La capacidad de gestión municipal de Othón P. Blanco, y su importancia en materia forestal.

Rincón Elvira.

Cita:

Rincón Elvira (2010). *La capacidad de gestión municipal de Othón P. Blanco, y su importancia en materia forestal. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/642>

La capacidad de gestión municipal de Othón P. Blanco, y su importancia en materia forestal.

El contenido de este trabajo, es un resumen de los avances que se han hecho de la tesis que lleva como título “Descentralización en la gestión forestal del Municipio de Othón P. Blanco y sus efectos en la comunidad de Caoba, administración 2005-2008”. La hipótesis del trabajo de investigación es que: la poca capacidad de gestión¹ municipal en Othón P. Blanco, ha contribuido a la reducción del manejo y aprovechamiento forestal en forma sustentable en Caoba. Específicamente el avance que se presenta, contesta la siguientes preguntas: ¿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 sustentabilidad² en el aprovechamiento forestal que realiza la comunidad de Caoba?

La revolución mexicana produjo un Estado centralizado. El presidente de la república tenía bajo su mando a los gobernadores y presidentes municipales, e injerencia en la toma de decisiones estatales. La situación cambió por la democracia, 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 que han marcado la descentralización en México, son: la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, por el que se hizo del impuesto predial 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, se iniciaron procesos de descentralización en salud, todo esto en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) sobresale el proceso de descentralización en materia educativa. Con Ernesto Zedillo Ponce de León se creó el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que integra los diversos recursos etiquetados que el gobierno federal da a los gobiernos estatales y municipales (Velázquez Guadarrama, 2007: 106-107).

¹ 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).

La capacidad de gestión, 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).

² 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).

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)

¿Cuál es la ventaja de lograr la descentralización? Se pueden brindar en forma adecuada los servicios y bienes públicos, ya que el gobierno local conoce mejor las necesidades y preferencias de la población. La rendición de cuentas es mejor, lo cual facilita la evaluación. Se puede lograr la relación 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. Sin embargo, la descentralización también puede resultar en desventajas, como: 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 puede ocasionar una mala asignación de recursos. La producción descentralizada puede generar pérdidas de eficiencia, cuando el servicio público se produce a costos más altos. 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. La capacidad de recursos humanos y de la organización política puede ser inferior en los gobiernos locales (Velázquez Guadarrama, 2007: 108-111). Las desventajas de la descentralización están relacionadas a las pocas capacidades del gobierno local para lograr una efectiva administración pública.

La poca capacidad que se observa en la administración municipal proviene de la predominancia de un Estado centralizado. Y bajo este sistema se hicieron las últimas reformas al artículo 115 constitucional. La reforma de 1983 es la más importante, puesto que expone expresamente las fuentes de ingresos municipales, enumera los servicios públicos que el municipio debe proveer, y se le da competencia en el manejo de los bandos de policía. La reforma de 1999 prácticamente ratifica lo manifestado en 1983. Pero, la poca capacidad que se le atribuye al gobierno local, se manifiesta en los temas que quedaron pendientes en la última reforma.

De acuerdo a Guillén y Ziccardi (2004: 32-33), en el artículo 115 constitucional no se presenta expresamente la autonomía municipal, no se maneja el concepto municipio indígena, ni se reconoce los usos y costumbres indígenas, no se permite la reelección inmediata, no se presenta la autoridad fiscal del municipio, en este caso, se manifiesta que administra su propia hacienda, tiene dominio sobre sus egresos, pero, la ley del presupuesto y el ejercicio de ingresos lo manejan las legislaturas estatales. 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. Se presta a negociaciones políticas, y dirigir recursos mal focalizados, ya que el número de población cuenta mucho en la asignación de recursos, cuando no precisamente los municipios con alta población tienen mayor grado de marginación. Además, la defectuosa focalización se da porque no se les obliga a los estados a reconocer la heterogeneidad municipal. Tampoco se reconoce expresamente la participación ciudadana, ni se les obliga a los municipios a crear mecanismos los cuales impulsen una participación más incluyente. Uno de los aspectos que más se critica a los gobiernos locales es su falta de capacidad para obtener

ingresos propios, pero, en el artículo 115, sigue sin definirse el papel del gobierno municipal en el desarrollo económico local.

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, 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', cuando empezó a desarrollarse la infraestructura de caminos, los primeros pobladores del territorio comenzaron a mandar a sus hijos a estudiar a otros estados. Por ejemplo, entre los ex gobernadores de Quintana Roo, Jesús Martínez Ross³ (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 familias⁴ que hasta ahora concentran el poder político del estado.

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

³ La biografía completa de los gobernadores de Quintana Roo véase en: http://www.cancunlahistoria.org/quintana_roo/gobernadores_qroo.html

⁴ 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).

totalidad de los votos. Por ejemplo, en la gubernatura del Estado, sus candidatos han ganado 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 provenientes de este Partido, propiciaran 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).

3.- Grupos organizados.- La Asociación de Hoteles de Quintana Roo, que controla alrededor de 30,000 cuartos; 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, y el Sindicato Nacional de Trabajadores por la Educación (SNTE) que 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.- Regionalización⁵.- Basada en características específicas de actividades productivas que tienen los municipios, afecta la capacidad de gestión de éstos. Esta afirmación se sostiene basado en los siguientes argumentos: Se estima que el turismo de la zona norte genera el 80% del Producto Interno Bruto (PIB) estatal. La zona sur contribuye al PIB

⁵ **Región Norte.-** Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad y Tulum, este último puede ser considerado como región centro-norte. 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 Estado.

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. Tiene el 56.7% de la extensión territorial del Estado. Su población representa el 13.4% del total del Estado. 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.

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).

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.

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; 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. Aunque sólo aporta el 19% al PIB estatal, recibe un monto significativo de transferencias federales y estatales, y es el municipio con mayor inversión pública. Siendo la capital del Estado, se pensaría que tiene mayor capacidad de gestión. Sin embargo, las características mencionadas implican que el gobierno del Estado pueda considerar al municipio de Othón P. Blanco como el de mayor disposición en la ejecución de las políticas que pretenda implementar. Lo cual se logra ante la dependencia económica que se tiene de los recursos 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 Federal. Entre los 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 (Tercer informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008: 295-297).

La interpretación weberiana clásica indica que las políticas se elaboran en los más altos niveles, para después ser ejecutadas por participantes del nivel inferior. Sin embargo, es necesario que en los altos niveles se tome en cuenta el impacto positivo de la participación de los niveles inferiores en la toma de decisiones, ya que la participación permite que haya mayor compromiso, y comprender mejor las razones para introducir una innovación dada (Van Meter y Van Horn, 2000: 109 y 114). El éxito de la implementación de las políticas públicas no sólo es tener los recursos económicos para llevar a cabo las acciones, también está el trabajo de los actores involucrados en formulación, implementación y evaluación. Los niveles inferiores se encargan de la implementación del programa, y se genera mayor compromiso, consenso y aceptación de ciertos cambios en la implementación, cuando se les toma en cuenta en la toma de decisiones.

¿En qué grado tiene capacidad el gobierno municipal de Othón P. Blanco para gestionar las demandas ciudadanas? La capacidad de gestión institucional se encuentra relacionada con las bases informacionales disponibles para decidir y optimizar recursos. Se realizó un análisis sobre la capacidad de gestión de Othón P. Blanco, en la administración 2005-2008, a través del estudio de variables que se asocian con el desempeño, utilizados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), las variables son: 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).

1) La existencia de unidades responsables de prestar un 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. El mejor ejemplo de lo que pasa cuando un gobierno municipal se compromete con la sociedad,

es el programa Hábitat⁶. 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 colonias⁷ 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 (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 (oulch.uqroo.mx). La poca calificación de los trabajadores al servicio del Estado, resulta significativa cuando se tienen cifras excesivas de empleados al servicio del Estado. 2,326 personas laboraron durante la administración municipal 2005-2008 (oulch.uqroo.mx). 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).

En términos generales, en México, sólo el 45% de los presidentes municipales cuenta con los estudios de licenciatura, y más de la mitad de los presidentes municipales no tiene experiencia en el sector público (Velázquez Guadarrama, 2007: 114-115). Esto permite corroborar la importancia de abordar el tema pendiente de 'reelección inmediata. La administración municipal cambia cada tres años. Ni el presidente ni su gabinete pueden generar experiencia en el puesto, además, se debilita la continuidad de políticas, de ahí que el interés de aumentar ingresos propios, o de involucrarse en el desarrollo económico local, y en general buscar mayores responsabilidades y los recursos con los que se pueda implementar en forma adecuada las acciones, no resulta de interés para los funcionarios municipales. La rotación cada tres años, da lugar a que el municipio sea el trampolín de la carrera política.

⁶ 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- (sedesol.gob.mx).

⁷ 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 (Tercer informe de Gobierno Municipal Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2008: 175-179).

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 brinde la formación administrativa práctica que complete a la primaria, y la ley no contempla la integración de funcionarios cuyo desempeño es el diseño y hechura de política pública, aquellos que están inmiscuidos en trabajos de planificación, coordinación, dirección, 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). Estos argumentos, permiten redundar sobre la importancia de permitir la reelección inmediata y aplicar la ley del servicio profesional de carrera, como dos de los elementos más importantes para generar recursos humanos calificados.

3) La disponibilidad de recursos financieros.- De acuerdo a *HR Raitings* de México 2009, que califica el balance financiero de los gobiernos, 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 integraron el 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 monto de ingresos federales de 382,3 mdp de los cuales 165.4 mdp provinieron de aportaciones y 182.2 mdp de participaciones. El egreso fue 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’. Al 2008, la deuda total del municipio es de 78.71 mdp, de los cuales el 68% es deuda a corto plazo. La deuda a largo plazo es por un crédito con BANOBRAS correspondiente de una reestructura de un crédito anterior, la deuda asciende a 25.26 mdp, y vencerá el 31 de julio de 2015.

El balance financiero de Othón P. Blanco expone un gobierno endeudado, dependiente de ingresos federales, y que en el caso de ingresos propios depende de los impuestos. Es decir, la administración municipal no ha impulsado mecanismos que le permitan obtener ingresos de conceptos que impliquen su papel como agente económico. Dentro de los impuestos, el más importante es el predial. 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).

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 orientado por el impulso de sus carreras políticas fuera de la localidad, como son las diputaciones federales: María Cristina Sangri Aguilar (1981-1984), su carrera política la continúa como Diputada Federal (1985-1988) y senadora por Quintana Roo (1988-1991). Rosario Ortíz Yeladaqui (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 (1999-2000) dejó su cargo de presidente municipal, para ser electo Senador por el estado. También ha sido Secretario General, Presidente del Comité Estatal del PRI, Subsecretario de Desarrollo Rural del Estado y Regidor. Eduardo Espinosa Abuxapqui (2000-2005), ha sido Secretario General de Gobierno del Estado y diputado federal. Cora Amalia Castilla Madrid (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 federal⁸.

5) La disponibilidad de tecnología gerencial y, 6) El dinamismo de las estructuras organizacionales.- La primera, 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 segunda, se refiere a la integración que debe prevalecer entre las diferentes direcciones que conforman la organización política del gobierno municipal. Las variables, se analizaron por medio del 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. De los 2,440 municipios del país, 400 de 18 entidades federativas están inscritos en este programa. 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. Hasta el 2007, sólo 25 municipios habían 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).

El parámetro de Desarrollo Institucional⁹, 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

⁸ 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

⁹ 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).

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 interacción entre las áreas), es 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’.

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. Por estas tres funciones se entiende que la política sea central en la evaluación, porque existe una necesidad de credibilidad para la práctica evaluativa, de flexibilidad en los procesos de evaluación y de atender a la temporalidad de los mismos. Otros aspectos importantes en la evaluación es que esta implica valoración o emisión de juicios y establecimiento de recomendaciones (Bustelo, 2003: 14-18). 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 materia forestal, 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 (Larson, 2003: 21-26).

Los factores que Larson presenta para la efectividad de la gestión, son factibles para la gestión de cualquier recurso, programa, servicio o política. Es necesario estar en un proceso descentralizador activo, donde las responsabilidades transferidas sean congruentes a 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.

La revisión histórica del desarrollo forestal en México y específicamente en Quintana Roo, permite corroborar que varios de los actuales problemas¹⁰ 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

¹⁰ Los problemas actuales del sector forestal véase en la publicación número 44 de Recursos Naturales y Ambiente.

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. 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). En el período de concesiones, a diferencia del rentismo forestal, aunque los ejidatarios seguían recibiendo poco considerando que eran los poseedores de la propiedad, 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, pero, para la remoción de la vegetación forestal. 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.

Se reconoce que el programa de “durmientes aserrados” en 1975, permitió que el ejidatario aprendiera 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 surgieron los aserraderos en los ejidos, incluyendo en Caoba (Castillo Ojeda, 2005: 25). Esto dio lugar a 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 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, como la caoba, los compradores podían conseguir productos forestales más baratos provenientes de Centro y Sudamérica. La ley forestal de 1992, propició la desregulación de la actividad forestal, se dio la apertura al mercado de los servicios técnicos forestales, se legalizó el rentismo forestal y asociaciones entre comunidades y empresarios privados, se 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 (Armijo, 2004: 31-35). El sector forestal mexicano ingresó a las dos mayores economías forestales del mundo, Estados Unidos y Canadá, como efecto aumentaron las importaciones, las cuales en su mayoría provenían de estos países y de Chile.

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 grupos¹¹ 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, este suele ser más beneficioso que las vinculantes, las cuales corren mayor riesgo de resultar en externalidades negativas (Putnam, 2003: 19-20). En el ejido Caoba existe un capital que mira hacia dentro, son los intereses de sus miembros el objetivo por el que

¹¹ Hasta abril del 2009, los grupos forestales en el ejido Caoba 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 Caoba, 2009).

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. Puesto que 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 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.

Se considera que la división en grupos propicia la desintegración del trabajo colectivo, dificulta la toma de decisiones en común acuerdo, complica el trabajo de los servidores técnicos forestales¹², los cuales tienen que ponerse de acuerdo con cada grupo de trabajo para realizar las actividades relacionadas al manejo y aprovechamiento forestal. Se ha propiciado que algunos líderes de grupo mantengan un papel caciquil, que dificulta la implementación de acciones, además, algunos están empezando a comprar parte de su producción, disminuyendo las ganancias del ejido. Algunas veces no se logra cumplir con los contratos en tiempo y forma, por los negocios que internamente realizan los líderes de los grupos. Sin embargo, en un sondeo realizado en el ejido Caoba, 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 Caoba, 2009).

¿Existe sustentabilidad en el aprovechamiento forestal que realiza la comunidad de Caoba? En el ejido Caoba, 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 forestal¹³ del ejido.

La primera certificación que se le dio a Caoba fue en 1995, y duró 5 años, al cumplir con las CAR's¹⁴ pendientes, pudo seguir vigente su certificación por otro período, 2000-

¹² 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).

¹³ La misión oficial de la certificación forestal, es “promover el manejo ambientalmente apropiado, socialmente benéfico y económicamente viable de los bosques del mundo” (Rainforest Alliance, 2009: 5).

¹⁴ 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). 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). Con la existencia

2005. En el 2005 se dieron una serie de CAR's las cuales tendrían que cumplirse para el siguiente año. En el 2006, Caoba 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 que Caoba 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. Además, no existe capacitación para las diferentes funciones que se tienen que realizar como empresa comunitaria. Sin embargo, actualmente los ejidatarios de Caoba están decididos a recuperar la certificación. Rey Guzmán, comisariado ejidal comentó que 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).

En conclusión, 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 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 dominancia 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 no sólo para el Estado sino 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

de 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).

que radica en la capital del estado, y que por ser la capital, el gobierno estatal y federal mantiene 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. Existe un problema generalizado en la falta de recursos humanos calificados, incapacidad de acrecentar ingresos propios, y la función pública orientada por la carrera política.

En el estudio de caso, el ejido Caoba 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 que debe hacer, es momento de preguntarles qué quieren hacer. Por los problemas forestales mencionados, se entiende que el ejido Caoba 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 que pueden identificar las bondades y defectos de los programas implementados, que son los ejidatarios.

Bibliografía

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

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

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.

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), Otawa, Canadá. <Consultado el 01 de febrero del 2010>. Disponible en: <http://idrinfo.idrc.ca/Archive/IDL/121328/CLAD.htm>

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.

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

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

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

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. <Buscado el 02 de enero del 2010>. Disponible en: <http://ibcperu.nuxit.net/doc/isis/9378.pdf>

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. <Buscado el 02 de enero del 2010>. Disponible en: <http://www.economista.cubaweb.cu/pdf/La%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABlica%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

Smartwood. (2006). *Informe de Auditoría Anual 2006 de Manejo Forestal de: Ejido Caoba en Othon P. Blanco, Quintana Roo*, México, Forest Stewardship Council, 34 pp. <Buscado el 15 de mayo del 2008>. Disponible en: <http://www.rainforest-alliance.org/forestry/.../ejidocaobapubsum06.pdf>

Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. (2000). “El proceso de de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *Las implementación de las políticas, México*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-146.

Velázquez Guadarrama, Cesar. (2007). “Federalismo fiscal y descentralización”, en Pablo Cotler (editor), *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 105-141.

(1992). *Ley Agraria*, México, D.F. <Buscado 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.

(2003). *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, México, D.F. <Buscado el 15 de mayo del 2008>. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/259.pdf>

(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. <Buscado el 02 de enero del 2010>. Disponible en: <http://web.catie.ac.cr/informacion/RFCA/rev44/Pages%2037-44.pdf>

(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 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

(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%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>

“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

Sondeo en la comunidad forestal de Caoba, 2009. *Sondeo realizado en el ejido Caoba 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 no. 7. *Entrevista a Rey Guzmán, comisariado ejidal de Caoba, 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 Caoba, sobre la capacidad de gestión forestal de Othón P. Blanco*, realizada el 01 de abril de 2010.