al municipio. Es decir, se busca que las tierras ejidales o comunales que están tituladas e inscritas a nombre de las municipalidades pasen legalmente a la autoridad comunitaria indígena y a la comunidad en general para su administración*” (p.111).

²⁴ Ley del Fondo de Tierras, FONTIERRAS, Decreto No. 24-99.

La vigencia del Decreto 1551, Ley de Transformación Agraria de 1962 que regulaba todo lo relativo a este tema, concluyó en 1999 con la promulgación de la Ley de Fondo de Tierras. Una buena parte de esta normativa no se aplica ya que no cuenta con una institución o procedimientos que la implementen, salvo en lo referente al proceso de regularización llevado adelante por FONTIERRAS (Thillet &al, 2003, pp.111-112).

La Ley de Transformación Agraria determina tres tipos de figuras jurídico agrarias en caso de la tenencia ejidal y comunal: *“los baldíos porque hasta la fecha las autoridades estatales tipifican como tales las áreas en donde están asentadas comunidades indígenas que administran sus tierras en forma comunal y de acuerdo a normas y valores tradicionales; los patrimonios agrarios colectivos, en los cuales, y a pesar de que en varios casos exista una clara vocación comunal en la administración de sus tierras, al momento de regularizar su situación se entregan títulos y se hacen inscripciones en forma individual rompiendo así con esta forma de propiedad colectiva; y la inscripción de tierras poseídas y explotadas en forma comunitaria, que no obstante estar inscritas en el Registro de la Propiedad a nombre de persona individual o jurídica, pueden ser tituladas y registradas en forma comunitaria a favor de las personas individuales que las posean. A pesar de la complejidad que puede resultar de la aplicación de esta norma, es importante resaltar la intencionalidad comunitaria que conlleva”* (Thillet &al, 2003, p.112).

A pesar de existir varias leyes que regulan el medio ambiente en Guatemala, en muchos casos su aplicación es débil. *“Si tenemos una población pobre que se ubica por lo general en las cercanías de las tierras municipales para abastecerse de insumos para sus actividades de sobrevivencia (como leña, broza, entre otras), y por otra parte tenemos un marco legal que limita la utilización libre de los recursos forestales, pero que no tiene recursos locales formalizados para hacerse cumplir, estamos en presencia de sistema de protección ambiental y forestal de “fachada”, que no se adapta a las realidades locales”* (Thillet &al, 2003, p.119).

En el caso específico de los bosques, existe la Ley Forestal de 1996, la cual crea también el Instituto Nacional de Bosques (INAB). Al INAB le corresponde *“ejecutar las políticas forestales y tiene bajo su responsabilidad, la aplicación del marco regulatorio así como apoyar la conformación y capacitación de las unidades técnicas municipales*

para fortalecer la gestión municipal en materia de administración forestal” (INAB, Ley Forestal 1996).

Según se estableció en la Ley Forestal, “la responsabilidad de las municipalidades es el apoyar al INAB en el cumplimiento de sus funciones, en la formulación y realización de programas educativos forestales en su municipio y en dar a conocer las políticas de aplicabilidad para su municipio. Es mediante el artículo 58 que se establece la coordinación entre el INAB y las municipalidades, el cual estipula que son estas últimas quienes ‘ejecutarán los sistemas de vigilancia que se requieran para evitar los aprovechamientos ilegales de productos forestales a nivel de cada municipio, con el apoyo del INAB y apoyarán las actividades de éste, en el control del aprovechamiento autorizado’” (Thillet &al, 2003, pp.126-127).

Como lo podemos apreciar, en el caso de Guatemala, las municipalidades desempeñan el rol público principal para la gestión de las tierras ejidales y comunales. El INAB regula la ley forestal pero entrega ciertas funciones a las municipalidades y en particular la de regular el uso, acceso y aprovechamiento de las tierras ejidales y comunales con las poblaciones derechohabientes. Sin embargo, *“no existen manuales ni reglamentos para el manejo de los recursos naturales locales, ni para la gestión de los propios ejidos municipales” (Thillet &al, 2003, p.120).* Eso nos deja pensar que en muchos casos, existe una indefinición sobre el acceso a las tierras ejidales y comunales.

La primera parte del capítulo trató el contexto político-social del campo en ambos países y tuvo una temporalidad comprendida entre el siglo XIX y el año 2000. Destacan tres ejes centrales: la evolución histórica de la propiedad de la tierra, las relaciones de las comunidades con el Estado y la situación del sector forestal actual relacionada al manejo comunitario de los bosques.

Los cambios en la propiedad de la tierra son marcados por tres momentos (**cuadro 2**). Un primer momento en el siglo XIX en el cual se despojan a las poblaciones rurales y en particular indígenas de sus propiedades comunales. Estos despojos corresponden a las leyes liberales que favorecieron los cultivos de exportación, base de las políticas de desarrollo nacional de la época tanto en México como en Guatemala. El segundo momento se ubica en el momento de las revoluciones de ambos países que obtuvieron

resultados diferentes. En México los derechos sobre la propiedad de la tierra se otorgaron de forma comunal a través de la creación de numerosos ejidos y comunidades agrarias. En el caso de Guatemala, el derecho agrario se basó sobre una distinción clara entre propiedad privada y pública. Se garantizó por un periodo corto la protección de tierras usadas de forma comunal. Finalmente, en este nuevo siglo XXI, el minifundismo es la característica de la propiedad comunal en ambos países, en relación a las tierras cultivadas, aunque sea mucho más significativo en Guatemala con 37% de las fincas menores a 0.7 ha que ocupan 5% del territorio nacional, según las cifras de 2003.

Las relaciones de las comunidades con el Estado son muy diferentes en ambos países. México ha pasado de épocas de subordinación de la población rural al Estado marcadas por relaciones clientelares (1934-1991 a través de la CNC y del Departamento Agrario), a una época de autonomía a partir de 1991 que rápidamente se transformó en una relación de dependencia respecto a los programas de subsidios agrícolas y forestales. A pesar de este fuerte control estatal, las políticas públicas promovieron el desarrollo de los actores sociales del sector agrícola y forestal. En Guatemala, los esfuerzos de organización de la población rural en los años 1970s, se desmembraron en gran parte durante el largo conflicto armado. Hoy, al igual que México, existe una dependencia de los actores sociales del sector forestal sobre los incentivos públicos.

Finalmente, la situación del sector forestal presenta características también diferentes. El Estado mexicano ha ejercido un control mucho más importante en el transcurso del siglo XX sobre los ejidos y las comunidades forestales al lograr controlar estas organizaciones y su producción. Actualmente, existe un número significativo de pequeñas empresas comunales en México que aprovechan y transforman la madera y otros productos del bosque. Si bien enfrentan serias limitaciones, esta base social existe. En el caso de Guatemala, la política forestal empezó a integrar el sector social a partir de los años 1990s a través de una política de incentivos forestales importantes que ha generado la reconversión de numerosos núcleos agrarios a actividades silvícolas. El proceso de descentralización forestal es otra característica que difiere de México. Si bien se han descentralizado solamente algunas funciones a las municipalidades y a sus poblaciones locales, eso a permitido la creación de procesos de gobernanza local que se adaptan en cierta medida a los usos y costumbres locales.

Cuadro 5. Cuadro integrador de la situación de los bosques de propiedad social

Factores relacionados a los bosques	México	Guatemala
Tipos de propiedad social	<ul style="list-style-type: none"> - Ejidos - Comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Bosques privados comunales (parcialidad, fincas de cooperativas) - Bosques municipales comunales
Derechos de usos	<ul style="list-style-type: none"> - Ejidos y comunidades propietarios legales de la tierra - Uso del bosque en función de la legislación forestal 	<ul style="list-style-type: none"> - Bosques privados poseen títulos de propiedad. - Bosques municipales comunales poseen o no contratos con municipalidades - Bosques privados y municipales comunales usan el bosque en función de la legislación forestal
Gestión formal	Centralizada a nivel federal	Descentralizada a nivel municipal

Capítulo II. Marco teórico de las políticas públicas

El enfoque de las políticas públicas es un enfoque flexible que permite recurrir a varias disciplinas, la social, la política y la económica para explicar la intervención o no del Estado en el ámbito público, sus mecanismos de intervención, los actores que influyen en él y explicar los resultados que se obtienen o no de sus intervenciones, entre otros fenómenos. Es un enfoque que permite explicar lo racional y lo irracional de la actividad del Estado y que permite darnos algunas respuestas a cuestionamientos sobre el funcionamiento del ente regulador de las actividades humanas, frecuentemente sometido a una crítica virulenta.

Este capítulo introduce algunos de los enfoques de políticas públicas más utilizados. En primer lugar, se detalla el marco teórico existente alrededor del *diseño* de las políticas públicas, una de las fases del ciclo de las políticas públicas. En segundo lugar, se examinan los actores y sus roles en las diferentes etapas del proceso de elaboración de las políticas. En tercer lugar, se presentan los procesos de toma de decisión política existentes. Y finalmente, se explica la metodología de políticas públicas empleada para desarrollar el presente análisis.

Muller y Surel (1998) subrayan que el enfoque del análisis de políticas públicas consiste en *“interrogarse sobre el funcionamiento de la democracia a partir del momento en que la dimensión técnica (en el sentido amplio de la palabra) de la acción pública crece enormemente, a tal punto que termina por surgir el problema de la reintegración del ciudadano en la ‘cadena de la decisión’²⁵”* (p.14). Esta preocupación por la reintegración del ciudadano en la ‘cadena de la decisión’ es particularmente interesante en el caso de los países estudiados, México y Guatemala, ya que ambos se encuentran en procesos de democratización a menudo conflictivos y aún contradictorios. Por lo tanto, uno de los elementos del análisis consiste en observar los mecanismos a través de los cuales la

²⁵ MULLER, Pierre, SUREL, Yves (1998): *L’analyse des politiques publiques*, Coll. Clefs Politque, Editions Montchrestien, Paris.

definición de proyectos/ programas públicos se plantearon o no la integración del ciudadano en la cadena de la decisión. Es de precisar que estos autores pertenecen a la tradición franco-alemana en la cual la política (*politics*) se asocia a las políticas públicas (*policies*). Este enfoque se contrapone al anglosajón que separa estos dos campos para privilegiar la tecnicidad en la construcción de políticas públicas y una menor intervención de la política. Por esta razón, cuestionar la participación ciudadana en la cadena de decisión de las políticas públicas ante la importancia que toma la dimensión técnica es un cuestionamiento que pertenece más al enfoque europeo. En efecto, el sector forestal en el cual desarrollaremos nuestro análisis puede ser altamente técnico y las decisiones que se toman en él muchas veces no son fácilmente comprensibles para el ciudadano común. En este sector confluyen la toma de decisiones sobre aspectos técnicos forestales, biológicos, sociales y económicos.

A parte de este cuestionamiento entre democracia/ tecnicidad de las políticas públicas, veremos que las decisiones políticas de crear e implementar tal o cual política no siempre responden a procesos lineales ni de la acción racional de decisores políticos, por más informados que puedan ser. En efecto, una faceta importante del análisis de las políticas públicas está basada en representaciones, percepciones, intereses, juegos de poder, etc., de los actores involucrados.

Así, desde la perspectiva de Peter Knoepfel, una política pública se define como “*una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados- cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)*” (Knoepfel, 2001²⁶, p.4).

El interés particular de esta investigación es el *diseño* de las políticas públicas. Interesa entender cómo, a partir de qué procesos, con la influencia de qué actores, es creada una

²⁶ KNOEPFEL, Peter (2001): “Las políticas públicas” (traducido al español) en KNOEPFEL, Peter & al (2001): *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle/ Genève/ Francfort.

política pública. En este caso, se trata de una parte del conjunto de la política forestal de dos países, la que se interesa en el sector social y que se ha traducido en la creación de programas específicos. Además, es importante resaltar que esta investigación se basa sobre datos cualitativos obtenidos a partir de entrevistas con los actores del diseño de los programas en ambos países. Está por lo tanto basada en interpretaciones de los actores a partir de sus experiencias y contextos, por eso la importancia de entender como se construyen las interpretaciones de estos actores.

Varios autores han subrayado la escasa atención que se ha dado a esta fase de diseño de las políticas públicas (Jobert & Muller, 1987, Aguilar, 2000). En efecto, las fases de implementación y de evaluación son las más estudiadas del ciclo de las políticas públicas. Jobert y Muller señalan que el análisis de las políticas requiere *“una teoría de la génesis social de las políticas, a fin de contestar la pregunta de porqué y sobre todo cómo, a partir de una situación socio-económica dada, una política específica es o no es elaborada”*²⁷. Estos autores desarrollaron un modelo explicativo en el cual afirman que una política sectorial debe necesariamente tomar en cuenta tres elementos fundamentales que son elementos claves para comprender bajo qué lógica funciona la intervención del Estado en tal o cual campo. Estos tres elementos fundamentales son los siguientes:

- Una política sectorial, es primero una tentativa para manejar una relación entre el sector afectado y la sociedad global²⁸ : es la “relación global-sectorial”.
- Esta relación global-sectorial no puede transformarse en un objeto de intervención pública, sino en función de la imagen que se hagan los actores afectados. Llamamos esta representación “referencial” de una política sectorial, porque designa el conjunto de las normas o de los referentes de una política. La pregunta que surge entonces es cómo está construido este referencial que es en cierta forma el acta constitutiva de toda política.
- Finalmente, resulta importante plantear la pregunta de saber quién se encarga de esta operación de construcción del referencial. En otros términos, ¿quién es el actor que realmente va a elaborar la imagen del sistema a regular? ¿A partir de

²⁷ JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre (1987): « Les trois clefs de l’analyse des politiques sectorielles » en JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre (1987): *L’état en action : politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris.

²⁸ El término “global” se usa aquí en el sentido de la sociedad en general, externa a un sector específico.

qué conceptos, de qué marcos? ¿A través de qué mecanismos? Al mismo tiempo, uno se debe interrogar sobre el papel desempeñado por los actores en la elaboración de nuevas relaciones de poder en el sector (Jobert & Muller, 1987, p.52).

Este acercamiento permite evidenciar el origen o el proceso de gestación de la política o la “génesis social” de las políticas. Como lo explican estos autores, el referencial es la representación que los actores de un sector se hacen de este sector, de su lugar y de su rol en la sociedad. El caso del sector forestal es particular ya que incluye representaciones antagónicas. En primer lugar, sobre su objeto de atención principal, los bosques, existe una amplia construcción social, con percepciones y valoraciones a menudo antagónicas. Para algunos, los bosques son representados como áreas naturales que se deben conservar porque son “pulmones de la tierra”, áreas de recreación o refugios de fauna y flora. Para otros, representan un recurso natural que, aprovechado, genera beneficios económicos importantes, dependiendo de la escala en la cual se explota. Finalmente, en el caso de los países en desarrollo, existen representaciones específicas. Los bosques son vistos por parte de la población rural que vive alrededor de ellos como su “sustento de vida”, fuente de energía, acceso a alimentación, a plantas medicinales, etc. El concepto de “sustento de vida” se traduce en el uso de la leña como fuente principal de energía para las poblaciones rurales de México y Guatemala, así como para la construcción de sus viviendas y otras infraestructuras rurales. En el caso específico de algunos grupos indígenas, existe una representación particular de creencias y prácticas religiosas hacia el bosque que como veremos en el caso de Guatemala tiene implicaciones sobre el diseño y la implementación de políticas públicas en el sector forestal. En ambos países, el sector forestal ha sido dominado tradicionalmente por los industriales de la madera y el gremio de los técnicos forestales que han trabajado muchas veces para ellos. De forma muy general y aproximada podemos decir que en la región mesoamericana, desde los años 1980s, aparecieron una serie de ONGs y donantes internacionales con una representación conservacionista como lo hemos descrito anteriormente. Finalmente, hacia los años 1990s, una segunda ola de actores externos han adoptado la construcción de las poblaciones rurales al dirigir sus esfuerzos en fortalecer a las poblaciones rurales para que realicen un aprovechamiento de los bosques (sin que disminuya la visión

conservacionista, pero se matiza de forma importante). Esta visión tiende a balancear la atención hacia el aprovechamiento sustentable de los bosques así como la atención a la pobreza rural.

De acuerdo con Jobert y Muller, un referencial puede descomponerse en tres elementos: un referencial global, un referencial sectorial, y elementos de integración del sectorial en el global. El referencial global es en realidad integrado en un modelo cultural que le da su sentido y lo articula a las prácticas cotidianas de los individuos y de los grupos. El referencial sectorial es una imagen social construida del sector. No es racional porque corresponde ante todo a la percepción que tienen los grupos que dominan el sector. El primer efecto de esta representación será el de marcar las fronteras de los sectores, conforme a los mecanismos socio-económicos dominantes (Jobert & Muller, 1987, p.68). El sector forestal en los países examinados ha sido dominado por los industriales de la madera y a partir de los años 1980s por una serie de actores con visiones conservacionistas. Estos dos sectores han marginado a las poblaciones rurales y a los pequeños productores de madera. Estos actores “comunitarios” (porque estos bosques son frecuentemente manejados de forma comunitaria) han sido vistos como incapaces de abastecer el mercado local o nacional de la madera por los industriales; y por otro lado han sido vistos como depredadores de los bosques por los “conservacionistas”, que han impulsado la creación de áreas naturales protegidas que prohíben el acceso a las poblaciones vecinas²⁹.

“Las fronteras del sector, tal como aparecen en el referencial, son por lo tanto en parte el resultado de una relación de fuerzas en la cual el más fuerte impone sus concepciones. Pero el referencial sectorial no es tampoco completamente arbitrario, porque debe tomar en cuenta, por lo menos en parte, los grupos que componen el sector. Todo el problema aquí ya no es de excluir, pero más bien de organizar el liderazgo de una categoría social específica sobre el conjunto del sector” (Jobert & Muller, 1987, p.69). Aunque sobre el sector forestal, como lo explicamos, existen representaciones opuestas y es dominado por dos concepciones principales, es un sector con fronteras borrosas. Éstas, en el caso de los países estudiados, se traslapan con las de la economía, la industria, el desarrollo social y

²⁹ Algunos actores que han tratado este tema son COLCHESTER, Marcus (1995): *Salvando la naturaleza: Pueblos indígenas, Áreas protegidas y Conservación de la biodiversidad*, UNRISD, Ginebra y UTTING, Peter (1993): *Trees, people and power*, UNRISD/ Earthscan, London.

más específicamente con el problema de la pobreza en áreas rurales. El desafío actual de los tomadores de decisiones de este sector es integrar las representaciones existentes, a pesar de la existencia de liderazgos tradicionales en este sector.

El tercer elemento fundamental de la política sectorial citado por Jobert y Muller (1987) es el rol de los *mediadores* o *actores del sector* que desempeñan un rol estratégico en el proceso de elaboración de nuevas políticas. Ellos son los que elaboran el referencial de las políticas y por lo tanto los que pueden contribuir a la construcción de una nueva imagen del sector: *“El trabajo de los mediadores está entonces ligado a los procesos hegemónicos en la sociedad, en la medida en que la elaboración de un nuevo referencial siempre se da beneficiando a una nueva clase o categoría social y a través de luchas frecuentemente difíciles”* (Jobert & Muller, 1987, p.76).

Finalmente, y todavía a manera de introducción del enfoque de políticas públicas, debemos dejar claro una diferencia conceptual clave para esta disciplina. Esta es la diferencia que existe entre política pública, política gubernamental y programa o proyecto público. Una política pública es una *“concatenación de decisiones y acciones”* que trata dar respuestas estatales a una problemática de orden público. La noción de política gubernamental designa *“las ‘estrategias de acción’ del gobernante en turno y/o sus empleados frente a determinados problemas de gobierno”* (Bazúa y Valenti, 1995³⁰, p.52). Por lo tanto, designa políticas específicas de los gobiernos en turno a un problema público y que frecuentemente no tienen continuidad en el gobierno siguiente. Esta forma de gobernar es implementada frecuentemente en los países con procesos de democratización de precaria consolidación como los dos países analizados. Finalmente, los proyectos o programas públicos son componentes de una política pública que, por lo general, tratan un tema específico de una política sectorial. Los proyectos y programas son componentes comunes de la forma de actuar de los gobiernos en el contexto latinoamericano.

³⁰ BAZUA, Fernando, VALENTI, Giovanna (1995): “Políticas Públicas y Desarrollo”, en MASSE, Carlos, SANDOVAL, Eduardo (coords) (1995): Políticas Públicas y Desarrollo Municipal, El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp.51-82.

II-1. Enfoques conceptuales de las políticas públicas

Existen actualmente dos grandes herramientas conceptuales para analizar las políticas públicas: el *neoinstitucionalismo* y el *enfoque cognitivo* de las políticas públicas.

El neoinstitucionalismo se compone de distintas corrientes de pensamiento: el *institucionalismo normativo* que da importancia a las normas y los valores para definir el funcionamiento de las organizaciones; el *institucionalismo de elección racional* que define a las instituciones como mecanismos de agregación de preferencias de individuos que tratan de maximizar sus propios intereses; el *institucionalismo histórico* que privilegia el peso de las opciones institucionales de las primeras fases del desarrollo de una política; el *institucionalismo estructural* compuesto de estudios sobre el impacto de las instituciones en la formación de las políticas; y finalmente el *institucionalismo social* el cual estudia las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como a las instituciones del propio sector público³¹. La corriente que usaremos principalmente es la del institucionalismo social. En esta perspectiva institucional, la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. Este conjunto de reglas, normas, prácticas informales y tradiciones es conocido como *marco institucional* (Vergara, 1997³², p.10). El neoinstitucionalismo argumenta que los contextos institucionales – políticos, sociales, económicos- definen o actúan de manera importante sobre los comportamientos de los individuos. Además, “*el objetivo de este movimiento es analizar los procesos por los cuales las instituciones³³ desarrollan sus características particulares, y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución*” (Vergara, 1997, p.17).

³¹ PETERS, Guy, “Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo” en GOODIN Robert & al (eds.) (2001): *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Tomo 1, Ediciones Istmo, Madrid.

³² VERGARA, Rodolfo (1997): “‘El redescubrimiento de las instituciones’: de la teoría organizacional a la ciencia política” en MARCH, James, OLSEN, Johan (1997): *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, FCE, México, pp.9-40.

³³ “Las ‘instituciones’ pueden definirse como los conjuntos de reglas de trabajo (o reglas en uso) que se utilizan para determinar quién tiene derecho a tomar las decisiones en cierta área, qué acciones están permitidas o prohibidas, qué reglas de afiliación se usarán, qué procedimientos deben seguirse, qué información debe o no facilitarse y qué redistribuciones se asignarán a los individuos según sus acciones” (E. Ostrom, 1986a) en OSTROM, Elinor (2000): *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*, UNAM/FCE, México.

Muller y Surel (1998) destacan dos elementos fundamentales del neoinstitucionalismo. Primero, las instituciones son vistas como factores de orden compuestas por reglas, rutinas y modos de operación estandarizados. Segundo, se visualiza la política como interpretación del mundo. En efecto, como se mencionó en la introducción del enfoque de políticas públicas, las políticas se basan en mecanismos de construcción y de interpretación del mundo, aislables más en los *procesos*, que en los *resultados* de las políticas públicas.

Powell menciona ciertos casos en los cuales, dado un conjunto de organizaciones, existe una tendencia a uniformarse bajo un arreglo institucional específico. A este proceso le llama *isomorfismo*. Así, cuando una nueva organización aparece en el “campo organizacional”, inmediatamente tiende a mimetizarse con las demás, adoptando las características institucionales existentes en ese campo (Powell citado por Vergara, 1997, p.23). El isomorfismo se discutirá en el capítulo III, ya que es contrario a lo ocurrido en los estudios de casos analizados.

Los autores más emblemáticos de esta corriente teórica son March y Olsen, por haber desarrollado el modelo del bote de basura (*garbage can model*) junto con Cohen. Se trata de un modelo alternativo al de la racionalidad limitada para describir el proceso de toma de decisiones en las organizaciones. “*En este modelo, las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular; por el contrario toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles que “flotan” en sus instancias decisorias. Cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es asignada una solución ya existente*” (Vergara, 1997, p.14).

El segundo enfoque conceptual de las políticas públicas, llamado *cognitivo*, concibe las políticas públicas como matrices cognitivas y normativas que se tornan en sistemas de interpretación de la realidad. Aquí se concede importancia a los valores, ideas y representaciones al analizar las políticas públicas. Como lo explican unos de sus autores representativos, “*el proceso de construcción de una matriz cognitiva es un proceso de poder a través del cual un actor hace valer y afirma sus propios intereses*” (Muller & Surel, 1998, p.51). El modelo explicativo de las políticas sectoriales que hemos desarrollado arriba, basado sobre referenciales, es un ejemplo del enfoque cognitivo de las políticas públicas.

“Mientras las diferentes corrientes del neo-institucionalismo tratan de entender la acción pública a través del prisma de las instituciones (en el sentido amplio), las cuales determinan el funcionamiento y la evolución de esta acción, el enfoque cognitivo descansa por su parte sobre la idea que una política pública opera como un amplio proceso de interpretación del mundo, durante el cual, paulatinamente, una visión se va a imponer, ser aceptada y luego reconocida como “verdadera” por la mayoría de los actores del sector, porque permite a los actores entender las transformaciones de su ambiente, ofreciéndoles un conjunto de relaciones e interpretaciones causales que les permiten decodificar, descifrar los eventos a los cuales se enfrentan” (Muller & Surel, 1998, p.53). Estos dos enfoques conceptuales o marcos teóricos generales de las políticas públicas serán discutidos en nuestro análisis (capítulo III) a fin de identificar el enfoque que nos permite explicar mejor los procesos de diseño de los dos programas analizados. Estos enfoques teóricos deben ser vistos a la luz de cambios recientes que han contribuido a modificar las percepciones que se tenían del rol de la acción pública en el espacio público. Uno de estos cambios es la entrada con fuerza del pensamiento neoliberal en los años 1990. Esta evolución toma la forma de un cambio del referencial global alrededor del cual se ordenan las políticas sectoriales con el crecimiento de un *referencial de mercado*³⁴. De acuerdo con Muller, el referencial de mercado corresponde a un triple cambio de las normas políticas: 1) una redefinición de la frontera público-privado, con un debilitamiento del rol del Estado alrededor de políticas económicas neoliberales; 2) una rearticulación de lo social y de lo económico con la afirmación de una norma de limitación de los gastos sociales y la implementación de nuevos modos de gestión del tema social; y 3) una nueva transacción entre el centro y la periferia con las diferentes formas de descentralización (pp.113-114). Los dos programas analizados en esta investigación se sitúan dentro de este contexto de reestructuración del Estado y la definición de los programas se basa en gran parte sobre la eficiencia que requiere el mercado.

³⁴ MULLER, Pierre (2003): *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je?, Paris, pp.113-114.

Después de haber presentado los enfoques de políticas públicas que nos servirán de marco teórico para esta investigación, presentaremos una de las herramientas más usadas y más útiles del análisis de las políticas públicas: el *ciclo de las políticas públicas*.

II-2. Construcción del problema público e inscripción en la agenda política

A fin de facilitar el análisis de las políticas públicas, los estudiosos de este campo han identificado *fases* del *ciclo de las políticas públicas* (Parsons). Estas fases incluyen: problema, definición del problema, identificación de alternativas, respuestas o soluciones, evaluación de opciones, selección de la opción de política, implementación y evaluación. La fase que nos interesa aquí es la del diseño de las políticas. Nos interesa entender lo siguiente, ¿por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas o al Estado a intervenir y a hacer algo? Se pueden separar dos etapas para facilitar el análisis: la construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública por una parte y su inscripción en la agenda política (*agenda setting*) por otra (Roth Deubel, 2002³⁵, p.57). Por lo tanto, en un primer momento explicaremos cómo se construye un problema público y la importancia de las representaciones, percepciones, sistemas de valores en la determinación de las causas y de las soluciones posibles de un problema. En segundo lugar, presentaremos los diferentes modelos de inscripción de un problema en la agenda política.

Una de las definiciones del problema público es la siguiente: “*Existe un problema cuando actores sociales perciben una distancia entre lo que es, lo que podría ser o lo que debería ser. Este descubrimiento de un problema está acompañado por procedimientos de etiquetaje (labelling) que lo califican como relevante para la esfera de competencia de las autoridades públicas*” (Padioleau citado por Garraud³⁶, 1990, p.19). Dos elementos del problema público que destaca esta definición son, por lo tanto, la percepción de los actores y la pertenencia del problema a la esfera pública. Es evidente que lo que unos perciben como problemático, puede no ser problemático para otros y cuando varios

³⁵ ROTH DEUBEL, André-Noël (2002): *Políticas Públicas*, Ediciones Aurora, Bogotá.

³⁶ GARRAUD, Philipe (1990): “Politiques nationales: élaboration de l’agenda”, *L’Année Sociologique*, 1990, vol.40, pp.17-41.

grupos de personas perciben la existencia de un problema pueden tener explicaciones diferentes sobre las causas del problema. Existen muchos ejemplos en la vida cotidiana como, por ejemplo, las causas de la inseguridad, de los altos índices de mortalidad infantil o de la contaminación atmosférica, en los cuales las percepciones de los grupos sociales pueden ser muy diferentes y por lo tanto pueden existir soluciones diferentes y hasta opuestas.

Roth Deubel sugiere una metodología para la definición del problema que consiste en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema (Roth Deubel, 2002, p.60). Varios autores subrayan la importancia de la definición de las causas del problema: *“definir un problema significa desagregarlo por sus causas y estructurarlo por sus vías posibles de solución. Definir un problema también significa seleccionar los valores de referencia”* (Mauricio Merino³⁷, 2007). Otro aspecto importante al definir las causas de un problema es el tener cuidado en que estas causas tengan posibles soluciones, si no *“uno no está haciendo nada y por eso es importante la definición del problema”* (Mauricio Merino, 2007).

Un problema público se construye a partir de varios elementos pre-existentes entre los actores que lo definen. Estos elementos son los que determinarán cómo un actor construye un problema. Varios autores han discutido estos elementos. Primero, hemos identificado la representación social y política de los problemas: *“La representación”³⁸ no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio). La definición de lo que se puede “problematizar” está ligada de manera íntima a esta representación y es el resultado de la tensión entre el ser como construcción objetivada y el deber ser”* (Roth Deubel, 2002, p.58). Segundo, identificamos a las percepciones³⁹ como elemento que influye sobre la definición de un problema: *“Un problema no existe por sí mismo sino que es una cuestión de percepciones y de representaciones. Siempre es algo construido o un producto social”* (Garraud, 1990, p.22). Tercero, identificamos otros

³⁷ Conferencia en FLACSO-México en el marco de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas II Promoción, 23/03/2007.

³⁸ Una representación es una idea o imagen mental de la realidad en Gran Diccionario Usual de la Lengua Española (2004), Larousse, Barcelona (2nda edición).

³⁹ Una percepción es una representación mental sobre las personas o las cosas en *Ibid.*

elementos citados por Knoepfel. Éstos son: los intereses y cuarto, los recursos de los actores que definen o construyen el problema. *“El problema social es, desde nuestro ángulo, una construcción social y política; ello aún en los casos de sucesos excepcionales (...) dado que dicho problema depende siempre de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados”* (Knoepfel, 2001, p.1). Finalmente, como lo mencionamos arriba, un quinto elemento sería el sistema de valores de las personas, el cual influye sobre su definición del problema. Podemos representar estos elementos como lo muestra la Figura 1.

Figura 1. Construcción del problema público



Es importante hacer explícito el o los sistemas de valores empleados al analizar políticas públicas. Mauricio Merino (2007) se refiere a la ética en política pública: *“el análisis ético supone el reconocimiento explícito del sistema de valores en el que se funda una crítica y una elección. Las políticas nunca son neutras, tienen un sistema de valores que las sostienen”*. Para este autor, este sistema de valores ha de ser explícito, tanto para la selección del problema como su definición y también en el diseño de la política. Nuestro

análisis del diseño de dos programas públicos, se dedicará a hacer explícitos los sistemas de valores de los actores involucrados en ellos, los cuales, como lo veremos, están en conflicto.

Después de definir los elementos propios a los actores que definen el problema, sus causas y posibles soluciones, es necesario preguntarse qué mecanismos permiten la inscripción del problema así definido en la agenda gubernamental. *“La agenda política comprende el conjunto de problemas percibidos que llaman a un debate público y hasta a la intervención de las autoridades públicas legítimas”* (Padioleau citado por Garraud, 1990, pp.19-20). Roth Deubel también afirma que el debate público de las diferentes definiciones lleva a la inscripción del problema en la agenda: *“El proceso que permite la institucionalización o la inclusión de un problema en la agenda es el resultado de controversia entre varias definiciones posibles del problema que corresponden a las ideologías e intereses representados por los distintos actores o grupos sociales”* (2002, p.61). Sin embargo, Garraud agrega que en la óptica de Padioleau, lo que define el problema inscrito en la agenda es: *“la constitución y la estructuración de una demanda proveniente de grupos sociales particulares; el desarrollo de una controversia o de un debate público; la existencia de un conflicto entre grupos organizados y autoridades públicas”* y prosigue poniendo en cuestión que estas condiciones sean necesarias o suficientes para la inscripción en la agenda. En efecto, su razonamiento lo lleva a la siguiente hipótesis: no todos los problemas en la agenda gubernamental constituyen necesariamente una apuesta política en el sentido fuerte de la palabra. No todos los problemas están acompañados de una controversia pública que implica la “opinión pública” en general. Muchos problemas no son objeto de una explotación o de una exposición al “mercado” político. Finalmente, no todos los problemas son necesariamente vinculados a una demanda social (Garraud, 1990, p.21). Por lo tanto, los problemas no acceden a la agenda pública en función de su importancia: *“la pregunta esencial de las condiciones necesarias para que un problema acceda a la agenda se plantea en la medida en la que las características intrínsecas de los problemas no son de naturaleza a explicar su inscripción en la agenda”* (Garraud, 1990, p.22). Finalmente, otro elemento que podría explicar la inscripción de un problema en la agenda pública, es la posición

social de los grupos que participan en el debate alrededor de un problema: “*El carácter socialmente construido de los problemas significa que los más graves no sean los que figuren necesariamente en la agenda gubernamental. De la misma manera la posición social de los grupos promotores de una política en la estructura sociopolítica es determinante tanto para su inscripción como para su solución*” (Roth Deubel, 2002, p.59).

En resumen, la definición que propone Garraud mismo para la agenda política es “*el conjunto de los problemas que son objeto de un tratamiento, bajo la forma que sea, por parte de las autoridades públicas y por lo tanto susceptible de ser el objeto de una o varias decisiones, que haya o no controversia pública, mediatización, movilización o demanda social y puesta sobre el “mercado” político*” (Garraud, 1990, p.27). El autor advierte que no se debe ver la puesta en la agenda política como una acción lineal precedida necesariamente por la decisión, la implementación o la evaluación. Puede incluso ser posterior a estas fases. Puede haber implementación de soluciones sin que se haya constituido un problema. Discutiremos la utilidad de los mecanismos anteriores en el caso particular de nuestro análisis, también en el siguiente capítulo.

Los teóricos de las políticas públicas han descrito varios modelos para explicar los procesos de inscripción en la agenda política. Mencionaremos dos autores que propusieron modelos que usaremos en el siguiente capítulo para la discusión de nuestros casos: la propuesta de Garraud con su construcción de cinco modelos que pueden interactuar al mismo tiempo, y las ventanas de políticas (*policy window*) de Kingdon (1984⁴⁰).

Los tipos ideales de inscripción en la agenda de Garraud se presentan a continuación:

1. El *modelo de la movilización* descansa sobre la acción de grupos organizados que desempeñan un rol motor y se esfuerzan en defender o promover intereses socio-profesionales y/ o una causa más ideológica.
2. El *modelo de la “oferta” política* descansa esencialmente sobre la acción de las organizaciones políticas. Algunas formaciones políticas proponen o se apropian un tema porque presienten la rentabilidad política y esperan ganar credibilidad política.

⁴⁰ KINGDON, J. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston.

3. El *modelo de la mediatización* consiste en el tratamiento de un problema público por los medios de comunicación a tal punto que parezca el problema más importante y logre inscribirse en la agenda pública.
4. El *modelo de la anticipación*. Pone en evidencia el voluntarismo de numerosas acciones públicas. En este modelo, también llamado “movilización por el centro”, son las autoridades públicas que desempeñan un rol motor al percibir un desajuste o desequilibrios por venir y construyen las situaciones como problemáticas antes de inscribirlas en la agenda de sus propias iniciativas (caracterizado por la ausencia de conflicto, de controversia políticas, de explotación mediática o partidaria, o de demandas sociales constituidas y explícitas).
5. El *modelo de la acción “corporativista” silenciosa*. Grupos organizados logran empararse de la autoridad pública al hacer inscribir sus problemas en la agenda gubernamental, a fin de no ser juzgados negativamente o sin controversias (Garraud, 1990, pp.35-38).

Estos modelos tipos pueden articularse y combinarse en la realidad. Lo interesante es que ofrecen variables que pueden discutirse en cada caso de inscripción de un problema en la agenda política. Cada modelo presentado privilegia como “agente motor” o “empresario político” un actor en particular. Sin embargo, notamos que estos modelos no contemplan el caso de los países en desarrollo donde las agendas de las agencias internacionales tienen una gran influencia sobre la definición de las agendas nacionales. En ciertas ocasiones, por los financiamientos externos disponibles, se privilegian ciertos puntos de agenda por parte de los tomadores de decisiones políticos. Discutiremos este tema en nuestro análisis a fin de aportar nuevos elementos a estos modelos en el caso específico de los países en desarrollo.

Kingdon, por su parte, propone distinguir tres factores fundamentales en la dinámica de los procesos de construcción de las agendas públicas: los problemas (*problems*), las respuestas o las alternativas (*proposals*) y la política (*politics*). Las dinámicas temporales de estas tres “corrientes” (*streams*) son relativamente independientes, pero llega el momento o la oportunidad en la cual estas “corrientes” coinciden. Cuando un problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política (*policy window*); entonces las “corrientes” entran en resonancia y así las condiciones

están dadas para la agenda política se haga cargo del problema. Fuera de estos momentos contingentes de “encuentro”, es inútil tratar de introducir una temática o una solución nueva en la agenda (Roth Deubel, 2002, p.68). El modelo de Kingdon no es opuesto a los modelos de Garraud. Kingdon utiliza una óptica temporal para describir el proceso de la inscripción en la agenda. Este modelo nos resulta útil para nuestro caso debido a que, como lo vimos en el capítulo I del contexto de los programas públicos pro-comunitarios analizados, éstos surgen en momentos inesperados de la historia de ambos países. Como lo menciona Roth Deubel, *“los procesos políticos no se producen sólo en función de elementos lógicos, racionales, lineales, sino que hay que saber utilizar o suscitar las oportunidades cuando se puede. En su capacidad de descubrir estas oportunidades se reconoce el buen empresario político”* (Roth Deubel, 2002, p.69).

Sin embargo, existen dificultades claras para la inscripción de un problema en la agenda. Varios factores dificultan el análisis de la agenda pública. Garraud explica que ésta se sitúa a la frontera de diferentes disciplinas entre las cuales resaltan:

- la participación política, de la cual proviene la noción de agenda política;
- la movilización, los movimientos sociales y, de manera más general, la acción colectiva;
- la información, la comunicación y los medios;
- las políticas públicas (Garraud, 1990, pp.17-18).

Otro obstáculo tiene que ver con las dificultades de la construcción del problema, como lo hemos mencionado anteriormente, el cual se basa en percepciones, sistemas de valores, representaciones, etc., los cuales son difícilmente medibles con indicadores.

En conclusión, la fase de inscripción en la agenda es sumamente importante ya que es en ella donde se definen las soluciones que formarán parte de la formulación de la política, del proyecto o programa: *“Los procesos de construcción de la agenda gubernamental condicionan, en gran parte, tanto la formulación de las soluciones, como las decisiones que tomen las autoridades políticas”* (Roth Deubel, 2002, p.71). La decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable, si las cuestiones y demandas son o no tratables, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones. Esto obliga a un

diagnóstico fino de las “corrientes” que aparecen dentro de las organizaciones políticas y gubernamentales con intencionalidades y dinámicas relativamente autónomas (Aguilar⁴¹, 2000, p.40). En nuestro análisis abordaremos las corrientes existentes dentro de las organizaciones gubernamentales vinculadas al sector forestal.

II-3. Actores y sus roles en diferentes etapas del proceso de elaboración de las políticas

Un aspecto clave de nuestro análisis es entender el rol de los actores en el diseño de las políticas públicas. Una de nuestras hipótesis es que en ambos casos tuvieron importancia agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil, la burocracia progresista⁴² y, en alguna medida, organizaciones de comunidades forestales en el diseño de los programas analizados. También podemos afirmar que en estas organizaciones, fueron algunos actores o “mediadores” en particular los que tuvieron un rol determinante en la construcción del problema y en la inscripción en la agenda. Los mediadores, como vimos, son los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas. Eso le confiere un rol estratégico en el proceso de elaboración de la nueva política.

Chevallier distingue tres tipos de “empresarios (políticos)” según su posición estructural en la sociedad y que cumplen con una tarea de intermediación entre la sociedad y el Estado: los mediadores políticos, los mediadores sociales y los mediadores administrativos (Roth Deubel, 2002, p.62). Los mediadores sociales pueden ser funcionarios públicos que *“pueden convertirse en portadores de demandas del medio en el cual intervienen en su labor administrativa o para sus intereses propios”* (Roth Deubel, 2002, p.63).

En el caso de los mediadores administrativos nos encontramos en el límite entre la “demanda” transmitida por los servidores públicos en representación de sus administrados y la “oferta” de servicios. La administración puede tener interés, a través de su práctica cotidiana, en desarrollar su propia actividad y moldearla a su manera, con

⁴¹ AGUILAR, Luís (2000): “Estudio introductorio” en AGUILAR, Luís (ed.) (2000): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

⁴² Por burocracia progresista se entiende la presencia de burócratas en la administración pública que cuentan con ideas progresistas que suelen ser diferentes al sistema de valor de la organización en la cual trabajan.

el fin de ampliar su importancia social y justificar la necesidad de aumentar sus recursos financieros y humanos. El hecho de ofrecer o prometer más servicios, o de imponer una cierta manera de concebir un problema, contribuye a legitimar la formación de una demanda social conforme a los intereses de la administración que presta o formula la “oferta”. (...) Esto es lo que se llama el “camino invertido” en el cual una oferta se convierte en una demanda (crear la demanda) (Roth Deubel, 2002, p.64).

Otro actor importante para el proceso de formulación de políticas o programas públicos es el del “experto”. Una de las estrategias de los gobiernos para reducir el riesgo de tomar una decisión que no daría resultados es a través de una evaluación *ex ante* que consiste en recopilar datos sobre el problema a tratar y tener la opinión de personas especializadas en el tema. Esta evaluación *ex ante* pretende también racionalizar el proceso de toma de decisión; es decir, reducir el papel de los valores y de la política en la decisión por medio del cálculo técnico y de principios de gestión del sector privado (Roth Deubel, 2002, p.145). *“Es de notar que esa reducción de la incertidumbre ha sido mucho menos efectiva en los países en desarrollo por las debilidades y poca confiabilidad de sus datos estadísticos (a pesar de los avances realizados en este sentido). Estas lagunas, importantes aún hoy en día, fragilizan cualquier intento de planificación o de previsión, sin hablar de la capacidad prospectiva –igual a determinación de los posibles factores de discontinuidad y de ruptura”* (Roth Deubel, 2002, pp.80-81). Discutiremos mas adelante esta afirmación ya que en nuestro caso, ambos programas beneficiaron de una importante fase de evaluación *ex ante*.

Cuando las evaluaciones *ex ante* se realizan, los expertos desempeñan un rol fundamental en la definición de las políticas. Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente, ellos también descansan sus análisis sobre modelos y racionalidades que pueden ser limitados y acompañados de sistemas de valores. *“Estos expertos dependen a su vez del grado de confiabilidad de los datos que incluyen en sus modelos”* (Roth Deubel, 2002, p.81). Veremos qué papel desempeñaron los expertos que proporcionaron la información y los datos previos a la creación de los programas estudiados. Trataremos de entender la racionalidad con la cual trabajaron sus evaluaciones previas.

Se acaba de mencionar el caso de los expertos en relación a las evaluaciones *ex ante* o a la recolección de datos previos que sirven para tomar decisiones públicas. Majone⁴³ (1997) señala otro tipo de relación o de etapa. Se trata de la relación entre analistas y sociedad y el *proceso de argumentación* que estos analistas deben realizar para convencer a la sociedad. Eso determinará la factibilidad política de cualquier decisión pública: *“los imprescindibles cálculos de eficiencia técnica y económica deben complementarse e integrarse con el análisis de factibilidad de las opciones y, sobre todo, con el de su factibilidad política”* (Aguilar, 1997⁴⁴, p.28).

Las dos contribuciones principales de Giandomenico Majone en su ensayo son : 1. El argumento a favor de la validez del análisis de factibilidad política en el momento *“predecisional”* y 2. La reivindicación de la necesidad de comunicación pública racional y convincente en el momento *“posdecisional”* de la política (Aguilar, 1997, p.31). En ambas, no se extingue ni el imperativo racional ni el componente político de las políticas públicas. En este sentido, factibilidad y comunicación política son interdependientes. Majone argumenta que la tarea de los analistas consiste, en gran parte, en la producción de evidencias y argumentos para el debate público. *“En el debate libre la persuasión es un intercambio bilateral, un método de aprendizaje mutuo mediante el discurso. El verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aun a cambiar de valores”* (Majone, 1997, p.36).

II-4. Procesos de toma de decisión política

Los modelos de toma de decisión reflejan las dificultades teóricas y prácticas para lograr una decisión racional y razonable. ¿Cómo conciliar la decisión con la democracia? La necesidad de buscar decisiones y procesos de decisión basados en el respeto a los valores democráticos y que, a su vez, se funden sobre un saber de tipo científico, representa un

⁴³ MAJONE, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México.

⁴⁴ AGUILAR, Luís (1997): “Introducción” en MAJONE, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México.

desafío para las instituciones políticas democráticas. ¿Cómo conciliar ciencia y democracia, ciencia y política? (Roth Deubel, 2002, p.101).

Jurgen Habermas propone una tipología de modelos de relaciones entre ciencia, política y público en los procesos de decisión política. En el primer modelo, el *decisionista*, la decisión de los políticos predomina. En el segundo modelo, la *tecnocrática*, la decisión del científico experto predomina. Ante la deficiencia de participación democrática y los riesgos que pueden provocar estos dos modelos, Habermas propone un tercer modelo, el *pragmático*. Este modelo implica la integración de un tercer actor, el público: “*el modelo pretende así conciliar el saber técnico y los valores mediante el diálogo público entre expertos científicos, políticos y opinión pública con el fin de facilitar los procesos mutuos de aprendizaje y empatía*” (Roth Deubel, 2002, p.103). Este modelo tiene limitaciones importantes: los políticos y los ciudadanos deben tener un cierto nivel de formación, acceso a la información y disponibilidad para participar en el debate; los científicos deben hacer esfuerzos de simplificar los resultados de sus investigaciones; apertura intelectual y política de los actores a fin de buscar la solución la más aceptable para todos; se debe actuar con gran transparencia para generar la confianza. Este modelo ha sido aplicado en pocas ocasiones en Europa, de acuerdo a Roth Deubel, y con altos costos y tiempos largos. En el caso de los países estudiados, es indudable que existen bajos niveles de educación, en particular entre las poblaciones rurales conjuntado con la débil divulgación de la investigación y las pugnas de poder donde los grupos con el poder político y económico suelen dominar, dificultan la participación pública en los procesos de toma de decisiones. A pesar de eso, veremos como el PROCYMAF en particular ha logrado un proceso participativo tanto en la formulación del programa como en la fase de implementación y evaluación.

Majone entiende por “posdecisional” que en el proceso de la política, hay algo más que decisiones; hay también actividades de argumentación explicativa (empírica) y justificatoria (valorativa) para ofrecer al público ciudadano las razones por las que un gobierno decidió hacer una cosa y no otra, al escoger ciertos objetivos, metas e instrumentos y no otros. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren explicarse, argumentarse, difundirse entre el público y, además ser convincentes, tener la capacidad de replicar a sus opositores, vencer el escepticismo y

despertar el consenso entre los ciudadanos. La política sigue una doble lógica, la de la racionalidad instrumental y la racionalidad comunicativa. *“Se introduce una racionalidad nueva, dialógica, que complementa y rebasa la llamada racionalidad instrumental, tan apreciada por el análisis convencional de políticas. El diálogo y la discusión abierta son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas”* (Aguilar, 1997, p.22). El diseño es distinto a la definición o argumentación del problema. Es el programa de acción, paso previo a la acción maniquea (Mauricio Merino, 2007). El diseño de política es un proyecto de acción, si uno no tiene la capacidad de flexibilidad, no podrá obtener resultados.

II-5. Metodología

II-5.1. Método comparativo

La investigación busca el porqué y el cómo de la creación del PROCYMAF y del BOSCOM, dos programas públicos dedicados a apoyar específicamente el desarrollo forestal comunitario en México y en Guatemala. Para este fin, el método comparativo resulta ser útil y preciso: *“Cuando se trata de explicar un fenómeno dado o, bien, de decidir cuál es más digna de consideración de entre un conjunto de hipótesis todas igualmente plausibles, sólo la comparación nos permite defender una hipótesis más que otra, gracias al control de más casos”* (Sartori & Molino, 1994⁴⁵, p.14).

Como Sartori y Molino lo señalan, la pregunta en el método comparativo siempre se debe formular así: *“¿comparable (bastante similar) respecto a qué propiedades o características, y no comparable (demasiado distinto) respecto a qué otras propiedades o características?”* (1994, p.35). En el caso de los programas que analizaremos, nuestra hipótesis inicial es que las experiencias de México y de Guatemala en relación a nuestro tema de estudio presentan similitudes. La primera similitud es que ambos países diseñaron programas públicos nacionales/ federales destinados a apoyar el desarrollo forestal comunitario. Esta primera similitud es la que justifica el inicio de la presente

⁴⁵ SARTORI Giovanni, MORLINO Leonardo (comp.) (1994): *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid (primera edición en “Ensayo”, 1999).

investigación. Por lo tanto, es importante precisar que pocos países en América Latina disponen de un programa público institucionalizado a nivel nacional o federal para apoyar específicamente al manejo forestal comunitario⁴⁶. En segundo lugar, a principios de los años 1990, en el momento en que nace la idea de la creación de ambos programas, México y Guatemala se encuentran con gobiernos verticales que no parecían tener como prioridades el desarrollo de las comunidades forestales. A pesar de que los gobiernos de ambos países empezaron a proyectar el desarrollo del sector forestal como prioridad nacional, no se planificó que éste fuera liderado por las comunidades. Sin embargo, se da este diseño de programas públicos de apoyo al sector comunitario a principios de los años 1990. En tercer lugar, ambos países disponían desde el inicio de los años 1990 de experiencias conocidas de manejo forestal comunitario que despertaron el interés de varios actores (cooperación internacional, investigadores). Finalmente, en ambos países, existió una intervención importante de instituciones internacionales (FAO en Guatemala), cooperación bilateral y del Banco Mundial. Éstos donantes externos tenían en este momento un interés por el tema del manejo de los recursos naturales por los actores locales, que impulsaban de diferentes formas en los dos países.

La comparación que realizaremos en este estudio es de tipo *exploratorio*. En este tipo de comparación se definen que los casos elegidos son similares o diferentes en orden a algún criterio, pero aún no se sabe si los resultados se comportan de manera similar o diferente (componente esencial para discriminar si son casos *most similar* o *most different*⁴⁷). Hemos identificado algunas similitudes sin que eso nos permita decir si los diseños de estos programas son el resultado de las mismas percepciones, valores y definición del problema por los actores involucrados en el diseño. En otras palabras, buscamos definir si

⁴⁶ En Honduras, la Administración Forestal del Estado- Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR) creó desde 1974 un Programa de Sistema Social Forestal, el cual fue reformado en 1986 con dos nuevos mecanismos a fin de mejorar la incorporación del campesino al manejo social forestal: www.cohdefor.hn/sistema_social_forestal/. Existen experiencias de apoyo al manejo forestal comunitario en otros países de la región latinoamericana a través de proyectos puntuales de la cooperación internacional, que aunque fueron ejecutados en parte por las administraciones forestales no constituyen un programa público como tal.

⁴⁷ “En el estudio de Przeworski y Teune, (1970) se tratan de explicar las semejanzas o las diferencias en contextos homogéneos o heterogéneos. El método de los casos más similares se conoce a partir del método de diferencia empleado por J.S. Mill, y ha sido utilizado también por Lijphart (1975), como estrategia de casos comparables” en ZAREMBERG, Gisela, *Guía de Seminario de Tesis (segunda parte)*, MPPCII, FLACSO, México.

estos programas responden a una misma construcción del problema público y si presentan similitudes en su diseño.

II-5.2. Diseño de investigación

Como se mencionó en la sección anterior, buscamos analizar el porqué y el cómo del diseño de dos programas públicos dedicados a apoyar el desarrollo forestal comunitario, el PROCYMAF en México y el BOSCOM en Guatemala.

Un primer paso para lograr la obtención de la información deseada consiste en identificar los actores que participaron en el proceso de diseño de los programas. Segundo, la revisión bibliográfica y documental permite reconstruir los contextos políticos, institucionales, sociales, históricos relacionados a la problemática estudiada, en el momento de la creación de los programas. La etapa de investigación siguiente consiste en reconstruir los debates y factores externos e internos al sector que llevaron a la construcción del problema público. Esta etapa se basa sobre la teoría del estudio de las políticas públicas que evidencia la existencia de un *policy process*. Por esta razón, descomponemos en dos partes la fase del diseño: 1. Construcción del problema público y 2. Diseño del programa.

La operacionalización de nuestra pregunta de investigación nos lleva a la construcción de las siguientes dimensiones:

Dimensiones	Indicadores
Actores	Identificación de los actores involucrados en la construcción y en el diseño de los programas
Construcción del problema público/ Diseño	Nivel de influencia de los actores en el diseño/ Roles
	Percepción del problema público (causas problemas)/ Valores asociadas a esta percepción
	Priorización problemas
	Relaciones entre los actores
	Espacios de discusión o consulta para el diseño
Impactos programas (únicamente valoración de los actores)	Definición de las acciones
	Organización social
	Desarrollo productivo
	Desarrollo de capacidades
	Manejo y protección de los recursos naturales

Los elementos del contexto son esenciales para analizar los determinantes que permiten predecir y/o explicar, de mejor manera, los resultados de las políticas públicas. Sin embargo, el estado del arte relacionado a la pregunta de investigación evidencia la falta de información sobre la fase de diseño de los programas. La bibliografía existente trata de la fase de implementación de los programas. La falta de recursos bibliográficos y de documentos primarios implica que se debió recurrir a entrevistas con los actores involucrados en el diseño de los programas en ambos países. Por esta razón, adoptamos un enfoque esencialmente cualitativo basado en entrevistas. Se han seleccionado actores claves, entrevistados con base a su representatividad de los diferentes grupos de actores involucrados en el diseño de ambos programas. A continuación detallamos la caracterización de los actores entrevistados.

Cuadro 6. Cuadro de caracterización de los actores entrevistados
(funciones en el momento del diseño del programa)

	Tipos de actores	México	Guatemala
1	Actores internacionales	Augusta Molnar (Banco Mundial-Washington)	
2	Actores de la sociedad civil	Sergio Madrid (Consultor del BM; miembro de una ONG de acompañamiento a las comunidades forestales en Oaxaca)	Timoteo López (Consultor Plan de Acción Forestal- parte comunitaria)
3	Servidores públicos	<p>Salvador Anta (Delegado de SEMARNAP, secretaría responsable de PROCYMAF de 1997 a 2000 en el estado de Oaxaca; responsable de PROCYMAF a partir de enero de 2001 en Oaxaca y Guerrero)</p> <p>Juan Rodríguez (Sub-director de la Secretaría de Hacienda- encargado de créditos externos para México y Sub-director de PROCYMAF de 1997 a 2005)</p> <p>Ricardo Hernández (SEMARNAT entre 1994 y 2000 y participante en el equipo de seguimiento de PROCYMAF desde el Banco Mundial)</p> <p>Jesús Hernández (Sub-Director de Estudios y Planeación de PROCYMAF Oaxaca desde 1997 a la</p>	<p>Claudio Cabrera (Consultor Plan de Acción Forestal; gerente del INAB)</p> <p>Josué Morales (1er Director del BOSCOM)</p> <p>Yovani Alvarado (3er Director del BOSCOM)</p>

		fecha; antiguo director técnico de la organización forestal comunitaria más prestigiada de ese estado, la UZACHI)	
4	Organizaciones comunitarias o movimientos sociales	Ricardo Ramírez (Director Técnico de la UZACHI en el momento de inicio de PROCYMAF; director de PROCYMAF en Oaxaca desde 2000)	
5	Académicos	Leticia Merino (UNAM)	Silvel Elías (FAUSAC)

Retomando la metodología propuesta por Luis Aguilar, se reconstruirán los procesos sociales y políticos que estuvieron al origen de la política pública analizada (Aguilar, 2007, documento inédito).

Primer paso analítico:

Indagar cuáles fueron los hechos sociales que se calificaron como problemas de interés público y que llegaron a colocarse en la agenda de gobierno y colocarse acaso como un problema público de alta prioridad gubernamental y que dieron origen a la política pública.

- Investigar cuáles fueron los actores sociales que crearon el problema.
- Las acciones que emprendieron para llamar la atención de la sociedad.
- Conocer cuál fue la información y cuáles las evidencias o argumentos que los promotores de la política emplearon para convencer a la sociedad y justificar (si es que lo hicieron) que se trataba de una problema de real interés público.
- Averiguar cuáles fueron eventualmente los otros actores sociales que se opusieron a que determinados hechos sociales fueran considerados problemas públicos.
- Cuáles argumentos presentaron (si es que lo hicieron) para oponerse o corregir o matizar las posiciones de los activistas e impedir que el problema llamado público fuera aceptado tal cual por el gobierno y penetrar en la agenda del gobierno sin modificaciones.

Este paso consiste en reconstruir el llamado “proceso de formación de la agenda de gobierno”. La lectura del proceso llevará al analista a descubrir los errores, omisiones, restricciones y acaso imposiciones que gravaron el análisis pasado y la decisión pasada y que explican también por qué los analistas de entonces, a pesar de sus buenos análisis y

cálculos, terminaron de buena fe o resignadamente por recomendar ciertas acciones (errores o omisiones pueden ser de origen informativo, cognoscitivo o político).

Segundo paso analítico

Indagar cuál fue la definición específica del problema que difundieron los promotores de la política, la que hizo suya el gobierno o la que aceptaron finalmente los legisladores o los sectores sociales interesados en elaborar una política pública para atender el problema.

- Conocer con precisión los hechos sociales que fueron considerados los elementos constitutivos del problema.
- Conocer las causas a las que los promotores, analistas y decisores imputaron la existencia y el crecimiento de esos componentes indeseables constitutivos del problema.
- Después, pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la definición y explicación del problema que estuvo a la base de la política pública en curso. Para ellos, recurrirá a la información disponible confiable, a los resultados probados de la investigación teórica y la aplicación tecnológica o a las historias de éxito y mejores prácticas (mejores políticas públicas) que acreditan otros gobiernos que atacaron el mismo o semejante problema.

Tercer paso analítico

Conocer los criterios que fueron los más influyentes al momento de construir las opciones de acción para atacar el problema público y de seleccionar la opción que se convertirá en las políticas públicas del gobierno.

- Análisis cuidadoso del modo como se fraguó la deliberación y la decisión del gobierno es fundamental.
- Averiguar el criterio que dominó el análisis y la decisión (¿racionalidad económica estricta, viabilidad política, factibilidad administrativa?) es crucial para entender el comportamiento desviado o ineficiente de una política pública.

Capítulo III. Procesos de diseño del PROCYMAF en México y del BOSCOM en Guatemala

Las diferencias entre los contextos mexicanos y guatemaltecos en relación con las realidades agraria y forestal de los dos países podrían hacer parecer inviable este análisis comparativo. Primero, el tamaño de los países y de sus superficies forestales. Segundo sus estructuras administrativas, uno es una federación, y el otro un Estado dividido en departamentos. Tercero, la tenencia de la tierra, en México la revolución de principios del siglo XX llevó a la definición de derechos de propiedad cedidos a ejidos y comunidades, en el caso de Guatemala la tenencia es todavía indefinida en muchas comunidades rurales y aún más en lo que concierne los bosques. Cuarto, contextos políticos en niveles diferentes, México se encontraba a finales de los años 1990 a punto de conocer una transición política por el cambio del partido político único de las últimas siete décadas, y Guatemala se encontraba destruida tanto en su economía como en su organización civil por más de treinta años de guerra civil. Se pueden encontrar muchas más diferencias claves que pueden justificar la dificultad de la comparación.

A pesar de estos factores, hemos escogido dos países en los cuales a inicios de los años 1990s, se crearon políticas públicas enfocadas hacia las poblaciones forestales y sus recursos naturales. Nos pareció interesante entender, gracias a las herramientas que nos proporciona el enfoque teórico de las políticas públicas, qué tipo de problemas públicos o factores han podido llamar la atención de los diseñadores de políticas para la creación de nuevos programas públicos con este enfoque. Además, entender como ambos países han planteado atender los problemas o factores que llevaron a la creación de los programas estudiados aquí, es decir cómo han definido las líneas de acción que componen estos programas.

Después de haber presentado los contextos políticos y agrarios de ambos países y de haber enmarcado nuestro análisis en el enfoque teórico de las políticas públicas, este tercer capítulo se compone de cuatro partes. La primera parte es una descripción de los programas analizados con relación a su duración, financiamiento, beneficiarios, objetivos,

componentes y modelos de atención. En la segunda parte se analiza el caso del Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales de México (PROCYMAF) en México, a través de la lupa del análisis de las políticas públicas. En la tercera parte se pasa a analizar con el mismo enfoque y con los mismos criterios de análisis el Proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (BOSCOM) en Guatemala. Finalmente, en la cuarta parte ponemos en perspectiva comparada ambos proyectos públicos y tratamos de responder a las interrogantes que fueron planteadas al inicio de nuestro trabajo, por el carácter exploratorio de la comparación.

III-1. Descripción del PROCYMAF y del BOSCOM

III-1.1. Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales de México (PROCYMAF)

El PROCYMAF inicia en 1997, después de casi cinco años (1993 a mediados de 1997) de preparación para la aprobación del proyecto y a partir de un crédito del Banco Mundial. La etapa de preparación involucró un estudio sectorial sobre la situación de los bosques de México, así como el diseño de la estructura del proyecto. Como lo señala uno de los actores, el Banco Mundial invirtió cuatro años y medio y un millón de dólares únicamente para la preparación de este proyecto, sin que este fuera un “mega” proyecto. Se trata de un proyecto piloto con metas relativamente modestas y con un monto de crédito bajo (US\$ 15 millones de dólares por cinco años)⁴⁸.

Inicialmente, el proyecto se firmó por un periodo de cinco años (1997-2001), y se extendió dos años más debido “a que las asignaciones presupuestales fueron menores a las programadas, hubo que prorrogar la fecha de cierre”⁴⁹. Actualmente el PROCYMAF está en el último año de ejecución de su segunda etapa y en preparación del diseño de una tercera fase. Sin embargo, nuestro análisis se focalizará en la primera fase, debido a que nos interesa específicamente la fase de diseño del primer proyecto.

⁴⁸ Entrevista 4 con Ricardo Hernández Murillo, *Senior Environmental Specialist* LCSSEN, Banco Mundial México (25/09/2007).

⁴⁹ Informe final PROCYMAF I (2003), Zapopan, México, CONAFOR/ SEMARNAT.

El financiamiento del PROCYMAF, como lo mencionamos, se compuso en la primera fase por un aporte de 80% de un préstamo del Banco Mundial al gobierno mexicano. El 20% restante fue aportado directamente por ese gobierno. Este financiamiento se complementa también con aportes, o contrapartes de los beneficiarios, es decir de los ejidos y comunidades. El monto total de la primera fase se elevó a 141 millones de pesos, equivalentes en esta época a US\$ 18.8 millones⁵⁰. Eso significa que se realizó en promedio una ejecución de un poco menos de US\$ 3 millones por año durante los seis años y medio del proyecto. Otro aspecto importante es que a pesar de que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y a partir de 2000, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) ejecutaron el proyecto, lo hicieron bajo la supervisión constante del Banco Mundial.

El objetivo general muestra un doble énfasis. Por una parte, *“mejorar el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales por parte de los ejidos y comunidades forestales”*. Este enfoque ambiental-social parece inevitable en el caso de México debido a que más del 80% de los bosques del país son poseídos por comunidades y ejidos. Por otra parte, se plantea *“ampliar las opciones de ingreso de dichos propietarios con base en el uso de los recursos”*. Este segundo enfoque más económico reconoce la necesidad de fomentar fuentes de ingreso provenientes de los recursos naturales para las poblaciones de las áreas rurales.

El PROCYMAF es destinado a apoyar los ejidos y comunidades poseedores de terrenos forestales con varios tipos de instrumentos. Otros actores que se pueden beneficiar del proyecto son los prestadores de servicios técnicos y profesionales así como las instituciones federales involucradas en el sector forestal. El proyecto empezó a funcionar en Oaxaca inicialmente como piloto, debido a que este era el Estado con un mayor número de experiencias de organización social por parte de comunidades indígenas. En 2001, el quinto año de iniciado el proyecto, se integraron los estados de Michoacán y Guerrero y en 2003 a Jalisco y Durango. Con la excepción de Chihuahua, PROCYMAF abarca las principales entidades forestales, en términos de su extensión forestal y del volumen de su producción. A pesar de no cubrir todos los estados de México, el PROCYMAF es un proyecto ejecutado por el gobierno federal.

⁵⁰ Tasa de cambio US\$1= 7.5 pesos mexicanos en 1997, de acuerdo al informe final de PROCYMAF I.

Existen cuatro componentes principales del proyecto. Primero la *asistencia técnica a ejidos y comunidades forestales*. Esta actividad incluye varios sub-temas como la promoción y difusión del programa en las comunidades y ejidos, evaluaciones rurales participativas, ordenamientos territoriales comunitarios, estatutos comunitarios, componentes ambientales, estudios de asistencia técnica, capacitación a productores y seminarios de comunidad a comunidad. Un segundo componente es el *fortalecimiento de los servicios técnicos y profesionales*. Este componente implicó la creación de un padrón de prestadores de servicios a las comunidades, con personas provenientes de una diversidad de campos disciplinarios y perfiles profesionales y no solamente ingenieros forestales como era de costumbre. Los participantes en el padrón de PROCYMAF debían participar en actividades de capacitación y cumplir con criterios de calidad de los servicios. Otra acción llevada a cabo es la creación de un Programa de Educación Continua a fin de mejorar la calidad de los servicios técnicos. Este programa se diseñó a partir de las necesidades de atención técnica de las comunidades y ejidos. Finalmente los últimos dos componentes del proyecto incluyen la *promoción de los productos forestales no maderables* y el *fortalecimiento institucional*. Este último componente tuvo el objetivo de apoyar a las instancias sectoriales a nivel federal y estatal para el mejor desempeño de sus funciones.

Los componentes del PROCYMAF que acabamos de describir, se lograron implementar gracias a un “modelo de atención” propio al proyecto. Este modelo de atención constituye el conjunto de mecanismos empleados por los ejecutores del proyecto y más específicamente por los técnicos de campo para lograr una implementación exitosa del proyecto. En el caso del PROCYMAF, estos técnicos de campo se llaman los “promotores regionales”. Ellos son generalmente personas con mucho conocimiento de la región de trabajo y provenientes generalmente de comunidades forestales. De acuerdo a varios entrevistados, el modelo de atención es aplicado por estos promotores, sin los cuales no se hubieran logrado los resultados que obtuvo el proyecto. En el modelo de atención del PROCYMAF, estos promotores están a cargo de divulgar la información del proyecto a las comunidades y ejidos, realizan los diagnósticos participativos, dan apoyo en procesos de planeación comunitaria, proporcionan un acompañamiento permanente a los grupos locales y para fortalecer las capacidades de organización y el acceso a

información pertinente para los propietarios. En resumen, son el eslabón central de la ejecución del proyecto y de la retroalimentación al resto del equipo técnico del proyecto. Otro aspecto importante del modelo de atención del PROCYMAF es el uso del espacio de los Foros regionales de promoción o Comités Regionales de Recursos Naturales en el caso del Estado de Oaxaca. En el resto de los Estados se intentó replicarlos, aunque se tuvo menos éxito. Estos Foros son un espacio, que aunque en algunos casos (como en la Sierra de Juárez) existía con anterioridad a la aplicación del proyecto, fueron aprovechados y fortalecidos para constituirse en espacios de participación permanentes. Estos espacios se aprovecharon inicialmente para informar a los representantes comunales y ejidales sobre el proyecto, luego a discutir sus avances o los problemas que enfrentan y discutir de temas de interés para las comunidades relacionados a sus recursos naturales. Los promotores del PROCYMAF atienden en estos espacios. En el caso de Oaxaca, estos Comités se reúnen todos los últimos martes del mes. Es de notar que el modelo de atención incluye actividades especializadas en función del nivel organizativo de las organizaciones comunales. Finalmente, destaca también el reconocimiento que PROCYMAF da a las autoridades comunitaria, y muy especialmente a las asambleas de las comunidades y ejidos, como interlocutores del programa. Este reconocimiento y atención especial al diálogo del programa con las asambleas comunitarias, ha sido un elemento que las ha fortalecido.

Durante el diagnóstico previo al PROCYMAF, se desarrolló una tipología de productores forestales de acuerdo a su nivel de desarrollo productivo. En función de esta tipología se ha diseñado una estrategia que busca responder a las condiciones y necesidades particulares de los distintos tipos de productores. Inicialmente se apoya a las comunidades en actividades de planeación y organización mediante estudios de evaluación rural participativa, capacitaciones o intercambios comunitarios. En el caso de comunidades más avanzadas, se provee asistencia técnica sobre temas específicos junto con una capacitación básica en ordenamientos territoriales comunales, programas de manejo forestal y temas de empresas sociales. También se provee asistencia técnica y capacitación especializada, por ejemplo en certificación y estudios de factibilidad.

Es importante señalar el carácter innovador de PROCYMAF diseñado como un programa piloto cuya misión era desarrollar y probar nuevos instrumentos de intervención, nuevas herramientas de la política sectorial, antes de generalizarlo al conjunto del país.

III-1.2. Proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (BOSCOM)

El BOSCOM inicia en 1995, como uno de los programas impulsados por el Plan de Acción Forestal para Guatemala (PAF-G), apoyado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Inicialmente se enfocó en los bosques comunales de Guatemala. A partir de 1997, la nueva ley forestal genera un nuevo enfoque del programa. En efecto, uno de los componentes principales de esta ley es la promoción de la descentralización forestal. En 1997, el BOSCOM pasa a ser un proyecto del Instituto Nacional de Bosques (INAB) creado también por la nueva ley, e incluye entonces el componente municipal.

El Proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal es financiado a través de fondos propios del INAB. En promedio ha recibido asignaciones presupuestales de un millón y medio de quetzales, un poco menos de US\$ 250,000 anuales. Durante el 2000, su presupuesto se duplicó debido a una decisión de la Junta Directiva del INAB, el órgano supremo de esta institución, de fortalecer el sector comunal y municipal. En los últimos años sin embargo se ha mantenido con un presupuesto menor.

El objetivo del BOSCOM es *“fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las municipalidades y comunidades rurales, para favorecer el manejo sostenido del recurso forestal de manera que contribuya a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, mediante una mejora en la provisión de bienes y servicios forestales”*. Al igual que sucede con los objetivos del PROCYMAF, se mezclan dos finalidades claras, una ambiental-social y una ambiental-económica. En el caso del BOSCOM sin embargo, el enunciado de *“provisión de bienes y servicios forestales”* así como el resto de la información que produjo nuestra investigación, nos hace pensar que existe una preocupación por la economía doméstica de las poblaciones forestales. Concretamente, como lo veremos a continuación, un problema clave en el caso de Guatemala es intentar mejorar el acceso y uso de la leña, principal fuente de energía de las poblaciones rurales.

Otro problema existente es la conservación de fuentes de agua y la reforestación de zonas muy deterioradas por el uso inadecuado del suelo en muchas zonas del país.

Otro elemento distintivo del BOSCOM es el carácter de sus destinatarios. Como lo evidencia su nombre, el proyecto atiende municipalidades y organizaciones comunitarias. En la realidad, el proyecto realiza un trabajo más intenso con las municipalidades. El proyecto actúa a nivel de todo el país, específicamente en nueve regiones forestales del país⁵¹. Los componentes del BOSCOM son: el *fortalecimiento forestal municipal*, el cual consiste en apoyar la creación y el funcionamiento de Oficinas Forestales Municipales. Una vez constituida esta oficina, se provee una asistencia técnica y capacitación al personal municipal responsable de la oficina. El personal de la oficina, por lo general está compuesto por uno o dos técnicos; y es pagado por 75% de fondos del BOSCOM y 25% de la municipalidad. Este monto se va reduciendo en los siguientes años, hasta que la municipalidad tome toda la responsabilidad del pago del o de los técnicos. El segundo componente de *fortalecimiento forestal comunal* tiene también como objetivo la creación de una oficina forestal, esta vez comunal y se busca dar apoyo a su funcionamiento a través de la capacitación de su personal.

Al igual que el PROCYMAF, el BOSCOM ha desarrollado un modelo de atención propio. Este modelo es diferente en el caso de las municipalidades y de las comunidades. En el primer caso, los técnicos del proyecto presentan a la Corporación Municipal la perspectiva legal, técnica, económica y social del proyecto así como objetivos, metodologías, actividades y resultados esperados. Esta presentación les permite negociar los aportes de cada instancia (municipalidad y BOSCOM). En caso de acuerdo, se suscribe una carta de entendimiento entre ambas partes como marco de cooperación. Eso significa que por un lado el BOSCOM fomenta el interés de la municipalidad, abre un espacio de discusión y promueve los acuerdos de ambas partes, pero por otro lado existe como contraparte de la municipalidad un compromiso económico y moral de llevar a cabo el proceso de manejo de los recursos forestales. La segunda etapa del modelo de atención es el apoyo del BOSCOM a la formulación de la política forestal municipal con

⁵¹ El Instituto Nacional de Bosques ha definido nueve regiones forestales del país en cada uno de la cual se encuentra una oficina regional y oficinas sub-regionales. Región I: Área Metropolitana, Región II: Verapaces (7 oficinas sub-regionales- OSR), Región III: Nororiente (4 OSR), Región IV: Suroriente (2 OSR), Región V: Central (2 OSR), Región VI: Occidente (4 OSR), Región VII: Noroccidente (4 OSR), Región VIII: Petén (4 OSR), Región IX: Costa Sur (4 OSR).

los Consejos de Desarrollo locales, el cual es usado para la planificación operativa y la ejecución de la Oficina Forestal Municipal. El BOSCOM, debido a sus pocos recursos, apoya posteriormente el establecimiento de alianzas con otros actores e instituciones que podrían beneficiar o fortalecer la Oficina Forestal Municipal. Como lo decíamos, la atención a las comunidades varía ligeramente por su conformación diferente. En este caso, los técnicos del BOSCOM solicitan una reunión de Asamblea General de la comunidad, la autoridad máxima de la comunidad a fin de identificar sus necesidades de asistencia técnica. Posteriormente se apoya la formulación, gestión y ejecución de proyectos para el manejo de los bosques comunales. Al igual que en el caso de las municipalidades se suscriben cartas de entendimiento entre la comunidad y el BOSCOM que estipulan los compromisos de cooperación. Otra de las funciones que ha cumplido el BOSCOM es de informar, facilitar y apoyar el acceso de las municipalidades y pequeños productores a los programas de incentivos forestales nacionales existentes⁵². Eso nos permite decir que el BOSCOM cumple con una función de articulación entre el servicio forestal, las municipalidades y las comunidades orientado hacia la población rural del país.

⁵² Los programas de incentivos son el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) creado y manejado por el INAB destinado a propietarios forestales de más de dos hectáreas y el Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos (PPAFD) manejado por un programa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

Cuadro 7. Cuadro comparativo del PROCYMAF y del BOSCOM

	MEXICO	GUATEMALA
Nombre del Proyecto	Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales de México (PROCYMAF I) (Primera Fase) / Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF II) (Segunda Fase)	Programa de Manejo de Bosques en Tierras Comunes (1995) / Proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (BOSCOM) (1997)
Duración	1997-2003 (7 años) (Primera Fase) 2004-2008 (4 años) (Segunda Fase)	Inicio en 1995 con el componente comunal y en 1997 con el comunal y municipal. No tiene fecha de cierre.
Instituciones involucradas	SEMARNAP (ejecutor)- desaparece. Desde 2000, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)/ Banco Mundial	Inicialmente la Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS)- desaparece. Desde 1996, el Instituto Nacional de Bosques (INAB).
Fuente de financiamiento	Préstamo del Banco Mundial al gobierno de México/ Beneficiarios/ Presupuesto federal	Fondos propios del Instituto Nacional de Bosques
Presupuesto (Fuentes: SEMARNAT-México, INAB-Guatemala)	<u>PROCYMAF I (7 años)</u> : 141 millones de pesos (US\$ 18.8 millones) (80% aportados por el Banco Mundial; 10% comunidades y ejidos beneficiados; 10% presupuesto federal) <u>Presupuesto anual PROCYMAF</u> : Promedio de US\$ 3 millones. <u>Nota</u> : Préstamo del BM para la primera fase de US\$ 15 millones, con un plazo de amortización de 15 años, incluyendo 5 de gracia.	<u>1997</u> : Aprox. 1.5 millones de quetzales (US\$ 244,000 al tipo de cambio de 1998) <u>2007</u> : 1.84 millones de quetzales (US\$ 242,000) <u>2008</u> : 1.5 millones de quetzales (US\$ 197,000)
Proporción presupuesto del sector forestal	Presupuesto CONAFOR 2006: 1,973 millones de pesos (US\$ 179 millones) Presupuesto PROCYMAF 2006: 68 millones de pesos (US\$ 6.2 millones) (3.44 % del presupuesto de la CONAFOR).	<u>Presupuesto INAB 2008</u> : 85.5 millones de quetzales (US\$ 11.2 millones) <u>Presupuesto BOSCOM 2008</u> : 1.5 millones de quetzales (1.74% del presupuesto total del INAB).
Objetivo general	Apoyar la instrumentación de una estrategia de desarrollo sustentable, estimulando esquemas para: - mejorar el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales por parte de ejidos y	Fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las municipalidades y comunidades rurales, para favorecer el manejo sostenido del recurso forestal de manera que contribuya a mejorar la calidad de vida de sus habitantes,

	<p>comunidades forestales;</p> <ul style="list-style-type: none"> - ampliar las opciones de ingreso de dichos propietarios con base en el uso de sus recursos. 	mediante una mejora en la provisión de bienes y servicios forestales.
Beneficiarios	<p>Ejidos y comunidades agrarias dueños o poseedores de terrenos forestales.</p> <p>Prestadores de servicios técnicos y profesionales y las instituciones federales involucradas en el sector forestal.</p>	Municipalidades y organizaciones comunitarias.
Cobertura geográfica	<p>Proyecto Federal Estado de Oaxaca (1997-2003)</p> <p>Estados de Michoacán y Guerrero (2001-2003)</p> <p>Estado de Jalisco, Durango y Quintana Roo (2003)</p> <p>Quedan fuera gran número de entidades forestales, pero el PROCYMAF se concentra en las más importantes (con excepción de Chihuahua)</p>	<p>Nacional</p> <p>9 regiones forestales del país</p>
Componentes	<p>(PROCYMAF I)</p> <p>1) Asistencia técnica a ejidos y comunidades forestales (Promoción y difusión, evaluaciones rurales participativas, estudios de asistencia técnica, capacitación a productores, seminarios de comunidad a comunidad)</p> <p>2) Fortalecimiento de los servicios técnicos y profesionales (Padrón de prestadores de servicios técnicos y profesionales, programa de educación continua)</p> <p>3) Promoción de productos forestales no maderables</p> <p>4) Fortalecimiento institucional.</p>	<p>Fortalecimiento Forestal Municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la instauración y funcionamiento de Oficinas Forestales Municipales (OFM) - Asistencia técnica y capacitación al personal municipal responsable de dichas oficinas. <p>Fortalecimiento Forestal Comunal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la instauración y funcionamiento de Oficinas Forestales Comunes (OFC)
Modelo de atención	<ul style="list-style-type: none"> - Foros regionales de promoción (o Comités Regionales de Recursos Naturales en el caso de Oaxaca) – establecimiento de espacios participativos permanentes. - Promotores regionales (provenientes de las propias 	Articulación del proceso entre las diferentes regiones forestales, municipalidades y comunidades del país, promoviendo la sistematización e intercambio de experiencias, facilitando información de apoyo y coordinando un programa de asistencia técnica y

	<p>comunidades) para divulgación de información básica, análisis situacionales participativos, apoyo en procesos de planeación comunitaria, acompañamiento permanente a grupos locales, apoyo para fortalecer las capacidades técnicas de los propietarios) = trato personalizado con los beneficiarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - ERP, capacitación, intercambios comunitarios (organización y planeación). - Asistencia técnica (AT), capacitación básica (ordenamiento territorial comunitario, programa de manejo forestal, empresas sociales) - AT y capacitación especializada (certificación, factibilidad, investigación) 	<p>capacitación.</p> <p>Facilitación y apoyo para el acceso de las municipalidades y pequeños productores a los programas de incentivos nacionales existentes (Programa de Incentivos Forestales-PINFOR del INAB y Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos- PPAFD/ PARPA-MAGA)</p> <p>Componente municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentación del Proyecto a la Corporación Municipal (dando a conocer perspectiva legal, técnica, económica y social así como objetivos, metodología, actividades y resultados esperados a fin de negociar los aportes y compromisos de cada instancia) → Suscripción de una carta de entendimiento como marco de cooperación. - Formulación de la política forestal municipal (participativo: talleres de consulta en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo- municipales y comunales) → instrumento orientador para la planificación operativa y ejecución de la OFM. - Establecimiento de alianzas con otros actores e instituciones. <p>Componente comunal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asambleas Generales y reuniones de intercambio de información → identificación de necesidades de asistencia técnica. - Apoyo en la formulación, gestión y ejecución de proyectos para el manejo de los bosques comunales → Suscripción de una carta de entendimiento en la que se estipulan los compromisos de cooperación.
--	---	--

III-2. Caso de estudio del PROCYMAF (México)

III-2.1. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública

El primer paso metodológico (ver metodología basada en Aguilar) para el diseño de políticas públicas es el que nos lleva a reconstruir el proceso de formación de la agenda de gobierno. Es un paso que nos debe permitir responder a la siguiente interrogante: ¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas y al Estado a intervenir y a actuar? En el caso de México hemos identificado varios elementos que nos permiten explicar el interés inicial que antecedió la fase de definición del problema público, es decir los problemas socio-ambientales y económicos de las comunidades forestales. Los elementos claves son: primero, la existencia de un proyecto público anterior al PROCYMAF que fracasó debido a la visión que llevaba implícita. En segundo lugar, actores o mediadores receptivos a este fracaso anterior y a otros procesos políticos, sociales e internacionales para llevar el problema a la esfera “pública”. Un tercer elemento explicativo de la formación de la agenda es la sincronización de las agendas individuales de estos actores mediadores dentro de sus organizaciones. Finalmente, un último elemento es el éxito que había tenido en distintas regiones (Oaxaca, Durango, Quintana Roo y Puebla) un proyecto de promoción de la producción forestal comunitaria, impulsado al final de los 1970s e inicio de los 1980s por la Dirección de Desarrollo Forestal (que cobró gran relevancia durante la administración federal 1982-1988 de Miguel de la Madrid). Este programa fue suspendido a favor de la implementación de un modelo que apostaba más a la apertura económica, la desregulación del sector y el retiro del financiamiento público del campo, de la administración federal de Carlos Salinas (1988-1994).

El Proyecto de Desarrollo Forestal para los Estados de Chihuahua y Durango fue el primer programa específicamente para el sector forestal en México, aprobado por el Banco Mundial en 1989. El proyecto, negociado por el gobierno de México, incluyó un componente importante de construcción de carreteras en áreas forestales, el desarrollo del sector forestal a través de varias acciones y, en menor medida, el fortalecimiento de la administración gubernamental para atender a este sector. La oposición de las poblaciones

indígenas aldeanas a la construcción de carreteras adentro de sus territorios, así como de los grupos ambientalistas, no permitió llevar a cabo el proyecto. Éste proyecto pretendía invertir en la creación de pequeñas empresas forestales particulares. Sin embargo, los derechos de la población indígena Tarahumara sobre las áreas forestales no fueron tomados en cuenta, aunque representan al pueblo indígena más importante del área forestal del Estado de Chihuahua. Los entrevistados para el caso de México hablaron de un fracaso en el cual un sector de la sociedad civil desacreditó el actuar del gobierno de México y del Banco Mundial en el sector forestal. El sistema de valor de este proyecto fue esencialmente orientado al mercado por su enfoque de desarrollo forestal a gran escala y excluyente de una participación social activa en el proyecto, y probó ser inadecuado ambiental y socialmente. Existía también una dificultad estructural en la región Tarahumara: la falta de derechos de propiedad de gran parte de la población indígena, que no fue considerada en el reparto de tierras, dado su carácter de nómadas y semi-nómadas. Así a pesar de que los Tarahumaras sean los habitantes más antiguos de esa región, fueron mayoritariamente grupos mestizos descendientes de los trabajadores que se ocuparon en la construcción del ferrocarril y en aserraderos privados a principios del siglo XX y quienes fueron reconocidos como propietarios de las tierras forestales de la región Tarahumara.

Este proyecto público anterior y su visión del desarrollo que fracasaron son un primer elemento clave que permite explicar la formación de una nueva agenda pública en torno al sector forestal. En este caso, la representación política de los actores es importante ya que los actores hablaron del problema del fracaso político como relevante para la formación de la agenda política. El fracaso de esta visión también influyó en el cambio de las percepciones de los actores del sector:

“Ante este escenario, decidimos en 1994 cambiar un poco la visión de cómo promover el desarrollo, entonces pensamos no es a través de inversiones, no es a través de caminos, sino es a través de asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento de las capacidades de los productores y a ellos directo es como tendremos que fomentar (el desarrollo). ¿Y cómo lo justificamos? Bueno hicimos un estudio sectorial con el Banco Mundial que se publicó en el 1995 que es donde se origina el PROCYMAF, allí hay muchas líneas que van

sacando cómo tiene que ser el PROCYMAF. Y empieza a actuar otra forma de ver la ejecución de proyectos, interviene la sociedad civil” (Juan Rodríguez).

Además entre quienes participaron en el estudio sectorial se encontraban antiguos participantes en las experiencias exitosas de la Dirección de Desarrollo Forestal en Oaxaca, en la década anterior.

El segundo elemento explicativo de la formación de la agenda son los actores o mediadores receptivos a este fracaso anterior y a otros procesos políticos, sociales e internacionales para llevar el problema a la esfera “pública”. Hemos identificado dos actores/ mediadores claves para esta fase de formación de la agenda: el Banco Mundial y el gobierno de México. En ambas organizaciones, es evidente la mediación de actores claves decididos en rescatar y aprender del fracaso anterior y que a la vez emprenden acciones para tratar de corregirlo.

En el caso del Banco Mundial, la presencia de una persona encargada del proyecto dentro de esta institución, Gerente de Proyecto (*Task Manager*) para la sección forestal, ha sido determinante en el proceso del diseño del PROCYMAF. En esta fase inicial de formación de agenda podemos mencionar dos acciones en particular de este actor que logran volver a posicionar el desarrollo del sector forestal en la agenda de gobierno. En primer lugar, la decisión de realizar un recorrido de campo en los ejidos y comunidades forestales del país con expertos nacionales e internacionales en el campo. Esta visita, financiada por el Banco Mundial, permitió realizar un diagnóstico inicial de la situación del sector social en el manejo de los bosques del cual surge un documento (*review*) con primeras ideas sobre acciones futuras a emprender. Uno de los entrevistados que participó en este recorrido de campo como experto nacional relata que uno de los expertos presente proveniente de Chile, traía una visión del desarrollo forestal marcada por la experiencia de este país. Recordamos que Chile es un país que se orientó hacia un desarrollo forestal industrial con plantaciones en monocultivos que permite el aprovechamiento de una sola especie de valor comercial, haciendo talas rasas sobre varias hectáreas. Eso ha permitido a este país posicionarse como uno de los principales exportadores de madera en Latinoamérica y competir con el mercado de la madera de Estados Unidos y Canadá⁵³.

⁵³ No se menciona la competencia con Brasil, ya que este país exporta maderas preciosas mientras que Chile, Estados Unidos y Canadá se dedican a especies coníferas, pino y eucalipto esencialmente.

Este experto, al realizar el diagnóstico en campo, recomendó favorecer un desarrollo industrial del sector forestal mexicano a partir de grandes inversiones por parte de industriales madereros y la exclusión de las poblaciones locales en la decisión sobre el manejo del bosque. Lo que no consideraba el experto chileno es el carácter de colectivo de la tenencia de los bosques en México, resultado de una reforma agraria reciente. Como lo señala el entrevistado, *“los ejidos y comunidades no estaban dispuestos a entregar su tierra”*. Y agrega lo siguiente: *“Si el puesto que tenía Augusta (Task Manager del Banco Mundial) lo hubiera tenido el chileno (no se hubiera dado el programa) (...) y es que ella viene de un fracaso anterior entonces manda a hacer el review y de allí sale el PROCYMAF con una visión muy diferente”* (Sergio Madrid). El rol de este mediador proveniente de un banco de desarrollo internacional fue clave por la capacidad de financiar un estudio previo en el terreno de acción e invitando a expertos nacionales e internacionales. El rol de este tipo de actores no ha sido discutido a detalle en la literatura sobre políticas públicas aunque es especialmente relevante para los países en desarrollo. Como lo hemos identificado en el capítulo anterior, los recursos y sobre todo la posición de una organización como el Banco Mundial permitieron influir en la definición del problema. El sistema de valor de la mediadora es también relevante aquí ya que decidió abordar el problema a través de una larga investigación de campo para obtener una percepción más atinada del problema. Es de notar que en un país con la capacidad de financiamiento público de México (derivado en gran parte de los ingresos petroleros) el monto del crédito del Banco no era el motor principal. El presupuesto de PROCYMAF es mínimo respecto a otros programas del sector forestal que se implementaban en la misma época. Es la combinación de los actores, sus propuestas y recursos que provocaron una sinergia.

El otro actor clave en esta fase fue el gobierno mexicano. Los interlocutores principales del Banco Mundial en este momento fueron los representantes de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) encargada del sector forestal⁵⁴, el Instituto Nacional Indigenista y la Secretaría de Hacienda Pública, con la cual se negocian los

⁵⁴ La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos existió de 1976 a 1994. En 1994, se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) para atender a los asuntos ambientales y al sector forestal. En 2000, pasa a ser la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que existe hasta la fecha.

créditos externos del gobierno mexicano. Estos representantes se mostraron receptivos a las percepciones del Banco Mundial en cuanto a una nueva visión del desarrollo del sector forestal. En efecto, ellos también sufrieron una pérdida de credibilidad política después del fracaso del Proyecto de Chihuahua-Durango. Así, aceptaron la realización de un diagnóstico previo por parte del Banco Mundial enfocado hacia la situación del sector forestal social, específicamente de los ejidos y de las comunidades forestales.

Paralelamente al fracaso anterior vivido por estos dos actores principales en esta etapa, varios procesos políticos, sociales e internacionales, desempeñaron un rol importante en la formación de la nueva agenda del sector forestal. En primer lugar, en lo que concierne los procesos políticos, el sector forestal se encontraba en crisis desde varios años y claramente desfavorecido ante un sector agrícola predominante. La falta de presupuesto y la competencia con los importantes créditos otorgados al sector agrícola ponían en peligro a grandes extensiones de bosques sacrificadas a favor de la agricultura. Además, el sector forestal estaba en crisis luego de tres décadas de concesiones forestales. Las concesiones habían deteriorado el recurso sin capitalizar al sector, particularmente a partir de los años 1970s cuando las concesionarias privadas fueron nacionalizadas. Estas empresas, extraían recursos importantes de los bosques y sus ganancias eran concentradas por la Federación (por Nacional Financiera/ Secretaría de Hacienda) que rara vez reinvertía en industria o en el capital natural. El fin de las concesiones y la desaparición de la mayoría de las empresas paraestatales durante el gobierno de M. de la Madrid (1982-88) coincidieron con la apertura comercial (México subscribe en ese periodo el Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT), antecedente de la OMC). La crisis del sector originada por décadas de descapitalización, se precipitó ante la competencia en el propio país con productores internacionales eficientes. Eso llevó a que el gobierno mexicano, en un primer momento, solicitara un primer crédito para un proyecto de desarrollo forestal al Banco Mundial. Como lo vimos, éste fracasó a causa de su enfoque ambiental y social y de los actores que se opusieron. Existía por lo tanto un primer proceso político en el sector forestal con una necesidad gubernamental de promoverlo. Un segundo proceso político fue el cambio de gobierno de 1994, el cual decide crear una Secretaría dedicada a atender al sector ambiental. En el contexto de la época un evento importante es la celebración de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en junio de

1992, que presiona a los gobiernos a desarrollar medidas de protección del medio ambiente. El gobierno mexicano estaba en búsqueda de opciones para el desarrollo de su sector forestal. En 1994, Julia Carabias es nombrada al frente de la SEMARNAP, una académica con trayectoria de trabajo en manejo de recursos naturales en comunidades campesinas, que integra un equipo con esta perspectiva y estas capacidades.

El segundo proceso de orden social es relacionado al surgimiento, en los años 1980, de varias experiencias de manejo forestal comunitario. El caso de Oaxaca, donde se inicia el PROCYMAF como proyecto piloto, es particular. En 1982, ante la prórroga del gobierno mexicano de concesiones a las industrias papeleras y madereras que operan en el Estado, nace un movimiento social comunitario, él cual gana un recurso de amparo en contra de esta decisión. Las organizaciones no-gubernamentales que apoyaron a las comunidades en esta lucha, las apoyaron posteriormente para realizar un buen manejo de sus bosques. El apoyo de la mencionada Dirección de Desarrollo Forestal, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Forestal de la SARH, fue de gran importancia en estos procesos, al punto que en 1986, logró la publicación de una nueva ley forestal que prohibía las concesiones forestales a terceros en tierras comunales, y prescribía la necesidad de un manejo integral de los recursos forestales. También establecía por primera vez en la historia forestal de México, la posibilidad legal de que las comunidades tuvieran sus propios servicios técnicos forestales (anteriormente los servicios eran prestados por el Estado y estaban tradicionalmente al servicio de los intereses de las empresas concesionarias, contrarios generalmente a las comunidades). Desde esta época nacieron diversas organizaciones sociales y pequeñas empresas forestales comunales en el Estado de Oaxaca⁵⁵. Existían experiencias de organización social similares en otras partes de México como en Durango, Michoacán y Guerrero. Este proceso social anterior al PROCYMAF es importante ya que después del fracaso del proyecto de desarrollo forestal de Chihuahua y Durango, los mediadores del Banco Mundial identificaron la existencia de esta organización social y de sus empresas forestales comunales, lo que les permitió generar un cambio de visión. Esta nueva visión es la del aprovechamiento integral de los ecosistemas incluyendo a los actores locales.

⁵⁵ MERINO, Leticia (2004): *Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México*, SEMARNAT/ INE/ CCMSS, México, pp.68-71.

En tercer lugar, los procesos internacionales revelan haber tenido una influencia sobre la formación de la agenda. La cumbre de Río es antecedida por la firma en Junio de 1989 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. México es uno de los primeros países en ratificar esta norma internacional en 1990. Esta época es marcada por una visión internacional dirigida hacia el desarrollo social, la participación de las poblaciones locales e indígenas en los procesos que les conciernen y afectan sus vidas. Dentro del Banco Mundial se instituyen políticas de participación y de *partnerships* para dar más cabida de decisión a los beneficiarios de los proyectos (Ricardo Hernández). Por lo tanto existe también una presión hacia y al interior del propio Banco Mundial por adoptar un enfoque de participación social.

Los procesos políticos, sociales e internacionales que acabamos de mencionar, si bien por si solos no hubieran podido generar la formación de la agenda de gobierno que generó una atención pública hacia el manejo comunitario de los bosques, han contribuido a dar elementos para que se generara el cambio de visión de los actores. En esta fase inicial del diseño del PROCYMAF, los actores entrevistados mencionaron que no hubo una oposición significativa de parte de ningún sector de la sociedad. Sin embargo, debemos recordar la posición dominante de la época claramente perceptible por los importantes montos de inversión destinados el mismo año de creación de PROCYMAF, a los también nuevos programas de PRODEFOR (Programa de Desarrollo Forestal) y PRODEPLAN (Programa de Desarrollo de Plantaciones Forestales), que fueron diseñados por los economistas neoliberales de SEMARNAP y la Secretaría de Hacienda, sin consulta sino con los inversionistas potenciales como Grupo Pulsar. En este contexto, la inversión que se realizaba con el PROCYMAF no era significativa para algunos actores con intereses dominantes en el sector forestal de la época.

El tercer elemento explicativo de la formación de la agenda se deduce de los procesos paralelos mencionados. El gobierno de México se encontraba en un momento en el cual debía enfrentar una seria crisis y rectificar el fracaso anterior (antes de las elecciones de 1993), y tenía la necesidad de cumplir con las normas internacionales de participación social. Por su lado, el Banco Mundial debía actuar en función de su política de asociaciones con los beneficiarios (*partnerships*) y también demostrar que era capaz de

abordar las problemáticas forestales sin generar los conflictos sociales ocurridos en Chihuahua y Durango. Observamos por lo tanto una sincronización de las agendas e intereses de los dos actores principales que participan en la formación de la agenda política, en el seno de sus propias organizaciones.

En resumen, podemos afirmar que la formación de la agenda pública en el caso del PROCYMAF se generó a partir de un factor político: la crisis del sector luego del periodo de las concesiones y el fracaso del proyecto Chihuahua-Durango con el que se había buscado afrontarla; de un factor contextual como fue la mediación de actores externos e internos de alto nivel (Banco Mundial, SARH, SHP); y de un factor histórico, la influencia de procesos paralelos de actualidad a inicios de los 90s, que generaron cierta presión sobre los actores para que tomaran acciones.

III-2.2. Definición específica del problema

Después de la primera fase de formación de la agenda política, el Banco Mundial y el gobierno de México decidieron, por acuerdo mutuo, desarrollar un diagnóstico amplio del sector forestal. Este diagnóstico⁵⁶ fue citado por todos los entrevistados como el documento que define el problema público. Es de notar que se trata de un documento diferente del estudio previo o *review* realizado a raíz del recorrido de campo que mencionamos arriba. Este estudio sectorial se realizó entre 1993 y 1994 y fue publicado en marzo de 1995. En este caso, el tiempo y los recursos involucrados en la elaboración de este diagnóstico y análisis del sector forestal fueron importantes. Tardó alrededor de dos años en realizarse y dos años más en el diseño del programa en sí (el proyecto inició a finales de 1997). El Banco Mundial financió esta pre-inversión con un monto aproximado de un millón de dólares. Como lo menciona uno de los entrevistados, existe una inversión en tiempo y recursos importante para un proyecto que no es un mega proyecto; se trata de un proyecto piloto con metas relativamente modestas, tanto a nivel territorial como a nivel de número de productores beneficiados y del mismo monto del

⁵⁶ BANCO MUNDIAL (1995): “México. Estudio de Revisión del Sector Forestal y Conservación de Recursos”, División de Operaciones de Recursos Naturales y Pobreza Rural, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, 31 de marzo de 1995.

crédito. *“Es decir, creo que el tema acá de tomar el tiempo necesario, de ir construyendo poco a poco y sobre lo ya existente es una receta que funciona. En este caso funciona”* (Ricardo Hernández) ⁵⁷. Por lo tanto, en el caso del PROCYMAF, este diagnóstico sectorial representa un importante ejercicio de evaluación *ex ante* que estableció los problemas presentes y las soluciones posibles para resolverlos. Antes de desagregar los problemas planteados en esta evaluación *ex ante*, analizaremos los espacios de participación abiertos durante su proceso de elaboración.

Uno de los ejes transversales de nuestro análisis es el de la participación en el diseño de los programas analizados. Como lo veremos, es uno de los puntos de marcada diferencia entre los dos programas analizados en México y Guatemala. Lo que queremos demostrar es que la participación ciudadana no es una condición necesaria para el acceso de los problemas públicos a la agenda política. En el caso del PROCYMAF, podemos considerar que la participación ha sido amplia en todas las fases del ciclo del programa y en particular en la implementación. Sin embargo, durante las fases de formulación de la agenda y de definición del problema la participación ciudadana se dio en varios espacios y con una multitud de actores. El estudio del sector del Banco Mundial menciona una importante participación del gobierno mexicano: *“el gobierno mexicano constituyó un equipo interinstitucional con representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre (SFFS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) incluyendo el Instituto Nacional de Ecología (INE), y Nacional Financiera (NAFIN)”* (Banco Mundial, 1995, p.viii). Este equipo se encargó de contratar a los especialistas y coordinar el estudio sectorial. La participación de las instituciones federales ha sido amplia para la fase del diagnóstico. Sin embargo, una limitación del programa, consistente con el esquema de centralización excesiva de la gestión forestal en México fue la ausencia de participación de los gobiernos estatales o municipales. La contratación de expertos nacionales e internacionales ha sido otro factor decisivo. Se trató de un

⁵⁷ Está es la definición de “incrementalismo” de Lindblom quien subraya que un proceso de decisión es ante todo una forma de negociación y de arreglo mutuo entre actores, un proceso “paso a paso” en la cual el tomador de decisión, lejos de buscar a forzar las cosas, va a tratar de modificar progresivamente y de forma continua el sistema sobre el cual quiere intervenir. Eso significa que el tomador de decisión va a privilegiar los procedimientos en vez de sus objetivos y pensar únicamente en las soluciones en función de los medios disponibles (en MULLER, Pierre (2003): *Les politiques publiques*, PUF, Paris, p.36).

equipo multidisciplinario constituido por ingenieros forestales, agrónomos, antropólogos, economistas, biólogos, etc. Aunque no podemos establecer un vínculo claro entre la contratación de los consultores y los intereses de las instituciones gubernamentales o del Banco Mundial, la experiencia de los expertos, que podemos considerar como una participación técnica, es decisiva para la orientación del estudio sectorial. Podemos citar a dos ejemplos de expertos: el primero antropólogo tuvo claramente una preocupación por la organización social local, la participación de comunidades indígenas y el respeto de sus formas tradicionales de gobierno y organización; otro ejemplo significativo es el de un experto que fue pionero en el acompañamiento de las primeras organizaciones de comunidades forestales en Oaxaca. Las representaciones sociales (discutidas en el segundo capítulo) de estos dos actores moldean su análisis de la situación sectorial. Además, ellos permitieron la apertura de importantes espacios de inclusión de las necesidades de las comunidades forestales.

La realización de extensas consultas en ejidos forestales indígenas y no-indígenas, a especialistas en ciencias de la naturaleza, prestadores de servicios técnicos forestales, etc., fueron mencionados por todos los actores entrevistados. Se consultó y discutió con la mayoría de los sectores interesados del sector forestal. En el caso de la población beneficiaria, los ejidos y comunidades forestales, se realizaron entrevistas y consultas *in situ* debido a la carencia de representantes estatales o nacionales y a la importancia concedida a la participación amplia de actores de las distintas regiones donde el proyecto actuaría, como insumo importante para el propio diseño. En este caso, los mecanismos de participación social fueron adaptados a las condiciones de la población beneficiaria en cuanto a sus niveles de educación:

“era como difícil llegar a plantear al comunero que su espectro son comunidades forestales muy metidas en su comunidad - el trabajo inclusive inter-comunitario es muy poco, la comercialización es totalmente comunitaria- entonces plantearles un proyecto de corte estatal con toda la estrategia cuando la gente no tiene ni siquiera la claridad de la diversidad ecosistémica que tiene el estado. La gente de la sierra norte de Oaxaca no conoce la sierra sur ni la costa. Realmente plantearles el proyecto como tal no cabía” (Sergio Madrid).

La consulta comunidad por comunidad, en el caso de algunas zonas de Oaxaca a través de entrevistas y presentaciones en asambleas comunitarias, ha sido adaptada a las condiciones de la población meta a fin de garantizar su participación⁵⁸. Finalmente se realizaron consultas con las universidades y las ONGs. En resumen, “*se hicieron una cantidad de reuniones con una cantidad de actores para discutir incluso aspectos muy de detalle que normalmente uno en el gabinete las resuelve. Creo que en este sentido fue un ejercicio particularmente comprometido de discusión, de apertura, de consulta*” (Ricardo Hernández). Es importante notar que el PROCYMAF es uno de los primeros programas en conocer una fase de diseño tan larga e incluyente de la participación de un amplio espectro de actores. Marca un giro en cuanto a sus mecanismos de diseño de políticas públicas. Las consultas, entrevistas, estudios de caso y vistas *in situ* a los beneficiarios han sido mecanismos para vincular democracia con tecnicidad. A pesar del carácter técnico y diverso socialmente del manejo de los bosques, se lograron encontrar mecanismos de participación a fin de integrar el ciudadano en el diseño de este programa público.

Los actores y mecanismos de participación descritos nos permiten elaborar una tipología de la participación en el proceso de diseño del PROCYMAF, presentada a continuación:

Cuadro 8. Tipología de la participación en el proceso de diseño del PROCYMAF

Tipos de participación	Actores involucrados	Mecanismos de participación
Institucional pública/ Administrativa	Gobierno mexicano: <ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) - Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) - Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre (SFFS) - Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) - Instituto Nacional de Ecología (INE) - Nacional Financiera (NAFIN) 	Creación de un equipo interinstitucional
Técnica	Expertos nacionales e internacionales en diferentes especializaciones	Consultorías / Investigación Consultas especializadas (reuniones temáticas, talleres,

⁵⁸ Cuando el proyecto se extendió a nuevos estados, se realizaron procesos de consulta e investigación en las distintas regiones de esas entidades (Michoacán, Guerrero, Jalisco, Durango y Quintana Roo). Se trataba de trabajo de campo de entre dos a cuatro meses (Leticia Merino).

	Prestadores de servicios técnicos ONGs y Universidades	estudios de caso)
Social	Ejidos y comunidades forestales	Mecanismos de participación adaptados a la población meta: Entrevistas y consultas <i>in situ</i> a través de las asambleas comunales y ejidales
Ciudadana	Consultas públicas	Foros y talleres

El diagnóstico realizado a través de esta amplia participación menciona, por lo tanto, una síntesis de los puntos de vista de las personas consultadas en relación al problema público y sus posibles soluciones. Los autores del diagnóstico mencionan un primer hecho social determinante para el resto del análisis: la tenencia de los bosques mexicanos. El diagnóstico menciona que *“actualmente entre 70% (SARH-SFFS, 1984) y 80% (SRA, citado en Comisión de Seguimiento 1992) de la superficie forestal de México se encuentra bajo el régimen de propiedad de 7,831 (SARH, 1984) a 9,047 ejidos y comunidades indígenas (Belausteguigoitea y Fernández, 1993 citado en Snook, 1993, Documento de Trabajo 11)”* (Banco Mundial, 1995). Entre 15 y 20% de la superficie forestal es propiedad privada y 5 a 10% pertenece a bosques protegidos, parques y reservas (Banco Mundial, 1995). Como lo menciona uno de los entrevistados, los ejidos y comunidades no iban a vender el recurso, por lo tanto una política o programa forestal debía tomarlos en cuenta (Sergio Madrid). Y otro de agregar: *“si no haces una política con ellos estás destinado al fracaso y con el diseño de instrumentos destinados a trabajar con grupos y no con individuos”* (Ricardo Hernández). Este elemento del contexto mexicano determinó las percepciones de los actores involucrados a que la única opción para el desarrollo del sector forestal mexicano era con los propietarios colectivos, los ejidatarios y comuneros. Como se menciona anteriormente en la sección sobre la formulación de la agenda política, el contexto internacional y la influencia de personas interesadas en cambiar el enfoque anterior de desarrollo favoreció la redefinición de las opciones que se presentaban para desarrollar el sector.

Tomando este contexto particular en consideración, los entrevistados mencionaron que el problema público principal en este momento era la baja producción y productividad de los bosques del país. En efecto, el sector forestal sufría de una falta de atención y de financiamiento. Esta preocupación por la producción viene, por una parte, acompañada

por la preocupación por el deterioro ambiental. El deterioro ambiental y las cifras alarmantes sobre la deforestación en México no aparecieron a inicios de los 90s, pero el contexto internacional de la Cumbre de Río, conjugado con movimientos sociales en contra de las concesiones industriales como en Oaxaca, al movimiento ambientalista en contra del proyecto de desarrollo forestal de Chihuahua-Durango (que se dio en Chihuahua) y al proceso de cambio de las políticas internacionales sobre la participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus recursos, hicieron que el deterioro ambiental se colocara en la agenda pública. Por lo tanto, el problema se definió esencialmente como ambiental, productivo y social. En otras palabras se trataba de solucionar la problemática de cómo hacer para que los bosques produzcan recursos eficientemente, beneficien a las poblaciones rurales dueñas de ellos o como crear o fortalecer a las “comunidades forestales”. Vemos que el problema de la conservación, aunque es un elemento avanzado por muchos actores y por los entrevistados como uno de los problemas fundamentales, en realidad no es el problema público que se define y para el cual se toma acciones en el caso del PROCYMAF. En el caso de la experiencia de Oaxaca, se hace evidente nuestra afirmación: *“Si tu no identificabas una actividad productiva que te diera lana en el corto plazo y que te ayude a soportar todo, de la conservación no iban a vivir las comunidades y eso lo tenían clarito las comunidades por toda la experiencia que ya traían”* (Ricardo Ramírez). Sin embargo, tanto PROCYMAF, como antes la DGDF apostaban a mostrar la posibilidad de conservar mediante un aprovechamiento sustentable.

Otros problemas públicos del sector forestal fueron mencionados por los entrevistados. Entre estos aparecen el enfoque fuertemente dirigido hacia la producción maderera de la organización gubernamental encargada y la necesidad de diversificar la producción forestal. Una de las causas de este problema mencionadas por algunos entrevistados es que los ingenieros forestales no tenían el concepto del manejo sostenible y diseñaban planes de manejo forestal únicamente en función del rendimiento, derivado como se mencionó de la relación histórica del servicio forestal con los concesionarios y a menudo contrarios a las comunidades.

Las recomendaciones de cambios estratégicos presentadas en el informe del estudio del sector estuvieron orientadas esencialmente a integrar a los ejidos y las comunidades al manejo de las áreas protegidas como actividad que puede proveer una fuente potencial de

ingresos que contribuya al alivio de la pobreza de estas poblaciones forestales marginadas. La segunda recomendación más importante tiene que ver con cambios institucionales en el sector forestal: definición de las responsabilidades de las instituciones gubernamentales, mayores financiamientos para las oficinas regionales, transferencia de responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, creación de entidades consultivas regionales, apoyarse para eso en las incipientes organizaciones forestales ejidales (Banco Mundial, 1995, p.xiv). Estas soluciones todavía generales al problema de la producción y productividad están marcadas por valores sociales y de democratización de la gestión pública. Las propuestas de solución priorizan la integración de las comunidades y ejidos para resolver un problema estructural de importancia pública.

Los tres factores fundamentales en la dinámica de los procesos de construcción de las agendas públicas mencionados por Kingdon (1984) están presentes para abrir una “ventana política”. Primero los problemas públicos, es decir la producción forestal y la necesidad de tomar en consideración la tenencia social de los bosques. Segundo, las respuestas o alternativas identificadas a partir del fracaso anterior y de una amplia evaluación *ex ante*. La integración de las poblaciones forestales al manejo de los bosques y la reforma institucional del sector forestal aparecen como una alternativa válida. Finalmente, existe un sector político y una agencia internacional interesadas en legitimar su actuar de nuevo después de un fracaso. Las “corrientes” (*streams*) del problema, de las alternativas disponibles y de la política entran en resonancia para crear las condiciones para la inscripción del problema en la agenda política.

III-2.3. Definición de las acciones del PROCYMAF

Al igual que para la definición del problema, el estudio sectorial identificó las soluciones y acciones a seguir: “*Si tú no sabes a través del diagnóstico cómo está el sector forestal, que su mayoría son comunidades, que son indígenas, que hay modelos exitosos, que los estudiaron y vieron cuales eran los componentes importantes que habían logrado hacer subir estas comunidades, y fue como se empieza a diseñar el programa*” (Ricardo Ramírez). El tiempo y los mecanismos de participación empleados para llevar a cabo el

diagnóstico involucraron una amplia discusión y lograron así un consenso sobre los criterios para la construcción de las opciones de acción. Si bien la decisión sobre estos criterios fue tomada a raíz del diagnóstico, fue acompañado de las actividades de argumentación explicativa (empírica) y justificatoria (valorativa) de las cuales habla Majone. Los mecanismos de participación del diagnóstico constituyen en sí el primer momento de la argumentación y difusión de las decisiones de acciones a tomar en el diseño del programa. El diálogo y la comunicación fueron elementos constitutivos de la elaboración del PROCYMAF. Esta racionalidad comunicativa, como lo veremos a continuación, estuvo presente en la fase pos-decisional y es el elemento central del modelo de atención del programa.

Antes de describir el modelo de atención del programa, es importante retomar la tipología de Habermas sobre los modelos de relaciones entre ciencia, política y público en los procesos de decisión política. En el caso del PROCYMAF, creemos que estuvieron presentes dos de los modelos que menciona Habermas. En el diagnóstico predominaron la decisión de los científicos expertos. Estos expertos a través de la metodología de diagnóstico adoptada dieron importancia al “público”, en este caso a las comunidades metas. Esto es el modelo pragmático que desarrolló Habermas. Como lo vimos en el capítulo II este modelo pretende conciliar el saber técnico y los valores mediante el diálogo público entre expertos científicos, políticos y opinión pública. El consenso logrado entre estos actores principales es un claro ejemplo del proceso mutuo de aprendizaje y empatía. El modelo donde predomina la decisión de los políticos no aplicó en el caso del diseño del PROCYMAF, aunque los políticos fueron parte del consenso como lo vimos con su estrecha participación en la definición, a través de la definición de los términos de referencia del estudio sectorial, la contratación de los expertos y el seguimiento del diagnóstico a través de una comisión interinstitucional. Queremos por lo tanto resaltar que el proceso de toma de decisión para el diseño de las acciones del PROCYMAF es un caso atípico de pragmatismo en un país donde muchas decisiones públicas y más en el sector forestal observan modelos decisionistas (decisión de los políticos predomina) o tecnocrático (decisión del científico experto predomina). Roth Deubel (2002) mencionaba la dificultad de presenciar modelos pragmáticos en países en desarrollo debido a los bajos niveles de educación, la dificultad de crear espacios de

participación y de disponibilidad de la población de participar en ellos y la apertura intelectual para la búsqueda de una decisión aceptable por todos los partidos involucrados. Podemos afirmar que en el PROCYMAF esto se ha logrado gracias a los mecanismos de participación adaptados como la consulta directa en las comunidades o la presentación en las asambleas comunitarias y ejidales que constituyen espacios de participación local únicos que no se encuentran en países desarrollados. El ejercicio de la participación puede verse potenciado en las poblaciones rurales con ciertos niveles de organización.

Este último argumento constituyó una de las acciones más importantes del PROCYMAF. Dos acciones prioritarias se identificaron en las entrevistas con los actores: la asistencia técnica a las comunidades y ejidos para la organización alrededor del manejo de sus recursos y la reconstrucción del tejido social existente⁵⁹: *“La esencia del programa es eso: ¿cómo construimos, reconstruimos, fortalecemos el capital social para luego poder hacer todo lo demás?”* (Ricardo Ramírez). Esta problemática se resolvió a través de un modelo de atención adaptado. Por lo tanto, observamos que tanto las acciones como la metodología operativa para la implementación de estas acciones son importantes en un buen diseño de programa público.

El modelo de atención del PROCYMAF incluyó varios elementos claves. Primero, un esquema de difusión y promoción del programa a través de comités regionales de recursos naturales. Aquí es importante notar que los diseñadores observaron las experiencias exitosas existentes antes del programa y trabajar a partir de ellas. En el caso de estos comités:

“surge la idea de recuperar una figura que ya existía que eran los Comités de Abasto, que la Secretaría de Agricultura había constituido ya desde hacía tiempo. Pero eran Comités de Abasto para abastecer a la industria (...). Nosotros comentábamos que había que recuperar la idea de convocar a los Comisariados pero más bien como un espacio de vinculación, de información y de coordinación y tratar de llevar más a la Secretaría a las regiones que de traer las regiones acá. Bueno todo la idea del Foro era establecer un

⁵⁹ “Había también la clara percepción de que los bosques no sólo eran recursos de propiedad colectiva, sino que su manejo exitoso requiere cooperación; de allí la incorporación de la Teoría del Nuevo Institucionalismo como eje del módulo social del programa de formación de prestadores de servicios técnicos” (Leticia Merino).

mejor vínculo y mayor comunicación con las comunidades, formar y promover organización regional, establecer mecanismos más rápidos para nosotros, era más fácil en un foro tener a 40 comunidades que ir una por una, en fin, tenía como varias intenciones y varios objetivos el crear estos Comités de Recursos Naturales” (Salvador Anta).

Este ejemplo constituye un primer caso de análisis de proyectos, experiencias o espacios pre-existentes para reproducirlo o mejorarlo. Constituye un hallazgo importante de nuestro análisis: un buen diseño de política pública toma el tiempo de analizar lo ya existente, aprende de él y mejora instrumentos ya probados en vez de inventar nuevos. Como lo menciona uno de los actores entrevistados: *“Lo que hace PROYCMAF en realidad es retomar muchas de estas experiencias positivas para traducirlo en un buen documento y una buena estrategia que finalmente resulto bastante positiva. Lo que quiero decir es que el PROCYMAF no es el diseño de una estrategia pensada solamente por los académicos o por la gente que hace la política pública. Es una estrategia sí pensada por esta gente pero con mucha participación social o con mucho análisis de proyectos exitosos” (Ricardo Ramírez).*

Un segundo elemento clave del modelo de atención del PROCYMAF es la creación de la figura de los promotores locales. El rol del promotor local fue inicialmente pensado para visitar a las comunidades beneficiarias del programa, informarlas del programa, dialogar con los ejidos y comunidades a fin de conocer sus necesidades, preocupaciones y aclarar sus dudas sobre el programa y su implementación. Estos promotores locales eran frecuentemente personas de las mismas comunidades con un conocimiento importante de su región de acción. Además, estos promotores participaban en las asambleas comunales de las comunidades de la región de acción. Otro rol del promotor era apoyar las comunidades que no contaban con direcciones técnicas en la elaboración de sus propuestas. En resumen, el rol del promotor es el de vincular el programa, sus objetivos e implementación con la población beneficiaria. En otras palabras da una cara humana al programa para incentivar el empoderamiento de las comunidades y ejidos de la razón de ser del programa, les da además acompañamiento y asesoría constante en el desarrollo de una actividad forestal nueva, o poco conocida, la extracción forestal comercial y nuevas actividades de extracción de recursos forestales no maderables, dicho de otro modo,

acompaña a las comunidades en procesos de innovación productiva y organizativa . Este rol es de suma importancia especialmente en poblaciones marginadas que como lo mencionaron algunos actores y uno de los promotores de Oaxaca, recibían una visita y atención de una institución gubernamental por primera vez.

Un último elemento clave identificado en relación al modelo de atención es el acercamiento hecho con los prestadores de servicios técnicos. Estos actores eran los más reacios al cambio ya que estaban esencialmente constituidos por el gremio de los ingenieros forestales que habían sido los diseñadores de programas de manejo para las concesiones industriales hasta el momento. Como se mencionó, los programas de manejo forestal eran diseñados con un enfoque hacia el rendimiento de la madera y no con una visión sostenible. Además generalmente los técnicos eran pagados en función del volumen de extracción. El cambio de visión impulsado en estos años obligaba a tomar en cuenta la nueva preocupación de la sostenibilidad. En la definición de las acciones, la incidencia sobre estos ingenieros forestales fue tomada en consideración como una línea estratégica. Existía la necesidad de verlos como aliados ya que eran los que iban a poner en práctica el manejo forestal sostenible en campo con las comunidades. PROCYMAF contempló por lo tanto todo un sistema de actualización de los ingenieros forestales con cursos locales, becas y cursos específicos sobre el manejo forestal comunitario y sus implicaciones sociales. Por otra parte, el PROCYMAF promovió la integración de prestadores de servicios técnicos de otras disciplinas como la sociología, la biología, la agronomía, la administración de empresas, etc., para atender al manejo forestal de los bosques realizado por las comunidades y los ejidos. Esto provocó un rechazo de los ingenieros forestales que no aceptaron en la mayoría de los casos la pérdida de su monopolio como prestadores de servicios en este campo. Una estrategia creada para prevenir que este rechazo impidiera la implementación del programa ha sido la evaluación de las propuestas técnicas a través de un comité de actores que incluían a los prestadores de servicios técnicos en particular a los ingenieros forestales. El hecho de hacerles partícipes de la aprobación de un proyecto propuesta por una comunidad resultaba en que su rechazo al programa no provocara problemas en la implementación y que pudieran poner trabas durante la fase de implementación de los proyectos en las comunidades. Por otra parte para mantenerse dentro del padrón de consultores de

PROCYMAF se les exigía tomar –al menos- un módulo anual del programa de actualización.

En resumen, los tres elementos claves que hemos identificado como elementos de la metodología operativa adaptada a las condiciones de Oaxaca se basan sobre un elemento comunicacional: la difusión y promoción del programa a través de comités o foros regionales de recursos naturales; un elemento técnico a través de un recurso humano adaptado: el rol de los promotores regionales en comunicar y atender directamente a la población meta; y un elemento de formación de los actores que podrían ser recalcitrantes: la atención específica a los ingenieros forestales para tratar de cambiar su visión del rendimiento de las grandes concesiones forestales.

III-2.4. Algunos puntos sobre le proceso de implementación y de gestión del PROCYMAF

El eje principal del análisis realizado aquí es el proceso de diseño del PROCYMAF descompuesto en tres momentos: la reconstrucción del proceso de formación de la agenda de gobierno, la definición específica del problema y la definición de las acciones del programa. Sin embargo, en esta parte abordaremos brevemente la fase de implementación del programa con algunos puntos relacionados al diseño del programa.

La implementación del PROCYMAF responde a un esquema de flexibilidad en la ejecución, basado en la comunicación y en el aprendizaje mutuo y permanente por ensayos y errores. Las estrategias de comunicación, basadas en lo que Majone describe como actividades de argumentación explicativa y justificatoria, consistió en promocionar el programa entre las poblaciones rurales en las cuales la información con el mundo exterior es frecuentemente escasa; el trabajo en espacios de participación más amplios como los comités o foros de recursos naturales; el acompañamiento permanente de las comunidades beneficiadas; y un esquema de validación social. Como ejemplo, podemos citar el caso del intento de acercar proveedores de servicios técnicos y otros actores con las comunidades:

“Primero los invitamos a los foros, entonces en los foros eran productores, gobiernos, ONGs, sector privado, prestadores o algunos compradores. Discutíamos. Cuando

discutíamos todos nos dábamos cuenta de cual era el problema. Cuando esto sucedía después no podía decir el prestador que él lo veía de otra manera, si ya lo habíamos visto todos juntos, y eso ayuda mucho. Eso acercaba la comunidad con el proveedor y la forma de generar las propuestas y (...) lo que hacíamos era que se sentará el prestador con el productor y que platicarán qué querían, para cuando lo querían y ya el prestador le podía sugerir. Obviamente esto requiere mucho profesionalismo” (Juan Rodríguez).

Con esta misma visión, el esquema de validación social consistía en realizar evaluaciones sociales de las propuestas presentadas por las comunidades. Al ser aprobada, pasaba a la siguiente etapa de evaluación técnica.

El otro componente del esquema de flexibilidad es la ejecución flexible basada en ensayos y errores que implicó la inclusión de nuevas acciones de trabajo a medida que iba avanzando el programa. El diseño de éste permitió un re-diseño sobre la marcha para incluir, por ejemplo, ordenamientos territoriales comunitarios (OTC) y los estatutos comunales (que son la extensión del OTC en el sentido de traducirlo en reglas de apropiación y provisión, responsables, monitoreo y sanciones). Estos ordenamientos han pasado a ser un elemento estratégico para la planificación del desarrollo en las comunidades a partir de su integración al PROCYMAF en 1999 (a media ejecución de la primera fase del proyecto). No habían sido contemplados en el diseño del programa lo que demuestra la capacidad de aprendizaje y de innovación del programa sobre la marcha. Uno de los entrevistados explicó que este elemento se incorporó por la cercanía del equipo de campo en los ejidos y las comunidades. Realizaron que paralelamente al manejo forestal se realizaban ordenamientos territoriales.

Sin embargo es de interés notar que a partir de la creación de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) en 2001, los entrevistados mencionaron una pérdida de flexibilidad en la ejecución del proyecto. En efecto, la CONAFOR desarrolló un sistema de convocatoria anual a través de la cual los usuarios de los bosques deben solicitar los apoyos públicos. Debido a la limitada capacidad de respuesta de los ejidos y comunidades más débiles, a partir del 2001 se empiezan a apoyar organizaciones de tipo III y IV (es decir las que cuentan con la capacidad instalada para aprovechar su bosque). A pesar de que hemos decidido no entrar al análisis de la implementación del programa, podemos reforzar la posición de Aguilar que sugiere una revisión detallada de la

estructura administrativa encargada de la implementación en el análisis de las políticas. Ésta estructura administrativa permite identificar factores explicativos de la eficiencia de la implementación de un programa público o su fracaso.

En conclusión, el caso de estudio del PROCYMAF presenta especificidades de diseño poco comunes en comparación con otros programas públicos de índole social en México. En primer lugar, destaca el rol de los mediadores como “agentes motores” para la formación de la agenda pública. Si bien el problema socio-ambiental que se encuentra a la raíz del PROCYMAF existió mucho antes de la creación de este programa, no había existido un factor coyuntural en el cual los actores internacionales y nacionales lograsen una sincronización en sus intereses para colocar este problema en la agenda. Intervino aquí un factor político (un fracaso anterior) que se coloca claramente como un factor desencadenador. En segundo lugar, este caso cuenta con la particularidad de haber conectado una amplia fase de evaluación *ex ante* con una participación extensa de varios tipos de actores, cada uno con sus mecanismos propios (ver tipología de la participación). La evaluación *ex ante* permitió un trabajo de reflexión que permitió primero identificar los problemas públicos existentes en el sector forestal y segundo crear una modalidad de ejecución adaptada a los problemas identificados y a los beneficiarios del programa. Pensamos que es la combinación de estos dos elementos que permite obtener resultados positivos durante la fase de implementación. Finalmente, hemos podido identificar la puesta en práctica de un nuevo modelo de gestión y de implementación flexible basado en la reformulación de las acciones a medida que se realizan pruebas y errores.

III-3. Caso de estudio del BOSCOM (Guatemala)

III-3.1. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública

La reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública debe permitirnos establecer la génesis de los procesos, actores e diversos intereses existentes antes de la constitución del problema en un asunto público. Como lo mencionamos en el análisis del PROCYMAF, permite entender qué mecanismos se engranan para que se cree un problema que sea atendido por la esfera pública. En el caso del BOSCOM⁶⁰, a través de las entrevistas realizadas y de la revisión de fuentes primarias (perfil de propuestas, documentos de evaluación), hemos identificado tres factores relevantes que pueden explicar la posterior formación de este programa público. En primer lugar, el contexto político de los principios de los años 1990 marcados por la disminución de la intensidad del conflicto armado y un inicio de apertura a la “participación civil” a través de la consulta a las comunidades. En segundo lugar, el rol determinante de la cooperación internacional en la generación de proyectos y estudios relacionados al sector forestal. En tercer lugar, la progresiva generación de información sobre las tierras y los bosques manejados de forma comunal que genera la apertura de un debate conceptual sobre la administración y/o el manejo forestal por un lado y la producción y/o la conservación de los bosques por otro.

Desde los años 1960, se generó en Guatemala un conflicto interno que opuso la guerrilla marxista al ejército. Este conflicto se agudizó para llegar a niveles de violencia extremos en los años 1980 desatando asesinatos masivos, en particular en la población civil e indígena residente en las áreas rurales. A inicios de los 1990s, la intensidad del conflicto bajó poniendo paulatinamente en la agenda la asistencia a las poblaciones rurales, la población retornada de los países vecinos y en particular de México, y la situación de los recursos naturales también afectados por el conflicto. Éste último punto de agenda era particularmente interesante para varios actores de la cooperación internacional y de las ONGs. En efecto, el rol determinante de la cooperación internacional es el segundo tema

⁶⁰ Para mayor facilidad, nos referimos al Proyecto de Fortalecimiento Forestal Comunal y Municipal (BOSCOM) a pesar de que al origen de su creación, entre 1995 y 1998, se llamaba Programa de Manejo Forestal en Tierras Comunales y que no incluía el enfoque municipal.

que hemos identificado como clave para explicar la formación de la problemática pública alrededor de los bosques comunales. Otro factor generado por la disminución del conflicto y por la entrada masiva de la cooperación internacional al país fue la creación de espacios de consultas, foros y solicitudes de apoyo por parte de las comunidades de manera todavía incipiente. En el documento de base del Programa de Manejo Forestal en Tierras Comunales (1995) se menciona el “nuevo estilo de gestión” del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) contenido en la “Agenda para la Modernización de la Agricultura”. Este nuevo estilo de gestión se concretizó a través de la formación de una Comisión Específica integrada por DIGEBOS (servicio forestal), PAF-G, la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola y el MAGA (

B \$

l \$. %B I * - U)'

! \$ 2 \$

(! (!

) ' ” (p.1). La formación de

estas coordinadoras hace referencia a un proceso incipiente de reconocimiento de la existencia de las comunidades rurales como actores del sector forestal.

En 1989, se empieza a formular el Plan de Acción Forestal para Guatemala (PAF-G). Este Plan de Acción Forestal es una iniciativa de la FAO, promovida en todos los países miembros de esta institución, a fin de ordenar y planificar el uso de los bosques. En el caso de Guatemala este proceso de planificación estuvo apoyado por la cooperación holandesa. A partir de 1992, inician una serie de proyectos conceptualizados entre 1989 y 1992 por el equipo del PAF. Un informe de evaluación del PAF-G realizado en 2000, censa 57 proyectos ejecutados entre 1992 y 2000 por este Plan por un monto propuesto de alrededor de US\$ 212 millones y un monto ejecutado de casi US\$ 43 millones en 2000⁶¹. El PAF-G es el primer proyecto forestal de gran importancia, es decir con un área de cobertura nacional, creado e impulsado por la cooperación internacional en Guatemala. Como lo podemos observar en el anexo 1, a partir del inicio de los años 90, surgen una

⁶¹ Damos estas cifras para dar una orden de idea de la amplitud del PAF en Guatemala. Sin embargo esta información fue extraída de un borrador de informe de evaluación: LOPEZ RODRIGUEZ Elmer, Borrador de la documentación y sistematización del proceso PAFG a diez años de su formulación (6 de julio de 2001), PAFG/ Proyecto FAO/GCP/GUA/008/NET.

serie de proyectos relacionados con el manejo de los recursos naturales por las comunidades rurales apoyados principalmente por la cooperación europea (holandesa, alemana, finlandesa y suiza) y un intento abortado del Banco Mundial de iniciar un programa masivo de manejo de los recursos naturales en el altiplano occidental del país. Volveremos sobre este último punto a fin de relacionarlo a las actividades del Banco Mundial en México en la misma época.

Por un lado, la inyección de importantes recursos financieros por parte de la cooperación internacional en Guatemala en el área de manejo de los recursos naturales y en el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades locales está relacionada con la agenda internacional y con la de cada país donante. Por ejemplo, el manejo de los recursos naturales ha sido la prioridad de la cooperación al desarrollo de Holanda desde finales de los años 1980. Por otro lado, estos proyectos generaron información sobre el tema de los bosques comunales en Guatemala, de manera dispersa inicialmente⁶². En 1992, la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza solicita un estudio sobre bosques y tierras comunales a la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos (FAUSAC), el cual genera por primera vez datos sobre la existencia de bosques manejados de forma comunal. Sin embargo es el PAF-G que conceptualiza, identifica y prioriza el tema en el país con un equipo nacional de especialistas que se empieza a conformar. Pensamos que inicialmente el BOSCOM era una propuesta o un proyecto más del PAF-G ejecutados en el país entre 1992 y 2002. Los elementos que nos permiten hacer esta afirmación es primero que en el periodo mencionado se ejecutaron 57 proyectos relacionados al manejo de los recursos naturales; y segundo, el presupuesto que le fue adjudicado inicialmente es considerablemente más modesto que otros proyectos

⁶² Es importante notar que paralelamente a eso se estaba dando un proceso similar en el Petén (norte de Guatemala). Desde mediados de los años 1980, la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) y cuatro grandes ONGs conservacionistas estadounidenses entraron a financiar un proyecto de conservación importante que fracasa por no haber realizado ninguna consulta con la población local. En 1990, se declara la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) (2,1 millones de hectáreas) excluyendo a las poblaciones a través de la creación de zonas núcleos de protección total del bosque. A partir de 1994, ante el fracaso del proyecto y la organización de las comunidades ribereñas a los bosques de la RBM, USAID se ve obligado a cambiar de enfoque. Ese año se declara la primera concesión forestal comunitaria. En 1995, se inicia un proceso de otorgamiento de concesiones forestales comunitarias a organizaciones pertenecientes a la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP).

que se llevaron a cabo en la misma época⁶³. También la explicación de uno de los entrevistados refuerza nuestra posición: *“Creo que el BOSCOM salió del PAF como los otros proyectos y en ruta cambió su enfoque técnico y pasó a ser más social”* (Timoteo López).

El tercer elemento que identificamos referente al proceso de formación de la agenda pública es derivado de los proyectos que describimos en el punto anterior. Estos han generado información sobre un tema desconocido anteriormente: *“En esta época [inicios 1990s, durante la formulación del PAF-G] había un desconocimiento del estado de las comunidades, éramos ignorantes de lo que era ‘comunitario’, ni los que participamos en la elaboración de la ley forestal de 1996 sabíamos lo que eran estos bosques comunales”* (Claudio Cabrera). A partir del inicio del conocimiento sobre estas tierras y bosques manejados de forma comunal se abrió un debate conceptual sobre dos temas técnicos claves. Primero, la discusión giró en torno a si los bosques comunales identificados habían sido administrados o manejados. De acuerdo a la diferenciación manifestados por los entrevistados, la administración forestal es la acción de otorgar permisos para el uso del bosque por parte de las instancias administrativas. El manejo es una técnica de mejoramiento de la calidad del bosque a través de la cual a través de una selección se obtienen mejores árboles, menos vulnerables a las enfermedades por ejemplo. Sin embargo, desde el enfoque social se ve al manejo forestal como el manejo tradicional dado por algunas comunidades como la reforestación, la protección contra los incendios y las normas internas elaboradas por grupos comunitarios en torno al bosque sobre el cual dependen. Desde la óptica de la ecología forestal se define el manejo como cualquier tipo de intervención en el bosque, ya sea que esta tenga fines de producción, restauración, protección, modificación. El segundo debate tiene que ver con manejar el bosque (seleccionando a los mejores árboles), es decir con una visión de producción o aprovechamiento de los árboles para extraer la madera o si los bosques deben ser manejado de manera “tradicional” como lo han hecho algunas comunidades organizadas y así conservarlo. Este debate opuso los ingenieros forestales (fue la posición adoptada

⁶³ Inicialmente se le adjudicó US\$ 135,000 al Programa Manejo Forestal en Tierras Comunales (1995-1998). En la misma época se desarrollaban proyectos como el Proyecto Manejo y Conservación de los Recursos Naturales Renovables de la Cuenca del Río Chixoy (1994-2000) por un monto de US\$ 15,7 millones y aunque una gran parte del monto fue prestada al Banco Interamericano de Desarrollo la contraparte nacional fue de US\$ 4,5 millones.

por el Instituto Nacional de Bosques (INAB) a partir de su creación en 1996), y del otro lado una posición más social apoyada por los investigadores de las ciencias sociales que resaltaron a través de sus investigaciones que una serie de bosques habían sido conservados gracias al manejo que les había dado las comunidades ribereñas. Este debate es importante para nosotros ya que provocó una división de la cooperación internacional desde los años 1990s y hasta la fecha: “*Por ejemplo los suizos con PROBOSQUES apoyaron la posición de la conservación y los holandeses apoyaron la propuesta nuestra*” (Claudio Cabrera⁶⁴).

En conclusión, al reconstruir el proceso de formación de la agenda pública relacionada al BOSCOM es evidente que existen dos procesos paralelos. Un primer proceso histórico del final de una guerra civil en la cual las principales víctimas del conflicto, las comunidades rurales, pasan a ser los actores principales de la agenda pública. Esto se debe en parte al inicio de la apertura a la toma en consideración de las comunidades. El segundo proceso es contextual y externo al país y es la importancia que cobra la cooperación internacional en Guatemala tanto en los financiamientos que invierte en el desarrollo, el manejo y la conservación de los recursos naturales como por la agenda internacional de manejo/conservación de los recursos naturales y la democratización política a través de la inclusión de las comunidades rurales.

III-3.2. Definición específica del problema

La definición específica del problema es particularmente clave en el proceso de formación de la agenda pública debido a que la naturaleza y las percepciones de los actores sobre las causas del problema son las que definen las posibles soluciones. En el caso del BOSCOM, hemos identificado en la parte anterior sobre la formación de la agenda pública que existía una carencia de información sobre el tema en el momento de la creación del proyecto. A pesar de que existían datos parciales sobre los bosques

⁶⁴ Claudio Cabrera trabajó como coordinador del PAF-G y a partir de 1996 y de la creación del INAB, pasó a ser el primer gerente de esta institución.

comunales del país⁶⁵, la información generada identificó un “nuevo” objeto de política no percibido anteriormente, es decir las tierras y los bosques comunales. La percepción del problema público por los actores fue evolucionando, en parte por la poca información inicial y por otra parte por el nuevo contexto político que se dio a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Como lo veremos, la primera fase del BOSCOM (1995-1998) se desarrolló a partir de la definición de problemas enfocados únicamente en las comunidades forestales. Hubo una redefinición del problema en 1996 que dio lugar a la segunda fase del BOSCOM a partir de 1998 (hasta la fecha) donde el problema se define como siendo comunal y también municipal.

Dos problemas públicos fundamentales y entrelazados se identificaron en el caso del BOSCOM. Primero, un problema ambiental caracterizado por dos factores. El acceso de las comunidades rurales y urbanas a la leña y al agua en ciertos casos había empezado a escasear en algunas áreas del país, en particular las que enfrentaban presiones sobre el acceso a la tierra. Relacionado a este factor, el problema del avance de la frontera agrícola en zonas con suelos a vocación forestal provocaba problemas de deterioro de los suelos, sin contar el problema de productividad agrícola que resultaba para los campesinos.

El segundo problema público relevante es el social. Éste era aún más preocupante por haber en gran parte provocado el conflicto armado. Son varios los problemas sociales y se mencionan a continuación: a) el problema de la tenencia de la tierra (minifundismo y falta de derechos de acceso para los campesinos más pobres) provocaba una presión social sobre las áreas boscosas para realizar actividades de agricultura de subsistencia y frenaban el desarrollo agrícola y forestal del país; b) la pobreza de las comunidades rurales esencialmente agrarias; c) las demandas por separado de las comunidades al proyecto PAF-G solicitando apoyo para el manejo de sus recursos naturales; d) la consulta de las comunidades por parte de foros organizados por el PAF donde éstas manifestaron “*su interés por mejorar y optimizar el manejo de los recursos de propiedad comunal*” (p.4, documento base proyecto BOSCOM); e) la existencia de conflictos internos a las comunidades para el acceso al recurso forestal y en particular a la leña, lo

⁶⁵ Uno de los entrevistados nos indicó que sólo existía información sobre algunos bosques comunales del occidente del país pero que nunca hubo información de todo el país (ELIAS, 1995). El BOSCOM ha estado montando una base de datos propia la cual sigue en construcción hasta la fecha (Josué Morales).

cual ponía en situaciones de dificultad a las municipalidades incapaces de organizar y administrar sus recursos naturales.

Así, es posible afirmar que el problema público respondía a una estrecha vinculación entre el tema ambiental y social: *“Muchas comunidades tenían el recurso pero sólo realizaban un uso extractivista provocando una degradación de los bosques o los cuidaban y eran otros los que se robaban el producto, o se quemaba o habían plagas y la gente con una gran necesidad, mucha pobreza y con el recurso a la mano”* (Josué Morales).

El Programa de Manejo Forestal en Tierras Comunales es creado en 1995 y es reformulado en el transcurso del año 1996 y 1997 para iniciar como BOSCOM e incluir la atención de las municipalidades a partir de 1998. Este cambio de enfoque se debe a varias razones. Primero en 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz en los cuales se acordó tomar acciones orientadas para iniciar un proceso de democratización. Por otro lado, este mismo año fue creado el Instituto Nacional de Bosques (INAB), reemplazando la Dirección General de Bosques (DIGEBOS). La primera característica y novedad del INAB es que su dirección es llevada a cabo por una Junta Directiva compuesta por el MAGA, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA), la Gremial Forestal, la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de los Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente (ASOREMA), las Universidades y el INAB. Eso ha permitido garantizar una cierta autonomía de esta entidad pública e iniciar un proceso de re-construcción de la imagen del servicio forestal. Además, es importante resaltar que el INAB es creado a partir de la promulgación de una nueva Ley Forestal (1996) que incluye la directriz para el INAB de descentralizar la administración forestal a las municipalidades. Este contexto político es determinante para el cambio de orientación del BOSCOM posterior a 1996. Sin embargo, creemos que el desconocimiento mencionado del problema público también influyó en el cambio “sobre la marcha” del enfoque del programa:

“La ignorancia de la propiedad de la tierra con bosques en Guatemala, que es diferente de la propiedad de la tierra sin bosques, hizo pasar por tres épocas. Al principio se descubrieron las tierras comunales pero después se entendió que eran tierras privadas

porque son adjudicadas a un ente privado que no es público como lo son las asociaciones. Entonces en el camino, nos damos cuenta que existen más tierras municipales que no están registradas, pero que todo el mundo las reconoce y que quieren entrar al Programa de Incentivos Forestales (PINFOR)⁶⁶ y a procesos de manejo y conservación. Entonces dicen que este programa también se debe ocupar del tema de la tierras municipales. Es una decisión de la Junta Directiva que el BOSCOM se amplíe, como en el 1998 ha sido. Se dan cuenta del potencial, no sólo de administración forestal sino político pero de política pública que tienen las tierras municipales” (Claudio Cabrera).

Esta situación es un claro ejemplo de corrección en la definición del problema público. Este cambio de la definición del problema, como lo deducimos de la declaración anterior, se debe a tres factores. Primero, un claro problema de confusión sobre la tenencia de los bosques que como lo vimos en el capítulo 1 es particular en Guatemala⁶⁷. Segundo, la creación de otros programas públicos vinculados al BOSCOM. Tercero, un potencial político del BOSCOM de mejorar la administración y la capacidad de gestión forestal del Estado a través de las municipalidades. En el documento de base del BOSCOM se menciona como uno de los problemas sobre los cuales el programa pretende actuar, el de *“preparar el terreno para que las comunidades hagan lo que el Estado les exige”* (Silvel Elías). Otro problema de interés público mencionado por uno de los entrevistados es los difíciles canales de discusión entre gobiernos municipales y comunidades en el caso de los bosques municipales manejados por las comunidades (Timoteo López). El BOSCOM en este caso fue visto como un programa que permite crear espacios de discusión formales entre autoridades municipales y comunidades.

En conclusión, el contexto político de la Guatemala de mediados de los años 1990s es sin lugar a duda el hecho clave en la definición de un problema público que involucra una

⁶⁶ El PINFOR como su nombre lo indica es un programa de incentivos forestales creado por el INAB en 1997 a fin de garantizar una masa crítica de recursos forestales al país en el futuro. Cualquier persona o ente que posee derechos legales sobre la tierra, individuo o municipalidades, puede solicitar estos incentivos para reforestar, conservar o aprovechar sus recursos forestales. Se debe poseer un mínimo de 2 hectáreas y un título de propiedad sobre la tierra a ingresar al programa de incentivo.

⁶⁷ Existe en Guatemala tres tipos de propiedad comunal: la propiedad privada manejada de forma comunal (caso de las Parcialidades y de las cooperativas que posee fincas privadas); la propiedad municipal manejada por las comunidades locales habitantes del municipio (bajo arreglos formales e informales entre comunidad y municipalidad), la propiedad comunal.

parte de la población que acababa de conocer varias décadas de marginación y de violencia de parte del poder estatal militar. Sin este contexto de apertura no se hubieran podido tomar en cuenta los problemas socio-ambientales existentes alrededor del acceso de la población rural a los recursos naturales y en particular de recursos de subsistencia como lo son la leña y el agua. A raíz de las numerosas consultorías generadas por los proyectos apoyados por la cooperación internacional se definen unos problemas socio-económicos donde resalta el problema de la indefinición de la tenencia forestal y la posibilidad de acceder a los recursos. Finalmente existe claramente un interés político de la nueva administración forestal por buscar mecanismos para garantizar la aplicación de sus reglas. En consecuencia, el BOSCOM es usado también con este fin administrativo-político definido con un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*).

III-3.3. Definición de las acciones del BOSCOM

La definición de las acciones de un programa público está relacionada con los criterios utilizados para la construcción de las opciones de acciones y a la selección de una opción. La construcción de estas opciones suele estar relacionada con la definición del problema público y en cierta forma permite dar una respuesta al problema identificado. Este razonamiento es uno racional y como lo hemos discutido en el capítulo II, el diseño de políticas no siempre es racional. El problema que hemos mencionado de la carencia de información sobre los bosques comunales del país definió una primera característica del BOSCOM, la de ser inicialmente un proyecto piloto. Así, el primer objetivo del coordinador del BOSCOM fue de ampliar el listado de los bosques comunales generado por las consultorías y los estudios que hemos mencionado (Josué Morales). El otro objetivo fue de identificar comunidades piloto donde pudiera existir un interés por desarrollar planes de manejo forestal. Inicialmente, la acción principal del BOSCOM se concentró en realizar planes de pre-inversión para el manejo de los recursos forestales en las comunidades que lo demandaban. Un ejemplo de eso es la realización de intercambios entre experiencias comunitarias a fin de dar un primer empuje a proyectos de manejo de los recursos. Podemos afirmar que el diseño de las acciones del BOSCOM es inicialmente experimental y exploratorio. Los diseñadores del proyecto sólo sabían que

existía un nuevo objeto que debía tener atención pública por su importancia y que existían una serie de problemas socio-ambientales en estos bosques comunales. El programa se crea con una débil evaluación *ex ante* a fin de solventar un problema que no se terminaba de delimitar.

Inicialmente, la acción principal del BOSCOM era la formulación de proyectos de desarrollo forestal. Se elaboran propuestas a raíz de la identificación de casos y de una etapa de diagnósticos participativos donde se establecen espacios entre los técnicos del proyecto y los representantes de las comunidades. Estas propuestas tienen la característica de ser participativas por implicar directamente a los miembros de la comunidad. El rol de los técnicos del BOSCOM es de apoyar en la formulación y de elaborar las bases técnicas para poder presentar una propuesta sólida de manejo de los recursos. Posteriormente a la elaboración de la propuesta, el BOSCOM apoya la comunidad en buscar financiamiento para la implementación de esta última. Es aquí otra característica particular del BOSCOM, la de no contar con fondos para financiar las propuestas elaboradas y de solo tener la capacidad de realizar la fase de pre-inversión de las propuestas. El proyecto se constituye por lo tanto en un mecanismo “motor” o intermediario para orientar a las comunidades sobre el manejo de sus recursos.

A partir de la segunda fase del BOSCOM (1998), se define una nueva acción en el proyecto. Se plantea la creación de Oficinas Forestales Comunales o Municipales. La función principal de estas oficinas es acercar la administración forestal a los usuarios de los bosques y descentralizarla como lo ordena la ley. Las Oficinas Forestales cuentan por lo menos con un técnico forestal local el cual es pagado inicialmente por el BOSCOM. En el segundo año el BOSCOM cubre 75% del pago del técnico, el tercer año 50%, el cuarto año 25% hasta que la municipalidad o la comunidad pasen a encargarse al 100% del pago del técnico en el quinto año. Esta oficina permite asesorar, capacitar y dar asistencia técnica a las autoridades municipales y comunales sobre el manejo del bosque. El técnico forestal así como el técnico asignado del BOSCOM son los encargados de hacer funcionar este mecanismo de gobierno local. Como lo explica uno de los entrevistados: *“Aquí, hay una cuestión legal, la ley forestal delega a las municipalidades que son responsables de informar lo del maderero ilegal. En la Junta Directiva, se pensó que las comunidades no iban a poder ver este tema entonces se pensó: metamos un*

programa que apoye a las municipalidades a meterse en el tema forestal” (Claudio Cabrera).

La redefinición del BOSCOM está relacionada con un cambio político-legal a nivel nacional y en particular en el sector forestal para el fomento de la descentralización hacia las municipalidades⁶⁸. Si bien al principio fue conceptualizado como un proyecto de asistencia y de fomento al manejo de los recursos naturales con la percepción técnica-administrativa del manejo, el proyecto se convirtió en un instrumento de política municipal en su fase posterior (Cabrera). A pesar de que la definición de las acciones del BOSCOM incluyen elementos participativos como lo son la elaboración de propuestas participativas o la descentralización de parte de la administración forestal, el modo de deliberación y de toma de decisiones obedece a un modelo de arriba hacia abajo, donde predomina la decisión de los políticos (modelo decisionista). Como lo mencionamos en el caso del PROCYMAF, parece de suma importancia el análisis a detalle de la estructura administrativa encargada de la implementación y de las relaciones de poder que las rodea. En el caso de programas públicos experimentales como lo ha sido el BOSCOM en su inicio, el seguimiento del proyecto depende de la voluntad de su equipo de trabajo por un lado y por otro de la capacidad de innovación de ellos para reformular sobre la marcha las acciones del proyecto.

III-3.4. Algunos puntos sobre le proceso de implementación y de gestión del BOSCOM

La fase de implementación del BOSCOM enfrentó varios problemas. Las entrevistas fueron la única fuente de información para determinar los problemas ligados a esta fase. En primer lugar, uno de los entrevistados enfatizó el problema de la oposición de grupos mayas y organizaciones ambientalistas a la visión del INAB de aprovechar los recursos forestales. Esta oposición durante la implementación se refiere al debate mencionado anteriormente en nuestro análisis que opone los conservacionistas a un grupo a favor del aprovechamiento de los recursos forestales a través de su “manejo sostenible”. De estas visiones encontradas se deriva una guerra mediática entre las organizaciones opuestas. Como lo explica desde su propia percepción uno de los entrevistados: *“Políticamente a*

⁶⁸ Ley De Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de 2002.

un alcalde no le conviene que, y eso es algo muy importante para fortalecer el BOSCOM (...), que la gente vea camiones salir de su municipio significa que no tiene control de su municipio. Entonces es una gran guerra mediática perdida por el INAB y ganada por las organizaciones ambientales que han logrado meter la idea en Guatemala que el aprovechamiento forestal es malo para el país” (Claudio Cabrera). Por otra parte, existe una posición de ciertas organizaciones sociales en el país opuestas al aprovechamiento forestal. Esta oposición viene principalmente de factores culturales: la población rural de Guatemala es esencialmente agraria y es frecuente que se mire al bosque como reservorio para la subsistencia - leña, construcción de viviendas, venta de algunas tablas de madera para un ingreso inmediato y como proveedor de agua. También existe un contexto político-económico en el cual la tenencia de la tierra y de las tierras forestales es todavía insegura y conflictiva y puede desatar conflictos violentos rápidamente. Algunas organizaciones comunitarias mencionan que no desean realizar aprovechamientos maderables por los conflictos que eso generaría alrededor de la distribución de las ganancias⁶⁹. Ante esta contradicción de percepciones, el INAB y el BOSCOM como proyecto de esta institución, han tomado la posición de no actuar cuando la comunidad se opone y de no trabajar con las comunidades donde existen conflictos alrededor del recurso forestal.

Los conflictos de intereses a nivel local han sido otra limitante para la implementación del BOSCOM, en particular en sus primeros años de existencia. El primer caso se refiere a la oposición en el seno de algunas comunidades donde se encuentran grupos a favor y grupos opuestos al aprovechamiento. Otro caso es cuando existen madereros intermedios que han extraído o que desean extraer los recursos de una comunidad en particular y a los cuales no conviene que un proyecto como el BOSCOM fortalezca los conocimientos de la comunidad en el tema del manejo del bosque.

Otro problema que se ha ido generando durante la fase de implementación tiene que ver con el nombramiento del técnico forestal local en las Oficinas Forestales Municipales

⁶⁹ Las afirmaciones concernientes la posición de una parte de las organizaciones sociales son parte de resultados preliminares del proyecto de investigación: “*Pueblos Indígenas y Gobernanza Económica Pública y Privada en Latinoamérica*” (RS-T1368), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). La autora es responsable del sub-proyecto en Guatemala concerniente las organizaciones comunitarias que manejan recursos forestales.

(OFM). La designación de estos técnicos, en algunos casos, ha sido sujeta a favores políticos de la municipalidad en posición. Algunas veces, los técnicos forestales locales nombrados no tienen conocimiento del tema. Esta situación provoca una pérdida de credibilidad de la OFM y de la posibilidad de establecer propuestas o proyectos de desarrollo forestal en el municipio.

A pesar de estas limitantes en la implementación del BOSCOM, se obtuvieron dos resultados interesantes no planificados por los diseñadores del proyecto. Primero, el BOSCOM ha permitido abrir el diálogo a través de la fase de pre-inversión de los proyectos durante la cual se desarrollan los diagnósticos participativos. También se han abierto canales de comunicación entre las municipalidades y las comunidades durante la elaboración de los proyectos (Timoteo López). Segundo, el BOSCOM ha sido un mecanismo de vinculación entre las municipalidades y las comunidades y otros proyectos o programas públicos. Un claro ejemplo de eso es que una gran parte de las propuestas montadas por las municipalidades con el apoyo del BOSCOM están relacionadas al Programa de Incentivos Forestales del INAB.

En conclusión, el BOSCOM en Guatemala presenta un caso de programa público que no descansa sobre una base cognitiva importante o al menos no sistematizada. La formación de la agenda es influenciada por la creación de una serie de otros proyectos públicos apoyados por la cooperación internacional en este sector. Gracias a primeros estudios sobre los bosques comunales, se generó la percepción de los actores de un problema socio-ambiental en estos bosques sin tener este problema completamente definido. Sin embargo, el BOSCOM cobró relevancia cuando los actores identificaron su potencial político de vincular la política y administración forestal con las autoridades locales. Como consecuencia la definición de las acciones posee un carácter experimental y exploratorio que más bien generan nuevos procesos en los cuales no se sabe cual será el resultado en cada caso donde actúa el programa. Las acciones del programa de pre-inversión y de creación de Oficinas Forestales a nivel local y de los municipios han dado resultados positivos donde la comunidad o la municipalidad se empodera de la gestión forestal en su área y resultados negativos donde a pesar de la creación de los instrumentos no se produce ningún resultado.

III-4. Comparación de los programas PROCYMAF y BOSCOM

En los estudios de casos anteriores del PROCYMAF y del BOSCOM, hemos identificado los factores que influyeron en cuatro etapas definidas para el análisis: 1) la reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública; 2) la definición específica del problema; 3) la definición de las acciones; 4) algunos puntos sobre el proceso de implementación y de gestión de los programas. Sin embargo, *“si bien la comparación entre países busca identificar, y eventualmente explicar, las diferencias y similitudes entre países con respecto al fenómeno estudiado, el énfasis reside en la elaboración de una teoría o en su comprobación, en donde los países funcionan como ‘casos’”* (Zarembeg⁷⁰, 2007). Aquí se pretende probar las hipótesis construidas a partir a la teoría de las políticas públicas y de la realidad de los casos de estudio. A fin de elaborar o de comprobar una teoría utilizando el método comparado, es necesario definir desde un inicio si los casos estudiados son similares, son diferentes o usar el método exploratorio para averiguar si podrían ser *“most similar”* o *“most different”*.

En nuestro caso, hemos usado una comparación exploratoria. Lo que hemos podido definir desde un inicio, es que los programas elegidos tienen objetivos similares. Lo que nos interesa aquí es definir si el hecho de tener objetivos similares implica un diseño del programa similar o diferente. Posteriormente y con el fin de llegar a nuestro objetivo, hemos dividido la fase del diseño de los programas en tres sub-fases que corresponden a los tres primeros puntos que mencionamos en el párrafo anterior. Además, hemos incluido algunos puntos sobre la implementación y los tipos de gestión de los programas ya que éstos han sido relevantes para promover re-diseños sobre la marcha en ambos programas.

Hemos usado un análisis cualitativo comparativo debido a que tenemos únicamente dos casos a comparar. Éste se basó en gran parte en entrevistas debido a la carencia de materiales que describan los casos o a partir de los cuales se puede apoyar el análisis del diseño de los programas.

⁷⁰ Guía de Seminario de tesis (segunda parte), p. 9.

Los contextos históricos y políticos de México y Guatemala son sin lugar a duda muy diferentes en los temas relacionados a nuestro análisis. En el cuadro 9 se presentan factores contextuales principales relevantes para nuestros estudios de caso:

Cuadro 9. Cuadro comparativo de los factores contextuales principales

México	Guatemala
Reforma agraria 1917: <ul style="list-style-type: none"> - campesina - duración de 75 años - mayor nivel de certeza en los derechos de propiedad, aunque persiste conflictos (y la indefinición consecuente) en una proporción importante del área forestal del país (alrededor del 20%) 	Reforma agraria 1952: <ul style="list-style-type: none"> - urbana - duración de 2 años (reforma truncada) - indefinición frecuente de los derechos de propiedad forestal
Tenencia social de 80% de la superficie forestal	Tenencia social no está claramente definida (estimación: 40% de los bosques son usados por comunidades) en el caso de los bosques municipales. Claridad existe en el caso de los bosques privados comunales pero casos de generación de conflictos por crecimiento de la población.
Certeza jurídica de los ejidos y comunidades	Carencia de certeza jurídica clara (gran número de comunidades usan bosques de propiedades municipales sin acuerdos firmados)
Reconocimiento legal de la propiedad social	No existe reconocimiento legal (excepto caso de las concesiones comunitarias del Petén)

El interés de la comparación reside en el hecho que a pesar de los diferentes contextos históricos y políticos, en ambos países se creó un programa público enfocado a mejorar/favorecer el manejo/aprovechamiento de los recursos forestales, así como mejorar/ampliar la calidad de vida de los usuarios de estos recursos. En ambos casos, la población meta es las comunidades/ejidos forestales.

Cuadro 10. Objetivos de los programas estudiados.

	PROCYMAF	BOSCOM
Objetivo general	<p>Apoyar la instrumentación de una estrategia de desarrollo sustentable, estimulando esquemas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mejorar el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales por parte de ejidos y comunidades forestales; - ampliar las opciones de ingreso de dichos propietarios con base en el uso de sus recursos. 	<p>Fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las municipalidades y comunidades rurales, para favorecer el manejo sostenido del recurso forestal de manera que contribuya a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, mediante una mejora en la provisión de bienes y servicios forestales.</p>

A continuación realizaremos una comparación basada en los cuatro sub-fases utilizadas para describir cada caso.

III-4.1. Reconstrucción del proceso de formación de la agenda pública

La reconstrucción de los procesos de formación de las agendas públicas de los dos programas estudiados permiten poner a la luz similitudes claves. En primer lugar, durante el proceso de formación de estos programas forestales pro-comunitarios fue importante la influencia de actores internacionales. En el caso del PROCYMAF, la presencia del Banco Mundial desde la segunda parte de la década de los 80s, ejerció una influencia en el diseño del primer proyecto forestal para Chihuahua y Durango, y posteriormente sobre la orientación de los diagnósticos previos al diseño del PROCYMAF. En el caso de Guatemala, la presencia de la cooperación holandesa quien apoyaba a la implementación del Plan de Acción Forestal para Guatemala junto con especialistas de la FAO fue determinante para generar una serie de proyectos socio-ambientales en el país. Más concretamente la presencia de agencias internacionales dedicadas a promover el desarrollo en ambos países generó, por una parte, la inclusión de la agenda de la “participación social”. La agenda de la participación se empezó a fomentar y a ocupar la agenda internacional en los años 1980s y ha tenido repercusiones en las agendas nacionales a pesar de quedarse en el discurso en muchos casos. Por otra parte, la presencia de estas agencias internacionales permitieron a ambos países obtener fuentes de financiamiento para la elaboración de proyectos o investigaciones alrededor del tema. Es evidente que la agenda internacional influyó mucho en poner sobre la mesa los temas

socio-ambientales. Recordamos que el contexto global era el de la Cumbre de Río de Janeiro (1992) y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (Convenio 169 de 1988).

Un segundo elemento de similitud entre los procesos de formación de agenda en México y Guatemala está relacionado tanto con la agenda internacional que presionaba los gobiernos para incluir mayor participación social en las políticas públicas. Se trata de los cambios en las formas de gestión de la administración pública hacia más “participación”. Por ejemplo en Guatemala, el MAGA presentaba una nueva agenda para la modernización de la agricultura en la cual se hace referencia a un “nuevo estilo de gestión” con la apertura de comisiones a través de las cuales estén incluidos todos los sectores de la sociedad civil. México estaba por conocer un cambio de gobierno en 1994. En 1992, se había reformado el artículo 27 de la Constitución. En ambos países existían elementos contextuales que demostraban el inicio de la atención a sectores de la sociedad marginados.

Sin embargo, existen diferencias en esta etapa de formación de agenda pública. En primer lugar, el fracaso del proyecto Chihuahua-Durango en México marca un punto clave ya que dejó lecciones aprendidas importantes sobre lo que no se debía hacer en relación a la política forestal, por lo menos en un grupo pequeño de actores gubernamentales y del Banco Mundial. Otro factor generado por este fracaso es un deseo del Banco Mundial y del gobierno de México de corregir los errores del proyecto anterior. En el caso de Guatemala, uno de los entrevistados mencionó un fracaso anterior en el sector forestal con un proyecto financiado por la cooperación de los Estados Unidos, sin que éste dejará mayores enseñanzas en los diseñadores de políticas.

En segundo lugar, en el caso de México existía un proceso social previo de organización social para el manejo de los recursos forestales y una historia de lucha social en Oaxaca, Durango, Quintana Roo y Guerrero, en contra de las grandes concesiones forestales. Además, ya se empezaban a estudiar y saber de algunos casos exitosos de pequeñas empresas forestales comunales con un componente social importante por los beneficios que recibían no sólo los socios de las empresas sino toda la comunidad.

Cuadro 11: Cuadro comparativo del proceso de formación de la agenda pública

	México	Guatemala
Similitudes	Influencia de los actores internacionales (1. Agenda de la participación, 2. Disponibilidad de financiamiento para los temas socio-ambientales)	
	Cambios en la gestión pública por una más “participativa”	
Diferencias	Fracaso anterior de un proyecto público en el sector forestal	-
	Existencia de casos exitosos de empresas forestales comunales	-

III-4-2. Definición específica del problema

En la definición específica del problema, hemos considerado tanto el problema público en sí “definido” por los diseñadores de los programas como elementos que son parte de este problema. Es decir se desagregaron las causas del problema principal. Este problema principal es el único que presenta similitudes en ambos países y se trata de un problema socio-ambiental. En efecto, en el caso de México acababan de surgir cifras de que el 80% de los bosques estaban en mano de propietarios sociales es decir ejidos y comunidades. También se sabía que las áreas rurales eran las más pobres y con pocas alternativas para generar ingresos. Esta población en 1990 dependía casi enteramente de la leña como fuente de energía. Esta situación era idéntica en Guatemala, donde la escasez de leña se hacía sentir en algunas zonas, presionando al recurso forestal. En ambos países, el avance de la frontera agrícola causado por la pobreza, la necesidad de garantizar la auto-suficiencia alimentaria y políticas agrícolas inadecuadas entre otras razones, eran la causa de una degradación de las tierras a vocación forestal. Si bien existen dificultades relacionadas a los problemas sociales y ambientales, éstas son las que motivaron tanto a las agencias internacionales en actuar y realizar pre-inversiones relacionadas con este tema como los gobiernos a tratar de entender la realidad socio-ambiental de sus países. En relación a las diferencias en la definición específica del problema, hemos podido identificar tres importantes. Primero en México, el objeto de atención social, es decir los bosques de propiedad social, contaban con una tenencia relativamente clara. Los ejidos y

comunidades tenían leyes con las cuales empararse para la legalización de sus tierras en caso de que todavía no contarán con papeles. En el caso de Guatemala, la tenencia de los bosques comunales era y es hasta la fecha todavía insegura. Muchos bosques son todavía considerados como *baldíos* o “tierras de nadie”, otros son bosques municipales usados por comunidades sin contar con límites y reglas bien definidas y pudiendo ser vendidas por la municipalidad en cualquier momento. El tema de la seguridad de la tenencia de la tierra es importante ya que es probado que fomenta un mejor manejo de los recursos naturales (Ostrom, 1990).

Una segunda diferencia importante es la evaluación *ex ante* realizada en el caso de México a fin de definir el problema público. Cuando se pasó a diseñar el PROCYMAF se conocían exactamente a las áreas prioritarias de acción y se contaba con una tipología de las organizaciones forestales comunitarias. En el caso de Guatemala, el diseño del BOSCOM se realizó a partir de informaciones preliminares y parciales sobre los bosques comunales, de tal manera que la primera acción del programa era fomentar más información sobre estos bosques. Podemos suponer que la poca claridad sobre el principal objeto sobre el cual se pretende actuar, los bosques comunales, pudiera provocar problemas durante la implementación.

Finalmente, la última diferencia clave entre la definición del problema en el caso del PROCYMAF y del BOSCOM es la identificación de un objeto de política en el caso de Guatemala, mientras que en México, el diseño del PROCYMAF no se preocupó por incluir directamente a los entes políticos como lo son las municipalidades o los gobiernos estatales. La capacidad de decisión quedó finalmente sumamente centralizada en una agencia federal. Como lo vimos en el caso del BOSCOM, se re-diseñó el programa sobre la marcha a los dos años de haber sido creado para poder involucrar a las municipalidad en la administración forestal y en el respecto de la legislación forestal.

Cuadro 12. Cuadro comparativo de la definición específica del problema

	México	Guatemala
Similitudes	Problemas sociales: <ul style="list-style-type: none"> - Pobreza en comunidades forestales - Interés por el manejo de los recursos naturales por parte de la población 	
	Problemas ambientales: <ul style="list-style-type: none"> - Deforestación/ degradación tierras forestales - Avance de la frontera agrícola 	
Diferencias	Tenencia de los bosques segura en general	Tenencia de los bosques insegura
	Evaluación <i>ex ante</i> importante	Carencia de información sobre los bosques comunales
	Enfoque no vinculado al esquema de gestión política en el momento del diseño.	Enfoque ligado a distintas escalas de gobierno.

III-4.3. Definición de las acciones

La definición de las acciones del PROCYMAF y del BOSCOM cuentan con una similitud importante. Ambos programas fueron definidos para formular propuestas comunitarias de proyectos de manejo forestal. En ambos casos se usan metodologías participativas para lograr la formulación de estas propuestas. Otra característica común de estos dos programas es que actúan únicamente a la demanda de una comunidad y/o de una municipalidad en el caso del BOSCOM.

Sin embargo, las diferencias son más evidentes en esta sub-fase de definición de las acciones. Primero, en el caso de México, como lo vimos la amplia fase de evaluación *ex ante* permitió trabajar un estudio sectorial que identificó las acciones del programa. Por el contrario, en Guatemala, se diseñaron acciones experimentales y exploratorias como la búsqueda de nuevos bosques comunales y la exploración de lo que en ellos ocurría. Otra diferencia fundamental que se mencionó durante las entrevistas es que en el caso de México se planteó la reconstrucción del tejido social mientras que en Guatemala se creó un instrumento de política municipal y comunitaria.

El modelo de atención del PROCYMAF descrito en la primera parte de este capítulo fue desarrollado de manera integral y contemplando la participación activa de los

beneficiarios. Este modelo incluye un esquema de difusión con elementos de comunicación importantes, con un apoyo técnico directo dado por los promotores locales y finalmente un aspecto de transferencia de conocimientos en el acercamiento entre las comunidades y los prestadores de servicios técnicos.

Otra diferencia fundamental es el manejo del presupuesto. El PROCYMAF cuenta con fondos propios para diseñar e implementar las propuestas de las comunidades que solicitan trabajar con actividades relacionadas al manejo de los recursos naturales. En el caso del BOSCOM, el proyecto cuenta únicamente con fondos para elaborar los diagnósticos previos y para elaborar propuestas. Luego, el personal del proyecto apoya la búsqueda de fondos para financiar la implementación de las propuestas. Estos apoyos se encuentran a través de programas públicos, de ONGs o de la cooperación internacional.

Finalmente, uno de los ejes principales del BOSCOM es la descentralización de la administración forestal a las comunidades y municipalidades a través de la creación de Oficinas Forestales Comunales y Municipales (OFC y OFM). La definición de las acciones del PROCYMAF no contempla el factor de la descentralización. Sin embargo, es interesante notar que en los documentos de evaluación *ex ante* del PROCYMAF está mencionada la necesidad de poner en marcha instrumentos para la descentralización. Uno de los entrevistados explicó que eso no se tomó en cuenta para no politizar el proyecto y generar desconfianza entre los beneficiarios. La transición política de los últimos años en México ha politizado y hecho más conflictivo el tema de la descentralización (por ej. el conflicto de Oaxaca 2005 tiene origen en la descentralización de la gestión educativa).

Cuadro 13. Cuadro comparativo de la definición de las acciones

	México	Guatemala
Similitudes	Formulación de proyectos de manejo forestal (a partir de herramientas participativas como los diagnósticos participativos, apertura de espacios de discusión)/ Asistencia técnica	
	Actúa a la demanda de la comunidad únicamente	
Diferencias	Estudio sectorial identificó acciones y soluciones	Definición de acciones experimentales y exploratorias
	Reconstrucción del tejido social	Creación de un instrumento de política municipal y comunitaria
	Modelo de atención desarrollado con metodología operativa participativa	Modelo de atención exploratorio
	Presupuesto existente para llevar a cabo las actividades desde el diseño de los programas de manejo hasta su implementación	Presupuesto para realizar los estudios previos (pre-inversión), luego programa apoya al beneficiario para encontrar financiamiento con aliados
	No se tomó en cuenta el tema de la descentralización	Descentralización de la administración forestal - (pago decreciente del técnico forestal comunal o municipal)

III-4.4. Algunos puntos sobre el proceso de implementación y de gestión

Los dos programas analizados cuentan con similitudes en su modelo de implementación. Ambos se han implementando con un mecanismo de apertura de espacios y de discusiones a nivel local o regional. Estos espacios han servido de medios de comunicación y de información entre el programa público y las poblaciones locales que son las principales beneficiarias. Sin embargo, en el caso de México y de Oaxaca en particular, hemos identificado que los Comités Regionales de Recursos Naturales que implican una asamblea mensual de todas las organizaciones locales que manejan recursos naturales se han conformado como un espacio único de comunicación. En el caso de Guatemala, existe un equivalente a nivel de municipio a través de la figura del Comité

Municipal de Desarrollo (COMUDE). Sin embargo, estos Comités se dedican a tratar múltiples temas relacionados al desarrollo y no solamente el de los recursos naturales. Un segundo elemento de similitud entre los programas es que han realizado re-diseños sobre la marcha durante su implementación. En el caso del PROCYMAF se trató de la integración de mecanismos técnicos como los ordenamientos territoriales que pasaron a ser una nueva línea de financiamiento cuando se percibió su importancia a nivel local. En el caso del BOSCOM se trató de un cambio político de inclusión de los municipios como articuladores de la administración forestal local.

En relación a las diferencias en la implementación y gestión, se pueden notar dos elementos en el caso de Guatemala que han sido limitantes para la eficiencia del programa. Primero, existen numerosos conflictos sociales sobre la tierra o sobre las percepciones del manejo forestal en ciertas áreas de influencia del programa que no le han permitido involucrarse o donde se obtienen resultados mitigados. El segundo elemento tiene que ver con la captura de beneficios por las elites locales, más que todo por los alcaldes, lo cual es un riesgo siempre presente en procesos de descentralización incipientes. Como lo mencionamos en el análisis del BOSCOM, la creación de Oficinas Forestales a nivel de los municipios no ha sido efectiva al colocar los alcaldes personas sin conocimiento sobre el tema, frecuentemente porque están devolviendo favores políticos al generar un empleo. Finalmente, en su fase de implementación el BOSCOM ha considerado la vinculación de sus acciones con otros programas públicos y se ha convertido en un mecanismo de información usando la extensión a nivel local, es decir la concientización de la población meta sobre el tema forestal y la información sobre las opciones con las que cuentan. De esta forma, el BOSCOM vincula a las organizaciones y los municipios con los que trabaja a dos programas de incentivos forestales existentes a nivel nacional. En el caso de México, nos parece que el PROCYMAF ha trabajado de forma más aislada en cierta forma por su modelo de atención que no corresponde a las formas verticales que pueden existir en otras instancias públicas.

Cuadro 14. cuadro comparativo de la implementación y gestión

	México	Guatemala
Similitudes	Apertura de espacios de discusión a nivel local y regional	
	Re-diseño sobre la marcha	
Diferencias	Flexibilidad para incorporar nuevos instrumentos de gestión comunitaria a oferta de proyectos	Conflictos sociales generados en la implementación (conservación vs aprovechamiento)
	Trabajo con las asambleas locales como contrapartes minimiza el riesgo de captura por las elites	Captura de beneficios por las elites locales (casos de elección política del técnico forestal local)
	Poca vinculación con otros programas públicos, lo que llega a convertirse en vulnerabilidad y marginación del programa.	Vinculación con otros programas públicos forestales

En conclusión, la comparación que acabamos de realizar entre dos programas públicos de apoyo al manejo forestal comunitario en México y en Guatemala, es de tipo exploratorio. Iniciamos el análisis porque ambos programas tienen objetivos similares a saber, el de mejorar el manejo de los bosques realizado por las comunidades y ejidos con el fin de generar opciones de ingreso para estas poblaciones. Al analizar la fase de diseño que conocieron ambos programas, destacan elementos comunes. En primer lugar, la presencia de organizaciones internacionales que dan el impulso inicial para que se forme la agenda pública alrededor del problema socio-ambiental. Segundo, la existencia de una coordinación entre los equipos administrativos nacionales y los mediadores de las organizaciones internacionales. Consideramos que la existencia de mediadores con intereses similares hace posible que el problema ingrese a la agenda pública. Tercero, la definición específica de ambos programas contaron con el eje común de un problema socio-ambiental: pobreza en comunidades forestales, importancia de la superficie de bosque manejada por estas poblaciones locales, problema de presión sobre las tierras que

generan degradación de los suelos y deforestación con todas las consecuencias que eso puede generar. Sin embargo, esta similitud puede ser una diferencia si desagregamos las causas de los problemas socio-ambientales en ambos países. Como se expuso en el primer capítulo existen diferencias en cuanto al avance de la reforma agraria, en la tenencia de los bosques y en la certeza jurídica con la cual cuentan estas poblaciones sobre sus bosques. Por último, un rasgo común de ambos programas es la toma en consideración de la participación social para lograr la implementación de programas más horizontales. Si bien es evidente que el PROCYMAF contó con un diseño mucho más participativo, en ambos programas las acciones se definieron para implementarse con mecanismos de participación. Percibimos la influencia de la agenda internacional de la participación social de los años 1990s, en parte facilitada por la presencia de los actores internacionales relacionados con el diseño de ambos programas. Sin embargo no podemos confirmar que en todos los casos donde estos actores internacionales estén involucrados se garantiza la integración de mecanismos participativos.

A pesar de estas similitudes en el diseño de ambos programas, encontramos diferencias claves en su construcción. En primer lugar, mientras que el PROCYMAF se diseñó sobre la base de una amplia evaluación *ex ante* que a su vez contó con la participación de una gran variedad de actores y de mecanismos de participación, el BOSCOM fue diseñado con base en un débil conocimiento del estado de los bosques comunales y de los actores relacionados a ellos en el país. Eso nos permite afirmar que la definición clara del problema y la participación social directa no son condiciones necesarias para el acceso de los problemas públicos a la agenda política. Así mismo, podemos considerar que estamos ante dos programas en los cuales la diferencia principal es que uno no contó con una construcción de abajo hacia arriba y el otro con una construcción de arriba hacia abajo. En segundo lugar, es destacable la importancia del fracaso anterior que conoció México con otro programa público forestal. La capacidad de reflexión y de aprendizaje de los diseñadores de política pública ha sido esencial en modificar la percepción del problema público y las soluciones posibles. En el caso de Guatemala, el diseño del BOSCOM fue más experimental. Un tercer elemento de diferencia en el diseño de los programas es la existencia de experiencias “exitosas” de manejo forestal comunitario en México, lo cual permitió facilitar la formación de la agenda pública y dar insumos a la definición de las

acciones del programa. En el caso de Guatemala, no se contaba con experiencias previas que pudieran servir de referente para la definición de las acciones y si existían no habían sido estudiadas o tomadas en cuenta para la formulación del programa como fue el caso en México.

Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones

Este último capítulo de conclusión pretende integrar de manera coherente el marco teórico con el análisis descriptivo del diseño de los programas públicos estudiados. Se retoman los tres momentos del diseño de los programas (proceso de formación de la agenda, definición del problema, definición de las acciones) como etapas para el análisis. De la misma forma en que los estudiosos de las políticas públicas han definido “etapas” del ciclo de las políticas públicas para facilitar el análisis, se adoptaron estos tres momentos del diseño de la política, tomando en cuenta la metodología de Luís Aguilar. Son momentos que se traslapan en sus acciones y en el tiempo. La segunda parte del capítulo propone algunas recomendaciones para el diseño de políticas públicas en el campo de estudio.

IV-1. Conclusiones finales

IV-1.1. Proceso de formación de la agenda pública del PROCYMAF y del BOSCOM

A partir de los programas públicos analizados se buscó responder a la pregunta de: ¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas o al Estado a intervenir y a actuar?

A la luz de nuestro análisis, un primer elemento de respuesta es de tipo contextual: es el contexto socio-político. Corresponde a la apertura del Estado y de los gobiernos a tratar el problema público. Ésta apertura puede tener varias causas. En los casos estudiados, México enfrentaba a finales de los años 1980s una crisis de su sector forestal. El importante proyecto forestal que había iniciado en el norte del país había fracasado y por lo tanto había sido anulado. Además, a partir de 1991, con las reformas a la legislación agraria, el Estado mexicano estaba empezando a disminuir su fuerte control y paternalismo sobre las organizaciones rurales. Finalmente, el cambio de gobierno de 1994 trajo con él nuevos servidores públicos receptivos al problema público del manejo comunitario de los recursos naturales. El Banco Mundial, y funcionarios progresistas

dentro del mismo, promovieron en 1993-1994 un estudio sectorial, que planteó la necesidad de reorientación de la política sectorial, y de desarrollar proyectos piloto que buscaba incorporar al manejo forestal a los dueños de los recursos.

En el caso de Guatemala, la intensidad del conflicto armado disminuía y se perfilaba una apertura política para la firma de la paz. Esta apertura política implicaba la apertura del gobierno a las agendas internacionales. En este caso, la agenda internacional del momento corresponde a las decisiones tomadas en la Cumbre de Río de proteger el medio ambiente y de involucrar a las poblaciones locales en esta protección.

Un segundo elemento clave y presente en ambos países es la presencia e influencia de actores internacionales de cooperación externa, vinculados a la agenda global del momento. Esta influencia se presentó de forma diferente en México y en Guatemala. En México, el rol de los actores-mediadores del Banco Mundial ha sido importante en cambiar las representaciones sociales del sector forestal a través de la propuesta de dirigir y financiar una etapa de evaluación *ex ante*. Sin embargo, existían antecedentes a nivel nacional que permitieron este cambio de las representaciones. Primero la fortaleza política de los movimientos regionales que lograron oponerse a una medida del gobierno nacional (concesiones) y a grandes intereses económicos que demandaban la perpetración de privilegios sobre la explotación del bosque. Segundo, políticas forestales pro-comunitarias, desarrollados durante la segunda mitad de la década de los 1980 y primera mitad de los 1990, como fue la acción de la Dirección de Desarrollo Forestal de la Subsecretaría Forestal, entonces a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). En Guatemala, el rol de mediadores dentro de la cooperación externa no ha sido tan relevante en el diseño de la política forestal, es más el apoyo general al sector forestal, la generación de una reflexión y de propuestas enfocadas en las necesidades del sector las que prevalecieron. Eso lleva a una reflexión sobre el rol de la cooperación y sus financiamientos. En el caso de México, el gobierno no necesitaba un financiamiento externo ya que realizaba con sus propios recursos, inversiones muchas más importantes financiadas en el tema de las plantaciones forestales. En Guatemala, el monto inicial del BOSCOM fue alrededor de un cuarto de millón de dólar, lo que no

representa una suma significativa en comparación con los otros programas forestales creados en esta época. Por lo tanto, podría proponerse la hipótesis que la influencia de la cooperación internacional en el caso de estos dos programas ha sido importante en relación primero a sus propuestas de acción y segundo en el financiamiento de las fases de evaluaciones *ex ante*. En México, el Banco Mundial invirtió más de dos años en realizar el estudio sectorial que llevó al diseño del PROCYMAF con un costo de cerca de un millón de dólares. Su acción es importante a pesar de haber contado con los antecedentes de los cuales hemos hablado (movimiento social en contra de las concesiones y experiencias exitosas pro-comunitarias en el sector forestal). En Guatemala, varias organizaciones internacionales entre ellas, la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la cooperación holandesa invirtieron en realizar estudios sobre los bosques comunales del país y luego en apoyar la generación de una propuesta sobre el tema. Esto ha sido un mecanismo que llevó a la formulación de la agenda pública en ambos casos. Sin embargo, es posible ver cómo actores externos de cooperación pueden a través de los mecanismos que describimos en el párrafo anterior (propuestas de acción y financiamientos de evaluaciones *ex ante*) desempeñar un rol clave en la formulación de la agenda pública de un país. Este tipo de modelo es característico de los países en desarrollo.

El proceso de construcción de la agenda pública que propone Kingdon es también relevante para explicar como el problema socio-ambiental de los bosques de propiedad social tratado aquí, logró colocarse en la agenda pública de México y de Guatemala. Este proceso puede ser resumido de la siguiente manera:

Cuadro 15. Aplicación del modelo de Kingdon en el caso del PROCYMAF y del BOSCOM

Corrientes del modelo de KINGDON	México	Guatemala
Problemas (problems)	<ul style="list-style-type: none"> - Crisis del sector forestal - Fracaso orientación de de la política anterior 1991-2000 	<ul style="list-style-type: none"> - Consecuencias socio-ambientales desastrosas del conflicto armado que duró 30 años
Respuestas o alternativas (proposals)	<ul style="list-style-type: none"> - Fracaso anterior - Evaluación <i>ex ante</i> orienta la respuesta 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios revelan la importancia de los “bosques comunales” y <i>municipales</i> en el país
La política (politics)	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio de gobierno de 1994 - Servidores públicos con visión del problema que corresponde a la respuesta de la evaluación <i>ex ante</i> y a la experiencia positiva de la Dirección General de Desarrollo Forestal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura democrática y nueva visión de “participación social” - Servidores públicos interesados en actuar a favor de los bosques comunales

Como lo muestra el cuadro 15, las dinámicas temporales de las tres corrientes que componen el modelo coinciden para abrir una “ventana de política”. El encuentro de las tres “corrientes” independientes (problemas, respuestas y la política) crean sinergia para que se inicie la construcción de la agenda pública. Confirmando la hipótesis anterior, es de notar la importancia de los estudios y las evaluaciones *ex ante* en ambos países como elementos que proponen alternativas a los problemas.

IV-1.2. Definición del problema público

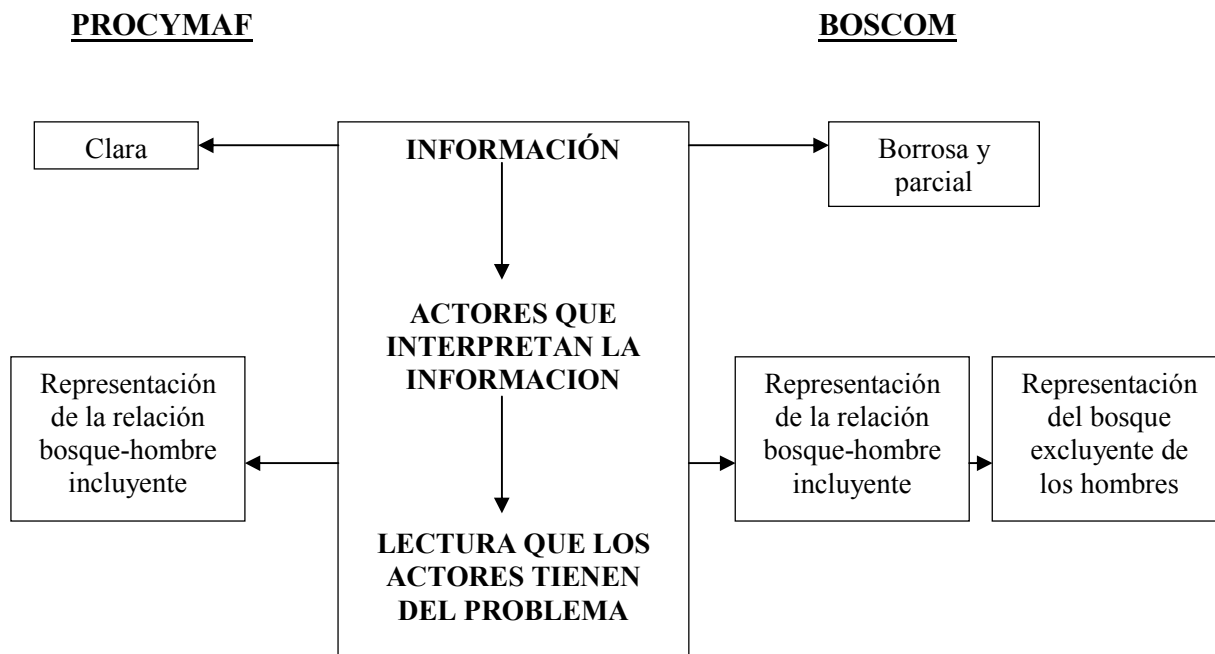
La definición del problema público en el caso de los programas estudiados se realizó a partir de una información de base. En el caso del PROCYMAF, se trata de un estudio sectorial relativamente detallado sobre la situación de los bosques de México y en particular de los bosques sociales. En el caso del BOSCOM, la información disponible en el momento de la formación de la agenda pública era parcial, los estudios revelaron la importancia de los bosques manejados de forma comunal en la zona del altiplano de

Guatemala. Sin embargo, eran todavía poco claros los tipos de tenencia legal y de arreglos existentes entre los actores.

En ambos casos, la tenencia social de los bosques fue determinante para que un grupo específico de actores interesados en el tema llevarán el tema a la agenda pública. Los actores involucrados en la definición del problema son claves para la definición del problema. Si bien en este trabajo no caracteriza con detalle cada uno de estos actores, podemos afirmar que en el caso de México, los actores que participaron al diseño del programa contaban con una representación incluyente y positiva de la relación bosque-sociedad. Es decir, el problema ambiental se percibe vinculado a la acción humana sobre el bosque; el bosque necesita ser manejado por el hombre para ser productivo; y el bosque manejado podría proveer recursos no solo recursos naturales, sino recursos económicos y servicios ambientales, al hombre para que mejore su condición de vida en las áreas rurales. En el caso de Guatemala, existía otra representación social en el debate público. Ésta es una representación de la naturaleza donde se deben excluir a los hombres para conservarla. Este enfoque es comúnmente conocido como conservacionista⁷¹. El esquema que se incluye más abajo representa la forma en que ha sido definido el problema público en los dos programas de estudio y las representaciones principales sobre el problema de estudio.

⁷¹ También estaba presente en México, y cobró especial relevancia justo durante la administración federal de 1994-2000 bajo la misma dirección de SEMARNAP de Julia Carabias.

Figura 2. Definición del problema público en el caso del PROCYMAF y del BOSCOM



Estas representaciones sociales y políticas están basadas en sistemas de valores diferentes. Por consiguiente, los intereses de los actores también difieren. En el caso de la *visión sociológica*, los actores están interesados en resolver el problema de la pobreza en el área rural, así como en la preservación de los recursos naturales de las poblaciones. En la *visión conservacionista*, el interés dominante es la conservación de los sistemas naturales. Eso influirá en el hecho de que las causas del problema en la visión sociológica, tomará en cuenta el contexto socio-político-económico (falta de atención gubernamental, necesidad auto-suficiencia alimentaria, poca participación democrática, pocas alternativas de trabajos fuera de la agricultura, bajos niveles de educación, etc) de las poblaciones forestales y formulará soluciones en función de éstos: capacitación, modelos de atención adaptados a condiciones de vida, inversiones productivas, fortalecimiento de las capacidades productivas e institucionales (de regulación y gobernanza) de las propias comunidades forestales. En la visión conservacionista, las poblaciones son vistas como las únicas responsables del deterioro ambiental. La única solución al problema ambiental es por lo tanto la exclusión de las poblaciones locales las zonas protegidas. Las representaciones y los sistemas de valores son en consecuencia

determinantes para la definición del problema público y sus posibles soluciones: *“Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad”* (Cobb y Elder citado en Aguilar, 2000).

IV-1.3. Definición de la acción pública

La definición de la acción pública varió en dos aspectos fundamentales en los dos programas estudiados. Primero, el diseño del PROCYMAF se basó sobre un problema mejor delimitado. Los beneficiarios de la acción, la tenencia forestal de sus tierras así como los demás actores de la gobernanza forestal habían sido identificados y delimitaron las acciones adoptadas. En el caso del BOSCOM, la definición de las acciones fue más de carácter experimental y exploratorio en los primeros años. El objetivo era la mejor delimitación de los actores de la gobernanza local alrededor de los recursos naturales en función de los diferentes tipos de tenencia. Este primer aspecto está relacionado con el nivel de participación de los beneficiarios en la fase de diseño del programa. El hecho de que el PROCYMAF presente mayores niveles de participación de los beneficiarios en su fase de diseño es un primer elemento para afirmar que su diseño adoptó un enfoque de “abajo hacia arriba”. Por el contrario, el BOSCOM incluye acciones participativas para la fase de implementación pero en la fase del diseño es la decisión de tipo político-técnica que predomina.

El segundo elemento relacionado *con* la definición de la acción pública corresponde al uso de las experiencias y modelos exitosos de manejo forestal comunitario y de mecanismos de participación como modelos para la definición de las acciones. Este factor agrega pragmatismo y en cierta forma participación a la definición de las acciones. Es el modelo que adoptó el PROCYMAF, gracias en gran parte a los estudios realizados y a las experiencias de proyectos similares anteriores.

Estas últimas observaciones sobre la definición de las acciones de los programas permiten deducir ciertas ideas sobre el diseño de la agenda pública así como proveer elementos de respuesta a una interrogante clave de este trabajo: *¿Cómo, en contextos político-sociales con mecanismos de participación social todavía incipientes, se generan programas progresistas que involucran a las poblaciones rurales de manera importante?*

Un primer elemento de respuesta es que como demuestra el análisis del PROCYMAF y del BOSCOM, *no* todos los problemas están acompañados de una controversia pública que implica la “opinión pública” en general. Muchos problemas no son objeto de una explotación o de una exposición al “mercado” político. Y no todos los problemas están necesariamente vinculados con una demanda social. Varias definiciones del concepto de “formación de la agenda político-administrativa” señalan a la demanda social como una condición para que un problema determinado sea objeto de consideración de *quienes diseñan* las políticas. Por ejemplo “*se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas*” (Cobb y Ross citado en Aguilar, 2000). Los casos del PROCYMAF y del BOSCOM muestran que se puede formar una agenda pública sin que exista una demanda específica previa del grupo social concernido. En el caso del PROCYMAF, a pesar de que la fase de evaluación *ex ante* que permitió la definición de los problemas y acciones del programa contó con una participación importante, son otros actores lo que jugaron el rol de mediadores y que pusieron los medios económicos para iniciar el proceso de formación de la agenda. Esta participación inducida por actores externos resultó en una demanda social de los ejidos y de las comunidades forestales por un programa que atendiera a sus problemas. En el caso del BOSCOM, la carencia de información sobre los bosques comunales y de la presencia de actores representando a las comunidades forestales, no permitían una demanda social concreta. También es cierto que el establecimiento de las condiciones de los acuerdos de Paz tenía prioridad, tanto para la población rural, como para distintos sectores y actores sociales. En este caso, un grupo de expertos relacionados a un programa generado por la cooperación internacional percibió la existencia de una necesidad pública e inició la formación de la agenda pública. Eso obliga a reflexionar sobre los casos en los cuales un grupo social en particular no está organizado para realizar demandas al Estado o en el cual no tiene la capacidad para formular demandas concretas. En estos casos desempeñan un rol determinante, en el caso de países en desarrollo que cuentan con la presencia de múltiples actores de la cooperación extranjera o de ONGs de apoyo, la identificación de problemas y/o el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para formular demandas.

Un segundo elemento de respuesta es el rol de los mediadores en la definición de la agenda pública. Las preguntas claves planteadas en relación a este tema fueron: *¿Quién es el actor que realmente va a elaborar la imagen del sistema a regular? ¿A partir de qué conceptos, de qué marcos? ¿A través de qué mecanismos? ¿Qué papeles desempeñaron los actores en la elaboración de nuevas relaciones de poder en el sector?*

Dos tipos de actores desempeñaron roles claves en la formulación de los programas en ambos países. Primero, los *mediadores sociales*, que fueron por un lado actores definidos de las organizaciones de cooperación internacional, y por otro lado, un grupo de funcionarios públicos definidos en ambos países. Ambos tipos de mediadores sociales fueron los actores disparadores de la formación de la agenda pública. Otros actores importantes son los *expertos* que proporcionaron la información y los datos previos a la creación de los programas estudiados. Por lo tanto, el rol de los mediadores y expertos ha sido clave en el PROCYMAF y en el BOSCOM para permitir la formación de una agenda pública sobre este tema.

En conclusión, el PROCYMAF en México y el BOSCOM en Guatemala son dos programas similares, dado el problema público general que abordan: apoyar a las comunidades forestales con un doble objetivo social y ambiental. Las representaciones sociales y políticas de los diseñadores y mediadores de ambos programas fueron similares *al* adoptar una visión “antropológica” del manejo de los recursos naturales. Sin embargo, a pesar de existir importantes similitudes en la definición del problema por las representaciones y sistemas de valor empleados, la diferencia en los contextos socio-políticos y de manera muy importante las diferencias de los sistemas de propiedad forestal de los dos países han llevado a la definición de acciones diferentes y por lo tanto a resultados diferentes. Esta investigación exploratoria permite concluir que estos dos programas son *most different*. Un mismo problema público puede resultar en la construcción de agendas públicas diferentes.

IV-2. Recomendaciones

Una de las preguntas claves que surge a raíz de esta investigación es: ¿Hasta qué punto las organizaciones internacionales, las agencias de cooperación y las ONGs pueden influir sobre la definición de problemas públicos en los países en desarrollo (PED)? Después de haber desarrollado este análisis, podemos responder que pueden influir bastante de dos formas. Primero a través de las donaciones que aprueban tanto a las organizaciones de la sociedad civil dentro del país como a las organizaciones públicas. Como lo vimos se pueden formular nuevas políticas a partir de los proyectos financiados por estos importantes actores externos. Por otra parte, la influencia puede realizarse a través de los préstamos que las instituciones financieras internacionales (IFIs) otorgan a los gobiernos. A pesar de que éstos préstamos se realizan a partir de necesidades que el gobierno tiene, son acordados en función de la propia agenda de las IFIs y de la utilidad del proyecto para los objetivos que se ha trazado. Por su parte las ONGs pueden ser actores bastante poderosos por los altos niveles técnicos y de *expertise* de su personal y los recursos que pueden invertir para implementar sus agendas. Por lo tanto, es importante para los diseñadores de políticas vincular sus intereses con las agendas de estos actores externos y tratar de construir alianzas estratégicas que permitan favorecer el interés común y no intereses particulares. Es especialmente relevante en el sector ambiental y forestal en el cual hemos visto que se oponen visiones antagónicas, desde la que favorece la conservación de los bosques sin considerar a las poblaciones ribereñas hasta llegar al otro extremo del interés económico de extracción forestal sin garantizar la sostenibilidad del recurso a largo plazo. El Estado debería actuar como ente regulador de estos intereses tratando de lograr un equilibrio entre las posiciones a favor del interés de la sociedad que administra.

La presencia de numerosas ONGs y agencias externas de desarrollo ha fomentado cuestionamientos sobre la gobernanza en los países en desarrollo y en particular en los temas socio-ambientales. Se ha criticado una ingerencia de los Estados ante las capacidades técnicas y económicas de los actores externos. Es indudable que está problemática es parte del panorama actual en los PED y la pregunta que se deben hacer

los gobiernos es ¿como aprovechar mejor la presencia de los actores externos y sus expertos en diversos temas para el diseño de políticas públicas exitosas?

Esta integración de agendas y de intereses entre el Estado y los actores externos debería coincidir también en aspectos de financiamiento. En el caso de Guatemala en particular, existen una cantidad de esfuerzos dispersos en relación al manejo forestal comunitario. Varias entidades financian investigaciones, proyectos y pagos de un personal calificado en relación al tema en el país, sin que se logre una integración con las acciones del BOSCOM. La formulación de un programa público debe garantizar que el potencial de financiamiento del problema público tratado sea maximizado. Parece necesario incluir componentes de cohesión tanto en las acciones como en el financiamiento de los programas públicos y eso debería ser promovido por el Estado. No se puede dar o esperar este rol de parte de los actores externos o de las organizaciones de la sociedad civil. El Estado debe velar por su rol de proveedor de un interés común. Si bien eso puede generar costos de personal adicional para el Estado también puede favorecer un mayor éxito de la política o del programa público.

La investigación realizada permite destacar otros elementos para nutrir las recomendaciones de políticas públicas. Primero, como lo reveló la comparación entre los dos programas es ideal poder contar con una fase de evaluación *ex ante* en el momento de la definición de un problema público que permita identificar posibles soluciones. Si bien eso representa un costo, pueden existir informaciones previas que permitan un mínimo de preparación de los tomadores de decisiones a fin de garantizar un mayor éxito de las políticas.

Segundo, la comparación de los dos programas permite afirmar que el análisis de las experiencias previas con el fin de integrar herramientas exitosas en la formulación de soluciones es parte del éxito de las nuevas políticas públicas. No es recomendable inventar soluciones completamente nuevas. Como se mencionó, ningún problema público es nuevo, y por esta razón es necesario un cuidadoso análisis de los elementos positivos

del pasado para incorporarlos a futuras soluciones. Idealmente, eso debe formar parte de la evaluación *ex ante*.

Un tercer elemento que hemos destacado en la parte de definición de las acciones es la estrategia argumentativa de los programas, en particular del PROCYMAF en México, con la reactivación de espacios de democracia participativa como los son los Comités de Recursos Naturales. Eso nos parece bastante interesante e útil en un contexto de escasa democracia y baja comprensión social del problema al que el programa pretendía dar respuesta. Han permitido fomentar un espacio para la comunicación de informaciones y de discusión sobre cada componente y detalle del programa. Este tipo de programas, por más pequeños y marginales que puedan ser en la política nacional, cuentan con un fuerte potencial para mejorar la gobernanza local en las áreas rurales. Esto se repercute en el largo plazo sobre los demás niveles de gobernanza. Por lo tanto, una de las recomendaciones para el BOSCOM a partir de la experiencia del PROCYMAF en México está relacionado con este tema. Actualmente, el BOSCOM no cuenta con un ente de discusión como PROCYMAF. Es una relación directa técnicos/comunidad o técnico/municipio sin espacio de comunicación y discusión más amplio para garantizar la factibilidad y comunicación política (Majone, 1997).

En cuarto lugar, desde el diseño de una política pública es necesario prever los mecanismos que permitirán una reformulación de las acciones sobre la marcha. En este sentido la estrategia comunicacional que acabamos de mencionar puede ser muy útil ya que es en ella que podrían generarse y discutirse las necesidades de cambio que los diseñadores de políticas no siempre pueden advertir.

Finalmente, la última recomendación está más destinada a organizaciones comunitarias y a las organizaciones que las apoyan en su trabajo de incidencia política. Para ellas, es necesario identificar los contextos socio-políticos favorables para el avance de políticas públicas que pueden apoyar al sector forestal social. Eso incluye tanto las aperturas de los gobiernos por generar políticas públicas que se adaptan a la agenda internacional como acontecimientos nacionales o el nombramiento de funcionarios que pueden favorecer la

agenda propia. Es relevante vincular las agendas internacionales con las agendas nacionales. Un ejemplo actual de la agenda internacional es el tema de cambio climático y de todas las estrategias que se pueden desarrollar para mitigar y adaptarse a los cambios de clima que afectan a todos los países. Ésta es una apertura actualmente importante para los temas socio-ambientales.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Luís (1997): “Introducción” en MAJONE, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México.

----- (2000): “Estudio introductorio” en AGUILAR, Luís (2000): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

----- (2007): “Marco para el análisis de las políticas públicas” (documento inédito).

ASTURIAS, Linda & al (2006): *Bosques, tierra y gestión comunitaria en el oriente de Guatemala*, FLACSO, Guatemala.

BANCO MUNDIAL (1995): “México. Estudio de Revisión del Sector Forestal y Conservación de Recursos”, División de Operaciones de Recursos Naturales y Pobreza Rural, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, 31 de marzo de 1995.

BENITEZ, Dimitri (2003): *Reforma Agraria Integral, Derecho Agrario y Ambiental para la Justicia y la Paz, Derecho Cooperativo*, Guatemala.

BERCOVICH, Néstor, KATZ, Jorge (eds) (2003): *El desarrollo de complejos forestales en América latina*, CEPAL/ Alfaomega, Bogotá.

BRAY, David, MERINO-PEREZ, Leticia (2004): *La experiencia de las comunidades forestales en México: Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias*, Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT)/ Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, México.

BRAY, David, MERINO-PEREZ, Leticia, BARRY, Deborah (2005): *The Community Forests of Mexico: Managing for Sustainable Landscapes*, University of Texas Press, Austin.

CABEZAS, José (2000): “Análisis del marco de políticas en el área de recursos naturales renovables”, Consultoría Proyecto de Manejo Integrado de los Recursos Naturales del Altiplano Occidental (MIRNA), MARN/ Banco Mundial.

CASTAÑEDA, César (1998): *Lucha por la tierra, retornados y medio ambiente en Huehuetenango*, FLACSO, Guatemala.

Centro de Estudios de Guatemala (1995): *Guatemala: entre el dolor y la esperanza*, Universitat de Valencia, Valencia.

CODERSA (2000): “Situación actual de los bosques comunales y tierras municipales del altiplano occidental de Guatemala”, Consultoría Proyecto de Manejo Integrado de los Recursos Naturales del Altiplano Occidental (MIRNA), MARN/ Banco Mundial.

CONAFOR/ SEMARNAT: (2003), *Gestión comunitaria para el uso sustentable de los bosques (PROCYMAF), Informe final PROCYMAF I*, Zapopan, México, CONAFOR/ SEMARNAT.

CORNELIUS, Wayne A., MYHRE, David (eds) (1998): *The transformation of rural Mexico: Reforming the ejido sector*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

DARY, Claudia (2003): *El sentido de comunidad étnica y la conservación de los recursos naturales en Jalapa*, FLACSO, Guatemala, Paper prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 March 2003.

ELIAS Silvel, WITTMAN, Hannah (¿?), State, Forest and Community: Decentralization of Forest Administration in Guatemala, CHAPTER 17???

FERROUKHI, Lyès (ed.) (2003): *La gestión forestal municipal en América latina*, CIFOR/ IDRC, Jakarta/ Ottawa.

GARIBAY, Claudio, Comunalismos y liberalismos campesinos: identidad comunitaria, empresa social forestal y poder corporado en el México contemporáneo (¿??)

GARRAUD, Philippe (1990): “Politiques nationales: élaboration de l’agenda”, *L’Année Sociologique*, 1990, vol.40, pp.17-41.

GIBSON, Clark, LEHOUCQ, Fabrice, WILLIAMS, John (2003): “Does privatization protect natural resources? Property rights and forests in Guatemala”, *Social Science Quarterly*, Volume 83, Number 1, March 2002.

GORDILLO DE ANDA, Gustavo, de JANVRY Alain, SADOULET, Elisabeth, (1999): *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*, El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica, México.

GUEVARA SANGINES, Alejandro (2003): *Pobreza y medio ambiente en México. Teoría y evaluación de una teoría pública*, INE/ Universidad Iberoamericana/ Instituto Nacional de Administración Pública, México.

JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre (1987): «Les trois clefs de l’analyse des politiques sectorielles» en JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre (1987): *L’état en action : politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris.

KATZ, Elizabeth G. (2000): “Social Capital and Natural Capital: A Comparative Analysis of Land Tenure and Natural Resource Management in Guatemala”, *Land Economics*, 76 (1), pp. 114-132.

KEIPI, Kari (ed.) (2000): *Políticas forestales en América latina*, BID, Washington.

KLOOSTER, Daniel (2000): “Institutional choice, Community, and Struggle: A Case Study of Forest Co-Management in Mexico”, *World Development*, Vol. 28, No. 1, pp. 1-20, 2000.

KNOEPFEL, Peter (2001): “Las políticas públicas” (traducido al español) en KNOEPFEL, Peter & al (2001): *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle/ Genève/ Francfort.

LARSON, Anne & al (2006): *Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana, ¿Hacia dónde va la descentralización?*, CIFOR/ IDRC, Jakarta/ Ottawa.

LARSON, Anne, BARRIOS, José Miguel (2006): *Descentralización forestal y estrategias de vida en Guatemala*, CIFOR/ IDRC, Jakarta/ Ottawa.

LEFF, Enrique, CARABIAS, Julia (coords) (1993): *Cultura y manejo sustentable de recursos naturales* (Vol.1), CIIH/UNAM/ Miguel Ángel Porrúa, México. [pp39-53]

LUJAN MUÑOZ, Jorge (1998): *Breve historia contemporánea de Guatemala*, Fondo de Cultura Económica, México.

MAJONE, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México.

MERINO, Leticia (2004): *Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México*, SEMARNAT/ INE/ CCMSS, México.

MERINO, Leticia (coord.) (1997): *El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad*, UNAM/ Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/ SEMARNAP, México. [pp133-151]

MERINO, Leticia (coord) (2008): *Estudio estratégico sobre el sector forestal mexicano*, CCMSS, México.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (1995): “Programa de Manejo Forestal en Tierras Comunales”, MAGA/ Plan de Acción Forestal para Guatemala, Proyecto GCP/GUA/007/NET.

MULLER, Pierre (2003): *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je?, Paris.

MULLER, Pierre, SUREL, Yves (1998): *L’analyse des politiques publiques*, Coll. Clefs Politique, Editions Montchrestien, Paris.

REED, David (ed.) (1996): *Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*, WWF/ CENDES/ Nueva Sociedad, Caracas.

ROTH DEUBEL, André-Noël (2002): *Políticas Públicas*, Ediciones Aurora, Bogotá.

SABINO, Carlos (2007): *Guatemala, la historia silenciada (1944-1989)*, Fondo de Cultura Económica de Guatemala, Guatemala.

SABOGAL, César & al (eds.) (2008): *Manejo forestal comunitario en América Latina. Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro*, Centro para la Investigación Forestal (CIFOR), Bogor, Indonesia.

SARTORI Giovanni, MORLINO Leonardo (comp.) (1991): *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid (primera edición en “Ensayo”, 1999).

THILLET, Braulia & al (2003): *Tierras municipales en Guatemala: un desafío para el desarrollo local sostenible*, FLACSO, Guatemala.

VERGARA, Rodolfo (1997): “El redescubrimiento de las instituciones’: de la teoría organizacional a la ciencia política” en MARCH, James, OLSEN, Johan (1997): *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, FCE, México, pp.9-40.

WARMAN, Arturo (2001): *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México.

WITTMAN, Hannah, GEISLER, Charles (2005): “Negotiating locality: decentralization and communal forest management in the Guatemala highlands”, *Human Organization*, Vol. 64, No. 1, 2005.

ANEXO

Anexo 1. Programas y proyectos principales relacionados al sector forestal en Guatemala en los últimos 20 años.

Nombre del programa/ proyecto	Áreas de acción	Entes de financiamiento y ejecución	Fechas y montos de ejecución	Temas
Proyecto Plan de Acción Forestal para Guatemala (PAF-G)	Nacional	Cooperación holandesa/ USAID/ BID Ejecutado por DIGEBOS luego INAB	1989 -1991 (formulación) 1992-2002 US\$ 212 millones	--
Programa Regional Forestal de Centroamérica (PROCAFOR) – Proyecto 7 “Manejo y utilización sostenida de bosques naturales de coníferas”	--	Finlandia	1992-2002 --	Condiciones de vida de la población rural. Uso productivo de los recursos naturales. Fortalecimiento administración forestal.
Programa de Las Verapaces (PLV)	Las Verapaces	GTZ	--	--
Proyecto “Bosques del Altiplano Occidental de Guatemala” (PROBOSQUES)	6 municipios del Dpto. de Quetzaltenango y 3 municipios del Dpto. de San Marcos	Asociación Suiza para la Cooperación Internacional (Helvetas)	1996-	Apoyo a las municipalidades.
Proyecto de Desarrollo Rural ALA en el Departamento de Alta Verapaz	4 municipios del Dpto. de Alta Verapaz (Tamahú, Tactic, Santa Cruz de Verapaz y San Cristóbal Verapaz)	Unión Europea/ Gobierno de Guatemala/ Beneficiarios	1997-2002 10 millones de euros (45% del presupuesto en infraestructuras)	--

Proyecto de Desarrollo Forestal de la Sierra de los Cuchumatanes (PRODEFOR)	--	--	1994-2000	Calidad de vida de los campesinos Capacidad productiva agropecuaria y forestal
Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en la Sierra de los Cuchumatanes (PROCUCH)	Sierra de los Cuchumatanes, 9 municipios de Huehuetenango.	Cooperación Holandesa/ MAGA (INAB/ASOCUCH en Comité de Dirección)	2001-2006 US\$ 13 millones (60% puesto por la cooperación holandesa)	Conservación y manejo de los recursos naturales Productividad
Proyecto de manejo integrado de recursos naturales del altiplano occidental (MIRNA)	Sololá, El Quiché, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos y Huehuetenango	Banco Mundial (BM)/ Préstamo al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)	Mayo 2003 - anulado en diciembre 2004. Costo previsto: US\$ 55.43 millones por 5 años (BM/ GEF/ comunidades locales/ MAGA). → cancelado por falta de aprobación del legislativo debido al cambio de gobierno y a las medidas de austeridad. Se llevó a cabo una fase de formulación del proyecto entre 1999 y 2001.	Capital social Productividad Conservación Plan piloto de los mercados de servicios ambientales