



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Descentralización en la gestión forestal del municipio
Othón P. Blanco y sus efectos en la comunidad de
Caobas, administración 2005-2008**

TESIS
Para obtener el grado de
**MAESTRA EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A
ESTUDIOS REGIONALES**

Presenta
Elvira Esmeralda Rincón Gabourel

Director de Tesis
Dr. Carlos Barrachina Lisón



Chetumal, Quintana Roo, México, octubre de 2010.

Ø59915



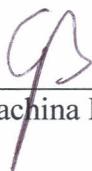
UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Maestría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

MAESTRA EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A ESTUDIOS REGIONALES

COMITÉ DE TESIS

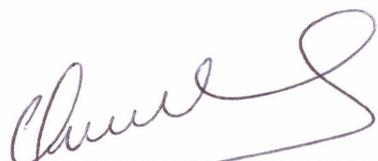
Director: _____


Dr. Carlos Barrachina Lisón

Asesor: _____


Dra. María Magdalena Vázquez

Asesor: _____


Dr. Onésimo Julián Moreira Seijos



Chetumal, Quintana Roo, México, octubre de 2010

Índice

I.- Introducción

I.1.- Antecedentes	1
I.2.- Marco teórico y conceptual	4
I.3.- Planteamiento del problema	11
I.4.- Preguntas de investigación	12
I.5.- Hipótesis	13
I.6.- Objetivo general	13
I.7.- Justificación	13
I.8.- Metodología	15
I.9.- Descripción del contenido	16

II.- Capítulo 1:

Marco referencial del problema: Panorama general del desarrollo político y socioeconómico del Estado de Quintana Roo, la gestión municipal de Othón P. Blanco y el manejo forestal en la comunidad de Caobas.

II.1.- Introducción	18
II.2.- Quintana Roo: economía, sociedad y política	20
II.3.- La capacidad de gestión municipal de Othón P. Blanco	34
II.4.- La relevancia de la gestión municipal en el desarrollo forestal: el caso de la comunidad de Caobas en el municipio de Othón P. Blanco	54
II.5.- Conclusión	81

III.- Capítulo 2:

El Estado: del Centralismo a la Descentralización.

III.1.- Introducción	82
III.2.- La transición del Estado liberal al benefactor	83
III.3.- El papel del gobierno local en el proceso descentralizador	97
III.4.- La descentralización de los municipios en México	113
III.5.- Conclusión	146

IV.- Capítulo 3:

La capacidad de gestión forestal municipal de Othón P. Blanco en el contexto descentralizador, y sus efectos en el manejo y aprovechamiento forestal sustentable del ejido Caobas.

IV. 1.- Introducción	147
IV.2.- Evaluación de la capacidad de gestión del municipio de Othón P. Blanco, administración 2005-2008	148
IV.3.- Los principales aspectos que afectan la reducción del manejo y aprovechamiento forestal sustentable en Caobas	165
IV.4.- Recomendaciones en gestión forestal municipal	183
IV.- Conclusión	198

V.- Conclusiones finales

V.1.- Conclusiones capítulo 1.- Marco referencial del problema: Panorama general del desarrollo político y socioeconómico del Estado de Quintana Roo, la gestión municipal de Othón P. Blanco y el manejo forestal en la comunidad de Caobas	199
V.2.- Conclusiones capítulo 2.- El Estado: Del Centralismo a la descentralización	202
V.3.- Conclusiones capítulo 3.- La capacidad de gestión forestal municipal de Othón P. Blanco en el contexto descentralizador, y sus efectos en el manejo y aprovechamiento forestal sustentable del ejido Caobas	205

VI.- Anexos

	213
--	-----

VII.- Bibliografía

	220
--	-----

Universidad de Quintana Roo

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

**DESCENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN FORESTAL
DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO
Y SUS EFECTOS EN LA COMUNIDAD DE CAOBAS,
ADMINISTRACIÓN 2005-2008.**

TESIS

**Para obtener el grado de
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A LOS ESTUDIOS
REGIONALES**

Presenta

ELVIRA ESMERALDA RINCÓN GABOUREL

Director de Tesis

DR. CARLOS BARRACHINA LISÓN

Chetumal, Quintana Roo, México

I.- Introducción

I.1.- Antecedentes

A inicios del siglo XX, la economía mundial era regida bajo principios del liberalismo. El Estado liberal era garante de la seguridad y de los derechos de propiedad de los individuos, facilitó el desarrollo del comercio y la industria, siendo la libertad económica una de sus principales políticas para avanzar en las actividades vinculadas al interés público. Sin embargo, la sobreproducción industrial no estaba equilibrada a la capacidad de absorción de los mercados lo cual generó el estallido de la crisis económica en 1929¹. Aunque el liberalismo mostró su decadencia a partir de la primera guerra mundial (1914-1918), colapsó como efecto de la crisis. La salida a la crisis de los años treinta se produjo con el incremento de las inversiones y gasto público, esto contribuyó a la visión positiva acerca de los beneficios que el Estado podía proporcionar a la sociedad, se le reconoció que podía favorecer el desarrollo de las industrias y mercados al mismo tiempo que mejorar el empleo y las condiciones de vida de la población, además de ampliar las opciones de participación democrática (Huerta Moreno, 2005: 123-125). Es así como inicia la aparición del Estado benefactor², sus preceptos se lograron con la existencia de un gobierno central que brindó la mayoría de los servicios a la sociedad, y que intervino en la economía.

El Estado benefactor contribuyó a la aparición de nuevos roles de los gobiernos municipales que se concentraron en dos modelos: Administración municipal de bienestar, donde los gobiernos locales tienen alta capacidad de gestión social. Los poderes locales son concebidos como agencias territoriales del Estado que actúan bajo ciertas competencias específicas autorizadas por el gobierno central, los municipios son los brazos ejecutores de los servicios públicos. Por otro lado, el modelo de gobierno local residual, en el cual las instituciones locales diseñan programas de desarrollo comunitario y redes de asistencia social, pero que no son considerados los servicios universales que brinda el gobierno central. En este modelo el gobierno local tiene baja

¹ Las inversiones de capital sufrieron una drástica contracción, se implementaron políticas proteccionistas y barreras arancelarias para obstaculizar la competencia extranjera, las exportaciones de productos primarios se debilitaron, lo que tuvo como efecto la reducción del empleo y los ingresos públicos en naciones monoproductoras (Banko, 2003: 5).

² El gobierno cubría las necesidades básicas de los ciudadanos (salud y educación), contó con sistemas de protección contra los riesgos sociales más comunes (desempleo y vejez) (Boeninger, 1999: 24-26).

capacidad de gestión social, y los municipios son espacios de autoorganización comunitaria, donde los problemas de la comunidad manifiestan y encuentran soluciones (Brugué y Gomá, 1998: 55).

A finales de la década de los setenta, como efecto de la crisis de productividad en las economías occidentales y el funcionamiento deficiente de la sustitución de importaciones³ en los países subdesarrollados (que se manifestó en un momento en que la liberalización de los movimientos de capitales), empezó a crecer en forma desproporcionada, en parte por la expansión de las operaciones de los mercados europeos y los desequilibrios de las finanzas públicas. La situación generó la crisis económica que derivó en el problema de la deuda externa de la década de los ochenta, y que tuvo sus mayores repercusiones en América Latina (Huerta Moreno, 2005: 129-133). Se cuestionó la sustentabilidad del Estado de bienestar, y se propuso como solución a la crisis económica, los preceptos del modelo neoliberal, que tuvo como antecedente doctrinario al liberalismo de inicios del siglo XX. Se criticaron las fallas del Estado⁴. El neoliberalismo no sólo expuso el papel de la iniciativa y capitales privados para reactivar la economía, sino que evidenció el progresivo deterioro de la relación entre Estado y sociedad.

En la década de los ochenta, hubo una tendencia mundial a la transferencia de responsabilidades hacia gobiernos locales, a fin de atender las necesidades básicas, incluso en zonas rurales. En el caso de América Latina la tendencia se refuerza debido al problema de la deuda externa. El Fondo Monetario Internacional condicionó los préstamos crediticios por medio de la implementación de políticas de ajuste estructural⁵ en la región. Se promovieron formas de privatización, desconcentración y

³ En América Latina se ampliaron plantas fabriles y se crearon empresas con el fin de sustituir los productos de importación que debido a la crisis económica agravada debido a la segunda guerra mundial estaban sufriendo restricciones. La industrialización en América Latina se vio obstaculizada por el incremento de la oferta de productos manufacturados en el mercado mundial, la falta de modernización industrial (debido a la dependencia de la región a la exportación de productos primarios, escasez de inversión en la agricultura y predominio del sistema latifundista), y falta de competencia en el mercado internacional ya que prácticamente la producción se dirigió al mercado interno (Banko, 2003: 14-15).

⁴ Procedimientos rígidos y lentos en trámites burocráticos, debilidad en la evaluación de resultados y desempeño institucional e individual, poca capacidad de reforma adaptativa en el aprendizaje por la experiencia. En el caso de América Latina, se añade la falta de recursos públicos (Boeninger, 1999: 36-42).

⁵ Restricción del gasto público, reducción de la intervención económica del Estado, apertura comercial externa y liberalización del mercado financiero (Banko, 2003: 15-20).

descentralización⁶. Se visualizó a la descentralización como la forma en que el Estado contribuiría a las políticas de austeridad, a la vez que reduciría los conflictos de distribución que aumentaron por la crisis evitando su canalización hacia el gobierno central. Se consideró que la centralización favoreció monopolios, aumentó la pobreza, crisis económica, paternalismo y clientelismo. Otro elemento por lo cual se debilitó el centralismo, era la crisis de legitimidad política, en la región, ya que prevalecían gobiernos dictatoriales y gobiernos democráticos desacreditados (Assies, 2003: 16-17).

En las últimas décadas el contexto internacional de crisis ha reforzado la discusión del rol del Estado como proveedor del bienestar social. La importancia de los gobiernos locales en la contribución de dicho fin, se ha incrementado en parte a los siguientes aspectos: a) Se han dado procesos de fragmentación social lo que ha conducido a la integración a nivel local, b) La identidad deja de ser únicamente el legado cultural, para agregarse la experiencia comunitaria, ya no sólo el gobierno estatal contribuye a garantizar los derechos de la población, también se logra por medio de las relaciones sociales participativas e integradoras a nivel local, c) los gobiernos locales se vuelven ventajosos en el diagnóstico y recepción de demandas sociales y en la oferta de servicios (Brugué y Gomá, 1998: 55). Uno de los factores más relevantes por las que se reconsideró la viabilidad de la centralización fueron los efectos del crecimiento demográfico sobre la economía. El crecimiento de las ciudades más grandes no sólo produjo dificultades administrativas, sino problemas urbanos (disminuyó la calidad de vida, mayor desempleo, vivienda insuficiente, servicios públicos inadecuados, etc.) (Rodríguez, Victoria, 1999: 31).

⁶ **Desconcentración:** Se transfiere poder de decisión y administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital. **Delegación:** Se transfiere poder de decisión y administración sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, son semiautónomas porque no están totalmente controladas por el gobierno central pero al final rinden cuentas a éste. **Devolución:** Es una transferencia de poder dirigida hacia municipios, eligen sus propios representantes, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. **Privatización:** Es cuando se permite que los servicios sean brindados por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones privadas, y otras organizaciones no gubernamentales (Finot, 2001: 34; Rodríguez, Victoria, 1999: 42-44).

I.2.- Marco teórico y conceptual

Burchardt y Dilla (2001: 51) se acercan a lo que en este trabajo de investigación se considera descentralización que es el “traslado de funciones, competencias y recursos del Estado nacional a entidades territoriales subnacionales, con el propósito de incrementar su responsabilidad política y de gestión en la oferta de bienes y servicios públicos, en correspondencia con las demandas y necesidades ciudadanas”.

La importancia del gobierno local en la descentralización se puede analizar desde dos enfoques: Político y Económico. Desde un enfoque económico, el gobierno local se ha visto como administrador de servicios públicos y no como gestor de las demandas de la sociedad. La teoría de la *local fiscal Choice* sustentada con las obras de Paul Samuelson (1954) explica que en la provisión de servicios públicos, en cuanto a bienes privados el mercado permite responder con precisión a las preferencias de cada individuo, en los bienes públicos no, hay por esa razón, una inclinación a evadir impuestos. Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961) complementan tal percepción al considerar que la provisión de servicios públicos sería más eficiente si fuera descentralizada, y que los usuarios de cada distrito se distribuyeran los costos entre sí, de esta forma habría una mejor correspondencia a las preferencias de cada individuo. Lo ideal es que cada jurisdicción tenga la capacidad de proveer de servicios públicos a los ciudadanos que integran determinada jurisdicción y que ellos paguen de acuerdo al beneficio recibido (Finot, 2001: 28-29).

De acuerdo a la *local fiscal choice*, se entiende que el gobierno central transfiere recursos humanos, financieros y otra clase de activos relacionados a servicios públicos al gobierno local con el objetivo de reducir la espera burocrática e incrementar la capacidad de respuesta del gobierno a la sociedad (Finot, 2001: 28-29). Los ciudadanos deciden sobre los bienes públicos locales de que se proveerán, conociendo previamente sus costos. La cercanía disminuye la corrupción de los administradores y aumenta la presión sobre ellos para administrar en forma eficiente y la presión sobre los ciudadanos para pagar los servicios públicos.

Para este trabajo de investigación, el enfoque político toma mayor relevancia que el económico, ya que aquél conlleva la importancia que el gobierno central le da al local, y de éste emana el grado de transferencia de poder, incluyendo el poder económico. Desde el enfoque político, la importancia del gobierno local gira en torno a tres valores: libertad-autonomía, democracia-participación y eficiencia. El primer valor sugiere que en el centralismo la libertad era nula, por la intervención total de los gobiernos centrales en asuntos locales y por la débil participación de éstos en la toma de decisiones. A partir de la década de los ochenta se considera que la libertad surge referente a la importancia que toman las demandas de los ciudadanos. El segundo valor se relaciona con la democracia, ya que la participación se visualiza como el medio y al mismo tiempo la meta para fortalecer la democracia. El tercer valor, se considera el principio legitimador del gobierno local, se trata de la capacidad de los gobiernos locales para transformar las necesidades de sus ciudadanos en acciones políticas (Alba y Vanaclocha, 1997: 17-19).

Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (1997: 143), citando a B.C. Smith (1985) exponen algunas de las principales razones por las que se da la descentralización: Primero, como respuesta a demandas políticas locales para disponer de mayor autonomía, segundo, para conseguir mayor eficacia en la planificación y administración, tercero, para fortalecer la responsabilidad política, cuarto, para proporcionar terrenos de formación democrática. De acuerdo a estos valores, se entiende la descentralización considerada en términos sencillos como una transferencia de poder, en este caso hacia los gobiernos locales. Ésta surge por la necesidad de una relación entre Estado y sociedad en los cuales se obtenga mejores resultados o disminuya las desventajas de los que se obtuvieron de la centralización.

Para Ballart y Ramió (2000) el gobierno local es la administración pública a nivel subnacional, garante del desarrollo económico local, y es el municipio la entidad local básica de la organización territorial del estado. Para Riviera Araya (1998) la descentralización estatal y la restitución del poder político a los municipios constituyen los factores elementales para profundizar la democracia, pero esta restitución supone la proporción a los municipios de poder para diseñar y ejecutar sus propias políticas de desarrollo económico y de ordenamiento sociocultural, de acuerdo a las demandas

sociales. Para este autor el municipio⁷ es la forma histórica en que se ha institucionalizado la democracia a escala local.

En el plano asistencial el municipio mantiene ciertas ventajas en su relación con la sociedad, tales como:

- Eficiencia de localización, al conocer de cerca los problemas puede tener mayor capacidad de respuesta
- Rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos, al estar cerca la sociedad tiene acceso a la información, y reduce las oportunidades de corrupción en el gobierno local
- Facilidad de la recuperación de costos, la cercanía permite mejor disposición de los ciudadanos para pagar por servicios recibidos (Larson, 2003: 22-23; Rodríguez Solórzano, 2003: 130-131; INAFED, 2006: 20).

La descentralización puede ampliar el campo de los derechos y libertades, incorporar sectores excluidos a instituciones representativas e incrementar la participación social en el quehacer de la administración pública. El enfoque político considera más la importancia del individuo que del mercado. La importancia del gobierno local no radica en fortalecer el mercado y el sector privado, sino empoderar a las organizaciones de base mediante la creación de estructuras políticas descentralizadas en el ámbito municipal (Burchardt y Dilla, 2001: 121).

Pero ¿qué pasa cuando surgen élites de poder que deslegitiman el gobierno o que rigen la política local de acuerdo a intereses de ciertos sectores de la población? En los municipios hay ciertas debilidades inherentes a su estructura y formación tradicional que necesitan fortalecer para incrementar su capacidad de gestión: carencia económica, incapacidad en la administración de servicios públicos, desequilibrio en estructura de

⁷ En México, el municipio es un ente autónomo que cuenta con características de personalidad jurídica propia, patrimonio propio, sin subordinación jerárquica con el gobierno del estado, administración libre de su hacienda, con facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales, y con un gobierno electo popularmente. Se expresa un autogobierno bajo la instancia denominada Ayuntamiento, bajo este gobierno colegiado el gobierno municipal toma sus propias decisiones, por deliberación y mayoría de votos, en el cabildo, principal órgano de deliberación y toma de decisiones del municipio, donde se aprueban proyectos, programas, presupuestos e incluso la forma en que se conducirán las políticas locales frente al ejecutivo (Ríos Luviano, 2006: 13).

gastos, incapacidad para obtener ingresos externos y autonomía limitada (Pineda Pablos, 1996). Por dichas debilidades es que los gobiernos estatales han limitado la transferencia de poder hacia los gobiernos municipales. Es por eso que las capacidades para captar recursos del sector público y el grado de dependencia que tienen los gobiernos locales con el gobierno central, son dos elementos indispensables que se sugieren tomar en cuenta antes de descentralizar (Alba y Vanaclocha; 1997: 17-19).

Los elementos antes mencionados se relacionan con la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. La gestión municipal es la concretización de las políticas públicas locales. Dicha gestión se relaciona con dos aspectos: normativo-programáticos, relacionados con los ordenamientos legales que justifican la autonomía municipal y que al mismo tiempo los limita en sus funciones; la gestión municipal no puede ir más allá de lo que está permitido. Otro aspecto, es el político-coyuntural, relacionado con las acciones emergentes que resultan de la gestión municipal. Resulta difícil que el municipio pueda realizar sus planes, si los logra normalmente es por darle solución a problemas imprevistos los cuales necesitan respuesta inmediata. Y es ahí, cuando las opiniones del gobierno local prevalecen (Ríos Luviano, 2006: 14-15). La gestión es un proceso mediante el cual los gestores dirigen sus acciones hacia objetivos concretos, enfocados hacia la solución de problemas.

Para Bañón y Carrillo (1997: 145) Gestión Intergubernamental (GIG) son las “transacciones diarias o relaciones informales entre los actores intergubernamentales componentes de un sistema político-administrativo”. Es decir, cuando se habla de gestión municipal se refiere a la capacidad que tienen los gobiernos municipales para establecer iniciativas locales acordes a las necesidades (económicas, sociales, culturales y ambientales) de la población local. Es por eso que la capacidad de los gobiernos municipales para gestionar sus propias iniciativas provenientes de las demandas sociales se relacionan con la capacidad que tengan de interactuar y de desarrollar un papel fundamental en las tomas de decisiones frente a los gobiernos de mayor jerarquía (en México, sería el estatal y federal).

Existen trabajos muy sobresalientes sobre descentralización y gobierno local, como el de Quim Brugué y Ricard Gomá (1998) que esboza un marco teórico muy completo sobre gobierno local teniendo como espacio geográfico a los países europeos. También

sobresale el trabajo de Williem Assies (2003) que recopila trabajos sobre las causas y efectos de la descentralización en América Latina. Los autores Burin y Heras (2001) desarrollan un marco conceptual muy interesante sobre dicho tema, destacando el caso de Argentina. Por su parte, Rivera Araya (1998) hace lo mismo en el caso de Costa Rica. En el caso particular de México, la lectura sobre descentralización es muy generalizada. Rodríguez, Victoria (1999) hace un recuento sobre la descentralización en México desde sus antecedentes con la reforma al artículo 115 constitucional y sus primeras prácticas en los municipios del norte (Ciudad Juárez, Chihuahua, León, Monterrey) y en el centro (Aguascalientes y Naucalpan). Rodríguez Solórzano (2003) hace un esbozo muy amplio sobre el marco teórico de la descentralización y en el caso mexicano se enfoca en materia ambiental, sin aterrizar en un aspecto concreto sobre el ámbito ambiental o alguna región. El INAFED (2006) ha realizado trabajos sobre reformas municipales y principales instrumentos jurídicos que la conforman (La constitución mexicana, ramos presupuestales, acuerdos en educación y salud, entre otros). El acervo literario permite tener un panorama detallado de los antecedentes del proceso descentralizador en México⁸.

En materia ambiental, el antecedente de la descentralización recae en la creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en 1995, creada a nivel estatal y el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA) en el 2000. En este programa por primera vez se habló de la necesidad de fortalecer la administración ambiental en los gobiernos locales, de éste emergió la agenda municipal para la gestión

⁸ La **primera etapa** fue durante los años 80, en el período de Miguel de la Madrid (1982-1988), se crearon instrumentos como el ramo presupuestal 26, decreto por el que todas las dependencias y entidades de gobierno elaboraron programas de descentralización, y reformas, siendo la más importante, la realizada al artículo 115 constitucional donde se reconoció al municipio como ente autónomo, y se le brindó facultades para cobrar el impuesto predial y administrar servicios públicos. La **segunda etapa**, fue durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en el que se estableció una estrategia para canalizar fondos directos a nuevos actores, entre ellos la sociedad civil, esto a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en 1992 se concretó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con lo cual se cedió el manejo de la educación por medio de secretarías a nivel estatal. La **tercera etapa** fue de 1995 al 2000, se crearon aportaciones federales para transferir a los gobiernos estatales en materia de educación, salud y desarrollo social, los cuales se establecieron en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Actualmente se mantiene la **cuarta etapa**, que comenzó a partir del 2000, se lanzó el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2000-2006, se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) y se impulsaron estrategias para fortalecer a los gobiernos municipales, se permitió la relación directa entre gobierno federal y municipal, y las leyes (Ley del Desarrollo Social, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental) empezaron a reconocer al municipio como espacio adecuado de la implementación eficiente de programas. Para mayor información sobre las etapas de la descentralización en México véase INAFED, 2006; Rodríguez Solórzano, 2003; Rodríguez, Victoria, 1999.

ambiental 1995-2000 (Rodríguez Solórzano, 2003: 135-137). La descentralización a nivel local se fortaleció por medio de instrumentos jurídicos como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), la primera creada en 1988 y la segunda en el 2003. La LGEEPA ha sido modificada para impulsar la participación de los gobiernos locales en la protección al medio ambiente, y la LGDFS se hizo con tales enmiendas. En el plano forestal se descentralizó un paquete de 8 trámites forestales, relacionados con aprovechamientos forestales maderables y no maderables, plantaciones, programas de manejo, entre otros. Las atribuciones primero se transfirieron a Chihuahua, Michoacán, Veracruz, Puebla, Tamaulipas, Baja California y Jalisco (INAFED, 2006: 61).

En México las comunidades forestales son los usuarios potenciales de los bosques (el 60% de la propiedad de los bosques es de tipo comunal), y por ende era necesario incluirlos en la conservación de los recursos forestales. Aunque la reforma al artículo 27 constitucional y la ley forestal en 1992 dentro del contexto de apertura comercial, consideraba que también beneficiaría a las comunidades, de estas modificaciones se hizo visible un problema: la deficiencia empresarial de éstas. La reforma legislativa no sólo concluyó el reparto agrario y le permitió a las empresas privadas adquirir mayor extensión de tierra de lo que antes podía acceder, también redujo el control de los núcleos agrarios, y permitió a las comunidades forestales regular su organización y distribución de propiedad interna. Esta autonomía que actualmente tienen las comunidades forestales para arreglar sus problemas, ha traído las siguientes dificultades: desacuerdos por intereses debido a las formas tradicionales de gobernar la comunidad y el manejo empresarial, cuestiones de gerencia que rotan cada 3 años, y asuntos relacionados con el manejo económico.

Actualmente, el manejo y aprovechamiento forestal no sólo está vinculado a la protección de los bosques, también al comercio de los productos provenientes de éste, por medio de la certificación forestal⁹. Entre los principios de certificación forestal

⁹ Se considera como antecedente de la certificación forestal el surgimiento de las primeras ONGs ambientalistas a principios de los ochenta, cuando comenzó a hablarse de la importancia de la protección al medio ambiente y la necesidad de establecer convenios, acuerdos y marcos legales para la conservación de los recursos naturales. Es hasta 1992 en la Cumbre de Río, cuando se plantea abiertamente el problema mundial de la deforestación, básicamente el tema se enfocó a la tala y comercio ilegal de madera. En 1993 se reúnen en Toronto 130 representantes de ONGs ambientalistas, sector forestal y agentes sociales

sobresalen: cumplimiento con la legislación vigente, respeto a los derechos y uso de propiedad del área y recurso forestal, rentabilidad económica que asegure la persistencia de la masa forestal a largo plazo, evaluación de impactos ambientales del aprovechamiento maderero y diseño de medidas de prevención y corrección, así como planificación técnica y formación del personal. Estos principios tienen que ser puestos en práctica por los grupos que realizan el manejo y aprovechamiento forestal, y son promovidos por organizaciones como Greenpeace, WWF, Amigos de la Tierra, los cuales integran el Consejo de Certificación Forestal o Forest Stewardship Council (FSC, por sus siglas en inglés). Este consejo lo que pretende es que los usufructuarios forestales realicen una gestión económicamente viable, medioambientalmente sustentable y socialmente beneficiosa, identificada así por un sello que lo garantiza (Prieto Villalba y Zapatero, Lourinho, s.f.: 3).

En el caso de Quintana Roo, los principales problemas forestales son: la reducción de la superficie forestal, problemas de organización en las comunidades forestales y una deficiente comercialización. Varias comunidades no cuentan con maderas comerciables dentro de sus áreas forestales, por lo que la baja productividad los ha llevado a depender del anticipo del comprador para realizar sus actividades forestales, ya que las utilidades per cápita son pocas como para invertir en la mejoría del sistema productivo, mejora que incluye el manejo y aprovechamiento sustentable (Merino Pérez, 2004: 99-102).

En materia forestal, se han realizado investigaciones de alto valor analítico, ya que se han relacionado con políticas públicas, gestión forestal y forestería comunitaria (Armijo y Llorens (coords.) 2004; Barton y Merino Pérez, 2004; Barton, et. al., 2007; Merino Pérez, 2004; Vargas Paredes, 2007). En estos trabajos se analizan los casos de los estados con mayor cobertura y comercio forestal como Quintana Roo, Oaxaca y Chiapas. Estos trabajos realizan una gran aportación sobre el desarrollo forestal de dichos estados.

El antecedente histórico de las actividades forestales en Quintana Roo se remonta a la década de los treinta, en que la explotación del chicle era realizada por ejidos, y la de maderas preciosas por empresas privadas. Al principio a cada ejidatario le tocó el

de todo el mundo para crear principios y criterios de la Gestión Forestal Sustentable, 10 principios y 56 criterios es lo que se considera la certificación forestal (Prieto Villalba y Zapatero, Lourinho, s.f.: 2-3).

aprovechamiento de 420 has, lo que obligó a realizar un aprovechamiento en forma comunal. El apoyo que tenían las comunidades se redujo en 1954, cuando el gobierno entregó la concesión de 462,894 has del área forestal a la empresa Maderas Industrializadas de Quintana Roo (MIQROO). Después de 30 años de concesión y ante la destrucción de los bosques como resultado, en 1986 entra en vigor la ley forestal y el Plan Piloto Forestal¹⁰ que respaldaron el manejo y aprovechamiento forestal en manos de las comunidades (Arguelles Suárez y González Cortéz, s.f.: 3). A finales de los noventa, el guano y la palizada se convirtieron en las principales fuentes de ingreso para las comunidades. Para 1999 habían 56 comunidades con planes de manejo forestal, pero sólo 6 (Botes, Tres Garantías, Caobas, Chacchoben, Noh Bec y Petcacab) se favorecían significativamente por el comercio de sus productos. Juntas sumaban el 24% (122,705 has) del área forestal total en el estado de Quintana Roo (Merino, Pérez, 2004).

I.3.- Planteamiento del problema

La comunidad de Caobas¹¹ localizada en el municipio de Othón P. Blanco, es un caso particular por la significativa relevancia a la que ha conducido su deficiencia en la organización empresarial. Adquiere relevancia, cuando esta comunidad es considerada como una de las que tiene mayor cobertura forestal en el estado de Quintana Roo. De las 68,553 has que conforman el área total de Caobas, casi la mitad, 32,500 has son forestales (González Abraham, et. Al., 2007: 72). Caobas obtuvo su primera certificación en 1995 con vigencia de 5 años, y a inicios del 2007 la pierde por no contar con un plan de desarrollo y mejoramiento de la gestión del bosque certificado y fortalecimiento de la empresa forestal comunal (SmartWood, 2007). La deficiencia del ejido Caobas para trabajar como empresa forestal comunitaria ha generado la pérdida de la certificación forestal, lo que significa que ha disminuido el manejo y

¹⁰ La ley forestal de 1986 impulsó la forestería comunitaria, en su artículo 9 se expuso la obligación del Estado en la otorgación de estímulos para el manejo y aprovechamiento forestal a las comunidades forestales. En el artículo 50, se estableció que el aprovechamiento directo era exclusivo a connacionales. El sector privado participó sólo mediante contratos a corto plazo. Esta ley se realizó para compaginar con el Plan Piloto Forestal creado en 1982, el cual fungió como un organismo de promoción y apoyo de empresas forestales campesinas, el objetivo era capacitar a los campesinos para realizar inventarios, marqueo (selección de árboles para derribar), extracción de trozas y administración de su propia empresa forestal. Actualmente este plan no ha sido muy concurrente en su implementación (Keyes, 1998: 8-9).

¹¹ La localidad de Caobas es una delegación de la alcaldía de Nicolás Bravo localizada en el municipio de Othón P. Blanco. Este municipio está integrado por seis alcaldías: Bacalar, Calderitas, Nicolás Bravo, Javier Rojo Gómez, Cerro de las Flores y Dos Aguadas, 32 delegaciones y 100 subdelegaciones (Ríos Luviano, 2006: 77).

aprovechamiento forestal en forma sustentable. Estos problemas afectan el uso de los bosques, por lo que es obligación del gobierno local brindar alternativas para lograr y mantener el manejo forestal sustentable que realizan las comunidades forestales. Es por eso que esta investigación se enfoca al estudio de la gestión forestal en el municipio de Othón P. Blanco.

¿Es deficiente la gestión forestal municipal en Othón P. Blanco? La implementación en forma eficiente de iniciativas propias del gobierno municipal pueden solucionar los problemas locales, como la deficiencia en la organización empresarial de las comunidades forestales, factor importante por lo cual se ven obstaculizadas en el comercio de sus productos forestales y en la reducción del manejo forestal bajo medidas sustentables.

El problema de investigación se sintetiza en el hecho que la comunidad de Caobas, perdió su certificación forestal como efecto de la deficiencia gerencial y empresarial. Este problema ha traído como consecuencia menores beneficios económicos para la comunidad que ha descuidado las medidas ambientales en el manejo y aprovechamiento forestal.

En el 2005, de los programas que se implementaron en materia forestal en el municipio de Othón P. Blanco, ninguno era de iniciativa local, y la mayoría del financiamiento se dio por el gobierno federal (16 millones 114 mil 521 pesos) siendo la menor cantidad la proveniente del gobierno municipal (80 mil pesos) (Ríos Luviano, 2006: 90).

I.4.- Preguntas de investigación

¿Cuál es el escenario político en el que se practica la descentralización y cómo afecta las relaciones intergubernamentales en Quintana Roo?, ¿En qué grado tiene capacidad el gobierno municipal de Othón P. Blanco para gestionar las demandas ciudadanas?, ¿Existe sustentabilidad en el aprovechamiento forestal que realiza la comunidad de Caobas?, ¿Cuáles son los principales aspectos que caracterizan la gestión forestal municipal de Othón P. Blanco y cómo afecta al manejo y aprovechamiento forestal sustentable en Caobas?

I.5.- Hipótesis

La hipótesis a comprobar es que “la poca capacidad de gestión municipal en Othón P. Blanco, ha contribuido a la reducción del manejo y aprovechamiento forestal en forma sustentable en Caobas”.

En esta investigación se aborda el problema durante la administración municipal 2005-2008, primero porque es importante que al realizar un estudio sobre la gestión municipal se aborde una administración completa. Para la pertinencia del proyecto se escoge la más reciente que es la que tuvo como presidente municipal a Cora Amalia Castilla Madrid. Sin embargo, para tener conclusiones sobre el retroceso o avance de la gestión forestal municipal se tomarán los dos primeros años de la actual administración pública municipal en donde el presidente municipal es Andrés Ruiz Morcillo (2008-2011).

I.6.- Objetivo general

El objetivo general de la investigación es analizar los efectos que ha tenido el proceso descentralizador de la gestión forestal municipal para el manejo y aprovechamiento forestal sustentable de la comunidad de Caobas, durante la administración municipal 2005-2008.

I.7.- Justificación

Este trabajo de investigación es pertinente por la importancia del estudio actual de sus variables: descentralización, gestión municipal y comunidades forestales. Se tiene un acervo literario importante en cuestiones de descentralización (Ferroukhi, 2003; Alba y Vanaclocha, 1997; Borja, et.al., 1989; Riviera Araya, 1998; Rodríguez, Victoria, 2003, entre otros) ya que desde hace poco más de dos décadas se ha considerado el sistema de organización intergubernamental a la que se han estado inclinando los países, y es el gobierno municipal la entidad de gobierno en la que normalmente se destina o pretende destinarse la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos que provienen del ejercicio descentralizador. Es importante realizar estudios sobre los resultados que se

han obtenido en términos de gobernabilidad y desarrollo provenientes de los gobiernos descentralizados o en proceso de descentralización como en el caso de México.

¿Por qué es importante el estudio de la descentralización en la gestión forestal? Los recursos forestales mantienen importancia en el plano económico, social y ambiental. Económico, porque a nivel internacional el comercio de los productos forestales es de unos cuantos países (Estados Unidos y Canadá son los mayores exportadores) y siendo México un país importante en recursos forestales, si logra desarrollar e impulsar el sector forestal de una forma sustentable podría tener una alternativa más en sus ingresos. Social, ya que como se ha mencionado, las comunidades forestales están integradas por uno de los sectores más pobres del país. Éstos aparte de ser propietarios de más del 60% del área forestal, también son usufructuarios de los recursos forestales. Ambiental, porque los recursos forestales tienen significativa importancia a nivel mundial por sus servicios ambientales, ya que son los principales abastecedores de materia prima. México es el octavo país del mundo con cobertura forestal (aproximadamente 55 millones de has) y segundo lugar en América Latina (Brasil es el primero) (De la Mora, 2003).

En materia forestal, cuando se habla de gestión, se hace referencia a la administración de recursos forestales con el objetivo de lograr y mantener el manejo y aprovechamiento forestal en forma sustentable. Para que el gobierno municipal tenga la capacidad de gestionar es necesario que la transferencia de poder de las funciones sea congruente a la transferencia de recursos. Lo más importante es que las acciones del gobierno municipal resuelvan los problemas locales.

Existen varios trabajos sobre el manejo forestal comunal (Aparicio, Raquel, 2007; Barton, et. Al., 2007, Merino, Leticia, 2004; Pérez, Noé, et. Al., 1998; Scherr, Sara, 2002), pero son pocos los autores que han trabajado efectos de la descentralización de la gestión forestal en el manejo y aprovechamiento forestal que realizan las comunidades forestales como, Ferroukhi (2003) y Larson (2003) cuyos trabajos se orientan al estudio de la gestión forestal en Centroamérica. En el caso de México, se reconocen como sobresalientes los trabajos de Merino (2004) y Barton, et.al. (2007) en los que se hace referencia a las políticas forestales y al menos en contexto toman el proceso descentralizador. Los estudios sobre las comunidades forestales son significativos, ya

que uno de los temas centrales en la agenda nacional es acabar con la pobreza. Las comunidades forestales han contribuido en mayor medida a la certificación forestal en México, y paradójicamente forman uno de los sectores más pobres del país. Resulta pertinente el estudio de los factores que obstaculizan su solvencia económica en sus actividades forestales, y/o que incrementan su pobreza en las mismas.

Por último, parte de los estudios regionales son los problemas y búsqueda de alternativas viables a sus soluciones en la Península de Yucatán, es por eso que este trabajo se enfoca al Municipio de Othón P. Blanco, en el Estado de Quintana Roo. El tema forestal es un aspecto importante y actual dentro de las líneas de investigación que se hacen del estado, ya que el 81% de su extensión territorial es forestal. En el caso del municipio de Othón P. Blanco respecto al tema de investigación, sólo se ha realizado una tesis de maestría de Ríos Luviano (2006) en el que se expone la importancia de la descentralización en la gestión forestal sin profundizar sobre los efectos para las comunidades forestales. Este proyecto de investigación se considera pertinente al estudiar un problema forestal significativo del Estado de Quintana Roo (deficiencia empresarial de las comunidades forestales) el cual afecta el desarrollo forestal sustentable del estado, haciendo énfasis en el papel de la gestión del gobierno municipal en Othón P. Blanco para solucionar el problema y tomando como estudio del caso a la comunidad de Caobas.

I.8.- Metodología

La investigación se realizó por medio de la utilización de técnicas documentales de fuentes primarias de información, y entrevistas a comuneros forestales en los seis grupos de trabajo en la localidad de Caobas. La recopilación bibliográfica y entrevistas también se extendió al personal encargado de las dependencias que formulan, implementan y evalúan el manejo y aprovechamiento forestal que realizan las comunidades forestales, los cuales son: Consejo Nacional Forestal (Delegación Q, Roo) con sede en Chetumal, Instituto Forestal de Quintana Roo y el Ayuntamiento de Othón P. Blanco, concretamente en miembros que formaron parte del Departamento Forestal durante la administración pública municipal entre los años 2005-2008, y en los que forman parte de la Coordinación Forestal de la actual administración pública municipal (2008-2011). Las entrevistas también incluyen a la organización social forestal de la que

es miembro el ejido Caobas, la Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo.

I.9.- Descripción del contenido

El primer capítulo lleva por título: *Marco referencial del problema: Panorama general del desarrollo político y socioeconómico del Estado de Quintana Roo, la gestión municipal de Othón P. Blanco y el manejo forestal en la comunidad de Caobas*. El objetivo general de este capítulo es analizar la capacidad de gestión que tuvo el gobierno municipal en Othón P. Blanco durante la administración pública entre los años 2005-2008, considerando el contexto político, social y económico del Estado de Quintana Roo. Como parte del análisis se hace un acercamiento al problema de investigación. En general se analizan los problemas en materia forestal relacionados a la falta de organización empresarial de las comunidades en México, y en particular, se analizan los problemas forestales del ejido Caobas.

El segundo capítulo se titula *El Estado: del Centralismo a la Descentralización*. El objetivo general es analizar el papel que tiene el gobierno local en el proceso descentralizador. Primero, se presenta un marco teórico sobre el tema, segundo se enfatiza el tema en el caso de América Latina, y tercero se expone el análisis de las variables en el caso mexicano.

El tercer capítulo lleva por título *La capacidad de gestión forestal municipal de Othón P. Blanco en el contexto descentralizador, y sus efectos en el manejo y aprovechamiento forestal sustentable del ejido Caobas*. El objetivo general es analizar la gestión forestal municipal de Othón P. Blanco y su contribución en la reducción del manejo y aprovechamiento forestal sustentable en el ejido Caobas.

En el tercer y último capítulo lo que se pretende es comprobar la hipótesis del trabajo de investigación. El análisis se hace al responder las preguntas de investigación: ¿Cuál es el escenario político en el que se practica la descentralización y cómo afecta las relaciones intergubernamentales en Quintana Roo?, ¿En qué grado tiene capacidad el gobierno municipal de Othón P. Blanco para gestionar las demandas ciudadanas?, ¿Existe sustentabilidad en el aprovechamiento forestal que realiza la comunidad de

Caobas?, ¿Cuáles son los principales aspectos que caracterizan la gestión forestal municipal de Othón P. Blanco y cómo afecta al manejo y aprovechamiento forestal sustentable en Caobas? En este capítulo se da respuesta a estas interrogantes a la vez que se hace una retroalimentación de las principales conclusiones que se dieron en los capítulos anteriores, puesto que para dar respuesta a las preguntas mencionadas se analizan los principales resultados que ha dado la investigación.

Para realizar la última parte de la investigación, se hicieron una serie de entrevistas a los principales actores en materia forestal. Algunas opiniones que dieron orientadas por su experiencia y conocimiento en este tema, se han expuesto como parte del análisis realizado en el tercer capítulo. Las entrevistas que se hicieron no fueron al azar, se entrevistó como ya se ha señalado, a representantes de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) delegación en Quintana Roo, del Instituto Forestal de Quintana Roo (INFOQROO), de la organización forestal de la que forma parte el ejido Caoba, la Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo (SPFEQR), del Departamento Forestal en la administración municipal 2005-2008, de la Coordinación Forestal de la actual administración 2008-2011, y de los productores forestales del Ejido Caobas. Las recomendaciones se establecen por cada una de éstas organizaciones, específicamente en el tema de gestión forestal.

Cada capítulo tiene el siguiente esquema: la introducción del capítulo en el que se exponen los objetivos y el resumen del contenido de cada subtema. El desarrollo del capítulo en el que se analizan los aspectos que se plantearon desde la introducción. Al final de cada capítulo se incluye una pequeña conclusión que sólo expresa reflexiones primarias del capítulo en cuestión. Cabe mencionar que los datos que se consideran importantes para que el lector tenga una mejor comprensión del tema pero que no tienen gran relevancia en la línea de discusión, se presentan en el apartado de Anexos de este trabajo de investigación.

II.- Capítulo 1: Marco referencial del problema: Panorama general del desarrollo político y socioeconómico del Estado de Quintana Roo, la gestión municipal de Othón P. Blanco y el manejo forestal en la comunidad de Caobas.

II.1.- Introducción

En el primer subtema titulado *Quintana Roo: economía, sociedad y política*, se tiene como objetivo analizar el panorama general de Quintana Roo en su desarrollo económico, político y social. Se toca los aspectos más relevantes de la historia, que se relacionen al actual desarrollo del Estado. Se considera que en el Estado existe una marcada regionalización, donde las actividades económicas son el elemento que crea mayores discrepancias entre una región norte dedicada a la actividad turística, una región centro donde persisten actividades del sector primario poco desarrolladas, que hacen de esta región, la más pobre del Estado. Y una región sur, donde predominan las actividades del sector primario y una significativa base de asalariados dependientes de la administración pública, en donde se concentra la dinámica política del Estado. En este subtema, también se analizan los principales actores políticos, y aspectos que caracterizan la administración pública de Quintana Roo. En general, el objetivo, es presentar el escenario en el que el gobierno municipal gestiona las demandas ciudadanas.

En el segundo subtema, *La capacidad de gestión municipal de Othón P. Blanco*, se analiza el desarrollo político, social y económico de Othón P. Blanco, en relación a las variables de capacidad de gestión institucional. En 1995, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) bajo el encargo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), realizó una evaluación de la capacidad de gestión de varios países de América Latina. Algunas de las variables utilizadas para dicho estudio, se analizan en la administración municipal de Othón P. Blanco 2005-2008. El objetivo es identificar los principales aspectos que caracterizan la capacidad de gestión de la administración municipal de Othón P. Blanco, en el período 2005-2008. En este apartado la variable relevante que se estudia es la disponibilidad de recursos económicos, por ende se analiza en mayor detalle, el desarrollo económico del municipio.

En el tercer subtema, titulado *La relevancia de la gestión municipal en el desarrollo forestal: el caso de la comunidad de Caobas en el municipio de Othón P. Blanco*, se analiza el desarrollo forestal en Quintana Roo, y el papel de las comunidades en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales en forma sustentable; específicamente se expone el caso de la comunidad de Caobas. También, se analiza la importancia que tiene la gestión para el desarrollo de las actividades forestales y su rentabilidad. El objetivo es analizar el grado de importancia que la gestión tiene en el desarrollo forestal, presentando como caso, el manejo y aprovechamiento forestal que realiza la comunidad de Caobas. Este apartado no tiene el objetivo de dar respuesta a la hipótesis de investigación, presenta un marco referencial del problema.

Lo que se pretende es dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Tiene capacidad el gobierno municipal de Othón P. Blanco para gestionar las demandas ciudadanas?, ¿Qué relevancia tiene el sector forestal en el Estado de Quintana Roo, y sobre todo, en el municipio de Othón P. Blanco?, ¿Se realiza un manejo y aprovechamiento forestal sustentable¹² en el ejido Caobas?

¹² Entiéndase por desarrollo forestal sustentable como: "...proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector..." (LGDFS, 2003, art. 30).

La sustentabilidad en materia forestal tiene su antecedente desde 1992 en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). A partir de esta conferencia, gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y el sector forestal privado crearon iniciativas a nivel nacional, regional e internacional para fomentar el desarrollo forestal sustentable. En el año 2000, eran 140 países los que integraban criterios sustentables en sus políticas forestales. Además, las ONG's y empresas forestales desarrollaron la certificación forestal, un instrumento evaluador que permitió promover la conservación de bosques a la vez que se volvió una herramienta de mercado que sirvió para comunicar al consumidor su compromiso con el desarrollo forestal sustentable (Daniluk y Bustos, s.f.). En el caso de México, la certificación se realiza por la organización Rainforest Alliance en colaboración con el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sustentable A.C. (CCMSS), quienes a través del Programa SmartWood (SW), acreditan la certificación ante el Forest Stewardship Council (FSC). El proceso de certificación abarca desde el estudio de aspectos silvícolas, ambientales, económicos y sociales de aprovechamiento forestal, hasta el proceso de transformación y su posición en el mercado. La certificación se representa por un logotipo de FSC en los productos, que informa al consumidor que los artículos provienen del manejo forestal sustentable (Martínez y Colín, 2003: 46). También, México está integrado al Proceso de Montreal desde que fue creado en 1993, este tiene como objetivo desarrollar e impulsar criterios sustentables en el manejo de los bosques, a nivel internacional. El proceso de Montreal marca siete criterios sustentables, que los países integrantes deben llevar a cabo: Conservación y protección forestal, mantenimiento de la capacidad productiva, sanidad forestal, contribución al ciclo de carbono, beneficios socioeconómicos de largo plazo para las comunidades forestales y el marco institucional y económico para conservación y manejo sustentable de los bosques (Daniluk y Bustos, s.f.).

II.2.- Quintana Roo: economía, sociedad y política

La extensión territorial del estado de Quintana Roo es de 50,843 km², ocupa el décimo noveno lugar entre los estados de la República Mexicana en cuanto a extensión con 2.55% del territorio total del país. Sus límites son: al norte con Yucatán y el Golfo de México, al sur con Guatemala y Belice, al este con el mar Caribe, al oeste con Campeche. Un poco más de la mitad del territorio son selvas mediana y baja, su riqueza forestal se caracteriza por árboles de ceiba, cedros rojo y negro, chechén, caoba, chicozapote y palma. La atracción turística se refleja con una franja costera integrada por puntas, cabos, cayos y lagunas costeras, además de islas como Cozumel, Isla Mujeres, Holbox, Blanca y Contoy. Frente a la costa está la barrera arrecifal que forma parte del segundo sistema arrecifal más grande del mundo (Sistema Arrecifal Mesoamericano). El estado tiene 20 áreas naturales protegidas, entre las que sobresale la biósfera de Sian Ka'an que es una reserva federal con 528 mil has, considerada patrimonio de la humanidad por la UNESCO (Luque, 2008: 33-34).

Quintana Roo, tiene los recursos naturales que lo vuelven elemental entre los espacios más importantes del sector turístico del país. Desde la creación del territorio como Estado, el gobierno federal orientó la inversión al desarrollo turístico, razón por la que actualmente, dicho sector económico es la base de la economía en Quintana Roo. Para tener una mejor comprensión del actual desarrollo económico, político y social del estado, se recurre a la historia, haciendo un recuento breve sobre la fundación de éste:

Cuadro 1.- Cronología sobre la creación del Estado de Quintana Roo

<ul style="list-style-type: none">• 1902, se emitió el decreto por el cual Quintana Roo era territorio federal, con capital en Chan Santa Cruz (ahora Felipe Carrillo Puerto).
<ul style="list-style-type: none">• 1912-1915, Quintana Roo formó parte de Yucatán. En 1915, al devolverse el control de Chan Santa Cruz a los mayas, la capital se trasladó a Payo Obispo (ahora Chetumal).
<ul style="list-style-type: none">• 1931, el 14 de diciembre, nuevamente se integró Quintana Roo a Yucatán y Campeche. El 6 de octubre nació el Comité Proterritorio Federal de Quintana Roo, su objetivo era evitar la repartición del territorio entre Campeche y Yucatán y que se les otorgara facultades a los habitantes para elegir libremente a sus mandatarios.
<ul style="list-style-type: none">• 1935-1940, se le devolvió la categoría de territorio federal. El 8 de febrero de 1935 ocupó la gubernatura, Rafael E. Melgar, con éste, se iniciaron una serie de obras públicas en el territorio, como dotación de tierras, creación de ejidos. Surgieron las primeras cooperativas de chicleros y madereros, se inició la campaña de alfabetización en las comunidades indígenas.

<ul style="list-style-type: none"> • 1940-1944, durante el gobierno de Gabriel R. Guevara, la explotación forestal fue decisiva para que se ampliaran las vías de comunicación y las escuelas. La primera carretera que se construyó fue de Payo Obispo a Escárcega, Campeche.
<ul style="list-style-type: none"> • 1944-1958, en abril de 1944 tomó posesión Margarito Ramírez, el cual manejó negocios personales de chicle y maderas preciosas. Durante su mandato fue asesinado Pedro Pérez Garrido, veracruzano distinguido por sus críticas hacia los gobernantes fuefeños. Presuntamente el autor del crimen fue el titular de los Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia del gobierno de Ramírez. Este gobernador ha sido el de mayor permanencia en el poder (1944-1958). La oposición hacia su gobierno estuvo marcada por el Comité Pro Gobernador Nativo (1946) formado en Cozumel.
<ul style="list-style-type: none"> • 1955, el 27 de septiembre el Huracán Janet destruyó prácticamente Xcalak, Vigía Chico y la ciudad de Chetumal. En pérdidas humanas, se considera que el saldo fue de 87 muertos y un poco más de 200 heridos.
<ul style="list-style-type: none"> • 1964-1967, con Rufo Figueroa como gobernador, se creó el ingenio Álvaro Obregón en el ejido Pucté y se inició la expansión de la red de carretera hacia el norte del territorio para comunicar Felipe Carrillo Puerto con Tulum y Playa del Carmen
<ul style="list-style-type: none"> • 1958-1964, el gobernador Aarón Merino Fernández inició la reconstrucción, debido al paso del huracán Janet. Con este gobernador se impulsó la diversificación agrícola, construcción de nuevos edificios públicos, se construyó el primer sistema de drenaje y se instaló la red de energía eléctrica en Chetumal.
<ul style="list-style-type: none"> • 1967-1970, con Javier Rojo Gómez se realizó el primer Plan de Desarrollo Integral del Territorio: se construyeron obras de beneficio social, como el Centro Regional de Enseñanza Normal, en Bacalar, la pavimentación de la carretera Puerto Juárez-Playa del Carmen y la terracería del camino Felipe Carrillo Puerto-Tulum. Además se inició la gestación de Cancún.
<ul style="list-style-type: none"> • 1970-1975, David Gustavo Gutiérrez Ruiz siguió las acciones de desarrollo que realizó Rojo Gómez a quien sustituyó a causa de su muerte en 1970. Gutiérrez Ruiz puso en marcha el ingenio azucarero en la comunidad de Pucté en la ribera del Río Hondo, introdujo el cultivo del arroz e inició el proyecto integralmente planeado de Cancún.
<ul style="list-style-type: none"> • 1972, el Presidente de México Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) emitió un acuerdo presidencial que otorgó al territorio la condición de zona libre durante los siguientes ocho años. El objetivo era que la zona libre, permitiera que Quintana Roo obtuviera los requisitos por los cuales pudiera ser una entidad federativa¹³.
<ul style="list-style-type: none"> • 1974, el 2 de septiembre, Echeverría Álvarez envió al Congreso de la Unión una iniciativa para que Quintana Roo y Baja California Sur fueran elevados a categoría de estados. El 8 de octubre se aprobaron las legislaturas estatales, de esa manera Quintana Roo se volvió estado libre y soberano y Gutiérrez Ruiz fue nombrado gobernador provisional. Gutiérrez Ruiz convocó al Congreso Constituyente formado por siete diputados propietarios y sus respectivos suplentes, instalados el 25 de noviembre.
<ul style="list-style-type: none"> • 1975, el 9 de enero, fue aprobada la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, promulgada el 12 de enero en el Diario oficial del gobierno del Estado.

Elaboración propia. Fuente: Luque, 2008; Camacho Rivera, 2001

¹³ Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto: que cuenten con una población de 120 mil habitantes por lo menos, que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos para proveer su existencia política, que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores, entre otros (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917: art. 73).

La circunstancia histórica más importante, preámbulo de la creación del Estado, es la guerra de castas. Un conflicto que inició en 1847, con la concentración de indígenas armados en la hacienda de Culumpich, propiedad de Jacinto Pat, cerca de Valladolid. Las acciones del gobierno yucateco como el fusilamiento de Manuel Antonio Ay, líder maya principal en Chichimilá y el incendio producido en la población de Tepich, prolongaron un conflicto que duraría 54 años (Villalobos, 2006: 7)¹⁴. La guerra de castas fue esencial en el sentido que hizo ver la importancia del territorio para el gobierno federal, sobre todo, se valoraron los recursos forestales, pesqueros, agrícolas. En general se consideró que el territorio podría generar ingresos provenientes del sector primario. Además, durante el gobierno de Porfirio Díaz (1877-1880 y de 1884-1911) el territorio era una zona de exilio para los que estaban en contra de la dictadura de Díaz.

La guerra de castas produjo que el centro del estado se convirtiera en la zona maya, por la permanencia en esta región de los mayas rebeldes hasta finales de los años 30. En el norte, fue donde predominaron los proyectos de poblamiento, de turismo y otros sectores, por su cercanía a la zona poblada de Yucatán. En el sur, es donde se concentró la administración pública. Cuando se le regresa Chan Santa Cruz a los mayas (1915), Chetumal se vuelve la capital, es ahí donde llegan los gobernadores del territorio. Básicamente su población eran militares que habían estado en el territorio desde la guerra de castas e inmigrantes que desde el inicio del conflicto habían cruzado a Belice.

Antes de 1930 se observa una dependencia del centro, ya que el gobierno federal tomaba decisiones sin considerar a los pobladores del territorio. Posiblemente, la relación entre el gobierno federal y el territorio de Quintana Roo, estaba dominada por los mayas que todavía mantenían vivo el conflicto de 1847, y que se concentraban en el centro del territorio. Sin embargo, después de 1930 se empieza a formar una población más apegada a su localidad. Prueba de esto es la creación del Comité Proterritorio Federal de Quintana Roo, en el que se integraron sobre todo pobladores de Chetumal,

¹⁴ Un elemento clave para la fortaleza de los indígenas eran las armas que provenía de los ingleses (ante la demanda mundial de materias primas, los ingleses abastecieron de armas a los indígenas a cambio de acceso a los recursos forestales). Con el Tratado de Límites Mariscal-Spencer que México e Inglaterra firmaron el 8 de julio de 1893, México cedió a posesión británica 22 mil 810 km² del territorio, e Inglaterra se comprometió a no comerciar armas a cambio de recursos forestales. Para completar el resguardo de la frontera, en 1898 por órdenes de Porfirio Díaz, se le encargó al teniente Othón P. Blanco, impedir el tráfico de armas, vigilar la seguridad de la frontera e iniciar el poblamiento de la zona. Como parte de las acciones que realizó el teniente, el 5 de mayo de 1898 fundó Payo Obispo, actualmente Chetumal (Luque, 2008: 29-30).

desde ese momento y por lo que se observa en la historia, se empieza a delinear el poder político concentrado en la capital del estado. El primer triunfo del Comité fue lograr que Lázaro Cárdenas (Presidente de la República Mexicana 1934-1940) devolviera a Quintana Roo la categoría de territorio federal, un segundo triunfo se puede considerar la renuncia de Margarito Ramírez¹⁵.

La historia promovió una regionalización caracterizada sobre todo por diferentes actividades productivas de los municipios¹⁶, que se sintetiza de la siguiente manera:

- Región Norte.- Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad y Tulum, este último puede ser considerado como región centro-norte. Los habitantes de esta región provienen en su mayoría de la Península de Yucatán, Distrito Federal, Veracruz y Guerrero. La región ocupa el 6.4% del territorio estatal. Su población es el 60% del total del Estado. La población urbana es de 708,540 personas, que representa el 77.8% de la población total de la región y se asienta en 8 localidades mayores de 2,500 habitantes. La población rural equivale al 22.2% y se asienta en 448 localidades menores de 2,500 habitantes. Las principales actividades económicas son los servicios relacionados con el turismo, el comercio y la pesca. Destacan los centros turísticos con relevancia internacional de Cancún, Cozumel, Isla Mujeres, Playa del Carmen y el corredor turístico Cancún-Tulum. En esta región, se localizan los principales puertos del Estado¹⁷ (INAFED, 2005).

¹⁵ Dachary y Arnáiz (1990: 13 y 38) relatan que cuando el huracán Janet destruyó Chetumal y la economía coprera del sur, parte del desastre fue la caída de grandes extensiones de caobas. El aprovechamiento personal de su puesto era tal, que Ramírez realizó un gran negocio con los árboles caídos. En los años 50, se había iniciado un proceso de colonización agraria en pequeña escala, existía una empresa llamada Maderas Industrializadas de Quintana Roo (MIQROO) que transformaba la caoba en triplay y tablas, que no sólo llegaba al mercado nacional, también internacional.

¹⁶ El Estado de Quintana Roo está integrado por 9 municipios: Othón P. Blanco, en donde se asienta Chetumal, capital del Estado y la cabecera municipal; Felipe Carrillo Puerto, cuya cabecera municipal es la ciudad del mismo nombre; José María Morelos con cabecera municipal en la ciudad de José María Morelos; Solidaridad, con cabecera municipal en Playa del Carmen; Cozumel cuya cabecera municipal es la ciudad de Cozumel; Isla Mujeres, cabecera municipal es la ciudad de Isla Mujeres; Benito Juárez, cabecera municipal ciudad de Cancún, Lázaro Cárdenas cuya cabecera municipal es Kantunilkin. Recientemente, se creó el noveno municipio que oficialmente lo es desde el 19 de mayo de 2008, Tulum proviene del municipio de Solidaridad, su cabecera municipal es Tulum. Este primer ayuntamiento tiene una duración extraordinaria menor a 3 años, inició el 10 de abril del 2009 y concluirá el 9 de abril del 2011. El Congreso de Quintana Roo designó un Consejo Municipal para desempeñar la función del primer ayuntamiento, el Consejo está integrado por 8 miembros del PRI, dos del PAN y uno del PRD, el Presidente Municipal provisional es Víctor Mass Tah (Durán Hernández, 2008: 4).

¹⁷ La infraestructura portuaria se integra por 10 puertos: Cozumel, Playa del Carmen, Costa Maya (Mahahual), especializados en recepción de cruceros; Puerto Morelos se destaca como puerto mercante; en Isla Mujeres, Puerto Juárez, Punta Sam, Chiquilá y Chetumal, se realizan operaciones de transporte de

- Zona Maya (región centro).- Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos y Lázaro Cárdenas. En esta región se concentran la mayoría de los hablantes de lengua maya y conservan las tradiciones de esta etnia, la población es emigrante en su mayoría de la Península de Yucatán. Tiene el 56.7% de la extensión territorial del Estado, en ella se asientan 121,520 habitantes que representan el 13.4% del total de la población estatal. La población urbana es de 43,471 habitantes que representan el 35.8% de la región y se asienta en 6 localidades mayores de 2,500 habitantes. La población rural es de 78,049 personas que equivale al 64.2% de la región y se asienta en 593 localidades menores de 2,500 habitantes. Se observa una tendencia entre los jóvenes de emigrar hacia los centros turísticos y la capital del Estado. Las principales actividades económicas son la agricultura, ganadería, apicultura, explotación forestal, chicle y pesca (INAFED, 2005).
- Región sur.- Othón P. Blanco, ocupa el 36.9% de la extensión territorial del Estado, en ella se asientan 242,423 habitantes, que representa el 26.6% del total de la población del Estado. La población urbana son 168,759 personas, que representan el 69.6% de la población de la región, y se asientan en 7 localidades mayores a 2,500 habitantes. En contraste, la población rural es de 73,644 personas que representan el 30.4% de la población de la región, y se asientan en 659 localidades menores a 2,500 habitantes. Los habitantes son nativos descendientes de los mayas, inmigrantes de la Península de Yucatán, del centro del país y antiguos colonos de los programas de colonización del gobierno federal en la década de los setenta. Las principales actividades económicas son: agricultura, ganadería, apicultura, explotación forestal, pesca, pequeña industria, comercio y administración pública (INAFED, 2005).

Para tener una idea de las diferencias económicas entre las regiones, se estima que el turismo de la zona norte genera el 80% del PIB estatal. La zona sur contribuye al PIB con un 19% con economía local, se sustenta por asalariados gubernamentales, prestación de servicios al gobierno, maestros y comercio de insumos locales. En las zonas rurales de la región sur se genera una derrama económica basada en programas de subsidios provenientes de programas oficiales del gobierno federal como: PROCAMPO, Oportunidades, Empleo Temporal, entre otros. En la región sur, la

pasajeros y mercancías; Calica en la Riviera Maya, por el que se exporta material pétreo a los Estados Unidos. Quintana Roo es el primer lugar en arribos con cerca de mil 567 llegadas al año, destacándose Cozumel con mil 124 arribos (Luque, 2008: 34).

industria es mínima, la empresa agroindustrial más importante es de producción azucarera el ingenio San Rafael, en la localidad de Pucté, en la ribera del río Hondo. En el caso de la zona centro, la importancia de esta región en la economía del Estado es poca, aunque recientemente ha iniciado operaciones una planta de producción de hortalizas de exportación mediante invernaderos altamente tecnificados, su producción es exclusiva a la exportación (Luque, 2008: 43). La zona centro aporta 1% del PIB estatal, es considerada la zona más marginada del Estado, los municipios que la integran son los más pobres.

En términos generales, Quintana Roo está integrada por una zona norte donde la base económica es el turismo, tiene mayor población urbana que rural en comparación con las otras regiones del Estado. La región norte es un foco de atención para la administración gubernamental por la relevancia del turismo para la economía del Estado. La región centro es la zona más marginada, porque es la que menos contribuye al PIB estatal, tiene más población rural en comparación con las otras regiones, la mayoría de la población indígena del Estado se encuentra en esta región, por lo cual se complica la dinámica política del gobierno ante el tema de los derechos étnicos que han sido difíciles de tratar en el país. La región sur, se mantiene como un foco de atención porque en éste se encuentra la capital del Estado, en donde se concentran los poderes políticos. La singularidad de esta región, no sólo es que se compone de un sólo municipio, sino que tiene una significativa base de asalariados en la administración pública. Además, de acuerdo a los datos expuestos, el centro tiene una población rural de 78,049 personas asentadas en 593 localidades menores a 2,500 habitantes. Mientras que el sur tiene una población rural de 73,644 personas asentadas en 659 localidades menores de 2,500 habitantes, eso significa que en el sur, existe mayor dispersión de población rural, puesto que hay más localidades rurales y menor concentración de población en éstas.

Un aspecto interesante de la economía en Quintana Roo es que casi no hay empresas exitosas fuera de las relacionadas con servicios turísticos. De los estados de la república mexicana, Quintana Roo es el número 28 en creación de empresas. El 93% de las empresas del estado son micro empresas, 5% son pequeñas, 9% son medianas y 0.7% son grandes empresas, considerando que el total de las empresas son 27,895, eso significa que sólo 195 son grandes empresas. Además, el 70% de las microempresas

quiebran en los siguientes dos años de su creación. Este es un problema significativo considerando que el 35% de los empleos en el estado, provienen de las empresas¹⁸ (Luque, 2008: 52).

Uno de los grandes problemas en Quintana Roo que contribuyen al fracaso de las empresas es el exceso de la regulación. De acuerdo a estadísticas del *Doing Business* (2007), un índice que mide alcance y diseño de regulaciones que fomentan la actividad empresarial, al igual que las medidas que la restringen, los resultados son: en Quintana Roo se requieren 9 trámites y 69 días para abrir una empresa, cuando en promedio en México, también son 9 trámites pero realizados en 36 días. En cuanto al registro de la propiedad, en el estado se requieren 10 trámites, 5 meses y un monto a pagar de 4.3% del valor de la propiedad, contrasta con Campeche, donde se requiere 4 trámites, 22 días y 2.5% del valor de la propiedad. En cuanto al otorgamiento de créditos y acceso al financiamiento, el estado de Quintana Roo requiere 51 días y un costo de 1.49% de valor del préstamo para la constitución y registro de una garantía, en Michoacán y Zacatecas se requiere de 8 días y un costo de 1.46% del valor. En el caso de los cumplimientos de contratos, en el estado se requiere de 568 días, y un gasto del 27% del valor de la deuda, para la presentación de la demanda, fallo judicial y ejecución de la demanda, a diferencia de Zacatecas, donde se necesitan 230 días y el costo es 14% de valor de la deuda.

En los resultados del *Doing Business 2007*, Quintana Roo, ocupó el último lugar respecto a los demás estados de la República Mexicana, en trámites para abrir una empresa, en registro de propiedad, otorgamiento de créditos y acceso al financiamiento. Quedó en penúltimo lugar, en trámites requeridos para el cumplimiento del contrato. Los resultados del índice comprueban que Quintana Roo es uno de los estados en los que se requiere más trámites para abrir una empresa, por lo tanto, se evidencia el exceso de regulación. Aunque, comparando los resultados con el *Doing Business* del 2009, Quintana Roo ha mejorado en algunos aspectos de la regulación en negocios, como en

¹⁸ La mayoría de las empresas en Quintana Roo se concentran en el comercio y servicios, son el 53% y 39%, respectivamente. Sólo el 7% es de manufactura. El bajo desempeño de las empresas en la manufactura es por la falta de vinculación con el turismo (tan sólo el sector hotelero demanda insumos por más de 800 millones de dólares), falta de alianzas estratégicas y encadenamientos productivos, falta de facilidades administrativas y apoyos gubernamentales, pocos incentivos en impuestos estatales y municipales (Luque, 2008: 52-53).

la apertura de una empresa, ahora se requiere 8 trámites y 50 días, y el registro de la propiedad ahora se hace en 104 días como máximo.

En el plano social, la función del Estado, puede calificarse de eficiente. De acuerdo a datos del Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Quintana Roo ocupa el séptimo lugar en el índice de desarrollo humano de México (IDH) con 0.8286. Este índice mide esperanza de vida, educación y PIB per cápita. Los resultados son significativos, ya que si se excluye al Distrito Federal, los cinco estados con mayor IDH están en la región norte (Nuevo León, Baja California, Chihuahua, Coahuila y Baja California Sur), mientras que los cuatro menos desarrollados se encuentran en el sur (Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz), siendo sólo Quintana Roo y Campeche (0.8212) de la región sur, los que sobresalen por tener un IDH superior al promedio nacional (0.8014). La esperanza de vida en Quintana Roo es de 75.7 años, el promedio nacional es de 75.3 años. La tasa de alfabetización en el estado es de 92.41%, a nivel nacional es de 90.45%. El PIB per cápita en dólares es de 13,742 en el estado, en promedio nacional es de 8,831. En el Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007, Quintana Roo vuelve a ocupar la posición número 7 con 0.8296, siendo el promedio nacional de IDH 0.8031.

En cuanto al acceso a servicios públicos, la energía eléctrica tiene una cobertura del 96.3% de las viviendas habitadas del Estado, persisten 6 mil 469 viviendas en localidades pequeñas sin electricidad, y todas las comunidades de 100 habitantes o más tienen un abastecimiento de agua y se maneja la calidad por medio de la cloración (Luque, 2008: 35).

El plano político es criticable. La administración pública en México trata de actualizarse a las constantes exigencias en la modernización del sistema político, de calidad gubernamental y otros aspectos que se han generalizado en el escenario internacional. Por ejemplo desde el 14 de marzo de 2005 está en vigencia la Ley de Participación Ciudadana, desde el 31 de mayo del 2004 está vigente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, desde el 6 de febrero del 2002 está vigente la Ley del Servicio Público de Carrera¹⁹. Pero, el avance en la administración

¹⁹ **Ley de participación ciudadana** tiene como objetivo: establecer, fomentar, promover y regular los instrumentos que permitan la organización y desarrollo de los procesos de la Participación Ciudadana en

pública no se garantiza con la expedición de leyes que integren las actuales necesidades del ciudadano, el avance se da con su aplicación. En Quintana Roo, la aplicación de estas leyes se ve afectada por el escenario político en el que el estado se forjó desde su creación.

El nativismo fue un factor importante para la fundación del estado. El inicio de este sentimiento puede considerarse que fue con el gobierno de Margarito Ramírez. Aunque desde los años 30 se cuestionaba el gobierno de foráneos, es con dicho gobernador, con quien se exige que los gobernadores sean del territorio, sobre todo por el Comité Pro Gobernador Nativo. La presión parece funcionar a finales de los sesenta. Con Rojo Gómez en la gubernatura, se empezó a impulsar a la clase política quintanarroense: su secretario general de gobierno fue el chetumaleño Miguel Mario Angulo Flota, su secretario particular fue Hernán Pastrana Pastrana, también chetumaleño. Gutiérrez Ruiz también tuvo como oficial mayor un chetumaleño, al que después lanzó para diputado federal y después candidato a la gubernatura del estado, Jesús Martínez Ross (Camacho Rivera, 2001: 8).

los asuntos políticos de la entidad, con excepción de los de carácter electoral y municipal, los cuales se registrarán por la legislación de la materia... Los instrumentos de la Participación Ciudadana, para los efectos de esta Ley, son el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa Popular, sin perjuicio de otras formas que prevean otras disposiciones jurídicas en las relaciones de los ciudadanos con los órganos del gobierno estatal. La organización y desarrollo de los instrumentos y procesos de Participación Ciudadana que establece esta Ley, con excepción de la Iniciativa Popular, estarán a cargo del Instituto Electoral de Quintana Roo, el cual, para el desempeño de sus funciones, tendrá el apoyo y colaboración de las autoridades estatales y municipales. Asimismo, podrá celebrar convenios con autoridades federales para el debido cumplimiento de sus fines (Ley de Participación Ciudadana del Edo. De Quintana Roo, 2005: art. 1,2 y 3).

Ley de transparencia y acceso a la información pública tiene como objetivo, garantizar el acceso de toda persona a la información pública que generen, recopilen, mantengan, procesen, administren o se encuentre en posesión de los Sujetos Obligados señalados en esta Ley. Con Sujetos Obligados la ley se refiere a los Poderes Públicos Estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los Ayuntamientos; cualquier otro organismo, dependencia o entidad estatal o municipal; y los Órganos Autónomos (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Edo. De Quintana Roo, 2004: art. 1 y 5).

Ley del servicio público de carrera tiene como objetivo, establecer el Servicio Público de Carrera de los Trabajadores y las Trabajadoras de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y Municipios de la entidad. El Servicio Público de Carrera, es el instrumento para la profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, con el propósito de que las instancias cumplan con sus programas y alcancen sus metas, con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades requeridas. Son Servidores Públicos de Carrera, los trabajadores de base o de confianza, que ocupen alguna plaza de los puestos siguientes: Director y subdirector de Área y homólogos; Jefe de Departamento y homólogos; Coordinadores Generales o de Área; Auxiliares Operativos o Administrativos; Secretarías; Personal Técnico Operativo y Manual y homólogos. Los puestos intermedios entre éstos, así como aquellos comprendidos en las disposiciones que regulan el funcionamiento interno de cada poder y municipio (Ley del Servicio Público de Carrera del Edo. De Quintana Roo, 2002: art. 1,3 y 5).

A partir de la creación del Estado, los cargos públicos, se empiezan a forjar por relaciones clientelares más que por méritos profesionales. Desde los años 30', con la integración de los antiguos colonos a Comités que lucharon por la creación del Estado, se empezó a generar una élite política muy cerrada. Cuando en los años 50 se empieza a desarrollar la infraestructura de caminos, éstos colonos mandaron a sus hijos a estudiar a otros estados. Por ejemplo, entre los ex gobernadores de Quintana Roo, Jesús Martínez Ross²⁰ (1975-1981) estudió Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Pedro Joaquín Coldwell (1981-1987) estudió Derecho, en la Universidad Iberoamericana; Miguel Borge Martín (1987-1993) es Ingeniero en Aeronáutica egresado de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica del Instituto Politécnico Nacional, y como éstos, la mayoría de los funcionarios públicos que nacieron entre los años 30 y 40, hijos de antiguos colonos, fueron mandados a estudiar fuera del estado, y a su regreso fueron incorporados a la dinámica política de su estado. De esta dinámica surgieron familias²¹ que hasta ahora concentran el poder político del estado.

La concentración del poder político en Quintana Roo es complicada, no sólo se caracteriza por una élite familiar, también partidista. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha obtenido la mayoría de los cargos populares, y con porcentajes altos de la totalidad de los votos. Por ejemplo, en la gubernatura del Estado, sus candidatos ganaron de la siguiente manera: Jesús Martínez Ross (1975-1981) obtuvo el 98.9% de los votos, Pedro Joaquín Coldwell (1981-1987) obtuvo 96.0%, Miguel Borge Martín (1987-1993) 96.2%, Mario Villanueva Madrid (1993-1999) 95.1%. Es posible que los conflictos internos, el desgaste del poder y escándalos de funcionarios

²⁰ La biografía completa de los gobernadores de Quintana Roo véase en: http://www.cancunlahistoria.org/quintana_roo/gobernadores_qroo.html

²¹ Algunas familias que representan el poder político en Quintana Roo son: la familia Caamal, algunos cargos que han tenido son: Artemio Caamal Hernández fue diputado local en la IV Legislatura (1984-1987), senador en las LII y LIII legislaturas (1986-1988) y, diputado federal en la LVII legislatura (1997-2000), Pedro Mahay Camaal fue diputado local en la VII legislatura (1993-1996). La familia Muza Simón ha tenido diversos cargos como: Sara ha sido diputada federal en dos ocasiones, en la LII Legislatura (1982-1985) y en la Legislatura LVI (1994-1997); María de Jesús ha sido diputada local en la VIII legislatura (1996-1999), y Latifa pasando al PRD, fue diputada local en la IX legislatura (1999-2002). La familia Joaquín Coldwell también ha ocupado diversos cargos como: Pedro, fue diputado local constituyente del Estado (1974-1975), diputado federal en la LI legislatura (1979-1980), gobernador del Estado (1981-1987), Secretario de Turismo a nivel federal de 1989 a 1993. Desde el 2006 es senador de la República. Addy fue diputada en la LVII legislatura (1997-2000) y senadora de la República (2000-2006), diputada federal plurinominal por el PAN a la LX legislatura (2006-2009). Gustavo Ortega Joaquín, es diputado federal por el PAN. Carlos Joaquín González ha sido alcalde de Solidaridad, Tesorero, Secretario de Turismo y actualmente es diputado federal por el PRI. (Mellado, 2008: 54; elpuntosobrelai.net).

provenientes de este Partido propiciaron que en los últimos dos sexenios, la representación de los votos sea menor, ya que Joaquín Hendricks Díaz (1999-2005) ganó con el 44.4% y Félix González Canto (2005-2011) ganó con el 40.6% de la totalidad de los votos (imocorp.com.mx).

Por otro lado, El partido dominante en el Estado, mantiene un proceso uniforme en el lanzamiento de candidatos. Por ejemplo, en los candidatos a gobernadores, se ayuda al funcionario a llegar a la senaduría o la diputación a nivel federal, antes de postularlo como candidato a gobernador. El gobernador provisional Gutiérrez Ruiz, cuando recién se había creado el Estado, impulsó a su oficial mayor Martínez Ross a la diputación federal en 1973; éste en 1975 se separó del cargo para ser candidato a gobernador del Estado. Pedro Joaquín Coldwell fue secretario general de gobierno durante el gobierno de Martínez Ross, en 1979 renuncia al cargo para ser electo diputado federal en el período 1979-1982. Miguel Borge Martín fue secretario de Desarrollo Económico durante el primer año de gobierno de Pedro Joaquín Coldwell, en 1982 se vuelve senador por el estado. Borge Martín apoyó al cargo de senador de la República a su secretario general de gobierno Joaquín González Castro, para que después este fuera candidato por el PRI a la gubernatura del estado. Sin embargo, Villanueva Madrid tuvo un apoyo de mayor peso político, de 1990 a 1991 fue presidente municipal de Benito Juárez, cargo que obtuvo por el impulso de Pedro Joaquín, de quien fue secretario de gobierno y secretario de desarrollo económico, durante su sexenio. En 1991 fue electo senador por Quintana Roo, y con apoyo de Hugo Andrés Arnujo, dirigente de la Confederación Nacional Campesina (CNC), fue secretario de organización de la CNC (Camacho Rivera, 2001: 12-13).

Villanueva Madrid (1993-1999), ha sido uno de los gobernadores más emblemáticos del estado, por la mano dura con la que llevaba a cabo sus decisiones y los escándalos políticos²² de los que fue parte, y por los que Quintana Roo ocupaba las planas de periódicos nacionales e internacionales. Un caso muy sonado fue cuando Joaquín Hendricks Díaz fue designado dirigente estatal del PRI en enero de 1995. Hendricks fue

²² Cuando terminó el sexenio de Villanueva, éste fue acusado por la PGR de narcotráfico y lavado de dinero, señalado como responsable de dar facilidades para el transporte de droga de Colombia a Estados Unidos, a través de Quintana Roo. Villanueva salió del estado antes de perder su fuero constitucional por lo que fue aprehendido dos años después en el aeropuerto de Cancún. Actualmente purga una condena de 30 años de cárcel (Luque, 2008: 124).

obligado a aceptar a Guillermo Vázquez Handall como secretario general del PRI, quien fuera secretario particular de Villanueva Madrid. Los conflictos entre el presidente y el secretario general del partido fueron tan severos, que Hendricks fue obligado a renunciar. La nota del día fue que éste abandonó la capital del estado, oculto en la cajuela de un automóvil. Sin embargo, su destino cambiaría en 1997, cuando Pedro Joaquín Coldwell lanzó a su hermana Addy para la precandidatura del PRI a la gubernatura del Estado, intenciones que se veían venir cuando ésta se volvió diputada federal, por lo que Villanueva Madrid hizo regresar a Hendricks para obtener la candidatura del PRI a las elecciones para gobernador (Camacho Rivera, 2001: 13). El actual gobernador Félix González Canto (2005-2011), fue presidente municipal de Cozumel (1999-2002), y después diputado federal.

La administración pública en Quintana Roo, se complica ante la convergencia de actores políticos conformados por una élite familiar que predomina en la región sur, y la fuerza partidista que ejerce el PRI. A éstos se suman, los empresarios de la actividad turística, los sindicatos y asociaciones de colonos. En la zona norte, está la Asociación de Hoteles de Quintana Roo que controla alrededor de 30,000 cuartos. También, los Taxistas son un grupo sindical muy importante por su número, sobre todo en Cancún. Las agrupaciones obreras como la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), en el que se concentran la mayor parte de los contratos colectivos de trabajo, tanto de construcción como de operación de casi toda la industria turística. El Sindicato Nacional de Trabajadores por la Educación (SNTE) negocia posiciones y mantiene espacios de poder al interior de organismos partidarios e instituciones públicas. El Frente Único de Colonos (FUC), la Asociación Cívica del Norte de Quintana Roo (ACINQROO) y la Unión de Colonos Independientes (UCI), mantienen el activismo y gestoría a favor de amplios grupos sociales de las zonas urbanas de Cancún, Isla Mujeres y Solidaridad. El objetivo de estas asociaciones es obtener terrenos y apoyos gubernamentales, a cambio de poner su capacidad de movilización a disposición de grupos políticos o de poder (Luque, 2008: 119-120).

Ante los vicios de la administración pública ya descritos, y su dependencia de las familias tradicionales²³, se entiende la dificultad que tiene la aplicación de una Ley de Participación Ciudadana que pretende crear una participación institucional más equitativa e incluyente, en la que no importe afiliación partidista, estatus social, o cualquier otra característica particular del ciudadano. En teoría, por el hecho de ser ciudadano éste debe poder manifestar sus demandas, mediante mecanismos a los que el gobierno está obligado a implementar de la forma más eficiente posible. En lugar de eso, impera una relación clientelar y corporativista, en donde, la organización del ciudadano es primordial para manifestar sus demandas, y la interacción con el gobierno se ha tergiversado de tal forma, que las necesidades de una organización no tienen por qué ser compartidas por el resto de la sociedad. Aun así las prácticas clientelares se realizan por intereses particulares, en muchas ocasiones orientadas por la importancia del voto en las elecciones.

En el caso de la Ley del Servicio Público de Carrera, sucede lo mismo que con la Ley de Participación Ciudadana, son regulaciones que no tienen la mínima afectación con la realidad en la que se interactúa en la administración pública. Primero, la ley no tiene el mayor alcance porque la evaluación se realiza a trabajadores de baja burocracia²⁴. Segundo, contrasta con la Constitución de Quintana Roo donde se explica que los servidores públicos son los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, funcionarios y empleados del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos. En general toda persona que desempeñe un cargo en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y en los Ayuntamientos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917: art. 108). De acuerdo a la Ley del Servicio Público de Carrera, la

²³ Aunque este trabajo de investigación no es sobre élites locales, se presenta el tema, sólo para exponer la importancia que tiene la presencia de la élite local en la administración pública. Es necesario que las líneas de investigación que se enfocan al estado de Quintana Roo, consideren el estudio de las élites locales, para conocer con certeza la importancia de éstas, y sobre todo los obstáculos que puede generar en la administración pública del Estado.

²⁴ En Quintana Roo, la división de los trabajadores en gobierno es la siguiente:

- 1.- Altos funcionarios.- como el Gobernador, secretario de despacho, diputados y magistrados. Aquellos que se designan popularmente o por nombramiento político.
- 2.- Burocracia media.- como directores, subdirectores de área, e incluso personal técnico que se designa por concurso o contrato por honorarios.
- 3.- Baja burocracia.- trabajadores de base, se designan por nombramiento.

La burocracia baja se conforma por trabajadores permanentes a diferencia de los otros dos grupos que son temporales. Es importante mencionar que la principal diferencia entre trabajadores de base y los de confianza consiste en que los primeros tienen derecho de asociación sindical, de huelga e inamovilidad en el puesto, los segundos no. Los primeros en caso de conflicto acuden a la jurisdicción laboral especializada de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, los segundos acuden a la jurisdicción de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (García Luna, 2006: 25-33).

exigencia de la profesionalización²⁵, entendida como una tarea de capacitación y de formación continua al servidor público, excluye los funcionarios provenientes de elección popular. Independientemente del contenido de la ley, la realidad es que no se aplica. Se aprobó la ley por considerarse necesario ante el contexto político de Quintana Roo que se ha descrito, sin embargo, ese contexto es el que evita su aplicación.

En cuanto a la Ley de transparencia y acceso a la información pública, se pueden tener algunas deducciones con el trabajo que realiza la organización Transparencia Mexicana A.C. fundada en 1999, grupo nacional integrante de Transparencia Internacional, coalición global de la sociedad civil contra la corrupción. La organización realiza una Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG), la ENCBG mide las experiencias y percepciones de los ciudadanos mexicanos acerca de la corrupción en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal en 38 servicios públicos que ofrecen los tres niveles de gobierno y particulares. Los actos de corrupción se registran cuando el entrevistado declara haber pagado una ‘mordida’ para realizar un trámite o recibir un servicio público. De acuerdo al Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) por entidad federativa, en el 2007, Quintana Roo ocupó la posición número 6 de entre los menos corruptos con un INCBG de 5.8. Las entidades federativas con mayor calificación en corrupción fueron Distrito Federal y Estado de México con 12.7 y 18.8 INCBG, respectivamente. El promedio nacional de corrupción fue de 10.0. Los trámites donde se dio más corrupción fueron: evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón, y evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.

En Quintana Roo, fuera de los trámites ya mencionados generalizados a nivel nacional, también es común la corrupción en: pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo, trabajar o vender en la vía pública, evitar la detención en el Ministerio Público/realizar alguna denuncia/lograr que se le de seguimiento a un caso, y arreglar que se atienda urgentemente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en

²⁵ La profesionalización pretende actualizar y especializar al servidor público. Actualizar en la información necesaria en las materias directamente vinculadas con su función. Especializar en los conocimientos para el desarrollo de sus funciones. La Ley del servicio público de carrera regula el proceso de ingreso del trabajador, mediante las fases de registro o reclutamiento. El primero por medio de una convocatoria pública; la fase de selección, por medio de exámenes y entrevistas; la fase de dictamen y emisión del nombramiento, en este caso una vez que se elige a la persona para realizar determinada función, se considera que desde ese momento puede aspirar a la permanencia y al desarrollo de su puesto, pero estará sujeto a pruebas continuas de actualización y especialización (García Luna, 2006: 36-37).

una Clínica u Hospital (INCBG, 2007). Estos resultados, permiten completar los datos obtenidos del *Doing Business*, y concluir que existe un exceso de regulación, que el ciudadano trata de reducirlo por medio de la ‘mordida’, lo cual ya sea les impida hacer el trámite o les permita hacerlo más rápido.

Se concluye que en Quintana Roo, el proceso histórico por el que se crea el Estado orientó su regionalización, donde el norte es el mayor contribuidor al PIB estatal con el sector turístico, y el mejor posicionado económicamente, y que ante su concentración poblacional cada vez mayor, también se está posicionando en el ámbito político. La zona centro queda marginada a la pobreza y el desarrollo rural proveniente del sector primario el cual no se ha podido modernizar. El sur constituye la dinámica política, donde la economía local está basada en los asalariados que viven de la administración pública. En este subtema, se entiende que las relaciones intergubernamentales son complejas ante la interacción política de sus actores, la predominancia de las relaciones clientelares y corporativistas, e intereses particulares, que afectan la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Pero, ante el contexto expuesto ¿Cuál es la capacidad de gestión municipal en Othón P. Blanco?

II.3.- La capacidad de gestión municipal de Othón P. Blanco

El municipio de Othón P. Blanco nace con la estrategia del gobierno federal de finalizar la guerra de castas. El 22 de enero de 1898 llegó el subteniente de la Armada, Othón P. Blanco Núñez de Cáceres a la desembocadura del Río Hondo, y el 5 de mayo de ese año, fundó Payo Obispo. Los primeros pobladores en Payo Obispo fueron familias mexicanas que habían residido en Punta Consejo, Sarteneja, Corozal, y otros puntos del norte de Belice. La población estaba constituida por ranchos de las familias fundadoras que se dedicaron a labores agrícolas, comerciales y avícolas. En 1915 vino una segunda ola de pobladores cuando la capital del territorio federal fue trasladada a Payo Obispo. Los ranchos dieron paso a lotes en los que se construyeron viviendas, casas comerciales, oficinas, y talleres, entre otros. La explotación de madera y chicle se realizó por personas provenientes de Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Campeche y Belice. Ante el incremento de la demanda de chicle y maderas duras como efecto de la primera guerra mundial, llegaron a la ciudad representantes extranjeros de empresas compradoras de estas materias primas. Algunos se incorporaron a la población local (españoles,

hondureños, beliceños, griegos y libaneses) como armadores de barcos, fleteros, exportadores e importadores (comunicación.opb.org).

En 1931 ante la insistencia del gobierno federal de desaparecer a Quintana Roo e integrarlo a Campeche y Yucatán, la sociedad de Payo Obispo se organizó en el Comité Pro-Territorio, que durante años luchó por la consolidación de Quintana Roo como Estado. El 11 de enero de 1935, Quintana Roo vuelve a ser Territorio Federal, y en febrero de ese año, fue nombrado gobernador, Rafael E. Melgar con el que empezó el desarrollo del Territorio, y sobre todo la orientación de Chetumal como concentración del poder federal. Es durante su mandato cuando se construyó el Hospital Morelos, la escuela Belisario Domínguez, el Hotel los Cocos, el palacio de gobierno (en ese entonces, federal), la explanada de la bandera, e inició la carretera Chetumal-Peto (Yucatán). En 1936 Payo Obispo cambió de nombre a Chetumal (comunicación.opb.org). Esta etapa en la formación del municipio es importante, porque con la creación del Comité, la sociedad local empieza a mostrar activismo político, y se empieza a generar una identidad local.

En 1944, con Margarito Ramírez como gobernador se empieza a generar el nativismo en la sociedad local. Se formaron Comités; aparte del ya conocido Pro-Territorio, surgió el Comité Pro-Gobernador Nativo (1946) en Cozumel, y en Chetumal estaba el Frente Renovador Quintanarroense (1948). Cabe mencionar, que en 1947, la delegación de Payo Obispo se volvió Othón P. Blanco (comunicación.opb.org). En la década de los cuarenta, la sociedad local estaba unida en la idea de que un quintanarroense gobernara el territorio. Esta idea la empezaron los miembros del Comité Pro-Gobernador Nativo y tuvo aceptación en Chetumal. El Frente Renovador Quintanarroense se convirtió en la organización pionera del activismo político de la mujer chetumaleña. En esta época, la presión de la sociedad hacia el nativismo, fue generando importancia ante el gobierno federal, teniendo resultados en los años 60.

En el decenio de los sesenta, como parte de la reconstrucción de la ciudad de Chetumal, debido a los destrozos que dejó el huracán Janet en 1955, la ciudad fue comunicada por tierra con otros puntos de la Península de Yucatán y con el resto del país, lo que facilitó la inmigración de un gran número de familias y el abasto de productos de primera necesidad. En consecuencia, se encarecieron los fletes, se devaluaron los terrenos

ubicados cerca del mar, cerraron pequeñas fábricas que no pudieron competir con los productos que llegaron del centro del país, e inició un auge comercial de la avenida Héroes. El 30 de junio de 1972, el gobierno federal creó el régimen aduanal de excepción denominado Zona Libre de Quintana Roo, que permitió la importación de artículos básicos y suntuarios para completar la insuficiente oferta de productos básicos nacionales. Dos años después, el 8 de octubre de 1974, el Territorio de Quintana Roo se convirtió en Estado con la promulgación de la Constitución. El 12 de enero de 1975, Chetumal se transformó en cabecera del municipio de Othón P. Blanco, capital del Estado, y sede de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (comunicación.opb.org).

Los años sesenta y setenta, son clave para el municipio, primero porque la reconstrucción implicó desarrollo, segundo porque con la zona libre Chetumal mantuvo un auge comercial, que fue básico para que en 1974 el gobierno federal declarase al Territorio como Estado Libre y Soberano. Por otro lado, la dinámica que tuvo el municipio desde la guerra de castas, fue lo que llevó a Chetumal a ser el espacio en donde se concentrarían los poderes y por ende, el activismo político. Othón P. Blanco geográficamente fue estratégico en la guerra de castas porque limitaba con la frontera de Belice, de donde provenían las armas para los mayas yucatecos. Para el gobierno federal era indispensable el control de lo que ahora es el municipio de Othón P. Blanco.

Othón P. Blanco²⁶ es el municipio más grande del Estado con una extensión territorial de 18,760 km², y ocupa el sexto lugar a nivel nacional. Limita al norte con José Ma. Morelos y Felipe C. Puerto, al oeste con el municipio Calakmul del estado de Campeche, al sur con los distritos Corozal y Orange Walk de Belice, y al extremo suroeste con el departamento El Petén de Guatemala. El clima es cálido subhúmedo con lluvias en verano. En cuanto al tipo del suelo, se registran varios, pero destacan los de gley o akalché, que son arcillosos, y aptos para cultivo de arroz y caña de azúcar. La vegetación es selva mediana (las especies más representativas son el chicozapote, el ramón, el guayabillo y el chacá) y selvas alta (donde existen especies como el siricote, palo de tinte y caoba). En cuanto a la fauna, entre las principales especies está el manatí,

²⁶ El municipio es la única parte del Estado con aguas superficiales, integrados por el Río Hondo y Río Escondido. El sistema lagunar es diverso, entre las más importantes están la laguna de Bacalar con una extensión de 42 km de largo por 2 km de ancho, la laguna Guerrero comunicada a través de un pasaje con la Bahía de Chetumal, la laguna Agua Salada, la laguna Chile Verde y la laguna San Felipe, y la más pequeña de todas, la laguna Milagros, está casi junto al Río Hondo y cercana a Subteniente López y Huay Pix (INAFED, 2005).

mamífero marino que se ha convertido en símbolo de la región, también está el tepezcuintle, jabalí, venado cola blanca, nutria, tortugas y aves²⁷ (INAFED, 2005). De acuerdo a las características de la zona geográfica, el embate de huracanes en el municipio es común. Por el tipo de suelo la zona es propensa a las inundaciones. Ese tipo de suelo y vegetación permiten que actividades agrícolas, forestales, acuícolas, sean viables para el desarrollo económico del municipio.

En cuanto al transporte y comunicación²⁸, la Carretera Federal 186, es el principal medio de comunicación del municipio con el resto del país, esta carretera ingresa al territorio procedente de las poblaciones de Escárcega e Xpujil, en Campeche. La carretera 186 comunica a poblaciones como Carlos A. Madrazo, Sergio Buitrón Casas, Francisco Villa y Nicolás Bravo. Por medio de la Carretera Federal 307 se enlaza al municipio con el norte del Estado (Cancún, Playa del Carmen y Tulum). La Carretera Federal 293 comunica al municipio con el estado de Yucatán y comunidades rurales tanto de Othón P. Blanco como de Felipe C. Puerto. Las carreteras estatales comunican al municipio con Calderitas, las ruinas de Oxtankah y poblaciones de la riva de la Bahía de Chetumal (Subteniente López, La Unión, y la frontera entre Belice y México). También existen caminos rurales que comunican al interior del territorio del municipio desde vías primarias como la Carretera 307, por estos caminos se llega a Mahahual (INAFED, 2005).

El Ayuntamiento está conformado por un Presidente Municipal, un Síndico, y 9 Regidores de mayoría relativa y 6 Regidores de representación proporcional. El trabajo que realizan el Presidente y los Regidores, se realiza por medio de comisiones²⁹; el

²⁷ Existen tres zonas de reserva ecológica: Área de Protección de Flora y Fauna Uamyl situada en la costa noreste del territorio, en las cercanías de Mahahual; el Santuario del Manatí en la Bahía de Chetumal y la Reserva de la Biósfera Banco Chinchorro (INAFED, 2005).

²⁸ En transporte y comunicación, se registran en el municipio, un aeropuerto internacional y 4 aeropistas, localizadas en Kohunlich, Xcalak, Mahahual y Pultikú. Por otro lado, existe una central camionera en la cabecera municipal y una central de autobuses que realizan el transporte al interior del municipio y con el vecino país de Belice. Existe una terminal marítima con instalaciones para el atraque de transbordadores en Chetumal y otra terminal para transbordadores en Punta Calentura, cercano a Xcalak; en El Ubero existe un muelle para recepción de cruceros vía tenders, en Xcalak y Mahahual se tienen muelles de madera para pescadores y en Banco Chinchorro una estación de apoyo para actividades de investigación y turísticas (INAFED, 2005).

²⁹ De acuerdo a la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en el artículo 72, se expone que el Ayuntamiento por lo menos debe establecer las siguientes comisiones: Gobierno y Régimen Interior; Hacienda, Patrimonio y Cuenta; Obras y Servicios Públicos; De Desarrollo Urbano y Transporte; Industria, Comercio y Asuntos Agropecuarios; Educación Cultura y Deportes; Turismo y Ecología; Salud Pública y Asistencia Social; Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito; Espectáculos y

objetivo es estudiar, dictaminar y proponer solución a los asuntos de las distintas ramas de la administración municipal (Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, 2004: art. 69). Como parte de la administración pública, el Ayuntamiento se integra por Direcciones Administrativas auxiliares las cuales son las siguientes: Secretaría General, Contraloría Municipal, Tesorería Municipal, Dirección General de Administración, Dirección General de Gestión y Organización Social, Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología, Dirección General de Obras Públicas, Dirección General de Servicios Públicos Municipales, Dirección General de Abasto y Fomento Agropecuario, Dirección General de Salud, Dirección General de Turismo y Cultura, Dirección General de Consejo Municipal de la Juventud y el Deporte, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Policía Auxiliar de Barrio, Coordinación de Comunicación Social, Secretaría Particular, Departamento de Relaciones Públicas, Coordinación de Reglamento y Vía Pública, Coordinación de Alcaldías, D.I.F. Municipal, Coordinación de Mercados (INAFED, 2005).

Respecto a la organización territorial del Ayuntamiento, el municipio se divide en 7 alcaldías, 34 delegaciones y 92 subdelegaciones. Las 7 alcaldías son: Bacalar, Calderitas, Nicolás Bravo, Javier Rojo Gómez, Dos Aguadas, Mahahual y Cerro de las Flores. Al 17 de octubre del 2005, la población³⁰ del municipio era de 219,763 habitantes. El 9.98% de la población habla alguna lengua indígena, y la gran mayoría de éstos pertenece a la etnia maya. Chetumal es la localidad que concentra la mayor población del municipio con 136,825 habitantes. Bacalar tiene 9,833 habitantes; Calderitas 4,446; Nicolás Bravo 3,653; Álvaro Obregón 2,825. El resto tiene menos de 2,500 habitantes (II Censo de Población y Vivienda, 2005).

El desempeño de las alcaldías, delegaciones y subdelegaciones es parte de la organización administrativa del municipio. Es una forma de volver más eficiente el abastecimiento de los servicios públicos sobre todo en zonas rurales. Estas tres instancias que dependen totalmente del Ayuntamiento de Othón P. Blanco, tienen la

Diversiones; y Desarrollo social y Participación Ciudadana. En el artículo 79 se expone que cada comisión estará integrada por al menos tres miembros del Ayuntamiento, de los cuales uno es Presidente, otro Secretario y el Vocal.

³⁰ Othón P. Blanco representa el 19.4% de la población total de Quintana. Benito Juárez es el de mayor población con 572,973 habitantes (50.5%), Cozumel tiene 73,193 habitantes (6.4%), Felipe C. Puerto con 65,373 (5.8%), Isla Mujeres con 13,315 (1.2%), José Ma. Morelos con 32,746 (2.9%), Lázaro Cárdenas con 22,434 (2.0%) y Solidaridad con 135,512 habitantes (11.8%). Roo (Anuario Estadístico Quintana Roo, 2008).

función básica de ser el medio por el cual la sociedad comunique sus demandas al Ayuntamiento. Los mayores beneficios los tienen los más cercanos a las instancias de gobierno, en este caso la cabecera municipal, que incluso es la capital del Estado ¿qué pasa con los pobladores que están alejados de la ciudad?, y que algunos forman parte de localidades casi deshabitadas. Esta pregunta justifica que la capacidad de gestión de los gobiernos locales sobre su territorio es importante, ya que posibilita que se satisfagan las necesidades de la mayoría de la población, incluso la más aislada.

Pero, ¿cuál es la capacidad de gestión institucional del gobierno municipal de Othón P. Blanco? La capacidad de gestión institucional se encuentra relacionada con las bases informacionales disponibles para decidir y optimizar recursos. La capacidad de gestión puede ser evaluada en un gobierno local a través de estudio de variables asociadas a su desempeño, como: 1) La existencia de unidades responsables de prestar un determinado servicio, 2) La presencia de recursos humanos calificados, 3) La disponibilidad de tecnología gerencial, 4) La disponibilidad de recursos financieros, 5) El dinamismo de las estructuras organizacionales y, 6) La función pública (CLAD, 1995).

La existencia de unidades responsables en la prestación de determinado servicio, se refiere al compromiso en las respuestas que el Ayuntamiento emite ante una demanda dada, lo cual permite mayores posibilidades de dar una respuesta adecuada. La presencia de recursos humanos calificados es indispensable para que el Ayuntamiento pueda manejar en forma eficiente cualquier demanda ciudadana. La disponibilidad de tecnología gerencial, se refiere a la capacidad del Ayuntamiento para introducir habilidades y actitudes gerenciales en sus altos y medios mandos, actitudes necesarias para la organización. La disponibilidad de recursos financieros es necesaria para no dejar proyectos a medias, e incluso para tener una mejor posición en las relaciones intergubernamentales. Esto le da mayor peso en la toma de decisiones al gobierno municipal, frente al gobierno estatal y federal.

El dinamismo de las estructuras organizacionales, se refiere a la integración que debe prevalecer entre las diferentes direcciones, ya que el trabajo de las diferentes áreas administrativas del Ayuntamiento se complementa, y las direcciones no pueden trabajar sin la comunicación de unas con otras. La función pública, se refiere a la existencia de una carrera pública avalada por una normatividad de estabilidad, ya que ésta bloquea

factores externos, como el partidismo y el compadrazgo. Cuando un servidor público llega al cargo no por mérito, sino por elección, o por relaciones clientelares, permite que las funciones se orienten por quienes lo pusieron en el cargo. En el caso de los cargos obtenidos por elección popular, el desempeño se orienta hacia la consolidación de una carrera política.

Analizando las variables relacionadas a la capacidad de gestión institucional mencionadas, en la administración municipal de Othón P. Blanco se tiene que en el caso de la variable recursos económicos, existe una oportunidad en el sector primario: primero, la tenencia de la tierra en el Estado de Quintana Roo es de un 90% de posesión ejidal. Segundo, en la lista de productores registrados se confirma que el municipio tiene el mayor número con 13,995 (50.4%) de un total de 27,754 productores, que trabajan 42,491.5 hectáreas (has) (52.1%) de 81,531.6 has. Tercero, de los 20 diferentes cultivos que se realizan en el Estado, en el municipio se trabajan 12. En el 2007, Othón P. Blanco fue único productor en caña de azúcar³¹, elote, chile verde, coco fruta y piña. En la producción de naranja generó el 12.1%, en la producción de papaya el 40.9% y, en maíz grano el 58% de la producción total del Estado (Anuario de Estadística de Quintana Roo, 2008).

Una actividad donde es necesario poner atención para el desarrollo socioeconómico del municipio es en el de la producción de miel; los ejidatarios representan el 83.90% de los empleos generados. La producción de miel es una actividad de subsistencia familiar heredada (3,700 familias aproximadamente), y el problema con la rentabilidad de dicha actividad se relaciona con la tecnología. La calidad de la miel es definida por su color, que varía de acuerdo a la especie nectarífera. En el mercado se clasifica en miel clara y oscura (es más redituable la miel clara). Sin embargo, en el Estado poco se separan por su origen botánico, lo que se hace es mezclarlas. El aprovechamiento incluso puede verse como estrategia, ya que, la península de Yucatán aporta el 31% del total del volumen producido de miel a nivel nacional. La región peninsular exporta a mercados internacionales como: Alemania (70%), Inglaterra (20%), Bélgica, Holanda, Estados Unidos, Arabia Saudita y Filipinas (el resto) (FUQROOP, 2008: 28-29). La miel no sólo

³¹ En el 2007, la producción de Othón P. Blanco representó, en caña de azúcar 1, 512,513 toneladas (ton) y un valor en producción de \$524 176,5 miles de pesos; de elote 24,404.1 ton y 78 039,5 miles de pesos; de Chile verde 6,282 ton y 12 420,3 miles de pesos; de coco fruta 3,106 ton y 7 733,7 miles de pesos; y piña 4,360 ton y 6 976,0 miles de pesos (Anuario de Estadística de Quintana Roo, 2008).

es sustento de familias en zonas rurales de Othón P. Blanco, también en Felipe C. Puerto y José Ma. Morelos. Además, la importancia de la producción de miel radica en que éste es un producto de exportación, con un amplio mercado internacional, donde la región peninsular tiene competitividad, lo que favorece a Quintana Roo por ser parte de ésta.

En el caso de la acuicultura y pesca, en Othón P. Blanco, el pilar de la economía de los pescadores es la producción de langosta. Las cooperativas pesqueras operan básicamente en la Costa Maya (que comprende desde Xcalak hasta Punta Herrero). Actualmente, el 65.50% de la producción pesquera se consume localmente (2,500 ton/año), el 34.50% se destina a las ciudades de México, Veracruz, Acapulco y por temporada a plantas procesadoras de Yucatán para su exportación. Aunque el sector acuícola no logra pasar del 0.1% del PIB estatal, es significativo que en el 2007, el volumen de producción de acuicultura fue de 77 ton, con un valor en producción de 2.167 millones de pesos (mdp) que en su totalidad pertenece a Othón P. Blanco (FUQROOP, 2008: 5 y 9; Anuario Estadístico de Quintana Roo, 2008). Con la reactivación económica de este sector, el municipio podría no sólo ser el abastecedor del mercado interno, sino aumentar su cobertura de exportación a otros estados. Además, las localidades que integran las cooperativas son rurales, la rentabilidad del sector primario mejoraría la calidad de vida de los pobladores en las zonas rurales del municipio.

En el sector pecuario³², persiste el problema que aunque las cadenas porcícolas y avícolas se encuentran en poder de empresas altamente tecnificadas que representan un valor importante en la producción, están encadenadas a empresas de Yucatán, por lo que no representan un potencial de desarrollo al nivel de los productores predominantes del sector pecuario en el municipio (FUQROOP, 2008: 13y 32-33). En cuanto a la producción forestal, aunque el mayor productor es Felipe C. Puerto, éste junto a Othón P. Blanco acapara poco más del 80% de la producción forestal del Estado. En el 2007, del volumen de producción forestal maderable que tuvo el Estado (53,269 metros cúbicos en rollo) 12,121 (22.6%) provinieron de Othón P. Blanco, de las cuales 2,118

³² En el 2007, el sector pecuario en el Estado, tuvo una producción total de 8,532 ton en bovino (en productos de leche y carne), 7,581 en porcino, 307 en ovino (carne y lana) y 20 en caprino (carne y leche), de los cuales en Othón P. Blanco se produjo 49% en bovino, 10% en porcino, 31.3% en ovino y 45% en caprino (Anuario Estadístico de Quintana Roo, 2008).

metros cúbicos en rollo fueron maderas preciosas (cedro y caoba) y 10,003 metros cúbicos en rollo fueron maderas comunes tropicales (chechén, chaká, amapola, tinto, chicozapote, etc.) En cuanto al valor de la producción forestal maderable, el Estado obtuvo \$72.427 mdp, de los cuales Othón P. Blanco extrajo \$17.416 mdp (24.1%) (Anuario Estadístico de Quintana Roo, 2008).

En Othón P. Blanco el sector primario es importante, por lo que es necesario invertir en tecnología, asesoría y capacitación técnica para los ejidatarios, que son los mayores benefactores del sector primario, a la vez que son un grupo vulnerable en cuanto a la falta de recursos para realizar de la mejor forma posible sus actividades. Es una realidad que predomina la tenencia de la tierra ejidal y hay un sector importante de la población dedicada al campo, que necesita apoyo para realizar sus actividades, las cuales más que dar beneficios son consideradas de subsistencia para muchos de ellos. Independientemente del caso de Othón P. Blanco, es necesario desarrollar la economía del Estado, basado en la orientación y viabilidad de las actividades económicas por región, y así encontrar un equilibrio entre ellas, dando las mismas oportunidades de desarrollo a cada municipio.

¿Con qué recursos cuenta el gobierno municipal para buscar la rentabilidad de sus actividades económicas? ¿Cuál es la situación de los ingresos municipales en Othón P. Blanco?³³ En el cuadro 2, se observa la trayectoria de los ingresos en Othón P. Blanco, utilizando tres años de análisis, 2001, 2003 y 2006. Se deduce que en el caso de los impuestos existe mayor capacidad de captación. Por ejemplo en la recaudación de impuesto predial, la actual administración (2008-2011) implementó las siguientes acciones: el envío de 20 mil escritos al domicilio de los contribuyentes, el cobro con tarjeta de crédito, así como pagos referenciados con diferentes instituciones bancarias. Dado que el período de mayor recaudación es noviembre y diciembre se inició el cobro de este impuesto la 1ª semana de noviembre, reduciendo así las filas y el tiempo de espera de los contribuyentes (HR Raitings, 2009). También, en el cuadro se expresa la dependencia del municipio hacia el gobierno estatal y federal, en cualquiera de los tres años. Los ingresos tanto de aportaciones como de participaciones superan los otros conceptos de ingreso que tiene el municipio.

³³ Los ingresos municipales se dividen en ordinarios y extraordinarios, el desglose de su clasificación se encuentra en el apartado Anexos de esta tesis.

Cuadro 2.- Ingresos brutos de Othón P. Blanco según capítulo. Años 2001, 2003 y 2006³⁴ (pesos)

Concepto de ingresos	2001	2003	2006
Impuestos	12 407 147	28 229 677	42 983 318
Aportaciones federales y estatales	82 225 518	91 948 639	128 348 202
Contribución de mejoras	-	-	-
Derechos	13 349 304	17 819 146	32 068 636
Productos	1 755 787	3 554 858	5 296 458
Aprovechamientos	11 110 611	3 583 858	5 225 104
Por cuenta de terceros	-	-	-
Transferencias	-	-	33 200 000
Otros ingresos	3 831 405	4 424 774	23 664 902
Participaciones federales y estatales	77 807 250	92 802 076	147 984 228
Disponibilidad inicial	-	-	-
Total	202 487 022	242 363 028	418 770 848

Elaboración propia. Información de INEGI

En datos más reciente, en el 2008, los resultados para Othón P. Blanco fueron los siguientes: balance financiero deficitario de 22.1 millones de pesos (mdp) por el aumento en servicios personales (28.1 mdp) y servicios generales (24.6 mdp), que representaron un aumento de 15.8% y 40.8% respecto al año anterior. Los ingresos municipales mantuvieron 78% de ingresos federales y 22% de ingresos propios. Dentro de los ingresos propios, el concepto de impuestos es el que aporta más con un 55% y en segundo lugar está derechos con el 36%. Se tuvo un egreso de 513.2 mdp, de los cuales el 40% se dio en servicio personales, 30% en obras públicas y acciones sociales y 17% en servicios generales. Se tuvo un monto de ingresos federales de 382,3 mdp de los cuales 165.4 mdp provinieron de aportaciones y 182.2 mdp de participaciones. Al 2008, la deuda total del municipio es de 78.71 mdp, de los cuales el 68% es deuda a corto plazo (HR Raitings de México, 2009).

Por otro lado, se comprueba que la regionalización afecta incluso la transferencia de recursos federales y estatales. En el cuadro 3, se hizo una comparación de los años 2001 y 2006 en la transferencia de recursos federales y estatales, se presentan los

³⁴ La elección de los años presentados no se relaciona a la delimitación temporal del problema, se escogieron con el propósito de analizar la tendencia de los ingresos municipales de Othón P. Blanco, y por ser los años en el que el INEGI tiene datos más completos.

siguientes resultados: de acuerdo a la totalidad de ingresos captados en el 2001, Benito Juárez tiene mayores ingresos, le sigue Solidaridad, Othón P. Blanco tiene la tercera posición, le sigue Cozumel, Felipe C. Puerto, Isla Mujeres, José Ma. Morelos y por último estuvo Lázaro Cárdenas. Dentro de los cuatro de mayor ingreso sólo Othón P. Blanco pertenece a la región sur, el resto es de la región norte. Entre los cuatro municipios de menor ingreso, sólo Isla Mujeres pertenece a la región norte, el resto es de la región centro.

Cuadro 3.- Ingresos brutos de los municipios por municipios en Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales, y el total de ingresos captados, en los años 2001 y 2006, e inversión pública total por municipio en los años 2004 y 2007³⁵ (miles de pesos).

Municipio	Total de Ingresos municipales	Total de Ingresos federales	Total de Ingresos municipales	Total de Ingresos federales	Total de Inversión pública	
	2001	2001	2006	2006	2004	2007
Benito Juárez	690 337 445	324 163 301	1 364 326 379	517 792 440	468 133	683 440
Cozumel	177 644 308	98 448 906	432 382 297	193 338 171	75 742	117 518
Felipe C. Puerto	80 859 183	76 976 000	171 359 577	133 826 351	96 950	158 176
Isla Mujeres	66 540 446	43 570 224	181 011 640	95 254 915	19 245	56 520
José Ma. Morelos	62 159 757	58 592 093	129 800 870	126 631 916	71 937	103 646
Lázaro Cárdenas	58 907 931	57 683 712	117 173 413	107 810 117	49 228	90 095
Othón P. Blanco	202 487 022	160 032 768	418 770 848	276 332 430	533 890	925 749
Solidaridad	208 940 853	77 715 259	1 126 061 624	219 615 561	176 154	220 557

Elaboración propia. Información proveniente del INEGI

Los municipios que más dependieron de los ingresos federales y estatales fueron los de la región centro: los ingresos federales captados por Lázaro Cárdenas significaron el 97.92% de la totalidad de sus ingresos en el 2001, para Felipe C. Puerto fue el 95.20% y para José Ma. Morelos fue el 94.26%. Othón P. Blanco se integró a los cuatro municipios que más dependieron de los ingresos federales, que significaron el 79.03% de sus ingresos totales. La región norte es la que menos dependió de los ingresos

³⁵ La elección de años no se relaciona a la delimitación temporal del problema, se escogieron con el propósito de analizar la composición de los ingresos federales en el monto total de ingresos municipales, comparar los ingresos entre los municipios que integran el estado de Quintana Roo, explicar la posición de Othón P. Blanco en relación a los demás municipios respecto a la inversión pública, e identificar la tendencia en ingresos e inversiones.

federales; para Benito Juárez significó el 46.96% de sus ingresos totales, para Cozumel el 55.42%, para Isla Mujeres el 65.48%, siendo Solidaridad, el municipio que menos dependió de los ingresos federales, los cuales significaron el 37.19% de sus ingresos totales.

Para analizar la tendencia de los resultados del 2001, se presentan los ingresos correspondientes al año 2006, donde nuevamente los municipios de mayor ingreso son: Benito Juárez, Solidaridad, ésta vez Cozumel se encuentra en la tercera posición, bajando Othón P. Blanco a la cuarta posición. Entre los municipios de menor ingreso también hay cambios, de mayor a menor, para este año, Isla Mujeres logra superar en ingresos a Felipe C. Puerto, le sigue José Ma. Morelos y Lázaro Cárdenas. En cuanto a la dependencia hacia ingresos federales: la región centro sigue siendo la más dependiente, pero hay cambios en la posición de mayor a menor representación de ingresos federales en la composición de los ingresos totales. En el 2001 los municipios con mayor dependencia de sus ingresos federales fueron Lázaro Cárdenas y Felipe C. Puerto, en el 2006, José Ma. Morelos es el más dependiente con 97.56%, le sigue Lázaro Cárdenas con 92.0%, Felipe C. Puerto con 78.10%, y Othón P. Blanco con 65.99%. Del lado de los municipios menos dependientes, integrados únicamente por la región norte, todos reducen la representación de ingresos federales en la composición de sus ingresos totales: Benito Juárez bajó a 37.95%, Cozumel a 44.71%, Isla Mujeres a 52.62%, siendo la reducción más significativa la de Solidaridad que bajó a 19.50%.

En el cuadro 3, también se hace la comparación entre la inversión pública³⁶ de dos años (2004 y 2007) entre los municipios, y se comprueba que Othón P. Blanco es el municipio donde hay mayor inversión pública. En el 2004, la diferencia entre la inversión pública entre Othón P. Blanco y el segundo lugar en inversión que es Benito Juárez no fue tan significativa (65.757 mdp), pero en el 2007 sí lo fue (242.309 mdp).

³⁶ Inversión es el aporte de un recurso con fines productivos o de reproducción de capital con ánimo de una ganancia. La inversión pública trata de satisfacer las necesidades de la población para alcanzar las metas de crecimiento económico y disminuir la pobreza. Para alcanzar este fin, se deben implementar estrategias para identificar qué proyectos reducen los costos de los bienes públicos y a su vez cubran una mayor demanda de las necesidades sociales. El Sistema Estatal de Inversión Pública (SEPI) es un instrumento de planificación que apoya las decisiones del gobierno del Estado de Quintana Roo. El Sistema cuenta con métodos y procedimientos para garantizar que, todo proyecto de inversión acredite su aportación al bienestar general de la comunidad, que la formulación y evaluación de proyectos sea estandarizada para todo el sector público y que se administre en forma eficiente la información de los proyectos durante su vigencia (Durán Hernández, 2008: 17-18 y 19-21).

Con información de la Síntesis Estadística Municipal Othón P. Blanco, Quintana Roo 2008, se confirma que el sector de Ciudades Dignas³⁷ es donde se destina mayor inversión pública (497.997 mdp), le sigue la Infraestructura para el Desarrollo (142.636 mdp) y Educación Integral (67.329 mdp). En el 2007, se ejerció un monto de 115.063 mdp en el programa de Oportunidades, beneficiando a 17,348 familias distribuidas en 158 localidades.

La inversión pública en el municipio, se ha orientado al desarrollo social. Con datos exclusivos al año 2000 se tiene que la tasa de mortalidad infantil fue de 23.0 defunciones de menores de un año por cada 1,000 nacidos vivos, significativo siendo que en el Estado fue de 23.6. En educación, el porcentaje de las personas de 15 o más años alfabetas fue de 90.5%, en el Estado fue de 92.5%. El porcentaje de las personas de 6 a 24 años que van a la escuela fue de 56.9%, en el Estado fue de 59.4%. El PIB per cápita en dólares ajustados fue de 8,155 pesos, en el Estado fue de 12,039 pesos. Estos resultados dieron lugar a que el IDH fuera de 0.801, en el Estado fue de 0.820. El grado de desarrollo humano fue de 4 (donde 1 es bajo, 2 es medio bajo, 3 es medio alto y, 4 es alto) (Síntesis Estadística Municipal Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2008). En el 2005, el porcentaje de la población que era derechohabiente de alguna institución de salud fue el 50.8%, las tres principales instituciones fueron IMSS (58,613 personas), ISSSTE (38,440) y el sistema de Seguro Popular (10,416). El porcentaje de la población de 6 o más años que sabe leer y escribir fue de 90.6%. De las 52,589 viviendas particulares³⁸, de Othón P. Blanco, el 95.7% dispone de energía eléctrica, 94.3% dispone de agua de la red pública y, 89.3% dispone de drenaje (II Censo de Población y Vivienda 2005).

³⁷ El programa de Ciudades Dignas, tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes, orientando su funcionalidad hacia el desarrollo social y económico. Es un programa completo que integra acciones de construcción de viviendas, mejores vialidades y transporte, servicios básicos de agua potable, saneamiento, electrificación, mejoramiento de las actividades de servicios, ordenamiento del crecimiento urbano, entre otros (Tercer Informe del Gobierno de Quintana Roo, 2008).

³⁸ La información del II Censo de Población y Vivienda 2005, cuando se refiere a viviendas particulares excluye viviendas móviles, refugios y locales no construidos para habitación. Además, se excluyeron 35,201 viviendas sin información de ocupantes.

Agua de red pública se refiere a que se dispone de agua de la red del servicio público dentro de la vivienda y fuera de ella pero dentro del terreno; la red del servicio público corresponde al concepto "agua entubada" que se estableció en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

En el caso de drenaje, comprende viviendas que disponen de drenaje conectado a la red pública, a fosa séptica, con desagüe a barranca o grieta, con desagüe a río, lago o mar.

Las estadísticas mencionadas no son la única prueba del enfoque que el gobierno municipal ha dado al desarrollo social, el Ayuntamiento ha recibido en dos ocasiones el premio Hábitat³⁹ (2005 y 2007), en abril del 2005 se inició la operación de los programas en la Macroplaza Hábitat I, que abarca el polígono 23023 en el que se ubican nueve colonias de Chetumal con un alto índice de marginación, por lo que el Ayuntamiento fue galardonado con el Premio Nacional Hábitat 2005. Después se iniciaron operaciones en el Centro Polifuncional Hábitat II, en beneficio de once colonias que presentaban problemas de desarrollo social e infraestructura. En octubre de 2007, el Hábitat II, de entre 93 proyectos Hábitat del país, obtuvo el primer lugar adjudicado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). El premio se otorgó porque en el transcurso de tres años se realizaron 96 proyectos integrales que comprendieron 70 acciones, 5 estudios urbanos y 21 obras de infraestructura. En los Centros Polifuncionales⁴⁰ I y II se brinda atención médica, dental, orientación psicológica y asesoría legal a víctimas de violencia intrafamiliar. Se implementaron talleres y cursos de capacitación para el trabajo, se organizaron eventos culturales, talleres artísticos y actividades deportivas, campañas de nutrición, entre otros (Tercer Informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008: 175-176).

La continuidad que se le dio al programa Hábitat durante la administración municipal 2005-2008 es un caso de éxito, que demuestra que efectivamente el compromiso del Ayuntamiento en darle continuidad a la prestación de cierto servicio a determinada demanda, genera resultados positivos, para la población. En el desarrollo social, se expone un gobierno que ha dado continuidad a los proyectos, lo que ha permitido que el municipio sea calificado de desarrollo humano alto. Pero, ¿qué pasa con las otras variables de capacidad de gestión?, en el caso de recursos humanos calificados, por

³⁹ Hábitat es un programa de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que tiene como objetivo: Contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos. La población objetivo se constituye, por los integrantes de los hogares asentados en los Polígonos Hábitat (zonas urbanas marginadas seleccionadas). La ejecución de las obras y acciones que sigue el Programa Hábitat se sintetiza en tres modalidades: desarrollo social y comunitario, mejoramiento del entorno urbano y promoción del desarrollo urbano (sedesol.gob.mx).

⁴⁰ Las Colonias beneficiadas son: Forjadores, Lázaro Cárdenas, Proterritorio, Ampliación Proterritorio, Solidaridad, 17 de Octubre, Andrés Quintana Roo, Nuevo Progreso, Territorio Federal de Quintana Roo, Isabel Tenorio y Payo Obispo. Algunas acciones que realizaron en las colonias, fueron: construcción de 27,889 m de guarniciones, 22,454 m² de banquetas y se pavimentaron 18,159 m² de calles, siete camiones recolectores de basura, entre otros. Entre el 2005 y 2008, el programa Hábitat tuvo una inversión de 48,338,754 pesos que fueron aportados por los tres niveles de gobierno (Tercer informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008: 175-179).

ejemplo, en la administración municipal 2005-2008, de las 103 personas que formaron parte del gabinete (regidores, delegados, directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento, coordinadores de área y contralor municipal) sólo 66 tenían algún grado de estudio profesional (oulch.uqroo.mx).

El problema de trabajadores con poca preparación educativa, es generalizado en la administración pública en Quintana Roo. Con cada actividad electoral, nuevos trabajadores entran a las dependencias del gobierno, como parte del intercambio de favores (votos) que acarrea la competencia electoral. La poca calificación de los trabajadores al servicio del Estado, resulta significativa cuando se tienen cifras de 2,326 personas en la administración 2005-2008, de los cuales 713 eran mujeres. Del total de los trabajadores del gobierno municipal, 34.50% eran sindicalizados (oulch.uqroo.mx).

A nivel estatal, tan sólo en las siguientes dependencias administrativas del poder ejecutivo: Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Infraestructura y Transporte, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena, Despacho del Ejecutivo, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de la Contraloría, Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, Secretaría de Turismo, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, hasta el 31 de diciembre del 2007, se contabilizaron 7,421 trabajadores (Sector Público, 2007). A parte están las oficinas que representan el poder legislativo y el judicial, que también se localizan en Chetumal.

En relación a la variable función pública, se percibe que el desenvolvimiento de los presidentes municipales está basado en el impulso de sus carreras políticas fuera de la localidad, como son las diputaciones federales. El cuadro 4, desglosa algunos ejemplos de la trayectoria política posterior a sus cargos, de algunos ex presidentes municipales⁴¹ de Othón P. Blanco.

⁴¹ El currículum de los presidentes municipales de Othón P. Blanco se pueden ver en http://comunicacionopb.org/index.php?option=com_portfolio&view=category&Itemid=43

Cuadro 4.- Ex presidentes municipales de Othón P. Blanco.

María Cristina Sangri Aguilar
Presidenta Municipal en el período 1981-1984, después su carrera política la continúa como Diputada Federal (1985-1988) y senadora por Quintana Roo (1988-1991).
Rosario Ortíz Yeladaqui
Presidenta Municipal en el período 1990-1993, ha sido diputada al Congreso de Quintana Roo, Presidenta Estatal del PRI, Secretaria de Gobierno en parte del sexenio de Félix González Canto, y Presidenta de la Gran Comisión en el Congreso Local X Legislatura.
Eduardo Ovando Martínez
Presidente municipal de 1999 al 2000 cargo que dejó al ser electo Senador por el estado. También ha sido Secretario General, Presidente del Comité Estatal del PRI, Subsecretario de Desarrollo Rural del Estado, Regidor, y desde el año 2009, es Secretario de Gobierno del Estado de Quintana Roo.
Eduardo Espinosa Abuxapqui
Presidente Municipal en el período 2000-2005, ha sido Secretario General de Gobierno del Estado, diputado federal, y desde el 2009, es Representante del Gobierno del Estado en la Zona Norte.
Cora Amalia Castilla Madrid
Presidenta Municipal en el período 2005-2008, el mismo día que concluyó su mandato, el 10 de abril, fue nombrada Secretaria de Educación de Gobierno del Estado, el 22 de enero de 2009 fue nombrada Secretaria General de Gobierno, en diciembre renuncia para tomar el cargo de Presidenta del Comité Estatal del PRI en Quintana Roo, y en la prensa se ha divulgado los deseos de la funcionaria por la diputación federal.

Elaboración propia.

Lo que se pretende obtener de la capacidad de gestión es el impulso de proyectos propios del Ayuntamiento, la lógica de esto es que el gobierno municipal integra las demandas ciudadanas y puede dar un mejor diagnóstico de los problemas locales. Es necesario que el gobierno municipal tenga mayor participación en las decisiones que atañen al municipio. En la administración 2005-2008, la mayoría de las iniciativas aprobadas fueron convenios realizados con el gobierno del Estado y el gobierno Federal. De acuerdo al Tercer Informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2008, entre los Acuerdos más sobresalientes están:

- Acuerdo de Coordinación para la Asignación y Operación de los Subsidios del Programa Hábitat, se realizó en coordinación con el gobierno Federal por medio de la SEDESOL.
- Convenio de Colaboración y apoyo financiero para la ampliación de la oferta del programa Escuelas de Calidad. Se aprobó el programa Seguro Escolar, en caso de accidentes para la educación básica celebrado entre la Secretaría de Educación de Quintana Roo y el Ayuntamiento.

- Convenio de ejecución del Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda, Tu Casa, que celebran el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., la SEDESOL, el Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad del Estado de Quintana Roo (Infovir) y el Ayuntamiento.
- Convenio de ejecución para la realización de acciones relacionadas con desayunos escolares, becas y despensas, con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del Estado de Quintana Roo.

Durante la administración municipal 2005-2008, en mayor medida los proyectos fueron orientados al desarrollo social. No se crearon iniciativas específicas al desarrollo económico, ya que los programas dirigidos a las actividades económicas del municipio provienen de los gobiernos estatal y federal⁴², aunque en cierta medida se ha permitido la coordinación de los programas con directivos del Ayuntamiento.

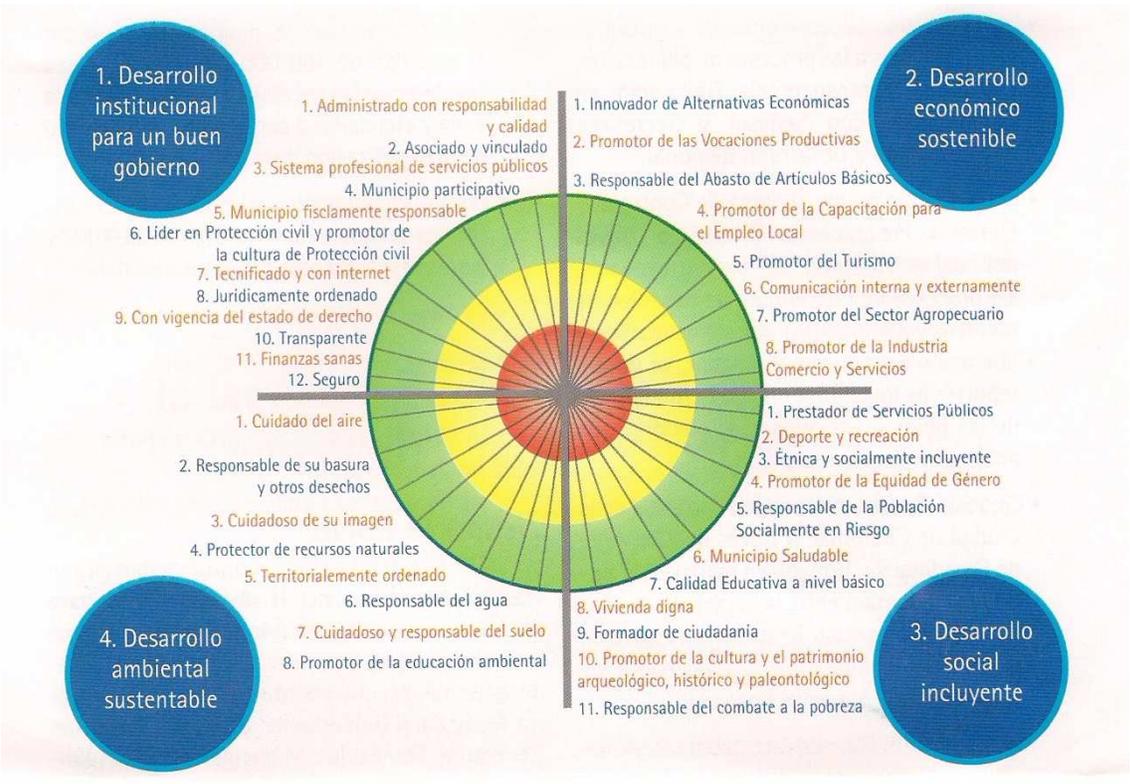
En términos generales, la administración 2005-2008 evidencia sus mayores desafíos de la capacidad de gestión en la función pública, disponibilidad de recursos humanos calificados y disponibilidad de recursos económicos, las tres variables que más se relacionan a: la falta de iniciativas propias, dependencia de ingresos, predominancia de programas federales y estatales, y a la implementación de acciones basadas en intereses particulares más que en demandas sociales.

Sin embargo, el trabajo que el gobierno municipal durante el trienio 2005-2008 realizó en materia social, le valió un reconocimiento de buen gobierno, a nivel nacional. De los 2,440 municipios del país, 400 de 18 entidades federativas están inscritos en el programa nacional Agenda desde lo local, que tiene como objetivo propiciar el desarrollo integral de los municipios, coordinando programas y acciones entre los tres niveles de gobierno. La certificación de calidad por sus prácticas institucionales, la

⁴² El trabajo del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Othón P. Blanco (COPLADEMUN), se divide en 8 subcomités sectoriales. Entre el 2005 y 2008 se realizaron 84 sesiones de trabajo con la participación de 77 dependencias, instituciones públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y distintos grupos sociales, de estas reuniones se crearon 292 convenios, que por medio del Programa Operativo Anual (POA) elaborado como parte del Acuerdo de Coordinación entre el gobierno del Estado y el Municipio, desembocaron en la atención de las demandas de 137 comunidades rurales y 36 colonias de mayor marginación, las obras y acciones que se realizaron fue con recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportación para el Fortalecimiento Municipal (FAFM) del ramo 33, por un monto total de 117,325,885 pesos entre el 2005 y marzo del 2008 (Tercer informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008: 51-52).

obtienen los gobiernos municipales que cumplan con los 39 indicadores del desempeño municipal, desglosado a su vez en parámetros de desarrollo institucional, desarrollo ambiental sustentable, desarrollo económico sostenible y desarrollo social incluyente. Hasta el 2007, sólo 25 municipios han obtenido el Premio Nacional al Buen Gobierno, ese año el Ayuntamiento de Othón P. Blanco lo obtuvo, con una evaluación realizada por la Universidad de Quintana Roo, institución académica autorizada por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) para realizar la evaluación (Tercer Informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008: 19).

Cuadro 5.- Indicadores de Buen Gobierno Municipal



Fuente: Tercer Informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008: 54.

El Desarrollo Institucional, se refiere a la normatividad que debe tener un gobierno municipal que debe tener sus efectos en la estabilidad del gobierno. El municipio físicamente responsable, transparente, con vigencia del estado de derecho, son indicadores de una institución estable, sin conflictos internos que hace más viable la

interacción de las direcciones administrativas. Jurídicamente ordenado con finanzas sanas, indica que no hay dualidad de funciones, que cada área conoce y realiza su función en complemento de las otras, y que no hay problemas financieros que impidan la realización de los programas determinados en la agenda municipal.

El desarrollo económico sostenible, se explica por sí mismo. Indicadores como, innovador de alternativas económicas, promotor de vocaciones productivas, promotor de sectores económicos y capacitación para el empleo local, exponen la importancia del gobierno municipal como ente económico. Este parámetro deja claro la importancia que tiene el Ayuntamiento en la economía local, y la necesidad que tiene de incrementar sus ingresos en forma independiente del gobierno federal y el estatal para generar un desarrollo económico sostenible. Si el Ayuntamiento aprobó este parámetro, posiblemente se deba a que a pesar que el porcentaje de ingresos propios es superado significativamente por el de ingresos federales, el municipio ha tenido resultados positivos en el desarrollo económico local. En parte se comprueba con los datos expuestos sobre el dominio que tiene el municipio en el sector primario a nivel estatal.

El desarrollo social incluyente, implica que el gobierno municipal realice sus funciones como proveedor de bienestar de la sociedad local, como prestador de servicios públicos, proveedor de educación, salud y vivienda, y como responsable del combate de pobreza. Un aspecto interesante dentro de los indicadores, es que el gobierno es formador de ciudadanía, y eso significa que el Ayuntamiento tiene que propiciar la participación ciudadana incluyente, no importa partido, organización, u otro elemento característico por el estilo. Lo que interesa no son las personas que realizan las demandas, sino las demandas, lo que implica para un grupo o toda la sociedad.

En el desarrollo ambiental sustentable, algunas de las acciones que la administración 2005-2008 realizó, y por lo cual se consideró que cumplió los indicadores de este parámetro fueron:

- 253 diagnósticos de riesgo por los cuales se expidieron permisos, anuencias, cartas de congruencia de usos de suelo y evaluación de manifiestos de impacto ambiental.
- Se corrigieron un 65% de los sistemas que desalojaban aguas jabonosas en la vía pública.

- Se tomaron acciones por la contaminación de la Bahía de Chetumal por el vertido de aguas residuales, en coordinación con el Comité para la Protección al Medio Ambiente Marino e Investigación Oceanográfica (Copameo) integrado por 13 instituciones federales, estatales, municipales y organizaciones civiles.
- Verificación de que no hubiera conexiones clandestinas de aguas residuales en las principales avenidas del centro de la ciudad.
- Elaboración del Proyecto Ejecutivo de Modernización de la Avenida Héroes, que fue presentado al Gobierno del Estado. El objetivo es dar una solución técnica definitiva al problema del drenaje en dicha avenida. El gobierno estatal se comprometió a realizar la inversión necesaria y ejecutar el proyecto.
- 94 monitoreos de calidad de agua de mar en Xcalak y Mahahual, con el Comité Municipal Playas Limpias de Grand Costa Maya.
- Producción de 35,850 plantas de mangle rojo. 28,000 se sembraron a lo largo de 9 km de la Bahía de Chetumal, por medio del Programa de Producción y Reforestación de Mangle Rojo en coordinación con la Delegación Estatal de la Comisión Nacional Forestal (Conafor). Desafortunadamente, las plantas fueron arrasadas por el huracán Dean que impactó en el 2007, pero se lograron recuperar el 70%.
- Se realizó un inventario de las especies de árboles y sus condiciones físicas, con el Programa Municipio Limpio. Entre septiembre de 2007 y marzo de 2008 se plantaron 3,970 árboles y palmas en la ciudad de Chetumal y en otras poblaciones del municipio, en esta reforestación participaron instituciones de los tres niveles de gobierno (Tercer Informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008:199-205).

En conclusión, la administración municipal 2005-2008 tuvo una capacidad de gestión regular, al tener en cuenta fallas y aciertos. En desarrollo social, es el ámbito donde mejor se desempeña. Pero los obstáculos que mantiene en el desarrollo económico y político del municipio, provienen de la concentración de poder político que tiene el municipio, de un sistema clientelar, de competencia electoral y de control político que se dinamiza entre la élite local, que no sólo tiene como actores a las familias de antiguos colonos. A este selecto grupo se añaden empresarios y organizaciones civiles que han sabido incorporarse al juego de la política en el Estado. Al ser el municipio el centro de poderes, es ahí donde se desenvuelve el activismo político no de toda la sociedad, sino de los grupos de poder. Con este apartado se adelanta una conclusión final, la sociedad

es consciente de las fallas del sistema. Las personas que dependen de la administración pública no sólo son sus trabajadores, también las familias de éstos. Una parte significativa depende económicamente de la administración pública, esa dependencia genera que el sistema que se critica (clientelar y corporativista) continúe; incluso se participa en éste, aunque no se acepte.

Resulta importante diversificar la economía del municipio y en general del Estado. Predomina la regionalización, lo que a largo plazo puede generar consecuencias en la desigualdad de desarrollo, por lo que la gestión de los gobiernos municipales es clave para evitar la desigualdad económica, social y política. Cuando se habla de desigualdad, se entiende que no todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades, es decir, el incremento de la regionalización en el Estado, trae como consecuencia mayor calidad de vida para unos, en detrimento de otros.

Considerando que la gestión municipal es clave para el desarrollo económico, en el siguiente subtema se analiza el caso de la importancia de la gestión en el ámbito forestal. Se han expuesto algunos datos que permiten valorar dicho sector como un rubro que permita mejorar la calidad de vida de los usufructuarios y al mismo tiempo puede verse como un rubro que incremente los ingresos propios. Además, el desarrollo del sector forestal implica el manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos. Lo que se pretende en el siguiente subtema es, establecer una referencia al caso de la comunidad de Caobas, en relación a cómo afecta la poca capacidad de gestión municipal a los usufructuarios de la actividad forestal, y sobre todo, al manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.

II.4.- La relevancia de la gestión municipal en el desarrollo forestal: el caso de la comunidad de Caobas en el municipio de Othón P. Blanco.

El municipio de Othón P. Blanco es el segundo en cuanto a extensión de superficie forestal en el estado, con 184,909 has (31% de la superficie total), el primero es Felipe C. Puerto con el 43%. La superficie forestal de Othón P. Blanco está conformada por 33 predios que integran las áreas forestales permanentes⁴³ (AFP) (Dirección Forestal

⁴³ Área forestal permanente es el área delimitada destinada por sus propietarios o poseedores al uso del suelo forestal con carácter permanente, con exclusión de actividades agropecuarias, y manejada bajo el

Ayuntamiento Othón P. Blanco, 2009). Uno de los ejidos de mayor producción forestal es Caobas, que se localiza en el municipio de Othón P. Blanco. Los límites colindantes del ejido son al norte con el ejido Laguna Om, al sur con el ejido Tres Garantías, al este con los ejidos Álvaro Obregón, Pucté, Cacao y Coyocol, y al oeste con el Estado de Campeche (Castillo Ojeda, 2005: 9). Su clima es caliente sub-húmedo con abundantes lluvias en verano. El lugar tiene varios cuerpos de agua permanentes, entre los que sobresalen: Laguna Om, Laguna del Sibal, Laguna Reforma y Laguna San José (González Abraham, et. al., 2007: 72-74).

El ejido Caobas tiene una población total de 1,322 personas distribuidas en los dos centros de población que conforman el ejido, Caobas y San José de la Montaña, con 89% y 11% de la población, respectivamente. Las lenguas dominantes en el ejido, son español y maya yucateca. En salud, sólo 35 personas son derechohabientes de algún centro de salud; en educación, de las 843 personas que tienen 15 años y más, 128 tienen educación básica completa, 139 no tiene escolaridad y 191 son analfabetas, siendo el grado promedio de escolaridad, quinto grado. En vivienda y servicios públicos, existen 301 viviendas, de las cuales 276 disponen de agua entubada de la red pública, 165 disponen de drenaje y 283 de energía eléctrica (II Censo de Población y Vivienda, 2005). En economía, sus principales actividades son, las forestales, de agricultura, ganaderas y apicultura (González Abraham, et. al., 2007: 72-74).

Caobas es una localidad con un nivel significativo de desarrollo social, si se considera que del total de viviendas, 91.69% tienen agua entubada de la red pública, 54.82% drenaje y 94.02% energía eléctrica (se desconoce el porcentaje de las viviendas que cuentan con los tres servicios). El que sólo el 2.65% de la población total sea derechohabiente a algún servicio de salud, evidencia la ineficacia de la administración gubernamental para dar mayor cobertura en servicios de salud a la población rural. El nivel educativo es bajo, ya que la mayoría no termina la primaria, y sólo el 15.18% del total de la población de 15 años y más, tiene la educación básica completa, es significativo que del total de este grupo poblacional sólo 191 sean analfabetas, esto se puede entender de otra manera, que el 77.34% de la población de 15 años en adelante sabe leer y escribir.

principio del rendimiento sostenido (producción que puede generar un área forestal en forma persistente y sin pérdida de su capacidad productiva) (Ley Forestal de Quintana Roo, 2007: art. 4).

La potencialidad productiva del ejido Caobas, es obstaculizada por problemas en general originados por su papel de productor forestal, que se ve reducido ante su incapacidad en la organización empresarial. En muchas de las comunidades forestales no sólo de Quintana Roo, sino de México, se han presentado semejantes problemas, a los que a primera vista, el gobierno estaría ajeno de responsabilidad, pero al transitar por la historia del desarrollo forestal de Quintana Roo y de México en general, se demuestra que es el gobierno el mayor responsable de la incapacidad de las comunidades en su papel productor y empresarial.

El antecedente histórico del desarrollo forestal en Quintana Roo, se remonta a finales de la guerra de castas. En 1901, el gobierno federal tomó Santa Cruz Balam-Na, núcleo de la resistencia maya, y fue declarado presidio destinado a los opositores políticos al régimen porfirista, en poco tiempo se introdujo la resinación del chicozapote en la selva. Desde el principio, la producción chiclera se dedicó al mercado internacional. El auge comercial de este producto (que inició en 1917) permitió el poblamiento del territorio (Armijo, 2004: 17-18). Desde 1928 cuando surgieron las cooperativas chicleras, personas provenientes de Yucatán se habían instalado en lo que actualmente es Caobas. La existencia legal del ejido se remonta al 30 de noviembre de 1940, y entra dentro del contexto de reforma agraria que caracterizó al gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940). El reparto agrario propició el desarrollo de nuevos centros ejidales que permitieron flujos migratorios de campesinos provenientes de Michoacán, Veracruz, Campeche, Yucatán, Hidalgo, Guerrero, Durango, Sinaloa, entre otros. En ese tiempo ya había 134 ejidatarios inscritos en el ejido Caobas (Castillo Ojeda, 2005: 15-19).

En los decenios de los años 30 y 40, el gobierno federal consideraba que la subsistencia campesina y el rentismo forestal eran causas centrales de la pérdida de los bosques. Las extracciones de pequeñas empresas madereras eran ineficientes y se reflejaba tanto en el uso de materia prima forestal como en el impacto sobre bosques. El negocio de las pequeñas empresas con las comunidades dueñas de los recursos era asimétrica (los contratistas tenían 50% de ganancias, el ejido recibía menos de 5% del precio final de la madera) (González Abraham, et. al. 2007: 72-74). Desde estos años se observa la falta de compromiso del gobierno federal. Entonces no existía reglamentado algún tipo de manejo forestal, mucho menos se implementaba asesorías y capacitación técnica del manejo de recursos forestales, ya que ni siquiera el gobierno tenía conocimiento en la

materia. En el caso del rentismo forestal, se refiere a que las comunidades al no contar con el apoyo del gobierno, puesto que a los ejidatarios se les entregaron predios sin recursos económicos para trabajarlos, éstos prefirieron dar derecho de desmonte, siendo las pequeñas empresas las que trabajaban los predios. Ante dicha situación, la solución para el gobierno fue otorgar concesiones forestales a grandes empresas, pasando por alto el problema de la pobreza de los campesinos.

El gobierno federal otorgó 30 concesiones de alrededor de 400,000 has cada una a Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF) que eran empresas forestales privadas. Las concesiones se distribuyeron entre los estados con mayor cobertura forestal (Oaxaca, Chihuahua, Durango, Chiapas y Quintana Roo), las duraciones de la concesión eran de 25 a 60 años. En el caso de Quintana Roo, en 1954, se le otorgaron 462,894 has de selvas por un período de 29 años a la empresa Maderas Industrializadas de Quintana Roo (MIQROO) (Armijo, 2004: 19-21). La MIQROO seguía un plan de ordenación forestal que consistió en el uso de diámetros mínimos de corta, respetando un ciclo de corta de 25 años (González Abraham, et. al., 2007: 72-74). El papel del ejidatario en este caso, seguía siendo de rentista, e incluso funcionaba como trabajador de su propio predio, pero no como productor. Cabe resaltar, que el hecho de dar 25 años de madurez al árbol antes de volver hacer otro corte, puede considerarse el primer plan de manejo forestal implementado en México. Además, el ejidatario se capacitó siendo trabajador de su propio predio al servicio de la MIQROO, sin un apoyo directo del gobierno.

Durante el mandato de Luis Echeverría Álvarez como Presidente de la República (1970-1976) las protestas campesinas se solucionaron con reparto agrario. En Quintana Roo, se repartieron 500,000 has para constituir nuevos ejidos, para 1983 eran 62 ejidos en el estado. Como parte del desarrollo que el gobierno federal pretendió impulsar, se iniciaron programas de ganaderización, mejor conocidos como colonización. A nivel nacional, desaparecieron cerca del 80% de las selvas húmedas y las tasas de deforestación alcanzaron cifras de 1.5 millones de hectáreas anuales. En Quintana Roo, desaparecieron cerca de 500,000 has de selvas (Armijo, 2004: 22 y 26). En el caso del ejido Caobas, la colonización de los años setenta fue realizada por inmigrantes veracruzanos que tenían tradición ganadera. Éstos hicieron desmonte para ganadería y

en menor escala para agricultura. En ese tiempo, la ganadería y la agricultura ocuparon el 50% de la superficie del ejido (González Abraham, et. al., 2007: 71-72).

La colonización fue el fomento de actividades agrícolas y pecuarias en los estados donde existía área forestal, por lo tanto, hubo cambio en el uso de suelo. Fue hasta ese momento cuando el campesino obtuvo créditos financieros por parte del gobierno, pero, para la remoción de la vegetación forestal. Hay una continuidad en la falta de compromiso del gobierno ante las comunidades forestales, nuevamente en la década de los setenta y principios de los ochenta, se les entregan tierras como una forma de solucionar el problema pero sin recursos financieros y técnicos que complementen la ayuda a los campesinos. Además, el tipo de suelo que prevalece en Quintana Roo no es adecuado para la ganadería; en ese momento se pensó que en el mismo lugar donde se realizan actividades forestales se podían realizar las ganaderas, esto demuestra la simplificada visión e información que tenía el gobierno sobre el manejo forestal, y en general sobre el desarrollo del sector primario.

Un momento clave de los ejidos en su formación como comunidades forestales, fue en 1975. Se impulsó el programa de “durmientes aserrados” por la Secretaría de Reforma Agraria (SRA) por medio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE). El ejidatario aprendió a utilizar aserraderos y maquinaria de extracción forestal. Con el tiempo se cedieron los equipos a los ejidos a través de convenios de créditos que no se liquidaron, es así como surgen los aserraderos en los ejidos, incluyendo en Caobas (Castillo Ojeda, 2005: 25). También, se permitió la generación de empresas forestales comunitarias, las primeras experiencias surgieron en Chignahuapan, Puebla; Zacualtipan, Hidalgo; Hueyacocotla, Zongolica y el Cofre de Perote en el estado de Veracruz; Tlaxco, en Tlaxcala y Valle de Bravo en el Estado de México (Armijo, 2004: 27).

La orientación del gobierno estatal de apoyar a los ejidos se evidencia con la puesta en marcha de una política pública que impulsó el desarrollo de los ejidos en la conservación y manejo de las selvas, el Plan Piloto Forestal (PPF) creado en 1983. Se contó con el apoyo de la Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional, a través del Acuerdo México-Alemania (AMA). Una de las contribuciones más relevantes del PPF en cuanto a la conservación de las selvas, fue el establecimiento de las AFP's en los

ejidos, y que fue normativizado la prohibición de cambio del uso del suelo. Además, por medio del PPF, el gobierno estatal reconoció a las organizaciones regionales independientes en las que se agruparon las comunidades forestales. Aquellas se formaron cuando concluyó el Plan Piloto en 1986; las primeras en formarse fueron la Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo (SPFEQR) y la Organización de Ejidos Productores Forestales de la Zona Maya de Quintana Roo (OEPFZM) (Armijo, 2004: 28-29). Aunque el PPF fue implementado entre 1983 y 1986, su funcionamiento se mantuvo hasta 1997 con otros nombres, con el de Programa Estatal Forestal de 1987 a 1992 y el de Consejo Técnico Regional Forestal de 1993 a 1997 (Vargas Paredes, 2007: 156).

La importancia de las organizaciones forestales radica en que su origen pretendía satisfacer necesidades de asistencia técnica, regulación de aprovechamiento forestal, impulso de la participación social, un rol político y como un intermediario entre los actores de la red forestal (Vargas Paredes, 2007: 167-169). En Quintana Roo se contabilizan 167 ejidos con superficie forestal, de los cuales sólo 59 no son parte de alguna organización forestal (actualmente existen 9 organizaciones forestales en todo el Estado). La mayoría de los ejidos prefieren integrarse a una organización porque éstas tienen especialistas en manejo forestal. La SPFEQR es la más importante, si se considera que sus 9 ejidos suman 138,580 has, aunque la OEPFZM, es la organización con más AFP (214,150 has) se divide entre 25 ejidos. Estas dos organizaciones representan el 47.84% del total del AFP en Quintana Roo, y son las únicas que tienen un área de corta anual superior a las 5,000 has (Recursos Naturales y Ambiente, 2005: 22).

La SPFEQR es comúnmente conocida como Sociedad del Sur, y legalmente se constituyó el 8 de mayo de 1986. El objetivo de esta organización es promover el desarrollo de sus socios a través del manejo y aprovechamiento de los recursos forestales. La organización se financia mediante una cuota de 200 pesos por m³ de caoba comercializado y de 50 pesos por m³ de madera común tropical (Recursos Naturales y Ambiente, 2005: 37). En el siguiente cuadro se observa que entre sus integrantes, los ejidos Petcacab, Caobas y Tres Garantías son los que más AFP's tienen, Caobas tiene mayor número de ejidatarios; el 18.93% de su población total son ejidatarios. Considerando que cada familia suele constituirse de 5 o 6 miembros,

permite reflexionar sobre la importancia del papel productor del ejido, ya que el éxito o fracaso de sus actividades forestales afectan a toda su población.

Cuadro 6.- Los ejidos de la Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo S.C.

Ejido	Área total (ha)	Área forestal permanente (ha)	Ejidatarios (no.)	Población (no.)
Caobas	68,553	32,500	311	1,643
Chacchoben	18,450	6,000	294	805
San Francisco Botes	18,900	8,000	298	1,800
Manuel Ávila Camacho	12,000	1,500	189	800
Nuevo Guadalajara	28,500	6,000	276	1,500
Plan de la Noria Poniente	9,450	5,000	52	80
Petcacab	51,177	42,315	206	740
Tres Garantías	43,678	32,265	101	761
Total	250,708	133,580	1,727	8,129

Fuente: Recursos Naturales y Ambiente, 2005: 39

El origen de las organizaciones forestales manifiesta las necesidades de los ejidos; para llevar cabo el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales. Necesitan asistencia técnica, puesto que la experiencia es el único medio por el cual han adquirido conocimiento en el manejo forestal. La necesidad de regulación de aprovechamiento forestal refleja los pocos conocimientos que tienen sobre el contenido normativo de los bosques. También se refleja la necesidad de un impulsor de su participación social, que maneje rol político y actúe como el intermediario que debe tener la organización, y manifieste las necesidades ante las instancias gubernamentales, sobre todo en la gestión de apoyos. Aunque el origen de las organizaciones se estableció por dichas necesidades, en la actualidad, éstas se apoyan en asistencia técnica más que en cualquier otro aspecto. La asistencia es pagada por los ejidatarios, ya que dan una cuota por estar en la organización. Esta es otra prueba de que las comunidades forestales trabajan solas, siendo su mayor apoyo, su propio trabajo colectivo.

La importancia de las organizaciones en la asistencia técnica fue marcada desde la ley forestal de 1986, cuando la SPFEQR y la OEPFZM obtuvieron las concesiones de los servicios técnicos forestales. Esta acción ha marcado uno de los mayores apoyos que el

gobierno federal ha dado a las comunidades, porque la asistencia técnica era gratuita, lo cual cambia a partir de la ley forestal de 1992.

Desde mediados de los ochenta, y principios de los noventa, tres situaciones marcan otro momento clave para las comunidades forestales, que han afectado incluso su organización de trabajo, las cuales son:

1.- En 1986, México ingresó al Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT), se impulsó la apertura de las economías del país y se incrementaron las importaciones forestales. Ante la eliminación arancelaria de la importación de maderas preciosas, como la caoba, los compradores podían conseguir productos forestales más baratos provenientes de Centro y Sudamérica (Armijo, 2004: 31-32).

2.- En 1992, se promulgó la nueva ley forestal, que propició la desregulación de la actividad forestal, se dio la apertura al mercado de los servicios técnicos forestales (antes habían sido controlados por la SARH), se legalizó el rentismo forestal y asociaciones entre comunidades y empresarios privados; se anularon las regulaciones del transporte e industria forestal, entre otros.

3.- En 1994, se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá. Para el sector forestal significó la apertura del mercado a las dos mayores economías forestales del mundo, por lo que aumentaron las importaciones forestales. La mayoría de las importaciones provenía de Estados Unidos, Canadá y Chile (Armijo, 2004: 34-35)⁴⁴.

Por otro lado, la Ley Agraria de 1992, estableció una organización ejidal que se respeta hasta la actualidad, la cual ha contribuido a una integración entre organización ejidal y empresarial. El órgano supremo del ejido es la Asamblea, en la que participan todos los ejidatarios (art. 22). Las funciones de la Asamblea van desde la formulación y modificación del reglamento interno del ejido, aplicación de recursos económicos y otorgamiento de poderes y mandatos hasta la aprobación de contratos y convenios y distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido (art. 23). El Comisariado Ejidal es el órgano ejecutor de los acuerdos de la asamblea, representante y gestor administrativo del ejido, está constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero

⁴⁴ En el año 2000, la empresa chilena Terranova ofrecía en México madera dimensionada a precios 35% más bajos que los del mercado nacional (Armijo, 2004: 34-35).

(art. 32). El Consejo de Vigilancia se encarga de revisar las cuentas y operaciones del Comisariado para darlas a conocer a la Asamblea y denunciar ante éstas las irregularidades en que haya incurrido el Comisariado (art. 36).

En la regulación de los ejidos, se expresa que éste forma parte del aparato burocrático mexicano, manteniendo una organización política y administrativa similar a la de un gobierno. El ejidatario es como el ciudadano, mientras mantenga derechos ejidales es parte de la Asamblea y toma parte en las decisiones. Al igual que en un gobierno, existen funcionarios conformados en el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia. El primero se encarga de realizar la administración del ejido, el segundo se encarga de supervisar que el trabajo del Comisariado se realice conforme a la ley. Así como el gobierno se encarga del desarrollo de los sectores económicos, la organización ejidal es el encargado de las actividades forestales. Esta forma tradicionalista de organización legalizada y promovida por la Ley Agraria dificulta que los ejidatarios se motiven a desarrollar una organización aparte, con un perfil empresarial para el manejo de sus actividades forestales. La organización empresarial del ejido no puede verse como una opción, sino como una necesidad para mejorar el manejo y aprovechamiento forestal, un mejor manejo y aprovechamiento que permite no sólo mayores ingresos para la comunidad, también mejor conservación forestal.

Con la apertura comercial, se evidenciaron los problemas de una organización ejidal sin capacidad empresarial tratando de administrar sus actividades forestales. La apertura comercial permitió mayores importaciones forestales, por lo tanto mayor competencia para los ejidos forestales. Antes, los ejidos tenían un contrato anual de compraventa que autorizaba la Asamblea General. Con la apertura comercial, empezaron a vender madera a una cartera de clientes que operaba por pedidos. Ante la falta de capacidad en la regulación de venta de madera por parte de la Asamblea General, se crearon consejos consultivos que también fueron rebasados para tal función. El comisariado tuvo acceso al manejo de dinero en efectivo en caja, lo que permitió solventar problemas de prevención social y préstamos a los ejidatarios. Además, se generó un problema de liquidez; a los ejidatarios se les dificultaba cobrar la madera, por lo que el reparto de utilidades se hizo a cuenta gotas, cuando antes era como liquidación anual (Armijo, 2004: 49).

La ley forestal de 1992 y el código agrario de 1996, permitieron que los ejidatarios formaran grupos internos para la producción comercial. Así que ante los problemas administrativos que tenían, los ejidos grandes se dividieron en grupos de trabajo (e.g. Caobas, Petcacab, Tres Garantías). Caobas se dividió en tres grupos en 1997, dos en el asentamiento principal del ejido y uno que representaba a las familias de San José de la Montaña. Actualmente, existen 6 grupos de trabajo⁴⁵ en Caobas, que varían de 10 a 136 integrantes. Para realizar el aprovechamiento, se divide el volumen total autorizado entre los ejidatarios. Cada grupo maneja sus propias finanzas y contribuye con cantidades de trabajo y pagos proporcionales para cubrir los costos de aprovechamiento de la madera (Wilshusen, 2007: 195-198 y 202-205).

Ante la integración de la organización ejidal y empresarial forestal en Caobas se observa como el Comisariado Ejidal se encarga del aserradero y maquinaria, coordina el transporte de la madera al aserradero y la fabricación de tablas “mil run”. Los compradores recogen la madera aserrada y la transportan al mercado. La participación de la Sociedad del Sur es importante sobre todo en asistencia técnica; participa con un jefe de monte y técnico forestal que se encarga de coordinar la delineación de áreas de corte, marcar los árboles cortables, supervisa el arrastre de troncos a las bacadillas (lugar destinado a concentrar la trocería para su saneo, cubicación, numeración y carga). Por parte del ejido, también hay un jefe de monte, un documentador, un jefe del aserradero y un cubicador, que son elegidos cada año (Wilshusen, 2007: 209-210).

Aunque el ejido cuenta con un grupo de personas que se encarga de las funciones silvícolas, no se puede realizar ningún tipo de actividad sin el visto bueno del técnico forestal⁴⁶ que proviene de la Sociedad del Sur. La función del Comisariado Ejidal en las actividades forestales, se da en la lógica que el aserradero y maquinaria son del ejido, razón que permite la intromisión del Comisariado en el manejo de éstas. Con la aparición de los grupos de trabajo, ahora son éstos los que deciden quién será el jefe de

⁴⁵ Hasta abril del 2009, los grupos forestales en el ejido Caobas son: Lol-Ché (Rodolfo González, Presidente) con 10 miembros; el grupo de Silvestre Ayala, quien también es su Presidente, tiene 15 miembros; Ceiba (Juan Interián, Presidente) con 50 miembros; Zaragoza (Mauro Cruz, Presidente) con 50 miembros; Pinos Caribe (Rodrigo Pérez, Presidente) con 50 miembros; y Chichan-há (Damasio Lagos, Presidente) con 136 miembros (Sondeo en la comunidad forestal de Caobas, 2009).

⁴⁶ Entiéndase por servicios técnicos forestales: “Las actividades relacionadas con la elaboración de los programas de manejo forestal, la planeación de su infraestructura, la organización de la producción forestal, la aplicación de prácticas silvícolas, la protección contra incendios y plagas, la restauración de áreas degradadas y la capacitación de los productores forestales “ (Ley Forestal, 1997, art. 3 Bis).

monte, el cubicador y los demás cargos que se distribuyen para el manejo forestal, ya no es la Asamblea la que decide. Cada grupo tiene sus propios encargados de las funciones silvícolas, el técnico forestal tiene que tratar con cada uno de ellos. Con la formación de grupos de trabajo, se observa una división de poder, entre el Comisariado y los líderes de los grupos.

La SPFEQR ha detectado que los problemas por los que atraviesa el sector forestal relacionado con las comunidades forestales son:

1) El desinterés de la administración pública para fomentar el desarrollo forestal, 2) la ausencia de políticas públicas que reflejen el desarrollo forestal a partir de las necesidades reales del sector e inquietudes de los productores, 3) poca comprensión de la problemática que enfrenta el sector. 4) falta de comunicación entre ejidos y gobierno, por lo que se incrementa la desconfianza y la apatía. 5) La estructura organizacional es incongruente con la organización empresarial que se requiere para que la producción forestal encuentre su lugar en el mercado. Por la deficiencia en la organización, es que surgen problemas de: 6) falta de liquidez, 7) incapacidad económica para la reinversión, 8) altos costos de inversión, 9) maquinaria obsoleta. La falta de interés del gobierno del Estado permite: 10) la existencia de un mercado nacional donde predominan importaciones forestales, 11) dificultad del acceso a tecnología que mejore la extracción y transformación de materia prima, 12) poca aportación a la investigación, 13) poco apoyo a la asistencia técnica y, 14) limitación de la inversión pública (Recursos Naturales y Ambiente, 2005: 37-44).

Para la SPFEQR, los problemas del sector forestal tienen como base que a las comunidades forestales se les dejó solas en el manejo y aprovechamiento de recursos forestales. Desde el reparto agrario, de los años 30, se les dio tierras, sin apoyo para trabajarlas. Los problemas expuestos tienen dos directrices, una el poco apoyo del gobierno (Federal, Estatal y Municipal), y otra, la deficiente organización empresarial de los ejidos, que también puede considerarse un efecto de la primera. La situación del ejido Caobas es un reflejo de la presencia de dichos problemas en las comunidades forestales.

Actualmente, los problemas como empresa forestal comunitaria en Caobas se evidencian en la falta de certificación forestal⁴⁷. Antes de explicar los problemas forestales en el ejido de Caobas y su pérdida de certificación, es necesario sintetizar la importancia de la certificación en el mercado forestal internacional. El concepto de certificación forestal surgió en 1990 como respuesta a los escasos resultados de los embargos que grupos civiles impusieron a las maderas tropicales, y a las vedas forestales establecidas por diversos gobiernos que intentaban disminuir las tasas de extracción ilegal y de deforestación, durante las décadas de los 70 y de los 80. El *Forest Stewardship Council* (FSC) fue creado en 1993 como una ONG, con el objetivo de promover un mejor manejo de los bosques mediante el uso de mecanismos de mercado que permitan el buen manejo y aseguren al consumidor que el producto forestal proviene de fuentes comprometidas con una silvicultura sostenible. El Consejo de Manejo Forestal (FSC, por sus siglas en inglés) es el único programa de certificación con operaciones en todo el mundo. Las estadísticas más recientes (a enero de 2006) indican que esta organización ha certificado 68.13 millones de has en 66 países (Geréz-Fernández y Alatorre-Guzmán, 2007: 100-101).

⁴⁷ El Consejo de Manejo Forestal tiene su sede en Bonn, Alemania. Fue fundada en Toronto, Canadá en 1993 por varias organizaciones gubernamentales, comerciales y ambientales, como el Fondo Mundial para la Naturaleza, WWF por sus siglas en inglés. La misión oficial del FSC es “promover el manejo ambientalmente apropiado, socialmente benéfico y económicamente viable de los bosques del mundo” (Rainforest Alliance, 2009: 5). La certificación forestal se compone de principios y criterios, los cuales se sintetizan de la siguiente manera:

Principio 1: congruencia del manejo forestal con las leyes aplicables del país en que ocurren, así como tratados y acuerdos internacionales de los que el país sea signatario.

Principio 2: tenencia de la tierra debe estar definida y establecida clara y legalmente.

Principio 3: respeto y reconocimiento de los derechos legales y tradicionales de los pueblos indígenas en el manejo de sus tierras, territorios y recursos.

Principio 4: actividades del manejo forestal deben mantener y propiciar el bienestar social y económico de los usufructuarios de éstas, a largo plazo.

Principio 5: actividades del manejo forestal deben fomentar el uso eficiente de productos y servicios del bosque para asegurar la viabilidad económica y beneficios ambientales y sociales.

Principio 6: el manejo forestal debe conservar la diversidad biológica y sus valores asociados, y al hacerlo, conservar las funciones ecológicas y la integridad del bosque.

Principio 7: debe existir un plan de manejo en operación y adecuado a la escala e intensidad de las actividades. El cual debe establecer objetivos a largo plazo y los medios para alcanzarlos.

Principio 8: debe realizarse un monitoreo periódico para evaluar la condición del bosque (rendimiento de productos forestales, cadena de custodia, actividades de manejo impactos sociales y ambientales).

Principio 9: Las decisiones de manejo en los bosques con alto valor de conservación deben ser valoradas dentro del contexto de un enfoque preventivo.

Principio 10: Las plantaciones deben complementar el manejo de y reducir la presión sobre los bosques naturales, además de promover la restauración y conservación de los mismos (Geréz-Fernández y Alatorre-Guzmán, 2007: 102).

En México, el papel de las comunidades forestales en la certificación es importante, de acuerdo a estadísticas globales sobre el tipo de propiedad de predios certificados por la FSC, el 50% es privado, 47% público y 3% comunal. México tiene el 34% de las comunidades certificadas y el 35% de la superficie total de bosques comunitarios certificados a nivel mundial. Es el líder en esta categoría, esto se debe a que el 80% de la cobertura boscosa de México es de propiedad comunal (Geréz-Fernández y Alatorre-Guzmán, 2007: 105-110). Actualmente en México existen 51 empresas certificadas, 34 en manejo forestal⁴⁸ y 17 en cadena de custodia. De los bosques certificados el 82% pertenece a empresas forestales comunitarias, en certificación de cadena de custodia, el 71% son de empresas privadas y 29% son de empresas forestales comunitarias. Durango es el estado con mayor número de certificaciones en manejo forestal (17), con 312,741 has certificadas. En Quintana Roo, sólo la comunidad de Noh Bec (Felipe C. Puerto) está certificada, con un área de 18,420 has (Rainforest Alliance, 2009: 7).

La certificación⁴⁹ lo que hace es impulsar el manejo forestal en forma sustentable, conservando el ambiente y apoyando la economía de los usufructuarios de los recursos forestales. Pero, ¿Qué ha significado la certificación forestal para las comunidades? Existen algunos ejemplos de éxito en México, como la Noram, una empresa exportadora de carbón de encino en el estado de Durango, única que paga a los ejidos por un producto secundario, lo cual se ha convertido en un ingreso adicional para los ejidatarios, o Nuevo San Juan Parangaricutiro en Michoacán, exporta molduras certificadas a *Office Depot* en Estados Unidos (Geréz-Fernández y Alatorre-Guzmán, 2007: 111). Ambas empresas tienen en común, la experiencia empresarial, la inversión constante en maquinaria, tecnología, capacitación de trabajadores, entre otros, que les

⁴⁸ Existen varios tipos de certificación, los más conocidos en México son:

1. Certificado de Manejo Forestal: se da a las empresas madereras donde los bosques estén siendo manejados apegados a los estándares sociales, ambientales y económicos establecidos por el FSC. Y se declara que los productos que ofrece provienen de un bosque manejado responsablemente.
2. Certificación de Cadena de Custodia: Es el proceso que garantiza que la madera que sale de bosques certificados no ha sido contaminada con madera proveniente de fuentes no certificadas o no autorizadas durante los procesos de transporte, transformación industrial y comercialización. Se evalúa todo el proceso o línea de producción, desde la tala del árbol hasta la elaboración del artículo final, con el propósito de verificar que la madera utilizada proviene de un bosque certificado (Rainforest Alliance, 2009: 8).

⁴⁹ En Caobas, la supervisión en el manejo y aprovechamiento forestal, se hace de la siguiente manera: las trozas están medidas y marcadas con un código de registro (ubicación, derribo, volumen) y están registrados en la libreta de campo del servicio forestal. Las especies, volumen y número de troza están documentados en el permiso de transporte desde la bacadilla. En la oficina del aserradero existe un sistema de chequeo de facturas y documentación de transportistas, se verifica que los códigos de registro estén marcados en cada troza (SmartWood, 2005).

han permitido ocupar un lugar importante dentro del mercado internacional de la producción forestal. Estas comunidades demuestran la importancia que tiene la capacitación de las comunidades como empresas forestales comunitarias, para generar una mejor rentabilidad de sus actividades forestales, que en el caso de México, significaría la rentabilidad del sector forestal, por ser las comunidades una parte elemental de las redes de producción de dicho sector.

Hugo Galetti, Director Técnico de la Sociedad del Sur, opina que es irrelevante la certificación forestal para la mayoría de las comunidades, puesto que no reciben ningún beneficio de éste. Galetti menciona que el gobierno estatal otorga por medio del programa federal Pro Árbol, apoyo económico para buscar la certificación forestal, pero sólo una vez otorga el apoyo. Es difícil obtener la certificación forestal porque implica realizar una serie de acciones en pro del manejo y aprovechamiento de recursos forestales en forma sustentable, acciones que generan gastos para las comunidades, y que el Estado sólo aporta una vez, cuando debería incentivar continuamente a las comunidades que tengan certificación forestal, o que están en la búsqueda de ésta. Además, al ser mínimo el apoyo en el manejo y aprovechamiento forestal, muchas comunidades no tienen los recursos ni siquiera para llegar al mercado nacional, menos al internacional, por lo que venden su producción a alguna empresa local. (Entrevista no. 1).

Aunque la certificación cada vez es más aceptada, sobre todo en el mercado europeo, en la situación en la que se encuentran la mayoría de las comunidades forestales en México, tener o no la certificación no les afecta, en todo caso, afecta a las empresas a las cuales venden su producción. Posiblemente, si el Estado otorgara apoyos a las comunidades con certificación forestal (en forma continua), éstas se comprometerían a mantener la certificación con tal de no perder el apoyo económico. Tener la certificación forestal significa que la comunidad realiza un manejo y aprovechamiento forestal sustentable. Por sí solas, las comunidades no pueden realizar un buen manejo de los recursos forestales, porque no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo, desde los económicos y materiales, hasta los recursos humanos calificados y la facilidad de acceder al mercado nacional e internacional que les permitiría obtener una remuneración justa por su producción forestal.

Caobas vende la mayor parte de su producción a la empresa Productores Forestales del Sureste y Centroamérica S.A. de C.V. (PFSC). Los anticipos de la compra-venta de producción forestal, contribuyen al financiamiento del estudio técnico (marqueo, arrastre, transporte, etc.) que necesita realizar la comunidad para llevar a cabo su plan de manejo forestal. En el contrato que abarca la anualidad 2010, se dio al ejido, \$400,000.00 de anticipo para iniciar sus estudios técnicos (Contrato de Compra-venta entre PFSC y ejido Caobas, 2010).

En el cuadro 7, se expone el último contrato de compra-venta entre PFSC y el ejido Caobas. Se observa que las maderas tropicales son las más caras, siendo el Tzalam la especie de la que más aprovechamiento se tiene en el ejido. En el caso de las maderas preciosas, la caoba es la más importante. Sólo en las maderas preciosas se tiene una transformación primaria, el resto son producciones que se entregan como materia prima.

Cuadro 7.- Contrato de Compra-venta entre PFSC y el ejido Caobas.

Anualidad 2010

Producción	Volumen	Precio
Caoba aserrada	517 m ³	\$25.00 pie tabla (P.T.)
Cedro	61 m ³	\$22.00 P.T.
Chaca Roja	55 m ³	\$1,050.00 m ³
Sac Chacá	182 m ³	\$1,100.00 m ³
Chechén	101 m ³	\$1,100.00 m ³
Machiche	32 m ³	\$1,100.00 m ³
Pucté	139 m ³	\$1,100.00 m ³
Tzalam	324 m ³	\$1,100.00 m ³

Elaboración propia. Fuente: PFSC

Los datos de compra-venta entre PFSC y el ejido Caobas, ejemplifican el problema de la liquidez que se había mencionado como efecto de las reformas a la ley forestal orientada por la apertura comercial. La ganancia no se considera significativa para el vendedor, puesto que hay una cantidad que se da antes de entregar la producción forestal, existe una venta adelantada. Cuando se entrega la producción, es mínimo lo que se recibe, porque la mayor parte se ha utilizado para financiar estudios técnicos. El trabajo dividido en grupos también dificulta visualizar beneficios significativos de las actividades forestales. Por ejemplo, contabilizando la productividad del año 2010, significa que el ejido (de acuerdo al contrato) debe recibir \$927,827.00, al dividir esta cantidad entre 311 ejidatarios, a cada uno le corresponde \$2,983.37. Pero, esa cantidad

no corresponde a las utilidades de los ejidatarios, puesto que tienen que tomar de ésta para financiar sus estudios técnicos, y en general, para realizar sus actividades forestales.

Para completar el escenario en el que el ejido Caobas tiene que realizar el manejo y aprovechamiento forestal sustentable es pertinente regresar al tema sobre la importancia de la certificación para las comunidades forestales, esta vez enfocado al gasto económico. Dentro de la auditoría de certificación forestal existe el concepto de Requerimientos de Acción Correctiva (CAR's, por sus siglas en inglés) se trata de acciones verificables que forman parte del contrato de certificación (SmartWood, 2006). Es decir, las CAR's son las acciones que la comunidad realiza para obtener su certificado. En otras palabras, las CAR's integran las acciones que son consideradas como manejo y aprovechamiento forestal sustentable. La mayoría de las CAR's tiene un lapso de cumplimiento de un año.

Otro concepto son las Observaciones, acciones no obligatorias sugeridas para atender una debilidad en el manejo forestal. Se establecen categorías del estado de las CAR's. Pueden ser "cerradas", cuando la operación certificada ha cumplido debidamente y se ha dado solución a la CAR. Puede ser "abierta", cuando la operación certificada no ha cumplido la CAR. Por último, está el concepto de no conformidad (quiere decir que no se está conforme con el cumplimiento de la CAR). Cuando existe una CAR abierta, puede haber una no conformidad menor ó mayor, cuando el plazo de cumplimiento es más de 6 meses, entonces la no conformidad es mayor (SmartWood, 2006). En el caso de las observaciones, aunque no son obligatorias, al exponer las debilidades de las comunidades, es importante hacerse cargo de éstas para que esa debilidad no sea mayor, y entonces pueda convertirse en una CAR. En el caso de la no conformidad, se entiende que cuando el plazo del cumplimiento es mayor a 6 meses, la solución a la CAR tiene cierto grado de dificultad dependiendo el tiempo que se le dé para cumplirlo.

La primera certificación que se le dio a Caobas fue en 1995, y duró 5 años, al cumplir con las CAR's pendientes, pudo seguir vigente su certificación por otro período, 2000-2005. En el 2005 se dieron una serie de CAR's las cuales tendrían que cumplirse para el siguiente año. En el 2006, Caobas siguió arrastrando las siguientes condiciones: 1) tener disponible botiquines de primeros auxilios en campo y en el aserradero y utilizar el

equipo de seguridad pertinente en las distintas tareas que se realicen en el bosque y en el aserradero, 2) generar un plan de desarrollo y mejoramiento de la gestión del bosque certificado y un fortalecimiento de la empresa forestal ejidal, 3) implementar un sistema contable que considere montos de inversión, producción, restauración, mantenimiento de la productividad, valores ecológicos, beneficios socioeconómicos, capacitación y monitoreo de impactos sobre el bosque de las actividades relacionadas al manejo forestal, 4) realizar monitoreo social y económico de la actividad forestal ejidal que permita documentar los beneficios directos e indirectos, así como los impactos negativos y, 5) realizar inventarios de flora y fauna que demuestre las especies en algún estatus de conservación y/o protección (SmartWood, 2006).

Las condiciones por las que Caobas pierde su certificación forestal en el 2007, están muy relacionados con la falta de capacidad empresarial, incluso la primera condición que tiene que ver con la seguridad al momento de realizar sus actividades. Demuestra que la supervisión en el desempeño de los funcionarios es poca, siendo que la persona encargada del aserradero podría asegurarse de proveer dicho servicio. Y esta es la menor de las condiciones. El problema es cómo recuperar la certificación cuando es necesario generar un plan de desarrollo y mejoramiento de gestión del bosque y fortalecimiento de la empresa forestal ejidal. Eso implica que la comunidad debe tener la formación de una empresa para poder realizar dicho plan. Implementar un sistema contable que presente inversión, producción, restauración, entre otros elementos que deben tomarse en cuenta para considerar que una actividad es sustentable, implica cierto grado de administración. La falta de éste, fue la principal razón de la división de grupos. En general, las condiciones que no se realizaron demuestran que existe un problema en el desempeño de las funciones, porque los funcionarios son ejidatarios que no tienen la capacitación para desempeñar un cargo administrativo.

Las empresas comunitarias forestales son “industrias manejadas por comunidades indígenas o locales para su subsistencia y lucros y están involucradas en la producción, procesamiento, y comercio de madera y productos madereros, y no madereros comerciales, y puede que participen en mercados de servicios ambientales” (Molnar, et. al., 2007: 3). Algunas empresas comunitarias forestales pueden considerarse pequeñas y medianas empresas (PYMES), por el número de empleados e inversión de capital, pero

a diferencia de éstas, las empresas comunitarias juntan metas económicas con sociales y ambientales de la comunidad como ente colectivo (Molnar, et. al., 2007: 3).

De acuerdo al grado de producción, las comunidades forestales en México se clasifican⁵⁰ de la siguiente manera:

Tipo I: *productores potenciales*, dueños de bosques con capacidad de producción comercial sustentable, pero que no se ocupan de la extracción por carecer de un plan de manejo forestal autorizado o medios para pagar su elaboración.

Tipo II: *productores que venden madera en el aserradero*, dueños de parcelas sujetas a explotación de madera pero que la actividad es realizada por terceras personas a través de contratos comerciales.

Tipo III: *productores de materiales Rax*, dueños de parcelas forestales con autorizaciones de extracción y que participan directamente en algunas fases de la cadena de producción.

Tipo IV: *productores con capacidad de transformación y mercadotécnica*, productores de materias primas forestales, con infraestructura para transformación primaria, que se encargan directamente de la comercialización de sus productos (Barton y Merino, 2004: 30).

El Ejido Caobas se encuentra en el tipo IV, porque realiza una transformación primaria de sus materias primas forestales, este tipo de transformación se refiere a que se realiza un “proceso industrial por el cual se transforma en otra materia prima” (Ley Forestal de Quintana Roo, 2007: art. 4), como la madera aserrada. La clasificación que realiza Procymaf de las empresas forestales comunitarias pone en evidencia la falta de una industria de transformación secundaria, ya que no son características comunes entre los productores forestales en México. La transformación secundaria es el “proceso industrial por el cual una materia prima forestal se transforma en un producto forestal intermedio o final, o bien un producto forestal en otro diferente” (Ley Forestal de Quintana Roo, 2007: art. 4).

⁵⁰ En el apartado Anexos se complementa la información respecto a la clasificación de las comunidades en relación a su grado de producción.

El apoyo a las comunidades forestales, tiene que verse como parte de una estrategia no sólo en la rentabilidad del sector, sino en la conservación de los bosques. La existencia de propiedad comunal implica que hay un grupo de dueños definido con obligaciones y derechos de propiedad. Para la teoría colectiva, las condiciones que definen los tipos de bien son la exclusión, que se refiere a la posibilidad de excluir a usuarios potenciales y, la rivalidad, que es el nivel de disposición de unidades de los recursos una vez que los usuarios se han apropiado parcial o totalmente de estas unidades. En relación a dichas condiciones, los bienes comunes tienen alta rivalidad y es difícil excluir de su acceso a usuarios potenciales, por lo que la gestión sustentable de estos bienes implica mayor regulación. Esa regulación identifica dos reglas: las de apropiación, que dicta cantidades y formas de usos de los recursos, y las de provisión, que definen el cuidado e inversiones necesarias de preservación. Para la teoría colectiva, la propiedad comunal presenta ventajas para la gestión sustentable de bienes comunes, como los bosques (Barton y Merino, 2004: 33-39). La propiedad comunal tiene que verse como una propiedad privada colectiva puesto que tiene dueños y/o poseedores, la responsabilidad cae sobre los ejidatarios, razón por la que hay acciones permanentes del gobierno orientadas al mínimo apoyo en el manejo y aprovechamiento forestal que realizan las comunidades forestales, a los ejidatarios se le visualiza como los responsables del fracaso ó éxito de sus actividades productivas provenientes del bien común que se les otorgó, los bosques.

Las auditorías realizadas por la FSC, han expuesto las debilidades del ejido Caobas en el manejo y aprovechamiento forestal sustentable, pero ¿Qué papel tiene el gobierno municipal en dichas debilidades? Existe un compromiso económico, social y ambiental que responsabiliza al gobierno municipal de garantizar el desarrollo sustentable en su jurisdicción. En el ámbito municipal, la sustentabilidad es la capacidad de los municipios para que mediante una adecuada política ambiental se logre la satisfacción de las necesidades económicas, socioambientales y culturales de los habitantes, mediante implementación de alternativas y tecnologías que promuevan productividad y progreso de comunidades, teniendo como base la conciencia de que se es parte integrante de la estructura ambiental, y en donde persista un compromiso de preservación del patrimonio común. En México se enumeran cuatro principales obstáculos al avance de la política ambiental municipal: carencia de cultura y conciencia ambiental de los tomadores de decisiones, falta de capacitación del personal encargado

del área ambiental, inexistencia de un servicio civil de carrera y escasez de recursos económicos y materiales (García Hernández, s.f.: 15-17).

En la ley forestal de Quintana Roo, artículo 7 se establece el papel de los gobiernos municipales en el desarrollo forestal. Entre las atribuciones más importantes están:

- Diseñar, formular y aplicar, en concordancia con la Política Nacional y Estatal, la Política Forestal del Municipio
- Contribuir con el Gobierno del Estado en la operación del Sistema Estatal de Gestión Forestal y en la realización y actualización del Inventario Estatal Forestal y de Suelos
- Participar, en coordinación con el Gobierno del Estado, en el ordenamiento forestal territorial de su ámbito municipal, en concordancia con el ordenamiento ecológico
- Participar, en coordinación con el Gobierno del Estado y la Federación, en la zonificación forestal, comprendiendo las áreas permanentes de su ámbito territorial
- Expedir, previo a su instalación las licencias o permisos, para el establecimiento de centros de almacenamiento o transformación de bienes forestales en el ámbito de su competencia
- Diseñar, desarrollar y aplicar incentivos para promover el desarrollo forestal
- Participar en la planeación y ejecución de la reforestación, forestación, restauración de suelos y conservación de los bienes y servicios ambientales forestales, dentro de su ámbito territorial de competencia
- Desarrollar y apoyar viveros y programas de producción de plantas

La mayoría de las atribuciones que tiene el gobierno municipal en el desarrollo forestal, se manifiestan como participaciones, contribuciones y en coordinación con los gobiernos federal y estatal, lo que ha conducido a que el gobierno municipal sea un ejecutor de programas forestales provenientes de la federación, ejecutor limitado por la falta de recursos económicos que se destinan en materia forestal, a nivel municipal. El desinterés del gobierno en el fomento del desarrollo forestal, se relaciona con el hecho de que en el manejo forestal, la inversión debe ser muy significativa y constante, y los resultados son graduales y tangibles a largo plazo. Por ejemplo, en el manejo y aprovechamiento forestal de la caoba, se ha establecido un ciclo de “corta” en tres categorías silvícolas, la “cortable” que representa el primer ciclo de corta, la “reserva”

el segundo, y el “re poblado” el tercer ciclo, la “regeneración” podría catalogarse como un cuarto ciclo. Los estudios que se han realizado han arrojado que se necesita mínimo de un período de 25 años para que los árboles puedan pasar de una categoría a la siguiente (Recursos Naturales y Ambiente, 2005: 37-44).

Es decir, se corta un árbol y se marca como reserva por 25 años, no se puede hacer uso del suelo, excepto con trabajos de reforestación. Cuando surge el árbol se considera que hay un repoblamiento pero no es considerado regeneración puesto que no tiene el crecimiento del árbol original, hasta ahí han pasado 50 años. Cuando tiene la altura y anchura del árbol que fue cortado, han pasado 75 años, y entonces, se puede volver a cortar. Con el ciclo de la caoba, se entiende que los bosques son una materia prima que implica aprovecharlos no explotarlos, para lo cual es necesario invertir en infraestructura, conservación, restauración, protección, tecnología, recursos humanos, entre otros. Pero su beneficio es a largo plazo.

En materia forestal, la gestión⁵¹ comprende el conjunto de acciones orientadas a la protección, planificación y aprovechamiento de los bosques, basado en un rendimiento sostenible de la producción. En materia forestal, hablar de gestión implica que se puedan realizar una serie de actividades como silvicultura, evaluación de las riquezas forestales y biodiversidad, control de crecimiento de las especies, planificación y ordenación de montes, preparación y gestión de los suelos y recursos hídricos, plantación y regeneración de especies, aprovechamiento de la madera, entre otros (natureduca.com). Las actividades mencionadas concretan el manejo y aprovechamiento forestal sustentable, donde la sustentabilidad⁵², significa desarrollar actividades

⁵¹ La administración pública es el proceso en el que una política pública es capaz de expresarse en el conjunto de decisiones que se adoptan para alcanzar las metas sociales y satisfacer las necesidades de la mayoría de la sociedad. Para lo cual es necesaria la gestión. La gestión pública se concentra en dos componentes básicos: economía de medios y la efectividad de resultados. La gestión implica una aproximación activa y práctica a las tareas que los empleados públicos desempeñan, destacando el énfasis a ser estratégico, ejercer liderazgo, fijar prioridades, crear una visión, establecer misiones, fomentar innovación, asumir riesgos, promover el desempeño y ser emprendedor. La gestión pública es la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas y específicas e individuales (Pons Duarte, 2002: 21-23).

⁵² Desarrollo forestal sustentable se define como: “...proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector...” (Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 2003, art. 30).

forestales que permitan, un beneficio económico, que mejore la calidad de vida de los usufructuarios del bosque y que sea congruente a la conservación de los recursos, que satisfaga las necesidades humanas actuales y que permita la utilización del recurso para las futuras generaciones.

Actualmente, la gestión forestal se expone en un contexto de descentralización, que es la transferencia de poder de una autoridad central hacia niveles inferiores en una jerarquía política, administrativa y territorial. Para los gobiernos centrales es difícil transferir poder a niveles locales. Los principales obstáculos incluyen: presupuestos municipales insuficientes, debilidades en la organización política y administrativa, captura de rentas por las élites, inequidades regionales, falta de claridad legal, conflictos entre gobiernos centrales y locales, entre otros. En la descentralización de la gestión forestal, los problemas se observan en una reducción de poderes de decisión de los gobiernos locales, donde sus decisiones son reducidas a un área específica pequeña, a bosques de menor calidad. Se les obstaculiza en la toma de decisiones sobre el uso comercial de los recursos forestales, y las competencias casi no se acompañan de fondos necesarios y mecanismos operacionales claros para asumirlas. El gobierno central justifica la poca o nula transferencia de poder, porque se evidencian pocas capacidades técnicas y administrativas para asumir un rol efectivo en la gestión forestal, y es constante la presencia de élites (Larson, 2003: 5-9), que en el caso del sector forestal, pueden ser grandes empresas, principales productores, líderes ejidatarios, entre otros.

En el sector forestal, es necesario hablar de descentralización porque los recursos forestales se localizan en las comunidades, que se integran por los dueños y/o poseedores de los bosques, así que cuando en la Constitución se determinó tal situación, dejó implícito una transferencia de poder en este caso a las comunidades forestales. Por otro lado, la instancia más cercana a la sociedad local es el gobierno municipal, y a medida que éste se legitima, la descentralización se vuelve una necesidad.

Para que se dé un proceso de descentralización de la gestión forestal, es necesario tomar en cuenta la capacidad de gestión forestal municipal. La capacidad se refiere a las habilidades de los gobiernos locales de cumplir con sus mandatos, habilidades que pueden ser internas e interactivas. Las primeras son las capacidades administrativas, las segundas son capacidades de cooperación, coordinación y negociación de conflictos

entre los diferentes actores (Estado, sociedad civil, sector privado) (Larson, 2003: 15). En el caso de los gobiernos municipales, los recursos humanos y el apego al ordenamiento legal, son dos cuestiones que juegan un papel importante en la definición de sus capacidades. En el sector forestal, predominan las capacidades internas, es decir, se consideran importantes las capacidades técnicas y los fondos económicos, pero en la práctica los programas no se concretan, los proyectos se realizan a medias, las leyes no se aplican. Las acciones en materia forestal se esmeran en procedimientos (planes rigurosos, programas detallados, leyes proteccionistas) pero no en resultados (evaluación de impacto, supervisión constante, implementación de proyectos a largo plazo, aplicación de leyes). Predomina la falta de capacidad interactiva, por lo tanto el mayor problema de la capacidad de gestión forestal, es la interacción entre actores.

Las condiciones para una gestión forestal municipal efectiva son:

- 1.- **Estructura y marco legal de la descentralización:** balance de poder entre gobierno local y central, financiamiento adecuado, rendición de cuentas a través de una mayor comunicación e intercambio entre gobierno y población, y la seguridad de los poderes.
- 2.- **Entorno local:** capacidad del gobierno en varias áreas de su gestión, presupuestos grandes y capacidad para manejarlos, estructura social y relaciones de poder locales, y estructura de incentivos.
- 3.- **Factores de intermediación:** gobierno central comprometido en el proceso de descentralización, capacitación y acompañamiento de los gobiernos locales, población local y grupos marginados.
- 4.- **Economía:** influir en el mercado a través de inversiones adecuadas y creación de incentivos que permitan fomentar prácticas que apoyen la gestión forestal (Larson, 2003: 21-26).

El balance de poder debe generar una esfera autónoma de decisión para los gobiernos municipales. El financiamiento adecuado permite que no se limite la autoridad municipal y la capacidad de implementar sus decisiones. La rendición de cuentas implica mayor entendimiento de las necesidades locales y mejor incorporación de costos en los cálculos económicos. La seguridad de los poderes se refiere a que el gobierno local al recibir poderes a través de acuerdos ministeriales, se preocupa más por rendir cuentas al ministerio que a la población. En el aspecto positivo, los acuerdos

ministeriales generan la entrega de poderes, y coordinación entre gobierno central y local (Larson, 2003: 21-26).

En el entorno local, la capacidad de gestión forestal en varias áreas, indica que la administración municipal no sólo debe preocuparse por el buen funcionamiento en finanzas y técnicas forestales, los gobiernos locales deben ser líderes democráticos (tienen que saber comunicar, negociar y escuchar a la sociedad). Los gobiernos locales deben entender el alcance y contenido exacto de sus responsabilidades y poderes. El presupuesto y capacidad de manejarlo permite el cumplimiento de mandatos. La estructura social y relaciones de poder locales, se refieren a que donde el gobierno no es representativo, transparente y democrático es probable que se de corrupción y un gobierno que se oriente bajo intereses particulares, por lo que es importante que los grupos marginados aboguen por sus propios intereses, y que el gobierno central defienda los derechos de estos grupos. La estructura de incentivos de los gobiernos locales en la gestión forestal incluye introducir capital en bosques, mercado para la madera, turismo, ayuda de proyectos para conservación, presupuesto municipal e incluso políticas gubernamentales (Larson, 2003: 21-26).

Los factores de intermediación sugieren que hay resistencia a la descentralización, por lo que el compromiso del gobierno central en dicho proceso, se da a través de presiones políticas, ejercidas con la ayuda de alianzas entre sociedad civil y gobierno municipal. En cuanto a la economía, se indica que la capacidad de invertir y generar incentivos, es la forma de incrementar ingresos propios (Larson, 2003: 21-26).

De acuerdo a las condiciones que hacen efectiva la gestión forestal se comprende que es necesario un compromiso no sólo del gobierno local sino también del central. El gobierno central debe defender los derechos ciudadanos, evitar que los acuerdos ministeriales tengan un efecto negativo sobre la rendición de cuentas a la población. Se critica la presencia e influencia de élites locales en la administración que realiza el gobierno local, pero el gobierno central no realiza acciones concretas para reducir esta situación. Por su parte, el gobierno local, necesita comprometerse en el incremento de sus capacidades administrativas, y presionar para desempeñar el papel que los ordenamientos legales le han dado. La participación, contribución y coordinación con los demás niveles de gobierno significa que el gobierno municipal tiene parte en la toma

de decisiones, y no es simple ejecutor de programas provenientes de los gobiernos estatal y federal.

La gestión forestal municipal de Othón P. Blanco no ha sido lo suficientemente sólida como para formular e implementar programas forestales propios. Sin embargo, sus tomadores de decisión están conscientes de la necesidad de incrementar su papel en la gestión forestal. Prueba de eso, es la creación del documento “Diagnóstico y propuesta para el sector forestal del municipio de Othón P. Blanco” que ha diseñado la Coordinación Forestal en la presente administración municipal (2008-2011). Este es un documento que se hizo en el año 2008, casi al inicio de la administración, pero que a la fecha, no se ha puesto en marcha. El documento refleja que los funcionarios del gobierno municipal están conscientes de sus debilidades en la gestión forestal, están conscientes de los problemas de las comunidades forestales y de la rentabilidad del sector. El documento refleja incluso más que una opinión crítica, soluciones a los problemas.

La rentabilidad del sector forestal, se logrará con la creación de una industria forestal de transformación secundaria con productos intermedios o finales, ligada a una visión de acceso al mercado internacional con productos certificados. De acuerdo al documento “Diagnóstico y propuesta para el sector forestal del municipio de Othón P. Blanco” 2008, las funciones del gobierno municipal, serían las siguientes:

- Dirigir la mesa de negociación entre las comunidades forestales (vendedores) y compradores.
- Promover un instrumento de conducción local a nivel ejidal.
- Coordinar la capacitación en gestión, administración y organización empresarial de las comunidades forestales.
- Auditar el apoyo económico que se otorgue a los ejidos forestales.
- Gestar las demandas de las comunidades forestales frente a niveles más altos de gobierno.
- Supervisar la delimitación y deslinde de AFP's, las cuales deben incorporarse al ordenamiento forestal territorial en concordancia con el ordenamiento ecológico.
- Contribuir con un porcentaje del costo de los servicios técnicos forestales.

- Tener facultades sobre los servicios técnicos forestales (monitoreo, normas administrativas, auditar la contabilidad y verificar el pago de las cuotas por parte de los ejidatarios) (Coordinación Forestal Ayuntamiento Othón P. Blanco, 2008).

La Coordinación Forestal del Ayuntamiento de Othón P. Blanco considera que uno de los grandes problemas en las comunidades forestales en relación a su destreza como empresarios, es que tienen intermediarios (coyotes internos ejidales) que encarecen el producto forestal, provocan que la cartera de clientes no se amplíe, y que el beneficio de los ejidatarios sea poco, comparado a lo que podrían recibir con una mesa de negociación, donde el único intermediario fuera el gobierno municipal, en donde se establecería un compromiso de abastecimiento de carácter formal. Para darle seguridad al comprador, se disminuirían los precios, y se promovería la producción forestal para ampliar la cartera de clientes, y atraer inversionistas.

Respecto al instrumento de conducción local a nivel ejidal, la Coordinación Forestal critica que la asamblea ejidal es desordenada, y es necesario establecer un consejo de administración integrado con personas de mayor conocimiento del sector forestal, mismas que tendrían facultades de decidir sobre la comercialización, y tendrían la obligación de mantener informados a los ejidatarios sobre el desarrollo de sus actividades⁵³.

El gobierno municipal considera que la poca o nula capacidad como empresarios es el mayor de los problemas para los ejidatarios, es por eso que la Coordinación Forestal propone que el gobierno municipal establezca un grupo especializado que pueda dar capacitación en gestión, administración y organización empresarial a los ejidatarios. Por otro lado, el papel de auditor de todo apoyo económico que se otorgue a los ejidos forestales, se haría para identificar al gobierno municipal como representante de los ejidos forestales. Esto permitiría que las instituciones tuvieran confianza de apoyar a las comunidades forestales, y brindaran mayores cantidades de apoyo ante la garantía de una supervisión responsable por parte del gobierno municipal. Para la Coordinación

⁵³ El artículo 98 de la Ley Forestal de Quintana Roo establece la formación de un órgano de gestión social forestal interno al cual la asamblea delega la administración del sector. Y el artículo 99, permite la creación de una empresa social forestal paralela al ejido, con personalidad jurídica propia y órganos de gestión de tipo empresarial.

Forestal el gobierno tiene que participar en forma activa en los comités de concertación en que se deciden los apoyos al sector rural.

Se critica que no hay una regulación sobre la delimitación y deslinde de AFP's, por lo que es necesario incorporarlas al ordenamiento forestal territorial que vigile el gobierno municipal. También, la contribución económica del gobierno municipal a los servicios técnicos forestales generaría un derecho a la regulación de los mismos. La Coordinación Forestal no pretende que los ejidatarios se deslinden del pago, más bien, el gobierno completaría el pago, para que el servicio se desarrollara con la mayor calidad posible. En general, el documento es muy conciso sobre la participación del gobierno municipal en el sector forestal, y sobre todo en su relación con las comunidades forestales, éstas necesitan un intermediario, necesitan capacitación, necesitan un dirigente, necesitan un gestor frente a los otros niveles de gobierno, en todo eso debe comprometerse el gobierno municipal.

II.5.- Conclusión

En el marco referencial se expone una administración pública de Quintana Roo caracterizada por la presencia de élites de poder que surgieron de los primeros colonos del Estado y que han enraizado un sistema político que funciona con base en relaciones clientelares, corporativistas y capacidades electorales. Funciona porque el Estado cumple en el desarrollo social. Por otro lado, persiste la regionalización orientada por las actividades económicas, que ocasionan una región norte con mayores ingresos propios y federales, un centro marginado con mayor dependencia económica del gobierno federal. En la mitad de la lista, se encuentra Othón P. Blanco, cuya administración de gobierno se ha enfocado al desarrollo social, reflejo de las políticas que el gobierno del Estado dirige.

Analizando la administración municipal entre los años 2005-2008 se encuentra que en la práctica se implementan programas federales y estatales. Se le ha reconocido a nivel nacional de buen gobierno, por su trabajo en el bienestar social. Es el municipio en el que más se invierte a nivel estatal, y las inversiones públicas se destinan al plano social. Se mantiene el liderazgo en el sector primario, pero, el PIB estatal que provienen del sector turístico vuelve poco significativo dicho status. En el sector forestal, es el segundo municipio con mayor área y producción forestal. Es decir, la importancia del sector primario en general, y la importancia del sector forestal en particular, son elementos que vuelven la capacidad de gestión forestal necesaria para conseguir el desarrollo forestal sustentable en el municipio.

Se analizó el caso del ejido Caobas que perdió su certificación forestal en el 2007 por falta de organización empresarial. Se concluye que Caobas mantiene un manejo forestal deficiente, de acuerdo a los resultados que la certificación forestal arrojó, y que la gestión forestal al estar sujeta en parte a un sistema político clientelar y corporativista, genera poca capacidad de respuesta ante los problemas forestales en Caobas.

III.- Capítulo 2: El Estado: del Centralismo a la Descentralización

III.1.- Introducción

El primer subtema es *La transición del Estado liberal al benefactor*. Este subtema, tiene como objetivo, analizar la contribución del Estado benefactor en su papel de proveedor del bienestar social, a la formación actual del Estado. En este apartado se realiza un estudio sobre las reformas sociales que creó el Estado benefactor y los principales efectos del Estado neoliberal, respecto a la relación Estado-sociedad.

El segundo subtema es *El papel del gobierno local en el proceso descentralizador*, el objetivo es analizar el proceso descentralizador en el que se encuentran envueltos los gobiernos locales. En este subtema se analizan los principales aspectos teóricos que respaldan el empoderamiento de los gobiernos locales y se analizan las principales características de la administración municipal, enfatizando el caso de América Latina.

En el tercer subtema es, *La descentralización de los municipios en México*. El objetivo es analizar el proceso de descentralización en México. Este apartado realiza el análisis en dos aspectos: Primero, establece y analiza las principales acciones que caracterizaron la centralización en México. Segundo, describe y analiza las principales acciones que son parte del proceso descentralizador. Ambos aspectos se presentan teniendo como base de orden, acciones concretas en sexenios presidenciales de la república mexicana.

III.2.- La transición del Estado liberal al benefactor

A finales del siglo XVIII, prevaleció el dilema del rol que debían jugar el Estado en el bienestar social. Por un lado, estaban los que opinaban que el Estado debía intervenir solamente en labores de carácter asistencialista, con el objetivo de reducir los efectos negativos producidos por la revolución industrial (desempleo, pobreza). Por otro lado, estaban los que consideraron pertinente la manifestación de un Estado liberal, que promocionara la libertad individual y libre empresa. Para éstos, el gasto fiscal para solucionar problemas de índole individual era una amenaza para el desarrollo económico nacional (Ordóñez Barba, 2002: 104). En primera instancia fue el Estado liberal quien destruyó la vieja estructura social y política del Estado absolutista. El liberalismo pretendió garantizar la seguridad y derechos de propiedad de los individuos, y que las relaciones laborales y mercantiles se realizaran sin obstaculizar el comercio y la industria que se estaban formando (Huerta Moreno, 2005: 13).

Para Harold J. Laski el liberalismo fue la filosofía política de la burguesía. Por lo que el liberalismo no era para todos, sino para las clases privilegiadas: “el banquero, el comerciante y el industrial reemplazaron al noble terrateniente, al eclesiástico y al guerrero...” (Arnaiz, 1994: 118). El precepto de libertad individual, se refería al derecho de propiedad privada, a que cada individuo busque su propio bienestar, y de esa forma se contribuyera al bienestar social. Si hay algo común en todas las caras que el Estado ha tenido desde su nacimiento, es que su incapacidad en la función asistencialista ha ido en la misma proporción que su incapacidad como agente económico. De ahí la justificación del liberalismo (misma que toma el neoliberalismo) para disminuir la intervención del Estado en la economía. En las riquezas de las naciones de Adam Smith, se considera que el Estado liberal en relación a la sociedad, sólo tuvo tres funciones básicas: “proveer seguridad, construir obras públicas y asegurar la justicia” (García Luna, 2006: 16-17).

A inicios del siglo XX, el liberalismo regía como parte de la formación del sistema capitalista. El escenario internacional que se marcó era el régimen del patrón oro, principios del librecambismo y la hegemonía británica. Pero, como todo sistema de gobierno, el rol del Estado se pone en duda ante la crisis. La primera guerra mundial (1914-1918) fue considerada la ruptura del equilibrio económico, que propició entre

otras cosas, el abandono del patrón oro, restricciones en el comercio y flujos financieros. Se terminó la supremacía de Gran Bretaña, y Estados Unidos se postulaba para ocupar su lugar. Entre 1925 y 1929 se dió una sobreproducción industrial que no guardó equilibrio con la capacidad de absorción de los mercados, y se presentó una ola especulativa que tuvo como consecuencia la caída de la Bolsa de Valores de New York en octubre de 1929. A partir de este año surge lo que se conoce como la depresión económica de los años treinta (recesión industrial, bancaria y comercial). Se intentó solucionar el problema de crisis por medio de la cooperación comercial, relaciones que no se concretaron, las inversiones sufrieron contracciones, los países aplicaron políticas proteccionistas para impedir la competencia extranjera, e implementaron barreras arancelarias. Las exportaciones de productos primarios se derrumbaron, esto tuvo como efecto la reducción de empleo e ingresos públicos en países monoprodutores⁵⁴ (Banko, 2003: 37-39). La situación se complicó cuando estalló la segunda guerra mundial.

Desde el inicio de la gran depresión económica de los treinta, el liberalismo había colapsado. Esta corriente económica no tuvo la capacidad de hacer frente a la crisis. En el caso del desempleo expuso una solución a partir del ajuste automático del mercado. Para el liberalismo persistió la rigidez del salario y éste fue el causante de que el mercado de trabajo no se equilibrara. Esta rigidez de salarios fue parte de la intervención del Estado y los sindicatos, de acuerdo a preceptos liberales (Salazar Silva, 2005: 137). En la década de los treinta, se presentaron dos alternativas. Del lado del liberalismo, la solución se encontraba en la dinámica mercantil, pero a largo plazo. Por otro lado, se presentó la Teoría General de Keynes en 1936. Esta propuesta era solucionar el problema de crisis a corto plazo. La estabilidad de precios, crecimiento económico y pleno empleo, fueron los pilares de dicha teoría.

De acuerdo a la tesis keynesiana: "...el mecanismo de la inversión privada, que es otra manera de describir al sistema capitalista, es el responsable de que la economía se aleje en ocasiones del pleno empleo...el incremento de la propensión al consumo depende de

⁵⁴ En el caso de América Latina, la región intentó salir de la crisis con el modelo de sustitución de importaciones, se ampliaron plantas fabriles y se crearon empresas cuya producción sustituyó las importaciones tradicionales, que en ese momento se veían obstaculizadas ante las restricciones y limitaciones de la oferta mundial de manufacturas. Sin embargo, la industrialización en América Latina se vio obstaculizada por la falta de modernización industrial (debido a la dependencia de la región a la exportación de productos primarios, escasez de inversión en la agricultura y predominio del sistema latifundista), y falta de competencia en el mercado internacional ya que prácticamente la producción se dirigió al mercado interno (Banko, 2003: 39-40).

la acción interventora sobre los factores [salarios, generación de empleo y redistribución del ingreso] que la estimulan...” (Salazar Silva, 2005: 137-138). Si no había empleo, se desregulaba el equilibrio entre oferta y demanda, es por eso que para Keynes lo importante era lograr el pleno empleo. Keynes hablaba de una demanda efectiva y garantía del empleo, lo que el mercado no podía generar en forma automática y menos a corto plazo, para eso era necesario la intervención del Estado.

La mayor intervención del Estado se dio con la formación del Estado benefactor, el cual ya se formaba desde finales del siglo XIX. Sus inicios se consideran desde el mandato del canciller Bismarck en la Alemania de Guillermo I. Durante su mandato se implementaron las primeras medidas públicas tendientes a institucionalizar un sistema de protección para trabajadores. Entre 1883 y 1889 las leyes establecieron seguros obligatorios contributivos contra enfermedades (1883), accidentes (1884) e invalidez y vejez (1889). Sin embargo, el paso más importante para la institución del Estado benefactor fue la Constitución de Weimar de 1919, por la cual el Estado empezó a postularse como proveedor de bienestar social. Esta constitución conjugó intervencionismo estatal, democracia y mercado⁵⁵ (Ordóñez Barba, 2002: 101 y 105). Es decir, la sociedad canaliza sus demandas hacia el Estado por medio del ejercicio democrático, y para que el Estado responda debe convertirse en un agente económico. El Estado interviene en cuestiones políticas, económicas y sociales. Cabe mencionar que ante la irrupción del nazismo en Alemania, el Estado benefactor se concreta hasta la segunda posguerra en Inglaterra⁵⁶.

En Inglaterra a través del Plan Beveridge, se estableció el “mínimo nacional”, donde todos los ciudadanos tuvieron un mínimo de seguridad social (educación, vejez, empleo, maternidad, viudez y salud). Entre las principales medidas sobresalieron: sistema de seguridad social unitario, con el cual toda la población tenía seguro contra

⁵⁵ Con estas leyes se impusieron límites y obligaciones al ejercicio de las libertades económicas (e.g. libre empresa y contratación, art. 151 y 152, derecho de propiedad, art. 153, y relaciones laborales, art. 69) (Ordóñez Barba, 2002).

⁵⁶ Unos años antes de concluir la Segunda Guerra Mundial, el gobierno británico solicitó de expertos, dirigido por el conocido reformista Lord Beveridge quien desde 1910 ya había participado en el diseño del seguro de desempleo en ese país, la elaboración de un proyecto para estudiar el funcionamiento y las posibilidades de ampliar la capacidad del sistema de protección ante el evidente deterioro y desintegración sociales provocados por la guerra. Los resultados de este estudio, que fueron publicados en 1942 con el título *Beveridge Report n Social Insurance and Allied Service*, aportaron justificaciones técnicas y sociales para extender las prestaciones de la seguridad social a toda la población (Ordóñez Barba, 2002: 109).

enfermedades, desempleo, vejez; en el caso de las mujeres incluyó maternidad y viudez, se creó un servicio nacional de salud, que ofreció servicios médicos gratuitos, también se creó el Sistema de Asistencia Nacional que complementó los subsidios en seguridad social. Uno de los aspectos más importantes fue la adopción como política de Estado, del objetivo de lograr el pleno empleo (Ordóñez Barba, 2002: 109-110). El plan Bismarck en Alemania y el Plan Beveridge en Inglaterra, fueron clave para la generalización del Estado benefactor en el resto de Europa, lo cual se concreta en la segunda posguerra. Estos planes fueron el antecedente de la función asistencialista que caracterizó al Estado benefactor al menos en Europa.

Para salir de la crisis de los años treinta, el Estado jugó un papel muy importante, ya que la solución a los problemas de la crisis fue con el incremento de inversiones y el gasto público. La sociedad aceptó que por medio de la gestión pública⁵⁷ se podría favorecer el desarrollo de industrias y mercados y al mismo tiempo mejorar el empleo y las condiciones de vida de la población. Otro aspecto importante que se dio en la época, fue el desarrollo de sistema de partidos y la promoción del voto. Con esto, se consideró que incluso el Estado benefactor estaba propiciando el ejercicio democrático (Huerta Moreno, 2005: 124-125). Mientras que el liberalismo se consolidó por favorecer a la clase alta de la sociedad; con el Estado benefactor se dio una aceptación incluso por los más pobres, ya que el Estado estaba propiciando el bienestar de toda la sociedad. Tal vez no en la misma medida, pero si un mínimo de seguridad para la población en su totalidad. Con el Estado benefactor se dio la institucionalización del Estado como proveedor de bienestar social, las demandas sociales empezaron a ser correspondidas, y fue el Estado quien se tomó la obligación de responderlas.

⁵⁷ Aunque los antecedentes de la administración pública se consideran desde finales del siglo XIX, su pleno desarrollo es a partir del decenio de los setenta, cuando surgieron en Estados Unidos los estudios sobre public Management. En los estudios de la gestión pública prevalecen dos grandes corrientes, el enfoque p, generado en las escuelas de políticas públicas, y el enfoque b, desarrollado en las escuelas de comercio. El primero se relaciona con estudios de gestión de las políticas de alto nivel, la función del gestor o ejecutivo político. La segunda, se interesa por la gestión y administración de las dependencias públicas y privadas, relaciones intra e interorganizacionales (García Luna, 2006: 68-69). En la actualidad, autores como Bozeman (1999) y Olías (2001) consideran que la gestión pública no es otra cosa más que el depósito de orientaciones, métodos y técnicas, por lo que se utiliza gestión pública sin particularizar alguno de los enfoques.

En países en desarrollo como es el caso la región latinoamericana, el Estado más que benefactor era subsidiario e intervencionista. Sin embargo, en los países europeos el Estado benefactor proporcionó seguridad social, reguló la economía (interviniendo incluso en la composición de la oferta y demanda), y prestó servicios públicos (Brugé y Gomá, 1998). En medida que el Estado benefactor se fue consolidando, el gobierno central también se consolidó. El gobierno central se convirtió en el administrador de servicios públicos o como se consideraron en ese tiempo, servicios universales (salud, educación, seguridad social, empleo, vejez, entre otros). Mientras que los gobiernos locales, mantuvieron un rol de ejecutores.

Los municipios mantuvieron funciones como servidores públicos, pero no de servicios universales, sino adicionales, ya sea los conocidos como universalismo de segundo orden, es decir proveyeron servicios de ocio en general (deportivos y culturales), ya sea mecanismos de respuesta a necesidades sociales personalizadas intensas pero coyunturales, aquellas que preveía el gobierno central, y que se concretaron en una oferta de servicios sociales reactivos y asistenciales (Brugé y Gomá, 1998: 48-49).

El Estado benefactor trajo dos elementos novedosos para la administración pública, uno tiene forma institucional y otro de política pública. El gobierno local⁵⁸ y las demandas sociales, respectivamente. Aunque dentro del Estado benefactor el gobierno central fue el protagonista de la administración pública, los gobiernos locales aunque sólo aparecieron como ejecutores de servicios adicionales, también se convirtieron en el mecanismo de respuesta a necesidades sociales, de ahí que sea el gobierno local, la primera instancia a la que la sociedad recurre para demandar. En el caso de las peticiones sociales, se puede considerar su origen en el Estado liberal cuando se cimentó la idea de la libertad individual. Sin embargo, es en el Estado benefactor cuando las demandas sociales mantienen una connotación al Estado como función obligatoria del mismo. Desde la formación del Estado, su función radica en el bienestar social, pero es

⁵⁸ Para Ballart y Ramió (2000) el gobierno local es la administración pública a nivel subnacional, garante del desarrollo económico local, y es el municipio aquel modelo de gestión político y administrativo a nivel local que puede generar condiciones de equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación de los ciudadanos que se encuentran en su jurisdicción territorial. Se considera la entidad local básica de la organización territorial del estado. Para Burín y Heras (2001) lo local es la entidad subnacional de análisis, planificación y acción para el desarrollo que implica una serie de relaciones, comportamientos, pautas y convenciones comunes.

hasta el Estado benefactor, donde esta función se institucionaliza y se vuelve la base de la funcionalidad del Estado.

Los roles del gobierno local (gobiernos municipales) se dividieron en dos modelos dentro del Estado benefactor, los cuales son:

1.- Administración municipal de bienestar.- Fue propio de países anglosajones y escandinavos. En este modelo los municipios son los brazos ejecutores de los servicios públicos. Los gobiernos locales tuvieron alta capacidad de gestión social, fueron concebidos como agencias territoriales del Estado que actuaron bajo ciertas competencias específicas autorizadas por el gobierno central.

2.- Gobierno local residual.- Fue propio de los países continentales, en el cual las instituciones locales diseñaron programas de desarrollo comunitario y redes de asistencia social, pero que no son considerados servicios universales, los cuales sólo brinda el gobierno central. Los gobiernos locales tuvieron capacidad de gestión social en menor medida (Brugué y Gomá, 1998: 55).

En el gobierno local residual, surgió un comportamiento generalizado y que más adelante fue pauta de la importancia que actualmente tiene el gobierno local, se dio la auto organización comunitaria, las localidades se convirtieron en los espacios donde la comunidad manifestaba y solucionaba sus problemas. Cabe mencionar que en ambos modelos, hubo desproporción entre la capacidad y la operación con que administraron los gobiernos municipales.

Brugué y Gomá (1998: 55) sintetizan los principales aspectos del contexto internacional que propiciaron la discusión sobre el rol del Estado como proveedor de bienestar social. Parte de esa discusión fue el papel de los gobiernos locales. Entre los principales aspectos sobresalieron: procesos de fragmentación social, lo cual condujo a la integración a nivel local. Se empezó a hablar de identidad ya no sólo en materia cultural, sino con la experiencia comunitaria, y se concluyó que no sólo el gobierno estatal contribuye a garantizar los derechos de la población, también es importante la participación social e integración a nivel local. Uno de los aspectos más importantes, es que el gobierno local se volvió ventajoso en el diagnóstico y recepción de demandas sociales y en la oferta de servicios. Otro factor importante dentro del contexto

internacional, por el que aumenta la importancia del gobierno local, fue la implementación del modelo económico neoliberal⁵⁹, que surgió como alternativa al desgaste del Estado benefactor, que así como en su momento el Estado liberal no pudo solucionar la crisis de los años treinta, el Estado benefactor no pudo solucionar la crisis de los años setenta y ochenta.

A finales del decenio de los setenta, los mercados internos crecieron en respuesta a políticas tanto de inversión como de gasto público de carácter expansionista, esto derivado del triunfo de las propuestas económicas keynesianas. Por otro lado, los países desarrollados eran los que llevaban la batuta en el sistema económico internacional, protegieron su comercio y desarrollaron su industria mientras sus empresas tuvieron la mejor posición del comercio internacional. Los países desarrollados controlaron a los países productores de materias primas. Por otra parte, el progreso de las comunicaciones avanzó en paralelo a la reducción de los costos de transacciones en negocios, las finanzas y las inversiones de empresas transnacionales. En el escenario internacional se acumuló una crisis de productividad en economías occidentales y un fracaso de industrialización en países en desarrollo. Hubo crecimiento desproporcionado de la liberalización de movimientos de capitales, relacionado a la expansión de la operación de mercados europeos y los desequilibrios de las finanzas públicas. Las tasas de interés se dispararon con el resquebrajamiento de paridades fijas, debido a que los países en desarrollo habían adquirido grandes montos de pasivos, lo cual produjo una crisis económica que derivó en el problema de endeudamiento externo de la década de los ochenta (Huerta Moreno, 2005: 129-130).

Así como el Estado liberal no tuvo la capacidad de solucionar los problemas de crisis de los años treinta, el Estado benefactor tampoco pudo con la crisis de los setenta y ochenta. ¿Cuál fue la causa de la crisis del Estado benefactor? La respuesta se puede buscar en sus preceptos, el Estado institucionalizó su funcionamiento como proveedor del bienestar social (ante la reducción de ingresos públicos, se redujo el gasto social) y, al no proveerlo entra en problemas. Con la crisis económica el Estado no tuvo la

⁵⁹ El neoliberalismo fue impulsado por Thatcher en Inglaterra y Reagan en Estados Unidos, tuvieron apoyo de las instituciones financieras internacionales más importantes, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas organizaciones promovieron políticas de liberalización comercial y financiera, privatizaciones, apertura económica al mercado mundial y reducción de la intervención del Estado en la economía (Vargas-Hernández, 2006: 730).

capacidad para sostener los gastos inherentes a la política estatal vigente. El capital productivo se aminoró y tomó mayor fuerza el capital financiero internacional. El Estado reduce inversiones en su desarrollo y toma de la banca internacional, por lo que en estas décadas, el endeudamiento de los países aumenta en forma exorbitante⁶⁰. Huerta Moreno (2005: 133) expone claramente el problema: “con menores ganancias hay menor excedente que repartir y los intereses de las diferentes clases sociales entran en conflicto...los más fuertes...tienen el poder para imponer al resto las condiciones de reestructuración requeridas para restaurar la tasa de rentabilidad del capital”.

En el contexto internacional de los años setenta y ochenta, un nuevo actor surgió y algunos de ellos con mayor empoderamiento que los Estados, las empresas transnacionales, que decidieron volver a los preceptos del mercado espontáneo, y donde el Estado nuevamente tenía una obligación con el individuo, ya no con la sociedad. En todo caso el Estado era un agente económico más dentro de la dinámica del libre mercado.

En relación al papel que el Estado tenía frente a la sociedad, se dieron dos efectos inmediatos con la implementación del neoliberalismo. Por un lado, así como se dio en el Estado liberal, los objetivos de pleno empleo y distribución equitativa de ingreso quedaron sujetos a la dinámica del mercado y en el caso de los conflictos propios de cada clase podían resolverse a partir del ejercicio democrático y de regímenes partidarios con el ejercicio del voto⁶¹ (Huerta Moreno, 2005: 137).

⁶⁰ Los países latinoamericanos endeudados fueron condicionados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para recibir préstamos crediticios internacionales y así poder enfrentar la crisis económica. Las condiciones a las que fueron sujetos eran políticas de ajuste estructural, siendo las más importantes: “reorientación del gasto público hacia áreas de alto rendimiento económico y potencial para mejorar la distribución del ingreso, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización...y garantías a los derechos de propiedad” (Huerta Moreno, 2005: 135).

⁶¹ En la segunda mitad del siglo pasado se sucedieron tres reformas del Estado: la administración burocrática y no patrimonialista; las reformas de la primera generación del Estado (a mediados de los ochenta) que redefinen sus funciones bajo el modelo de desarrollo basado en la liberalización económica; y las reformas de la segunda generación orientadas al desarrollo y perfeccionamiento democrático institucional del sistema político burocrático mediante mecanismos de comunicación y organización entre el Estado y la sociedad (avances en la revolución técnico-científica que transforman las barreras espaciales y temporales para acelerar los patrones de generación, reproducción y acumulación del capital) (Vargas-Hernández, 2006: 731).

Para Brugué y Gomá (1998: 41-42) como resultado del Estado benefactor y la nueva dirección del sistema económico mundial, se concretaron tres aspectos en el contexto internacional: Sectorial, operativo y territorial. El primero, se refiere a que las políticas sociales, relacionadas con cuestiones laborales, de exclusión social y de género se ven sometidas a nuevos dilemas: Se discute sobre dos direcciones posibles de la administración pública, hacia el mercado o hacia relaciones sociales primarias de antiguos roles públicos de bienestar. Se tomaron decisiones sobre el nivel de regulación en mercados importantes como el laboral o el de la vivienda. El segundo, se refiere a que la administración pública transitó de la burocracia, el monopolio y paternalismo hacia una nueva gestión pública caracterizado por la flexibilidad, pluralismo y consumismo. El tercero, se refiere a que el Estado-nación pierde la centralidad y los monopolios institucionales en cuanto a la formulación de políticas y se sumerge en procesos más complicados como la codeterminación de políticas. Como se ha mencionado anteriormente, dentro de la toma de decisiones aparece no sólo el ámbito local, también el transnacional.

Los tres aspectos (sectorial, operativo y territorial) señalados anteriormente muestran el escenario internacional donde prevaleció la transición entre Estado benefactor a neoliberal. El aspecto sectorial, se debió a la forma en cómo cambió el papel de la regulación, se considera que el neoliberalismo volvió más flexibles las legislaciones nacionales. Como el caso de los países latinoamericanos que flexibilizaron sus leyes con el fin de recibir mayores inversiones en sus sectores económicos, dando paso a la apertura comercial. Con la implementación del neoliberalismo la disyuntiva entre dirigir la economía al mercado o tratar de volver hacia las políticas económicas que el Estado benefactor se había propuesto, terminó favoreciendo al mercado. El aspecto operativo, expone algunos de los elementos por lo que se rechazó el regreso del Estado benefactor clásico⁶². Se dice Estado benefactor clásico porque se considera que actualmente no se vive el Estado neoliberal, sino un Estado benefactor moderno ó mixto (parte neoliberal y parte benefactor).

⁶² El gobierno cubría las necesidades básicas de los ciudadanos (salud, educación, seguridad social) contó con sistemas de protección contra los riesgos sociales más comunes (desempleo y vejez) (Boeninger, 1999: 57-59). Para asegurar el compromiso de las clases más favorecidas económicamente se otorgaron apoyos fiscales, productivos y financieros al capital y se incorporó la burguesía a la estructura de poder. El desarrollo acelerado del capitalismo se alcanzó en un contexto caracterizado por un importante margen de bienestar social, donde la retribución pública a cada grupo o clase se expresaba en inversiones y gastos que, traducidos en plantas, tecnología, infraestructura y políticas sociales, incrementaron la productividad y las ventajas competitivas de las empresas (Huerta Moreno, 2005: 123-124).

En el Estado actual hay un dilema en la forma en que se debe llevar a cabo la gestión pública, lo que ha permitido que los gobiernos locales se vuelvan importantes en la misma. ¿Porqué la necesidad de crear la gestión pública a nivel local?, en parte por las ventajas del gobierno local⁶³, ventajas que no hubiesen sobresalido sino fuera por la exposición de las fallas del Estado⁶⁴, a las que el neoliberalismo hizo alusión para exponer la ventaja del libre mercado.

Para los neoliberales, el Estado tiene fallas que podrían considerarse peor que las del mercado⁶⁵, fallas en las que sobresalen:

1. Procedimientos rígidos y lentos provocados por exceso de trámites burocráticos
2. Debilidad o inexistencia de sistemas de evaluación de resultados y de desempeño institucional e individual, así como de incentivos que se traduzcan en forma de premio y castigo en función del desempeño.
3. El Estado se caracteriza por un estilo de gestión orientado a procedimientos y no a resultados.
4. La escasez de recursos públicos.
5. Distorsión en la asignación de recursos, se realizan programas públicos que invocan la equidad pero en la práctica resultan claramente desiguales.

⁶³ El gobierno local se convirtió en el elemento clave en todos los sistemas políticos, primero, por ser el ámbito político más cercano al ciudadano y a intereses limitados por una circunscripción territorial, segundo, a pesar de lo heterogéneo que es el ámbito local (diferente tamaño, estructura social, número de habitantes, entre otros) gestiona servicios básicos para el bienestar de los ciudadanos (servicios públicos), tercero, el gobierno local mantiene un porcentaje importante del gasto público de cualquier país, cuarto, es relevante en cuanto a participación política y a la expresión de intereses políticos, y quinto, en la transición hacia la democracia, el gobierno local mantiene relevancia en la construcción de legitimidad y reforzamiento de estructuras democráticas (Alba y Vanaclocha, 1997: 1-2).

⁶⁴ Corporativista y clientelar en la asignación de recursos públicos a los servicios sociales, son algunas de las características que deslegitimaron al Estado benefactor. Como parte de los objetivos del Estado benefactor estuvieron la redistribución del ingreso y mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, los cuales se lograron en forma deficiente. Se empezaron a producir cambios en la sociedad (formas de vida, roles sexuales, organización del trabajo, composición demográfica) a los cuales el Estado no pudo adecuarse. Un aspecto sobresaliente en la deslegitimación del Estado, fue en la distribución de servicios sociales, acción en la que surgieron procesos de burocratización, déficit público, clientelismo y corrupción, características inherentes a la organización del Estado, de acuerdo con el pensamiento neoliberal (Boeninger, 1999: 24-25).

⁶⁵ El mercado es ciego respecto a los problemas distributivos, no está en condiciones de considerar externalidades que generan diferencias entre beneficios y costos privados sociales, la competencia de mercado (sobre todo en economías abiertas) se caracteriza por continuos cambios en las ventajas comparativas, lo que obliga a permanentes ajustes en la estructura productiva y produce ganadores y perdedores. Es propio de la competencia liquidar a los perdedores como condición de eficiencia (Boeninger, 1999: 42-43).

6. Hay poca capacidad de reforma adaptativa del Estado, vale decir de aprendizaje por la experiencia.
7. Al Estado se le dificulta la aplicación de las leyes, de la misma forma no está en condiciones de comprometer a gobiernos posteriores con el cumplimiento de una norma o con la continuidad de una política determinada (Boeninger, 1999: 36-41).

El procedimiento lento y rígido de los trámites burocráticos, es también conocido como burocratización⁶⁶. Se considera que estas características son propias de la organización del Estado por el énfasis institucional en la legalidad, y en parte porque se ha formado una cultura burocrática de funcionarios que miran hacia sus propios intereses y carecen de un sentido de servicio al usuario. En América Latina sobresale la escasez de recursos públicos. Esto ha llevado que la cartera de profesionales que integran los trabajadores de gobierno sean mínimos, y que los proyectos no se realicen totalmente, prevaleciendo políticas sin continuidad. Un ejemplo claro en la distorsión de la asignación de recursos, son aquellos programas que los gobiernos realizan en conjunción de empresas privadas para cubrir las demandas de vivienda de la clase baja, programas que al final favorecen a la clase media. Sin embargo, una de las críticas más severas que se hace al Estado, es su incapacidad para aplicar la ley y permitir la continuidad de políticas, sobre todo aquellas que resultan viables para el desarrollo social ó modificar las que resultan negativas a lo mismo.

¿Qué logra el modelo neoliberal en cuanto a la relación Estado y sociedad? El neoliberalismo cambia las formas de gobernabilidad del Estado benefactor, lo que gobierna en la década de los ochenta y noventa es la liberalización comercial, privatizaciones, adaptación de la legislación nacional a una regulación más ad hoc con el libre comercio (el objetivo es atraer la inversión extranjera). Se eliminan las fronteras nacionales para dar paso a la globalización en todos los ámbitos (político, social,

⁶⁶ Burocratización es el proceso histórico a través del cual se conformaron los cuerpos de funcionarios profesionales que paulatinamente sustituyeron la administración pública realizada mediante funcionarios honorarios cuya principal característica era la apropiación de los cargos. En el siglo XVII, durante la formación del Estado Moderno y al parecer inherente a este se empieza a dar la formación de grupos de funcionarios profesionales encargados de la administración pública (e.g. Francia S. XVII y Prusia S. XVIII). En Francia, después de la Revolución Francesa se separó lo público de lo privado y los funcionarios dejaron de ser servidores de Rey para serlo del Estado. Fue en Francia donde se acuñó el término 'burocracia' y se le atribuye a Vincent de Gournay haber inventado el término en 1745 con el objeto de designar el poder que los cuerpos de funcionarios y empleados de la administración estatal ejercían en muchos de los asuntos de la monarquía (García Luna, 2006: 41-43).

económico, cultural y ambiental). Esta globalización también da lugar a la reestructuración política. Se da una redistribución de poder entre Estado y sociedad, hacia las localidades y poder de decisión a empresas transnacionales. Para Vargas-Hernández (2006: 748-751) el principio de identidad colectiva se debilita con las políticas neoliberales. Cuando los individuos forman parte de una comunidad tienen identidad colectiva, por lo que los bienes públicos tienden a ser bienes colectivos, en contraste con el precepto neoliberal de la utilidad individual. Para este autor actualmente persiste la lógica de la agenda post-neoliberal. Los gobiernos están cambiando la lógica de la racionalidad económica impulsada por competencia y eficiencia, por la lógica de solidaridad, responsabilidad y preocupación social como base de la justicia. Este se traduce en un nuevo orden político, basado en un pacto social caracterizado por la mayor participación social en cuanto a la redistribución de los poderes, recursos, costos y beneficios para promover un mayor bienestar social (calidad de vida, mejor distribución de las riquezas, reducir desigualdades y exclusión social).

Durante los años noventa, surge nuevamente el debate entre la orientación hacia el mercado ó mayor participación del Estado en la economía. Pero a diferencia de la transición entre Estado liberal a Benefactor, ya no son los líderes de opinión, pensadores y gobernantes, los que inician este debate. La mayor participación del Estado surge de las estructuras de redes de la sociedad que están diseñadas bajo la estructura de mercados, como actores privados (organizaciones no gubernamentales, empresas, redes de gestión política, entre otros) (Vargas-Hernández, 2006: 752). La participación del Estado es buscada también por el propio Estado que con el objetivo de lograr una organización más eficiente buscan nuevas formas de administrar, por los cuales transfieren poder hacia niveles más bajos de administración pública⁶⁷ (gobiernos locales).

⁶⁷ La administración pública, puede ser definida como el proceso de convertir reglas generales en decisiones específicas para casos individuales. En su sentido más limitado la administración pública es entendida como aquella actividad asignada al poder ejecutivo que históricamente se reducía a la defensa del propio Estado, la seguridad interior, la construcción de carreteras y la recolección de impuestos, y que más adelante se extendió a la facilitación de servicios públicos que van desde la salubridad, la asistencia social, el mantenimiento de un sistema educativo, hasta el ministro de energía eléctrica o la explotación de recursos petroleros (García Luna, 2006: 16-17).

En el caso de América Latina, la tendencia de transferir responsabilidades hacia los gobiernos locales se reforzó debido al problema de la deuda externa. El Fondo Monetario Internacional condicionó los préstamos crediticios por medio de la implementación de políticas de ajuste estructural en la región. Se promovieron formas de privatización, desconcentración y descentralización⁶⁸. Se visualizó a la descentralización como la forma en que el Estado contribuiría a las políticas de austeridad, a la vez que reduciría los conflictos de distribución que aumentaron por la crisis y evitar su canalización hacia el gobierno central (Assies, 2003: 16-17). El Estado benefactor tuvo al gobierno central como articulador de sus políticas. La centralización del poder favoreció monopolios, aumentó la pobreza, crisis económica, paternalismo y clientelismo. En la región prevalecieron gobiernos dictatoriales y gobiernos democráticos desacreditados, por lo que la centralización del poder se vio como factor de crisis en cuanto a la legitimidad política.

En el caso de América Latina, tres procesos a nivel internacional le han afectado en este dilema entre la formación del Estado mínimo (poco interventor en la economía) o Estado mixto en el que se conjugue la intervención estatal como proveedor de bienestar social y su participación como agente económico en el mercado, ambos aspectos importantes para lograr el desarrollo económico. Los dos sujetos al ejercicio democrático, en el que la participación social aumenta y demanda calidad de vida, y capacidad del Estado para obtener los recursos que lleven a tal objetivo. Estos tres procesos se resumen de la siguiente manera:

El neoliberalismo económico.- Ha provocado una relativa homogeneización de las economías capitalistas. Y prevalece la máxima comercial: “a mayor apertura comercial, mayores posibilidades de que los Estados, transformen sus estructuras” (Ávalos Aguilar, 1995: 1).

⁶⁸ **Desconcentración:** Se transfiere poder de decisión y administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital. **Delegación:** Se transfiere poder de decisión y administración sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, son semiautónomas porque no están totalmente controladas por el gobierno central pero al final rinden cuentas a éste. **Devolución:** Es una transferencia de poder dirigida hacia municipios, eligen sus propios representantes, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. **Privatización:** Es cuando se permite que los servicios sean brindados por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones privadas, y otras organizaciones no gubernamentales (Finot, 2001: 34; Rodríguez, Victoria, 1999: 42-44).

Políticas de ajustes estructurales.- Tres vertientes afectan el funcionamiento de la administración pública, apertura comercial, reducción del gasto público, reestructuración del sector paraestatal⁶⁹.

El ascenso de los movimientos democráticos.- La década de los años ochenta se caracterizó por la transición democrática en muchos países. Con los procesos democráticos se manifestó una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. Se empezó a dar la alternancia de poder. En México se incrementó la participación social, al menos en lo electoral, con la llegada de administraciones estatales y municipales de partidos de oposición (Ávalos Aguilar, 1995: 1-5).

Actualmente, el Estado regula bajo la pertinencia del libre mercado, sin dejar de lado la importancia del asistencialismo, lo cual sigue haciendo pero en menor medida comparado al ejercido durante la vigencia del Estado benefactor. La existencia del Estado benefactor permitió el ejercicio democrático. Las demandas sociales se institucionalizaron como parte de la función del Estado para responderlas. Con esto el desarrollo de la participación social inicia un largo proceso, que en el caso de América Latina toma su mayor importancia con la caída de dictaduras militares en la década de los ochenta. Ahora, al hablar de la incertidumbre institucional, en la que se cuestiona el papel del Estado, en su mínima intervención o en su mayor participación sobre todo en políticas sociales, se debe a la existencia de un Estado benefactor que institucionalizó las demandas sociales, que permitió el desarrollo de la participación social cuando éste dejó de proveer bienestar social.

⁶⁹ En el caso de México, en cuanto a la apertura comercial, las tasas de aranceles a la importación se redujeron de un 100% a un máximo de 11% en promedio (De 1983 a 1990). La apertura comercial obligó a las instituciones públicas a readecuar mecanismos. El caso más notorio es la autonomía del Banco de México respecto al Estado. En el caso del comercio están las adecuaciones a la legislación en materia de inversión extranjera. En cuanto al saneamiento de las finanzas públicas, los gastos del Estado han sufrido readecuaciones en el entorno macroeconómico. Las más importantes se dieron en el sexenio de De La Madrid (1982-1988) con la disminución del gasto corriente en un 4% en promedio a principios de 1986. La disminución del gasto público ha provocado que en ciertas áreas de la sociedad se presente un impacto desfavorable para la población (exclusión social). En lo que se refiere a los ingresos públicos, la administración fiscal logró aumentar la base gravable, adecuar las tasas impositivas y ajustar el precio de las tarifas de los servicios públicos. En cuanto a la reestructuración del sector paraestatal, las entidades públicas empezaron a presenciar el fenómeno de las desincorporaciones (transferencia, liquidación, fusión y venta). Ha disminuido el sector paraestatal, de 1,155 empresas en 1982 a 217 en 1992. Las privatizaciones han impactado incluso en el ámbito municipal, en dos sentidos: la tendencia creciente a privatizar algunos servicios públicos y los reajustes financieros que presentan las haciendas públicas locales (Ávalos Aguilar, 1995: 3-4).

Aunque se considera que el neoliberalismo persistió durante la década de los ochenta y noventa, no se puede seguir hablando de neoliberalismo, cuando es el Estado quien sigue otorgando servicios públicos y satisfaciendo la demanda de la sociedad en servicios básicos (seguridad social, educación, vivienda, empleo). Sin embargo, el otorgamiento de servicios ya no es para toda la población. En parte la función del Estado también es como de promotor del sector privado, regula en ventaja de la apertura comercial, y considera indispensable la inversión extranjera. El rol del Estado en relación a la sociedad ha cambiado. Ya no pretende ser ni el Estado mínimo, pero tampoco el asistencial. El Estado administra bajo una forma descentralizada propiciando el papel de los gobiernos como gestores públicos y no como simples ejecutores. ¿Qué papel juega la gestión pública local? ¿Actualmente, se puede hablar de una descentralización democrática? y ¿Hacia dónde se perfila el papel del gobierno local en relación a la satisfacción de las demandas sociales y al desarrollo económico? Éstas son las principales cuestiones, que integran el análisis que se realizará en el siguiente apartado de este proyecto de investigación.

III.3.- El papel del gobierno local en el proceso descentralizador

La descentralización fue una alternativa al centralismo del Estado, centralismo que aparece desde los años 30, y que después de la segunda guerra mundial se observó en el papel activo del Estado en la dotación de infraestructura, servicios a la producción, redistribución del ingreso y la conformación de un aparato público social que permitió el acceso a servicios de salud, educación, vivienda, seguridad social, entre otros. Burchardt y Dilla (2001: 50-51) consideran que el caso de América Latina, en el que predominó la centralización, también podría denominarse desmunicipalización, ya que en 1950 municipios ubicados en zonas industriales y centros urbanos mantuvieron algunas funciones básicas en sus localidades. En contraste los pequeños municipios rurales continuaron debilitándose. Para la década de los setenta, la imagen de los gobiernos locales era como proveedores de servicios públicos y no como instituciones políticas, dependían en gran medida del gobierno central; los mecanismos de participación social eran mínimas, y predominó la influencia de élites, siendo los presupuestos municipales bajos, e incrementándose la falta de personal calificado.

En el decenio de los 80, se vuelve significativa la crisis económica, y se refuerza el debate sobre el papel del Estado en el bienestar social. Una de las estrategias para combatir la crisis fue, la transferencia de responsabilidades al sector privado y a los gobiernos locales (privatización y descentralización). La descentralización aparece como una solución a la fallida imagen que el Estado tuvo desde la década de los 50, y que en la década de los ochenta se resume en un gobierno central que favoreció monopolios, aumentó la pobreza, la crisis económica, el paternalismo y el clientelismo. En el caso de América Latina⁷⁰, se suma la falta de legitimidad política, ya sea por la existencia de gobiernos dictatoriales, ya sea por la existencia de gobiernos democráticos desacreditados (Assies, 2003: 13-17).

En términos simples se entiende que descentralización implica transferencia de poder. Poder que se puede considerar como responsabilidades junto con los instrumentos para realizarlas. A primera instancia se podría pensar que lo difícil de la descentralización es la transferencia de instrumentos (recursos humanos, económicos, instrumentos normativos, entre otros) que permitan llevar a cabo las responsabilidades. Pero, en la realidad lo difícil del gobierno central es transferir responsabilidades. Primero, porque las élites de poder criticadas por su existencia a nivel nacional, se dan con mayor facilidad a nivel local y segundo, porque la mayoría de los municipios son pequeños y dependen en gran medida del gobierno central (en recursos económicos, capacitación técnica y administrativa). Lo difícil de la descentralización es transferir autoridad, es decir, dejar que el gobierno local sea responsable de sus actos, que tome sus propias decisiones y las lleve a cabo.

Los modelos pluralistas que tienen sus orígenes en las teorías liberales sobre la democracia, visualizan al gobierno local como un elemento positivo para la educación y participación democrática, para el sistema de elección-representación y autonomía, en comparación a los efectos que sobre dichos criterios tienen los modelos centralistas. Los modelos pluralistas apoyan la distribución del poder y son las élites locales las que representan ese poder que proviene de la sociedad. Siendo la sociedad local heterogénea y diversa, encuentra su mayor expresión en el gobierno local. Los modelos pluralistas hablan de estimular la participación, pluralismo político, desarrollar mecanismos de

⁷⁰ A principios de los años ochenta, en 23 de los 26 países latinoamericanos, los alcaldes eran designados por el gobierno, en 1997, la elección directa de alcaldes fue de 17 de 26 países (Assies, 2003: 13).

gestión pública más abiertos e innovadores, promover sistemas de aprendizaje de otras experiencias y mayor sensibilidad para atender las demandas de los ciudadanos en cuanto que son ciudadanos-clientes (Alba y Vanaclocha, 1997: 20-21).

Básicamente, lo que los modelos pluralistas enmarcan, es la importancia de la proximidad entre electo y electores, y que una sociedad local al estar integrada por gente tan diferente una de otra, con diversas necesidades y demandas, es más viable que brinde una pronta y eficaz respuesta por parte de un gobierno local que del gobierno central. Sin embargo, pensar que las élites locales representan el poder que proviene de la sociedad, resulta idealista, si se considera que en algunos casos los intereses privados pasan por encima de los sociales. Es cierto que esta noción sobre los intereses no está comprobado empíricamente, pero si se puede hablar de clientelismo y corporativismo, donde los protagonistas son las élites de poder, y es realista el hecho de que parte de la difícil tarea de transferir poder a los gobiernos locales, recae en el hecho de que en el seno de la localidad se da con mayor facilidad la presencia e influencia de las élites de poder. Además, ante la predominancia de élites es difícil la puesta en práctica del pluralismo político, donde son éstas las que dominan la competencia de la toma de decisiones.

En contraste al modelo pluralista, aparece el modelo de elección pública. Los partidarios del modelo de elección pública consideran que los actores del proceso político, al ser racionales tienden a conducirse para maximizar, ya sean votos, presupuestos o beneficios. Por lo que surge la idea que hay que permitir la libertad individual, que operando en espacios de mercado generará mecanismos de autorregulación. Los políticos y burócratas buscan sus propios intereses, la competencia por el poder se satisface con mayores presupuestos. Como efecto en el escenario local, hay despilfarro, ineficiencia, porque el gobierno local se ha vuelto demasiado grande, distante y politizado y en exceso sometido a la presión de los intereses. Ante tal escenario local, los partidarios de la elección pública proponen la fragmentación de las organizaciones en varias más pequeñas para generar competencia intraburocrática, disminuir monopolios burocráticos con la competencia de mercado y exponerlos a la realidad de costos de los servicios. Se considera que con estas medidas, los ciudadanos ejercerán mayor control de la gestión de servicios, los cuales serán más baratos y eficientes. Otra medida importante es la sustitución de sistemas de salarios de acuerdo a los puestos de

trabajo por un sistema basado en resultados obtenidos, y el recorte de gastos y de personal en función de su ineficacia (Alba y Vanaclocha, 1997: 22-23).

El modelo de elección pública tiene dos problemas fundamentales: primero, se orienta casi en su totalidad desde una perspectiva económica, donde el juego de las relaciones políticas se puede jugar en el mercado, por medio de la autorregulación. Aunque es realista en cuanto al papel de los políticos y sus intereses (contrastando con los modelos pluralistas), minimiza la participación del Estado en la regulación de su propio sistema. Segundo, se observa en la idea de disminuir el monopolio burocrático y someterlo a la competencia del mercado, y el fomento de la privatización. Esta alternativa sería radical y generaría efectos negativos, sobre todo, en el ámbito social; cambiar el uso tradicional de las privatizaciones, que consisten en dejar al sector privado servicios que al Estado le resulta caro brindar pero que el ciudadano acepta, porque el Estado es el que sigue dando los servicios básicos a menor precio de lo que debería ser (e.g. luz y agua). En el caso de los salarios, resulta óptimo cambiar el sistema tradicional en el que el funcionario público gana más de lo que realiza. Sin embargo, el salario basado en el desempeño, es criticado al ser considerado escaso e incluso pudiera considerarse como un tipo de explotación laboral, de acuerdo a la situación de un gran número de trabajadores de empresas privadas.

Los modelos marxistas, distinguen un Estado dual en el que emerge el gobierno local. Las funciones del Estado se dividen en dos grandes dimensiones, el de producción (*social investment*) y el de consumo (*social consumption*). Las primeras, se relacionan a la producción de bienes y servicios en la economía, rentabilidad de la empresa privada (materias primas, infraestructura, beneficios fiscales, etc.). Las segundas, tienden a satisfacer necesidades de la población que no lleva a cabo o no puede realizar el mercado (pensiones, seguridad social, ayuda familiar, educación, vivienda, entre otros). En el primero, el acceso a los procesos de decisiones están limitados, las decisiones se orientan a intereses privados (empresas y organizaciones capitalistas privadas). En el segundo, los mecanismos son más democráticos, es importante la participación política y la opinión pública. El gobierno central representa la primera función, los gobiernos locales, la segunda (Alba y Vanaclocha, 1997: 24-25).

De acuerdo a los modelos marxistas, el gobierno local es importante en la dotación de servicios públicos y cualquier otro servicio que esté directamente relacionado a las necesidades diarias del ciudadano, y que como integrante de una sociedad local con la cual se identifica, demanda la satisfacción de esas necesidades a la instancia más cercana, que es el gobierno local. Otra percepción que dejan los modelos marxistas, es que el gobierno local no está apto para involucrarse con la problemática general del país, o por decirlo de otra forma, el gobierno central no se hace cargo de los problemas sociales. Además parece que los modelos marxistas, perciben que la división de funciones es posible y viable, cuando en la realidad ambas están conectadas, tan sólo por el hecho de que el objetivo del Estado es buscar el bienestar social, que es elemental para el desarrollo de cualquier país.

En el Estado benefactor, el objetivo principal es brindar bienestar social. La idea de la descentralización surge como respuesta a la crisis de un Estado benefactor que ya no podía cumplir dicho objetivo. En la actualidad, el gobierno central sigue dando recursos extraordinarios e implementando programas sociales en las diferentes localidades que lo integran. Pero, la dualidad del Estado es realista, al menos en América Latina, no en la estricta idea de que el gobierno central se dedica a funciones macroeconómicas y el gobierno local a funciones microeconómicas. Existe un Estado dual, en el que se percibe la relativa eficiencia de llevar a cabo funciones macroeconómicas y la deficiencia que prevalece en funciones microeconómicas. En el escenario local, la deficiencia de la administración municipal, proviene más que de la función limitada que marcan los modelos marxistas, de la dependencia de los gobiernos locales inherentes al sistema tradicional de carácter centralista del Estado.

Los tres modelos antes mencionados han tocado parte de la realidad en la que se desarrolla el gobierno local. Como dicen los pluralistas las funciones del gobierno local están conectados con la democracia, participación ciudadana y autonomía política y administrativa. De acuerdo al modelo de elección pública, las élites de poder y sus intereses serán uno de los mayores obstáculos para la eficiente administración municipal. En el caso de los modelos marxistas, se reconoce la existencia de un Estado dual, y entonces se entiende la dificultad de descentralizar hacia gobiernos locales, cuando se considera que éstos no tienen la capacidad de gestión y administración que se necesita para lograr el desarrollo local.

Actualmente, se puede hablar de un proceso en vías de descentralización, y no de la descentralización consolidada en los sistemas de gobierno. Hoy se habla de una transferencia de competencias a autoridades designadas, a lo que se denomina desconcentración burocrática. La descentralización es la “transferencia de responsabilidades y competencias de decisión a autoridades electas” (Finot, 2001: 36). Si los funcionarios respondieran a los electores entonces se consideraría descentralización. La realidad es que actualmente la descentralización se mide en términos de elecciones de alcaldes, aumento de presupuestos a gobiernos locales y de la transferencia de mayores funciones a los gobiernos locales. Pero, la descentralización se diluye cuando se habla de autonomía política y administrativa y gestión pública municipal (percepción exclusiva al caso latinoamericano).

Los municipios tienen mayor presupuesto⁷¹ en comparación con los que obtenían durante los años 50. Dentro de la normatividad se encuentran constituidos lineamientos referentes a sus competencias exclusivas e interrelacionadas con los otros niveles de gobierno, elementos que no sirven de nada, sino se permite el marco institucional que permita llevar a la práctica la transferencia de responsabilidades. El gobierno local debe comportarse como la institución política que es, y no sólo como proveedor de servicios públicos básicos (alumbrado, barrido y limpieza), que tenga un papel importante en la toma de decisiones concernientes al ámbito local y que pueda hacer iniciativas locales. Entonces, descentralización se relaciona con democracia, empoderamiento local, autonomía y, gobernabilidad.

Wiesner (1999: 325) define gobernabilidad como “la capacidad de la comunidad para resolver sus problemas, tomando decisiones públicas colectivas y supervisando la ejecución de esas decisiones”. La gobernabilidad depende de dos procesos y de los resultados de su interacción: el proceso económico, que busca mejorar la eficiencia local y el logro de objetivos de equidad. El proceso político, busca la vinculación entre los ciudadanos y las decisiones públicas colectivas, y dar a éstas legitimidad y capacidad de ser cumplidas (Wiesner, 1999: 325). De acuerdo a la definición de

⁷¹ El incremento de la participación de los municipios en el gasto total nacional fue de 15.6% en 1985 a 19.3% en 1995, de acuerdo a un estudio realizado en 14 países latinoamericanos (Assies, 2003: 13).

Wiesner, la participación ciudadana⁷² es importante para lograr la descentralización, se da en la misma situación que para lograr la democracia, se da de abajo hacia arriba, mientras mayor presión ejerza la sociedad local⁷³ para manifestar sus demandas y exigir soluciones. Así una mayor descentralización se buscará por los gobiernos locales.

Burín y Heras (2001) consideran que actualmente se manifiesta una ciudadanía post social o postmoderna, más orientada al control de la acción de gobierno y al reclamo de eficiencia y eficacia en la gestión⁷⁴. Las modalidades que se han buscado para resarcir la crisis del modelo tradicional del Estado, ha propiciado el incremento de participación ciudadana.

Sin embargo, el escenario local en el que se desarrolla la participación ciudadana no es nada alentadora. Los municipios⁷⁵ aparecen como un punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, la crisis de mediaciones y falta de recursos. Ballart y Ramió (2000) sintetizan el análisis histórico de los orígenes de las debilidades en la administración municipal, exponen un modelo municipal de tradición francesa, que permitió que los municipios actuaran como entes privados, como asociaciones dedicadas a defender o promocionar sus propios intereses, que no tenían ninguna potestad para intervenir en asuntos de interés general. Después de los 80, los municipios se transformaron en entes de derecho público, y ahora articulan intereses específicos vinculados a un territorio y una determinada población. Sin embargo, el nacer en un

⁷² Participación ciudadana es la gestión como implementación de diversos procedimientos y estructuras para articular la intervención de personas y grupos sociales en la toma de decisiones públicas y su control (Burín y Heras, 2001: 28).

⁷³ Sociedad local es el territorio con determinados límites, portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, y que conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza (Burín y Heras, 2001: 24).

⁷⁴ Cuando se hace referencia a la eficacia y eficiencia de la gestión, se relaciona con la capacidad del gobierno municipal para determinar programas, analizar la relevancia de la política a llevar a cabo, mecanismos de evaluación y seguimiento, estudios de impacto causado por la política, eficacia y eficiencia de las políticas. Donde eficacia se refiere a los resultados del programa, si logra producir los resultados esperados. Eficiencia se refiere a procedimientos, cuando produce resultados con el menor costo posible o de la mejor forma en que se podría llevar a cabo. Es decir, eficacia y eficiencia de la gestión se relaciona con la sustentabilidad ó continuidad, tiene que ver con la posibilidad de dejar instaladas capacidades en la sociedad para poder llevar a cabo el programa una vez que el Estado municipal se retira o empiezan a recortarse los recursos (Burín y Heras, 2001).

⁷⁵ El municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado y sus elementos son el territorio, la población y la organización. El territorio es la extensión espacial en la que el Ayuntamiento ejerce sus competencias. La población está constituida por los habitantes del término municipal. El elemento organización es importante en cuanto a funciones básicas del municipio, ya que se considera que los municipios son las mediaciones de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de la población local (Ballart y Ramió, 2000: 296).

Estado centralista del cual dependían casi en totalidad, les dificulta cumplir con funciones básicas en el abastecimiento de servicios públicos, en una nueva distribución territorial del poder ¿Qué municipios formó el Estado central? Municipios que mantienen debilidades inherentes a sus orígenes, con debilidades significativas en sus sistemas financieros, y en su autonomía política y administrativa.

Los gobiernos municipales tienen que afrontar la administración de recursos físicos, humanos y económicos de sus respectivas municipalidades, trabajar en la disminución y/o erradicación de la pobreza, cuidar el medio ambiente, diseñar políticas que permitan la creación de fuentes de empleo (en coordinación con organismos provinciales y nacionales), promover la planificación para lograr el desarrollo económico y social de la localidad, potenciar inversiones, atender la problemática de las actividades productivas y empresariales locales (especialmente las pymes y microempresas) y desarrollar capacidad operativa concertada con los demás actores sociales territoriales⁷⁶ (Burín y Heras, 2001: 29).

Entonces, es desarrollo local⁷⁷, el objetivo final de las funciones que realizan los gobiernos municipales. Para lo cual es necesaria la autonomía⁷⁸, que implica el autogobierno de las sociedades locales y crear condiciones para encarar propuestas integrales de desarrollo. ¿Qué importancia tiene la participación ciudadana en el desarrollo local? El interés de la sociedad en los problemas de la localidad. Dicho de otra forma, el conocimiento de los problemas comunes a la población local, puede permitir ejercer presión para obtener respuesta y acción por parte de los gobiernos locales, es decir, el gobierno local puede volverse más responsable y buscar mayor

⁷⁶ Ballart y Ramió (2000: 298) sintetizan las competencias en las siguientes políticas:

Políticas de promoción económica: desempleo, vivero de empresas, desarrollo rural, suelo industrial, turismo, comercio y ferias.

Políticas locales de bienestar social: salud, servicios sociales, cultura, centros escolares, juventud, deportes, inmigrantes, drogodependencias, consumo, planificación familiar.

Políticas y servicios urbanos del territorio: urbanismo, obras públicas, limpieza, basuras, mantenimiento y servicios urbanos, parques, vivienda, mercados, medio ambiente, transporte, tráfico, aparcamientos, incendios, funeraria, protección civil y seguridad ciudadana.

⁷⁷ Desarrollo local es el proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y las comunidades en forma autosostenida, creciente, equitativa y respetuosa del medio ambiente, en el que los gobiernos municipales juegan el papel de facilitadores y sus comunidades ejercen función protagónica (Burín y Heras, 2001: 21-22).

⁷⁸ La autonomía relacionada a la descentralización consiste en, la atribución, derecho y capacidad efectiva de los órganos locales de gobierno, de regular, manejar, ordenar y gestionar una parte de sus asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Assies (2003: 94)

capacidad de gestión y administración. Además, la participación ciudadana permite eficiencia y transparencia en las acciones del gobierno, esto último relacionado con la mayor fluidez de la información.

Assies (2003: 94) señala cuatro principios básicos de la autonomía:

1. Responsabilidad: actuar bajo iniciativa propia, siempre y cuando sea de su competencia.
2. Legalidad: las responsabilidades de los gobiernos locales tiene que estar asentadas en la Constitución y Leyes generales.
3. Delegación de poderes y responsabilidades: Que las atribuciones de los gobiernos municipales puedan condicionarse a la realidad local.
4. Participación en la toma de decisiones con otros ámbitos de gobierno: cuando se tenga implicación local, las comunidades locales tienen que ser consultadas en los procesos de planificación y de decisión, que le sean reconocidas tales participaciones en igualdad de derechos y obligaciones, con criterios equitativos, en el ejercicio de las competencias compartidas.

Los cuatro principios básicos de la autonomía complementan la idea de que es la transferencia de responsabilidades, el problema esencial para realizar la descentralización. Es difícil que los gobiernos municipales actúen bajo iniciativa propia, aun estando las responsabilidades completas y exclusivas de los municipios en la Constitución y Leyes generales. Uno de los aspectos más difíciles es permitir que las atribuciones de los gobiernos locales se condicionen a la realidad local, ya que eso implica permitir iniciativas locales, lo cual se relaciona con el principio de participación en la toma de decisiones con otros ámbitos de gobierno. En este último principio Assies se refiere a lo que Bañón y Carrillo (1997: 45) llaman Gestión Intergubernamental (GIG), “transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo”. Estas relaciones informales son importantes ante el objetivo de solucionar problemas, gestar acciones para lograr algo constructivo, lograr la aceptación de determinada iniciativa local, la cual debe integrar las demandas sociales de la localidad.

Nuevamente, se hace alusión al problema del marco institucional, es cierto que persiste un obstáculo financiero, que de lograrse superar implica que el gobierno municipal genere sus propios recursos, que continúe la implementación de programas provinciales y nacionales pero redefinidos en términos de coparticipación municipal, y que el municipio invierta más en su propio desarrollo. Pero, en todo caso, el problema administrativo es mayor que el financiero, superar el primero implica capacitación de los recursos humanos del municipio e incorporación de recursos técnicos. Y mayor que dichos problemas es el institucional, ya que es importante modernizar la gestión municipal⁷⁹, permitir la participación organizada de la sociedad civil en la gestión municipal, lograr que predominen áreas integradas de desarrollo social y económico (Burín y Heras, 2001: 35).

Bañón y Carrillo (1997: 152) exponen algunos ejemplos de cómo la capacidad de gestión permite que el gobierno local obtenga recursos del gobierno central, poder de decisión y satisfacción de la demanda social. Por ejemplo en la ciudad de Gainesville (Georgia), el gobierno se mostró experto en conseguir recursos procedentes de fuentes provinciales y nacionales para financiar su desarrollo. Los gestores de los servicios sanitarios y sociales del Estado de Washington pudieron anticipar y aprovechar para sus propios usos internos un nuevo programa nacional de subvenciones en bloque gracias a la habilidad para prever el futuro.

Timothy Mead (1981) realizó un estudio en varias ciudades de los EE.UU, que permitieron la identificación de algunos procesos asociados a los niveles elevados de capacidad, los cuales son:

- Personas competentes en cargos electos clave como administrativos
- Las prácticas de gestión fiscal se utilizan como herramientas de políticas que permiten planificar y controlar el capital y las operaciones
- Los empleados públicos reconocen la legitimidad de la preocupación por la igualdad en políticas públicas y administración pública.

⁷⁹ La gestión del gobierno municipal comprende la atención –en el espacio local- al conjunto de ámbitos y relaciones de la vida cotidiana de una comunidad en sus diversos aspectos de bienestar, producción, cultura, recreación, política, participación y desarrollo (Assies, 2003: 95).

- Procesos abiertos de toma de decisiones facilitan el intercambio de puntos de vista entre ciudadanos y los funcionarios
- Los servicios públicos se prestan de manera efectiva y eficiente
- Se utilizan sistemas de gestión de la información que faciliten flujos de toma de decisiones, entre los sectores políticos y administrativos, y dentro del sector público (Bañón y Carrillo, 1997: 152).

De acuerdo a los aspectos que resalta Timothy Mead (1981) se percibe lo importante que es la existencia de personal calificado, participación ciudadana y dirigentes con voluntad política, donde prevalezca la colectividad y bien común en la toma de decisiones. Los aspectos señalados, necesitan reforzarse por medio de las relaciones que tiene que entablar el gobierno municipal, no sólo con su equipo de trabajo y la sociedad civil, también con los demás niveles de gobierno, e incluso con otros municipios, y actores sociales locales que puedan ayudar al gobierno a reforzar su capacidad. Ya que a mayor capacidad del gobierno municipal en recursos financieros, humanos, técnicos y de gestión, mayor desarrollo local y entonces se estará hablando de descentralización. Una descentralización que se tendría que dar no como convicción de arriba hacia abajo, sino de la presión de gobiernos locales al sentirse más preparados y querer mayores responsabilidades. Es decir, una verdadera descentralización surgirá de abajo hacia arriba. Ante los aspectos antes mencionados respecto a la posición de los gobiernos locales en un Estado dual, será difícil que el gobierno central transfiera la autonomía que el gobierno local necesita para considerarse una verdadera descentralización.

Un escenario ideal para la descentralización es un municipio que tenga la capacidad de tener recursos propios, que prevalezca el papel activo del municipio en la implementación de programas provinciales y nacionales, que el municipio sea considerado como un inversionista de su propio desarrollo, con personal calificado que sea continuamente capacitado, recursos técnicos (e.g. sistemas de evaluación de sus programas), que exista participación ciudadana en forma organizada y en continuo incremento, facilidad en los flujos de información, y provisión de servicios públicos en forma eficiente y eficaz. Ante dichos elementos los efectos negativos (creación y predominancia de élites de poder, desvío de recursos, deficiencia e ineficacia en el abastecimiento de servicios a la población, entre otros) tienen pocas posibilidades de aparecer.

Sin embargo, la deficiente administración municipal prevalece ante la estructura administrativa que lo impulsa. La mayoría de los municipios en la práctica se conducen bajo el modelo clásico-burocrático, donde importa el nivel jerárquico, las relaciones son verticales, persiste la fragmentación (gran número de áreas), hay gran distancia y poca fluidez de información entre los centros decisores y los centros de operaciones; como efecto de esto, la implementación de las decisiones es lenta. Persiste una organización burocratizada, a la cual le es difícil administrar por medio del ensayo y error, es decir, que tienen pocos reflejos sobre los cambios del entorno y las nuevas demandas que formulan los ciudadanos. Se carece de políticas integradas, ya que este modelo agrava la segmentación, facilita la descoordinación de políticas complementarias y multiplica rivalidades entre sectores organizativos. Cabe mencionar que actualmente en las administraciones municipales también se intenta trabajar por medio del modelo mixto gerencial, de agencialización y clásico⁸⁰. Este es el modelo de alternativa que mayormente intentan realizar las administraciones municipales. Pretende minimizar la excesiva jerarquización y la falta de integración. Trata de reducir algunos niveles jerárquicos en las áreas de gestión, agrupa orgánicamente los sectores de gestión que mantienen las interrelaciones, pero mantiene al modelo clásico de estructura en algunas áreas administrativas (Ballart y Ramió, 2000: 318-319).

En el caso de América Latina, se reitera la manifestación de un Estado dual, que se genera ante la existencia de dos subsectores diferenciados, uno es relativamente eficiente, y está a cargo de funciones macroeconómicas, recaudación, actividades comerciales claves para el desarrollo del país (y en algunos países de la defensa y seguridad interna); y otro, está a cargo de los demás servicios que el Estado presta a la sociedad, y que es deficiente. La causa principal de la dualidad es la política. Intromisión de políticos que influyen en organizaciones, en donde intervienen intereses

⁸⁰ Otros modelos alternativos al clásico son:

Modelo de agencialización.- emergió como alternativa al modelo clásico-burocrático. Genera organizaciones formalmente independientes (agencias, organismos autónomos, empresas públicas y empresas privadas prestadoras de servicios públicos) que se encargan de desarrollar competencias concretas y prestar determinados servicios. La ventaja de este modelo es que aminora la verticalidad organizativa, ya que son pequeñas organizaciones con poca estructura, y se adaptan más rápido al entorno y a las nuevas demandas de la sociedad. Sin embargo, no elimina el problema de la segmentación de las distintas áreas de gestión y de hecho lo agrava.

Modelo gerencial.- emergió como otra alternativa al modelo clásico-burocrático. El objetivo es superar la segmentación de las distintas áreas mediante su integración en gerencias, las cuales son instancias jerárquicas profesionalizadas y de alto nivel (e.g. el Ayuntamiento de Barcelona, que ha conseguido la integración de algunas áreas tradicionalmente muy fragmentadas, como es el caso de los servicios sociales) (Ballart y Ramió, 2000: 318-319).

políticos o privados que éstos representan y dominan en muchas ocasiones el comportamiento de las instituciones. De este problema se desprende el relacionado con las prioridades de los políticos, en donde se escoge politizar sectores que no tienen consecuencias inmediatas sobre el desempeño de la economía (los que proveen servicios sociales básicos de educación y salud, y en algunos casos de justicia e infraestructura). Este problema se vuelve significativo cuando a largo plazo, dichos sectores son los que más contribuyen al crecimiento económico y desarrollo social (Hommes, 1999: 344-346)⁸¹.

La intromisión de los políticos en la administración pública, obstaculiza su desarrollo eficiente, lo cual ha generado la institucionalización de sistemas clientelistas y corporativistas⁸². Este es un problema que se generaliza en la región latinoamericana.

Assies (2003: 40-41) describe al sistema de administración pública en América Latina como una cultura política basada en el reparto de recursos que prospera donde no hay estabilidad laboral, pero si persiste la rotación constante de una burocracia mal pagada y con personal de sobra. El empleo en el sector público lo concibe como una recompensa justa por favores prestados o por prestar. El sistema de carreras está ausente en la administración pública de la región. Predominan vínculos familiares y políticos en la selección de personal en todos los niveles. Se disfraza el clientelismo con una sutil manipulación en el caso de los ascensos. También, se hacen presentes criterios de promoción basados en el tiempo de servicio y nivel educativo, más que en el desempeño laboral.

⁸¹ América Latina es penúltimo lugar en desempeño social, superando solamente a países africanos (Hommes, 1999: 350).

⁸² Se define clientelismo como aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político y votos (Audelo, 2004: 127). El clientelismo se vuelve significativo cuando al prevalecer dicho sistema, los bienes públicos no se administran según la lógica imparcial de la ley, sino que bajo una apariencia legal se utilizan discrecionalmente por los detentadores del poder político. Además, resulta difícil acabar con el clientelismo, puesto que se halla institucionalizado, en el sentido sociológico del término, es decir, es un patrón regular de interacciones, conocido, practicado y aceptado (no necesariamente aprobado) por los actores (O'Donnell: 1997). El corporativismo es el sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas por el Estado, a las que concede un deliberado monopolio de representación, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos. Es decir, el corporativismo hace alusión a una forma concreta de representar intereses, un sistema en el que los actores fundamentales son el Estado, partidos políticos y sociedad civil representada por diversos grupos organizados (e.g. sindicatos) (Audelo, 2004: 128).

De acuerdo a lo expuesto por Assies, se entiende que la problemática de la gestión y administración pública se puede sintetizar en cuatro aspectos:

1. Ausencia de sistemas de carreras.- no hay personal calificado
2. Clientelismo y corporativismo.- De alguna forma hablar de estos sistemas es hablar de élites de poder, con la institucionalización de dichos sistemas, disminuye la posibilidad de la existencia de voluntad política en el trabajo de los funcionarios públicos.
3. Limitada participación ciudadana.- se ha mencionado que la participación ciudadana puede generar eficiencia y transparencia de acciones, así que aquella es limitada para no perjudicar los intereses privados.
4. Poca capacidad técnica y de gestión.- carencia en sistemas de evaluación de programas e incluso del desempeño de funcionarios públicos, mecanismos para incrementar la participación ciudadana, concertar relaciones y operaciones que permitan la generación de iniciativas locales que integren las demandas sociales, son elementos que van en contra del círculo vicioso que se ha creado en la administración pública desde hace décadas. Y que para bien o para mal ha sido la base de los sistemas de gobiernos de la región latinoamericana.

Es necesario resaltar la importancia de gestionar iniciativas locales. Las políticas públicas⁸³ son el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Bañón y Carrillo, 1997: 292).

Las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre condiciones iniciales y resultados esperados. Y es en la fase de implementación de la política donde se vuelve tangible el fracaso o éxito de la política. Existen dos casos de políticas

⁸³ Las fases de construcción de una política pública, es la siguiente:

Identificación y definición del problema: se identifica a los actores con algún tipo de interés en el problema y se reconstruyen sus definiciones, la forma en que ven el problema.

Formulación de las alternativas de solución: establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, generación de posibles caminos para llegar a los objetivos.

Adopción de una alternativa y su implementación: es el conjunto de acciones que hay que emprender para que la relación causal entre condiciones iniciales y resultados esperados ocurra.

Evaluación de los resultados obtenidos: el análisis de los resultados obtenidos conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma (Bañón y Carrillo, 1997).

fallidas: las que no se implementan o las que su implementación es defectuosa. Siendo estas últimas las más importantes, ya que las primeras no se sabrán que tan buenas o malas pudieron ser. La que se pone en práctica es lo que estrictamente se llama implementación. Algunas políticas fracasan porque la relación causal es incorrecta, pero cuando es correcta entonces se habla de problemas en la implementación. Es decir, el problema se genera en la dificultad de la acción y del programa (Bañón y Carrillo, 1997: 292).

Cabe mencionar que normalmente se realiza la implementación programada o top-down, la cual refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas; importa que la decisión sea acatada y se cumpla en sus propios términos. De los defectos de ésta, surge en los años setenta, la implementación adaptativa o el bottom-up, donde la decisión inicial se adapta a características locales y al contexto en el que se produce. Si la implementación programada, dificulta la implementación de una política pública, hay que añadir el hecho de que en el análisis de políticas para influir y mejorar la elaboración de las mismas, predomina la corriente incrementalista, que abunda en el carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales, y entonces al momento de implementar una política se dificulta modificar o reorientar los planes, cuando persisten factores como: las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, intereses diferentes, ausencia de objetivos claros y concertación de ideas sobre qué debe hacerse, presiones de individuos, grupos y empresas (Bañón y Carrillo, 1997: 292).

El objetivo de una política pública es resolver problemas específicos, entonces cabe la lógica de la formulación e implementación de iniciativas locales, con las cuales se puedan brindar alternativas para resolver problemas comunes a la localidad. Se reitera la importancia de lograr la integración de las demandas de la sociedad en las iniciativas locales, ya que nadie conoce mejor la problemática que la propia población local. Se entiende la dificultad de hacer políticas públicas relacionadas con los procesos sociales, cuando éstas se encuentran sujetas a la percepción, elusión y perspectivas encontradas de especialistas, que en ocasiones no pueden llegar a concretar la base de determinado problema, y al final se implementan políticas que sólo tocan la superficie de los mismos.

Burchardt y Dilla (2001: 51) se acercan a lo que en este trabajo de investigación se considera descentralización y es el “traslado de funciones, competencias y recursos del Estado nacional a entidades territoriales subnacionales, con el propósito de incrementar su responsabilidad política y de gestión en la oferta de bienes y servicios públicos, en correspondencia con las demandas y necesidades ciudadanas”.

Es decir, la sociedad civil ha sido y seguirá siendo el catalizador de muchos procesos históricos en el mundo. Fue la sociedad la que hace real la transición a la democracia, pero son los sistemas de gobierno las que crean los criterios para medirla. Es la sociedad la que hace real la transición a la descentralización, pero son los sistemas de gobierno, los que dicen hasta dónde llegará la transferencia de poder a las entidades subnacionales. En el caso de la dificultad de descentralizar, se manejan causas de incapacidad de gestión, administración y captación de recursos propios por parte de los gobiernos locales. Pero, se ha analizado que la formación institucional de la administración municipal dependiente del gobierno central, es inherente a la formación del sistema tradicionalista de la centralización del Estado.

El Estado de bienestar concentró el poder en un gobierno central, y después de la desaparición de dicho Estado, se continúa centralizando el poder en unos cuantos, aunque existe la distribución del poder, también existen niveles de gobierno, y el nivel más alto es el que concentra el poder. En el caso de México, se administra mediante un gobierno federal, en menor medida estatal, y abriéndose paso, el municipal. Es cierto, que hay elites locales, que existe incapacidad en la gestión y administración municipal, y que existe poca voluntad política para corregir los errores de antaño. Para eso es necesario, una sociedad civil que exija cada vez más a sus gobernantes, ahí es donde radica la democracia. Es la participación ciudadana la que puede lograr que los gobiernos locales busquen el desarrollo de capacidades que les permita hacer más eficiente la administración pública; es la participación ciudadana la que puede exigir mayores responsabilidades a los gobiernos locales, responsabilidades acompañadas no sólo de recursos económicos y humanos sino de la autonomía para administrarlos de la mejor forma posible. El Estado existe para dar bienestar social, entonces la existencia del Estado es por y para la sociedad.

En este apartado, se destacó la situación de América Latina en los procesos de descentralización y administración municipal. Pero ¿cuáles son los principales aspectos de dichos temas en el caso mexicano?, ¿cómo ha sido el proceso y cuáles son las principales características de la descentralización hacia municipios mexicanos? La respuesta a estas interrogantes son los principales elementos de análisis que se hacen en el siguiente subtema de este trabajo de investigación.

III.4.- La descentralización de los municipios en México

La constitución de 1917 fue el acto legal que creó un Estado interventor y subsidiario. Jurídicamente, la Constitución pretende garantizar el bienestar social: el artículo 3, garantiza el derecho de todo individuo a recibir educación y obliga al Estado a impartirla. El artículo 27 determina que las tierras y aguas que comprenden el territorio nacional pertenecen exclusivamente a la nación, teniendo el Estado el derecho de imponer a la propiedad privada lo que dicte el interés público. El artículo 123 define que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil (Barajas, 2000: 11). Tan sólo con estos lineamientos el Estado estaba en la obligación de brindar educación básica gratuita, empleo y exponía el beneficio de la sociedad por encima de intereses individuales. El Estado mexicano se caracterizó por centrar el gobierno en la Cd. de México y su formación se dio mediante la integración de una serie de organismos que concentraron el funcionamiento de los sectores económicos, políticos y sociales. La importancia de la constitución de 1917 radica en que fue la base jurídica para que el Estado se vuelva el proveedor de bienestar social lo cual logró basado en relaciones clientelares y corporativistas que fueron formándose desde entonces.

La centralización en materia educativa se dio por medio de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que fue creada en 1921, con sede en el Distrito Federal (DF) y las relaciones corporativistas se forjaron con la existencia de un influyente Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que hasta ahora sigue teniendo gran poder de convocatoria y negociación. En dicho año, la mayoría de los alumnos en educación básica fueron atendidos por el gobierno federal (72%). En materia de salud, las dependencias responsables eran el Consejo de Salubridad General –CSG- y el Departamento de Salubridad Pública –DSP- creados en 1917. El sector salud es el que mayor impulso tuvo para hacerlo un servicio universal. En 1943, con la entrada en vigor

de la Ley del Seguro Social (LSS) se fundaron el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), y en 1959 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) (INAFED, 2006: 44-46). La SSA actualmente es la Secretaría de Salud, encargada de dicho sector a nivel federal. Actualmente el sector salud es el más descentralizado (a nivel estatal)⁸⁴.

En la década de los sesenta, se consolidó el Estado subsidiario. Desde 1954 se pusieron en marcha el Fondo de Habitaciones Populares (FONAHPO) que ofreció viviendas de bajo costo en las principales ciudades del país, y el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) que atendió las demandas habitacionales en áreas rurales y urbanas de grupos más necesitados. En 1963 se creó el Programa Financiero de Vivienda (PFV) que otorgaba créditos hipotecarios a los sectores sociales de mediano ingreso. Para complementar los servicios de vivienda, en 1972 fueron creados el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE). En materia alimentaria, en 1961 inició operaciones la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que reguló la producción y distribución de alimentos básicos en todo el país (Ordóñez Barba, 2002: 130).

En la década de los sesenta era un hecho que se había formado un Estado asistencialista en servicios básicos como educación, salud, vivienda y alimentación, pero se puede calificar de mediano el objetivo de lograr el bienestar social, porque a diferencia del Estado benefactor de los países europeos, en México, aunque se daban algunas garantías en seguridad social (pensiones por vejez ó accidentes), no se le estaba dando prioridad a la búsqueda del pleno empleo. Además, los servicios básicos en su mayoría eran garantizados para la clase trabajadora⁸⁵, instalada en zonas urbanas, pertenecientes a

⁸⁴ La Secretaría de Salud transfirió hospitales, médicos y enfermeras al ámbito estatal. Además, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), aunque sigue siendo un organismo de seguridad social nacional, ha ido delegando recursos, fondos y poder de decisión hacia sus oficinas regionales (Díaz y Silva, 2004: 15).

⁸⁵ Ordóñez y Barba (2002:139-141), resumen las principales características de los distintos niveles del sector social en relación al acceso de los servicios sociales, los cuales se fueron forjando desde la aparición del Estado interventor, sustentado legalmente bajo la Constitución de 1917:

Sector medio y alto.- Pueden disfrutar con cierta garantía de todos los servicios básicos relacionados al bienestar social (educación, seguridad social –e.g. protección contra riesgos y pensiones-, salud, vivienda y alimentación). Este sector de la población pertenece a alguna institución de la seguridad social, la mayoría son obreros y empleados públicos y de servicios. Mantienen empleos estables y mejor

algunas de las instituciones públicas. Por ejemplo, en materia de salud, para 1972, los derecho-habientes eran un cuarto de la población total, y de éstos sólo 12.5% provenían del campo. En educación, de la población mayor a 15 años en zonas urbanas, 25.8% era analfabeta, en las zonas rurales el porcentaje aumentaba a 40%. Resalta el hecho que de los alfabetizados sólo 29.5% había finalizado la primaria (Ordóñez y Barba, 2002: 131).

Algunos aspectos del sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) permiten comprender los círculos viciosos en la que recayó el Estado mexicano. Se ha manejado términos clientelares y corporativistas al criticar la administración pública en América Latina, en la que México no es la excepción, y que de hecho se convierte en un ejemplo perfecto de dichos defectos. En el sexenio cardenista se forja la relación entre las masas y el gobierno. Para estos años todavía estaba vigente el estandarte de la Revolución Mexicana⁸⁶, a pesar que había una división de poderes, la toma de decisiones la detentaba el poder Ejecutivo, ya que el presidente de la república era tenido como líder máximo (presidencialismo), y también prevaleció el poderío unipartidista: Plutarco Elías Calles fundó en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1938 cambió la denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Dicho Partido se fortaleció al integrar a los sectores obrero, campesino y militar, fortaleciéndose más con la inclusión de la Confederación Nacional Campesina (CNC) al Partido (Barajas, 2000: 11-14). Este poderío partidista se ve reflejado en que el PRM hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdiera la presidencia de la república hasta el año

remunerados. Incluso, este sector de la población puede optar por mercados privados de seguros y servicios. En suma, este sector representa menos del 50% de la población total.

Sector bajo y medio.- Parte del sector bajo y medio, en su conjunto forman el segundo nivel del sector social en México. Los criterios de ingreso económico y la cercanía geográfica a los centros urbanos, son los que establecen al 30% de la población total en este nivel. Este sector no está asegurado, recibe algún tipo de ayuda o servicio de manera regular.

Sector bajo.- Por lo menos el 20% de la población en México se encuentra desprotegida de la política social ó disponen circunstancialmente de algunos recursos. Circunstancialmente, porque el principal canal redistributivo de algún servicio se da por medio de los programas de combate a la pobreza, en el momento que los programas dejan de funcionar, los recursos dejan de proveerse. La población vive en zonas marginadas. La mayoría de la población indígena se encuentra en este sector.

⁸⁶ La Revolución Mexicana se considera como la primera revolución social del siglo XX, duró de 1910 a 1920. Su proceso puede dividirse en tres fases: empezó como una rebelión contra la dictadura de Porfirio Díaz (Presidente de México que duró más de 30 años en el poder), el movimiento lo lideró Francisco I. Madero con su lema “sufragio efectivo, no reelección”. Cuando Díaz fue exiliado y Madero triunfó en las elecciones de 1911, se inicia una segunda fase en la que Madero fue asesinado, y nuevamente se impone un gobierno encabezado por Victoriano Huerta, éste ante las acciones de los revolucionarios, huye del país en 1914. En una tercera fase la Revolución se convirtió en una revolución social con Emiliano Zapata y Francisco Villa, que más adelante se unieron con Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, lucharon por una reforma agraria, justicia social y educación, es decir, causas sociales. El logro más importante de la Revolución fue la Constitución de 1917, marco jurídico que actualmente sigue rigiendo a México (Trejo, Rubén, 2005).

2000, cuando ganó Vicente Fox candidato del Partido Acción Nacional. Sin embargo, el PRI sigue siendo el Partido de mayor poder de convocatoria en México.

En los siguientes sexenios, se observa un Estado que trata de dirigirse hacia la industrialización. Este proceso inicia con Manuel Ávila Camacho (1940-1946), su gobierno dio prioridad al modelo de sustitución de importaciones, con el que se pretendía que la diversificación en la producción industrial sustituyera las importaciones, pero, el sector agropecuario quedó relegado, retroceso que continuó en los siguientes sexenios. Con Miguel Alemán (1946-1952) se reformó el artículo 27 constitucional, para apoyar la individualización de la propiedad ejidal, apoyando a productores potenciales, es decir, las actividades agropecuarias tenían el fin de apoyar la industrialización. Con Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958) se observó una estructura dual en el sector agropecuario, moderno sector orientado al comercio, con campesinos pobres (Barajas, 2000: 11-14). El descontento de los campesinos se reflejó en los sexenios de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).

La crisis del sector agropecuario se dio por cuatro principales razones: se redujo la inversión pública en el campo, en 1950 fue de 19.2% a 6.9% en 1960; se orientó la producción agrícola a productos con precios de garantía (granos principalmente), que fueron menos rentables, pero más estables; contracción de la inversión en el campo por el deterioro de los precios agrícolas respecto de los manufactureros; y se transfirieron recursos del sector agrícola al sector industrial vía el sistema financiero (sólo 60% del ahorro bancario del sector rural regresaba al campo en forma de crédito, el 40% restante se destinaba a la industria). Sacrificar el agro sólo dio lugar al incremento de la pobreza, y no sólo incrementó en éstas, sino también en las zonas urbanas. La crisis del agro, significó graves problemas no sólo sociales, también económicos e incluso políticos, porque se recrudeció la pobreza y se reforzó la emigración del campo a la ciudad.

Barajas (2000: 15-17) presenta estadísticas importantes respecto al crecimiento demográfico en la ciudad, entre 1940 y 1970 la población urbana pasó de 20 a 44.9%. A finales del sexenio de Díaz Ordaz el 85% de la población contaba con el 50% del ingreso nacional, mientras que la otra mitad del ingreso lo detentaba sólo el 15% de las familias. En el ámbito económico, había problemas en el abastecimiento del mercado interno, las importaciones aumentaron en el rubro de alimentos y se redujo el ingreso de

divisas. En el ámbito político, mientras las soluciones del gobierno radicaban en crear organismos que sólo incrementaron y volvieron más lento la implementación de acciones, los movimientos sociales crecieron: no sólo de campesinos, en la década de los sesenta la mayoría de los activistas eran estudiantes⁸⁷.

Los movimientos no sólo lucharon por la tierra, se seguía manteniendo un estandarte revolucionario, y se pedía el respeto por las garantías individuales, las causas sociales por las que se lucharon durante la revolución mexicana, surgieron en una nueva lucha pero esta vez dominada por la inconformidad en la dotación de los derechos constituidos en el marco legal de la Constitución de 1917, sacrificados a lo largo de los sexenios por lograr la modernización del país y sus sectores económicos. Sin tomar en cuenta que la base trabajadora que conforma a la población mexicana había surgido del campesinado.

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se pretendió solucionar la crisis en el sector agropecuario otorgando mayor inversión al campo, de 12% en 1970 a 18% en 1975. El gran problema fue que el aparato burocrático se siguió agrandando. Tan sólo en el sector rural, en este sexenio, se crearon 17 organismos descentralizados y empresas de participación estatal para atender problemas específicos de producción (e.g. forrajes, maderas, granos, etc.). Se establecieron 14 comités, comisiones, consejos y centros de coordinación para estimular la introducción y desarrollo de productos específicos en regiones localizadas, y resolver problemas en la tenencia de la tierra y, se crearon 21 fideicomisos para dar apoyo financiero. Sumando los sectores forestales, agropecuarios, turísticos, manufactureros, pesqueros y de construcción, en este sexenio se crearon 351 empresas, con un total de 13 mil empleados permanentes y 17 mil temporales. A parte, se considera la creación de una serie de organismos gubernamentales. Por mencionar algunos éstos fueron: Productos Pesqueros Mexicanos, Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Tabacos Mexicanos, Financiera Nacional de la Industria Rural, Productos Forestales de la Tarahumara, Forestal “Vicente Guerrero” (Barajas, 2000).

⁸⁷ Entre 1970 y 1982, prácticamente se manifestó una guerrilla urbana, algunos grupos que sobresalieron fueron el Frente Urbano Zapatista, el Movimiento Armado Revolucionario, los Comandos Armados del Pueblo, y la Liga Comunista 23 de Septiembre. En Guerrero se alzan Lucio Cabañas (Partido de los Pobres) y Genaro Vázquez (Asociación Cívica Nacional Revolucionaria) (Barajas, 2000: 17-18).

Lo que hizo Echeverría para mitigar las guerrillas urbanas y rurales, fue orientar programas hacia zonas rurales. Por ejemplo, la CONASUPO pasó de operar 1,200 tiendas de venta de menudeo y tres fábricas en 1970, a 2,800 centros de compra, 6,000 tiendas de menudeo y 28 fábricas en 1975. El Instituto Nacional Indigenista, pasó de contar con 13 Centros Coordinadores Indigenistas en 1970, a 64 en 1976. Su presupuesto pasó de 27 327 932 pesos en 1970, a 220 100 000 pesos en 1976. En 1973, se creó el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) proyecto que tenía el objetivo de crear fuentes permanentes de trabajo que sostuvieran a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios (Barajas, 2000). El problema que siguió persistiendo en las estrategias para brindar soluciones, fue la respuesta coyuntural. El Estado no tuvo los elementos para orientar programas enfocados al desarrollo en las zonas rurales, siguió manteniendo su papel asistencialista, que después de varios sexenios bajo la misma marcha, en algún momento tenía que caer en crisis. Su respuesta coyuntural consistía en agrandar el aparato burocrático. Los organismos iniciaban sus funciones con enormes presupuestos, que a largo plazo no podían mantenerse⁸⁸. Al final del gobierno de Echeverría se marca el inicio de una crisis económica que daría lugar a la intención de reformar al Estado. Dicha transformación incluyó la descentralización.

Durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se pretendió conseguir la autosuficiencia alimentaria del país, extender el mercado interno y elevar ingresos y la productividad del campesino. Las políticas seguían orientadas hacia las zonas rurales. Se seguía la lógica que si la crisis del agro comenzó la crisis económica, arrancar el problema de raíz significaba eliminar las deficiencias en el sector agropecuario. El PIDER siguió funcionando en este sexenio, pero la novedad fue el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, conocido como COPLAMAR, primera política que manifiesta el combate a la marginación. Con esta política se crearon 140 oficinas, se contrataron a más de 4,700 empleados, de éstos 600 eran profesionales, 1,600 técnicos y 2,500 empleados administrativos y de servicio. El gran problema en la

⁸⁸ La inflación creció en promedio fluctuando de 14.2% entre 1971 y 1976 a 18.8% entre 1973 y 1976, se redujo drásticamente la inversión, se incrementó el déficit gubernamental, se incrementó la deuda pública externa: en 1971 era de 4,545 millones de dólares, al final del sexenio de Echeverría fue de 19,600 millones, la corrección se pretendió por medio de la devaluación de la moneda (se había mantenido una paridad de 12.50 pesos por dólar durante más de 20 años) y se llegó a fijar 23 pesos por dólar. Además, los enfrentamientos entre el gobierno y el sector empresarial tuvo como efecto la fuga de capitales. En el plano social, las guerrillas urbanas y rural se mantuvieron (Barajas, 2000).

implementación de acciones es que ante tanto recurso humano, COPLAMAR se vinculó con acciones de otros ámbitos como: seguridad y garantía de derechos individuales y sociales, derecho al trabajo justamente remunerado, tenencia de la tierra, medio ambiente, prevención de la desertificación, defensa de patrimonio cultural, obras de infraestructura, explotación de recursos agropecuarios, pesqueros, mineros, actividad artesanal, desarrollo industrial, comercio y turismo, entre otros (Rodríguez, Victoria, 1999).

La administración durante el sexenio de López Portillo, pretendió que de un solo programa emanara la administración pública de prácticamente todos los sectores y ámbitos existentes hasta ese momento. Resulta más ilógico cuando “entre 1970 y 1982, se pasó de 354 a 1,155 empresas, organismos, comisiones y fideicomisos estatales” (Barajas, 2000). Es decir, tantos organismos gubernamentales precedidos por políticas específicas y cuando llega COPLAMAR se pretendió que de ésta emanara la organización administrativa.

Es importante mencionar que con López Portillo se crearon los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) inicialmente denominados Convenio Únicos de Coordinación (CUC), que permitieron coordinar acciones entre gobierno federal y estatal, y que junto con los Convenios de Desarrollo Social (CDS) actualmente, integran los convenios de transferencia de recursos federales a los estados y municipios. Como parte del funcionamiento de dichos convenios, se crearon los Consejos de Planeación para el Desarrollo del Estado y Municipio (COPLADE y COPLADEMUN, respectivamente). En el COPLADE se reúnen todos los niveles del gobierno y diferentes grupos sociales para negociar sus intereses y prioridades y para integrarlos en políticas y planes específicos. Desde 1995 hubo un resurgimiento de los COPLADEMUN⁸⁹, que tiende cada vez más, a representar el órgano de los acuerdos estatales-municipales de planeación del desarrollo (Rodríguez, Victoria, 1999). Aunque con López Portillo se sientan las bases para descentralizar, es con Miguel de la Madrid (1982-1988) donde se puede hablar del marco legal que orienta la descentralización a nivel municipal.

⁸⁹ El Estado que más Coplademun tiene es Puebla con 204 siendo el total de sus municipios 217, de igual forma Chiapas con 110 de 118 municipios, Jalisco con 116 de 124 municipios. Baja California con 5 de 5 y Baja California Sur con 5 de 5. Los estados con menos coplademun en relación con el número de municipios que poseen son: Veracruz 19 de 210 municipios, Oaxaca 32 de 570, Yucatán 38 de 106 (Ziccardi, 2002: 57).

Hasta el sexenio de López Portillo se siguió manifestando una administración pública posrevolucionaria, que se caracterizó por un modelo burocrático, donde el Estado es totalmente interventor y en la búsqueda del bienestar social se vuelve asistencialista. Pero esto no es exclusivo de México. Recurriendo al contexto internacional la situación en el país, no fue más que un destello de la consolidación del Estado benefactor generalizado en el sistema internacional. Sin embargo, el agrandamiento del aparato burocrático, y la cimentación de relaciones clientelares y corporativistas pueden considerarse característicos de la realidad latinoamericana, siendo México una de las principales referencias en dichos temas.

La descentralización tiene sus particularidades en cada sexenio, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid persiste una clara dirección hacia la desconcentración y entre las acciones encaminadas hacia ésta, se vislumbran algunos elementos alineados a la descentralización.

1.- Período presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988).

En 1983, se reforma el artículo 115 constitucional que integra el funcionamiento del municipio dándole participación total en el cobro y adquisición del impuesto predial⁹⁰ y manejo de los servicios públicos.

⁹⁰ El impuesto predial constituye una forma de imposición directa que grava a la propiedad inmobiliaria, que comprende tanto al suelo como a las construcciones adheridas a él (INDETEC, 2006).

Es objeto del Impuesto Predial:

La propiedad urbana, son los bienes inmuebles que están ubicados dentro de los perímetros de las poblaciones urbanas destinados para habitación, comercio e industrias y prestaciones de servicio común.

La propiedad suburbana, son los bienes inmuebles ubicados fuera de los perímetros de las poblaciones, con valores de mercado intermedios entre los predios urbanos y de los rústicos, determinados por su proximidad a las poblaciones en proceso de crecimiento, aun cuando estén destinados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal, frutícola o industrial rural.

La propiedad rústica o rural, son los bienes inmuebles que estuvieren destinados en forma permanente a la explotación agrícola, pecuaria, forestal, frutícola o actividades equivalentes en predios ubicados fuera de las zonas clasificadas como suburbanas, de acuerdo con las delimitaciones previas establecidas en los planos reguladores o en los parciales y que además conserven valores en la plaza, contemplados en enajenaciones u operaciones contractuales, generadores de producción o explotación económica (Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo, 2007: art. 5; INDETEC, 2006).

No es objeto del Impuesto Predial la propiedad o posesión de bienes inmuebles del dominio público, de la Federación, del Estado y de los municipios, siempre y cuando dichos inmuebles sean para su propio uso, de conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones legales aplicables, del Estado y de los Municipios, a menos que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público (Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo, 2007: art. 6).

Las actuales funciones del municipio son:

- Crear, aprobar, difundir y vigilar el cumplimiento del bando de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas, reglamentos para la ejecución de obras, prestación de servicios públicos, seguridad de las personas y bienes, proponer a la legislatura del estado las iniciativas de ley de ingresos del ayuntamiento
- Administrar la hacienda municipal y llevar registros y posteriormente enviarlos a la legislatura del estado para su aprobación
- Desarrollar y vigilar los planes de desarrollo nacional y estatal en el ámbito de su competencia y emprender las acciones en el programa municipal
- Crear, aprobar y divulgar los programas de desarrollo urbano
- Crear órganos administrativos para planear, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de servicios públicos
- Celebrar convenios con el gobierno federal y estatal para la ejecución y operación de los servicios públicos municipales, cuando éstos sean necesarios
- Promover y fomentar la educación de la población del municipio, acorde a lo establecido en el sistema nacional de educación (federal y estatal)
- Auspiciar la participación de la población en los procesos electorales municipales (Hernández-Gaona, 1991: 36-37).

Otros impuestos que maneja el municipio son:

Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, grava los distintos actos jurídicos que generan cambios en la propiedad de los inmuebles. Dichos actos dependen de que en un momento dado cambie la titularidad de un inmueble.

Impuesto de Plusvalía se establece sobre el incremento de valor que adquiere la propiedad raíz con motivo de una obra pública realizada, en este caso, por el gobierno municipal.

Impuesto Sobre Fraccionamientos, este gravamen se establece sobre la realización de fraccionamientos, cualquiera que sea su tipo y con apego a la ley que regula la materia, cuyo nombre difiere entre las entidades federativas, pudiendo ser: Ley de Fraccionamientos, Ley de Desarrollo Urbano, Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, etc.

Contribución Especial por Mejoras, se implementa cuando el Ayuntamiento se encuentra ante situaciones imprevistas que le obligan a realizar inversiones encaminadas a satisfacer y resolver necesidades públicas, mediante la ejecución de determinadas obras no contempladas originalmente en sus presupuestos de egresos. La base la constituye el costo de la obra, mismo que es derramado entre todos los beneficiarios directos de dicha obra.

Derechos por Permisos de Construcción, incluye los permisos por ampliación, reconstrucción y demolición de inmuebles. Incluso en la legislación fiscal de algunos municipios se suelen incluir también los conceptos gravables de alineamiento y de designación de número oficial; el uso de la vía pública con materiales de construcción y excavaciones, entre otros (INDETEC, 2006).

De acuerdo a las funciones del municipio se denota el papel del mismo, significativo a su propio desarrollo, la personalidad jurídica se describe en la primera función mencionada: crear, aprobar, difundir y vigilar, pero, es necesario aclarar que no significa que el municipio tenga el derecho a crear leyes. De hecho su competencia en cada una de las funciones otorgadas se limita ante la presencia del estado y sus leyes. El municipio puede implementar sus propios reglamentos, circulares, disposiciones administrativas, en materia que el estado no considere como parte de su propia jurisdicción. Básicamente, los reglamentos y disposiciones administrativas que el municipio puede crear se relacionan con los servicios públicos.

Administrar la hacienda municipal es uno de los rubros donde se puede catalogar que sí existe una relativa descentralización administrativa, porque el municipio decide sobre algunos de sus recursos. Sin embargo, hay proyectos especiales, aportaciones condicionadas, donde la dirección de los recursos es dada por los gobiernos federal y estatal. Además, aunque el gobierno municipal realiza sus presupuestos, los dos niveles superiores a éste, son los que deciden la solvencia de sus recursos. En esto radica la importancia de que el gobierno municipal incremente sus propios ingresos.

Desarrollar y vigilar los planes de desarrollo nacional y estatal dentro de su circunscripción territorial, no es otra cosa más que realizar el papel ejecutor de las políticas federales y estatales en los municipios. Para el gobierno municipal es difícil lograr la aprobación ante el estado, de sus propias políticas y más aun llevarlas a cabo. Prácticamente su función ha sido como operador de las políticas públicas provenientes del estado y el gobierno federal.

En las funciones señaladas, se expone mayor libertad de participación en desarrollo urbano y servicios públicos y en la realidad así es. Un aspecto sobresaliente y que se ha tratado de poner en práctica con los convenios y comités, es la cooperación estado-municipio para lograr el desarrollo municipal. Se observa dentro de las funciones, que a parte del desarrollo urbano y dotación de servicios públicos, la educación es un elemento importante para el desarrollo del municipio, y los gobiernos locales son un instrumento importante para lograrlo. Otro ámbito importante, son las elecciones, de hecho a nivel municipal es donde se pueden crear estrategias para reducir el

abstencionismo, mediante la relación directa con la sociedad local, incrementando la participación ciudadana.

Uno de los aspectos más importantes en relación a la descentralización, en este sexenio, fue la creación del Ramo presupuestal 26, decreto por el que las dependencias y entidades de gobierno debían elaborar programas de descentralización. El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal integró las nociones de redistribución de competencias entre ámbitos gubernamentales, se inició la desconcentración de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) trasladando organismos y empresas hacia otras ciudades, y se promocionó el desarrollo regional a través de programas federales (INAFED, 2006: 31-33).

Sin embargo, los problemas de pobreza y de inconformidad persistieron, porque la solución a la crisis no sólo fue la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno. También se implementaron políticas de ajuste estructural promovidas por el FMI, por las cuales aparte de reformar las leyes para lograr la apertura comercial y financiera, fomentar la atracción de inversiones y la participación del sector privado, se disminuyó el gasto social (30%). Los programas que se habían orientado a reducir la pobreza en las zonas rurales se redujeron (PIDER y COPLAMAR dejaron de funcionar), y sólo se conservaron los programas provenientes del IMSS y la CONASUPO (Ordóñez Barba, 2002: 134-135). A ésta etapa de la implementación de las políticas de ajuste estructural se les llamó reformas de primera generación. En esta etapa la descentralización consistió en transferir presupuestos a los estados pero sin la exigencia de esfuerzos fiscales. Otro aspecto característico de las reformas es que con la reducción del gasto social, no se resolvieron los problemas de pobreza, injusticia social y desigualdad en el reparto de riquezas e ingresos.

2.- Período presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Desde la década de los setenta, en el contexto internacional se preconizaba la viabilidad económica bajo preceptos neoliberales, pero en el caso de América Latina, es hasta los decenios de los ochenta y noventa donde dichos preceptos se vuelven tan significantes como para reformar las legislaciones nacionales para adecuarlas a éstos. Apertura comercial, inversión extranjera, mercado y competitividad internacional, intervención

mínima del Estado en la economía, entre otros, fueron los elementos esenciales en las reformas no sólo de las leyes, incluso de la administración pública.

Para Valdez Zepeda (2002: 95-96) dentro de la administración pública se dio un nuevo modelo gerencial: se pasó de un Estado omnipresente a un Estado mínimo. En la década de los noventa, la importancia radicó en productividad, ahorro y reducción del gasto gubernamental. En México, se acabaron los compromisos con la revolución. El sexenio de Salinas de Gortari, se caracterizó por un proceso indiscriminado de privatización de empresas públicas, el despido de miles de burócratas, la eliminación de subsidios y de barreras arancelarias a favor de un modelo sustentado en el libre mercado, la economía abierta, el libre cambio de divisas y el privilegio de los mecanismos de mercado por encima del Estado y el bienestar social. Se introdujeron en forma incipiente políticas gerenciales en el sector público como: la evaluación de desempeño, el presupuesto por programas, el programa de retiro voluntario, el desplazamiento de las estructuras jerarquizadas y centralizadas por parte de una gerencia pública desconcentrada y descentralizada. Este modelo también conocido como el enfoque de finanzas públicas, buscó estabilidad macroeconómica, equilibrio entre ingresos y egresos gubernamentales, redimensionamiento del Estado y reducción del tamaño de la administración pública.

Cabe mencionar que otra forma de situar el contexto nacional en la implementación de políticas neoliberales, donde prevalece el mercado espontáneo y se busca el desarrollo de los gobiernos municipales, y que a diferencia de las reformas de primera generación los presupuestos se dan en forma condicionada, en busca de un equilibrio fiscal y reducción del endeudamiento, es como reformas de segunda generación.

En materia educativa, se concretó la transferencia de servicios de educación básica a los estados, a partir de la firma en mayo de 1992, del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB). El Acuerdo, planteaba el traspaso a los estados, de los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico, administrativo, derechos, obligaciones bienes muebles e inmuebles. También se transfirieron los recursos financieros utilizados en la operación de estos servicios. Sin embargo, los estados se limitaron a distribuir los cheques de pago y ejecutar planes previamente diseñados desde el centro. Aunque las negociaciones salariales se hacen

nominalmente con las autoridades estatales, los sindicatos siempre terminan negociando con la autoridad federal, pues no parecen reconocer un interlocutor real en el gobierno estatal. (INAFED, 2006: 44-46). Se considera que el SNTE es uno de los sindicatos más grandes, sino el más grande en América Latina, no sólo en número de integrantes sino en grado de influencia y negociación. En México, es uno de los más grandes emblemas del corporativismo. Parte de su poderío lo tiene en el control de la asignación de plazas. No ha sido hasta fechas recientes que se están realizando acciones enfocadas a reducir el poderío del sindicato, para mejorar la calidad educativa, y se ha considerado que para lograr tal objetivo es necesario romper con los círculos viciosos.

La erradicación de la pobreza se retoma, por medio del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual contempló tres grandes ámbitos de acción: bienestar social, producción y desarrollo regional, este último mediante la creación de Fondos Municipales de Solidaridad (1990) en los que llegaron a participar 27,000 comités de Solidaridad integrados por miembros y organizaciones de la sociedad civil. Por medio de los fondos, se transfirieron recursos a los municipios más pobres del país para ayudar en el fortalecimiento de su capacidad financiera y de gestión. En 1990 se habían apoyado 1,439 municipios, para 1991 fueron 1,804 y para 1992 fueron 2,096 (Rodríguez Solórzano, 2003: 34-35). A pesar que PRONASOL ejerció recursos equivalentes al 1,2% del Producto Interno Bruto (PIB), sólo proveyó agua potable a aproximadamente a 120,000 familias (0,65% de las viviendas según el Censo de Población en 1995), y electricidad a 240,000 viviendas (1,27% de las viviendas de 1995) (Díaz y Silva, 2004: 12-16).

Las observaciones de la implementación del PRONASOL se sujetan a dos aspectos esenciales: primero, nuevamente se pretende implementar un programa como solución coyuntural. La percepción social de las elecciones de 1988, por la cual Salinas de Gortari llega a la presidencia de la república se considera que fue fraude electoral, y que el triunfo fue obtenido por el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se percibió que el PRONASOL fue diseñado más como estrategia de conciliación electoral que como un plan a largo plazo para erradicar la pobreza. Segundo, aunque la implementación de este programa se consideró como parte de la descentralización porque los recursos llegaban a los municipios, la realidad es que en varias ocasiones el papel del delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

en cada estado, era más importante que el presidente municipal en cuanto la administración y gestión de recursos. En algunas ocasiones la importancia radicó en las propias organizaciones sociales. Ante esta situación el mayor problema del PRONASOL fue la focalización de las áreas y las necesidades que debían cubrirse, este problema generó el retiro del programa en el siguiente sexenio⁹¹.

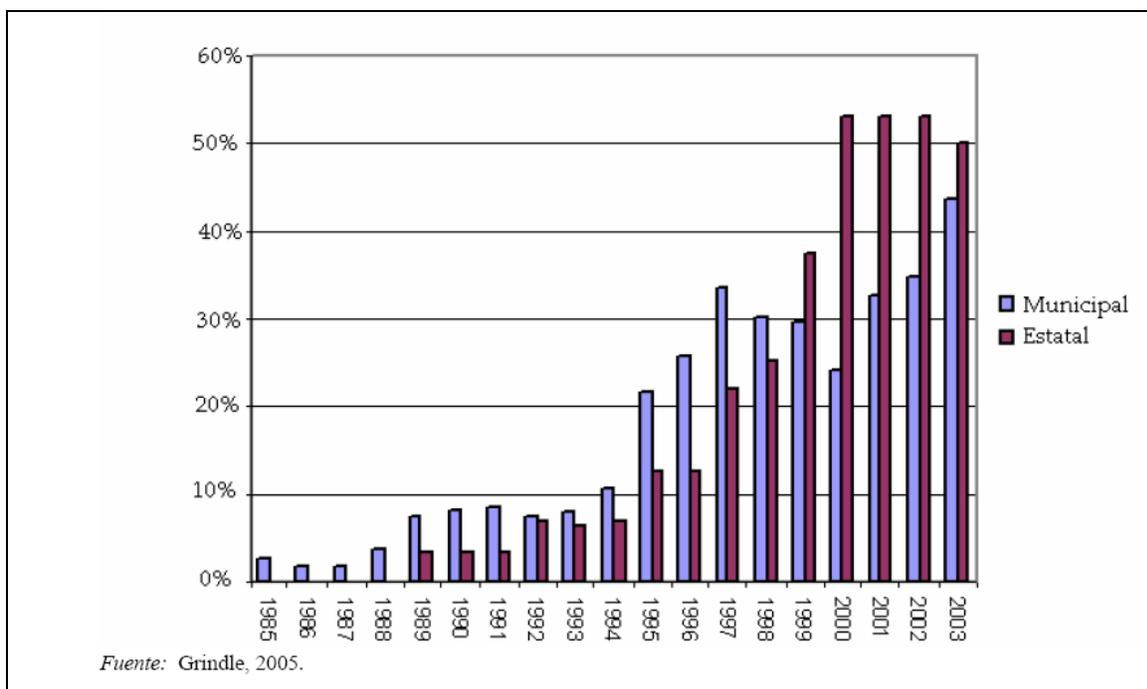
3.- Período presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

Desde la década de los ochenta, se destaca el movimiento de la sociedad civil generalizado en la región latinoamericana, ya sea contra gobiernos autoritarios, ya sea por la inconformidad por la debilidad de los gobiernos democráticos. México no fue la excepción, la sociedad empezó a cuestionar la subordinación de poderes hacia el Ejecutivo, y en los años 80, los primeros municipios grandes fueron perdidos por el PRI. El primer estado ganado por la oposición fue Baja California en 1989 y el Distrito Federal por primera vez elige a su gobernador en 1997 (elección que antes era realizada por el Presidente de la República Mexicana) (INAFED, 2006).

En el siguiente cuadro se muestra como en la segunda mitad de la década de los ochenta, son los municipios donde partidos como el PAN y PRD empiezan a ganar los cargos electorales popularmente a nivel local. Pero, en la década de los noventa hay un despunte e incremento de los partidos de oposición no sólo a nivel municipal, sino estatal. A partir del 2000, el 50% de los cargos electos popularmente (a nivel estatal) pertenece al PRI y el otro 50% se reparte entre los demás partidos. Lo que implica a partir de ese año, la consolidación de la alternancia política. Otro aspecto importante, es que con la alternancia y pluralismo político se ha estado presentando un equilibrio en el Congreso de la Unión, y se ha permitido el contrapeso al poder Ejecutivo.

⁹¹ En 1995, se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), orientado a robustecer la focalización de la política social mediante la identificación de beneficiarios con herramientas estadísticas y mapas de marginalidad y el robustecimiento de la descentralización del uso de recursos según los criterios de prioridad de las administraciones estatales y municipales (Díaz y Silva, 2004: 11-13).

Cuadro 8.- Porcentajes de municipios y estados gobernados por partidos diferentes al PRI, 1985-2003



Fuente: BIRF/BM, 2006: 15

En 1998 se incrementaron los presupuestos de los gobiernos municipales, por medio del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación⁹², decreto por el que se transfirieron recursos condicionados para cumplir determinados objetivos en materia de educación, salud y desarrollo social. Esta acción se considera que ha sido una de las más concretas para lograr la descentralización a nivel municipal. Los fondos más importantes son los FAEB, FASSA, FAIS y Fafomun, al menos en términos presupuestarios: Para la educación básica y formal se destina poco más del 60%, para los servicios de salud se utiliza 12%, y la infraestructura social y los municipios del Distrito Federal detentan aproximadamente 10% cada uno. Los recursos se asignan dependiendo del tamaño de la recaudación federal y de algunos criterios específicos a los sectores a los cuales se dirigen. Por ejemplo en el caso de la educación, estos

⁹² Por medio del Ramo 33 se establecieron los siguientes fondos:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Formal (FAEB)
- b) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fafomun)
- e) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- f) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- g) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) (Díaz y Silva, 2004: 15).

criterios incluyen el Registro Común de Escuelas y la plantilla de personal. Respecto a la salud, se incluye el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal. En cuanto a seguridad se toma en cuenta, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa anual de indiciados y sentenciados, y el avance en el Programa Nacional de Seguridad Pública (Díaz y Silva, 2004: 15-16).

Los fondos contenidos en el Ramo 33 son aportaciones federales, las aportaciones son recursos etiquetados, ya que por medio de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se determina en que se deben gastar. Las aportaciones son uno de los dos componentes más importantes del gasto federalizado⁹³ el otro es el de las participaciones. A diferencia de las aportaciones, aquellas son los recursos que los Estados y Municipios pueden ejercer libremente. El fondo general de las participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable, que obtenga la federación en un ejercicio (Amador, 2008: 6-8). De aquí la importancia de las participaciones, primero, porque son recursos que con seguridad recibirán los gobiernos locales, y es un ingreso permanente y seguro. Segundo es del 20%; mientras mayor sea la recaudación federal participable, mayor será el presupuesto destinado a los gobiernos locales. En parte, esto ha contribuido a la poca voluntad política de incrementar ingresos propios en los municipios.

Para los municipios el fondo más importante es el destinado al desarrollo social. El FAIS cuenta con recursos equivalentes al 2.5% de la Recaudación Federal Participable y se divide en dos fondos; el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). Las fórmulas que se realizan para establecer el presupuesto a cada municipio, toma en cuenta indicadores como: masas carenciales de servicios públicos básicos y brecha de pobreza medida de manera indirecta por medio del índice Foster-Greer-Thorbecke. Pero son los estados los que deciden qué porcentaje les toca a los municipios, utilizando la fórmula 2 (art. 35 de la Ley de Coordinación Fiscal) con la cual se promedia las carencias municipales

⁹³ Los ramos generales que conforman el gasto federalizado son los siguientes:

Ramo 28: participaciones federales

Ramo 33: aportaciones federales

Ramo 23: provisiones salariales y económicas

Ramo 25: provisiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos

Los convenios de descentralización

Los convenios de reasignación (Amador, 2008: 6).

utilizando cuatro variables: analfabetismo de la población mayor de 15 años, población ocupada ganando menos de dos salarios mínimos, porcentaje de viviendas sin conexión a drenaje y el porcentaje de viviendas sin electricidad (Díaz y Silva, 2004: 16-20). Persiste un problema de focalización, porque con la fórmula 2 se beneficia a los municipios con mayor población, es decir, hay estados ricos con pequeños municipios con un alto nivel de pobreza, los cuales se ven en desventaja ante municipios que si bien pueden tener carencias, son favorecidos por ser municipios muy poblados.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre de Desarrollo Institucional Municipal que realizó el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) en el 2000, en promedio de los 2 mil 427 municipios, el 81% de sus ingresos provinieron de las participaciones y las aportaciones. El 16% de los ingresos, se obtuvieron del cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Como se ha mencionado antes, hay un problema que proviene de la fórmula 2 para otorgar los fondos, ya que se beneficia a los municipios más poblados. Por ejemplo: en 1999, el 60% de los municipios rurales⁹⁴ y semirurales percibieron menos de 10 millones, mientras que casi el 75% de los municipios semiurbanos percibieron de 100 a 500 millones de pesos (González y de la Garza, 2003: 271-273).

De acuerdo al uso de los recursos, el 35% se utiliza en obras públicas y de construcción, 22% para el pago de servicios personales, 14% para el pago de servicios generales, 11% para materiales y suministros, 9% para inversiones y transferencias y 2% para el pago de la deuda pública (González y de la Garza, 2003).

Aunque la lógica de la utilización es que al municipio le interesa el desarrollo de obras públicas, la realidad es que una parte de esos recursos son condicionados, ya sea por el gobierno estatal, ya sea por el gobierno federal, presupuesto que condicionan sobre todo, al desarrollo de obras públicas y construcción. Relacionado a esto, es importante mencionar que un gran porcentaje en obras públicas ha derivado en mayor descentralización. Por ejemplo, en servicios de salud, en 1996 se firmó el Acuerdo para

⁹⁴ El INDESOL realizó una clasificación municipal utilizando los siguientes criterios: Rural, el mayor porcentaje de la población vive en localidades de menos de 2,500 habitantes, Semirural (entre 2,500 y 9,999 habitantes), Semiurbano (entre 10,000 y 49,999 habitantes) y Urbano (50 mil o más habitantes) (González y de la Garza, 2003: 271-273). La clasificación de los municipios están en el apartado de Anexos de esta tesis.

la Descentralización de los Servicios de Salud, por medio del cual se transfirieron a los estados recursos humanos, materiales y presupuestales para la operación del sistema. Como parte de los fondos estipulados en el Ramo 33, se encuentra el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud que institucionaliza las transferencias federales a los estados, de acuerdo con el inventario de infraestructura y recursos humanos disponibles (INAFED, 2006: 42-43).

4.- Período presidencial de Vicente Fox (2000-2006)

Cuando Vicente Fox llega a la presidencia de la República Mexicana, el modelo gerencial de administración pública que sobresalió en paralelo a las políticas neoliberales se transforma a un modelo neogerencial en muchas partes del mundo. Este modelo reconoce que tanto el Estado como el mercado son promotores de desarrollo y bienestar social, (este modelo también es conocido como gerencia de calidad). En el ámbito gubernamental se busca la legitimidad del gobierno por medio de la existencia de un buen gobierno⁹⁵. Los países están optando por él con el objeto de volver más eficiente la administración pública, ya que está orientado a racionalizar el aprovechamiento de los escasos recursos públicos y mejorar la calidad en los servicios. El Estado trata de adaptar al sector público, estrategias que tradicionalmente se implementan en el sector privado, como: la administración por calidad total, la planeación estratégica, la investigación de operaciones, la subcontratación de servicios, el financiamiento emprendedor, la administración por resultados, el ISO 9000, la reingeniería, entre otros. Implementar este modelo implica que el Estado pretende poner en práctica medidas de transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas y participación ciudadana (Valdez Zepeda, 2002: 98-101).

Dicho modelo llega en una etapa en la que por primera vez en casi 70 años, el PRI perdió la elección para la presidencia de la República Mexicana. Otro aspecto importante, es que desde Salinas de Gortari y en mayor medida con Ernesto Zedillo se estaba modificando el liderazgo del presidente, con Vicente Fox se confirma el declive

⁹⁵ El buen gobierno debe promover bienestar mediante el cumplimiento de requisitos como: 1.- eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que jurídicamente le son atribuidas. 2.- honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local. 3.- Atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas. 4.- Aceptación o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción (Ziccardi y Saltalamacchia, 2005: 60)

del presidencialismo que se había arraigado en México desde épocas revolucionarias donde, el líder máximo era el Presidente y las decisiones eran tomadas exclusivamente en el Poder Ejecutivo. Al cambiar el panorama de la administración pública, cambia el panorama de la descentralización: se empiezan a dar relaciones directas entre gobierno federal y municipal, y en algunas leyes se destaca la participación del municipio.

En el 2001 se aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que estableció varios programas en los que su funcionamiento necesitaba de la relación y coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). En el ámbito municipal el Programa de Desarrollo Rural Alianza es el más importante, y se ejecuta a través de la Operación Municipalizada (OM). Los recursos de la OM son transferidos a los municipios a través de un acuerdo con los gobiernos de sus respectivas entidades federativas llamado “anexo de ejecución del anexo técnico de desarrollo rural”. El presupuesto se define mediante una fórmula estandarizada cuyos indicadores obligatorios son: marginación y población rural, además de otros que proponen los gobiernos estatales, tales como potencial productivo, población indígena y las aportaciones municipales (INAFED, 2006: 55-57). Los recursos son transferidos mediante una fórmula más completa, en el que no sólo se toma como criterio la población rural, sino los niveles de marginación. Otro criterio novedoso e indispensable es la población indígena, que no se toma en cuenta en la fórmula 2, siendo que son uno de los sectores más pobres de la población y que predominan en algunos estados del sur de México.

En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) desde 1996 se establecieron las siguientes funciones del municipio, de conformidad con el artículo 20:

1. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área.
2. Regular fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los

recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos.

3. Establecer criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes. (García Hernández, s.f.: 8).

Las tres funciones expuestas por la LGEEPA expresan una participación más completa de los municipios en la protección al medio ambiente: Determinar las distintas áreas ecológicas y establecer diagnósticos es una forma de darle prioridad a la perspectiva municipal sobre determinado problema local; regular los usos del suelo, es permitir el papel del municipio incluso en su atribución de personalidad jurídica, eso significa que el gobierno municipal puede establecer reglamentos que regulen los asentamientos humanos en pro del medio ambiente, que sean válidos en su circunscripción territorial. Por último, establecer criterios de regulación para el desarrollo sustentable que puedan ser considerados en el desarrollo urbano, con esto se abre la posibilidad de que los programas de desarrollo urbano que afectan al municipio estén integrados por el diagnóstico y alternativas provenientes de la localidad.

Sin embargo es difícil descentralizar. Existe una delegación federal de la SEMARNAT⁹⁶ en cada estado, la cual se coordina con la Secretaría encargada del medio ambiente integrada al gobierno del estado (e.g. Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente –SEDUMA- en el estado de Quintana Roo). La Secretaría adjudicada al gobierno del estado también tiene sus propias responsabilidades en materia ambiental, las cuales se ampliaron desde el año 2000, con base en el Programa de Desarrollo Institucional (PDIA), a través del cual se está apoyando la descentralización ambiental a nivel estatal.

⁹⁶ En la actualidad el Sector ambiental se compone de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) creada en 1995 bajo el nombre de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), dividida en tres subsecretarías y con representaciones estatales llamadas delegaciones. De la Secretaría dependen diversos órganos: la Comisión Nacional Forestal; la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (encargada de procurar la Justicia ambiental); la Comisión Nacional del Agua; el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (centro de investigación en materia de agua) y el Instituto Nacional de Ecología (encargado de realizar investigación sobre diversos temas ambientales) (Rodríguez, et. Al., 2003: 2-3).

Los recursos transferidos a los estados, se dan en porcentajes del 70%, 60% o 40% del total del costo del proyecto, dependiendo de las prioridades. Dentro del PDIA⁹⁷ los recursos se dan cada año. En el 2002, el objetivo fue fortalecer capacidades para los rubros específicos de la descentralización que cada estado decidió adoptar en su Programa Estatal de Descentralización (PED)⁹⁸.

Los servicios que se decidieron descentralizar corresponden a materias que pertenecen a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT, los cuales son:

Vida Silvestre: se descentralizó un paquete único de 21 trámites respecto a licencia de caza deportiva, registro y aviso de modificación de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), licencia de prestador de servicios de aprovechamiento, autorización para el manejo, control y remediación de ejemplares y poblaciones que se tornen perjudiciales. En el caso de vida silvestre se dio en estados como: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Baja California, Sonora, Chihuahua, Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Yucatán, Campeche, Distrito Federal, Durango, México y Quintana Roo.

Calidad del aire: se descentralizó la facultad de expedir, actualizar, suspender, anular, negar o revocar, total o parcialmente, la Licencia Ambiental Única, así como las renovaciones de licencias de funcionamiento, constancias y registros a fuentes fijas de

⁹⁷Acciones de prioridad alta fueron: mecanismos de financiamiento e inspección y vigilancia, actualización de la LGEEPA, plan de acción ambiental estatal. Acciones de prioridad media fueron: ordenamientos ecológicos estatales, planes y programas, establecimiento de un registro de emisiones y transferencia de contaminantes (RETC), establecimiento de una Red estatal de coordinación intersectorial para el manejo ambiental de residuos (REMEXMAR), mapas de riesgo y sistemas de información. Acciones de prioridad baja fueron: órganos de participación ciudadana, órganos mixtos descentralizados (OMD) ambientales, fortalecimiento de la autoridad ambiental o apoyo al fortalecimiento de la gestión ambiental municipal, en adquisición de equipo y capacitación, reglamentos estatales en materia ambiental (Rodríguez Solórzano, 2003: 138-139).

⁹⁸ Servicios que pueden ser descentralizados hacia gobiernos estatales: Evaluación y resolución del manifiesto de impacto ambiental, modalidad particular, registro de unidades para la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (UMA), licencia de caza deportiva, autorización para la importación y exportación de materiales y residuos peligrosos, licencia ambiental única (LAU), solicitud de permiso para el uso y aprovechamiento transitorio de una superficie de playa y/o Zona marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas, aviso de aprovechamiento de recursos forestales no maderables, con fines comerciales, autorización, suspensión, anulación y notificación del cambio de utilización de terrenos forestales, prevención, detección y combate de incendios forestales (Rodríguez Solórzano, 2003: 147).

contaminación atmosférica de jurisdicción federal. La descentralización se dio en Baja California, Durango, Guerrero y Tamaulipas.

Forestal: se descentralizó un paquete de 8 trámites forestales, que tienen que ver con el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables, con programas de manejo forestal, con plantaciones forestales comerciales, el cambio de uso de suelo en terrenos forestales y con el combate y control de plagas y enfermedades. Fueron descentralizados en los estados de Chihuahua, Michoacán, Veracruz, Puebla, Tamaulipas, Baja California y Jalisco. El Estado de México a través de PROBOSQUE se le descentralizó en el año 2003 respecto a la atribución relacionada con los aprovechamientos de recursos forestales maderables (INAFED, 2006: 58-62).

Se observa que los estados a los cuales se ha descentralizado algún tema ambiental son básicamente del norte y centro de México. Por ejemplo Chiapas es rico en vida silvestre y recursos forestales, pero es un estado con varios municipios con altos índices de marginación. Algunos de los problemas relacionados al medio ambiente están inmersos en conflictos políticos con el movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) concentrado en la selva lacandona. Su lucha se sintetiza en la defensa de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y en la formación de un nuevo modelo de nación que incluya una verdadera democracia y justicia social. Estados como Oaxaca y Quintana Roo cuentan con enormes áreas forestales, no se les ha transferido responsabilidades ni recursos para los trámites forestales. Oaxaca también cuenta con varios municipios con significativa pobreza. En el caso de Quintana Roo puede ser que las políticas federales se hayan impulsado más al sector turístico que a cuestiones ambientales y que eso haya afectado.

Rodríguez Solórzano (2003: 137-138) expone que los principales obstáculos a la descentralización ambiental, son:

- Los gobiernos estatales y aún más los municipales tienen limitaciones en cuanto a su capacidad técnica, administrativa y financiera para ejercer las nuevas funciones que son de su competencia.
- Las aportaciones y presupuestos de la Federación, estados y municipios para el sector del medio ambiente son reducidos, no sólo en relación con la problemática que

atienden, sino en comparación de la asignación presupuestal con respecto a otros sectores de la administración pública federal, estatal y local⁹⁹.

- La generación de recaudación local derivada de derechos ambientales se enfrenta a una regulación jurídica restrictiva y en gran medida centralista (Rodríguez Solórzano, 2003: 137-138).

Los tres obstáculos a la descentralización ambiental resumen la situación de las relaciones intergubernamentales en esta materia. La mayoría de los programas ambientales provienen del gobierno federal y se implementan en los estados, y por ende en los municipios. El gobierno estatal sigue siendo ejecutor de las políticas nacionales, y en la medida en que ha sido parte de la descentralización, el municipio es el ejecutor de las políticas estatales provenientes de la transferencia de responsabilidades y recursos del gobierno federal al estatal.

En materia social, durante el gobierno de Zedillo se creó en el Ramo 26, el Gasto Federal de la Superación de la Pobreza (GFSP). En el sexenio de Fox bajo la estrategia Contigo, se pusieron en marcha cuatro vertientes para erradicar la pobreza: ampliación de capacidades integrado por 117 programas, desarrollo del patrimonio integrado por 49 programas, generación de opciones de ingreso integrado por 38 programas, y protección social integrado por 9 programas. La mayoría de estos fueron creados desde el sexenio de Zedillo; los novedosos fueron: Apoyo Alimentario e Incentivos Estatales (ambos de la SEDESOL), Becas para Estudios Superiores, Becas de Transporte y Escuelas de Calidad (de la SEP), los programas de desarrollo rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Empresa en Solidaridad y Financiamiento al Microempresario (de la Secretaría de Economía). La vertiente de protección social sólo la integró el sistema de Protección social en salud y, el llamado Seguro Popular; con éste se subsidia a las familias que se encuentran dentro de los dos deciles más bajos de ingreso (Barajas, 2009: 8). El GFSP también incluye el PROGRESA que en el sexenio de Fox se denomina Oportunidades. A diferencia de otros programas donde se crearon oficinas separadas del gobierno municipal para

⁹⁹ En el 2000, el crédito a la silvicultura representó el 0.88% del total destinado al sector primario y lo destinado a la industria forestal fue de 1.5%, del monto total dirigido a la industria en general (Meneses, s.f.).

trabajar en coordinación con éstos, en el caso de Oportunidades, se establecieron dentro del gobierno municipal, en el área de desarrollo social.

En el 2000, se realizó una evaluación del Progreso a cargo del *Food Policy Research Institute* (IFPRI). El estudio se realizó a 24.000 familias en 506 localidades de los estados de Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. De acuerdo con el resumen del IFPRI, durante sus primeros años el Progreso permitió que la población por debajo de la línea de pobreza se redujera 8% en las comunidades donde fue aplicado. Los resultados son mayores si se evalúa utilizando otros parámetros como los indicadores de brecha y severidad de pobreza, que otorgan un mayor peso a los hogares más pobres entre los pobres. De acuerdo con el reporte, estos indicadores descendieron 30% y 45% respectivamente. En términos de educación, el índice de inscripción a escuelas primarias avanzó entre 0,74% y 1,07% en el caso de los varones, mientras que en las niñas este índice se elevó entre 0,96% y 1,45%. En el caso de la educación secundaria, el reporte señala que la matriculación de varones se incrementó entre 5% y 8% en este nivel educativo y de las jóvenes entre 11% y 14%. En el diseño de Progreso-Oportunidades, se establece que el control de los beneficios monetarios lo habrán de tener las mujeres de la familia, la madre en particular. Un aspecto importante de resaltar, es que durante los 18 meses del estudio no se pudo encontrar evidencia de que Progreso redujera los incentivos para trabajar como consecuencia de sus beneficios monetarios (Díaz y Silva, 2004: 13-15).

Los resultados positivos del IFPRI son importantes porque uno de los problemas más importantes que se han estado analizando sobre la implementación de los programas sociales es que hay deficiencia en la focalización de áreas y personas a los cuales deben ser dirigidos los programas. Es un desperdicio de recursos cuando los programas se aplican bajo relaciones clientelares (e.g. pago por favores, o votos), o cuando no se logra dirigir los apoyos hacia familias que verdaderamente lo necesitan y se termina favoreciendo a la clase media.

Sin embargo, se observa que los resultados positivos del estudio realizado por el IFPRI fue una evaluación hecha a 24,000 familias. De acuerdo con el Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública 2006, el 47.1% de los 9 millones 874 mil niños y jóvenes integrantes de las familias del Programa, no recibieron ese año ningún apoyo

educativo (Barajas, 2009: 17). Lo cual deja ver que la implementación de los programas sigue siendo un problema indeleble en México.

5.- Período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

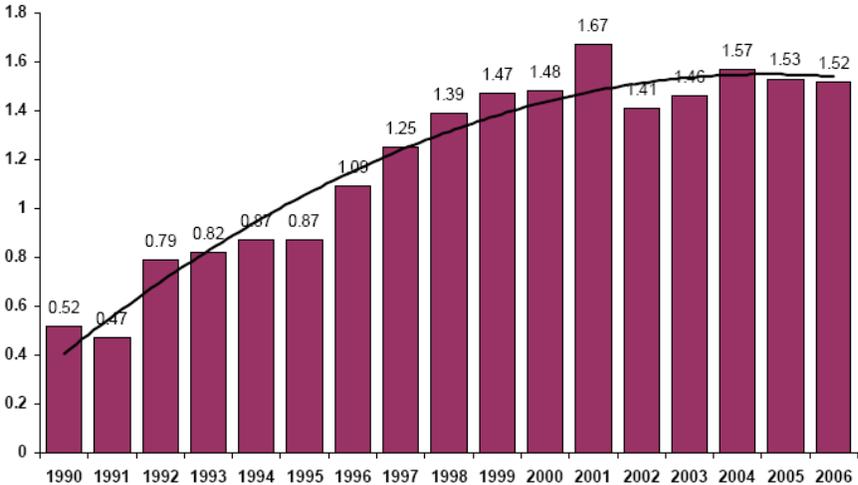
Este sexenio no se puede analizar en forma completa, puesto que Calderón está en la mitad de su administración. Pero se han realizado algunas acciones en relación a la descentralización que por su importancia vale la pena mencionar y analizar. En materia social, se siguió el trabajo empezado por Vicente Fox, en relación al GFSP, esta vez bajo la estrategia “Vivir Mejor”, se creó vertientes como: desarrollo de capacidades básicas, desarrollo urbano, desarrollo regional y grupos sociales vulnerables. En el de grupos sociales vulnerables se incluyen dos programas nuevos, el de Guarderías y Estancias Infantiles, Programa de Adultos Mayores de 70 años y más. La vertiente de desarrollo regional, permitió incluir los recursos para infraestructura, desarrollo rural y reforestación. La similitud entre la dirección de las políticas públicas sociales entre la administración de Vicente Fox y Calderón no sólo se da en contenido también de forma. Mientras en el sexenio de Zedillo trató de descentralizarse los gastos de los programas sociales, en la administración de Fox, el gobierno central ejerció el 55.9% del gasto, en el 2008, se incrementó con Calderón, a 76.7% (Barajas, 2009: 9-11).

El Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se estableció en el 2007 como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Por este nuevo fondo se modificaron los presupuestos transferidos a los estados y municipios. A partir de este sexenio, por cada peso que ejerce la administración pública centralizada (gobierno federal), los gobiernos locales recibieron en conjunto 1.52 pesos (Amador, 2008: 11). En el cuadro 9, se puede notar la importancia de dicho decreto: al hacer un análisis por sexenio, se entiende que entre Salinas de Gortari, Zedillo Ponce de León, Fox Quezada y Calderón Hinojosa, el presidente que mayor aportación anual ha hecho a los gastos descentralizados ha sido Vicente Fox, cuando en el 2001 aportó 1.67 pesos por cada peso que se dirigió a la administración pública centralizada. Sin embargo, en su sexenio es donde se ha dado cambios más drásticos en el incremento del gasto, por ejemplo en el 2000 la proporción fue de 1.48, al siguiente año subió a 1.67, y en el 2002 bajó a 1.41.

El cuadro 9, sólo incluye el primer semestre del gobierno de Calderón (1.52 pesos es la proporción en la que oscila el gasto descentralizado en sus tres primeros años de gobierno). Es el que ha mantenido mayor uniformidad en la proporción de los gastos descentralizados. Salinas de Gortari es el que menos contribuyó a los gastos descentralizados, durante su sexenio la administración pública centralizada tuvo más que el conjunto de estados y municipios, no llegó ni siquiera a 1.00 peso. Zedillo fue el presidente que mantuvo un incremento anual más constante durante su sexenio, cada año aumentó el gasto descentralizado.

Cuadro 9

Proporción del gasto público descentralizado del gasto público total



Fuente: Amador, 2008: 11

¿Qué tanto ha contribuido Calderón a la descentralización fiscal? Es el presidente que más empeño ha puesto para lograr la descentralización fiscal. En 1978, las transferencias a estados y municipios representaron por concepto de participaciones, sólo el 12.6% de la recaudación federal participable. Con Salinas de Gortari en 1993, era de 21%; el incremento se debió a la puesta en marcha de los convenios de descentralización, sobre todo incrementó en el sector educativo. Con Calderón, en el primer semestre de su administración en 2006, la suma de las participaciones, aportaciones, convenios de descentralización, el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (en esos momentos todavía no se había decretado como fondo), entre otros rubros, representó el 67% de la recaudación federal participable (Amador, 2008: 12). Cabe mencionar, que el incremento del gasto

descentralizado no se originó en la actual administración de Calderón, éste simplemente siguió la dirección que el gobierno de Vicente Fox había iniciado.

Entre las acciones realizadas en pro de la descentralización fiscal, la mayor aportación ha sido a la Educación Básica y Normal. De los 369 mil 569 millones de pesos, el 55% correspondió a dicho sector en el 2008. Otro sector importante en los fondos fue el de la salud, al cual le correspondió el 12% del total del Ramo 33 en ese mismo año. En el siguiente cuadro se observa que en el sexenio de Vicente Fox, y lo que se lleva del de Calderón, los sectores educativos y de salud, son los que tienen y tendrán mayor gasto descentralizado del Ramo 33. De hecho desde el 2000 al 2008, se mantiene el sector educativo con un poco más de la mitad del presupuesto total del Ramo 33. En el 2000, un tercer lugar lo ocupó el FAIS, el cual se divide en FAIS Municipal y Estatal. Cabe mencionar que si bien en el cuadro se observa que el 88% aproximadamente del total de este fondo se destina a los municipios, estos se han quejado de que el presupuesto que se les destina no les llega completamente. Esto debido a que la fórmula para destinar el presupuesto, es operada por el estado. Al final es éste el que decide qué cantidad le llega a sus municipios, y es el encargado de repartirlo. De hecho en el 2007, sólo conocemos la cantidad total del FAIS, pero no de cuanto correspondió a estados y municipios.

A partir del 2001, el FORTAMUN es el que ocupa el tercer lugar en cuanto a cantidad presupuestal. Aunque con este fondo se sigue manteniendo el apoyo a la educación, este fondo se creó con base en los Convenios de Coordinación para la construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones educativas. La cantidad dirigida al FAIS y FORTAMUN varían mínimamente. Otro aspecto interesante resalta que a partir del 2007, el FAFEF ocupa el quinto lugar en relación a las cantidades presupuestales, antes ocupado por el FAM, que contiene los presupuestos destinados a la educación básica, superior y asistencia social. Por último, queda mencionar que la totalidad del presupuesto del Ramo 33, ha ido en incremento cada año, menos del 2007 al 2008, como se puede observar en el cuadro 10. En el 2007 fue de 377,581.5 millones de pesos y en el 2008 fue de 369,569.1 millones de pesos.

Cuadro 10

Distribución del Gasto Descentralizado del Ramo 33, 2000-2008 (Millones de pesos)

Ramo 33. Aportaciones Federales.									
Fondos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FAEBN	115,263.7	130,648.4	141,175.3	156,392.5	162,265.2	180,571.1	195,520.4	231,587.9	204,027.0
FASSA	22,832.4	25,336.7	27,588.1	32,936.3	34,532.1	38,042.6	40,674.3	44,231.1	43,995.4
FAIS	15,989.7	19,064.1	21,784.0	22,332.7	23,511.6	26,639.1	28,485.0	31,887.6	38,297.1
FAIS Municipal	14,051.8	16,753.5	19,143.7	19,626.0	20,662.0	23,410.4	25,032.6	-	33,655.5
FAIS Estatal	1,937.9	2,310.6	2,640.2	2,706.7	2,849.6	3,228.7	3,452.4	-	4,641.6
FORTAMUN	15,030.3	19,539.1	22,327.0	22,889.2	24,097.6	27,303.0	29,194.9	32,682.2	39,251.5
FAM	5,227.4	6,231.0	7,115.2	7,287.6	7,655.4	8,674.3	9,274.7	10,382.6	12,469.5
Educación Básica	2,128.6	2,514.4	2,514.5	2,595.7	2,835.3	3,195.4	3,361.6		4,306.6
Educación Superior	703.2	862.3	1,343.3	1,359.3	1,328.4	1,522.2	1,682.8		2,475.5
Asistencia Social	2,395.6	2,854.4	3,257.3	3,332.7	3,491.7	3,956.7	4,230.3		5,687.4
FASP	5,213.9	5,786.4	3,210.0	2,733.0	3,500.0	5,000.0	5,000.0	5,000.1	6,000.0
FAETA	2,051.6	2,811.5	2,946.8	3,156.6	3,269.0	3,527.4	3,792.0	3,952.8	4,082.3
FAETA Tecnológica	1,428.8	1,577.9	1,668.1	1,858.0	1,920.1	2,133.0	2,249.7		2,444.0
FAETA Adultos	622.8	1,233.6	1,278.7	1,298.6	1,348.9	1,394.4	1,542.4		1,638.3
FAFEF								17,857.2	21,446.4
Aportaciones Totales	181,609.0	209,417.2	226,146.4	247,727.9	258,830.9	289,757.5	311,941.3	377,581.5	369,569.1

Fuente: Amador, 2008: 13.

El aspecto más importante hasta el momento, sobre las acciones que ha realizado Calderón en busca de la descentralización en México, se fundamenta en las reformas a la Constitución que se decretaron el 07 de mayo del 2008, en los cuales se encierra la disposición por parte de su administración en buscar transparencia y ahorro en el ejercicio de los recursos públicos. Por ejemplo:

- Artículo 73 de la Constitución.- Expone que el Congreso tiene la facultad de expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación de información financiera, sobre ingresos y egresos, así como patrimonial, que deben presentar tanto por el gobierno federal como por los estados y municipios.
- Artículo 85, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.- Expone que los gobiernos locales tienen la obligación de remitir informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que le sean transferidos.
- Artículo 110 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.- Maneja el término evaluación del desempeño en relación al ejercicio de los presupuestos, la

cual se realizará a través del grado del cumplimiento de objetivos y metas, con base a indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales (Amador, 2008: 13-16).

La reforma de leyes encaminada a la búsqueda de transparencia y ahorro, es un aspecto muy relacionado al modelo metaburocrático, o mejor conocido como neogerencial. Del cual algunos lineamientos se observan desde Vicente Fox, pero que Calderón ha tratado de involucrar cada vez más a la administración pública.

En síntesis, lo que ha hecho Calderón con las reformas a las leyes fiscales, es introducir el trabajo de auditorías en la administración pública. En marzo del 2008, Calderón realizó el primer informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006. A los recursos federales transferidos se le practicaron 349 auditorías, de las cuales 313 (89.7%) se realizaron al Ramo 33. Aunque la cantidad de revisiones puede considerarse importante, en realidad no fue suficiente, ya que se hizo la fiscalización de 160,473 millones de pesos del presupuesto total otorgado al Ramo 33 en el 2006. De acuerdo al cuadro anterior, y considerando el presupuesto total del Ramo 33 que en ese año fue de 311,941.3 millones de pesos, sólo se fiscalizó el 51% del presupuesto total ejercido en el 2006. Cabe mencionar que del total de observaciones realizadas (828) más de la mitad (468) fueron recomendaciones. Entre las observaciones destacan: pagos indebidos a comisionados y a personal de honorarios sin relación con los objetivos del Fondo, pagos a personal no localizado o con empleos o plazas incompatibles, pagos a personal dado de baja o con licencia sin goce de sueldo, erogaciones con fines distintos a los determinados por la LCF, entre otros (Amador, 2008: 21-23).

Es decir, el mayor problema en el ejercicio fiscal, es que el presupuesto que se otorga a los gobiernos locales (tanto estatal como municipal) se orienta basado en relaciones clientelares, en las que predomina la informalidad en los sueldos del personal. En el caso de los municipios, las irregularidades en los sueldos, no se da en el personal permanente en el Ayuntamiento, sino en aquellos que forman parte del gabinete o se relacionan con éste; es decir, aquellos en donde la relación se basa en favores, posiblemente apoyaron a los que integran el gabinete en las elecciones y se adhieren al trabajo del Ayuntamiento. Las irregularidades se presentan en los sueldos de directores

de las diferentes áreas que integran la administración, los regidores, comisionados a las direcciones del gobierno estatal, “aviadores” (personal ausente en el trabajo, pero presente en las nóminas) e incluso en el sueldo del presidente municipal. A parte de los sueldos está el hecho que el presupuesto se utiliza en acciones diferentes a las que corresponden.

Cuando se establece un programa, si no se han obtenido los objetivos señalados en fecha señalada, es necesario saber el por qué del fracaso, y entonces buscar soluciones, alternativas para mejorar eficiencia y eficacia. En la administración pública municipal es necesario desarrollar una cultura de la evaluación¹⁰⁰. Un sistema de evaluación de bajo costo y que puede ser útil para los municipios es el proporcionado por Ziccardi y Saltalamacchia (2005). En la evaluación que realizan establecen requisitos e indicadores en cuanto a la buena disposición del gobierno municipal para desempeñar ciertas funciones. Dentro de los indicadores se hace una división: administrativa y política. Es decir, se divide el trabajo que realizan los administrativos (empleados de base, confianza y eventuales) que forman parte permanente del trabajo del Ayuntamiento y que no están condicionados ni por los niveles superiores de gobierno (estatal y federal) ni sujetos a obligaciones ante los electores, criterios que lo diferencian de la parte política del gobierno municipal, conformado por el gabinete que integra la dirección del Ayuntamiento.

En el requisito sobre eficacia, eficiencia y responsabilidad de funciones, los indicadores de buena disposición en el caso de la eficacia son: contar con personal capacitado, planes y programas actualizados y adaptados a las competencias y demandas, mecanismos de evaluación, en el área administrativa. En el área política se observan indicadores como: elaborar y aprobar leyes, reglamentos y normatividad adecuada que incentiven las buenas prácticas del gobierno local, formular mecanismos de evaluación de las leyes. En el caso de la eficiencia es necesario establecer tres tipos de evaluación: costo-efectividad, costo-beneficio y costo-utilidad. El primero se refiere a la relación entre los costos y beneficios calculados en dinero. El segundo y tercero, se refieren al impacto social que tienen esas actividades. Se evalúa el beneficio o utilidad para toda o una parte de la sociedad (Ziccardi y Saltalamacchia, 2005: 64). En este caso, se entiende

¹⁰⁰ El término de Cultura de evaluación se explica en el capítulo 3 de la tesis

que eficacia se refiere a procedimientos, y eficiencia a resultados. Es decir evaluar la eficacia consiste en hacer un diagnóstico sobre la adecuación de recursos técnicos y de personal a funciones que está obligado cumplir el gobierno y a satisfacer las demandas de la sociedad. En el área de la política, la eficacia incluye la adecuada regulación. Y eficiencia, es evaluar que los procedimientos estén dando resultados útiles y beneficiosos a la sociedad, es decir al desarrollo local.

Los indicadores de la honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local, en el área administrativa son: acceso a la información y controlar la honestidad de los funcionarios. En cuanto a indicadores en el área política, está aplicar penalidades administrativas a las acciones deshonestas o ilegales, asegurar el cumplimiento de las normas y apego a las leyes (Ziccardi y Saltalamacchia, 2005: 66-68). Por medio de estos indicadores, se califica en qué grado persiste el empoderamiento de las élites locales, y qué hace el gobierno, tanto en el área administrativa como política para reducirlo ó evitarlo. Otro aspecto que se mide, es el grado de disposición para brindar información al ciudadano, qué se hace con los recursos, sobre todo, qué se hace con sus impuestos.

Los indicadores del área administrativa en la disposición para atender las demandas son: la existencia de mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de las demandas ciudadanas, reconocimiento por parte de las organizaciones sociales de que el gobierno local se hace cargo de las demandas presentadas, cuando éstas les llegan por algunas de las vías formales establecidas, se reconoce por parte de las organizaciones sociales que se producen estudios de factibilidad con objeto de saber si las demandas presentadas son de competencia local y si están en condiciones de satisfacerse con recursos propios o mediante el auxilio de otras fuentes de recursos. En el área política, se agregan los siguientes indicadores: la mayoría de las organizaciones sociales consideran que se satisfacen las demandas cuando ésta son factibles y que los representantes correspondientes hacen gestiones ante otras autoridades cuando la satisfacción de la demanda escapa a su competencia (Ziccardi y Saltalamancchia, 2005: 69-71). Estos indicadores permiten conocer la buena disposición que tiene el gobierno para atender las demandas y su capacidad para resolverlas.

En cuanto a la disposición para promover la participación ciudadana, se evalúan los mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales, tanto en el área administrativa como política (Ziccardi y Saltalamanchia, 2005: 73-76). Se pretende conocer la buena disposición que el gobierno tiene para desarrollar participación institucionalizada ó equitativa.

En la relación entre gobierno y sociedad, se presentan cuatro formas de participación ciudadana¹⁰¹, las cuales son:

Participación institucionalizada.- está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local (e.g. Comités de Planeación del Desarrollo Municipal, Coplademun).

Participación autónoma.- es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil (e.g. las organizaciones sociales y políticas que conformaron el Movimiento Urbano Popular en los años ochenta).

Participación clientelística.- es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos).

Participación incluyente o equitativa.- es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social (Ziccardi, 2002: 44).

En la evaluación de Ziccardi y Saltalamanchia se expone la importancia de que un buen gobierno debe reducir la participación clientelística y promover la institucionalizada. Aunque la forma ideal sería la participación incluyente y equitativa, donde no importa el partido, la religión, clase social ó el poder de convocatoria e

¹⁰¹ Los instrumentos de participación ciudadana de mayor implementación son: el plebiscito que consiste en someter a la ciudadanía una decisión del ejecutivo para que exprese su aprobación o rechazo frente a decisiones del jefe ejecutivo. Y el referéndum es una consulta a la ciudadanía para que manifieste su aprobación o rechazo previo a una decisión del legislativo sobre la creación o modificación, derogación o abrogación de leyes de su competencia. Particularmente, en los gobiernos locales, los instrumentos más usados son: asambleas comunitarias, útil para suministrar información, promover la deliberación y alimentar los conocimientos colectivos sobre determinados temas, pero es limitado en la etapa operativa de determinada política pública. El número de personas que participan es reducido en comparación con la población que debiera ser convocada para decidir sobre el destino y las prioridades en la asignación de recursos. El segundo instrumento de difusión mencionado como más importante en los municipios son los periódicos murales en edificios del propio municipio o de autoridades auxiliares, restringidos a las personas que acuden al predio municipal (Ziccardi, 2002: 47 y 60).

influencia de las organizaciones, o incluso de personas. La importancia debe radicar en las demandas, es necesario analizar la relevancia de las mismas en cuanto a beneficio y utilidad, y que tan viable es para el gobierno realizar acciones en forma individual, y en dado caso que no sea así, gestionar a nivel estatal y federal las acciones, respaldado por un proyecto municipal, que reúna un estudio detallado y con las mejores alternativas para realizarlo.

III.5.- Conclusión

La llegada del Estado benefactor en el siglo XX, dio como efecto que una de las razones de ser del Estado fuera proveer bienestar social. Educación, salud, vivienda, empleo, seguridad ciudadana, entre otros, son servicios que actualmente el Estado está obligado a dar en la medida que sus capacidades se lo permitan. En un principio, el gobierno local actuó como el brazo ejecutor de los servicios públicos. Sin embargo, la deficiencia en la capacidad de respuesta que resultó de la centralización de funciones generaron que el gobierno local incrementara sus funciones, responsabilidades y por ende su autonomía. En México, es difícil hablar de municipios autónomos pero en comparación al papel que se tuvo antes que empezara el proceso descentralizador a inicios del decenio de los ochenta, sin duda alguna el municipio tiene mayor papel en el desarrollo local.

En este capítulo se comprueba como el municipio mantiene desventajas en la administración pública desde la formación del Estado mexicano. La concentración de poderes en la rama ejecutiva, en un partido, en algunos grupos políticos, condiciona el incremento de las capacidades de los gobiernos locales. Es hasta 1983, con la reforma al artículo 115 constitucional cuando expresamente se establece que el municipio se encarga de proveer los servicios públicos y cuando incrementan sus recursos económicos por medio del cobro del impuesto predial y otras contribuciones que sólo el municipio puede cobrar. Y es hasta el 2008 cuando la transparencia y el ahorro en el ejercicio de los recursos públicos se exponen en las leyes correspondientes.

La descentralización y el aumento de la participación del municipio en el desarrollo local, son parte de la consolidación de un modelo meta burocrático, donde se mezclan lineamientos de gobierno y de empresa, para lograr transparencia, rendición de cuentas, ahorro, evaluación del desempeño y satisfacción de la sociedad. Es este último aspecto el que permite el incremento de las funciones del municipio. El gobierno municipal es el ámbito político más cercano al ciudadano, es relevante en cuanto a su participación política y a la expresión de sus intereses políticos, y en la construcción de legitimidad y reforzamiento de estructuras democráticas.

IV.- Capítulo 3: La capacidad de gestión forestal municipal de Othón P. Blanco en el contexto descentralizador, y sus efectos en el manejo y aprovechamiento forestal sustentable del ejido Caobas.

IV.1.- Introducción

El primer subtema de este capítulo lleva por título “evaluación de la capacidad de gestión del municipio de Othón P. Blanco, administración 2005-2008”. El objetivo es, analizar variables que permiten calificar la capacidad de gestión que tuvo el gobierno municipal en Othón P. Blanco, durante la administración 2005-2008. En este apartado, se expone el escenario descentralizador, y los principales aspectos que afectan las relaciones intergubernamentales en el estado de Quintana Roo, y por ende la capacidad de gestión de Othón P. Blanco.

El segundo subtema lleva por título “los principales aspectos que afectan la reducción del manejo y aprovechamiento forestal sustentable en Caobas”. El objetivo es, exponer los obstáculos que tiene el desarrollo forestal sustentable en el ejido Caobas. Es decir, la investigación no sólo presenta en qué aspectos la poca capacidad de gestión forestal municipal afecta el aprovechamiento forestal sustentable en el ejido, sino qué otros obstáculos tiene.

Por último, el tercer subtema de este capítulo titulado “Recomendaciones en gestión forestal municipal”, completa el trabajo de investigación. El objetivo es, presentar sugerencias que permitan mejorar la gestión forestal en el municipio de Othón P. Blanco. La estructura de las recomendaciones se presenta por actores en materia forestal. La investigación permite comprender la dificultad del proceso descentralizador en México, y visualizan cómo el centralismo ha contribuido a la poca capacidad de los gobiernos locales. En materia forestal el trabajo de los municipios se complica porque se trata de un tema ambiental, sector que tiene gran dificultad para descentralizarse en México. No sólo se trata de acciones que deben llevar a cabo los municipios para mejorar su gestión, es un trabajo integral, en la que los ejidatarios, gobierno estatal y gobierno federal también tienen un papel relevante en la mejora de la gestión forestal municipal, razón por la que las recomendaciones se establecen por la competencia de cada actor.

IV.2.- Evaluación de la capacidad de gestión del municipio de Othón P. Blanco, administración 2005-2008.

En este capítulo es necesario tener en cuenta las definiciones de los conceptos de descentralización, gestión pública y capacidad de gestión¹⁰². Otro aspecto a tomar en cuenta, son las ventajas y desventajas de la descentralización. Entre las ventajas están: 1) brindar en forma adecuada los servicios y bienes públicos, ya que el gobierno local conoce mejor las necesidades y preferencias de la población. 2) La rendición de cuentas es mejor, lo cual facilita la evaluación. 3) Se puede lograr la innovación y experiencia al evaluar en la práctica diversos programas de política pública. A través de su implementación en los gobiernos locales se puede conocer las bondades y defectos de un programa público antes de ser aplicado a otros estados o a todo el país. Las desventajas son: 1) la ineficiencia ante externalidades, cuando la provisión de un servicio público queda en manos de la localidad que produce la externalidad, y no toma en cuenta los costos o beneficios que genera en otra localidad, esto puede ocasionar una mala asignación de recursos. 2) La producción descentralizada puede generar pérdidas de eficiencia, cuando el servicio público se produce a costos más altos. 3) Las políticas de redistribución de una localidad pueden atraer grupos de población marginados, a la vez que la salida de grupos poblacionales con mayores ingresos. 4) La capacidad de recursos humanos y de la organización política puede ser inferior en los gobiernos locales (Velázquez Guadarrama, 2007: 108-111).

Descentralizar implica que los recursos que se proporcionen sean adecuados para realizar las funciones y responsabilidades transferidas a los gobiernos locales. El propósito de descentralizar es incrementar responsabilidad y gestión en oferta de bienes y servicios públicos de los gobiernos locales. Se pretende que haya correspondencia entre demanda y necesidades ciudadanas y oferta de bienes y servicios públicos. Para

¹⁰² Se profundiza sobre estos conceptos en los dos primeros capítulos. Se retoman en el capítulo tres, para enfatizar que en este trabajo de investigación, se considera **descentralización** como: el “traslado de funciones, competencias y recursos del Estado nacional a entidades territoriales subnacionales, con el propósito de incrementar su responsabilidad política y de gestión en la oferta de bienes y servicios públicos, en correspondencia con las demandas y necesidades ciudadanas” (Burchardt y Dilla, 2001: 51). **Gestión pública** es la “movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas y específicas e individuales” (Pons Duarte, 2002: 23). **Capacidad de gestión** se refiere a las habilidades de los gobiernos para cumplir con sus mandatos. Las habilidades internas se refieren a las capacidades administrativas, y las habilidades interactivas se refieren a las capacidades de cooperación, coordinación y negociación de conflictos entre los diferentes actores (Larson, 2003: 15).

ello es necesario incrementar y fortalecer la gestión pública local, lo que significa que el gobierno local debe tener la capacidad de movilizar sus propios recursos para concretar acciones que permitan correspondencia entre oferta y demanda.

En este trabajo de investigación, se considera que la descentralización tiene que buscarse de abajo hacia arriba. Los gobiernos locales son los que deben buscarla, porque en México, la descentralización se ve condicionada por las siguientes circunstancias:

1.- Estado centralizado.- La revolución mexicana produjo un Estado centralizado. El presidente de la República tenía bajo su mando a los gobernadores y presidentes municipales, y tenía injerencia en la toma de decisiones estatales. La situación cambió por la lucha electoral a nivel municipal y estatal, y por los procesos de descentralización que se dieron a partir del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. Algunas acciones ya señaladas ampliamente que han marcado la descentralización en México son:

- Sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988).- Reforma al artículo 115 constitucional en 1983, por el que se transformó el impuesto predial¹⁰³ en un impuesto municipal. Se establecieron los Convenios Únicos de Desarrollo con el objetivo de involucrar a las autoridades locales en las decisiones sobre inversión pública federal, y se iniciaron procesos de descentralización en salud.
- Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).- Sobresale el proceso de descentralización en materia educativa.
- Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).- Se crea el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que integra los diversos recursos etiquetados

¹⁰³Se pueden considerar 3 momentos históricos en la evolución del municipio relacionados a la adjudicación del impuesto predial en la administración municipal: 1) La creación de la Constitución de 1917, ordenamiento legal en el que se reconoce al municipio como nivel de gobierno, se le da cierta autonomía, al prohibir cualquier intervención en lo administrativo de autoridades ajenas al ayuntamiento, y se establece una relación directa entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado. 2) La reforma al artículo 115 constitucional de 1983, otorgó al municipio un espacio tributario exclusivo por medio de las contribuciones inmobiliarias. 3) Las reformas al artículo 115 constitucional de 1999, otorgan al municipio, facultades para proponer: 1) las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, con base en las cuales se les deberá pagar sus contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, 2) los valores unitarios de suelo que deberán ser equiparables a los del mercado, para cuyo fin las legislaturas estatales en coordinación con los municipios respectivos adoptarán las medidas necesarias, correspondiendo a dichas legislaturas su aprobación, 3) cuotas y tarifas de contribuciones (INMECA, 2007).

que el gobierno federal da a los gobiernos estatales y municipales (Velázquez Guadarrama, 2007: 106-107).

- Sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006).- Se empezó a dar una relación más directa entre gobierno federal y municipal, y se ampliaron funciones en materia ambiental por medio del Programa de Desarrollo Institucional (PDIA) con el cual se apoya la descentralización ambiental a nivel estatal.
- Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).- Hasta el momento, la acción más importante ha sido la creación en el año 2007, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)¹⁰⁴ (Amador, 2008: 11).

2.- Falta de ordenamientos legales que permitan incrementar la capacidad de gestión municipal.- Las últimas reformas al artículo 115 constitucional (1983 y 1999), evidencian rasgos de Estado centralizado. El artículo 115 constitucional expone los ingresos municipales, enumera los servicios públicos que el municipio debe proveer y, establece competencia en el manejo de los bandos de policía. Sin embargo, se han dejado fuera los temas más relevantes relacionados a la capacidad de gestión municipal. Guillén y Ziccardi (2004: 32-33) enumeran los siguientes temas excluidos del artículo 115 constitucional: 1) autonomía municipal, 2) municipio indígena, 3) reelección inmediata, 4) autoridad fiscal del municipio, 5) transparencia de recursos fiscales, 6) heterogeneidad municipal, 7) mecanismos de participación incluyente y, 8) el papel del gobierno municipal en el desarrollo económico local.

En el artículo 115 constitucional no se presenta expresamente la autonomía municipal. Esto contribuye a que las funciones de los municipios se vean como un instrumento de coordinación para que el gobierno federal y estatal logren la implementación adecuada de los programas. Por ejemplo, en las funciones en materia forestal a nivel municipal, predominan los verbos en infinitivo participar, cooperar, coordinar. Sigue sin valorarse la importancia del reconocimiento de los grupos étnicos, no hay un concepto de municipio indígena, no se reconocen los usos y costumbres indígenas. Un tema importante a regular en una próxima reforma es la 'reelección inmediata'. La no reelección inmediata dificulta la acumulación de la experiencia y contribuye a la falta de

¹⁰⁴ Las acciones del gobierno federal que se consideran contribuciones al proceso descentralizador, se analizan en el tercer subtema del segundo capítulo de esta tesis, el análisis se hace por de sexenio presidencial.

preparación de los funcionarios públicos a nivel municipal, “sólo el 45% de los presidentes municipales cuenta con los estudios de licenciatura, y más de la mitad [...] no tiene experiencia en el sector público” (Velázquez Guadarrama, 2007: 114-115).

Sigue sin reconocerse al municipio como autoridad fiscal. Se manifiesta que administra su propia hacienda, y tiene dominio sobre sus egresos, pero la ley del presupuesto y el ejercicio de ingresos lo manejan las legislaturas estatales. Por otra parte, no se obliga a la Federación a tener transparencia y entregar a tiempo los recursos fiscales, por lo que persiste deficiencia en la distribución de recursos. Aunque en la transferencia de recursos existe una fórmula presentada en la Ley de Coordinación Fiscal, los estados son los que deciden cuanto se les da a cada municipio. En esta fórmula, el indicador de carencia municipal integrada por las variables, analfabetismo de la población mayor de 15 años, población ocupada ganando menos de dos salarios mínimos, porcentaje de viviendas sin conexión a drenaje y porcentajes de viviendas sin electricidad, expresa la importancia del criterio de población en la transferencia de recursos, con los cuales se beneficia a los municipios más poblados que no son precisamente los que tienen población con mayor grado de pobreza. En 1999, el “60% de los municipios rurales y semirurales percibieron menos de 10 millones de pesos, y el 75% de los semiurbanos tuvieron entre 100 y 500 millones de pesos” (González y de la Garza, 2003: 271-273). Aunque este dato es de hace 10 años, se vuelve significativo, cuando en la práctica la transferencia de recursos se basa en lo transferido en el año anterior. Los municipios urbanos son los que reciben más recursos, y los rurales los que menos reciben, lo cual es significativo si se considera que el 80% de los ingresos municipales proviene de participaciones y aportaciones federales y estatales.

Aunque han aumentado los recursos fiscales transferidos por la Federación a la administración municipal, no se evidencia un sistema eficiente de asignación del gasto, comprometido a la construcción de infraestructura y dotación de servicios públicos. En contraste, las agendas públicas municipales se han incrementado, y los gobiernos se han visto en la necesidad de dispersar la asignación de recursos, basado en una lógica de negociación entre intereses locales (Merino, Mauricio, 2006: 59).

Los datos más relevantes de la heterogeneidad municipal en México, en términos demográficos y fiscales son los siguientes:

- En el 2005, de los 2,435 municipios que había en México: 295 formaban parte de las 55 zonas metropolitanas en las que se han concentrado la mayor parte de la población total del país, incluyendo las delegaciones del Distrito Federal; 276 municipios con poblaciones concentradas mayores a 15 mil habitantes; y 1,867 municipios con poblados menores a los 15 mil habitantes.
- Los dos primeros grupos forman el llamado Sistema Urbano Nacional (SUN), donde habita 66% del territorio. En esos municipios se produce 80% del producto interno bruto nacional. Parte de este grupo está integrado por los 231 municipios donde habita la mayoría de la población mexicana. Éstos cuentan con mayores capacidades institucionales y concentran las principales actividades económicas del país, a la vez, tienen las carencias y las demandas sociales más relevantes, por el número de habitantes que reside en ellos.
- 66.1% de los municipios mexicanos tienen grados de marginación que van en un rango de mediano a muy alto. Entre estos municipios, durante la última década del siglo XX, sólo 197 municipios lograron disminuir sus niveles de marginación, mientras que 386 los aumentaron. Más del 50% de los habitantes de los municipios que no pertenecen al SUN viven en condiciones de pobreza extrema.
- Los servicios públicos como transporte, seguridad, alumbrado, agua potable y recolección de basura (sólo por citar los más indispensables) se ofrecen en promedio a 84.74% de las cabeceras de los municipios de muy baja marginación y a 66.9% de las cabeceras de los municipios de muy alta marginación, mientras que fuera de las cabeceras, las coberturas de esos mismos servicios disminuye a 64.72% y 40.48%, respectivamente.
- Los recursos federales transferidos representan el 58.2% de los ingresos totales de los municipios de muy baja marginación y 85.1% para los de muy alta marginación.
- Los ingresos¹⁰⁵ propios para los de muy baja marginación representan el 26.1% del total de sus ingresos, y sólo 9.5% para los de muy alta marginación.

¹⁰⁵ El resto de los ingresos en los municipios está conformado por el sistema de transferencias administradas por los gobiernos de los estados y por la banca de desarrollo (Merino, Mauricio, 2006: 58).

- En términos de egreso destaca que el 37.5% del gasto de los municipios de muy baja marginación se hace en el rubro de servicios personales (gasto corriente) y el 22.1% en los de muy alta marginación.
- En conjunto los gobiernos locales del país destinan el 31.2% de sus recursos totales a la inversión en infraestructura (obra pública y construcción) (Merino, Mauricio, 2006: 55-58).

Con los datos expuestos se comprende que los municipios en México pasan por dos situaciones distintas: los municipios urbanos son los que tienen mayor población, y en donde se concentra el desarrollo económico del país, y existen mayores demandas de empleo y servicios públicos. En términos absolutos, tienen mayor población en condiciones de pobreza. Los municipios rurales que son los que tienen menor población, también se caracterizan por tener una población más dispersa, y carecen de servicios públicos. Aunque en términos absolutos el número de habitantes en pobreza es menor que en los municipios urbanos, en los municipios rurales las condiciones de pobreza extrema son mayores. Por los datos presentados, también se entiende que para los municipios es más fácil aumentar su marginación que disminuirla. Se deduce que a mayor marginación de los municipios, mayor es la dependencia a recursos federales y menor recaudación de ingresos propios.

La heterogeneidad municipal en México está en el número y calidad de vida de la población, en su desarrollo económico, en los problemas de la localidad, y es necesario obligar a los estados a reconocerlo, puesto que ellos son los que definen el presupuesto de sus municipios, incluyendo las transferencias federales. La uniformidad de las leyes en cuanto a obligaciones y derechos complica que las administraciones municipales logren los objetivos que plantean para lograr el desarrollo local.

La falta de profesionalización en México parece afectar la heterogeneidad municipal, puesto que en los 231 municipios más desarrollados, el 80% de los presidentes municipales, 93% de los secretarios y 94% de los tesoreros cuenta con educación superior terminada, y la mitad de ellos tuvo una experiencia previa en el gobierno municipal. En contraste, el 56% de los presidentes municipales en el resto de los municipios no logró terminar la educación media superior (preparatoria) y sólo el 30% ha tenido experiencia en materia municipal. Ambos temas, también se relacionan con la

cuestión de la 'no reelección inmediata', ya que en términos generales, la rotación de los funcionarios de confianza en el gobierno municipal es de 95% cada tres años (Merino, Mauricio, 2006: 41). La falta de reconocimiento de la heterogeneidad municipal, la inexistencia de reelección inmediata, y la falta de profesionalización en las administraciones municipales, son elementos que contribuyen a la poca capacidad administrativa de los recursos humanos en el gobierno municipal, a la dificultad de la continuidad de programas, al poco interés de funcionarios por buscar mayor capacidad de gestión, y a considerar al municipio sólo como un trampolín de la carrera política.

Se está tratando de solucionar el problema de recursos humanos poco calificados en la administración pública, por medio de la aplicación de la ley del servicio profesional. Pero, siguen sin establecerse los centros de enseñanza de administración pública, que brinden la formación administrativa práctica que complete a la primaria (la cual debe darse en las universidades), y la ley no contempla la integración de funcionarios cuyo desempeño sea el diseño e implantación de política pública; aquellos que están inmiscuidos en trabajos de planificación, coordinación, dirección, y evaluación del desempeño gubernamental (Guerrero, Omar, 2007: 56-57). La ley existe, lo que no se manifiesta es la voluntad política de llevarla a cabo. La aplicación se pretende en los mandos medios, donde predominan los trabajadores de confianza, y se sigue teniendo el problema, puesto que los mandos superiores siguen sin tener experiencia y poca capacidad para generar desarrollo local.

¿Cuáles son los principales obstáculos de la profesionalización? La cultura política del país (que tiende a premiar la articulación de grupos sobre la base de liderazgos políticos personales), la competencia partidaria que no se limita a los municipios, las normas que favorecen la formación de equipos de trabajo con personal de confianza, y los costos directos que suponen la preparación, la puesta en marcha y la administración de un sistema de profesionalización de cualquier naturaleza (Merino, Mauricio, 2006: 46).

A pesar que las funciones administrativas del municipio son limitadas, tienen las suficientes como para que la descentralización no sea opcional sino una necesidad. El gobierno municipal es el único que tiene la función directa de dotar y administrar servicios públicos, de acrecentar sus recursos fiscales y administrar libremente su hacienda, de organizar y reglamentar su administración pública, de cooperar en la

política de desarrollo social de alcance federal, y de participar en las relaciones intergubernamentales del país como agente activo de la red de implementación de las políticas públicas del país (Merino, Mauricio, 2006: 54).

Teniendo en cuenta los obstáculos que en México tiene la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales ¿cuál es el escenario político en el que se practica la descentralización y cómo afecta las relaciones intergubernamentales en Quintana Roo? Se identifican cuatro factores que afectan la dinámica de las relaciones intergubernamentales, los cuales son:

1.- El nativismo.- Surgió desde los años 30', con la presencia de varios Comités (Proterritorio Federal de Quintana Roo -1931-, Pro Gobernador Nativo -1946-, Frente Renovador Quintanarroense -1948-), en el que sus integrantes en su lucha por tener un gobernador local, poco a poco fueron creando una élite política, conformada por los primeros colonos del territorio. A partir del decenio de los 50' como ya se señaló, cuando empezó a desarrollarse la infraestructura de caminos, los primeros pobladores del territorio comenzaron a mandar a sus hijos a estudiar a otros estados, y a su regreso éstos fueron incorporados a la dinámica política de su estado. De esta dinámica surgieron familias que hasta ahora concentran el poder político del estado, y que en mayor medida se concentran en Chetumal, por ser esta ciudad la capital del Estado y por que concentra las instalaciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

2.- La presencia de un partido dominante.- El Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtiene la mayoría de los cargos populares, y algunos con porcentajes altos de la totalidad de los votos. Por ejemplo, en la gubernatura del Estado, desde el sexenio de Martínez Ross (1975-1981) hasta Villanueva Madrid (1993-1999) los candidatos del PRI ganaron por arriba del 95% de los votos totales. Con Joaquín Hendricks Díaz (1999-2005) y Félix González Canto (2005-2011) como también se vio anteriormente, los candidatos de este partido han ganado con un porcentaje menor al 50% de los votos totales, 44.4% y 40.6%, respectivamente- (imocorp.com.mx). Sin embargo, sigue siendo el partido que mayores cargos públicos obtiene por la vía electoral¹⁰⁶. En Othón P. Blanco se tiene la misma situación que en la gubernatura del Estado, los candidatos del

¹⁰⁶ En el primer capítulo de esta tesis se hace referencia al tema.

PRI son los que han salido victoriosos en la competencia electoral para ocupar el cargo de presidente municipal, desde la creación del Estado.

3.- Grupos organizados.- La Asociación de Hoteles de Quintana Roo, controla alrededor de 30,000 cuartos; los Taxistas son un grupo sindical muy importante por su número, sobre todo en Cancún; la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), concentra la mayor parte de los contratos colectivos de trabajo, tanto de construcción como de operación de casi toda la industria turística; el Sindicato Nacional de Trabajadores por la Educación (SNTE) negocia posiciones y mantiene espacios de poder al interior de organismos partidarios e instituciones públicas; El Frente Único de Colonos (FUC), la Asociación Cívica del Norte de Quintana Roo (ACINQROO) y la Unión de Colonos Independientes (UCI), mantienen el activismo y gestoría a favor de amplios grupos sociales de las zonas urbanas de Cancún, Isla Mujeres y Solidaridad. El objetivo de estas asociaciones es obtener terrenos y apoyos gubernamentales, a cambio de poner su capacidad de movilización a disposición de grupos políticos o de poder (Luque, 2008: 119-120).

4.- Regionalización¹⁰⁷.- La especificidad en las actividades productivas que tienen los municipios, afecta la capacidad de gestión de éstos. Esta afirmación se sostiene basada en los siguientes argumentos: En el trabajo de investigación se crearon una serie de cuadros con datos del INEGI, que permitieron comparar el ingreso de los municipios en participaciones y aportaciones federales y estatales, la totalidad de ingresos captados, e inversión pública. Por ejemplo, en el 2006, los municipios de mayor ingreso fueron: Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel y Othón P. Blanco. Los municipios de menor ingreso fueron Isla Mujeres, Felipe C. Puerto, José Ma. Morelos y Lázaro Cárdenas. En ingresos federales, la región centro fue la más dependiente. El 97.56% de los ingresos totales de José Ma. Morelos provino de ingresos federales; 92.0% en Lázaro Cárdenas;

¹⁰⁷ Se estima que el turismo de la zona norte genera el 80% del Producto Interno Bruto (PIB) estatal. La zona sur contribuye al PIB en un 19% con economía local, se sustenta por asalariados gubernamentales, prestación de servicios al gobierno, maestros y comercio de insumos locales. En las zonas rurales de la región sur se genera una derrama económica basada en programas de subsidios provenientes de programas oficiales del gobierno federal como: PROCAMPO, Oportunidades, Empleo Temporal, entre otros. En la región sur, la industria es mínima, la empresa agroindustrial más importante es de producción azucarera, el ingenio San Rafael, en la localidad de Pucté, en la ribera del río Hondo. En el caso de la zona centro, la importancia de esta región en la economía del Estado es poca, recientemente ha iniciado operaciones una planta de producción de hortalizas de exportación mediante invernaderos altamente tecnificados, su producción es exclusiva a la exportación (Luque, 2008: 43). Prácticamente es de 1% la aportación de la zona centro al PIB estatal.

78.10% en Felipe C. Puerto; y la región sur, con 65.99% en Othón P. Blanco. Los municipios menos dependientes, fueron los de la región norte: Isla Mujeres (52.62%), Cozumel (44.71%), Benito Juárez (37.95%), y Solidaridad (19.50%).

Othón P. Blanco al ser la capital del Estado, y sede de las instalaciones de los tres poderes, tiene ventaja en cuestión de ingresos. Esto se deduce por lo siguiente: más de la mitad de sus ingresos provienen de transferencias federales y estatales y es el municipio que recibe mayor inversión pública. En el 2006, la diferencia de inversión entre Othón P. Blanco y el segundo lugar (Benito Juárez) fue de 242.309 millones de pesos. Se observa una correlación entre menos transferencias federales y estatales y ser un municipio de la región norte. Posiblemente porque en estos municipios las inversiones del sector privado complementan lo que no se da con transferencias federales.

La relación entre política y economía es fundamental en las relaciones intergubernamentales. Los municipios del norte son los que tienen mayores ingresos, y son menos dependientes de las transferencias federales y estatales, lo que significa que tienen mayor captación de ingresos propios. En el caso de Othón P. Blanco sobresale que es el que concentra la dinámica política, por ser la capital, razón por la que se impulsa el desarrollo. Othón P. Blanco recibe un monto significativo de transferencias federales y estatales, y es el municipio con mayor inversión pública, se deduce que esto ha propiciado mayor dependencia a los programas federales y estatales. La mayoría de las iniciativas aprobadas en la administración municipal de Othón P. Blanco 2005-2008, fueron convenios realizados con el gobierno del Estado y el gobierno Federal¹⁰⁸.

Hasta este punto de la investigación se argumenta sobre la importancia de lograr una efectiva descentralización. Ésta se vuelve efectiva cuando las funciones y recursos se dan en la misma proporción, cuando hay correspondencia entre oferta de bienes y servicios públicos y demandas y necesidades ciudadanas. La capacidad de gestión de los gobiernos municipales se vuelve clave para lograr la efectividad en la descentralización. En México se torna difícil el proceso descentralizador porque se siguen manteniendo los

¹⁰⁸ Los Acuerdos más sobresalientes entre la administración municipal 2005-2008 y los gobiernos federal y estatal, se presentan en el subtema 2 del capítulo uno de esta tesis.

defectos de la administración pública¹⁰⁹ provenientes de un Estado centralizado. Es necesario que ante la ampliación de funciones del municipio que se marcan en los ordenamientos legales, los gobiernos locales busquen la descentralización, lo cual sólo se logrará en la medida que con sus propios recursos, los gobiernos locales puedan concretar acciones que les permitan aumentar su capacidad de gestión institucional, y como efecto, los gobiernos federal y estatal consideren la viabilidad de impulsar la descentralización.

La capacidad de gestión institucional se encuentra relacionada con las bases informacionales disponibles para decidir y optimizar recursos. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), realiza estudios sobre gestión pública municipal basado en las siguientes variables¹¹⁰: 1) La existencia de unidades responsables de prestar un determinado servicio, 2) La presencia de recursos humanos calificados, 3) La disponibilidad de recursos financieros, 4) La función pública, 5) La disponibilidad de tecnología gerencial y 6) El dinamismo de las estructuras organizacionales (CLAD, 1995). La efectividad de la gestión municipal consiste en que con sus propios recursos pueda concretar acciones que le ayuden a fortalecer dichas variables. En capítulos anteriores, se realizó un análisis sobre la capacidad de gestión de Othón P. Blanco, en la administración 2005-2008, a través del estudio de estas variables. Los resultados permiten responder ¿en qué grado tiene capacidad el gobierno municipal de Othón P. Blanco para gestionar las demandas ciudadanas?

1) La existencia de unidades responsables de prestar un determinado servicio.- El mejor ejemplo de lo que pasa cuando un gobierno municipal se compromete con la sociedad, es el programa Hábitat¹¹¹. En abril del 2005 se inició la operación de los programas en la Macroplaza Hábitat I, que abarca el polígono 23023 en el que se ubican nueve colonias de Chetumal con un alto índice de marginación, por lo que el Ayuntamiento fue galardonado con el Premio Nacional Hábitat 2005. Después se iniciaron operaciones

¹⁰⁹ Falta de evaluación de resultados, nula concentración de responsabilidades en una sola instancia o funcionario, poca capacidad en el funcionamiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y de la Ley de Responsabilidades, los desatinos de las leyes, informalidad y duplicación de funciones (Guerrero y Amparán, 2000: 8-15). La explicación de estos defectos de la administración pública en México se da en el apartado Anexos.

¹¹⁰ La explicación de las variables se hacen en el segundo subtema del tercer capítulo de la tesis.

¹¹¹ Información del Programa se encuentra en el segundo subtema del tercer capítulo de la tesis.

en el Centro Polifuncional Hábitat II, en beneficio de once colonias que presentaban problemas de desarrollo social e infraestructura. En octubre de 2007, el Hábitat II, de entre 93 proyectos Hábitat del país, obtuvo el primer lugar adjudicado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). El premio se otorgó porque en el transcurso de tres años se realizaron 96 proyectos integrales que comprendieron 70 acciones, 5 estudios urbanos y 21 obras de infraestructura (Tercer Informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008: 175-176).

2) La presencia de recursos humanos calificados.- En la administración municipal 2005-2008, de las 103 personas que formaron parte del gabinete (regidores, delegados, directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento, coordinadores de área y contralor municipal) sólo 66 tenían algún grado de estudio profesional. En total se contabilizaron 2,326 personas que laboraron durante la administración municipal 2005-2008 (oulch.uqroo.mx). Parece que resulta excesivo el número de trabajadores a nivel municipal, cuando a nivel estatal, hasta el 31 de diciembre del 2007, se contabilizaron 7,421 trabajadores en las siguientes dependencias administrativas del poder ejecutivo: Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Infraestructura y Transporte, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena, Despacho del Ejecutivo, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de la Contraloría, Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, Secretaría de Turismo, Secretaría de Educación, y Secretaría de Salud (Sector Público, 2008).

3) La disponibilidad de recursos financieros.- Por medio del balance financiero de Othón P. Blanco del año 2008¹¹² se expone un gobierno endeudado, y dependiente de ingresos federales. Velázquez Guadarrama (2007: 119) menciona que en términos generales, los gobiernos municipales no están dotados de instrumentos que permitan el aumento significativo de ingresos propios. Por ejemplo, en impuesto predial, México recauda alrededor de 0.19% del PIB, muy por debajo de Bolivia (0.52%), Brasil (0.47%) o Canadá (3.9).

¹¹² En este trabajo de investigación se expuso el balance financiero de Othón P. Blanco del año 2008 (como dato más reciente) proveniente del *HR Ratings* de México. Los datos se utilizan para el análisis que se realiza sobre la capacidad de gestión pública municipal en relación a sus ingresos económicos. El tema se encuentra en el segundo subtema del primer capítulo de la tesis.

4) La función pública.- Se refiere a la existencia de una carrera pública avalada por una normatividad de estabilidad, ya que ésta bloquea factores externos, como el partidismo y el compadrazgo. En Othón P. Blanco, se percibe que la funcionalidad de los presidentes municipales está orientada hacia el impulso de sus carreras políticas fuera de la localidad¹¹³.

5) La disponibilidad de tecnología gerencial y, 6) El dinamismo de las estructuras organizacionales.- Las variables, se analizaron por medio del programa nacional 'Agenda desde lo local'¹¹⁴. La certificación de calidad por sus prácticas institucionales, la obtienen los gobiernos municipales que cumplan con los 39 indicadores del desempeño municipal, desglosado en parámetros de desarrollo institucional, desarrollo ambiental sustentable, desarrollo económico sostenible y desarrollo social incluyente. En el 2007, el Ayuntamiento de Othón P. Blanco obtuvo el Premio Nacional al Buen Gobierno (Tercer Informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008: 19).

El parámetro de Desarrollo Institucional¹¹⁵, mantiene indicadores con los cuales se evalúa las variables de 'disponibilidad de tecnología gerencial', indicadores como: administrado con responsabilidad y calidad, sistema profesional de servicios públicos, tecnificado y con internet. El 'dinamismo de las estructuras organizacionales' se evalúa con indicadores como: asociado y vinculado, municipio participativo, municipio físicamente responsable, jurídicamente ordenado (Tercer Informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008). El Premio Nacional al Buen Gobierno en el 2007, implica que el municipio cumplió con los 39 indicadores. Con el cumplimiento del desarrollo institucional, se expone un municipio, entre otras cosas, con vigencia del estado de derecho, sin conflictos internos (lo cual hace más viable la

¹¹³ Véase el segundo subtema del primer capítulo de la tesis.

¹¹⁴ La Agenda desde lo local, tiene como objetivo, propiciar el desarrollo integral de los municipios, coordinando programas y acciones entre los tres niveles de gobierno. De los 2,440 municipios del país, 400 de 18 entidades federativas están inscritos en este programa (Tercer Informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008). Para mayor información véase el segundo subtema del primer capítulo de la tesis.

¹¹⁵ El parámetro 'desarrollo económico sostenible', tiene indicadores como: innovador de alternativas económicas, promotor de vocaciones productivas, promotor de sectores económicos y capacitación para el empleo local. El 'desarrollo social incluyente', implica que el gobierno municipal realiza sus funciones como proveedor de bienestar de la sociedad local, como prestador de servicios públicos, proveedor de educación, salud y vivienda, y como responsable del combate de pobreza. El 'desarrollo ambiental sustentable' concibe al gobierno municipal como el protector de recursos naturales que estén en su jurisdicción (Tercer Informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008).

interacción entre las áreas), un gobierno transparente, con finanzas sanas, y que está impulsando acciones que le permitan una administración responsable y de calidad. Sin embargo, es importante mencionar que el programa nacional ‘Agenda desde lo local’ no realiza un estudio exhaustivo de los indicadores, prueba de eso, es que se ha expuesto las debilidades de la administración municipal 2005-2008 en las variables que utiliza el CLAD, variables que están inmersos en los indicadores de la ‘Agenda desde lo local’, y que de acuerdo a la evaluación que realizó este programa a dicha administración, parecen no ser relevantes, puesto que incluso obtuvo un reconocimiento de ‘Buen Gobierno’.

El programa de ‘Agenda desde lo local’ necesita profundizar en la evaluación de los indicadores. Bustelo (2003: 14-18) define la evaluación como la “recopilación y análisis sistemático de información que nos permite emitir juicios sobre el mérito y el valor del programa evaluado” (Bustelo, 2003: 14). La importancia de la evaluación es que permite tres cosas: 1) la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia práctica; 2) la rendición de cuentas sobre la gestión y los resultados de un programa; 3) la información sistemática que contribuye al acervo científico, no sólo de ese programa, sino también del abordaje general de determinados problemas públicos (Bustelo, 2003: 14-18). La evaluación implica valoración o emisión de juicios y establecimiento de recomendaciones. Es decir, no sólo se trata de la recopilación y análisis sistemático de la información, sino más bien de lo que permite esa información, lo cual se sintetiza en emisión de juicios y recomendaciones. La evaluación permite identificar el problema, hacer una crítica de éste y exponer una solución.

En México, persiste el trabajo minucioso en procedimientos, donde los objetivos y estrategias de los programas parecen ideales, pero, en la práctica se realizan a medias. Es necesario profundizar en la evaluación de resultados, donde posiblemente se reflejaría que en la implementación de políticas públicas se encuentra una de las mayores vulnerabilidades. Es necesario trabajar bajo mecanismos de ensayo-error, que las políticas públicas puedan implementarse con un carácter adaptativo, que se puedan reformular ante la detección de defectos en su implementación, para lo cual se requiere dar mayor importancia a la evaluación.

En México, los sectores más descentralizados son los de educación y salud, razón por la que les corresponde mayor porcentaje de los Fondos que provienen del Ramo 33, -55% y 12%, respectivamente- (Amador, 2008: 13). En materia ambiental¹¹⁶, existe mayor dificultad para transferir responsabilidades y recursos a gobiernos locales. La dificultad de descentralizar en materia ambiental, estriba en la evidencia de limitaciones en capacidad técnicas, administrativas y financieras. A esto se agrega que las aportaciones y presupuestos de la Federación, estados y municipios, para el sector del medio ambiente, son reducidos. Además, la generación de recaudación local derivada de derechos ambientales se enfrenta a una regulación jurídica restrictiva y en gran medida centralista (Rodríguez Solórzano, 2003: 137-138). En los municipios, se considera que persiste la carencia de cultura y conciencia de los tomadores de decisiones, falta de capacitación del personal encargado en el área ambiental, inexistencia de un servicio civil de carrera y escasez de recursos económicos y materiales (García Hernández, s.f.: 15-17). Sin embargo, en materia forestal, a partir del año 2007, cuando se crea la Ley Forestal de Quintana Roo, se le atribuyen las siguientes funciones:

- Participar en el diseño, formulación y aplicación de la política forestal
- Contribuir en la operación del Sistema Estatal de Gestión Forestal y en la actualización del Inventario Estatal Forestal y de Suelos
- Participar en el ordenamiento forestal territorial y en la zonificación forestal
- Expedir permisos para el establecimiento de centros de almacenamiento o transformación de bienes forestales
- Diseñar, desarrollar y aplicar incentivos para promover el desarrollo forestal
- Participar en la planeación y ejecución de la reforestación, restauración de suelos y conservación de los servicios ambientales
- Desarrollar y apoyar viveros y programas de producción de plantas.

La ley es muy clara, el municipio no es un ejecutor de programas federales y estatales, es partícipe de las decisiones que se toman en materia forestal y que afectan el territorio bajo su jurisdicción. Pero, como se ha mencionado, los ordenamientos legales donde se regula la participación de los municipios, plasman verbos en infinitivo como, participar y contribuir, ó después de establecer una función en la que se plantea la participación

¹¹⁶ El tema de la descentralización ambiental en México se encuentra en el subtema tres del capítulo dos de la tesis.

del municipio en la expedición, diseño y desarrollo de determinadas acciones, también se expone 'en el ámbito de su competencia'. Estas cuestiones de redacción, aparentemente resultan inofensivas, pero, contribuyen a deformar las funciones de los municipios.

Larson (2003: 21-26) argumenta que las condiciones para una gestión forestal municipal efectiva, son:

1. **Balance de poder.-** Genera una esfera autónoma de decisión para los gobiernos municipales.
2. **Financiamiento adecuado.-** Permite que no se limite la autoridad municipal y la capacidad de implementar sus decisiones.
3. **Rendición de cuentas.-** Implica mayor entendimiento de las necesidades locales y mejor incorporación de costos en los cálculos económicos.
4. **Seguridad de los poderes.-** El gobierno local al recibir poderes a través de acuerdos ministeriales, se preocupa más por rendir cuentas al ministerio que a la población. En el aspecto positivo, los acuerdos ministeriales generan la entrega de poderes, y coordinación entre gobierno central y local.
5. **Capacidad de gestión forestal en varias áreas.-** Indica que la administración municipal no sólo debe preocuparse por el buen funcionamiento en finanzas y técnicas forestales, los gobiernos locales deben ser líderes democráticos (tienen que saber comunicar, negociar y escuchar a la sociedad).
6. **Presupuesto y capacidad de manejarlo.-** Permite el cumplimiento de mandatos.
7. **Estructura social y relaciones de poder locales.-** Donde el gobierno no es representativo, transparente y democrático es probable que se de corrupción y un gobierno que se oriente bajo intereses particulares, por lo que es importante que los grupos marginados aboguen por sus propios intereses, y que el gobierno central defienda los derechos de estos grupos.
8. **Estructura de incentivos de los gobiernos locales en la gestión forestal.-** Incluyen capital en bosques, mercado para la madera, turismo, ayuda de proyectos para conservación, presupuesto municipal y políticas gubernamentales.
9. **Factores de intermediación.-** Hay resistencia a la descentralización, por lo que el compromiso del gobierno central en dicho proceso, se da a través de presiones políticas, ejercidas con la ayuda de alianzas entre sociedad civil y gobierno municipal.

10. **Economía.-** La capacidad de invertir y generar incentivos, es la forma de incrementar ingresos propios.

Los factores que Larson presenta para la efectividad de la gestión forestal, son factibles para la gestión de cualquier recurso, programa, servicio o política. Es necesario estar en un proceso descentralizador activo, donde las responsabilidades transferidas se den en la misma proporción que los recursos con los cuales se realizarán las acciones. Tiene que existir un mecanismo de rendición de cuentas que permita la transparencia de los recursos. Uno de los aspectos más importantes que aborda Larson, es considerar la estructura social y las relaciones de poder, como elementos indispensables para la efectividad de la gestión, es importante que los grupos sociales aboguen por sus intereses. ¿Con cuántas de esas condiciones cuenta el municipio de Othón P. Blanco? En el siguiente subtema se da respuesta a ésta y otras interrogantes como: ¿existe sustentabilidad en el aprovechamiento forestal que realiza la comunidad de Caobas?, y ¿Cuáles son los principales aspectos que caracterizan la gestión forestal municipal de Othón P. Blanco y cómo afecta al manejo y aprovechamiento forestal sustentable en Caobas?

Se concluye que ante el escenario expuesto, donde predomina un sistema con rasgos de estado centralista, y donde las responsabilidades se concentran en el gobierno central (lo cual se justifica ante la poca capacidad que tienen los gobiernos locales en la administración pública), es necesario que la descentralización se busque desde abajo. En materia ambiental, la descentralización es más complicada puesto que ni siquiera el gobierno federal tiene la suficiente experiencia, ni aporta los suficientes recursos para manejar este sector. La transferencia de responsabilidades a gobiernos locales es reciente, empezó en el año 2000, por lo que se entiende que en materia forestal, aunque implica un desarrollo económico, su connotación ambiental complica la amplitud de competencias municipales.

La poca capacidad de los gobiernos municipales está inmersa en la propia estructura del sistema político mexicano. Es el centralismo del Estado lo que ha propiciado que el municipio dependa en mayor medida de aportaciones y participaciones federales y estatales, y que le sea más fácil ejecutar programas federales que crear iniciativas. Se ha comprobado como los ordenamientos legales contribuyen a la dependencia del

municipio hacia los niveles más altos de gobierno. Existen municipios donde la población predominante es indígena. Existen municipios rurales, semi rurales, semi urbanos y urbanos. Se tienen datos que comprueban el problema significativo de la poca profesionalización de los funcionarios públicos en los municipios. Se evidencia un problema en la distribución de los recursos que se transfieren. Los mecanismos de participación incluyente son pocos ó nulos, lo cual deriva en una participación clientelar y predominancia de élites locales. Pero, ninguno de estos problemas se ha regularizado en el artículo 115 constitucional.

Considerando el escenario político en el que se da la descentralización en México, las relaciones intergubernamentales que se dan en Quintana Roo, y la dificultad en el proceso descentralizador ambiental, ¿En qué consiste la gestión forestal municipal de Othón P. Blanco?

IV.3.- Principales aspectos que afectan la reducción del manejo y aprovechamiento forestal sustentable en Caobas.

Se ha planteado que los gobiernos municipales mantienen problemas como: carencia de cultura y conciencia de los tomadores de decisiones, falta de capacitación del personal encargado en el área ambiental, inexistencia de un servicio civil de carrera y escasez de recursos económicos y materiales. Y que estos problemas son los que dificultan la falta de gestión forestal y por ende, la descentralización ambiental a nivel municipal. ¿Qué tan cierto son estos problemas en el gobierno municipal de Othón P. Blanco?

Antes de analizar los problemas vinculados a la gestión forestal en Othón P. Blanco, es necesario describir en qué condiciones se realizó la gestión forestal municipal entre los años 2005-2008. Los principales aspectos son:

Inexistencia de una Dirección Forestal.- Lo más cercano a una dependencia de gestión forestal, se realizaba mediante la Dirección de Desarrollo Agropecuario. En la administración 2005-2008, el objetivo de la Dirección era “Fomentar las actividades productivas y sociales que contribuyeran de manera directa al bienestar de la población del medio rural, impulsando proyectos agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y

pesqueros, así como aquellas que proporcionen valor agregado a la actividad” (Entrevista no. 10).

La necesidad de trabajar en cada una de las actividades económicas señaladas, permitió que la Dirección se dividiera en 10 departamentos: 1) administrativo, 2) planeación, 3) agrícola, 4) pecuario, 5) forestal, 6) acuacultura y pesca, 7) coordinación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), 8) coordinación de programas estatales, 9) coordinación de grupo de mujeres emprendedoras y, 10) coordinación del programa de organización productiva para mujeres indígenas (Entrevista no. 10). Se observa una división adecuada de la Dirección, existía un departamento por cada actividad económica del sector primario en la que se involucra Othón P. Blanco, tenía departamentos que se encargarían de la parte administrativa y de planeación. El papel de la mujer se tomaba en cuenta, ya que a diferencia del artículo 115 constitucional, el gobierno municipal reconocía a la mujer indígena y creaba una coordinación para ésta. Incluso se mantenía una coordinación de los programas estatales. Sin embargo, ni los recursos humanos ni los económicos eran congruentes al número de departamentos que integraban la Dirección de Desarrollo Agropecuario.

Falta de personal.- La división adecuada no significaba que el trabajo lo fuera, no había un personal fijo para cada departamento, “todos hacíamos de todo, y nos ayudábamos entre todos” (Entrevista no. 10).

Dependencia de participaciones y aportaciones federales.- El gobierno municipal no tuvo un presupuesto fijo y significativo dedicado al departamento forestal. Se apoyaron 86 proyectos de los sectores agrícolas, pecuario, pesca, apícola y en menor medida, forestales. El apoyo se dio por medio del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM) del Ramo 33. Cada año en promedio de estos Fondos, el gobierno municipal destinaba 7 millones de pesos (mdp) para el sector primario. Por ejemplo, del 2005 al 2006, el municipio invirtió \$7, 004,493 mdp y los productores invirtieron \$713,133.00. En general la Dirección implementó el programa federal de “Alianza para el Campo”. Por medio del subprograma de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) se apoyaron 342 proyectos en los sectores: acuícola, agrícola, apícola, artesanal, avícola, bovino,

ecoturismo, microindustria, ovino, pesca, porcino y la Unidad de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre (UMA) del venado cola blanca (Entrevista no. 10).

Competencias mínimas del Departamento Forestal.- El trabajo del departamento forestal era de gestión, sobre todo, en cuestiones de prevención de incendios forestales. En el 2005 hubo 78 incendios (3,664 has afectadas), en el 2006 se redujo a 41 incendios (1,533.5 has), y en el 2007 hubo 43 incendios (495.5 has) (Entrevista no. 10). Lo más importante de estos datos no es el número de incendios, sino la disminución de áreas afectadas. Al comparar el área afectada entre el 2005 y 2007, se tiene una reducción del 86.48%. En esta administración se creó la primera brigada municipal en prevención de incendios forestales, integrada por 10 personas que se unieron al trabajo que realizaba la Conafor en este tema.

El logro más importante de la gestión forestal municipal en la administración 2005-2008 fue la concertación de una reunión entre actores en materia forestal, desde ejidatarios (de José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco), hasta empresarios y funcionarios; reunión en la que también estuvo el gobernador del Estado de Quintana Roo, y de la cual surgió la creación de la Ley Forestal y el Instituto Forestal de Quintana Roo. La reunión se realizó el 3 de mayo del 2007 (Entrevista no. 10). Tanto la creación de la Ley como del Instituto implicaron descentralización. La primera, regula las funciones del Estado y los municipios, y la segunda, pone atención en la evaluación de proyectos.

Los encargados de la Coordinación Forestal en la actual administración municipal, y los que formaron parte del Departamento Forestal en la pasada administración, consideran que la voluntad política, recursos económicos, la constitución de las comunidades como empresas forestales comunitarias, y el impacto real de los proyectos financiados por la Conafor, son los principales requerimientos para lograr el desarrollo forestal sustentable (Entrevista no. 3, 4, 5, 6, 10 y 11). Se visualiza la necesidad de desarrollar un gobierno municipal formulador de políticas forestales, supervisor en la implementación de leyes y proyectos, intermediario en la etapa negociadora que los productores realizan para comercializar los productos forestales y gestor de sus demandas ante los otros niveles y dependencias de gobierno.

La crítica que se hace al impacto de proyectos financiados por la Conafor, se refiere a que es necesario que los proyectos que se implementan generen un impacto positivo y significativo para el desarrollo forestal. Sin pretender analizar con detalle los programas forestales, se ejemplifica el caso del Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (Procymaf) que se empezó a ejecutar en 1997, como una ampliación del plan piloto forestal. Se han otorgado 278 apoyos para ordenamientos territoriales comunitarios, 755 cursos de capacitación, 250 apoyos para alternativas productivas en ecosistemas forestales, 205 proyectos de inversión, 221 seminarios de una comunidad exitosa a otra, entre otros, con una inversión de 230 millones de pesos (Procymaf, 2008). Sin embargo, persiste la poca capacidad empresarial de las comunidades, en Quintana Roo sólo Noh Bec (comunidad de Felipe C. Puerto) tiene certificación forestal, las comunidades venden a empresas locales, y no directamente a los ‘mercados verdes’ ya sea de los países europeos, o de Estados Unidos. Los ejidatarios trabajan con maquinaria de hace 30 años, y falta reinversión (Entrevista no. 1, 3 y 9).

Existe una relación entre la falta de capacitación del personal encargado en el área ambiental y la inexistencia de un servicio civil de carrera. La segunda produce la primera. En la administración 2005-2008, la mayoría del personal no tenía un nivel superior de estudios, por ende no tenían una especialización relacionada al desarrollo agropecuario. Solamente los encargados de los departamentos tenían alguna carrera terminada. En el caso del departamento forestal, durante los tres años de la administración, se tuvo dos encargados, ambos eran ingenieros forestales (Entrevista no. 10).

Se considera que la gestión forestal en Othón P. Blanco va mejorando. En la administración actual, sigue sin existir estructuralmente una Dirección forestal, lo que hay es una coordinación que se mantiene dentro de la Dirección de Desarrollo Rural. Pero, a diferencia de la administración pasada, existe un personal fijo en la Coordinación Forestal, integrada por 8 personas, de los cuales, el Director es Técnico Forestal, otro es ingeniero forestal, uno es agrónomo especialista en zonas tropicales y otro es biólogo (Entrevista no. 3, 4, 5 y 6). Los cuatro trabajadores restantes actúan como asistentes de los especialistas. Éstos últimos son los que tienen mayores responsabilidades en las acciones que realiza la Coordinación Forestal. En materia forestal, la profesionalización es obligada, las acciones que implementa la Coordinación

requieren de una especialidad, una formación académica, que implica conocer el manejo forestal, la problemática de los servicios ambientales, las técnicas de cultivo, entre otras cosas. Cómo realizar la gestión de asuntos sobre los cuales no se tiene el conocimiento adecuado para formular medidas que satisfagan las demandas.

Escasez de recursos económicos y materiales.- En la administración 2005-2008, se trabajó con un presupuesto anual de 40,000 pesos. En la actual administración se trabaja anualmente con 450,000 pesos. Ahora, las brigadas municipales son 55 conformadas por 500 personas. Su mayor trabajo sigue siendo prevención de incendios, se trabaja en 52 comunidades en esta tarea (Entrevista no. 3, 4, 5 y 6). Tanto en la administración pasada como en la actual, las brigadas no son conformadas por personal del gobierno municipal, son trabajadores temporales a los que en cierta medida se les capacita. Los integrantes incluyen a ejidatarios. Con las medidas de prevención se pretende que los ejidatarios estén preparados para sofocar incendios en las áreas forestales que trabajan. La Coordinación Forestal no tiene material para realizar trabajo de campo, lo cual se hace con la maquinaria que tengan los ejidatarios. Es otra de las razones por las que el trabajo del municipio sigue siendo de gestión. Su material inmobiliario es el mismo que el de una oficina de tipo administrativa (escritorios y computadoras).

Existe un avance en la gestión forestal municipal en Othón P. Blanco, evidente incluso para los ejidatarios. En un Sondeo que se hizo en Caobas en abril del 2009 comparando la gestión forestal municipal del período 2005-2008 y 2008-2011, se entrevistaron a 3 ejidatarios de cada grupo de trabajo, excepto el grupo Chichan-Há que al ser el más numeroso se entrevistó a 10 personas. Cabe aclarar que para integrar los resultados del Sondeo, se utilizó el SPSS, pero la selección del número de sujetos no está basada en un sistema estadístico. El único fin de este ejercicio fue conocer la percepción de los ejidatarios en el trabajo de gestión forestal municipal. Se tomó en cuenta la división de grupos por ser una característica de la organización ejidal en materia forestal. Pero, los resultados no arrojaron especificidades de las respuestas basadas en la división de grupos. A cada ejidatario se le hicieron cuatro preguntas, las cuales fueron:

¿Cómo considera que es el acceso a los proyectos municipales?, ¿Cómo es su participación en los proyectos municipales?, ¿Cómo considera que es el papel del municipio en cuestiones de medio ambiente? Y ¿Cómo valora el grado de apoyo que

tiene por parte del municipio para realizar sus actividades forestales? Las respuestas tuvieron la modalidad de opción múltiple (excelente, bueno, regular y malo).

Al momento de hacer las preguntas se dio la explicación pertinente a cada una de ellas. En el caso del acceso a proyectos municipales, se aclaró que ésto no se refería específicamente a proyectos de iniciativa municipal. La pregunta se relaciona a la ejecución de proyectos provenientes del gobierno federal y estatal, a nivel municipal. El término ‘acceso’ se refiere a la promoción y difusión de los proyectos por parte del gobierno municipal. La pregunta sobre la participación, permite calificar al municipio tanto en la difusión del proyecto, porque afecta el grado de participación, como a la valoración que se tiene del contenido de los proyectos, ya que la participación del ejidatario también se ve afectada por la relevancia que los productores le dan al proyecto. Las últimas dos preguntas son las que más se relacionan a la gestión forestal. Cuando se les habló sobre medio ambiente, se aclaró que se trataba de la gestión que el gobierno municipal hace en protección ambiental (ejemplo, reforestación y servicios ambientales). La pregunta sobre el apoyo en actividades forestales, implica el impacto de esa gestión, y cómo valoran los resultados de la gestión.

Cuadro 11.- Comparativo de la percepción de los ejidatarios de Caobas, sobre la gestión forestal municipal de Othón P. Blanco que realizó la administración pública municipal entre los años 2005-2008, y la que realiza la actual administración (2008-2011).

Administración pública municipal	2005-2008	2008-2011	2005-2008	2008-2011	2005-2008	2008-2011	2005-2008	2008-2011
Preguntas/ respuestas	Excelente		Bueno		Regular		Malo	
¿Cómo considera que es el acceso a los proyectos municipales?	-	-	56%	80%	44%	20%	-	-
¿Cómo es su participación en los proyectos municipales?	-	-	52%	48%	60%	40%	-	-
¿Cómo considera que es el papel del municipio en cuestiones de medio ambiente?	4%	8%	16%	60%	44%	24%	36%	8%
¿Cómo valora el grado de apoyo que tiene por parte del municipio para realizar sus actividades forestales?	-	4%	16%	60%	40%	24%	44%	12%

Elaboración propia. Fuente: Sondeo en la comunidad de Caobas, 2009

Del cuadro 11 se entiende que los ejidatarios de Caobas consideran que la gestión forestal que realiza la actual administración municipal (2008-2011) es mejor que la anterior (2005-2008). Las mayores diferencias se observan en materia ambiental y forestal. En gestión ambiental y forestal, la administración 2005-2008 fue valorada de 'regular' con una tendencia significativa a 'malo'. Mientras que la actual administración fue calificada como 'bueno'. Es necesario tener en cuenta que cuando se hizo el Sondeo, la actual administración sólo había pasado por su primer año de trabajo. Además, en el Sondeo se identificó que la administración 2005-2008 realizó una gestión más generalizada, se incrementó el acceso en viviendas y alumbrado, se construyó una escuela, y se apoyó a mujeres empresarias ajenas a las actividades forestales.

La gestión forestal de la administración municipal 2005-2008 se basó en prevención de incendios y organizó reuniones en las comunidades, reuniones que tuvieron como objetivo: presentar a las dependencias involucradas en la prevención y combate de los incendios forestales, concientizar a los productores de la prevención, detección, combate, control y liquidación de incendios forestales, entregar trípticos de incendios forestales a los productores, entregar notificación de quema a los productores, y supervisar que las autoridades ejidales cumplan con informar de los incendios forestales que ocurren en sus comunidades (Entrevista no. 2 y 10).

En la actual administración municipal, se presenta una ampliación de funciones, a parte de la prevención de incendios forestales, que sigue siendo el mayor desempeño del gobierno municipal, se está colaborando en la organización forestal, y proyectos comunitarios para instalar viveros, establecer plantaciones forestales comerciales y reforestar. Actualmente se labora en la constitución de empresas forestales en los ejidos Tres Garantías y Caobas (Entrevista no. 3, 4, 5 y 6).

Sobre las condiciones de la efectividad en gestión forestal que argumenta Larson, en Othón P. Blanco se concluye que:

Balance de poder.- Se carece de una esfera autónoma de decisión para el gobierno municipal. Las acciones que realiza la Coordinación Forestal dependen de recursos federales y estatales, y son condicionadas por la ejecución de programas provenientes de estos niveles de gobierno.

Financiamiento adecuado.- La Coordinación ni siquiera tiene un presupuesto fijo, ya que es difícil operar el departamento forestal en la administración 2005-2008 con 40,000 pesos anuales¹¹⁷.

Rendición de cuentas.- Si se considera que ésta produce mayor entendimiento de las necesidades locales y mejor incorporación de costos en los cálculos económicos, significa que ésta también era y sigue siendo escasa.

Seguridad de los poderes.- La concentración de poderes en Chetumal, la dominancia de un partido en Othón P. Blanco y la presencia de un poder personalizado en la rama Ejecutiva genera la rendición de cuentas al gobierno estatal más que a la población.

Capacidad de gestión forestal en varias áreas.- Básicamente el trabajo del gobierno municipal es en prevención de incendios forestales, y las relaciones intergubernamentales están orientadas hacia esta área.

Presupuesto y capacidad de manejarlo.- Puede existir capacidad para manejar los recursos, pero resulta irrelevante cuando el presupuesto es inestable y poco, como efecto no se cumple los mandatos, es por eso que el mayor desempeño del gobierno municipal es la prevención de incendios forestales.

Estructura social y relaciones de poder locales.- “El ejidatario, cuando quiere es socio y cuando quiere es empleado” (Entrevista no. 8), no abogan lo suficiente por sus propios intereses, y se carece de una relación directa con el gobierno central. Sólo una vez se ha realizado la concertación entre ejidatarios, empresarios y gobierno.

Estructura de incentivos de los gobiernos locales en la gestión forestal.- “es necesario conseguir el acceso al mercado verde, establecer un mercado para todas las especies, actualmente sólo existe un aprovechamiento selectivo con base en el mercado” (Entrevista no. 2). No se tiene una relación entre la producción forestal de las comunidades y el turismo, otro incentivo del cual se carece es del presupuesto municipal y políticas gubernamentales que valoren el papel del municipio en materia forestal.

Factores de intermediación.- Desde el inicio de este capítulo se ha argumentado la necesidad de buscar la descentralización desde abajo, el compromiso del gobierno

¹¹⁷ Las funciones se pueden aumentar si el presupuesto aumenta. En la actual administración municipal, la Coordinación forestal cuenta con un presupuesto anual de \$400.000.00, por lo que amplió sus funciones: prevención de incendios forestales, colaboración en la organización forestal y proyectos comunitarios para instalar viveros, establecimiento de plantaciones forestales comerciales y reforestación (Entrevista no. 3, 4, 5 y 6), como se ha señalado anteriormente.

central en este proceso, se debe dar a través de presiones políticas, ejercidas con la ayuda de alianzas entre sociedad civil y gobierno municipal.

Economía.- En Othón P. Blanco existe dependencia de transferencias federales y estatales, y presupuestos bajos e inestables, lo cual obstaculiza desarrollar las condiciones económicas que permiten la efectividad de la gestión forestal, lo cual implica generar la capacidad de invertir y generar incentivos, que a su vez, es la forma de incrementar ingresos propios.

Para completar la comprobación de la hipótesis, se contestan las siguientes interrogantes: ¿Existe sustentabilidad en el aprovechamiento forestal que realiza la comunidad de Caobas? y ¿cuáles son los principales aspectos que caracterizan la gestión forestal municipal de Othón P. Blanco, y cómo afecta al manejo y aprovechamiento forestal sustentable en Caobas?

La revisión histórica del desarrollo forestal en México y específicamente en Quintana Roo, permite corroborar que varios de los actuales problemas del sector forestal tienen sus orígenes desde los inicios del desarrollo forestal en México. Por ejemplo, persiste el problema de que *la estructura organizacional es incongruente con la organización empresarial que se requiere para que la producción forestal encuentre su lugar en el mercado*. En la Ley Agraria de 1992, se estableció la estructura de una organización ejidal, donde el órgano supremo del ejido es la Asamblea, en la que participan todos los ejidatarios (art. 22). Las funciones de la Asamblea van desde la formulación y modificación del reglamento interno del ejido, aplicación de recursos económicos y otorgamiento de poderes y mandatos hasta la aprobación de contratos y convenios y distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido (art. 23). El Comisariado Ejidal es el órgano ejecutor de los acuerdos de la asamblea, representante y gestor administrativo del ejido, está constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero (art. 32). El Consejo de Vigilancia se encarga de revisar las cuentas y operaciones del Comisariado para darlas a conocer a la Asamblea y denunciar ante éstas las irregularidades en que haya incurrido el Comisariado (art. 36). No hay división entre ejido y empresa; el ejido se encarga de contratos, distribución de ganancias, manejo de actividades económicas. Aunque cada ejidatario tiene su propiedad, la propiedad es controlada por la decisión colectiva, y sobre todo por el ordenamiento legal, el cual atribuye a los ejidatarios ser poseedores de la tierra que trabajan.

Problemas como *la falta de comunicación entre ejidos y gobierno, por lo que se incrementa la desconfianza y la apatía; el desinterés de la administración pública para fomentar el desarrollo forestal; y la ausencia de políticas públicas que reflejen el desarrollo forestal a partir de las necesidades reales del sector e inquietudes de los productores*, se evidencian desde los años 30 y 40. Predominó el rentismo forestal, a los ejidatarios se les dio tierras pero no se les dio ni las herramientas ni la capacitación para trabajarlas, así que dieron sus propiedades en renta a pequeñas empresas, que causaron deforestación. Económicamente, el rentismo forestal tampoco fue beneficioso para los ejidatarios, los contratistas tenían 50% de ganancias, los ejidos recibían menos del 5% del precio final de la madera (González Abraham, et. al. 2007: 72-74). En los años 50, el gobierno federal otorgó 30 concesiones de alrededor de 400,000 has cada una a Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF) que eran empresas forestales privadas. En el caso de Quintana Roo, en 1954, se le otorgaron 462,894 has de selvas por un período de 29 años a la empresa Maderas Industrializadas de Quintana Roo (MIQROO) (Armijo, 2004: 19-21). En el período de concesiones, a diferencia del rentismo forestal, los ejidatarios empezaron a tener experiencia en el manejo y aprovechamiento forestal.

La poca comprensión de la problemática que enfrenta el sector, es un problema que se ejemplifica con las acciones erróneas que se dieron con Luis Echeverría Álvarez como Presidente de la República (1970-1976). Se iniciaron programas de ganaderización, mejor conocidos como colonización. A nivel nacional, desaparecieron cerca de 80% de las selvas húmedas y, las tasas de deforestación alcanzaron cifras de 1.5 millones de hectáreas anuales. En Quintana Roo, desaparecieron cerca de 500,000 has de selvas (Armijo, 2004: 22 y 26). La colonización fue el fomento de actividades agrícolas y pecuarias en los estados donde existía área forestal, por lo tanto, hubo cambio en el uso de suelo. Fue hasta ese momento cuando el campesino obtuvo créditos por parte del gobierno para la remoción de la vegetación forestal. Como se señaló anteriormente, el tipo de suelo que prevalece en Quintana Roo no es adecuado para la ganadería, en ese momento se pensó que en el mismo lugar donde se realizaban actividades forestales se podían realizar las ganaderas, esto demuestra la simplificada visión e información que tenía el gobierno sobre el manejo forestal.

La falta de liquidez, incapacidad económica para la reinversión, los altos costos de inversión, la maquinaria obsoleta, la existencia de un mercado nacional donde predominan importaciones forestales, la dificultad del acceso a tecnología que mejore la extracción y transformación de materia prima, la poca aportación a la investigación, el poco apoyo a la asistencia técnica y la limitación de la inversión pública, son problemas que se presentan como un efecto de los antes mencionados. Por ejemplo: La ausencia de políticas públicas que reflejen las necesidades reales, y la carencia de fuertes empresas forestales comunitarias, permitieron que el ingreso de México al Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT) en 1986 incrementara las importaciones forestales. Ante la eliminación arancelaria de la importación de maderas preciosas, los compradores podían conseguir productos forestales más baratos provenientes de Centro y Sudamérica. La ley forestal de 1992, propició la apertura al mercado de los servicios técnicos forestales, legalizó el rentismo forestal y asociaciones entre comunidades y empresarios privados, anuló las regulaciones del transporte e industria forestal, entre otros. La competitividad internacional y la posición en el mercado nacional de los productos forestales provenientes de las comunidades, se complicó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, aumentaron las importaciones, las cuales en su mayoría provenían de Estados Unidos, Canadá y Chile (Armijo, 2004: 31-35).

La poca capacidad empresarial trajo como consecuencia el deficiente manejo de los recursos económicos. Ante la poca transparencia en la administración y desconfianza entre ejidatarios, se formaron grupos al interior del ejido para la producción comercial. La división en grupos de trabajo, contrasta con la definición de empresa comunitaria forestal entendida como la “industria manejada por comunidades indígenas o locales para su subsistencia y lucros y están involucradas en la producción, procesamiento, y comercio de madera y productos madereros, y no madereros comerciales, y puede que participen en mercados de servicios ambientales” (Molnar, et. al., 2007: 3). Algunas empresas comunitarias forestales pueden considerarse pequeñas y medianas empresas (PYMES), por el número de empleados e inversión de capital, pero a diferencia de éstas, las empresas comunitarias juntan metas económicas con metas sociales y ambientales de la comunidad como ente colectivo (Molnar, et. al., 2007: 3).

El teórico social francés Pierre Bourdieu definió capital social como la “acumulación de recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (Putnam, 2003: 11). Algunas clases de capital social son las que ‘miran hacia dentro’, se fomenta los intereses materiales, sociales o políticos de sus miembros. También está el ‘capital social vinculante’, que une a personas iguales en aspectos importantes (etnia, edad, clase social, etc.). ‘El capital social que tiende puentes’ es entre personas desiguales, éste suele ser más beneficioso que las vinculantes, las cuales corren mayor riesgo de resultar en externalidades negativas (Putnam, 2003: 19-20).

En el ejido Caobas existe un capital que ‘mira hacia dentro’, son los intereses de sus miembros el objetivo por el que se trazan las redes sociales, pero, también se puede considerar la existencia de un ‘capital social vinculante’, porque son personas de etnia y clase social similar. En el ejido la externalidad se da por la falta de transparencia en la administración de recursos, y la falta de capacidad de sus miembros para ejercer las funciones consensadas en la Asamblea. Se siguen identificando como vecindad, familia, compadrazgo, y no como socios empresariales, o miembros de una organización, es decir, se identifican con el ‘capital social informal’, y no con el ‘formal’, el cual estaría más acorde con una organización empresarial. Prueba de esto, es que las relaciones familiares (ejemplo grupo Lol-ché) o de amigos (Pinos Caribe) se reflejan en la división de grupos.

La división en grupos puede propiciar la desintegración del trabajo colectivo, dificulta la toma de decisiones en común acuerdo, complica el trabajo de los servidores técnicos forestales, los cuales tienen que ponerse de acuerdo con cada grupo de trabajo para realizar las actividades relacionadas al manejo y aprovechamiento forestal. Sin embargo, la mayoría de los ejidatarios prefiere trabajar en grupos, ya que consideran que tienen mayor acceso a la información sobre el manejo de recursos. Sienten que tienen más participación en la toma de decisiones, lo que ha generado que tengan mayor interés en el desarrollo de sus actividades forestales. Se han empezado a interesar en cómo propiciar mayores beneficios sociales, económicos y ambientales provenientes de los recursos forestales (Sondeo en la comunidad forestal de Caobas, 2009).

¿Existe sustentabilidad en el aprovechamiento forestal que realiza la comunidad de Caobas? En el ejido Caobas, las actividades forestales son importantes, de 68,553 has el área forestal permanente es de 32,500. El total de ejidatarios dedicados a las actividades forestales son 311. Considerando la población total de 1,643 personas, se entiende que estas actividades generan un ingreso importante para la familia (Recursos Naturales y Ambiente, 2005: 39). Pero, la sustentabilidad en el manejo y aprovechamiento forestal se ha reducido. Esto se evidencia en la pérdida de certificación forestal del ejido.

Como ya se ha señalado, la primera certificación que se le otorgó a Caobas fue en 1995, y duró 5 años; al cumplir con las condiciones pendientes, pudo seguir vigente su certificación por otro período, 2000-2005. En el 2005 se señalaron una serie de condiciones, las cuales tendrían que cumplirse para el siguiente año. En el 2006, Caobas siguió arrastrando las siguientes deficiencias: 1) tener disponible botiquines de primeros auxilios en campo y en el aserradero y utilizar el equipo de seguridad pertinente en las distintas tareas que se realicen en el bosque y en el aserradero, 2) generar un plan de desarrollo y mejoramiento de la gestión del bosque certificado y un fortalecimiento de la empresa forestal ejidal, 3) implementar un sistema contable que considere montos de inversión, producción, restauración, mantenimiento de la productividad, valores ecológicos, beneficios socioeconómicos, capacitación y monitoreo de impactos sobre el bosque de las actividades relacionadas al manejo forestal, 4) realizar monitoreo social y económico de la actividad forestal ejidal que permita documentar los beneficios directos e indirectos, así como los impactos negativos y, 5) realizar inventarios de flora y fauna que demuestre las especies en algún estatus de conservación y/o protección (SmartWood, 2006).

Las condiciones que Caobas no ha cumplido, exponen la carencia de la formación empresarial de ejidatarios. Guillermo Uchín, encargado de la Unidad de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre (UMA) dentro del ejido, menciona que “la dificultad de lograr una empresa forestal es la mentalidad del ejidatario, cuando quiere es socio y cuando quiere es empleado” (Entrevista no. 8). Las condiciones que el ejido no concretó implican falta de organización. Cómo realizar un manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos, cuando no existe un sistema contable en inversión y producción, un monitoreo de impactos sobre el bosque, o inventarios que permitan el control de conservación. Los grupos de trabajo debilitan en mayor medida la división de

funciones: “El trabajo en grupos significa que el marcado, cuadrículas, cubicación, comercialización es por grupo. Se vende de acuerdo al interés del grupo, el jefe de grupo paga al ejido o le queda a deber” (Entrevista no. 3). Además, no existe capacitación para las diferentes funciones que se tienen que realizar como empresa comunitaria.

Actualmente, los ejidatarios de Caobas están decididos a recuperar la certificación. Su mayor comprador, la empresa Productores Forestales del Sureste y Centroamérica S.A. de C.V., se está negando a comprar productos no certificados, ya que el mercado europeo está rechazando la producción no certificada que la empresa comercializa (Entrevista no. 7).

¿Cuáles son los principales aspectos que caracterizan la gestión forestal municipal de Othón P. Blanco, y cómo afecta al manejo y aprovechamiento forestal sustentable en Caobas? a) Gestión enfocada hacia pocas áreas, en mayor medida se realizan trabajos de prevención de incendios forestales, b) presupuestos municipales bajos, c) dependencia de recursos económicos federales y estatales, lo cual genera la disposición en la ejecución de programas federales y estatales, d) carece de ingresos propios, e) no invierte ni desarrolla incentivos, f) carece de recursos humanos calificados, y g) falta de material adecuado que limita la participación de la gestión forestal municipal. Estas son las principales debilidades de la gestión forestal del municipio de Othón P. Blanco.

La poca capacidad de gestión forestal municipal, contribuye a la reducción del manejo y aprovechamiento forestal en forma sustentable en el ejido Caobas, puesto que sus limitaciones en gestión impiden que el gobierno municipal tenga ese papel de formulador de políticas forestales, supervisor en la implementación de leyes y proyectos, intermediario en la etapa negociadora que los productores realizan para comercializar los productos forestales y gestor de sus demandas ante los otros niveles y dependencias de gobierno.

De acuerdo al “Diagnóstico y propuesta para el sector forestal del municipio de Othón P. Blanco” 2008, dentro de los beneficios que las comunidades forestales deben tener por medio de la gestión forestal municipal, están:

- Dirigir la mesa de negociación entre las comunidades forestales (vendedores) y compradores.
- Coordinar la capacitación en gestión, administración y organización empresarial de las comunidades forestales.
- Auditar el apoyo económico que se otorgue a los ejidos forestales.
- Gestar las demandas de las comunidades forestales frente a niveles más altos de gobierno.
- Supervisar la delimitación y deslinde de áreas forestales permanentes, las cuales deben incorporarse al ordenamiento forestal territorial en concordancia con el ordenamiento ecológico.
- Contribuir con un porcentaje del costo de los servicios técnicos forestales.
- Tener facultades sobre los servicios técnicos forestales (monitoreo, normas administrativas, auditar la contabilidad y verificar el pago de las cuotas por parte de los ejidatarios) (Coordinación Forestal Ayuntamiento Othón P. Blanco, 2008).

El Diagnóstico enumera una serie de acciones que el gobierno municipal no realiza, pero que se consideran indispensables en la gestión forestal. La falta de estas acciones contribuye a la poca capacidad empresarial de los ejidatarios, a la continuidad de una organización ejidal realizando el trabajo de una empresa, a la falta de supervisión del seguimiento de medidas ambientales en los ejidos. Persiste el problema con los técnicos forestales: “Son los mismos, crean filiales en el municipio, realizan los planes forestales de demasiados ejidos, que supera su capacidad” (Entrevista no. 11). Las Unidades de Manejo Forestal¹¹⁸ (UMAFOR) fueron delimitadas en forma arbitraria. Las UMAFOR’s se dividen de acuerdo a los ejidos en los que trabaja cada Técnico Forestal. La poca capacidad de gestión forestal municipal contribuye a que estos problemas persistan,

¹¹⁸ Una unidad de manejo forestal se define como el territorio que cuenta con las condiciones físicas, ambientales, sociales y económicas que sean congruentes con el manejo forestal sustentable (LGDFS, 2003). Los objetivos de la operación de unidades de manejo forestal son: Desarrollar el manejo forestal en base a programas regionales que generen la autogestión de silvicultores, para que estos se beneficien de los programas que realiza la CONAFOR en reforestación, como sanidad y vigilancia comunitaria; fortalecer la participación de silvicultores en la toma de decisiones para aprovechamiento forestal y en la definición e instrumentación de la política forestal; y lograr la ordenación del manejo forestal sustentable dirigida a incrementar la productividad y competitividad (CONAFOR, s.f.). Las unidades de manejo forestal deben estar limitadas a indicadores como: Regiones forestales por estado, localización de cuencas hidrológico-forestales, distritos de desarrollo rural por municipio, superficies con potencialidad para el desarrollo de plantaciones forestales comerciales, áreas naturales protegidas, entre otros (CONAFOR, s.f.).

cuando debería contribuir a que se reduzcan, lo cual se lograría, si la gestión que realiza el gobierno municipal no estuviera limitada.

En conclusión, el Estado centralista que se dio desde la revolución mexicana sentó las bases para una lenta descentralización. La poca transferencia de poder hacia gobiernos locales reside en la poca capacidad de administración que tienen. Específicamente, el gobierno municipal es dependiente de recursos federales y estatales, y se le dificulta incrementar ingresos propios. En la historia de Quintana Roo, se observa que las relaciones intergubernamentales se ven afectadas, por la presencia de élites locales, la preeminencia de un partido político, y las actividades económicas de los municipios en relación a lo que éstas representan en el desarrollo económico local, e incluso nacional. En Quintana Roo, el turismo es la actividad más importante para el Estado y de las más importantes para la economía del país.

Othón P. Blanco tiene significativa dependencia económica de los gobiernos federal y estatal, por lo mismo tiene disposición en el seguimiento de políticas provenientes de éstos. Su cabecera es la capital del Estado, la cercanía produce estos efectos, pero, esa misma cercanía también puede producir un papel relevante en la toma de decisiones. Cabe aclarar que en este trabajo de investigación no se pretende exponer que Othón P. Blanco no tiene iniciativas, sólo que es más vulnerable por la concentración del poder que radica en la capital del estado, y que por ser la capital, los gobiernos estatal y federal mantienen planes estratégicos para su desarrollo.

Aunque este trabajo se enfoca a la gestión forestal, se expone la necesidad de la descentralización, de la reelección inmediata, de la profesionalización, como factores que pueden impulsar la eficiencia de la administración pública municipal, y por ende, tener efectos positivos en la gestión forestal.

En el estudio de caso, el ejido Caobas tiene problemas de organización, se sigue manteniendo la idea tradicionalista impulsada por un marco legal y un desarrollo forestal de varias décadas. Es difícil dividir empresa y ejido, cuando la propia ley orienta el enlace. Es necesario que el gobierno municipal busque la capacidad empresarial del ejido, que sea un intermediario, el gestor de las demandas. En vez de decirle al ejidatario qué debe hacer, es momento de preguntarles qué quieren hacer. Es

necesario que los apoyos económicos tengan un impacto real en la economía de los ejidatarios y en la protección ambiental de los recursos forestales. De ahí la necesidad de darles autonomía, mayor papel en la toma de decisiones. Para ello es necesario que el gobierno municipal no sólo sea gestor de demandas, sino de ideas, provenientes de los principales actores, los ejidatarios, que pueden identificar las bondades y defectos de los programas implementados.

La reducción del manejo y aprovechamiento forestal sustentable en el ejido Caobas, no sólo se relaciona con las limitaciones que tiene la gestión forestal municipal. Entre los problemas que se mencionaron por los cuales la rentabilidad del sector forestal se dificulta están: el desinterés de la administración pública para fomentar el desarrollo forestal, ausencia de políticas forestales que permitan el desarrollo forestal a partir de las necesidades reales del sector y las demandas de los productores, y poca comprensión de la problemática que enfrenta el sector. Con estos problemas se comprende que los gobiernos de todos los niveles y las dependencias que los representan tienen un papel relevante en los obstáculos del desarrollo forestal sustentable en Quintana Roo (y en todo el país). A éstos problemas se agregan, la falta de comunicación entre ejidos y gobierno, la estructura organizacional incongruente con la organización empresarial que se requiere para que la producción forestal encuentre su lugar en el mercado. Es decir, la falta de interés (ó falta de común acuerdo) y de organización interna de los ejidatarios también forma parte de los factores que afectan la sustentabilidad en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales.

Los problemas mencionados crean otros, como: la falta de liquidez, de reinversión, de investigación, de inversión pública, y de acceso a la tecnología que mejore la extracción y transformación de materia prima. Predominan altos costos de inversión, maquinaria obsoleta, e importaciones forestales en el mercado nacional, y poco apoyo a la asistencia técnica. Al redundar sobre los problemas relacionados a la rentabilidad del sector forestal y las comunidades forestales, se pretende aclarar que los beneficios para los ejidatarios van en proporción a generar un desarrollo forestal sustentable, lo cual se da en la medida que se consiga la rentabilidad del sector. El caso del manejo y aprovechamiento forestal en Caobas y los efectos que tiene en esta localidad, la gestión forestal, sustenta la importancia que tiene lograr la descentralización a nivel municipal, a la vez que se desarrollen las condiciones necesarias para que la descentralización

tenga un impacto positivo en el desarrollo local. Es necesario que los gobiernos municipales busquen esas condiciones que permitan generar y fortalecer capacidades en la gestión pública municipal, y que los gobiernos estatal y federal contribuyan a este objetivo.

Si los ejidatarios lograran fortalecer sus empresas forestales comunitarias, contribuirían a la rentabilidad del sector forestal. Con la orientación adecuada, habría un impacto social, económico y ambiental positivo, es decir, se lograría y mantendría el desarrollo forestal sustentable. En el pasado se intentó tener una relación directa entre ejidatarios y gobierno federal. Es difícil la concertación entre ejidatarios y gobierno estatal, es por eso que la viabilidad de comunicación se encuentra en la instancia gubernamental más cercana a la sociedad, el gobierno municipal.

Se ha comprobado que la complejidad del sistema político da lugar a un proceso descentralizador lento ante la desconfianza en las capacidades administrativas de los gobiernos locales. Es por eso que la búsqueda de la descentralización tiene que ser desde abajo. Los gobiernos municipales tienen que buscar desarrollar y fortalecer sus capacidades de gestión, y crear las condiciones que le permitan este objetivo, y que demuestren que su gobierno, tiene las capacidades y las condiciones para manejar adecuadamente las responsabilidades junto con los recursos transferidos. En este trabajo de investigación se concluye que el avance en la descentralización y todos los factores que implican la transferencia de responsabilidades y recursos al nivel local se tienen que buscar por la misma localidad, eso incluye a la sociedad. Razón por la que en las recomendaciones del tercer subtema no se sugiere qué debe hacer el gobierno federal. Se sugiere qué debe hacer el gobierno estatal, el gobierno municipal y los productores forestales.

IV.4.- Recomendaciones en gestión forestal municipal

Se redonda sobre la importancia de establecer condiciones que generen experiencia y preparación en los funcionarios públicos a nivel municipal, que permitan desarrollar el interés de éstos por mejorar su gestión y que reduzcan la percepción que se tiene del gobierno municipal como el trampolín de la carrera política, razón por la que el escenario local se presta a la influencia y fuerte presencia de élites, sean partidistas, empresariales, o familiares. Sin embargo, para lograr esas condiciones es esencial la voluntad política no sólo parte de los gobiernos locales, sino del central. Hay una correlación entre capacidad de gestión y experiencia de los funcionarios. Se necesita permitir la reelección inmediata a nivel municipal. Tres años de gobierno son muy pocos; en el primer año de administración, se hace un ejercicio de reconocimiento, qué hizo la anterior administración y qué posibilidades existen de realizar el plan de trabajo con el que viene la nueva administración. La dinámica laboral se concentra en un segundo año, porque en el tercero, la administración saliente trata de poner en orden todo lo que hizo.

Actualmente, se discute una reforma política que entre otras cosas propone establecer en la Constitución la posibilidad de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos sean electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, de acuerdo a lo que establezca cada constitución local. La duración de cada período de gobierno (no mayor a cuatro años) y la duración del período consecutivo durante el cual pueda gobernar la misma persona (no más de doce años) sería definido por los congresos estatales.

De lograrse la reelección inmediata, contribuye a propiciar condiciones en las que surjan mayor rendición de cuentas de los funcionarios y vinculación con los electores. De esa forma, la implementación de políticas que respondan a necesidades de sus localidades, la información continua y transparente sobre el cumplimiento de sus compromisos y logros de gestión, serían las formas en que los funcionarios podrían obtener el respaldo de los ciudadanos para ser reelectos a su cargo (reformapolitica.gob.mx). Se permitiría establecer las condiciones para que la conservación del trabajo de los funcionarios públicos se deba a tener un buen desempeño.

La reelección inmediata también establece las condiciones para lograr la profesionalización de los funcionarios locales: “Se les da un mayor plazo para adquirir experiencia, tomar decisiones más informadas, especializarse en aspectos específicos de la administración local y mejorar su desempeño. En vez de hacer un nuevo diagnóstico sobre la realidad del municipio cada tres años, se pueden realizar evaluaciones a proyectos implementados y fortalecerlos” (reformapolitica.gob.mx). Se permitiría la continuidad de la implementación de un mismo plan de trabajo. Las autoridades podrían plantear proyectos de gobierno a corto, mediano y largo plazo, que podrían dar lugar a soluciones más integrales y duraderas a los problemas en el municipio (reformapolitica.gob.mx). Sin embargo, los gobiernos municipales no pueden esperar a que se dé la reelección inmediata, se consoliden mecanismos que permitan la implantación de la profesionalización en forma constante y adecuada, ni a obtener mayores responsabilidades y recursos por medio de la descentralización, es por eso que se reduda sobre la importancia de que sean los gobiernos municipales los que busquen desarrollar las condiciones que les permitan entre otras cosas tener mayor capacidad de gestión.

Específicamente, la gestión forestal municipal, se puede fortalecer, con el trabajo continuo en tres áreas en las que necesitan trabajar CONAFOR, INFOQROO, SPFEQROO, Gobierno municipal de Othón P. Blanco y productores forestales del ejido Caobas. Éstas son: evaluación, organización interna y voluntad política. Se ha mencionado que la importancia de la evaluación no es sólo como un sistema de recopilación de información, sino que es necesario hacer juicios y recomendaciones, es decir, evaluar también implica criticar lo que se hace y exponer cómo se puede hacer mejor, y qué no se debe seguir haciendo. En este trabajo de investigación, la recomendación de evaluar, tiene lógica cuando se ha planteado que uno de los grandes problemas en la administración pública de cualquier nivel de gobierno en México, es que se pone demasiada atención en los procedimientos. Tanto que se cae en la burocratización de la implementación de políticas públicas, y se pone menor atención a la evaluación de éstas. Es necesario trabajar mediante el mecanismo ensayo-error, que las políticas sean flexibles y se puedan adaptar a los cambios que ocurran en el ambiente que rodea a determinado problema.

La evaluación implica cambios, puede ser necesario modificar alguna acción, la forma de trabajo, o incluso apoyar la formación de los que realizan ese trabajo. Para lo cual, es necesario fortalecer la organización interna, porque lograr cambios, implica lograr el consenso para realizarlo. La participación incluyente, es un factor necesario para generar un consenso cuando se requiera. Cuando se hace referencia a la organización interna, es para relacionarla con la participación de todos los integrantes de esa organización, sin distinción alguna, es la mejor forma de generar compromiso con el objetivo de favorecer los intereses de la organización. Es la forma en la que los integrantes pueden desarrollar mayor disposición a conseguir un acuerdo por el bien de la organización.

Rousseau fue precursor de considerar la voluntad política general como la suma de los intereses que el pueblo tiene en común. Existen intereses particulares que se pueden identificar propios de una persona o de un grupo, esa voluntad particular es lo que construye un grupo de interés. Algunas voluntades particulares logran coincidir, es decir, existen algunos intereses en común entre las personas. Esa afinidad de intereses puede hacerse realidad cuando los representantes elegidos por el pueblo, al tomar sus decisiones la constituyen, en el momento en que se conforma la convergencia de intereses particulares, es lo que se llama voluntad general (eumed.net).

La voluntad política no sólo se refiere a la voluntad de los políticos, o los que participan cotidianamente en la política del país. El punto de partida no tiene que venir de las altas esferas, pero la voluntad política sí implica la movilización de figuras claves en la política del país, es decir, no importa si el origen de determinados intereses viene desde abajo, lo importante es que haya suficiente fortaleza, liderazgo, organización, convicción y constancia para lograr que esos intereses se constituyan por los tomadores de decisiones, que logre la movilización de los que diseñan, formulan, implementan y evalúan las políticas públicas. Además no se trata de converger sobre reformas superficiales, sino cambios reales y sostenibles.

El gobierno municipal y los productores forestales, forman parte de algunas de las principales organizaciones más representativas que afectan el desarrollo forestal en Othón P. Blanco, de las cuales se ha detallado sobre su desempeño en esta materia. Antes de presentar las recomendaciones que implicarían desarrollar mayores

capacidades en gestión forestal municipal¹¹⁹, se sintetiza la importancia en el desarrollo forestal del municipio de las otras organizaciones. Éstas son:

La Comisión Nacional Forestal, creada por decreto presidencial el 4 de abril del 2001, es un organismo público descentralizado, que tiene como objetivo, “desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes, programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable” (conafor.gob.mx). En síntesis, la CONAFOR se encarga de otorgar apoyos a los productores forestales de acuerdo a la evaluación de los proyectos que crean éstos, y que evalúa el INFOQROO. Se encarga de implementar los programas diseñados desde el gobierno federal, concentrados en el programa ProÁrbol, que es el principal programa federal de apoyo al sector forestal, y que ordena en un solo esquema el otorgamiento de estímulos a los poseedores y propietarios de terrenos para realizar acciones que tienen como objetivo “proteger, conservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos en bosques, selvas y zonas áridas de México” (conafor.gob.mx). La organización de la Conafor se realiza por regiones. El país está dividido en 13 regiones, el Estado de Quintana Roo se encuentra en la región número 12, junto a Yucatán y Campeche; es la región de la Península de Yucatán. A su vez, cada región tiene una gerencia estatal por cada uno de los estados que conforma la región.

El Instituto Forestal de Quintana Roo se crea en el 2007, junto con la ley forestal del Estado. De acuerdo a esta ley, el INFOQROO es “una entidad de la administración pública paraestatal con el carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios”. Su objetivo es instrumentar la ejecución de las políticas públicas en materia forestal. Mantiene acciones de fomento, regulación, planeación, conducción, ejecución, información, promoción, capacitación técnica y empresarial, articulación productiva, control y vigilancia. Su papel más relevante y extenso lo tiene en la evaluación de proyectos provenientes de los productores forestales.

¹¹⁹ Este subtema se titula ‘recomendaciones en gestión forestal municipal’, porque se sugieren acciones que podrían realizar las organizaciones que en mayor medida contribuyen al desarrollo forestal en el municipio de Othón P. Blanco, y que esas acciones pueden generar las condiciones para que el gobierno municipal desarrolle capacidades en gestión forestal. Es decir, no sólo se trata de sugerir qué podría hacer el gobierno municipal para aumentar y fortalecer sus capacidades de gestión, también es necesario que las demás organizaciones contribuyan a lograr este fin.

El Comité de Evaluación que lidera el INFOQROO se apoya en las organizaciones forestales en las que se integran los ejidos que realizan actividades forestales, como la Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo (SPFEQR) de la que forma parte el ejido Caobas. La creación de la SPFEQR en 1986, se debió al reconocimiento que el gobierno estatal hizo de las organizaciones regionales independientes en las que se agruparon las comunidades forestales. El objetivo de esta organización es promover el desarrollo de sus socios a través del manejo y aprovechamiento de los recursos forestales. Esta organización se creó para cubrir las necesidades de las comunidades en asistencia técnica, asesoría en el contenido normativo del uso de los recursos forestales, y en el impulso de la participación social de las comunidades. Actualmente, sus funciones se han reducido a la asistencia técnica, que permite el manejo adecuado de los recursos forestales.

Las recomendaciones son:

1.- Desarrollar una cultura de la evaluación

CONAFOR

Es necesario generar un verdadero impacto de los programas forestales implementados, por lo que resulta certero evaluar los programas impartidos por la Comisión Nacional Forestal. Que sea la misma Comisión la que establezca dentro de su organigrama una Dirección Evaluadora de los Programas Forestales. Tiene que ser una Dirección porque de esa forma estaría menos limitado a recursos y responsabilidades, y sería más neutral al momento de realizar los estudios. Si sólo fuera departamento o coordinación, estaría subordinado a alguna dirección, y tendría mayores limitaciones para actuar. Se redundaría sobre la importancia de realizar una evaluación adecuada de los programas, que incluya críticas y recomendaciones. Es necesario establecer una Dirección que se encargue de esto, porque de esa forma la evaluación sería constante, y se identificarían los pro y contras de los programas que efectúan. Un aspecto importante dentro de los estudios de evaluación debe ser, la opinión y experiencia de los productores con el programa.

INFOQROO

El Instituto se encarga de evaluar los proyectos de los productores forestales. El gran problema no es la falta de recursos económicos: “Es la falta de buenos proyectos...Falta

trabajo de campo, supervisión, voluntad por parte de las instituciones...” (Entrevista no. 11). Entonces, es necesario identificar el problema de la falta de formulación de proyectos adecuados y viables al desarrollo forestal sustentable. Los técnicos forestales se relacionan con el problema, puesto que ellos asesoran y complementan el diseño de los proyectos forestales de los productores. Se habla de un trabajo arbitrario y acaparador que realizan en las comunidades. En promedio están capacitados para apoyar en la realización de 5 proyectos a la vez, cuando algunos llegan a trabajar 28 proyectos al mismo tiempo (Entrevista no. 11), esta situación puede estar afectando el desarrollo de proyectos que deben tener como requisito la contribución al desarrollo local y regional, y sobre todo, el beneficio de los productores forestales.

El Instituto puede apoyar la regulación del trabajo de técnicos forestales, por medio de la evaluación. En el Procymaf existe un apoyo a la capacitación de servidores técnicos. El objetivo es fortalecer un mercado de servicios técnicos y profesionales forestales, mediante acciones como: “La promoción de una oferta y demanda amplia y diversificada de servicios en respuesta a las necesidades y demandas específicas de los productores. Mejora de la calidad técnica de los servicios, considerando temas diversos vinculados al uso integral y diversificado de los bienes y servicios que ofrecen los ecosistemas forestales. Certeza de que los apoyos otorgados por la CONAFOR a través del Programa contribuyan a consolidar procesos de desarrollo local y regional en beneficio de los productores forestales del país” (Procymaf, 2008: 12). Sin embargo, en el 2007 sólo hubo 2 programas de capacitación a técnicos comunitarios (Jalisco y Michoacán), y 7 talleres y cursos de capacitación de consultores incluidos en el padrón de servicios técnicos y profesionales -2 en Durango, 2 en Guerrero, 1 en Jalisco, 1 en Michoacán, y 1 en Oaxaca- (Procymaf, 2008: 23), ninguna de estas acciones se realizaron en Quintana Roo. Además, que las acciones orientadas a la capacitación de servidores técnicos forestales fueron pocas, sigue sin haber impacto en las acciones, puesto que ellos toman los proyectos que quieren aunque supere su capacidad de trabajo, y las UMAFOR's parecen estar divididas bajo los criterios de selección de ejidos que hacen los técnicos forestales.

El Instituto podría realizar la evaluación del servicio técnico forestal, supervisar que el que el número de proyectos que tengan a su cargo un técnico no afecte su desempeño. Se recomienda la evaluación de todos los aspectos que integre el servicio técnico

forestal, debe incluirse el trabajo de campo para realizar la evaluación. El Instituto al igual que la Comisión son organismos que tienen competencia en todo el Estado, por lo que se sugiere que al igual que en la Comisión, el Instituto tenga una Dirección encargada de este trabajo.

SPFEQR

A esta organización forestal no se le puede exigir mucho, puesto que su trabajo tiene un presupuesto fijo proveniente de la cuota que dan las comunidades que la integran. Su trabajo se orienta a la asistencia técnica. Han dejado de tener un rol político, porque los que trabajan en la Sociedad son especialistas en el trabajo técnico forestal, no en la política. Son ingenieros y técnicos forestales y ambientales, la relevancia de su trabajo está en la supervisión del manejo técnico adecuado en el aprovechamiento forestal.

Por lo tanto, al existir la evaluación de su trabajo, a través del INFOQROO por medio de la evaluación del servicio técnico forestal que se ha sugerido que haga, la Sociedad sí tendría un papel político (al cual se hace referencia en el apartado dedicado a la voluntad política), pero, su mayor función sería la asistencia técnica. Se sugiere orientar sus capacidades, responsabilidades y recursos, a fortalecer su desempeño en la asistencia técnica. Las funciones de esta organización son pocas porque su presupuesto es limitado, así que se sugiere que se desempeñen en funciones relacionadas a su especialidad, por eso se recomienda enfatizar tareas en la asistencia técnica que proporcionan a las comunidades que la integran.

Gobierno Municipal de Othón P. Blanco

La evaluación se sugiere para todas las áreas en las que se divide el trabajo de la administración pública municipal. Y tiene que ser por medio de una Dirección General, es la mejor forma de fijar recursos económicos y humanos para que el trabajo que realice sea constante. Lo que se pretende es desarrollar una cultura de la evaluación en la administración municipal. Se crea una Dirección General de Evaluación, que a su vez se integre por direcciones de evaluación de todas las áreas generales del gobierno municipal. Por ejemplo, existe una Dirección General de Gestión y Organización Social. Lo que se propone es que la Dirección General de Evaluación tenga una dirección de evaluación de gestión y organización social, donde se evalúen el trabajo de cada una de las áreas que integre la Dirección General de Gestión y Organización Social, que en este

caso sólo es la Dirección de Programas Sociales. Es decir, la Dirección General de Evaluación se conformaría por direcciones que se encargarían de evaluar cada una de las direcciones generales que integra la administración municipal.

Con el trabajo constante de la Dirección General de Evaluación se podrían identificar y solucionar los problemas que se tengan en el desempeño de cada una de las direcciones que conforman el trabajo del gobierno municipal. A la vez, que se generaría que los trabajadores busquen ser más competentes, se permitiría establecer mecanismos de profesionalización en una forma práctica y consuetudinaria.

Productores Forestales del Ejido Caobas

Actualmente, los ejidatarios están dispuestos a crear una organización empresarial, se sugiere que dentro de ese organigrama se establezca un comité evaluador de la empresa. No sólo se trata de analizar datos de producción, donde la evaluación llegue a simples conclusiones donde si el ejido es más productivo entonces la empresa funciona. Es necesario evaluar a los funcionarios, y las acciones que orientan el funcionamiento de la organización tipo empresarial.

En cada una de las organizaciones, lo que se pretende es empezar a desarrollar la cultura de la evaluación, que se da desde el análisis de los objetivos; la vinculación de éstos con las estrategias, la relación de ambas con las acciones que se implementan, conocer la forma en que las acciones afectan, establecer soluciones adecuadas basadas en un estudio previo y confiable, y presentar alternativas viables. Lo más importante, es que se permita que la evaluación se utilice para realizar los cambios necesarios que permitan el éxito de la implementación de alguna medida, programa, proyecto, o acción.

Es necesario conseguir la autocrítica del trabajo, establecer condiciones que presionen al trabajador para mejorar su desempeño, generar un impacto positivo y constante de la acción que se realiza, para eso es necesario establecer una Dirección de Evaluación. La Dirección tiene que ser neutral, que los resultados de su estudio sean objetivos, que su trabajo no esté influenciado por alguna dependencia u organización social, que tenga la suficiente autoridad como para que los evaluados consideren que es su compromiso y responsabilidad cooperar con la información necesaria para que se realice la evaluación,

y que tenga los suficientes y adecuados recursos materiales, humanos y económicos que le permitan realizar un eficaz y eficiente trabajo.

2.- La participación incluyente como mecanismo de consenso en la organización interna.

CONAFOR

Los cambios que puedan sugerir la evaluación se lograrán en la medida que haya consenso en la organización. Es por eso que se necesita establecer un mecanismo de participación incluyente. No se puede seguir trabajando con la idea que niveles superiores deciden y niveles inferiores obedecen. Esto genera que los encargados de la operatividad de los programas, se enajenen de los problemas, reduce el compromiso y responsabilidad, y aumenta la fricción cuando se pretenden cambios drásticos en la implementación de los programas.

Dentro de la organización interna, es necesario establecer relaciones más informales entre niveles superiores e inferiores, permitir que los que operan el programa también formen parte de la toma de decisiones, ya que ellos pueden tener una visión más completa de cómo afecta determinada acción. La propuesta es establecer la participación en la toma de decisiones de todos los que se involucran en la operatividad de un programa. Por ejemplo, Conafor tiene un coordinador del Procymaf, es necesario que ese coordinador tome en cuenta las sugerencias del personal que apoya en la implementación del programa.

INFOQROO

Esta propuesta de participación incluyente en la organización interna es muy generalizada, casi no permite especificaciones por cada una de las organizaciones a las que se les hace recomendaciones en este trabajo de investigación. El trabajo en la fortaleza de relaciones informales que se propone para lograr resultados más productivos en la toma de decisiones, y en el consenso de cambios en la implementación, no sólo se proponen para el Instituto y la Comisión, incluso para las demás organizaciones expuestas.

SPFEQR

Los ejidatarios deben involucrarse en el trabajo que realizan los técnicos forestales de esta organización. Sin los ejidatarios la organización no existiría, el trabajo que realiza es para y por ellos. Económicamente el sustento de esta organización son los ejidatarios, y sus funciones las realizan en las áreas forestales que éstos tienen. La búsqueda de participación se considera necesaria, porque muchos ejidatarios de Caobas ni siquiera conocen las oficinas de esta organización, cuando esta organización podría servirles en el asesoramiento del manejo forestal, en el conocimiento normativo que afecta el uso de recursos forestales, e incluso en la gestión de sus demandas.

Gobierno Municipal de Othón P. Blanco

En este caso, aparte de fortalecer relaciones informales se sugiere la creación de una Dirección Forestal, no un departamento como la que había en la administración 2005-2008, tampoco una coordinación como la que actualmente existe, sino una Dirección que implicaría mayores recursos y responsabilidades. La Dirección debe constituirse como Dirección de Desarrollo Forestal Sustentable, y debe seguir supeditada a la Dirección General de Abasto y Fomento Agropecuario. De esa forma seguiría formando parte de la estrategia de desarrollo económico municipal por medio del impulso del sector primario que pretende esta Dirección. Dentro de la Dirección de Desarrollo Forestal Sustentable es necesario hacer una división de departamentos orientados a establecer tareas en un plano ambiental, económico y social, de esa forma la gestión para lograr el desarrollo forestal sustentable se orientaría desde su organización de trabajo.

El departamento ambiental de la Dirección de Desarrollo Forestal Sustentable, se encargaría de gestionar actividades relacionadas a la protección de los recursos forestales (como reforestación y servicios ambientales). El departamento de comercio forestal, realizaría la gestión que permita el beneficio económico de la producción. Se ejercería un papel de intermediario y negociador de la producción forestal de los ejidos. Ser intermediario, primero, entre ejidatarios y empresas locales, y a largo plazo, buscar la posición de las comunidades directamente en el mercado verde. El departamento social implica la gestión de acciones que permitan que los ejidatarios tengan constantes beneficios sociales de su producción, por ejemplo mayores fuentes de empleo y obras de beneficio comunitario.

A estos departamentos se integraría un departamento administrativo, que manejaría presupuestos municipales y los que provengan de aportaciones y participaciones federales y estatales, y que se encargaría de la distribución adecuada de recursos. Es importante que la Dirección de Desarrollo Forestal Sustentable no se integre por demasiados departamentos que pueden generar la duplicidad de funciones, y la carencia de recursos humanos y económicos, los cuales se tendrían que dividir ante la existencia de muchos departamentos. La propuesta es que cada departamento tenga personal especializado en las tareas que competen a éstos.

Productores Forestales del Ejido Caobas

Las decisiones no se pueden tomar sólo entre el comisariado ejidal y los líderes de grupos. Ambos actores tiene que contribuir a generar relaciones más informales, concientizar a los ejidatarios de la importancia de su opinión sobre determinado tema. No se puede discutir los temas sólo con los que muestran interés, es necesario demostrar al resto de los ejidatarios que sus opiniones son valiosas.

Es decir, al hablar de organización interna y participación incluyente lo que se pretende es generar relaciones informales productivas, que permitan una convergencia de ideas entre los niveles superiores e inferiores que operan determinado programa. El desarrollo de las relaciones informales se dará en la medida que los niveles superiores lo permitan, y en la medida en que los niveles inferiores busquen ser tomados en cuenta en las decisiones que afectan el trabajo en la organización.

3.- Desarrollar voluntad política de los actores forestales.

La voluntad política, en un sentido amplio, es el “compromiso sostenido [y buena disposición] de los políticos y funcionarios de invertir los recursos necesarios para lograr objetivos específicos” (Oxfam, 2005: 1). Este trabajo de investigación no pretende profundizar sobre la definición de voluntad política, porque la definición dada toma la idea principal de lo que se recomienda. Falta compromiso ó buena disposición de los actores que en este caso, no sólo son funcionarios públicos, también son productores forestales para generar soluciones reales a los problemas forestales en el Estado de Quintana Roo.

Se sugiere para desarrollar voluntad política entre los actores forestales, crear un Consejo de Desarrollo Forestal Sustentable de Othón P. Blanco. Este Consejo debe forjarse como un organismo técnico consultivo, porque se encargaría de analizar el desarrollo forestal en el municipio, un análisis que debe integrar: recursos forestales, industria, mercados, ciencia e investigación, problemas ambientales, legislación, capacitación de recursos humanos, y demás estudios que sean necesarios para lograr el desarrollo forestal sustentable en el municipio de Othón P. Blanco. El Consejo también se desenvolvería como una instancia de diálogo y coordinación entre los principales actores del Desarrollo Forestal Municipal. El objetivo del Consejo es generar propuestas que den solución a los problemas forestales, a la vez, que debe ser el representante del sector forestal municipal ante otros niveles de gobierno, dependencias, y organismos internacionales. En el Consejo se llegarían a Acuerdos que deben ser gestionados ante las instancias correspondientes para concretarse en políticas que impulsen el desarrollo forestal del municipio.

El Consejo de Desarrollo Forestal Sustentable estaría integrado por el Gerente Estatal de la CONAFOR, el Director General del INFOQROO, el encargado de la Coordinación de Desarrollo Forestal de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Rural e Indígena (SEDARI), el Director Técnico de la SPFEQR, el encargado de la Dirección de Desarrollo Forestal Sustentable del municipio de Othón P. Blanco, representantes legales de empresas forestales locales y los comisariados de ejidos forestales. Para concretizar acuerdos, es indispensable que los representantes de las diferentes organizaciones involucradas en el desarrollo forestal estén autorizados a comprometerse en el logro de objetivos sin necesidad de tener que recurrir a otras autoridades de la organización que representan para firmar acuerdos. Que la prolongación en la discusión de los temas sea por la seriedad con el que se tiene que valorar un problema, y no la duda de los Consejeros para tomar una decisión congruente a los intereses particulares de su organización o de otros.

Los miembros del Consejo deben representar a los principales actores forestales, los cuales son: los organismos descentralizados que tienen una relación directa con las instancias a nivel federal que se encargan de tomar las decisiones en materia forestal, como la CONAFOR y el INFOQROO; como representante del gobierno del Estado se integraría la Coordinación de Desarrollo Forestal de la SEDARI; como representante

del conjunto de comunidades con un significativo aprovechamiento forestal estaría la SPFEQR; representando al gobierno municipal, estaría la Dirección Forestal.

Es necesario que también formen parte de este Consejo, los representantes legales de las empresas forestales locales sin formación ejidal, que son los que tienen relación directa con el mercado forestal nacional e internacional. A corto plazo es idóneo trabajar con pocas comunidades. Éstas serían las que mantienen mayor producción forestal con fines comerciales, como los ejidos que integran la SPFEQR, representados por sus comisariados ejidales. A largo plazo, entre los acuerdos que deben concretarse está la constitución de organizaciones empresariales dentro del ejido, donde la dirección no estaría obligada a llevarla el Comisariado Ejidal, por lo que más adelante, los ejidos pueden estar representados por los presidentes de las empresas forestales comunitarias.

Balance de poder, financiamiento adecuado, rendición de cuentas, seguridad de los poderes, capacidad de gestión forestal en varias áreas, presupuesto y capacidad para manejarlo, estructura social y relaciones de poder locales, estructura de incentivos de los gobiernos locales en la gestión forestal, factores de intermediación y economía, son las condiciones que necesita el gobierno municipal para que su gestión forestal tenga mayor efectividad. Descentralización, reelección inmediata y profesionalización son elementos que permitirían una administración pública municipal más eficiente. Pero, todos estos elementos son más probables de generarse de arriba hacia abajo, que las iniciativas provengan del gobierno central al local. Actualmente el escenario político, social y económico que vive México, brinda mayores posibilidades que estos procesos se concreten en los próximos años. Pero es necesario que el gobierno local genere condiciones para que estos procesos tengan un mayor impacto positivo cuando empiecen a desarrollarse en el país.

Desarrollar una cultura de evaluación, participación incluyente en el interior de las organizaciones y la voluntad política entre los actores forestales, generaría no sólo mayor capacidad de gestión forestal, sino que puede desarrollar parcialmente un escenario en el que un gobierno local con sus recursos y con los medios que le proporcione su propia localidad incremente su capacidad de gestión pública.

¿Por qué la cultura de evaluación, participación incluyente en la organización interna y la voluntad política son los elementos más viables para incrementar la gestión forestal municipal? Las recomendaciones que se hicieron plantean pasos básicos a la vez que son simples y fáciles de impulsar (en cuanto a mecanismos y recursos se refiere). Los tres elementos que se expusieron como recomendaciones no generarían enormes gastos para lograrse, no es necesario gestionar una reforma legislativa a nivel nacional, no es necesario hacer una movilización extensa de recursos materiales, humanos y económicos para desarrollarlas. Estos mecanismos se deben implementar en una forma consuetudinaria, en una forma práctica y cotidiana.

Cada vez que llega una nueva administración, llega con nuevo personal y plan de trabajo, y es algo normal que creen o deshagan direcciones, departamentos, coordinaciones y en general algunas formas de trabajo que hacía la anterior administración. Proponer la creación de una Dirección de Desarrollo Forestal Sustentable y una Dirección General de Evaluación, es algo adecuado y viable en las posibilidades que actualmente tiene el gobierno municipal de Othón P. Blanco. La CONAFOR y la INFOQROO también se encuentran en la posibilidad de crear Direcciones de Evaluación. En el caso del INFOQROO, crear una Dirección de Evaluación de Servicios Técnicos Forestales ni altera ni sobrepasa sus funciones marcadas por la Ley; es la organización más idónea para realizar esta función, por el contacto constante que tiene con los servidores técnicos forestales y por la gran responsabilidad que tiene al evaluar los proyectos forestales de los productores forestales.

La constitución de empresas forestales comunitarias es una realidad, es un objetivo que constantemente se busca por los ejidos y por el gobierno. Lo más viable es enajenarse de la organización ejidal cuando se busque la formación de una empresa. Es decir, que las personas que tengan cargos dentro de la administración empresarial no tienen que ser las mismas que tienen funciones en la administración del ejido. Además, que aquellas tienen que ser constantemente asesoradas y capacitadas para desempeñar su trabajo en forma eficiente. La participación incluyente es importante lograrla en la organización interna no sólo del ejido, también en las otras organizaciones. Esto permite generar un sentido de apropiación, de interés por parte de los integrantes de lograr los

objetivos, los cuales deben ser diseñados por todos los que pertenezcan a la organización.

El Consejo de Desarrollo Forestal Sustentable en Othón P. Blanco, sería la única medida que necesita un reconocimiento legitimado por la legislación estatal. Sobre todo, porque la idea de crear el Consejo es que éste sea el representante legal hacia cualquier otra instancia gubernamental u organización, de los planes para el desarrollo forestal en el municipio.

Las recomendaciones hechas son a corto plazo y considerando las condiciones actuales del desarrollo forestal en el municipio, que de lograrse implicarían un impacto positivo no sólo en la gestión forestal del gobierno municipal de Othón P. Blanco, también en la rentabilidad del sector, y en los beneficios que tendrían los productores forestales. Las recomendaciones integran elementos que se pueden buscar con los medios que actualmente el municipio tiene en materia forestal. Propiciar una cultura de evaluación implica cambios en la implementación, en donde el consenso entre las personas que se encargan de operar los cambios es elemental para que se puedan dar, razón por la que es importante lograr una participación incluyente que genera el compromiso, la responsabilidad y sobre todo, la comprensión de que los cambios se tienen que hacer para lograr los objetivos que se han trazado. La evaluación no es útil cuando sólo se queda plasmada en un documento, la voluntad política se requiere para buscar los cambios que la evaluación arroje.

Evaluación, participación y voluntad, se recomiendan en la localidad porque serían más fáciles de lograr en un espacio pequeño, en una sociedad determinada, con la interacción de pocos sujetos, gradualmente se impulsarían en todo el Estado, para crear en algún momento el Consejo de Desarrollo Forestal Sustentable de Quintana Roo, con lo cual el trabajo de gestión forestal tendría mayores y mejores resultados. Por otro lado, El desarrollo de una cultura de evaluación, participación incluyente y voluntad política, son viables para cualquier sector. Su éxito en materia forestal, podría generar su implementación en otras áreas, lo que se reflejaría en la capacidad administrativa de los gobiernos municipales y del Estado. Es necesario que los gobiernos locales se preparen para posibles reformas en los próximos años, reformas que tendrán un impacto positivo ó negativo dependiendo de la capacidad de gestión y administración pública que tengan.

IV.5.- Conclusión

El Estado centralista que se dio desde la revolución mexicana sentó las bases para una lenta descentralización. La poca transferencia de responsabilidades hacia gobiernos locales se justifica en la poca capacidad de administración que tienen. Othón P. Blanco tiene significativa dependencia económica de los gobiernos federal y estatal, lo que contribuye a su disposición en el seguimiento de políticas provenientes de éstos. Cabe aclarar que en este trabajo de investigación no se pretende exponer que Othón P. Blanco no tiene iniciativas, sólo que es más vulnerable por la concentración del poder que radica en la capital del estado, y que por ser la capital, el gobierno estatal y federal mantiene planes estratégicos para su desarrollo.

En el estudio de caso, el ejido Caobas tiene problemas de organización, ya que se sigue manteniendo la idea tradicionalista impulsada por un marco legal y un desarrollo forestal de hace varias décadas. Es difícil dividir empresa y ejido, cuando la propia ley orienta el enlace. Por los problemas forestales mencionados, se entiende que el ejido Caobas al igual que el resto de los ejidos, tienen otros obstáculos más que la poca capacidad empresarial, también está la falta del mercado verde, falta de tecnología, de reinversión, entre otros. Es necesario que los apoyos económicos tengan un impacto real en la economía de los ejidatarios, a la vez que en la protección ambiental de los recursos forestales. De ahí la necesidad de darles autonomía, mayor papel en la toma de decisiones, para lo cual es necesario que el gobierno municipal no sólo sea gestor de demandas, sino de ideas, provenientes de los principales actores (los ejidatarios) que pueden identificar las bondades y defectos de los programas implementados.

Desarrollar una cultura de evaluación, participación incluyente en el interior de las organizaciones y la voluntad política entre los actores forestales, generaría no sólo mayor capacidad de gestión forestal, sino que puede desarrollar parcialmente un escenario en el que un gobierno local con sus recursos y con los medios que le proporcione su propia localidad incremente su capacidad de gestión pública.

V.- Conclusiones finales

V.1.- Conclusiones capítulo 1.- *Marco referencial del problema: Panorama general del desarrollo político y socioeconómico del Estado de Quintana Roo, la gestión municipal de Othón P. Blanco y el manejo forestal en la comunidad de Caobas.*

La administración pública en Quintana Roo se caracteriza por concentrar una élite local en la capital del estado. Las familias son la base de la élite política en Chetumal, familias que impulsaron la política de la localidad desde los años 30, por medio de la creación de comités que presionaron al gobierno federal para retirar gobernadores foráneos y permitir que el territorio fuera gobernado por un funcionario local. A partir del decenio de los sesenta, los funcionarios locales empezaron a ocupar cargos en la administración pública del estado, y en 1975, con la conformación de Quintana Roo como estado de la República mexicana, se tuvo al primer gobernador local. Otra característica de la administración pública en el estado, es la preeminencia del PRI. Antes de las elecciones de 1999, este partido ganaba las elecciones para gobernador por arriba del 90% de la totalidad de los votos. Tanto en la gubernatura del Estado como en la presidencia municipal de Othón P. Blanco, el PRI ha ganado las elecciones, desde que Quintana Roo se constituyó como estado legítimo y soberano.

En Quintana Roo, se observa una clara regionalización condicionada por las actividades económicas: La zona norte contribuye con el 80% del PIB estatal, la zona sur (Othón P. Blanco) aporta 19% y la zona centro sólo contribuye con 1% al PIB estatal. Los municipios que conforman la región norte fundamentan la actividad turística que caracteriza al estado. El sector primario es relevante en la zona centro, y en mayor medida en la zona sur, donde de los 20 cultivos que se manejan en el estado, Othón P. Blanco es el municipio que da mayor productividad en 12.

Posiblemente más que en cualquier otro municipio, la gestión pública de Othón P. Blanco se ve afectada por el contexto político que tiene. Su cabecera es la capital del estado, es sede de los poderes del estado, los cargos electorales los domina un partido político, existe una sólida presencia de élites políticas en la administración pública. Estos factores han contribuido a la generación de redes clientelares y corporativistas, dependencia de recursos federales y estatales, predominancia de Acuerdos con el

gobierno federal y el estatal para la implementación de programas provenientes de estos gobiernos. El contexto político afecta la capacidad de gestión del municipio de Othón P. Blanco, por lo cual persisten debilidades que se reflejan en la falta de recursos humanos calificados, de recursos financieros, y función pública.

En materia forestal se concluye que en México, el desarrollo forestal está vinculado con el manejo y aprovechamiento forestal que realizan las comunidades. La incapacidad de las comunidades para conformarse como empresas forestales comunitarias proviene de la forma en que se ha desarrollado el sector forestal en el país. En la década de los treinta y cuarenta, el gobierno federal impulsó el rentismo forestal, los ejidatarios alquilaban sus tierras a pequeñas empresas que se encargaron de realizar el aprovechamiento forestal. En la década de los cincuenta, el ejidatario empieza a tener experiencia en el aprovechamiento forestal, al tener el papel de empleado en empresas forestales privadas, como la MIQROO. En la década de los setenta, se impulsó la colonización, fue el fomento de actividades agropecuarias en los estados donde existía área forestal, ante el cambio del uso del suelo, se generó un problema significativo de deforestación. Después de cuatro décadas de haber creado la propiedad ejidal, es hasta la puesta en marcha del programa ‘durmientes aserrados’, cuando los ejidatarios empiezan a utilizar aserraderos en el aprovechamiento de los recursos forestales, y surgieron las primeras empresas forestales comunitarias. A partir de 1983, con la creación del Plan Piloto Forestal, se impulsó el desarrollo de los ejidos en la conservación y manejo de las selvas.

Hasta inicios del decenio de los ochenta, el ejidatario no tenía preparación como productor y menos como empresario. Manejaron sus actividades forestales por medio de la organización ejidal, porque no se les capacitó para hacerlo de otra forma. Con el aumento de importaciones forestales, que fue el efecto más significativo en materia forestal proveniente de la apertura comercial que inició con el GATT y se concretó con el TLCAN, los ejidatarios consideraron la importancia de formarse como empresas comunitarias.

Existen una serie de problemas relacionados a la incapacidad empresarial de las comunidades, todas provenientes de la formación histórica del sector forestal en México. El caso que se estudia es el ejido Caobas, su pérdida de certificación evidencia

la falta de capacidad empresarial. La certificación se perdió por que no existe un plan de desarrollo y mejoramiento de gestión del bosque y fortalecimiento de la empresa forestal, no existe un sistema contable de inversión, producción y restauración, es decir, la comunidad carece de lineamientos que cataloguen un completo manejo y aprovechamiento forestal sustentable.

La ley forestal de Quintana Roo es muy clara al precisar la participación del municipio en: el diseño, formulación y aplicación en la política forestal nacional, estatal y municipal; en el ordenamiento forestal territorial de su ámbito municipal, y en la expedición de permisos para el establecimiento de almacenamiento o transformación de bienes forestales. El documento “Diagnóstico y propuesta para el sector forestal del municipio de Othón P. Blanco” que diseñó la Coordinación Forestal de la actual administración municipal (2008-2011), expone que el propio gobierno municipal reconoce la necesidad de incrementar su papel en la gestión forestal. De acuerdo a la Coordinación Forestal las funciones que el gobierno municipal debe hacer están en estrecha relación con el trabajo de las comunidades y su formación como empresas: Dirigir la mesa de negociación entre compradores y vendedores, coordinar la capacidad administrativa y empresarial de las comunidades, auditar el apoyo económico que se otorgue a los ejidos, gestar sus demandas ante los niveles más altos de gobierno, supervisar la delimitación de las áreas forestales permanentes, contribuir en el costo de los servicios técnicos forestales, y regular el trabajo de éstos.

En materia forestal es importante concretar condiciones que permitan la gestión forestal municipal efectiva, como la existencia de una estructura y marco legal de la descentralización. En el entorno local es importante que exista capacidad del gobierno en varias áreas, que se tenga una estructura de incentivos, que exista una estructura social y relaciones de poderes locales, y presupuestos grandes, que permitan realizar la gestión adecuada de las acciones que se persigan en materia forestal. La economía como condicionante de una efectiva gestión, implica que el gobierno municipal debe buscar el incremento de sus ingresos, influir en el mercado a través de inversiones adecuadas y crear incentivos que apoyen la gestión forestal.

V.2.- Conclusiones capítulo 2.- *El Estado: del Centralismo a la Descentralización.*

En el siglo XVIII el régimen absolutista fue centralista, en el siglo XIX surge un Estado moderno que reconoce los derechos del hombre, que en general se orientan hacia su bienestar. Con el Estado benefactor, ya no sólo se reconocen los derechos de la sociedad, sino que el Estado tiene la obligación de impartirla. Cada crisis trae sus soluciones, las crisis provenientes de las dos guerras mundiales del siglo XX, trajeron al Estado benefactor. Este modelo de Estado se consolidó lo suficiente como para que en la actualidad el Estado siga siendo subsidiario, ya no se establece un sistema universal de los servicios básicos, pero se sigue otorgando en cierta medida (dependiendo de las condiciones de desarrollo de los países) educación, salud, vivienda, empleo, seguridad social, entre otros. El Estado benefactor institucionalizó su funcionamiento como proveedor de bienestar social. Pero, también dejó arraigado una serie de defectos.

En este capítulo se habló de relaciones clientelares, corporativistas, burocratización, informalidad, entre otros aspectos. Situaciones que se han dado como parte de la existencia de un Estado asistencialista, que al no poder con la carga económica que implica abastecer de servicios básicos a la sociedad, emergen élites de poder que suplen en algunas medidas al Estado, ó que orientan los recursos hacia intereses de unos cuantos. Los intereses particulares pasan por encima de los colectivos, de la sociedad. El querer la perpetuidad en el poder, ha llevado a crear lazos clientelares entre Estado y sociedad, entre electo y electores.

Parte del contexto internacional por el que surge la descentralización, es la aparición de las empresas transnacionales como actores internacionales de importancia para el crecimiento económico de los países. Que han permitido que la privatización sea otra forma de transferir el poder, ó de desconcentrar el poder del centro. El contexto en el cual emerge la importancia de los gobiernos locales para el desarrollo económico, es aquel dónde el Estado benefactor es sustituido por un Estado neoliberal, que intenta que prevalezcan los intereses individuales, y que cada individuo trabajando por aumentar su riqueza contribuya al bienestar social, en donde el Estado intervenga menos en la economía y más en las condiciones para lograr apertura comercial y financiera y fomente la participación del sector privado. La descentralización se vio como una forma de reducir la intervención del Estado en la economía.

Actualmente, no se busca un Estado benefactor, tampoco se busca un Estado neoliberal, se busca un Estado donde ambos elementos puedan complementarse para mejorar la eficiencia de la administración pública. El Estado no puede ser asistencialista, no tiene la capacidad para hacerlo, son demasiados defectos que ha traído el modelo burocrático de la administración pública proveniente del Estado benefactor. Tampoco puede ser neoliberal. El esquema que logra la transición del siglo XVIII al XIX es que se empieza a construir el objeto de ser del Estado centrado en el ciudadano como proveedor de bienestar social. Si deja de ejercer esa función, entonces su existencia se cuestiona.

Se puede hablar de un Estado benefactor moderno sumergido en un modelo neogerencial o meta burocrático de administración pública. Se sigue asistiendo en servicios básicos, pero en menor medida. Se fomenta la participación ciudadana, para que sea la sociedad la que decida qué necesita, ya que ésta es considerada como cliente. Pero se pretende que cada acción sea evaluada por costo-utilidad y costo-beneficio, ya no sólo importan los procedimientos, sino también los resultados. Qué tan útil es (cantidad) y que tan beneficioso (calidad) es determinada acción y a qué costo (económico). La nueva administración pública se basa en transparencia, rendición de cuentas, evaluación del desempeño. Y sólo bajo este contexto que actualmente se está manifestando en la administración pública, se puede hablar de un proceso descentralizador real como el que se está dando en México.

En México, antes de la Constitución se manifiesta un Estado en conflicto, primero con movimientos armados que le dieron continuidad a la independencia, después la revolución mexicana que duró 10 años. Estos conflictos se acaban con un contrato legal entre sociedad y Estado, eso es la Constitución, el fundamento legal con el cual el Estado está obligado a brindar bienestar social. Al formarse el Estado, se crearon organismos emblemáticos en el manejo de los diversos sectores que conforman la administración pública, y que se concentran en la capital del país. Al pasar los años, se observa la conformación de un Estado asistencialista y centralizado, en donde se generó la imagen del líder, porque se seguía manteniendo los tintes revolucionarios, y el líder se volvía presidente. El partido de la revolución es lo que hoy se conoce como el PRI. El presidente de la República decidía sobre los candidatos del Partido, lo cual implicaba una victoria segura. En el agro, el CNC fue una organización con enorme influencia, en

la educación el SNTE, lo sigue siendo. El líder tenía que trabajar condicionado al beneficio de los grupos sociales que lo llevaron al poder.

México al embarcarse en la búsqueda de la industrialización, redujo los beneficios en el agro, y las acciones que realizó en el sector agropecuario fueron para favorecer la industrialización. La crisis de los setenta y ochenta, se vuelve el parteaguas para la llegada de la descentralización. En un momento, en el que el ciudadano estaba exhausto de vivir en una democracia distorsionada, sin pluralismo político; donde las acciones que se hacían eran coyunturales, para reducir la presión ó el problema de momento; porque la relación Estado-sociedad sólo la vivían los sumergidos en el clientelismo y corporativismo; y por la falta de respuesta ante la manifestación de demandas sociales ante el municipio. Entonces, surge una descentralización de abajo hacia arriba, cuando las elecciones, empiezan a ser ganadas por partidos opuestos al PRI, primero a nivel municipal, después a nivel estatal. Además, con las políticas de ajuste estructural muy integradas a los preceptos neoliberales, surge la descentralización como medida de reducción del Estado (su gran intervención se relacionaba al centralismo), para lograr el desarrollo de los municipios, reducir los gastos gubernamentales y utilizarlo en una forma más eficiente.

La descentralización en México está en relación con los modelos de administración pública que han estado surgiendo con el objetivo de mejorar su desempeño. Con el modelo burocrático (sexenio de López Portillo, Miguel de la Madrid) surge una descentralización administrativa, donde se empiezan a establecer los fundamentos legales de ésta (CUD, COPLADES-COPLADEMUNES, artículo 115 constitucional, Ramo 26) pero en la práctica se favorece el impulso de la descentralización para transferir responsabilidades a los estados y municipios con el objetivo de erradicar pobreza y proveer servicios públicos. Es decir, se seguía favoreciendo la existencia de un Estado subsidiario y centralista. La descentralización se dio en mayor medida a nivel estatal.

Con el modelo postburocrático (Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León) el mercado se torna importante, se reforman las leyes para lograr la apertura comercial y financiera. Y persiste la descentralización fiscal, pero condicionada. Todavía no hay relación directa entre gobierno federal y municipios, lo cual se permite hasta el sexenio de Fox,

que junto con el de Calderón, puede considerarse la implementación de otro modelo, el metaburocrático. Donde ya no sólo importa reducir gastos e incrementar ahorro, como en el modelo postburocrático. En el modelo metaburocrático lo que importa es lo que el cliente demande (la sociedad). Lo más novedoso y sobresaliente, es que hasta ahora se puede hablar de evaluación del desempeño, al menos de su exposición en la ley. El ejercicio en la práctica no es completo pero sobresale que se ha iniciado una serie de acciones encaminadas a buscar la eficacia y eficiencia en la formulación e implementación de políticas públicas, la disminución de las relaciones clientelares y corporativistas, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

V.3.- Conclusiones capítulo 3.- *La capacidad de gestión forestal municipal de Othón P. Blanco en el contexto descentralizador, y sus efectos en el manejo y aprovechamiento forestal sustentable del ejido Caobas.*

El Estado centralista que se dio desde la revolución mexicana sentó las bases para una lenta descentralización. La poca transparencia de poder hacia gobiernos locales reside en la poca capacidad administrativa que tienen. Específicamente, el gobierno municipal es dependiente de recursos federales y estatales, y se le dificulta incrementar ingresos propios. En la historia de Quintana Roo, se observa que las relaciones intergubernamentales se ven afectadas, por la presencia de élites locales, la dominación de un partido político, y las actividades económicas de los municipios en relación a lo que éstas representan en el desarrollo económico local, e incluso nacional. En Quintana Roo, el turismo es la actividad económica más importante.

Othón P. Blanco tiene significativa dependencia económica de los gobiernos federal y estatal, por lo mismo tiene disposición en el seguimiento de políticas provenientes de éstos. Su cabecera es la capital del Estado, la cercanía produce estos efectos, pero, esa misma cercanía también puede producir un papel relevante en la toma de decisiones. Cabe aclarar que en este trabajo de investigación no se pretende exponer que Othón P. Blanco no tiene iniciativas, sólo que es más vulnerable por la concentración del poder que radica en la capital del estado, y que por ser la capital, el gobierno estatal y federal mantiene planes estratégicos para su desarrollo.

¿Por qué la cultura de evaluación, participación incluyente en la organización interna y la voluntad política son los elementos más viables para incrementar la gestión forestal municipal? Las recomendaciones que se hicieron plantean pasos básicos a la vez que son simples y fáciles de impulsar (en cuanto a mecanismos y recursos se refiere). Los tres elementos que se expusieron como recomendaciones no generarían enormes gastos para lograrse, no es necesario gestionar una reforma legislativa a nivel nacional, no es necesario hacer una movilización extensa de recursos materiales, humanos y económicos para desarrollarlas. Estos mecanismos se deben implementar en una forma consuetudinaria, en una forma práctica y cotidiana.

La constitución de empresas forestales comunitarias es una realidad, es un objetivo que constantemente se busca por los ejidos y por el gobierno. Lo más viable es enajenarse de la organización ejidal cuando se busque la formación de una empresa. Es decir, que las personas que tengan cargos dentro de la administración empresarial no tienen que ser las mismas que tienen funciones en la administración del ejido. Además, que aquellas tienen que ser constantemente asesoradas y capacitadas para desempeñar su trabajo en forma eficiente. La participación incluyente es importante lograrla en la organización interna no sólo del ejido, también en las otras organizaciones, esto permite generar un sentido de apropiación, de interés por parte de los integrantes de lograr los objetivos, los cuales deben ser diseñados por todos los que pertenezcan a la organización.

El Consejo de Desarrollo Forestal Sustentable en Othón P. Blanco, sería la única medida que necesita un reconocimiento legitimado por la legislación estatal. Sobre todo, porque la idea de crear el Consejo es que éste sea el representante legal hacia cualquier otra instancia gubernamental u organización, de los planes para el desarrollo forestal en el municipio.

Las recomendaciones hechas son a corto plazo y considerando las condiciones actuales del desarrollo forestal en el municipio, que de lograrse implicarían un impacto positivo no sólo en la gestión forestal del gobierno municipal de Othón P. Blanco, también en la rentabilidad del sector, y en los beneficios que tendrían los productores forestales. Las recomendaciones integran elementos que se pueden buscar con los medios que actualmente el municipio tiene en materia forestal. Propiciar una cultura de evaluación

implica cambios en la implementación, en donde el consenso entre las personas que se encargan de operar los cambios es elemental para que se puedan dar, razón por la que es importante lograr una participación incluyente que genera el compromiso, la responsabilidad y sobre todo, la comprensión de que los cambios se tienen que hacer para lograr los objetivos que se han trazado. La evaluación no es útil cuando sólo se queda plasmada en un documento, la voluntad política se requiere para buscar los cambios que la evaluación arroje.

Evaluación, participación y voluntad, se recomiendan en la localidad porque serían más fáciles de lograr en un espacio pequeño, en una sociedad determinada, con la interacción de pocos sujetos, gradualmente se impulsarían en todo el Estado, para crear en algún momento el Consejo de Desarrollo Forestal Sustentable de Quintana Roo, con lo cual el trabajo de gestión forestal tendría mayores y mejores resultados. Por otro lado, el desarrollo de una cultura de evaluación, participación incluyente y voluntad política, son viables para cualquier sector. Su éxito en materia forestal, podría generar su implementación en otras áreas, lo que se reflejaría en la capacidad administrativa de los gobiernos municipales y del Estado. Es necesario que los gobiernos locales se preparen para posibles reformas en los próximos años, reformas que tendrán un impacto positivo ó negativo dependiendo de la capacidad de gestión y administración pública que tengan.

Reflexiones finales

El gobierno municipal no es el único que ha contribuido a la reducción del manejo y aprovechamiento forestal sustentable en Caobas. Pero, se reconoce con base en la investigación desarrollada que el gobierno municipal tiene responsabilidad en la supervisión del buen uso de los recursos forestales en la localidad, e incluso, considerando la importancia por un lado, del sector primario en el ámbito económico, y por otro, la orientación que tiene el gobierno en la implementación de planes que permitan el desarrollo social en el municipio. Entonces, todo lo que implica el aprovechamiento forestal que realizan las comunidades se vuelve parte de la agenda pública municipal.

Se enfatiza la responsabilidad del municipio en el manejo y aprovechamiento forestal de las comunidades porque la propia Ley Forestal de Quintana Roo establece obligaciones del municipio en: formulación de la política forestal, operación del Sistema Estatal de Gestión Forestal, ordenamiento y zonificación forestal, expedición de licencias y permisos para el establecimiento de centros de almacenamiento o transformación de bienes forestales, aplicación de incentivos para promover el desarrollo forestal, planeación de acciones orientadas a la reforestación, restauración de suelos, conservación de bienes y servicios ambientales y desarrollo de viveros y programas de producción de plantas.

Aunque la participación del gobierno municipal en materia forestal es limitada, es importante recalcar que el propio gobierno municipal desearía tener mayor participación en materia forestal y concretamente aumentar su trabajo de gestión en beneficio de las comunidades, con quienes reconoce tener gran compromiso pero pocas acciones que lo garanticen. Prueba de eso, es el documento “Diagnóstico y propuesta para el sector forestal del municipio de Othón P. Blanco”, un documento que de acuerdo al coordinador forestal no se ha ejecutado, ni siquiera ha llegado a sesión de cabildo, a funcionarios del gobierno municipal, estatal y federal, a la comunidad de Caobas, ni ninguna otra comunidad tiene conocimiento de éste.

En el documento “Diagnóstico y propuesta para el sector forestal del municipio de Othón P. Blanco” se reconoce problemas que relacionan la falta de destreza como empresarios de los ejidatarios con la existencia de intermediarios (coyotes internos ejidales) ya que, encarecen el producto forestal y provocan que la cartera de clientes no se amplíe, o el hecho de considerar que el servicio técnico forestal necesita mayor regulación. Es decir, se conocen los problemas pero no se hace algo por solucionarlos, porque no se tiene ni los recursos económicos, ni los recursos humanos calificados y tampoco la relación cordial y estrecha que debería existir entre gobierno y comunidad.

El gobierno municipal no es el único que afecta la reducción del manejo y aprovechamiento forestal sustentable en Caobas pero si contribuye lo suficiente. Otro aspecto que se estudió y que lo comprueba, es el hecho que en el 2007, Caobas pierde su certificación forestal por no tener: un plan de desarrollo y mejoramiento de la gestión del bosque certificado, fortalecimiento de la empresas forestal ejidal, sistema

contable que considere montos de inversión, producción, restauración, mantenimiento de productividad, valores ecológicos, beneficios socioeconómicos, capacitación y monitoreo de impactos sobre el bosque, inventarios de flora y fauna que demuestre las especies en algún estatus de conservación y/o protección. Estas son necesidades de una comunidad que no puede reinvertir, son necesidades de una comunidad que no tiene capacidad económica para realizarlas, y dichas necesidades son las que hacen del apoyo gubernamental algo primordial para las comunidades.

La Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo maneja una lista de situaciones que se dan en el sector forestal mexicano por lo cual no se ha dado el rentismo forestal ni el desarrollo forestal sustentable esperado. Sin pretender presentarlas nuevamente, es necesario recordar algunos de esos problemas como: el desinterés de la administración pública para fomentar el desarrollo forestal, o la ausencia de políticas públicas que reflejen el desarrollo forestal a partir de las necesidades reales del sector e inquietudes de los productores. En esa misma lista, se integran problemas relacionados no sólo con la falta de apoyo de gobierno, sino con la organización interna de las comunidades como, la falta de liquidez, de reinversión y estructura organizacional incongruente con la organización empresarial que se requiere. En general, los problemas para conseguir la rentabilidad del sector forestal, y la carencia de condiciones para tener una certificación forestal que se abordaron en el trabajo de investigación deja ver la importancia que tiene el apoyo económico, técnico, de investigación, de asesoramiento e incluso en la educación ambiental que pueda proporcionar el gobierno ya sea federal, estatal o municipal.

Se enfatiza la importancia que tiene la gestión pública a nivel municipal, por ser la instancia más cercana a la sociedad local que puede generar algún cambio mediante su movilización frente a los gobiernos estatal y federal, o cualquier otra institución que pueda contribuir al manejo y aprovechamiento forestal sustentable que realicen las comunidades. En general, los problemas que se han mencionado para conseguir la certificación forestal y las que se visualizan en el sector forestal mexicano, están relacionados con las relaciones intergubernamentales, y la relación entre gobierno-comunidad. En esta última parte es donde entra la importancia de la organización interna, en la relación que pueden concretar con el gobierno municipal y que puede generar la voluntad política que se abordó en un apartado atrás de la tesis.

La organización interna es la que ha llevado a la Noram, una empresa exportadora de carbón de encino en el estado de Durango, a pagar a los ejidos por un producto secundario, lo cual ha generado un ingreso adicional para los ejidatarios. Es la organización interna la que ha permitido que Nuevo San Juan Parangaricutiro en Michoacán, exporte molduras certificadas a *Office Depot* en Estados Unidos. En este trabajo de investigación se reconoció la importancia de la certificación, dando como ejemplo lo que han logrado las comunidades mencionadas. Aunque también se expuso como los mismos servidores técnicos forestales y ejidatarios en Caobas consideran que la certificación a ellos no les sirve.

Cabe mencionar, que de acuerdo a estadísticas de la *FSC*, el tipo de propiedad de predios certificados en su mayoría son privada (50%), en segundo lugar está la pública (47%) y en tercer lugar está la propiedad comunal (3%). Del pequeño porcentaje de propiedad comunal certificada por la *FSC* a nivel mundial, el 34% pertenece a las comunidades forestales de México. Además, recientemente los ejidatarios de Caobas han cambiado de parecer, y ahora consideran la importancia de la certificación forestal, ya que su mayor comprador, la empresa Productores Forestales del Sureste y Centroamérica S.A. de C.V., les ha aclarado que ante la presión del mercado europeo de sólo aceptar productos forestales certificados, ya no les comprará madera hasta que obtengan nuevamente la certificación.

En las entrevistas realizadas a los ejidatarios de Caobas, se comprende la importancia que la organización interna puede tener en la reducción del manejo y aprovechamiento forestal sustentable. Primero, entre sus miembros existen veracruzanos y yucatecos, en su mayoría, aunque también existen ejidatarios provenientes de otros estados. No existe una misma identidad de origen. Segundo, su mayor problema fue la deficiente administración realizada por el comisariado ejidal, así que decidieron dividirse en grupos y la mayoría están convencidos de que fue lo mejor para ellos. Tercero, su división en grupos de trabajo está más vinculado con relaciones informales que por integraciones que hayan surgido por tener mayor afinidad de intereses y en la forma de trabajar entre los integrantes. Lol-ché, que es el grupo más pequeño, sus miembros son familia, Pinos Caribe y Chi Chan H-a, que son los grupos más grandes, son amigos, tienen una relación más de compadrazgo que de compromiso laboral. Cuarto, el compromiso de los ejidatarios con la empresas forestal no es generalizado ni constante,

en las entrevistas se planteó, ‘a veces son empresarios, a veces son trabajadores’, es decir, a veces adquieren el compromiso que implica ser poseedores de una tierra, la cual es necesario trabajar no sólo físicamente, sino estar mentalizados y dispuestos a trabajar en conjunto para lograr beneficios ambientales, económicos y sociales.

En Caobas, se percibe el interés de lograr la creación de una empresa forestal comunitaria de unos cuantos, en este trabajo de investigación se mencionó que la mayoría de los ejidatarios no saben dónde quedan las oficinas de la Sociedad de Productores Forestales Ejidales en Quintana Roo, cuando deberían saberlo ya que forman parte de esa organización forestal, la cual puede contribuir no sólo en asistencia técnica, sino en la gestión de sus demandas ante las instancias gubernamentales, empresas, ONG’s, o cualquier otra institución que pudiera ayudar a solucionar los problemas que rodean a la producción forestal de la comunidad.

Al igual que el gobierno municipal, la organización interna de la comunidad de Caobas, también contribuye a la reducción del manejo y aprovechamiento forestal en esta localidad. Se entiende que algunos expertos valoren más la organización interna como problema que genera la reducción del manejo y aprovechamiento forestal a lo que contribuye el gobierno municipal. De acuerdo a la teoría colectiva, los ejidatarios como únicos poseedores de la tierra, son los responsables del fracaso ó éxito de sus actividades productivas provenientes de los recursos forestales. Es una realidad que la sociedad es la que tiene que movilizarse para lograr que el gobierno municipal (o cualquier otra instancia gubernamental) considere sus demandas lo suficiente como para poder concebirse en una política pública, y que es la sociedad, la que permite que esa política pública se implemente o no, en forma exitosa o no. Es por eso que para muchos expertos el gran problema en la reducción del manejo y aprovechamiento forestal se encuentra en la organización interna de la comunidad, que no ha marcado un cambio en su forma de trabajo, y que se resiste a dividir la organización ejidal de la empresarial.

Sin embargo, en este trabajo de investigación queda claro la importancia que puede generar la administración municipal si no mantuviera las debilidades que se han mencionado referente a su capacidad de gestión y que afectan en el grado de responsabilidad y compromiso que éste tiene con la sociedad local, y nuevamente se reconoce que ese grado de responsabilidad y compromiso está en medida en que la

sociedad local busque la satisfacción de sus necesidades, y del reconocimiento de derechos y obligaciones que tiene tanto el Estado como la sociedad para lograr el bienestar social.

Aunque este trabajo no profundizó sobre el papel que tiene la organización interna de la comunidad, en la reducción del manejo y aprovechamiento forestal sustentable, es pertinente mencionar la importancia que tiene, realizar un estudio sobre los efectos que la división de grupos causa en la organización interna, es relevante puesto que el contexto en el que se valora el trabajo de las comunidades es su forma colectiva. Este trabajo de investigación pretendió y logró analizar la capacidad de gestión forestal municipal de Othón P. Blanco, sus causas y efectos para una comunidad como Caobas. Independientemente de un problema de organización interna que pueda tener la comunidad, que aunque no se estudió, por medio de las entrevistas y documentos analizados (sin entrar en detalle), se confirma que sí tienen problemas de organización, relacionado a este tema sólo se estudió la falta de capacidad que tienen como organización empresarial, y cómo las limitaciones que tiene el trabajo de gestión municipal contribuye poco o nulo a aumentar la capacidad empresarial de los ejidatarios, siendo su mayor efecto, la reducción del manejo y aprovechamiento forestal sustentable.

Por último, la participación del gobierno municipal en la gestión forestal es importante, considerando que la administración pública es el proceso en el que una política pública es capaz de expresarse en las decisiones que se adoptan para alcanzar metas sociales y satisfacer las necesidades de la mayoría de la sociedad. Es la movilización de los recursos de la autoridad pública los que permiten la concretización de políticas públicas. Ante la existencia de un proceso descentralizador en el que actualmente se encuentra la administración pública en México, aunque en menor medida se dé en materia ambiental, se da, y poco a poco está encontrando espacios de discusión y de logros. Actualmente, existe mayor compromiso y reconocimiento de fallas por parte de funcionarios públicos municipales en materia forestal. Por lo que no puede verse como un ideal que el gobierno municipal en algunos años tenga mayor capacidad de gestión forestal y mayor papel en la toma de decisiones para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que permitan a las comunidades estar mejor respaldadas en el manejo y aprovechamiento forestal sustentable.

VI.- Anexos

1.- Municipio mexicano

Clasificación de ingresos municipales	
Ingresos ordinarios	Ingresos extraordinarios
<p>Impuestos.- Contribuciones en dinero o en especie que el Estado cobra obligatoriamente a todas aquellas personas que las leyes fiscales consideran como contribuyentes (por ejemplo, impuesto predial, impuesto sobre compraventa de bienes inmuebles, impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos, impuesto por el mantenimiento y conservación de vías públicas).</p>	<p>Contribuciones a las aportaciones de vecinos por obras públicas.- Recursos que recibe el municipio eventualmente, por ejemplo: cuando el ayuntamiento realiza una obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, los dueños de éstas deberán aportar una contribución especial; o bien; cuando el ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras.</p>
<p>Derechos.- Contribuciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, y por el uso de bienes de dominio público del municipio (entre otros, certificaciones, constancias, legalizaciones, rastros, construcciones, servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, actas de registro civil, mercados).</p>	<p>Subsidios.- Ingresos que la Federación o los estados ponen a disposición de los municipios para que éstos puedan cumplir con su fin. Existen dos tipos de subsidios: Condicionales, son aquellos que establecen su destino, por ejemplo, los fondos destinados a la construcción de sistemas de agua. Incondicionales, son los que no tienen un destino específico, por lo que pueden ser utilizados en el gasto corriente, en el pago de pasivos, en las inversiones de obras, etc.</p>
<p>Productos.- Contraprestaciones por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso o enajenación de bienes del dominio privado (enajenación, renta o explotación de bienes muebles propiedad del municipio, venta de basura, arrendamiento de espacios en los mercados, uso de cementerios).</p>	<p>Transferencias.- Recursos que se destinan al municipio para fines determinados y que son generalmente programas con la Federación y el estado (obras de agua, construcción de escuelas, equipamiento urbano, etc.).</p>
<p>Aprovechamientos.- Pueden venir de tres fuentes: imposición de sanciones a particulares por parte del municipio (fiscales y administrativas), los créditos que solicita el municipio a instituciones financieras, subsidios y transferencias.</p>	
<p>Accesorios.- Recargos, multas, intereses, gastos de ejecución (pago que debe hacer el contribuyente a la autoridad fiscal municipal por gastos realizados al cobrarle las contribuciones que omitió pagar en su debido tiempo) y rezagos (ingresos municipales cobrados por impuestos, derechos y productos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores).</p>	
<p>Participaciones.- Ingresos que el municipio recibe por la coordinación fiscal de este con los otros niveles de gobierno (federal y estatal). Un ejemplo de participaciones, es la que se deriva de los ingresos por impuestos al comercio exterior, en aquellos municipios donde existen aduanas.</p>	

Elaboración propia. Fuente: Hernández-Gaona, 1991: 61-64.

Clasificación municipal. Año 2003

Clasificación	Número de municipios	Porcentaje
Urbano	153	7%
Semiurbano	325	13%
Semirural	460	19%
Rural	1,489	61%
Total	2,427	100%

Fuente: González y de la Garza, 2003: 273

2.- Administración pública en México

Síntesis de los principales defectos de la administración pública en México:

<p>Falta de evaluación de resultados.- El autor se refiere a que debe existir capacidad de revelar las preferencias sociales y traducirlas en forma eficiente en asignaciones jerarquizadas de gasto, y para eso es necesario evaluar resultados de programas y políticas. En la década de los noventa, se logró controlar el déficit fiscal, pero no hubo eficiencia distributiva de los recursos presupuestales. Esto concuerda con lo que se ha mencionado de la administración pública en América Latina dedicada a la supervisión de procedimientos y no a la evaluación de los resultados.</p>	<p>Los desatinos de las leyes.- La ley no define con precisión los límites de su contenido, es decir, no se aclara el alcance, no se detallan a los responsables, obligaciones y sanciones, y sobre todo se observa la poca relación entre formulación e implementación. Las acciones se llevan a cabo con recursos, y es a menudo que las acciones se tienen que quedar a medias, ante la reducción de recursos u otros obstáculos. Es necesario tomar en cuenta la importancia de ensayo-error, los proyectos deben adaptarse a las situaciones que se presenten. Que en algunas ocasiones se hacen pero, se orientan no bajo una cualidad, sino defecto, el de la informalidad.</p>
<p>Nula concentración de responsabilidades en una sola instancia o funcionario.- El sistema de responsabilidades está inmerso en varios actores, instancias jurídicas, coordinadoras, presupuestales, administrativas, especializadas, todas participan en los procedimientos de llevar a cabo determinada acción. Esto da lugar, primero, a la diversidad de intereses; segundo, lentitud en trámites burocráticos. Es cotidiano que decisiones y aplicaciones demoren semanas y hasta meses ante la larga cadena de instancias por las que tiene que pasar la aprobación, ó simple respuesta a determinado proceso.</p>	<p>Informalidad.- Es cuando el aparato burocrático no apega su trabajo a las reglas formales. Se ha mencionado anteriormente que la burocratización es orientada por el empeño de la legalidad. Pero, se da una legalidad distorsionada, donde predomina la informalidad. Guerrero Amparán expone como ejemplos: el sistema que rige al personal de confianza y sus relaciones intra-institucionales, movilidad interna en la burocracia, incentivos económicos y profesionales, prestaciones, remuneraciones netas y su fiscalización, lógicas de colaboración. La informalidad se puede observar incluso en la definición de prioridades, contenido de políticas, asignación de presupuestos, manejo de la información, estrategias de</p>

	<p>implementación, seguimiento o abandono de un programa. Es la informalidad lo que ha permitido la formulación de numerosas leyes que se caracterizan por ser cada vez más coercitivas e inefectivas, también ha permitido que las decisiones finales se concentren en unos cuantos.</p>
<p>Poca capacidad en el funcionamiento del SECODAM y de la Ley de Responsabilidades.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) es el órgano encargado del control interno de los aparatos burocráticos. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se debe complementar con dicha Secretaría para vigilar que las responsabilidades de los funcionarios públicos se realicen conforme a la ley. La Secretaría está subordinada al Ejecutivo y carece de recursos técnicos, humanos y legales para ser un contrapeso efectivo en dicho objetivo. En el caso de la ley, se presta a interpretaciones discrecionales y es muy blanda con los infractores. Además, que su aplicación depende de una serie de instancias que entorpecen su funcionamiento.</p>	<p>Duplicación de funciones.- Actualmente se considera la existencia de tres millones de empleados públicos (835 mil en el gobierno federal, 686 mil en paraestatales y 1,400 mil están descentralizados). La administración pública se realiza por aproximadamente 300 organismos. Con dichas estadísticas se comprende que la duplicación de funciones proviene de los defectos antes mencionados, sin un control en las responsabilidades de los servidores públicos, con la predominancia de la informalidad, y la implementación de numerosas leyes, una misma función se realizan por dos o tres organismos. Por ejemplo: entre la Secretaría de Hacienda y la Secodam en cuanto a la administración de los servicios personales, el control del gasto y la evaluación del desempeño; la Secretaría de Hacienda y la SEDESOL comparten la coordinación de gasto para la planeación regional; la SEDESOL y la SEMARNAT comparten funciones en las políticas vinculadas con el desarrollo humano sustentable en regiones marginadas, desarrollo rural y regional, políticas hacia los bosques, agua e irrigación; la Secretaría de Gobernación (del Interior) y la Procuraduría de Justicia por cuestiones de seguridad; la Secretaría de Comercio, Relaciones Exteriores y Hacienda por cuestiones de comercio exterior, entre otros.</p>

Elaboración propia. Fuente: Guerrero Amparán, 2000

3.- Conceptos en materia forestal¹²⁰

Manejo forestal:

Es el conjunto de técnicas aplicadas al bosque, para mejorar la producción, garantizar su permanencia y asegurar la generación continua de bienes y servicios del bosque.

Aprovechamiento forestal:

Es la extracción de productos de un bosque y comprende desde la obtención hasta el momento de su transformación. Con la inclusión del concepto desarrollo sustentable al aprovechamiento forestal se han incorporado a la planeación silvícola diversos aspectos que parten de una ordenación de los bosques que los considera como sistemas ecológicos con múltiples aportes a la seguridad alimentaria, la energía rural, la economía y los valores medioambientales, por lo que además del aprovechamiento de los recursos maderables, se considera la importancia de los recursos forestales no maderables, los beneficios de las actividades de recreo y educación, y su compatibilidad con la protección del hábitat y la conservación de la diversidad biológica. Desde esta perspectiva, la planeación del aprovechamiento forestal considera sistemas de tala y extracción de impacto reducido, cambios tecnológicos en las industrias forestales, y la introducción de las políticas de restauración que incluyen aspectos como el abordaje de las causas de la deforestación y las acciones de reforestación. Se reconoce también, que el reto principal del sector forestal en un marco de sustentabilidad será la satisfacción de la demanda de productos forestales sin afectar la capacidad de los bosques de prestar los servicios ecológicos de conservación de diversidad biológica, de alivio al cambio climático global y de protección contra la desertificación y degradación de recursos edafológicos e hídricos.

Bosque:

Es un ecosistema caracterizado por una extensa cubierta de arboles de mayor o menor densidad. Este debe dar origen a una nueva serie de condiciones locales climáticas y ecológicas, diferentes de otros lugares.

Bosque nativo:

Son ecosistemas arbóreos primarios o secundarios, regenerados por sucesión natural, formados por árboles de diferentes especies, edades y tamaños.

Bosque cultivado:

Son árboles plantados y cuidados por el hombre, que pueden ser de una o varias especies, recibiendo tratamientos silviculturales.

Papua Nueva Guinea, México y China:

Actualmente solo estos tres países en el mundo, reconocen legalmente que los bosques comunales o colectivos pertenecen a los pueblos que viven en ellos, y que son sus dueños los que tienen el derecho de manejarlos directamente.

Artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria en México:

Establecen que los bosques de los ejidos mantendrán su carácter colectivo, por lo que no se autoriza su división para venderlos, ni para transformarlos en cultivos o en pastizales ganaderos.

¹²⁰ Conceptos ‘manejo forestal’, ‘bosque nativo’ y ‘bosque cultivado’ tomado de: Servicio Forestal Amazónico (2004). *Manual para el manejo forestal en fincas, Macas*, Ecuador, SFA. Versión electrónica en: <http://www.sfa-ecuador.com>.

El resto de los conceptos se tomaron de: Página Web del Acuerdo Universitario para el Desarrollo Sostenible de Jalisco (ACUDE) Universidad de Guadalajara. Documento disponible en: <http://www.acude.udg.mx/jalisciencia/diagnostico/356forestal.pdf>

4.- Empresa forestal

Niveles de participación en el manejo de los bosques comunitarios¹²¹:	
<p>Tipo 1. Sin manejo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejidos y comunidades con cierta extensión de bosque o selva, pero sin un programa de manejo legal. • Cortan y cosechan productos de forma individual, para autoconsumo o venta en pequeña escala. • No hay beneficios colectivos, los ingresos familiares son muy limitados. No hay empleos formales. • Con frecuencia hay extracción clandestina de madera e incendios por la gran cantidad de desperdicios tirados en el bosque y por el fuego que se escapa de las quemas agrícolas o renovación de pastos. • No hay interés por controlar los incendios, ni el pastoreo. 	<p>Tipo 3. Venta en rollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejidos y comunidades que han formado empresas forestales comunitarias. • Crean empleos locales para beneficio de las familias. • Realizan todas las actividades de corta, extracción, limpieas, reforestación y venta de madera en rollo. • Reciben capacitación en técnicas de manejo del bosque, en venta y contabilidad, en gestión de proyectos ante gobierno. • Reparten las utilidades a cada ejidatario o comunero, aunque también se invierten en obras y servicios públicos para la comunidad.
<p>Tipo 2. Venta en pie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejidos con suficiente bosque, pero sin organización para hacerse cargo del manejo. • Los contratistas realizan todas las gestiones desde el permiso forestal, la corta y extracción, hasta la venta, obteniendo buenas ganancias. • El ejido o comunidad recibe un pago bajo, por el volumen en pie y no se generan empleos locales. • Los beneficios económicos del bosque, son reducidos. • Generalmente se reparten los ingresos sin invertir en servicios públicos u otro beneficio colectivo. 	<p>Tipo 4. Productos transformados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejidos y comunidades que han establecido aserraderos y fábricas para elaborar productos terminados, tales como tablas, muebles, puertas, molduras y otros. • Generan un gran número de empleos locales donde trabajan los jóvenes de la comunidad. • Cada producto terminado que se envía al mercado genera mayores ingresos económicos. • Se capacita para cubrir todos los puestos necesarios por la empresa forestal comunitaria. • Las empresas forestales ejidales o comunitarias más avanzadas están estructuradas en gerencias, con personal capacitado y dirección técnica propia.

¹²¹ Información de Conafor (2008). Guía práctica forestal de silvicultura comunitaria, México, D.F., Conafor. Disponible en: http://www.ccmss.org.mx/documentos/guia_forestal_silvicultura_comunitaria_0.pdf

Principales funciones de una empresa forestal comunal o ejidal¹²²:

1	Organizar el aprovechamiento de los bosques y los equipos de trabajo en el monte y, según el caso, en el aserradero o talleres secundarios.
2	Participar en el trabajo en el monte.
3	Vigilar que se realice un buen manejo del bosque y que se apliquen los tratamientos silvícolas y las medidas de prevención de impactos ambientales que se indican en el Programa de Manejo.
4	Trabajar en coordinación con el Director Técnico o Prestador de Servicios Forestales, desde la realización de los inventarios y planificación del manejo del bosque, hasta la entrega de informes finales a la autoridad forestal y a la Asamblea General.
5	Trabajar en coordinación con el Comisariado de Bienes Comunales o Ejidales.
6	Si hay un vivero: mantener y cuidar la producción de planta necesaria.
7	Si hay un aserradero: manejar el funcionamiento correcto del equipo, la organización y capacitación del personal y mantener la producción.
8	Gestionar los convenios y contratos con los asesores y los compradores de productos forestales.
9	Vender la madera y los otros productos que salgan del aprovechamiento del bosque.
10	Cobrar y pagar lo que sea necesario, y manejar una cuenta bancaria.
11	Llevar una administración clara y ordenada de los gastos de producción, pagos a los trabajadores, ingresos por ventas, deudas e inversiones.
12	Elaborar informes para la autoridad forestal y para los diferentes financiadores, en colaboración con el Director Técnico o Servicios Técnicos Forestales.
13	Presentar los resultados de su administración ante la Asamblea General.
14	Recibir auditorías técnicas y financieras para comprobar la buena administración

¹²² Conafor (2008). Op. Cit.

5.- Programa de manejo forestal¹²³

Secciones de un programa de manejo forestal:

Propuesta de manejo a largo plazo del territorio ejidal o comunal:

Contiene la visión de lo que se quiere del bosque, el tipo de productos que se van a producir, las especies a manejar, la duración del periodo de manejo, los recursos naturales a proteger y las áreas de protección comunitaria.

Resultados del Inventario Forestal:

Presenta los datos de mediciones de las especies y tipo de recurso existentes en el bosque, cuánto hay, cuánto crece, dónde está.

Mapas:

Muestran los usos del suelo del predio, áreas de protección y de recuperación, áreas de producción forestal, zona de manantiales y arroyos, zonas de manejo especial, red de caminos y pueblos.

Plan de Cortas:

Presenta cuál será la producción durante el ciclo de corta en los siguientes 8 o 15 años, dónde y cuánto se cortará cada año, y qué especies. El área de producción forestal y su división para organizar las actividades de cada año y el tipo de tratamientos que se aplicará.

Plan operativo anual:

Presenta las actividades detalladas que se realizarán y el calendario de trabajo durante cada año de aplicación del programa de manejo y del plan de cortas. Incluye las acciones de capacitación e inversiones.

¹²³ Conafor (2008). Op.Cit.

VII.- Bibliografía

Alba Carlos R. y Vanaclocha, Francisco J. (1997). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III, pp. 15-75

Amador Hernández, J.C. (2008). Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Documento de Trabajo no. 47*, México, CESOP, julio, pp. 1-34

Armijo Canto, Natalia y Llorens, Carlos (coords.). (2004). *Uso, conservación y cambio en los bosques de Quintana Roo*, UQROO, Chetumal, Quintana Roo, pp. 15-84

Arnaiz Amigo, Aurora. (1994). *Estructura del Estado*, UNAM, México, D.F., pp. 61-198

Assies, Willem. (Ed.). (2003). *Gobiernos locales y reforma del estado en América Latina*, Zamora, Michoacán, México, pp. 13-133

Audelo Cruz, Jorge M. (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática, *Estudios sociales*, julio-diciembre, año/vol. XII, no. 024, Hermosillo, México, Universidad de Sonora, pp. 124-142

Ávalos Aguilar, Roberto. (1995.). “Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva”, en *Los nuevos paradigmas de la gestión: los problemas de la administración pública y sus efectos en la sociedad*, Gestión y estrategia, edición de Internet, UAM, Unidad Azcapotzalco, México, D.F. no. 8, <1ero de marzo del 2000>. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>

Ballart, Xavier y Ramió, Carles. (2000). *Ciencia de la administración*, Valencia, Tiront Lo Blanch, pp. 295-345

Banko, Catalina. (2003). “Redefiniciones del papel del Estado en América Latina” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, septiembre-diciembre, Vol. 9, no. 3, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, pp. 37-55

Bañón Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.). (1997). *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos.

Barajas, Gabriela (2000). “Política y administración pública en México: una relación desde donde Pensar los Programas y las Agencias Públicas Encargadas de la Atención a la Pobreza, 1970-1982”, *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*, Buenos Aires, Argentina, Programa Regional de Becas CLACSO, Pp. 1-33. <15 de abril del 2008>. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/barajas.pdf>

----- (2009). “Gasto para la superación de la pobreza en México, 2000-2008: reflexiones críticas”, *Foro pobre, pobreza, empobrecimiento; para contender con la pobreza*, México, UAM, del 9 al 11 de marzo, pp.1-23. <5 de junio del 2009>, Disponible en: www.foropobreza.uam.mx/.../PO_gastosuperacionGabrielaBarajas.pdf

Barton Bray, David y Merino Pérez, Leticia. (2004). *La experiencia de las comunidades forestales en México*, México, D.F., INE/SEMARNAT/CCMSS

BIRF/BM. (2006). *Descentralización y entrega de servicios para los pobres, México*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)/Banco Mundial (BM), México

Boeninger, Edgardo. (1999). “El papel del Estado en América Latina” en Rolf Lüders y Luis Rubio. (Ed.). *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, México, Porrúa-CIDAC-CINDE.

Brugué, Quim y Gomá, Ricard. (Coords.). (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel S.A. pp. 1-56 y 117-132

- Burchardt, Hans-Jürgen y Dilla Alfonso, Haroldo. (2001). *Mercados globales y gobernabilidad local: retos para la descentralización*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 45-73 y 113-123
- Burin, David y Heras, Ana Inés (comp.). (2001). *Desarrollo local: una respuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 20-47, 89-110 y 189-234
- Bustelo Ruesta, María. (2003). “Qué tiene de específico la metodología de la evaluación”, en Rafael Bañón i Martínez, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, pp. 13-32.
- Camacho Rivera, Mario Eduardo. (2001). *Quintana Roo: caos y poder por la gubernatura de fin de siglo*, Tesina de Licenciatura de Ciencias de la Comunicación, México, D.F., UNAM
- Castillo Ojeda, Sergio G. (2005). *El ejido y la organización política en Caobas, Quintana Roo*, Monografía para optar al título de Licenciatura en Antropología Social, Chetumal, Quintana Roo, UQROO, pp. 8-32, 54-60
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1995). *Descentralización y Municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Ottawa, Canadá. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: <http://idrinfo.idrc.ca/Archive/IDL/121328/CLAD.htm>
- CONAFOR (s.f). “Delimitación Territorial de las Unidades de Manejo Forestal”. <Consultado el 2 de enero del 2006>. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php?s1=3&s2=10>
- Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS). (2008). “Comunicado Día Mundial del Medio Ambiente”, 5 de junio del 2008. <Consultado el 3 de marzo del 2010>. Disponible en: http://www.ccmss.org.mx/documentos/comunicado_da_mundial_del_medio_ambiente.pdf

Dachary, Alfredo y Arnaiz, Stella. (1990). *Quintana Roo: sociedad, economía, política, cultura*, México, D.F., UNAM, pp. 9-43

Daniluk, Gustavo y Bustos Letelier, Oscar. (s.f.). “Influencias del Proceso de Montreal y los Procesos de Certificación en la Cosecha Forestal”. <Consultado el 10 de enero del 2005>. Texto completo en: www.iufro.org/uploads/media/t1-daniluk-et-al.doc

Díaz Cayeros, A. y Silva Castañeda, S. (2004). *Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social, serie Estudios y Perspectivas*, México, CEPAL, no. 15, pp. 11-20

Durán Hernández, Laura Aída. (2008). *Gestión y evaluación de la inversión pública en el estado de Quintana Roo*, Tesis de Maestría, Chetumal, Quintana Roo, Universidad de Quintana Roo

Finot, Iván. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES.

Fundación Quintana Roo PRODUCE A.C. (FUQROOP) (2008). Agenda de innovación 2009, Chetumal, Quintana Roo, FUQROOP. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: <http://www.cofupro.org.mx/Publicacion/Archivos/agenda23.pdf>

García Hernández, Álvaro. (s.f.). “Política ambiental municipal”, *Centro de Investigaciones Jurídicas*, Zacatecas, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 1-25. <Consultado el 15 de enero de 2007>. Disponible en: http://cij.reduaz.mx/gama/doc/LA_POLITICA_AMBIENTAL_MUNICIPAL.pdf

García Luna, Omar. (2006). *Una burocracia por consolidar. Función pública y servicio público de carrera en el estado de Quintana Roo*, Tesis de Maestría, Chetumal, Quintana Roo, Universidad de Quintana Roo

Gerez-Fernández, Patricia y Alatorre-Guzmán, Enrique. (2007). “Los retos de la certificación forestal en la silvicultura comunitaria de México” en Bray, David Barton; Merino Pérez, Leticia y Barry, Deborah (editores). *Los bosques comunitarios de México: Manejo sustentable de paisajes forestales*, México, SEMARNAT/INE, pp. 99-120.

Gestión y restauración. (s.f.). Naturaleza Educativa. Portal educativo de ciencias naturales y aplicadas. <Consultado el 15 de mayo de 2008>. Disponible en: http://www.natureduca.com/conserva_gestionforestal1.php.

González Abraham, Natalia; Schmook, Birgit y Calmé, Sophie. (2007). “Distribución espacio-temporal de las actividades extractivas en los bosques del ejido Caoba, Quintana Roo”, *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, México, UNAM, No. 62, pp. 69-86

González de Alba, I. y De la Garza Navarrete, T. (2003). “La descentralización del gasto social para infraestructura: ¿Las autoridades locales asignan mejor los recursos que la federación?” en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, INDESOL, pp. 263-296

Guerrero Amparán, J. P. (2000). “La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía”, *Programa de Presupuesto y gasto público, Documento de trabajo no. 89*, México, Sistema de Información Pública Presupuestaria de México (SIPP-México), pp. 1-27. <Consultado el 18 de mayo del 2008>. Disponible en: www.presupuestoygastopublico.org/.../reforma.../DT%2089.pdf

Guerrero, Omar. (2007). “El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica”, en *Revista Buen Gobierno*, núm. 2, pp. 44-60.

Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (coords.). (2004). “Introducción: Parámetros de la reforma municipal en México”, en *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 5- 48.

Hernández-Gaona, P. E. (1991). *Derecho Municipal*, México, UNAM

Hombres Rudolf. (1999). “El papel del Estado en América Latina” en Rolf Lüders y Luis Rubio. (Ed.). *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, México, Porrúa-CIDAC-CINDE, pp. 344-375

Huerta Moreno, María Guadalupe. (2005). “El neoliberalismo y la conformación del estado subsidiario”, *Política y cultura*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, no. 24, pp. 21-150

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). (2005). Enciclopedia de los Municipios de México: Estado de Quintana Roo. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_qroo

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2006). *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, SEGOB, México.

Instituto Mexicano de Catastro A.C. (2007). *El impuesto predial en México* [Material gráfico proyectable], Hermosillo, Sonora: INMECA, 25 diapositivas.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (2006). “El catastro en México”, Guadalajara, INDETEC. <Consultado el 28 de mayo del 2010> Disponible en:

<http://www.indetec.gob.mx/Eventos/Catastro/Talleres/Colaboraciones/EL%20CATASTRO%20EN%20MEX.pdf>

Larson, Anne M. (2003). *Mejores prácticas para la gestión descentralizada de los recursos forestales en Centroamérica*, Informe para el SIDA-IDB Partnership, San José, Costa Rica, CIFOR

Luque Rodríguez, Oscar. (2008). *Gobernabilidad, administración pública y desarrollo en Quintana Roo*, Tesis de Maestría, Chetumal, Quintana Roo, Universidad de Quintana Roo

Martínez Guzmán, Anabel y Colín Castillo, Sergio. (2003). La Certificación Ambiental de los Bosques en México: Reporte Preliminar, *Gaceta Ecológica*, No. 67, INE, México, D.F. Pp. 45-60

Mellado Hernández, Roberto. (2008). *Participación ciudadana para nuevas políticas públicas: hacia una nueva gobernabilidad democrática. Estudio de caso del municipio Benito Juárez, Quintana Roo: 2002-2005*, Tesis doctoral, México, D.F., UNAM

Merino, Mauricio. (2006). “La profesionalización municipal en México”, en *La gestión profesional de los municipios de México*, México, CIDE, pp. 37-83.

Molnar, Augusta, et. Al. (2007). *Empresas forestales comunitarias en países forestales tropicales: situación actual y en potencia*, OIMT, pp. 86. <Consultado el 02 de enero del 2010>. Disponible en: <http://ibcperu.nuxit.net/doc/isis/9378.pdf>

O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Ordóñez Barba, Gerardo (2002). “Estado de bienestar en las democracias occidentales”, *Región y Sociedad*, Sonora, México, El Colegio de Sonora, mayo-agosto, Vol. XIV, no. 24, pp. 99-145

Pons Duarte, Hugo. (2002). “La Gestión Pública: un acercamiento al concepto socialista”. Ponencia presentada al Taller Indicadores de Rendimiento de la Gestión Pública. Universidad de Matanzas. Cuba. <Consultado el 02 de enero del 2010>. Disponible en: <http://www.economista.cubaweb.cu/pdf/La%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20en%20la%20construcci%C3%B3n%20socialista.pdf>

Putnam, Robert D. (ed.). (2003). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, pp. 7-33

- Rodríguez, C.; Cotler, H. y Caire, G. (2003). “La descentralización de la gestión ambiental en México. El caso de la Cuenca Lerma-Chapala”, *Tercer Congreso Latinoamericano de Cuencas Hidrográficas, Arequipa*, Perú, junio, pp. 15
- Rodríguez Solórzano, Claudia (comp.). (2003). *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, México, INE-SEMARNAT
- Rodríguez, Victoria E. (1999). *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE.
- Salazar Silva, Fernando. (2005). “La configuración del Estado de bienestar. Elementos constitutivos”, en *Reflexión política*, IEP-UNAB, Colombia, año 7, no. 14, diciembre, pp. 126-140.
- Smartwood. (2005). *Resumen público de certificación de ejido Caoba México*, México, Forest Stewardship Council, pp. 1-27. <Consultado el 15 de mayo del 2008>. Disponible en: <http://www.rainforest-alliance.org/.../ejidocaobafmpubsum05spa.pdf>
- Smartwood. (2006). *Informe de Auditoría Anual 2006 de Manejo Forestal de: Ejido Caoba en Othon P. Blanco, Quintana Roo*, México, Forest Stewardship Council, pp. 1-34. <Consultado el 15 de mayo del 2008>. Disponible en: <http://www.rainforest-alliance.org/forestry/.../ejidocaobapubsum06.pdf>
- Smartwood. (2007). Corrective Action Request Verification Report: Ejido Caoba, México, Forest Stewardship Council, pp. 1-10. <Consultado el 15 de mayo del 2008>. Disponible en: <http://www.rainforest-alliance.org/forestry/documents/ejidocaobafmpubsum07spa.pdf>
- Trejo, Rubén. (2005). *Magonismo: utopía y revolución, 1910-1913*, México, Cultura Libre
- Valdez Zepeda, Andrés. (2002). “El modelo neogerencial en la administración pública en México”, *Argumentos*, México, UAM-Xochimilco, no. 40, abril, pp. 91-104.

- Vargas-Hernández, José G. (2006). *Un Estado mutante: del Estado liberal al Estado postneoliberal*, FERMENTUM, Mérida-Venezuela, año 16, no. 47, septiembre-diciembre, pp. 723-759.
- Vargas Paredes, Martín S. (2007). *Reforma de la administración pública mexicana. Las redes de la política ambiental y forestal en un contexto de democratización*, IAPEM, México, pp. 155-172
- Velázquez Guadarrama, Cesar. (2007). “Federalismo fiscal y descentralización”, en Pablo Cotler (editor), *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 105-141.
- Villalobos González, Martha Herminia. (2006). *El bosque sitiado. Asaltos armados, concesiones forestales y estrategia de resistencia durante la Guerra de Castas*, México, CIESAS/INAH/Porrúa, pp. 7-21; 199-279.
- Wiesner, Eduardo. (1999). “El papel del Estado en América Latina” en Rolf Lüders y Luis Rubio. (Ed.). *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, México, Porrúa-CIDAC-CINDE, pp. 292-338
- Wilshusen, Peter R. (2007). “¿Adaptación o fracaso colectivo? El surgimiento de grupos de trabajo en dos ejidos forestales en Quintana Roo, México” en Bray, David Barton; Merino Pérez, Leticia y Barry, Deborah (editores). *Los bosques comunitarios de México: Manejo sustentable de paisajes forestales*, México, SEMARNAT/INE, pp. 195-228
- Ziccardi, Alicia. (2002). La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, INDESOL, pp. 43-69
- Ziccardi, A. y Saltalamacchia, H. R. (2005). “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, no. 67, enero-marzo, pp. 31-97

- (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- (1992). *Ley Agraria*, México, D.F. <Consultado el 02 de enero del 2010>. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-2.pdf>
- (1997). *Ley Forestal*, México, D.F., Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- (2002). *Ley del Servicio Público de Carrera del Estado De Quintana Roo*, Chetumal, Quintana Roo <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Leyes/QROOLEY54.pdf>
- (2003). *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, México, D.F. <Consultado el 15 de mayo del 2008>. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/259.pdf>
- (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, México, D.F., PNUD. <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informes/images/032-057%20CAPITULO%202.pdf>
- (2004). *Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo*. Chetumal, Quintana Roo. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Municipios/APGLey3.pdf>
- (2004). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado De Quintana Roo*, Chetumal, Quintana Roo <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: <http://www.cobaqroo.edu.mx/LeyTransparencia/leydetransparencia.pdf>

(2005). **II Censo de Población y Vivienda**. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/iter2005/selentcampo.aspx?c=10395&s=est>

(2005) “El manejo forestal y la caoba en los ejidos de la SPFEQR, Quintana Roo, México” en la **Revista Recursos Naturales y Ambiente**, no. 44, pp. 37-44. <Consultado el 02 de enero del 2010>. Disponible en: <http://web.catie.ac.cr/informacion/RFCA/rev44/Pages%2037-44.pdf>

(2005) “El manejo de la caoba en Quintana Roo, México. Legislación, responsabilidades y apoyo gubernamental” en la **Revista Recursos Naturales y Ambiente**, no. 44, pp. 19-26. <Consultado el 02 de enero del 2010>. Disponible en: <http://web.catie.ac.cr/informacion/RFCA/rev44/Pages%2019-26.pdf>

(2005) “Voluntad política para la igualdad de género en la educación”, en **Serie Educación e Igualdad de Género**, Contribuciones del Programa, Oxfam, Gran Bretaña

(2005). **Ley de Participación Ciudadana del Estado De Quintana Roo**, Chetumal, Quintana Roo <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Leyes/QROOLEY31.pdf>

(2006). **Doing Business en México 2007**, Washington, D.C., Banco Mundial/BIRD. <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: http://www.doingbusiness.org/Documents/Reports_07/DB2007_Mexico_Spanish.pdf

(2007). **Ley de Hacienda de los Municipios del estado de Quintana Roo**, Chetumal, Quintana Roo, Congreso del estado de Quintana Roo, <Consultado el 28 de mayo del 2010>. Disponible en: <http://www.felipecarrillopuerto.gob.mx/leyesReglamentos/Ley%20De%20Hacienda%20De%20Los%20Municipios%20Del%20Estado%20De%20Quintana%20Roo.pdf>

(2007). *Ley forestal del estado de Quintana Roo*, Chetumal, Quintana Roo, Congreso del estado de Quintana Roo <Consultado el 15 de mayo del 2008>. Disponible en: www.congresoqroo.gob.mx/leyes/agropecuario/ley081/L1120071217001.pdf

(2007). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Posición por entidad federativa*. <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/INCBGporEntidad2007.pdf>

(2007). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Posición por trámite*. <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/INCBGporTrámite2007.pdf>

(2007). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Desagregado por entidad federativa*. <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Estatales2007.pdf>

(2007). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007*, México, D.F., PNUD. <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informes/images/03Capitulo1_07.pdf

(2008). Borrador del documento “Diagnóstico y propuesta para el sector forestal del municipio de Othón P. Blanco”, Coordinación Forestal del H. Ayuntamiento de O.P.B. 2008-2011

(2008). *Doing Business en México 2009*, Washington, D.C., Banco Mundial/BIRD. <Consultado el 10 de diciembre del 2009>. Disponible en: http://www.doingbusiness.org/Documents/Subnational/DB09_Subnational_Report_Mexico_spanish.pdf

(2008). *Informe anual 2007 del Programa de Desarrollo Forestal Comunitario PROCYMAF II*, México, D.F., Conafor/Semarnat, pp. 1-36

(2008). *Tercer Informe del Gobierno de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo*, Gobierno del Estado de Quintana Roo

(2008). *Tercer informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco*, Chetumal, Quintana Roo, Ayuntamiento de Othón P. Blanco

(2008). Anuario Estadístico Quintana Roo. Información Económica Agregada. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en:

http://www.inegi.org.mx/lib/buscador/busqueda.aspx?Page=5&e=&av=&textoBus=Anuario%20Estad%EDstico%20Quintana%20Roo&tipo=&s=inegi&seccionBus=docit&ordena=&busen=&mostrar=&formatoA=inegi,est,geo,prod_serv,&pagesize=10

(2008). Anuario de Estadística de Quintana Roo. Población. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/lib/buscador/busqueda.aspx?s=inegi&textoBus=Oth%F3n%20P.%20Blanco&e=&seccionBus=docit>

(2008). Anuario Estadístico Quintana Roo. Sector Público. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/buscador/busqueda.aspx?Page=5&e=&av=&textoBus=Oth%F3n%20P.%20Blanco&tipo=&s=inegi&seccionBus=docit&ordena=&busen=&mostrar=&formatoA=inegi,est,geo,prod_serv,&pagesize=10

(2008). Síntesis Estadística Municipal de Othón P. Blanco, Quintana Roo. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en:

http://www.inegi.org.mx/lib/buscador/busqueda.aspx?Page=4&e=&av=&textoBus=Oth%F3n%20P.%20Blanco&tipo=&s=inegi&seccionBus=docit&ordena=&busen=&mostrar=&formatoA=inegi,est,geo,prod_serv,&pagesize=10

(2009). *Productos maderables certificados. Catálogo 2009, México*, Rainforest Alliance/ Reforestamos México A.C./CCMSS. <Buscado el 02 de enero del 2010>. Disponible en: www.rainforest-alliance.org/forestry/documents/productos_fsc1109.pdf

“Extensivo 7. Mujeres en el gabinete local”. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: http://www.oulch.uqroo.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=68&Itemid=3.

“HR Ratings de México asigna calificación inicial de HR BBB+ al Municipio de Othón P. Blanco, Estado de Quintana Roo”, comunicado de prensa, 25 de junio del 2009. *Hrratings.com*. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: http://www.hrratings.com/pdf/Comunicado_de_Prensa_Calificacion_25%20de%20juni_o%20de%202009.pdf

http://www.cancunlahistoria.org/quintana_roo/gobernadores_qroo.html
Instituto de Mercadotecnia y Opinión. Dirección URL: <http://www.imocorp.com.mx/>

Portal de Comunicación del Municipio de Othón P. Blanco.
Historia del municipio. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: http://comunicacionopb.org/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=34.

Portal de Comunicación del Municipio de Othón P. Blanco. Ex presidentes. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: http://comunicacionopb.org/index.php?option=com_portfolio&view=category&Itemid=43

Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801581>

Resultados de la convocatoria del Programa ProÁrbol de la Comisión Nacional Forestal 2009. **Primer cierre**. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: http://www.conafor.gob.mx/portal/docs/secciones/proarbol/Resultados_2009/QuintanaRoo_ASIGNADOSC1.pdf

Resultados de la convocatoria del Programa ProÁrbol de la Comisión Nacional Forestal 2009. **Segundo cierre.** <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: http://www.conafor.gob.mx/portal/docs/secciones/proarbol/Resultados_2009/SegundoCierre/Quintanaroo_asignadasAyD.pdf

“Voto cruzado alerta al PRI en Quintana Roo” en el *Punto sobre la I.* elpuntosobrelai.net. 3 de marzo del 2010. <Consultado el 3 de marzo del 2010>. Disponible en: http://www.elpuntosobrelai.net/index.php?option=com_content&view=article&id=681:voto-cruzado-alerta-al-pri-en-quintana-roo-&catid=54:politica&Itemid=70

Conafor. Dirección URL: <http://www.conafor.gob.mx>

EUMED, sitio web mantenido por el grupo de investigación eumednet (SEJ-309) de la Universidad de Málaga, con el apoyo de la Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso. Dirección URL: <http://www.eumed.net>

Reforma política 2010. Dirección URL: <http://www.reformapolitica.gob.mx/>

Sondeo en la comunidad forestal de Caobas, 2009. *Sondeo realizado en el ejido Caobas respecto a la opinión sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco durante la administración 2005-2008 y 2008-2011*, realizado el 24 de abril del 2009.

Entrevista 1. *Entrevista realizada al Ing. Hugo Galetti, Director Técnico de la Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Quintana Roo, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 18 de febrero del 2010.

Entrevista no. 2. *Entrevista realizada al Ing. Paulino Herón Rosales Salazar, Gerente Estatal de la Conafor en Quintana Roo, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 08 de marzo del 2010.

Entrevista no. 3. *Entrevista realizada al Tec. Forestal David Acopa Hernández, Coordinador Forestal del Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2008-2011, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 09 de marzo del 2010.

Entrevista no. 4. *Entrevista realizada al Ing. Forestal Daniela Iam, empleada de la Coordinación Forestal del Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2008-2011, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 09 de marzo del 2010.

Entrevista no. 5. *Entrevista realizada al Ing. Agr. Gerardo López Ramos empleada de la Coordinación Forestal del Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2008-2011, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 09 de marzo del 2010.

Entrevista no. 6. *Entrevista realizada al Biol. Mayra Inés Gamboa Mendoza empleada de la Coordinación Forestal del Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2008-2011, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 09 de marzo del 2010.

Entrevista no. 7. *Entrevista realizada a Rey Guzmán, comisariado ejidal de Caobas, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 01 de abril de 2010.

Entrevista no. 8. *Entrevista realizada al Ing. Guillermo Uchín, Encargado de la Unidad de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre (UMA) en el ejido Caobas, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 01 de abril de 2010.

Entrevista no. 9. *Entrevista realizada a Rodrigo Pérez, Líder del grupo Pinos Caribe en el ejido Caobas, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 01 de abril de 2010.

Entrevista no. 10. *Entrevista realizada al Ing. Diego Buenfil Magaña, Director de Desarrollo Rural, SEDARI, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 08 de marzo de 2010. (El Ing. Diego Buenfil Magaña fue Director de Desarrollo Agropecuario del Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2005-2008).

Entrevista no. 11. *Entrevista realizada al Biol. José Luis García Naranjo, Asesor de la Dirección de Protección y Fomento del Instituto Forestal de Quintana Roo*, realizada el 16 de marzo de 2010.