

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



# La silvicultura comunitaria en México

Empresas y asociaciones como respuesta a los obstáculos



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



# Resumen

• En este reporte se presenta el caso de la silvicultura comunitaria de México, con especial énfasis en la diversidad de empresas locales y asociaciones intercomunitarias que se ha desarrollado en las últimas dos décadas. Además, se hace un análisis de las principales barreras regulatorias que enfrentan las comunidades cuando intentan aprovechar legalmente sus bosques.

• En México, las comunidades controlan en torno a las dos terceras partes de los bosques del país. Varias reformas, entre ellas la agraria y la forestal, implementadas en distintos momentos después de la Revolución Mexicana (1910-1917), redistribuyeron la tierra a las comunidades rurales y reconocieron su derecho a extraer productos forestales maderables y no maderables de los bosques comunitarios. Durante los últimos 25 años, una diversidad de empresas comunitarias se han desarrollado en el país.

• A pesar de esta devolución de derechos, el sector forestal mexicano está sobreregulado en varios aspectos importantes. Las comunidades deben cubrir un gran número de procedimientos para emprender legalmente el manejo de sus bosques. Algunos de estos requisitos son correctos, pero otros son farragatosos, caros y redundantes. Esta ineficiencia burocrática ha sido citada como un factor importante en el declive de la producción de madera registrado en la última década y como un fenómeno que reduce la competitividad de las empresas forestales y el crecimiento de la silvicultura comunitaria.

• En parte como una forma de superar estos obstáculos, pero también para superar barreras comerciales y lograr economías de escala, las comunidades forestales mexicanas han desarrollado una gran variedad de modelos asociativos y empresariales. Existen tres principales arreglos para el gobierno de

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

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

• Sigue habiendo tensiones internas importantes y amenazas externas que superar. Las principales tensiones internas incluyen la difícil coexistencia de la administración empresarial con la gobernanza tradicional, las ineficiencias en los procedimientos tradicionales de toma de decisiones, la falta de rendición de cuentas y, en muchas comunidades, la prevalencia de la corrupción. Las amenazas externas incluyen los conflictos entre comunidades asociadas, el desafío de competir contra importaciones baratas y los onerosos e ineficientes trámites burocráticos.

• Alinear y reducir en forma inteligente los requerimientos legales, especialmente para las operaciones comunitarias que cumplen con estándares internacionales, podría ayudar a que la silvicultura comunitaria mexicana florezca aún más.

# *La silvicultura comunitaria en México*

## *Contexto*

México se caracteriza por tener un fuerte sector forestal comunitario. La Revolución Mexicana (1910-1917) introdujo un proceso de reforma agraria que se implementó en distintas oleadas durante el siglo XX. A lo largo de un periodo de setenta años, por todo el país se dotaron tierras a dos tipos de comunidades rurales, los ejidos y las comunidades indígenas, que hoy poseen 60.3% de los terrenos forestales del país<sup>1</sup>. La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) ha identificado alrededor de nueve mil comunidades que son dueñas de terrenos forestales. De ellas, un tercio tiene porciones insignificantes de bosques. Entre quienes tienen parcelas forestales mayores, más de tres mil manejan sus bosques según un programa de manejo forestal.

Durante las últimas dos décadas se ha consolidado una transición hacia una mayor autonomía en el manejo de los bosques. Las comunidades de todo el país han extendido sus instituciones tradicionales de gobernanza en formas innovadoras para administrar una creciente diversidad de empresas forestales comunitarias (EFC). También han creado alianzas intercomunitarias complejas para generar economías de escala y emprender negocios conjuntos. Numerosos análisis muestran que las EFC exitosas contribuyen sustancialmente al desarrollo local y que el manejo forestal comunitario es una forma efectiva de conservar los bosques naturales y los servicios que nos brindan<sup>2</sup>.

A pesar de sus muchos éxitos, el sector de las EFC mexicanas enfrenta retos importantes.

Específicamente, los requerimientos legales farragosos y caros, junto con la baja competitividad de las empresas comunitarias, frenan el desarrollo de las EFC en el país.

## *Las comunidades forestales en México*

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

Alrededor del 8% de las comunidades forestales en México no sólo cosechan sus bosques, sino que además procesan la madera que extraen de ellos en sus propias instalaciones. A menudo, estas comunidades también llevan a cabo ellas mismas las actividades comerciales. Apenas uno por ciento de las comunidades forestales mexicanas cosechan sus propios bosques, llevan a cabo actividades industriales y tienen la infraestructura para la transformación secundaria y la elaboración de productos terminados. Por lo general, esas comunidades controlan también la venta de los productos que extrajeron de sus bosques y procesaron.

Tabla 1. Nivel de desarrollo de las EFC y porcentaje sobre el total de comunidades<sup>3</sup>

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

## *Instituciones comunitarias y desafíos internos*

La Ley Agraria mexicana establece que los miembros de un ejido o comunidad deben formar una asamblea y nombrar un comisariado (un cuerpo administrativo y representativo, que incluye un presidente, un secretario y un tesorero) para manejar los recursos de propiedad común. Esta asamblea también debe nombrar un comité que supervise al comisariado y garantice el respeto a la ley y la transparencia. La forma en que los ejidos y comunidades organizan y gobiernan sus empresas, sin embargo, no está marcada por la ley. A lo largo del tiempo han emergido tres formas de gobierno empresarial:

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

**2. El modelo del consejo forestal.** En este modelo, la asamblea nombra un consejo forestal especializado que, a su vez, supervisa el trabajo de un equipo de profesionales de la silvicultura que reciben un sueldo y no están sujetos a rotación.

**3. El modelo del grupo de trabajo.** Bajo esta forma de organización, se crean

empresas subcomunales basadas en el parentesco y otros lazos, y estas empresas autorizan y llevan a cabo los trabajos anuales al dividir el volumen autorizado en el territorio forestal de la comunidad.

A pesar de esta diversidad de mecanismos de gobierno empresarial, las EFC mexicanas tienden a enfrentar tensiones internas similares, incluyendo:

- **Administración de empresas y gobernanza comunitaria tradicional.**

Aunque los miembros de la comunidad pueden no entender plenamente las necesidades de la empresa, en última instancia es la asamblea quien tiene el poder de hacer decisiones clave sobre su administración. Además, los miembros de la comunidad muchas veces encuentran difícil supervisar a otros comuneros o ejidatarios en el entorno de la empresa. En muchas ocasiones se confunden las funciones del accionista, el administrador y el trabajador.

- **Ineficiencias en las prácticas tradicionales.** Los puestos de gobernanza

agraria se rotan cada tres años (o inclusive con más frecuencia, si se detectan malas prácticas). Lo mismo ocurre con los puestos administrativos en las EFC que no tienen un equipo profesional para el manejo forestal. La rotación de puestos puede ser una barrera importante contra la corrupción, pero conlleva una suerte de incompetencia permanente, que debe enfrentarse con capacitaciones redundantes.

- **Rendición de cuentas y corrupción.**

Las élites políticas pueden manipular la asamblea. Los bajos niveles de capacidades pueden resultar en una pobre rendición de cuentas, lo que lleva a la confusión o a la sospecha, aún si no hubo corrupción.

- **Objetivos en conflicto.** Aún con un alto grado de homogeneidad cultural, los miembros de las comunidades pueden tener objetivos distintos para su empresa forestal. Muchos ven la EFC como fuente de empleos y ganancias, no como una empresa que maximice utilidades, lo que puede llevar a tensiones sobre políticas de salarios y empleos.



Don Victorino, ejidatario del Estado de México, México.

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

Proveedora de servicios para varias comunidades, la UZACHI se formó en 1989 como sucesora de un movimiento de base que se levantó contra la renovación de una concesión de 25 años a industrias privadas en los bosques de pino y encino de la Sierra Norte de Oaxaca. Hoy, la UZACHI provee servicios forestales a tres comunidades zapotecas y una chinanteca, que juntas manejan más de 23 mil hectáreas. La unión ha estado a la vanguardia en la experimentación con el manejo forestal en México, y fue una pionera en la implementación de ejercicios de zonificación que establecieron áreas forestales y agrícolas permanentes en las comunidades, y estuvo también entre las primeras en México en implementar nuevas prácticas silvícolas que fomentaban la regeneración de pino. Más aún, las comunidades de la UZACHI estuvieron entre las primeras en México en recibir la certificación FSC de buen manejo forestal, y entre las primeras en aplicar el conocimiento tradicional sobre hongos y otros productos forestales no maderables con fines comerciales.

### *Acción colectiva intercomunitaria*

El sector de silvicultura comunitaria en México tiene una larga experiencia con la acción colectiva y las asociaciones intercomunitarias, que comenzó en los años '70 y '80 con la lucha contra las vedas forestales y las concesiones industriales. En algunos casos, las organizaciones creadas para esas luchas se convirtieron en asociaciones productivas; en otros, se convirtieron en proveedores de

servicios. Hay muchos ejemplos del modelo de proveedores de servicios en México (ver Caja 1). Bajo esta forma organizativa, comunidades que por lo general tienen bosques pequeños se agrupan para reducir los costos de los servicios técnicos forestales. La función clave de estas asociaciones es emplear a sus propios técnicos forestales (certificados por el gobierno), que trabajan directamente para ellos y que, por lo tanto, pueden proveer una variedad de servicios, incluyendo la preparación de programas de manejo forestal, las aprobaciones anuales para la extracción y otras operaciones.

### Caja 2. TIP Muebles

Formada por las comunidades indígenas de Textitlán, Ixtlán y Pueblos Mancomunados, de Oaxaca, TIP Muebles se formó inicialmente en 2006 para surtir una compra de muebles escolares para el gobierno del estado. Después de trabajar juntos para atender ese pedido, las comunidades tomaron la decisión de desarrollar nuevas líneas de muebles y venderlas en sus propias tiendas al menudeo en la ciudad de Oaxaca. Las tres comunidades mantienen sus empresas independientes y su principal negocio sigue siendo la venta de madera aserrada en el mercado doméstico. Los muebles contribuyen con un 20% del total de las ventas y alrededor del 30% del total de la madera aserrada se va a las fábricas de muebles. Cada comunidad tiene también sus propios compradores mayoristas de muebles. La confianza que permitió la acción colectiva fue grande por el hecho de que las tres comunidades son zapotecas, todas tienen décadas manejando sus bosques y sus aserraderos y todas habían hecho ya la transición a gerentes profesionales, además de que todas estaban certificadas o en proceso de estarlo. Desde su fundación, TIP Muebles se ha expandido rápidamente, y hasta enero de 2013 tenía ocho tiendas en el centro y sur de México.

Más allá de esta cooperación técnica, un número creciente de comunidades también está agrupándose para emprender negocios conjuntos y esfuerzos colaborativos para vender sus productos y así reducir costos, ganar en eficiencia, lograr economías de escala y llegar a mejores mercados (ver Caja 2). Estas asociaciones emprendedoras son un aspecto cada vez más importante de la silvicultura comunitaria en México.

## *Requisitos regulatorios*

---

Aunque el sector de silvicultura comunitaria de México está muy avanzado, y a pesar de que hay una diversidad de organizaciones y empresas con un enorme éxito, el aprovechamiento forestal está sobreregulado en aspectos importantes. La lista de onerosos requerimientos que las EFC deben cubrir para aprovechar legalmente sus bosques puede impedir el desarrollo del sector forestal en México. La sobreregulación ha sido citada por un notable estudio como el principal factor en el declive de la producción de madera y de los permisos forestales a lo largo

de la última década<sup>4</sup>. Es muy probable que también haya frenado la expansión del desarrollo de EFC exitosas hacia una mayor proporción de comunidades en el país.

Para obtener un permiso de aprovechamiento, las operaciones comunitarias deben producir una larga lista de documentos, entre otros su título agrario; prueba del estatus legal de quien realiza el aprovechamiento, en caso de que no sea la comunidad; los estatutos escritos que gobiernan la unidad de manejo forestal; un acta oficial de la asamblea autorizando la extracción, y un programa de manejo forestal. De estos, el programa de manejo es el requisito más caro y técnicamente difícil. Los costos de la preparación del programa de manejo oscilan entre los 30 y los 105 pesos mexicanos por hectárea (FAO 2012, CCMSS 2008). Por lo tanto, para una operación comunitaria grande, de 25 mil hectáreas, puede esperarse que la preparación del programa de manejo cueste alrededor de un millón 725 mil pesos (ver Tabla 2).

Aunque estos requisitos son por lo general apropiados y legítimos, hay una larga lista de otros costos que los productores enfrentan

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

| <b>Tema</b>  | <b>Costos (MXN)</b>   |
|--|---|
| <b>Servicios técnicos forestales</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Preparación del programa de manejo forestal (\$67/ha x 25,000 ha)</li><li>• Marqueo de árboles y plan operativo (\$40/m<sup>3</sup> x 20,000 m<sup>3</sup>/yr)</li><li>• Otros servicios técnicos</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ \$1,675,000</li><li>▪ \$800,000</li><li>▪ \$150,000</li></ul> |
| <b>Otros servicios profesionales</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Contabilidad y finanzas</li><li>▪ Legales y notariales</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ \$100,000</li><li>▪ \$70,000</li></ul>                        |
| Transporte, rastreo, gastos incidentales para asegurar el programa de manejo forestal y la aprobación de permisos.   | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ \$42,000</li></ul>  |
| <b>Costos totales</b>  | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ \$2,837,000</li></ul>   |

para asegurarse de que la documentación sea aceptada oficialmente, recibida, revisada, corregida si es necesario y, finalmente, aprobada. Estos costos son difíciles de cuantificar y varían mucho según el tamaño de las operaciones, la ubicación del bosque y la capacidad de la comunidad, pero incluyen el pago de servicios contables (que generalmente provee la empresa de servicios técnicos), servicios legales y notariales, la solicitud de documentación oficial y los costos de viaje necesarios para ir a las capitales estatales a entregar y dar seguimiento de las solicitudes. En muchos casos, los productores deben someterse a estos ejercicios costosos y redundantes para cumplir los requisitos de distintas dependencias.

Sumando los costos de todos estos requisitos para una EFC “promedio”, que añade valor a sus productos en México, la FAO estimó costos totales de 150 pesos por metro cúbico, con los servicios técnicos, los impuestos y el pago de derechos como los costos más altos, respectivamente<sup>5</sup>. El requisito de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental para los bosques tropicales hace que el aprovechamiento maderable en esos ecosistemas sea aún más caro. En muchas ocasiones, aún más caro que los costos en sí es la inefficiencia burocrática a la hora de expedir los permisos de aprovechamiento en tiempo y forma, que retrasa las operaciones forestales e impide el desarrollo empresarial.

Estas barreras, junto con los desafíos del acceso a mercados, lastiman la competitividad de las EFC en los mercados nacional e internacionales, y reducen los beneficios que llegan a las comunidades y otros beneficiarios indirectos. Aunque por lo general hay un entorno favorable para la silvicultura comunitaria en México, reducir los requisitos burocráticos y los costos para las comunidades, especialmente para aquellas que están certificadas bajo estándares internacionales, resultaría en ganancias importantes para los productores comunitarios.

## *Recomendaciones de política pública*

- La reforma forestal y la devolución de derechos sobre los bosques a las comunidades debería incluir: (i) derechos claros sobre el territorio comunal y los mecanismos comunitarios de gobernanza; (ii) el establecimiento y reconocimiento de mecanismos formales de gobernanza comunitaria; (iii) apoyo financiero y técnico para el desarrollo silvícola, y (iv) un entorno regulatorio favorable en múltiples escalas.
- Los arreglos de gobernanza comunitaria podrían seguir el ejemplo de México, que, en escena, supone un modelo de gobernanza inspirado por las tradiciones indígenas. Esto facilitaría el trabajo de reforma de Estados nacionales que deben lidiar con una gran variedad de tradiciones y contextos locales, al tiempo que se establecen los mecanismos institucionales para gobernar la propiedad común.
- Impulsar la acción colectiva en los bosques y las asociaciones intercomunitarias podría ayudar a reducir los costos de los servicios técnicos y a emprender negocios conjuntos. Hay muchos casos que demuestran que las asociaciones forestales tienen impactos positivos sobre la inversión en las operaciones forestales y en bienes públicos, la adherencia a las normas forestales y la conservación.
- La sobreregulación del ordenamiento y la extracción forestales genera costos muy altos para las empresas forestales comunitarias. Una carga regulatoria cara y farragosa detiene la expansión de la silvicultura comunitaria y, junto con el reto de acceder al mercado, mina la competitividad de las EFC en los mercados nacional e internacionales y reduce los beneficios que llegan a las comunidades y otros beneficiarios indirectos. Alinear y eliminar las regulaciones, especialmente para EFC que siguen estándares internacionales de manejo forestal y de procesos podría ayudar a mejorar la competitividad del sector.