

## PONENCIA

### **Descentralizar para una coordinación intergubernamental de la gestión forestal en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.**

Autor: Saúl Moisés Ríos Luviano

Resultados de investigación que culminó en tesis de maestría. Becario IGLOM-FORD

Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo  
Calle Primavera s/n, entre Avenida Morelos y Jacinto Canek.  
77890 José María Morelos, Quintana Roo  
Tel/Fax (997) 978-0160  
Cel. 983 11 09 301, e-mails: saulmoises@hotmail.com, saulmoises@todito.com

Preparada para el V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) "*Los Retos de la Democracia Local, el papel de los gobiernos municipales, indígenas y delegacionales en la superación de la pobreza y la desigualdad social*" celebrada los días 5 y 6 de octubre del 2007, en el Palacio de la Autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Histórico, México, D.F.

#### Reseña.

La presente ponencia es parte de la investigación que culminó en tesis de maestría titulada *Descentralización y coordinación intergubernamental: Una propuesta para la gestión forestal en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo*. Intentaremos reflejar la necesidad que los municipios asuman mayores responsabilidades en el diseño y aplicación de políticas públicas dirigidas hacia el sector forestal, siendo éste de gran importancia, dado que el medioambiente es el sustento y futuro de las siguientes generaciones. Para lograr lo anterior, se tiene que iniciar un proceso de descentralización donde el gobierno federal entregue a los municipios lo que legalmente les corresponde (de acuerdo a la constitución, leyes y reglamentos), y que no sigan siendo un instrumento más para la ejecución de políticas y programas forestales diseñados y ejecutados desde el gobierno federal, donde ni son tomados en cuenta para el diseño, a pesar que en su jurisdicción se aplicaran dichas políticas y programas. De igual forma, no se trata de entregarle a los municipios y que ellos se hagan cargo de todo deslindándose el gobierno federal de responsabilidades, lo que se tiene que buscar es una coordinación intergubernamental entre los tres ordenes de gobierno (el funcionamiento de un efectivo y eficiente federalismo) sin duplicar actividades, cada quien en el ámbito de de sus obligaciones en conjunto con la sociedad y los actores del sector forestal.

Con una descentralización y una efectiva coordinación intergubernamental, el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo diseñará y ejecutará de acuerdo a sus necesidades locales una política y programas forestales que mejore las condiciones de aprovechamiento y conservación, así como de la población que vive de las actividades forestales.

## Introducción

En la última década, los gobiernos de países en vías de desarrollo han llevado a cabo la descentralización de la administración del Estado, se trata de un fenómeno global que interesa a la mayoría de los países; no obstante, de las diversas interpretaciones de este concepto se pueden distinguir dos formas principales. Una de ellas es; la *descentralización administrativa* conocida también como *desconcentración*, que se refiere al traspaso de poderes de una institución central hacia sus oficinas de competencia regional o local. La desconcentración mueve la toma de decisión más cerca de la población meta, permitiendo entender y servir mejor sus demandas, pero no genera un verdadero proceso de empoderamiento de la gente local, sino más bien representa la extensión de una institución central al nivel local (Larson, 2003).

La segunda forma, es la *descentralización política o democrática*, que supone la transferencia de poderes y recursos desde la administración central hacia autoridades representativas de la población local, y vinculadas a rendir cuentas de sus acciones a esa misma población (Larson, 2003). Por sus características, la descentralización democrática generalmente implica la transferencia de poderes y recursos hacia gobiernos locales elegidos democráticamente, o hacia instituciones que deben rendir cuentas a esos gobiernos locales. Así mismo, pone énfasis en la prestación de servicios públicos, como educación o salud. Sin embargo, existen países que han empezado a otorgar mayores derechos y responsabilidades a los gobiernos locales en cuanto a la gestión de los recursos naturales, incluyendo los recursos forestales.

En México se aplican políticas para descentralizar diversas funciones de gobierno. Dichas políticas pueden ser de diferentes tipos (fiscales, políticas o administrativas) y están relacionadas con diversos sectores como: la salud, la educación, el desarrollo social y el medio ambiente. En materia forestal se empiezan a dar los primeros pasos, aunque tiende a mantenerse bajo estructuras centralizadas de gobierno en instituciones nacionales. El gobierno federal (central) se reserva las decisiones sobre los recursos forestales, limitando a los gobiernos estatales y municipales.<sup>1</sup> En el caso de los gobiernos municipales, únicamente se les otorga un rol instrumental en el diseño e implementación del régimen forestal, por considerarlos como incapacitados para abordar los problemas de la comunidad de forma eficaz y legítima, a pesar de que gran parte de los estudios realizados en México y otros países por diferentes especialistas,<sup>2</sup> han demostrado que el municipio es el orden de gobierno que ofrece mejores oportunidades para representar los intereses de la comunidad y, al mismo tiempo, para propiciar la participación ciudadana

---

<sup>1</sup>En la actualidad el área forestal pierde 314 mil hectáreas anuales por diversas razones, entre la que destaca, la gestión del gobierno central para administrar, aprovechar y conservar los recursos forestales, por ser un gobierno distante, mal informado, inflexible, que responde lenta e ineficientemente por su mismo aislamiento.

<sup>2</sup>Entre ellos, podemos mencionar a Merino Huerta Mauricio, s/f, *Gobiernos locales, descentralización y medio ambiente*, Instituto, Nacional de Ecología, México. Rodríguez Victoria E. 1999, *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México. Rodríguez Solórzano Claudia (compiladora), 2003 *La descentralización en México. Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología SEMARNAT, México. Vallejo Larios, Mario y Lyes Ferroukhi, 2005 *Bosques y municipios: alternativa para el desarrollo*, Honduras, Ediciones del SEDAL. Vallejo Larios, Mario y Lyes Ferroukhi, 2004, *Honduras municipios y bosques: paradigma para el desarrollo sostenible*. Pacheco, Pablo, 2002, *¿Contribuye la descentralización a mejorar la gestión forestal? Las lecciones aprendidas del caso boliviano*, Bolivia, Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), BOLFOR, Junio. Larson, Anne M., 2001, *Recursos forestales y gobiernos municipales en nicaragua: Hacia una gestión efectiva*, Managua, Nicaragua, Imprimatur Artes Gráficas, Nittlapan-UCA, CIFOR.

en tantos ámbitos como permita la imaginación política y la adecuada relación entre autoridades y gobernados.

Bajo la premisa, de que la gestión forestal se encuentra centralizada, el presente trabajo describe la participación del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, en la gestión forestal, destacando que no cuenta con una administración forestal estructurada, poca cooperación intergubernamental tanto en el diseño como en la ejecución de políticas públicas dirigidas a ese sector. Por lo que consideramos importante proponer romper con la nula participación del municipio en el manejo de los bosques.

Es por lo anterior que la investigación tenía como objetivo central proponer una gestión forestal descentralizada, que promueva una coordinación intergubernamental en el municipio de Othón P. Blanco, para contribuir a una mayor eficiencia para el aprovechamiento forestal y el desarrollo local. De la misma forma, con las herramientas teóricas, la descripción y análisis de la realidad comprobamos la hipótesis que guió la investigación, demostrando que una descentralización de la gestión forestal que promueva una coordinación intergubernamental en el municipio de Othón P. Blanco mejorará el aprovechamiento del recurso forestal y contribuirá al desarrollo local.

La investigación, se definió como exploratoria-analítica, en tanto que se examinó un tema poco estudiado. De acuerdo a los temas desarrollados, cada uno de estos reclamó un método específico, pero toda la investigación se guió bajo la recopilación de información (búsqueda, selección, clasificación y análisis) en libros, revistas, periódicos, trabajos documentales, archivos, etc., igualmente se realizó trabajo de campo mediante reuniones en comunidades, y entrevistas fundamentales para completar las fuentes que sustentan la investigación. Nuestro mapa de búsqueda, es decir el enfoque metodológico que permitió guiar la investigación son las siguientes preguntas: *¿Qué puede hacer teóricamente el municipio en materia forestal?, ¿cuáles son las atribuciones formales del municipio mexicano en materia forestal, el caso particular del municipio Othón P. Blanco?, ¿qué realmente hace en la práctica el municipio Othón P. Blanco?* Al dar respuesta a estas tres preguntas reflejamos la realidad y el problema, por lo que mediante las herramientas teóricas conceptuales se realizó un análisis y por último una propuesta de descentralización de la gestión forestal para Othón P. Blanco.

Con el presente trabajo contribuiremos a los estudios municipales a través del análisis y descripción teórica de los conceptos: descentralización, federalismo, cooperación intergubernamental y la gestión municipal -particularmente la gestión forestal. El interés científico en este tema es iniciar una línea de investigación sobre la gestión forestal municipal en el sureste mexicano o en el estado de Quintana Roo, y contribuir en el aspecto teórico-práctico para el estudio de los gobiernos municipales y la participación de éstos en sus propios recursos naturales. De igual forma aportaremos elementos o conocimientos para impulsar la descentralización de la gestión forestal y promover una coordinación intergubernamental.

### **Descentralización del sector forestal hacia los municipios**

La transferencia formal de derechos y responsabilidades sobre los recursos forestales del gobierno central a los gobiernos locales, ha tenido como motivación inicial reducir la burocracia gubernamental, democratizar los procesos de toma de decisiones sobre la gestión forestal, distribuir más equitativamente los beneficios que se obtienen de los recursos forestales y regular más eficientemente las actividades forestales. No obstante, estos beneficios no siempre han resultado evidentes en la práctica. La transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales ha producido resultados ambiguos y hasta contrapuestos. De ello se desprende que la descentralización no sólo plantea

oportunidades para una mejor gestión forestal sino que también conlleva peligros potenciales (Pacheco, 2002, 27 y 2002<sup>a</sup>, 1-3).

El trabajo de Jesse Ribot nos refleja aspectos fundamentales que pudieran considerarse para lograr que el gobierno municipal tenga una gestión forestal efectiva. En un primer momento el autor afirma que la descentralización ayuda a mejorar la equidad mediante una mayor retención local y una distribución justa o democrática de los beneficios de las actividades locales.<sup>3</sup>

En el mismo tenor, el fortalecimiento del federalismo es una política prioritaria que tiene entre sus propósitos promover el desarrollo regional, mejorar los servicios públicos, abatir los costos administrativos y acercar las decisiones a los lugares donde éstas se requieren. Para tales fines se plantea redistribuir la autoridad, las responsabilidades, y los recursos del gobierno federal hacia los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Federalismo conlleva la necesidad de incrementar el poder administrativo y político de los gobiernos locales, y de fortalecer sus capacidades de gestión ambiental, con el objetivo de lograr una verdadera autonomía en la toma de decisiones, a través de la administración de recursos propios, y la aplicación eficaz de las medidas necesarias para afrontar las demandas de la población.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece que “el ejecutivo federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales” (Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001, 45).

Bajo este marco, las instituciones federales ambientales –que tienen injerencia en el sector forestal- han estado promoviendo una gestión ambiental descentralizada eficaz y eficiente, que propicie la toma de decisiones donde se generan los problemas y las oportunidades, y coadyuve a fortalecer la gobernabilidad en las entidades federativas y municipios del país.

La descentralización del sector forestal apunta a mejorar la eficiencia, la equidad y la democracia en la gestión forestal. En el fondo, la descentralización debe permitir que las decisiones se adopten en un lugar más próximo a los recursos mismos, de manera que se

---

<sup>3</sup>Además considera que la *eficiencia* económica y administrativa aumenta al: **Tomar en cuenta los costos en la toma de decisiones:** Se considera que cuando las comunidades y sus representantes toman decisiones sobre el uso de los recursos, hay mayores probabilidades de que tomen en cuenta (o internalicen) todo el conjunto de costos que éstas tienen para la población local. El desperdicio de los recursos puede ocurrir cuando individuos externos o que no están obligados a rendir cuentas, toman decisiones basadas en sus propios beneficios sin considerar los costos para los demás. **Aumentar la responsabilidad:** Se considera que al acercar la toma de decisiones a la ciudadanía la descentralización aumenta la responsabilidad del sector público y por consiguiente, su eficiencia. **Reducir los costos de transacción:** Los costos de transacción administrativa y gestión pueden reducirse por medios que aumentan la proximidad de los participantes locales y el acceso a las habilidades, la mano de obra y la información locales. **Emparejar los servicios a las necesidades:** Incluir el conocimiento y las aspiraciones locales en el diseño, implementación, gerencia y evaluación del proyecto, ayuda a los que toman las decisiones a mejor emparejar las acciones con las necesidades locales. **Movilizar el conocimiento local:** Acercar el gobierno a la población aumenta la eficiencia ya que contribuye a utilizar el conocimiento, la creatividad y los recursos de las comunidades locales. **Mejorar la coordinación:** Se considera que la descentralización también aumenta la eficacia de la coordinación y la flexibilidad entre las agencias administrativas y en la planificación e implementación del desarrollo y de la conservación. **Brindar recursos:** La participación en los beneficios de los recursos locales también puede contribuir al desarrollo y a agendas de gestión ambiental, al brindar a las comunidades locales materiales e ingresos (Ribot, 2004, 23).

tomen en cuenta las realidades de ese lugar, así como los deseos y las necesidades de su población.

En teoría, los beneficios de la descentralización son múltiples, en referencia especial a los recursos forestales, se pueden mencionar: “Debe mejorar la eficiencia: porque como usuario del bosque, el costo de ser atendido localmente es más bajo que serlo por el gobierno central. La gente de la localidad conoce mejor las realidades locales, y las decisiones, entonces, deberían ser más apropiadas. Debe mejorar la equidad: porque es más probable que se tomen en cuenta la diversidad de necesidades y los deseos de la población local, y que se distribuyan mejor los beneficios. Debe aumentar la democracia: porque puede mejorar las oportunidades para una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones que se toman” (Larson, 2001, 6-7).

En palabras nuestras, la descentralización debe ser el proceso mediante el cual se transfieran competencias y poder político desde el gobierno federal a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de independencia administrativa y legitimidad política propia -como lo es el gobierno municipal-, a fin de que, con la participación ciudadana, se mejore el aprovechamiento y conservación del sector forestal.

Para alcanzar estas metas, el gobierno municipal debe tener suficiente autonomía sobre decisiones importantes, capacidad y financiamiento para tomar e implementar sus decisiones; también debe trabajar de forma transparente e inclusiva con la población. Además; la descentralización puede disminuir la corrupción, porque es más difícil esconder las prácticas cuando los que toman las decisiones trabajan más de cerca con la población.

### **El contexto del sector forestal en Othón P. Blanco ¿Qué hace realmente el municipio en el sector?**

Es importante señalar que el sector forestal, fue el primer motor de desarrollo del estado de Quintana Roo y el municipio Othón P. Blanco, la explotación de los recursos maderables y no maderables de la región promovió el establecimiento de los asentamientos humanos y la fundación de las primeras ciudades. Actualmente el sector forestal del estado, particularmente del municipio, presentan una reducción de la superficie forestal, una sobreexplotación, problemas de organización ejidal y una comercialización deficiente; de continuar esta dinámica, seguramente el sector se colapsará provocando, entre otras cosas, desempleo, migración campo-ciudad y la falta de abasto de productos forestales.

Todos los esfuerzos por revertir el actual problema que enfrenta el sector forestal del municipio se centra en el actuar de las instancias del gobierno federal, con un limitado margen de acción del gobierno del estado, es decir; básicamente todo esta diseñado y coordinado por instancias federales que disponen de los recursos humanos y financieros. Los actuales programas federales –dirigidos por la Comisión Nacional Forestal, a través de la región Península de Yucatán- que se promueven en el estado y por ende en el municipio son: *Programa para el Desarrollo Forestal*, teniendo como objetivo expandir la frontera forestal; el *Programa Nacional de Reforestación*, además el *Programa Nacional de Educación y Capacitación Forestal*, *Programa para el Desarrollo Forestal*, *Programa Nacional de Sanidad Forestal*, *Programa de Ordenamiento y Fortalecimiento a la Autogestión Silvícola*, *Programa para el Pago por Servicios Ambientales*, *Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales*, *Programa de Protección, Conservación y Restauración de Suelos Forestales*.

Estos programas federales son elaborados para toda la región “Península de Yucatán” –región diseñada por la CONAFOR- cada uno con objetivos particulares,

financiamiento y capacitación. Tanto el gobierno estatal como municipal, mediante acuerdos de cooperación con la instancia federal cumplen la función de promoverlos en sus jurisdicciones y servir de enlaces entre los campesinos/productores y la CONAFOR.

Bajo el espacio jurisdiccional municipal existe una área forestal de 498, 497 hectáreas (30% del territorio), donde actualmente los campesinos se encuentran aprovechando 497 mil 657 hectáreas como propietarios de acuerdo a su derecho ejidal, y 840 hectáreas son aprovechadas en propiedad privada, la producción forestal tiene un valor en el municipio de cuarenta y nueve millones ochocientos cuarenta y cinco mil pesos -segundo sector económico en importancia- que involucran 33 ejidos/comunidades con aproximadamente 87 mil 348 personas, 28% de la población total (INEGI, 2003, 300).

Para la explotación de maderas treinta y tres ejidos tuvieron autorización en el 2005<sup>4</sup> por un volumen total de explotación que asciende a 65, 707m<sup>3</sup>; de los cuales destaca la palizada, con 27, 919m<sup>3</sup>, maderas duras con 24 026m<sup>3</sup>, maderas blandas con 10, 879m<sup>3</sup> y maderas preciosas 2, 366m<sup>3</sup>. El municipio cuenta con un área forestal permanente de 197, 560 hectáreas y el promedio de corte anual se realiza en 8 768 hectáreas.<sup>5</sup>

Entre las facultades de los municipios mexicanos encontramos que una, es la de participar en la planeación del desarrollo, para lo cual, puede formular, aprobar y ejecutar planes y programas que le permitan promover y fomentar actividades económicas, al igual, que satisfacer necesidades de la ciudadanía. Para el caso de Othón P. Blanco, es evidente que desde la reciente creación del estado en 1974, es poco lo que ha podido planificar el municipio de manera independiente y ha sido la planeación estatal y federal las que han prevalecido y por lo tanto, dirigido los destinos municipales y sus respectivos sectores productivos, entre estos, el sector forestal.<sup>6</sup>

El sector forestal en la jurisdicción municipal se encuentra *centralizado* en las instituciones federales –afirmación respaldada en once de las entrevistas realizadas a los diversos actores del sector forestal-, de donde se evalúa la situación imperante y se diseña la política a implementar, así como sus programas operativos para ejecutarla. Desde el gobierno central, se coordinan todas las actividades por llevarse a cabo y únicamente se invita al gobierno estatal y municipal a participar como instrumentos para ejecutar tanto la política como los programas federales.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup>Los treinta y tres ejidos con explotación forestal son: 18 de Marzo, Aarón Merino Fernández, Bacalar, Buenavista, Cacao, Caoba, Carmelita-San Miguel, Chacchoben, El Atoron V., El Achiotal, El Gallito, El Nopal, El Petuleño, El Recuerdo, El Retiro, El Torito, Francisco Villa, La Buena Fe, Laguna Om, Limonar, Los Divorcios, Melchor Ocampo, Miguel Alemán, Nuevo Tabasco, Otilio Montañón, Reforma, Río Verde, San Isidro, San Francisco Botes, Tres Garantías, Tomas Garrido Caníbal y Tollocan.

<sup>5</sup>Información obtenida del área de informática de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Delegación Chetumal, Quintana Roo.

<sup>6</sup>Párrafo compuesto de información vertida en las entrevistas con Regidor (Anónimo) (11/diciembre/2005) y Regidor 2 (11/diciembre/2005), además de la entrevista realizada al Sr. Ignacio Francisco Mariche Ruiz (14/marzo/2005)

<sup>7</sup>Unas de las actividades que realiza anualmente el municipio de manera coordinada, es el combate contra incendios forestales y las campañas de reforestación. En las entrevistas realizadas a autoridades de diferentes comunidades afirmaban que ellos solicitan apoyos para reforestación ante las instancias estatal y municipal y estas los remiten a las dependencias federales. El señor Juan Carlos Mukul del ejido Caobas dice: "El gobierno del estado y el municipio están para escuchar nuestros problemas, peticiones y como instancias más cercanas a nosotros saben que rumbo queremos tomar, no que vienen gentes que ni son de nuestro estado, ni conocen el lugar y nos vienen a decir como debemos hacer las cosas, es por eso que estamos como estamos. Necesitamos gobiernos donde estemos representados por verdaderas personas conocedoras del sector forestal, que lleven nuestras inquietudes y sugerencias de cómo pensamos que debe guiarse nuestro sustento ya que será de nuestros hijos. Déjeme decirle que hemos estado viviendo

Después de todo lo expuesto, encontramos que uno de los sectores económicos más importantes que forma parte de los pilares para el desarrollo del municipio, es, el sector forestal. Pero es, un sector donde el gobierno municipal no tiene la suficiente injerencia para dirigirlo, por encontrarse al margen de su coordinación a pesar de ser considerado como parte estratégica del desarrollo local. Respondiendo a la pregunta *¿Qué realmente hace el municipio?*: el municipio es un instrumento en la implementación del régimen forestal, por ser considerado –por parte del gobierno federal- como incapacitado para abordar los problemas de forma eficaz y legítima.<sup>8</sup>

En el Plan Nacional Forestal 2001-2006, al menos en lo que respecta al texto, deja ver que se está experimentando una “descentralización” con serias limitaciones. Aunque existen serias ambigüedades en las leyes sobre ciertos recursos y responsabilidades; y tanto las opiniones de las presidencias municipales y la coordinación con ellas se ignoran fácilmente. Además, los gobiernos municipales necesitan más recursos financieros para poder ejercer una eficaz y eficiente gestión forestal.

#### La política forestal formal y real del municipio

Para el municipio de Othón P. Blanco podemos considerar como **política forestal formal** lo plasmado en el Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008 donde se considera como uno de los nueve sectores económicos del municipio.<sup>9</sup> El sector forestal a lo largo de su historia ha evolucionado en sus formas de manejo y aprovechamiento, siempre en la búsqueda de obtener los mejores rendimientos para el beneficio del medio rural y procurando respetar el medio ambiente dentro del marco de la normatividad forestal. Dicha evolución se ha complicado en los últimos años tanto dentro como fuera de los ejidos, obstaculizando su máximo desarrollo (Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, 43).

El Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008 tiene como finalidad impulsar el turismo sustentable como principal motor del desarrollo económico, estableciendo una dinámica integradora con los demás sectores de su economía, generando fuentes de empleo y desarrollo social para la población, con base en la apertura de oportunidades empresariales, aprovechando la fortaleza de su biodiversidad como potencial para nuevos segmentos turísticos, y ser zona estratégica en la cuenca del Caribe y frontera con los países de Centroamérica (Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, ).

---

generaciones de los diferentes recursos que otorga el bosque, ¿usted cree que nosotros queremos acabarnos nuestra gallinita de los huevos de oro?, pues no, el mayor daño que se ha causado es el que en años anteriores el gobierno del estado y federal nos dirigió con su política agropecuaria para convertirnos en ganaderos haciendo gastar nuestros recursos obtenidos del sector forestal, yo siempre me opuse cuando fui comisariado argumentando que necesitábamos reinvertir nuestro capital en lo mismo, pero sino lo hacías quedabas mal con los burócratas del estado, te empezaban a mirar con malos ojos y a cerrar las puertas, son unos hijos de la chingada, así que qué puedes hacer. Pero el tiempo me ha dado la razón toda la inversión de miles de pesos que hicimos en ganadería sirvió para pura madre, ni los postes existen”. Entrevista realizada el 18 de enero de 2005 en el ejido Caobas.

<sup>8</sup>Aunque hemos revisado que el municipio es el orden de gobierno que ofrece mejores oportunidades para representar los intereses de la comunidad y, al mismo tiempo, para propiciar la participación ciudadana en tantos ámbitos como permita la imaginación política y la adecuada relación entre autoridades y gobernados. Anne Larson afirma que la *baja capacidad municipal y la corrupción* son las excusas de los gobiernos federales para no otorgar más fondos o poder de decisión a los municipios. Sin embargo, detrás de las preocupaciones expresadas por los gobiernos federales, está fundamentalmente una preferencia por el control centralizado de los recursos forestales (Larson, 2001, 75).

<sup>9</sup>Los nueve sectores económicos que considera el ayuntamiento actual son: Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca, Industria, Comercio, Servicios, Turismo, Comunicaciones y transportes.

El eje estratégico para el Desarrollo Económico Sustentable es, fomentar el desarrollo y crecimiento económico mediante la aplicación de acciones dirigidas a ampliar la cobertura y mejorar la infraestructura del sector forestal, agronegocios, manufactura, y turismo, a efecto de aprovechar sustentablemente, el valioso potencial de recursos naturales del territorio municipal (Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, 86).

Para lo anterior se plantea inducir programas que estimulen la inversión pública, social y privada; promoviendo a las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMES) mediante programas entre productores, comercializadores y dependencias gubernamentales para facilitar fuentes de financiamiento. Haciendo especial énfasis en los proyectos ecoturísticos, que representan una línea estratégica importante a la que se están sumando las comunidades rurales (Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008, 86).

También se dará continuidad a todos aquellos programas que han demostrado su eficacia, y al mismo tiempo se desarrollarán nuevos proyectos que atiendan los rezagos en materia de infraestructura carretera de las comunidades rurales y los servicios básicos en los ejidos forestales (Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008,86).

Al programa que se le dará continuidad es el de reforestación, que abarca la caoba, el cedro, chaká, ceiba, machiche, chicozapote, ciricote, zalam, entre otros. Y los proyectos y programas que plantea el Plan de Desarrollo Municipal 2005-2008 son:

- Proyecto para instituir el Consejo de Ecología y Medio Ambiente en el Municipio.
- Creación de un Sistema de Información e Indicadores Ambientales del Municipio.
- Programa Comunicación y Formación Ambiental para la Población.

Lo que llamaremos **política forestal real** son las acciones que realiza el ayuntamiento en materia forestal, para esto, las funciones sobre políticas, programas y acciones dirigidas al sector forestal del espacio jurisdiccional del municipio recaen en la Dirección de Desarrollo Forestal y Pesca, la cual forma parte de la Dirección de Desarrollo Económico que incluye otras tres direcciones más. En la práctica, la Dirección de Desarrollo Forestal y Pesca trabaja coadyuvadamente con los otros dos órdenes de gobierno en la prevención de incendios forestales y eventuales programas de reforestación, cuyo trabajo es presentado al presidente municipal, quien finalmente valora y decide sobre lo propuesto. Además existen dos comisiones, la de Asuntos Agropecuarios y la de Preservación Ecológica dirigidas cada una por un regidor.

De acuerdo a la investigación realizada, el tamaño de la población y el grado de urbanización del municipio le otorga una capacidad financiera por su base tributaria. Así, el ingreso total del municipio en el año 2005 fue de 318 millones 672 mil pesos, de los cuales provienen de la federación 251 millones 078 mil pesos. Parte de este presupuesto elemento –elemento clave- se ha estado usando para iniciativas relacionadas con la gestión forestal, particularmente en el trienio 2002-2005. Las características agroecológicas del municipio y la importancia de la cobertura forestal han venido estableciendo una fuente de motivación para que el municipio se involucre en la gestión forestal, por ejemplo, la posibilidad de aprovechar madera o productos no maderables, y el potencial para la conservación y el ecoturismo.

En el año 2005 se estimuló la cultura forestal mediante dos programas: el Programa Comunicación y Formación Ambiental para la Población, y el Programa Municipio Verde. Además se realizaron campañas para concientizar a campesinos/ganaderos que ejercen presión para realizar cambios de uso de suelo, es decir, convertir terrenos forestales en zonas ganaderas.

Otras actividades que forman parte de la gestión forestal municipal de Othón P. Blanco son las que realiza anualmente de manera coordinada con los tres órdenes de

gobierno, como el combate contra incendios forestales y las campañas de reforestación mediante el *Programa para el Desarrollo Forestal* y, el *Programa Nacional de Reforestación*, dos programas que son elaborados y financiados en su mayoría por el gobierno federal –CONAFOR- y que forman parte de la región “Península de Yucatán”. El ayuntamiento, mediante acuerdos de cooperación con la instancia federal cumple la función de promoverlos –imprimiendo y repartiendo folletos, carteles, etc., poniendo anuncios por medios de comunicación a la población y, organizar grupos de personas para actividades de reforestación- en sus jurisdicciones y servir de enlace entre los campesinos/productores y la CONAFOR.

Las dos comisiones, la de Asuntos Agropecuarios y la de Preservación Ecológica que forman parte del cabildo, relacionadas con el sector forestal, por su misma naturaleza, tienen por objeto; el estudio, dictamen y propuestas de solución a los asuntos del sector forestal, encargándose de vigilar, supervisar y evaluar las acciones realizadas por las instancias del ayuntamiento en el sector. Encontramos en la investigación que los regidores que las presiden carecen de información y formación para contribuir en una gestión forestal eficiente y efectiva. Los dos regidores que presiden cada una de las comisiones, llegaron al puesto por elección plurinominal –es decir, no existe una verdadera representación de los intereses forestales, tampoco conocen la realidad-, y además, la formación profesional de cada uno de ellos es ajena al tema forestal y agropecuario. Las decisiones y la información son del presidente municipal y sólo informa al cabildo las actividades que realizan o realizarán las direcciones correspondientes. Podríamos afirmar –como se menciona adelante- que existe una debilidad para articular propuestas o políticas hacia el sector forestal.<sup>10</sup>

La actividad forestal ha sido encaminada hacia la conservación más que hacia la explotación. En ese sentido, se privilegia la optimización de los recursos forestales que se obtienen de la selva y el desarrollo de proyectos ecoturísticos, cuyo atractivo principal son los senderos interpretativos, el conocimiento de especies maderables, medicinales y ornamentales.

Con la combinación de recursos en el año 2005 se invirtieron 16 millones 114 mil 521 pesos con una aportación federal –particularmente de la Comisión Nacional Forestal- de 11 millones 915 mil 507 pesos mediante los programas forestales federales, del gobierno municipal 80 mil pesos y de los productores 4 millones 119 mil 014 pesos en los programas mencionados con la utilización, conservación y mejoramiento del área forestal y los ecosistemas del municipio en:

- Elaboración y ejecución de proyectos productivos
- Reforestación, conservación y recuperación de suelos
- Capacitación
- Prevención y combate de incendios forestales
- Insumos para viveros y plantaciones forestales

El gobierno municipal incorpora el tema de la gestión forestal en la agenda municipal, pero sin demostrar un interés por el aprovechamiento sustentable del recurso, sino por el incentivo económico que representa para la actividad turística, visualizándolo como un potencial para dicha actividad. Es incorporado, pero como uno de los temas de menor prioridad que los otros incorporados en la agenda, esto también se debe porque, el

---

<sup>10</sup>Todo lo expuesto, forma parte de la información vertida en dos entrevistas con regidores que prefirieron el anonimato, y de la entrevista con el Ing. Diego Buenfil Magaña, director de desarrollo económico del ayuntamiento.

gobierno federal es quien ejerce la mayor de las facultades y recursos en el sector. Esta limitación del gobierno municipal lo hace inactivo en cuanto a la gestión forestal por lo que hoy en día no existen proyectos de cooperación internacional.

Othón P. Blanco aun no ha logrado aprovechar el potencial en el manejo de los bosques como una herramienta de desarrollo para las comunidades rurales, porque una de las principales fuentes de financiamiento de los municipios en la gestión forestal, es la asistencia técnica para el desarrollo de las actividades forestales mediante los proyectos de cooperación internacional.<sup>11</sup>

### **Propuesta para una gestión forestal descentralizada en Othón P. Blanco**

El haber identificado que el sector forestal en México se encuentra centralizado en las instituciones de gobierno federal, después de revisada y analizada la realidad que guarda el municipio de Othón P. Blanco, y conocido sus condiciones para una gestión forestal;<sup>12</sup> se destacó que no cuenta con una administración forestal estructurada, poca cooperación intergubernamental tanto en el diseño como en la ejecución de políticas públicas dirigidas al sector. Por lo que proponemos romper con la nula participación del municipio en el manejo de los bosques, siendo necesaria una gestión forestal descentralizada promoviendo una coordinación intergubernamental que podría contribuir en una mayor eficiencia para el aprovechamiento forestal y el desarrollo local.

Este proceso de descentralización del gobierno federal hacia el municipio debe fomentar la coordinación intergubernamental de manera corresponsable, involucrando simultáneamente a los tres órdenes de gobierno en una relación interdependiente, sustentada en una relación mutua y de cooperación, con el objetivo explícito de atender el sector forestal. Para lograr estas relaciones, será necesario aplicar el principio de subsidiariedad –lo que puede hacer mejor un orden de gobierno que otro, debe hacerse por el primero, es decir; no empalmar las funciones y reducir costos- entre municipios con estados y de éstos con la federación.<sup>13</sup>

Como primer punto de nuestra propuesta, planteamos que es importante reconfigurar las actuales relaciones intergubernamentales entre el gobierno del estado de Quintana Roo y el municipio, para que estas sustenten una verdadera gestión forestal municipal. Al estado le convendría tener una política forestal por cada municipio con sus realidades específicas, donde la integración de estas, de forma a una verdadera política forestal estatal para defenderla ante las instancias federales y no caer más en la generalización de los problemas, proyectos y programas forestales.

Al referirnos al municipio de Othón P. Blanco identificamos que necesita suficiente autonomía sobre decisiones importantes, capacidad y financiamiento para tomar e implementar sus decisiones en el sector forestal, por lo que una descentralización de las

---

<sup>11</sup>En los países centroamericanos, diversos municipios se ven favorecidos por constantes proyectos que engloban diversas actividades enfocadas al sector forestal. Las agencias de cooperación internacional de los países de Alemania, Canadá, España y Japón mediante asistencia técnica para el desarrollo –en proyectos específicos- apoyan a los municipios en la implementación de sistemas de aprovechamiento sostenible que han generado interesantes modelos de gestión, fomentando el desarrollo municipal mediante el aprovechamiento sostenible del sector forestal. Además, estos proyectos contribuyen a incrementar los ingresos de la población rural y el propio ayuntamiento (Vallejo, 2003, en Ferroukhi).

<sup>12</sup> Análisis realizado por Ríos Luviano Saúl Moisés, *Descentralización y coordinación intergubernamental: Una propuesta para la gestión forestal en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo* (tesis de maestría), Universidad de Quintana Roo, 2006.

<sup>13</sup>Esta distribución de competencias entre los tres ordenes de gobierno debe ser coherente con los ámbitos espaciales que pueda administrar cada uno de ellos, tomando en cuenta que se procurará fomentar una participación interdependiente y coordinada.

atribuciones, funciones, financiamiento y capacitación por parte de las instituciones federales (CONAFOR, SEMARNAT y PROFEPA) donde impulse una coordinación intergubernamental. Esta debe basarse en la demanda del gobierno municipal y así iniciar un proceso de transferencia gradual. Para lo anterior, el ayuntamiento debe iniciar una revisión exhaustiva de su situación y en su caso cumplir con los requisitos para asumir las competencias descentralizadas.

Si un gobierno local recibe poderes a través de acuerdos institucionales, sabe que éstos pueden ser retirados. Igualmente, la ciudadanía ve que la responsabilidad para las decisiones tomadas bajo esas circunstancias yace con alguna institución federal que concede el acuerdo. Por lo tanto, el gobierno local, en vez de rendir cuentas hacia la población, está más preocupado por su rendición de cuentas a la institución federal, entonces la población depende del gobierno central para que se vigile y exija buen cumplimiento. Sin embargo, en el corto plazo, los acuerdos institucionales pueden ser un paso intermedio importante para la entrega de poderes, la coordinación y la construcción del respeto mutuo entre el gobierno federal y municipal (Larson, 2001 y 2003).

Se necesita un programa municipal de descentralización donde se creen las condiciones necesarias, tanto para las instituciones federales como para el ayuntamiento, a fin que el municipio pueda ejercer, operar y ejecutar las facultades, atribuciones y recursos transferidos por la federación. Este marco para el proceso de descentralización de la gestión forestal en el municipio necesita establecer las bases y criterios que fundamenten y orienten la descentralización mediante objetivos, estrategias y metas que resalten la importancia del aprovechamiento, conservación y preservación del sector forestal, como acción ineludible que garantice el desarrollo sustentable.

De acuerdo a la revisión, descripción y análisis del marco legal e institucional forestal mexicano que se realizó en el capítulo tres se presenta la siguiente tabla donde exponemos mediante ocho áreas temáticas treinta y un propuestas que de acuerdo al marco jurídico forestal se encuentran delegadas formalmente a los municipios mexicanos, pero que en la práctica o realidad se encuentran monopolizadas por las instituciones del gobierno federal.

Las competencias que señalamos más adelante están enfocadas particularmente al municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, de acuerdo a sus características particulares, como, el contexto forestal dentro del espacio jurisdiccional, qué realmente hace el municipio o cuáles son sus funciones actuales, la estructura administrativa y la toma de decisiones del ayuntamiento, así como las relaciones intergubernamentales que guarda con los otros órdenes de gobierno.

La propuesta menciona los actos de autoridad y actividades que puede realizar el ayuntamiento en su jurisdicción territorial mediante una coordinación intergubernamental con los otros órdenes de gobierno en busca del aprovechamiento, conservación y preservación del sector forestal. Para presentar esta propuesta de gestión forestal municipal en Othón P. Blanco, nos estamos basando en el análisis de literatura sobre la temática, el análisis jurídico institucional, la información vertida de entrevistas con campesinos/forestales, así como de reuniones con ejidatarios en las Asambleas Generales; de entrevistas con titulares de instituciones del gobierno federal, estatal y municipal; de igual forma con regidores del municipio, con empresarios madereros y, con titulares de organizaciones forestales del municipio. Así como dos realizadas con especialistas en descentralización y gestión forestal municipal.

ÁREA TEMÁTICA	COMPETENCIAS
Aprovechamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalizar el uso y la explotación de los recursos en el espacio territorial municipal.</li> <li>• Emitir opinión con carácter de aval sobre los contratos para la explotación forestal, antes que sean aprobados por el gobierno federal.</li> </ul>
Áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coadministrar con otras instancias las áreas protegidas en su jurisdicción.</li> <li>• Crear áreas municipales sujetas a conservación.</li> <li>• Participar en el cuidado de las Áreas Forestales Permanentes Ejidales.</li> </ul>
Recursos Económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener recursos e invertirlos en la protección del sector forestal.</li> <li>• Cobrar impuestos por extracción o explotación forestal.</li> <li>• Vender servicios forestales.</li> <li>• Formular y gestionar proyectos forestales ante organismos nacionales, ONG y oficinas de cooperación internacional.</li> </ul>
Protección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger el ecosistema municipal y el medio ambiente.</li> <li>• Preservar los bosques y demás elementos que intervienen en el proceso hidrológico.</li> <li>• Manejar, proteger y conservar las cuencas, fuentes y depósitos de agua.</li> <li>• Participar en la prevención de incendios, plagas y enfermedades forestales.</li> </ul>
Administración y normatividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poner en marcha una Oficina Forestal Municipal dentro del organigrama del ayuntamiento.</li> <li>• Fomentar la política forestal federal.</li> <li>• Formular las políticas forestales municipales con la participación de líderes y representantes de los grupos de interés local.</li> <li>• Otorgar permisos para el establecimiento de empresas forestales.</li> <li>• Coadyuvar en la administración de las áreas protegidas de su jurisdicción.</li> <li>• Otorgar permisos o contratos coordinadamente con la autoridad forestal (federal o estatal), cuando concurren en la explotación del bosque.</li> </ul>

<p>Participación ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocar y organizar consultas participativas a través de talleres y cabildos abiertos, para la formulación de las políticas forestales municipales.</li> <li>• Promover la participación de los ejidos en la formulación, gestión, ejecución y seguimiento de los proyectos forestales e informar a la población sobre el manejo y la administración de los bosques.</li> <li>• Reconocer la labor de los ciudadanos que colaboren en la protección del sector forestal del municipio.</li> <li>• Promover la participación de instituciones presentes en el área (académicas, de investigación, ONG, etc.).</li> </ul>
<p>Reforestación y control de incendios y degradación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover proyectos de reforestación municipal.</li> <li>• Ejecutar trabajos de reforestación permanente en el territorio municipal.</li> <li>• Organizar a la sociedad civil para la prevención y el control de incendios.</li> <li>• Colaborar con otras dependencias en la reforestación, control de incendios y degradación.</li> </ul>
<p>Control y Vigilancia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisar el cumplimiento de las normas relacionadas con las empresas forestales y el tratamiento de sus desechos.</li> <li>• Vigilar las áreas protegidas y las fuentes de abastecimiento de agua.</li> <li>• Supervisar la tala legal e ilegal y los consumos familiares.</li> <li>• Fomentar la participación comunitaria en el control y vigilancia del sector forestal.</li> </ul>

Para desarrollar cada una de las competencias propuestas, el municipio de Othón P. Blanco necesitará la descentralización, capacitación y los recursos que actualmente ejercen instituciones federales, porque ejercerlas sin incrementar el presupuesto municipal sería inviable.<sup>14</sup> El primer paso a dar, es que el municipio se someta a un proceso de reingeniería institucional, creando una *oficina forestal municipal*, la cual sin ningún intermediario pueda interactuar con las instituciones del gobierno federal y del estado de Quintana Roo, manteniendo una coordinación intergubernamental, y que al mismo tiempo sea la única encargada de administrar y ejercer los recursos económicos, ejecutar los programas y proyectos dirigidos al sector forestal municipal.

<sup>14</sup>La descentralización no se trata que el gobierno central se desocupe por completo del sector, sino de trabajar conjuntamente (fomentar la coordinación intergubernamental) los órdenes de gobierno y las comunidades cumpliendo sus funciones respectivas. Teniendo una adecuada y eficiente participación de los diferentes actores llevaría a una mejor relación sociedad-recurso forestal. En palabras de especialistas, la descentralización de la gestión forestal no busca que todo el poder de decisión debe ser trasladado a los gobiernos locales (Ferroukhi, 2003). No se trata de dismantelar el poder central (Larson y Ribot, 2004), sino de encontrar un balance entre aquellos poderes que deberían quedar en manos del gobierno central, por su rol de garante del interés nacional, y aquellos poderes que pudieran ser utilizados más beneficiosamente a nivel regional o local.

## Oficina Forestal Municipal

La oficina forestal municipal de Othón P. Blanco será la que coordinará todas las actividades propuestas anteriormente. Para lo cual, proponemos las siguientes funciones que podría desempeñar, a las cuales pueden sumarse o restarse otras, todo dependiendo de un mejor estudio técnico y organizacional de la situación imperante en el ayuntamiento y la jurisdicción forestal.

### Cuadro de funciones de la Oficina Forestal Municipal

- Administrar y ejercer los recursos económicos.
- Ejecutar programas y proyectos dirigidos al sector forestal municipal.
- Elaborará los planes de manejo forestal y planes operativos.
- Preparará y ejecutará planes dirigidos a cada una de las áreas temáticas.
- Establecerá los viveros para reforestación
- Capacitará a los usuarios del bosque.
- Brindará asistencia técnica a las empresas ejidales.

Para ellos, es importante considerar la voluntad política por parte de los gobernantes locales, porque la oficina forestal debe estar dirigida por los ciudadano que se encienden estrechamente ligados a la actividad forestal, debe ser una persona que lleve la voz de todos los campesinos/ejidatarios a una instancia de gobierno, como lo es el municipal.<sup>15</sup> Asimismo esta oficina debe estar asesorada científica y técnicamente por especialistas de las instituciones estatales y federales, para tomar decisiones coordinadamente. En un acto político más, el ayuntamiento podría designarle un regidor – pudiera ser una persona que conozca la temática, un especialista o un mismo campesino- que trabaje conjuntamente, y al mismo tiempo sea quien vigile las actividades de la oficina forestal.

Sin que el gobierno central decida otorgarle formalmente alguna de las responsabilidades al gobierno municipal, es importante que empiece a cumplir por iniciativa propia o a instancias de un proyecto, algunas de las competencias que le otorga el marco jurídico, por ejemplo; diseñar, formular y aplicar, en concordancia con la política nacional y estatal, la **política forestal del municipio**. El cual como hemos señalado cuenta con la capacidad para ejercer una gestión forestal municipal y contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de 33 comunidades rurales y una población aproximada de 87, 348 personas, siendo estas las que se encuentran en el sector forestal del municipio.<sup>16</sup>

Una de las áreas importantes de la gestión forestal municipal, es la participación ciudadana, la cual garantizara una eficacia administrativa y gobernabilidad democrática,

<sup>15</sup>Aclaremos que no debe ser un puesto burocrático más para darle trabajo al hermano, cuñado, tío, sobrino, etc., del presidente municipal, sino que realmente se vean representados los intereses de los actores directamente involucrados en el sector forestal.

<sup>16</sup>Con o sin una ley que les dé competencias legales, los gobiernos y las comunidades locales pueden tomar muchas decisiones sobre los bosques; sin embargo, un marco legal favorable es necesario para crear seguridad sobre estas decisiones (Larson, 2003).

porque es el municipio donde mejor se representan los intereses de los ciudadanos que viven y dependen de las actividades forestales. Es por esto que la oficina forestal municipal debe convocar, promover y reconocer todas las actividades que involucren la participación de la ciudadanía, es decir dejar que sean ellos quienes guíen el sector, convirtiéndose el municipio en un interlocutor y representante de los intereses manifestados.

### Responsabilidad sin poder

A pesar de la división por áreas temáticas de las competencias forestales señaladas, existen serias limitaciones en lo que respecta al poder municipal para la toma de decisiones, e incluso para la participación. Esto se refleja cuando la coordinación intergubernamental es ignorada fácilmente cuando así le conviene a la autoridad central.<sup>17</sup> El problema es que nunca se consulta a los gobiernos municipales, su opinión nunca se toma en cuenta, es decir, se ignora constantemente, a pesar que el marco legal -como vimos en el capítulo dos- garantiza su participación. La poca influencia sobre algunas decisiones depende de las personas que encabezan tanto las instituciones federales como del presidente municipal en turno (quien tiene la última palabra), demostrando la capacidad organizativa o en su caso de la beligerancia de cuando se tenga una opinión discrepante. Las dependencias forestales federales manejan en “secreto” los casos sobre los que no se ha consultado adecuadamente al gobierno municipal, esto dificulta aún más cualquier participación como órgano de gobierno o en coordinación intergubernamental.<sup>18</sup>

Es preciso que el gobierno municipal de Othón P. Blanco ejerza actos de autoridad con responsabilidad y poder en el marco de sus competencias delegadas por la ley. Para lograrlo, se necesita cambiar su papel o rol actual y romper con la nula participación del ayuntamiento en el manejo de los bosques. Como orden de gobierno tiene la responsabilidad de proteger sus recursos y es necesario que tome la iniciativa con sus propios recursos económicos, técnicos y humanos sin esperar una descentralización formal e informal por parte del gobierno federal.

“Al realizar un análisis exhaustivo de la situación financiera enfocada al sector forestal del ayuntamiento de Othón P. Blanco, encontramos una dependencia hacia las políticas y programas del gobierno federal, por lo que es necesario poner énfasis en acciones relacionados con la gestión forestal municipal autónoma”.<sup>19</sup> Por ejemplo, encontrar maneras de generar un ingreso municipal a través de los permisos, los impuestos y las multas, especialmente ante la falta de una verdadera descentralización de la gestión forestal.

### Legitimidad y capacidad del gobierno municipal

Para que el gobierno municipal pueda realizar o no iniciativas específicas sobre el sector forestal, necesita un grado de legitimidad tanto del ayuntamiento, como del presidente municipal ante la población local. Esta legitimidad, combinada con la capacidad técnica y administrativa, es lo que permitirá que las iniciativas vayan más allá de lo escrito para convertirse en acciones reales, e idealmente, en la promoción de la participación local en

---

<sup>17</sup>Mario Vallejo Larios y Anne Larson tiene muy bien estudiado este fenómeno que se refleja en los países de Nicaragua y Honduras para la toma de decisiones por parte de los municipios para la gestión forestal.

<sup>18</sup>En la entrevista con el regidor 1 del período 2005-2008, este afirma que en diversas ocasiones, los empleados de instituciones federales reportan decisiones hacia el sector forestal ignorando las opiniones del ayuntamiento, argumentando que se invitó a los representantes municipales a las reuniones y que no pudieron asistir.

<sup>19</sup>Información referida en entrevista con regidor (Anónimo 2).

las decisiones relacionadas con el bosque. Esto no significa que será un gobierno eficaz el que conduzca a la acción, y sería mejor, que la población organizada obligue a actuar al gobierno (Larson, 2001, 27).

No obstante, la legitimidad, la transparencia y la capacidad son aspectos claves para el funcionamiento de la democracia, y con tales cualidades el ayuntamiento de Othón P. Blanco tendrá mayor probabilidad de atraer el tipo de asistencia que a menudo se requiere para desarrollar iniciativas eficaces relacionadas con el bosque.

#### *Una gestión forestal municipal efectiva*

Como hemos visto a lo largo de los tres capítulos anteriores, los gobiernos municipales conocen mejor que los gobiernos centrales, cuáles son las necesidades y los deseos de la ciudadanía y, al mismo tiempo, resulta más fácil para la población exigir la transparencia y rendición de cuentas a las autoridades locales que la representan. La descentralización también ayuda a promover la democracia, porque lleva al Estado más cerca de la población. También, cuando la toma de decisiones se hace en un lugar más cercano a las poblaciones locales y cuando hay mayor apertura a su participación, la eficiencia y la equidad pueden mejorar. De esta forma se incorpora el conocimiento local al proceso de toma de decisiones, que debería conducir a políticas más orientadas hacia las necesidades locales y a costos de información más bajos. Es probable que cuando la población sienta que las decisiones son “suyas” cuando se toman con su participación se involucren en la implementación, vigilancia y cumplimiento de estas reglas. Al estar más abiertas la toma de decisiones, la descentralización aumentaría a una mayor equidad. (Larson, 2003, 5).

El gobierno municipal de Othón P. Blanco puede acceder a una gestión forestal efectiva, la ley otorga muchas responsabilidades al municipio y cierto poder de decisión (limitado). Además, con una mayor capacitación, presión por parte de la sociedad civil y una institucionalidad local, el gobierno municipal tomará cada vez, más responsabilidades, con una mayor comprensión y capacidad, y los resultados pueden mejorar la gestión forestal.

Para iniciar esta gestión forestal, el gobierno municipal debe iniciar sus decisiones en un contexto legal (el atribuido por el marco legal), poniendo énfasis en los controles y excesiva burocracia, buscar una verdadera coordinación de los pequeños y medianos productores; debido a que en el actual Plan de Desarrollo Municipal (2005-2008), el sector forestal se concibe como elemento clave del desarrollo a largo plazo. Estas decisiones pudieran iniciarse con los permisos, las multas -pueden ser formas fáciles de aumentar los paupérrimos presupuestos municipales hacia el sector forestal-, y planes de manejo forestal, dejando de ser simplemente trámites burocráticos.

También se tiene que considerar que excesivos obstáculos llevan a los usuarios locales de los recursos a abandonar las empresas forestales y convertir sus bosques en tierras agrícolas y ganaderas, conducidos por el resentimiento y la rebelión, es decir, a una mayor ilegalidad, cuyo resultado final, es una gran destrucción forestal. Es por esto que, Othón P. Blanco, dejará de ser un gobierno municipal que este paralizado debido a la falta de competencias y recursos para convertirse en un municipio que demuestre una clara preocupación por la gestión forestal, sabiendo que tendrá que librar importantes obstáculos.

### **Conclusiones**

En todo la investigación (tesis) se revisaron algunas definiciones y conceptos en la investigación, podemos afirmar que aun no se ha terminado la búsqueda y conformación del marco teórico exacto para el análisis del federalismo y la descentralización hacia los

gobiernos locales –refiriéndonos a los gobiernos municipales-, a pesar de la existencia de una gran variedad de producción teórica. Es necesario hacer uso de esos elementos teóricos existentes para ver hasta qué punto nos ayudan o no a explicar una realidad específica; porque no se trata de *amontonar* conceptos, definiciones, categorías de análisis y modelos, sin ponerlos en práctica. Necesitamos avanzar en la comprensión de los problemas que aquejan a la sociedad, pero también en proponer soluciones.

Por otra parte, el fortalecimiento del federalismo es una política prioritaria que tiene entre sus objetivos el desarrollo regional, mejorar los servicios públicos, abatir los costos administrativos y acercar las decisiones a los lugares donde éstas se requieren, para redistribuir la autoridad, las responsabilidades y los recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal. El federalismo conlleva la necesidad de incrementar el poder administrativo y político del gobierno municipal, y de fortalecer sus capacidades de gestión con el objetivo de lograr una verdadera autonomía en la toma de decisiones, a través de la administración de recursos propios, y la aplicación eficaz de las medidas necesarias para afrontar las demandas de la población.

Igualmente, la descentralización es vista como una herramienta para promover el desarrollo que, en teoría, puede ofrecer mejores perspectivas en términos de eficiencia, equidad y democracia. Particularmente, la descentralización del sector forestal hacia los gobiernos municipales debe contemplar el incremento de las capacidades de los municipios y el aumento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el sector. No se trata de una descentralización donde el gobierno federal quede desmantelado, sino de trabajar conjuntamente los tres órdenes de gobierno, lo mismo que las comunidades cumpliendo sus funciones respectivas, es decir; encontrar un balance entre aquellos poderes que deben quedar en manos del gobierno federal y aquellos poderes que pudieran ser utilizados más beneficiosamente en el municipio. De manera general, México necesita una descentralización que promueva una coordinación intergubernamental.

El sector forestal constituye un sector clave para el desarrollo del país, y es preocupante que se pierdan 314 mil hectáreas anuales por diversas razones, entre esas, la actual gestión forestal centralizada. Por lo tanto, son precisos compromisos concretos que permitan el desarrollo del sector forestal, entre esos, el de impulsar el federalismo forestal, la descentralización de funciones, obligaciones y recursos hacia municipios promoviendo una coordinación intergubernamental para lograr un uso ordenado de los bosques en todo el territorio nacional.

Particularmente, el municipio de Othón P. Blanco al romper con la nula participación del ayuntamiento, podrá desempeñar un papel importante en la gestión forestal y participar en el diseño de políticas públicas dirigidas hacia el sector, donde estas llevarán a una participación activa en la preservación y el aprovechamiento racional. El marco jurídico le delega competencias por ser el gobierno más cercano al ciudadano y tener dentro de su espacio territorial un recurso natural de esa importancia.

Nuestra propuesta basada en la revisión, descripción y análisis del marco legal e institucional forestal mexicano compuesta de ocho áreas temáticas con treinta y un competencias para la gestión forestal del ayuntamiento –que en la práctica actual se encuentran monopolizadas por las instituciones del gobierno federal-, es un impulso para que el gobierno municipal ejerza actos de autoridad y actividades dentro de su jurisdicción territorial mediante una coordinación intergubernamental con los otros órdenes de gobierno.

Aclaramos que la propuesta no es una receta a seguir, para ponerla en práctica y obtener resultados precisos, es necesario realizar un análisis más particular y profundo de

la realidad del municipio. Es por eso, que alentamos al ayuntamiento a que empiece a cumplir por iniciativa propia alguna de las competencias que le otorga el marco jurídico, sin esperar a que sea el gobierno federal quien decida otorgarle alguna responsabilidad. De esta forma, el municipio de Othón P. Blanco presionará al gobierno federal demostrando que tiene la capacidad –de acuerdo a su propio presupuesto- para impulsar un mejor aprovechamiento forestal y contribuir al desarrollo local.

Finalizamos diciendo que, el reto a futuro es lograr procesos de descentralización que promuevan gobiernos municipales con poder real, y que asuman ese poder con capacidad y responsabilidad. Como coordinadores y líderes locales de la gestión de los recursos naturales, dichos gobiernos deberán convertirse en los catalizadores de las políticas e intereses del desarrollo local sostenible frente a las políticas e intereses definidos desde el orden federal. Por ello, resulta imprescindible la creación de mecanismos que permitan un balance entre las necesidades e intereses nacionales de desarrollo y las necesidades e intereses locales, de manera que se favorezca la sostenibilidad y la equidad en el acceso a los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales del municipio. ¿Cómo lograr este balance? Es uno de los mayores retos en el diseño de los procesos de descentralización de la gestión forestal en México.

### **Fuentes de Consulta**

Armijo, Natalia y Carlos Llorens.

2004 *Uso, conservación y cambio en los bosques de Quintana Roo*, Universidad de Quintana Roo, CONACYT.

Bazdresch Parada, Miguel.

2000 *Naturaleza del municipio y la agenda para renovarlo*. México Centro de Investigación y Formación Social, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Boege, Eckart.

1999 *La forestaría social y el manejo de los comunes en Quintana Roo y Campeche*, México, Ponencia presentada en el taller sobre recursos forestales, México.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 5 de febrero de 1917.*

2004 México, Anaya Editores, 2004.

*Constitución Política del Estado libre y soberano de Quintana Roo, México, Anaya*

2004 Editores, 2004.

Del Carmen Prado María.

1995 “La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?” Merino Mauricio (coord.) 1995, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.

FAO

2003 Situación de los bosques en el mundo.

Ferroukhi, Lyés (Editor)

2003 *La gestión forestal municipal en América Latina*, Center for International Forestry Research, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

- Galletti, Hugo Alfredo.  
1994 *Estatidad, desarrollo de la sociedad civil y conservación ecológica. El papel del Plan Piloto Forestal de Quintana Roo*, Primer lugar en el Concurso Nacional de Ensayo "Quintana Roo: Veinte Años", México.
- García Del Castillo, Rodolfo.  
1999 *Los municipios en México: los retos ante el futuro*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Guevara, Alejandro Sanginés.  
2003 "La descentralización de la gestión ambiental: fundamentos estrategias y practicas en México", En: Rodríguez Solórzano Claudia (compiladora), *La descentralización en México. Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología SEMARNAT, México.
- INEGI  
2002 *Cuaderno estadístico municipal Othón P. Blanco, Quintana Roo, México.*
- INEGI  
2003 *Cuaderno estadístico municipal Othón P. Blanco, Quintana Roo, México*
- Kaimowitz *et al.*  
2000 "Descentralización y gestión de los recursos forestales: gobiernos municipales y manejo del bosque en Bolivia y Nicaragua". *Bosques y Desarrollo* no. 22.
- Kaimowitz, David, Pablo Pacheco (Editores).  
1998 *Los gobiernos municipales y los bosques en las tierras bajas de Bolivia*, Red Forestal para el Desarrollo Rural, ODI, Documento RDFN número 24b - invierno 1998/99, ISSN 0968-2627
- Larson, Anne M.  
2003 *Mejores practicas para la gestión descentralizada de los recursos forestales en Centroamérica* (Documento borrador, próximo a publicarse).
- Larson, Anne M.  
2001 *Recursos forestales y gobiernos municipales en Nicaragua: Hacia una gestión efectiva*, Managua, Nicaragua, Imprimatur Artes Gráficas, Nitlapan-UCA, CIFOR.
- López Chan Oscar Alfredo.  
2001 *El Ayuntamiento como agente del desarrollo local en un municipio semiurbano. El caso de Escárcega Campeche 1995-2000*, Colegio Nacional de Licenciados en Administración.
- Merino Huerta Mauricio  
s/f *Gobiernos locales, descentralización y medio ambiente*, Instituto, Nacional de Ecología, México. G
- Misión Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas.  
2005 *Informe Nacional Voluntario para la Quinta Sesión del Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques*, México, marzo.
- Ochoa Campos Moisés.  
1968 *La reforma municipal*, México, Porrúa, segunda edición.

- Pacheco, Pablo.  
2002 *¿Contribuye la descentralización a mejorar la gestión forestal? Las lecciones aprendidas del caso boliviano*, Bolivia, Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), BOLFOR, Junio.
- Pacheco, Pablo.  
2002<sup>a</sup> *Avances y desafíos en la descentralización de la gestión de los recursos forestales en Bolivia*, Bolivia, Centro para la Investigación Forestal Internacional, BOLFOR, Junio.
- Premio Gobierno y Gestión Local.  
2004 *Prácticas Municipales Exitosas*
- Ribot, Jesse C.  
2004 *La descentralización democrática de los recursos naturales: La institucionalización de la participación popular*, World Resources Institute.
- Rodríguez Victoria E.  
1999 *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rodríguez Solórzano Claudia (compiladora).  
2003 *La descentralización en México. Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología SEMARNAT, México.
- Rowland M., Allison.  
1999 *Los municipios y la coordinación intergubernamental*, México, División de Administración Pública (CIDE), (Borrador: 5 de noviembre).
- SEMARNAT  
2003 *Agenda municipal para la gestión ambiental*.
- Vallejo Larios, Mario y Lyes Ferroukhi.  
2005 *Bosques y municipios: alternativa para el desarrollo*, Honduras, Ediciones del SEDAL.
- Vallejo Larios, Mario y Lyes Ferroukhi.  
2004 *Honduras municipios y bosques: paradigma para el desarrollo sostenible*.
- Ziccardi, Alicia (coordinadora).  
*Cuaderno de la agenda de la reforma municipal. Municipio y región*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Ziccardi, Alicia.  
2003 *El federalismo y las regiones: Una perspectiva municipal*”, México, II semestre, vol. 12, núm.2, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), En: <http://www.redalyc.uaemex.mx>, ISSN: 1405-1079.

### **Leyes y documentos oficiales**

Diario Oficial de la Federación.

*Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, reformada 23 de febrero de 2005.

*Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, 25 de febrero 2003.

*Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal*, 11 julio, 2001.

Diario Oficial del Estado de Quintana Roo

*Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo*, 29 de junio 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

Poder Ejecutivo Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Plan Nacional Forestal 2001-2006.

Programa Estratégico Forestal para México 2025.

Acuerdo Nacional por los Recursos Forestales de México Desarrollo Estratégico Forestal para México 2025.

Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.

Ayuntamiento del municipio de Othón P. Blanco.

Plan Municipal de Desarrollo 2005-2008.

Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo S. C.

Ficha Técnica Forestal.

Acta constitutiva.

### **Paginas oficiales de Internet**

Comisión Nacional Forestal [www.conafor.gob.mx](http://www.conafor.gob.mx)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente [www.profepa.gob.mx](http://www.profepa.gob.mx)

Secretaría de Comunicaciones y Transporte [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx)

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)