

#### 4. REVERSION DE LA DESTRUCCION DE RECURSOS. EL PLAN PILOTO FORESTAL Y LA PLANIFICACION COMUNAL DEL USO DEL SUELO

Ante esta situación alarmante, en 1983 se puso en marcha el Plan Piloto Forestal de Quintana Roo, con miras a reducir el proceso de destrucción. La concepción e implementación del plan no se dio en un momento arbitrario, sino en una coyuntura particularmente favorable: la finalización de la concesión a la empresa maderera, y un cambio en la política forestal nacional que favorecía la participación de los campesinos en el aprovechamiento ordenado de sus bosques.

El Plan Piloto Forestal partió de la siguiente consideración básica: para que los campesinos estuvieran interesados en la conservación del recurso forestal, el bosque debería resultar para ellos una opción económicamente atractiva.

Para lograr lo anterior, debían instrumentarse cambios en varias áreas:

a) Los campesinos deberían participar en el aprovechamiento, administración y planificación de sus bosques, usando el vuelo forestal como fuente de capital para autofinanciarse.

b) El modelo de explotación debería cambiar hacia el de un aprovechamiento ordenado del recurso forestal, con miras a la persistencia de la capacidad productiva del bosque.

c) La industria debería adaptarse a la composición del bosque. Es decir, debería aumentar el número de especies utilizadas, para lograr así un aumento del valor de los montes.

d) Debería lograrse el surgimiento de formas de comercialización más claras, es decir, de verdaderos mecanismos de mercado en el negocio maderero (superación del monopolio de la concesión).

e) El marco institucional forestal debería cambiar y pasar de una función de tipo burocrático-policia a una de tipo promocional y técnica.

#### 4.1. Planteamiento espacial y metodología

Para detener la dinámica de desmontes y lograr pasos hacia la planificación del uso del suelo por parte de las comunidades campesinas, la concepción espacial que había primado hasta ese momento debía ser revertida. En lo forestal, la práctica de la concesión tenía dos características con efectos sobre la planificación de uso del suelo: 1) la unidad de manejo y administración forestal no coincidía con la unidad de tenencia de la tierra, y 2) la unidad económica industrial forestal no coincidía con la unidad económica de producción campesina. En lo agropecuario, debía superarse la concepción del aumento de la producción agrícola a través de la ampliación del "margen", a costa de los recursos naturales.

Se promovió el surgimiento de una nueva concepción del sistema productivo, en que no se consideró solamente lo cultivado, sino todo lo referido al uso de recursos dentro de un área dada.

Hasta ese momento, se había concebido el desarrollo rural a partir de una concepción de intensificación agropecuaria, fuera de un contexto de intensificación silvícola. En el Plan Piloto de Quintana Roo se entró desarrollando este último aspecto.

La incorporación de la población local al aprovechamiento de sus montes significó que a la práctica tradicional de los campesinos como operadores del recurso agrícola y pecuario se sumaron los campesinos como operadores del recurso forestal. La "reserva de tierra virgen" se convirtió así en un área comunal productiva. Esto significó poner de cabeza la dinámica de cambio de uso del suelo que se había dado hasta entonces, y llevaba a un replanteo de la estructura de organización espacial.

El punto de entrada no fue un aspecto técnico, sino el proceso de decisión campesino. A diferencia de la acción tradicional de la SARH, en que "se crece" a costa de nueva tierra, en la concepción del Plan Piloto Forestal "se crece" dentro de un marco de planificación del uso del suelo hecho por las propias comunidades campesinas.

De lo anterior surge el concepto de intensificación del uso de recursos en un área dada, como un todo, y no sólo lo referente a lo agrícola. Para ello, la unidad de planificación y manejo forestal debería coincidir con la unidad de tenencia. Tendencialmente, esta concepción permite detener la destrucción de los recursos: hay un límite previsible en el aprovechamiento comunal, y dentro del ejido el cambio del uso del suelo también se hace más previsible.

Una consecuencia de ello es que hay dos variables que van evolucionando: condiciones cambiantes de la agricultura son acompañadas por condiciones cambiantes de la silvicultura. Esto significa concebir al ejido como una empresa mixta, con diferentes sectores productivos, en la que se manejan distintas variables o alternativas de uso del suelo a nivel local.

Para desarrollar lo anterior, debía buscarse un elemento de entrada que permitiera lograr una organización espacial mínima, capaz de servir de base para una ulterior complejización. El acceso al problema debía ser en un primer momento socioeconómico y espacial. Más adelante, se irían incorporando elementos técnicos.

El concepto promovido para ello fue el de área forestal permanente, con el criterio de bosque de producción, como unidad de planificación de las actividades forestales. La selección de un área dedicada al uso forestal permanente resultaba básica, si se pretendía la persistencia productiva del recurso natural. El problema de visualización de un límite para la utilización de los recursos naturales surgía así, en el caso del sector forestal, como una condición a priori para el desarrollo de un aprovechamiento ordenado. Al mismo tiempo, la visualización de un límite para la organización del aprovechamiento forestal tendría como efecto colateral la fijación de un límite para la organización de la producción agrícola y ganadera.

La metodología prevé la introducción progresiva de elementos de planificación y manejo, que en cada paso son adoptados por la comunidad. Esto permite ir consolidando el proceso paso a paso. Metodológicamente, se trabaja sobre el afianzamiento de las tendencias sociales y técnicas existentes favorables al desarrollo de la concepción general, más que sobre un objetivo predeterminado. De esta manera, la amplitud de la tarea está dada por la posibilidad de las comunidades campesinas de hacerla propia, y el éxito depende de la existencia de equilibrios internos y del desarrollo de mecanismos de autorregulación en las comunidades, a través de un proceso de prueba y consolidación permanente. Esta metodología significa un reaseguro para que la planificación de espacios productivos (formas de utilización del suelo) se relacione estructuralmente con el surgimiento de espacios económicos.

Un elemento central para el logro de lo anterior es la relativa inmovilidad que presenta el capital forestal para los grupos campesinos. Si ellos encaran su propia explotación y éste resulta una buena alternativa productiva, tienen la obligación de conservarlo si pretenden su aprovechamiento persistente. Esto reducía los elementos especulativos característicos de la acción de las empresas madereras de la región.

#### 4.2. Acciones operativas y tendencias desencadenadas

Para implementar el concepto general se debía ubicar un punto de inserción, en la forma de una acción que desencadenara tendencias a la planificación del uso del suelo a partir de un elemento simple, pero que tuviera un efecto catalizador en las decisiones de los grupos campesinos de la región. Tal elemento fue la participación de cada ejido en la extracción y comercialización de su madera.

El hecho de que la extracción fuera hecha por cada ejido significó multiplicar los operadores que utilizaban el recurso. En vez de centralizarse la extracción en una empresa particular, se fomentó que cada ejido la llevara a cabo por su cuenta.

En un primer momento, los ejidos tomaron en sus manos solamente los aspectos administrativos de la extracción, pero tuvieron que rentar maquinaria para llevarla a cabo. Lo anterior tuvo un efecto demostrativo, y desencadenó una política de inversión por parte de los ejidos, que llevó a la adquisición de dicha maquinaria. Este paso permitió a los ejidos pasar al control técnico de las actividades de extracción y transporte.

Se consideraba que con estos tres pasos se lograría un primer nivel de estabilización del uso del suelo, a partir del desencadenamiento de una perspectiva económica a largo plazo. Tal estadio fue alcanzado por varios ejidos aproximadamente a los tres años del comienzo del plan.

En un nivel posterior, algunos ejidos tomaron en sus manos los primeros pasos de industrialización (aserrío, talleres de carpintería), lo cual les permitió la duplicación de sus ingresos a partir del aprovechamiento de los mismos volúmenes de madera y el acceso al mercado nacional.

Se debe tomar en cuenta que la principal fuente de capital con que contaban los ejidos era su propio bosque. El proceso, pues, pudo adquirir un gran momento y autonomía gracias a que fue en gran parte autofinanciado a partir de una utilización ordenada del capital forestal. El proceso llevó al surgimiento de nuevas técnicas, nuevas necesidades laborales y nuevas inversiones, que significaron una cada vez mayor participación campesina en el negocio forestal.

Lo anterior desencadenó una fuerte tendencia a la conservación del recurso forestal como fuente de ingresos de los grupos campesinos. El proceso llevó a una tendencia a la estabilización del uso del suelo. La incorporación de la silvicultura dentro del marco de planificación de las comunidades campesinas sacó el problema para otro lado: el subsidio de los recursos naturales al crecimiento de las áreas agrícolas se acabó, pero aumentaron los ingresos forestales. Esto significaba el surgimiento de una nueva opción de uso del suelo.

Lo anterior abrió las puertas al surgimiento de prácticas de ordenación forestal. Al cambiar la unidad económica forestal y a partir de su desarrollo económico, se incorporó un elemento de planificación forestal al interior de las áreas forestales permanentes. Hay así dos elementos de planificación espacial: a) la planificación del uso del suelo, que lleva a la delimitación de áreas para el uso forestal permanente, y b) la planificación forestal al interior de las áreas forestales permanentes.

Tres aspectos deben ser discutidos como factores de solidificación de los elementos de planificación de uso del suelo: el primero es el efecto de la inversión ejidal, el segundo el desarrollo de instancias colectivas de decisión, y el tercero el carácter de las nuevas relaciones comerciales que fueron surgiendo.

La extracción de madera en las condiciones silvícolas de la zona es una actividad capital-intensiva (a menos que se haga en condiciones de trabajo semiesclavo). Una vez desencadenado el proceso de inversión, la propia inversión fue afianzando la decisión de una opción de uso del suelo forestal. El aumento del capital fijo no sólo significó un aumento considerable de los ingresos campesinos, sino que permitió ampliar también la oferta de trabajo en las comunidades. Esto significó no sólo la creación de nuevos puestos, sino el surgimiento de nuevos perfiles laborales, para los cuales se requerían nuevas habilidades técnicas, y una nueva disposición psicológica a un trabajo de carácter más regular. El surgimiento de trabajadores de nuevo tipo, a su vez, hizo surgir nuevas demandas laborales. Debieron alcanzarse nuevas formas de compatibilización del trabajo, y se modificó el calendario agrícola. Todo lo anterior implicó también el surgimiento de nuevas formas de retribución del trabajo<sup>(13)</sup>.

El segundo elemento fue la consolidación de órganos colectivos de decisión. La propia planificación de la producción hizo surgir la necesidad de instancias locales de análisis, discusión y toma de decisiones. En los ejidos surgieron o se desarrollaron consejos con funciones técnicas, consultivas y/o administrativas. Esto permitió por una parte el surgimiento de mecanismos más gerenciales, y por otra parte facilitó la organización de la división social del trabajo que se estaba gestando.

En este aspecto, se puede diferenciar entre el aumento de ingresos debido a la incorporación de nuevas tecnologías productivas (principalmente a través del manejo de la extracción, aserrio y elaboración de la madera), y el aumento de ingresos debido a mejoras en la comercialización.

A diferencia de la antigua teoría de que una empresa forestal debe tener su propia "área de abastecimiento", en el Plan Piloto Forestal se promovió el surgimiento de relaciones comerciales más claras y diversificadas entre productores primarios y compradores. El mercado surgió como elemento racionalizador del espacio económico, en vez de las arbitrarias decisiones burocráticas que dejaban a los campesinos en manos de la concesionaria<sup>(14)</sup>.

Lo anterior tuvo una incidencia regional directa, ya que significó cambios en los espacios económicos regionales: de una estructura comercial muy centralizada en unas pocas industrias locales compradoras de trozas, se pasó a una participación activa de los ejidos en la comercialización de productos semielaborados, con acceso directo al mercado nacional y con potencialidad de acceso al mercado internacional. Esto consolida la idea a una escala mayor.

Es decir, se logró desencadenar en las comunidades rurales una sucesión de acciones que se fueron embonando para consolidar las decisiones tomadas, y que actúan como "fusible" social previniendo eventuales marchas atrás. Como se puede observar, en todo momento la acción del equipo técnico fue de carácter promocional, pero las decisiones estuvieron en manos de la población local. Por ello se debe insistir en que el proceso descrito sólo se da en la realidad en términos tendenciales, ya que el desarrollo de la situación en todo momento está ligado al carácter de los equilibrios internos de la comunidad, que llevan a una determinada toma de decisión sobre la planificación de su propio desarrollo. Es decir, el proceso no es lineal sino que estructuralmente se deben prever contramarchas.

#### 4.3. Efectos de la planificación del área forestal sobre otros usos del suelo

Todo este proceso de consolidación técnica y social naturalmente se reflejó también en la planificación de otras actividades sectoriales, y por lo tanto tuvo un efecto demostrativo para la planificación de otros usos del suelo.

Desde el punto de vista de los usos agrícola y pecuario, la acción desarrollada significó "separar" al monte como un área productiva, con lo cual aumentó la presión de población sobre el área no forestal, y por lo tanto la tendencia a la intensificación de los cultivos. Así, el Plan Piloto Forestal resultó, por extensión, un elemento regulador en la toma de decisiones tecnológicas.

El aumento de los ingresos forestales significó la consolidación de la idea de las áreas forestales permanentes. Como contraparte, para las áreas agrícolas surgió una demanda por asistencia tecnológica para opciones más intensivas.

Dentro de la actividad forestal surgió y se desarrolló la práctica de toma de decisiones colectivas dentro de un marco de análisis de las ventajas y desventajas comparativas de distintas opciones. Esta práctica en varios casos fue aplicada, por extensión, a la planificación de otros usos del suelo. En los casos más drásticos, el efecto demostrativo llevó incluso a la redefinición del reparto de parcelas al interior de los ejidos. Esta práctica sirvió también como "filtro" a la acción institucional, que se da típicamente en la forma de una entrada sectorial estructuralmente descoordinada de otras actividades productivas de la comunidad.

Vemos cómo se intercalan aquí elementos de decisión para la planificación del uso del suelo en distintos sectores productivos. Se puede reconocer la siguiente evolución histórica (véase FIGURA 1):

1. En la situación de partida, las actividades madereras eran planificadas por una empresa ajena al ejido, y las actividades agrícolas eran planificadas por cada ejidatario en particular, casi sin intervención comunal.

2. En la situación actual, el ejido planifica espacialmente las actividades madereras, y esto crea elementos para la regulación del uso del suelo en áreas no forestales por parte de la comunidad.

Dentro de este contexto es que debe verse la entrada para el planteamiento de alternativas agrosilvícolas. Esta sería la última etapa de un proceso de intensificación del uso de recursos en un área dada, que respondería a la existencia de determinadas variables (densidad poblacional, disponibilidad de tierras, mercados diferenciados, mercado alternativo de trabajo, etc.).

Lo anterior significa un acceso socioeconómico a los aspectos de planificación espacial del uso del suelo, más que un acceso técnico. La posibilidad de adopción de una determinada alternativa de uso del suelo estaría, según esta concepción, ligada a la posibilidad de inserción de la misma dentro de un espacio económico, más que a una integración productiva de tipo teórico, fuera del contexto económico. Así, conceptos tales como "uso óptimo" o "planificación integral" operativamente carecen de sentido: no se trata de determinar desde una perspectiva experimental cuáles son las opciones técnicas posibles, sino de desarrollar una tendencia a la adopción de las alternativas viables desde la perspectiva de la propia producción de los grupos campesinos.

#### 4.4. Efectos sobre el carácter de las relaciones institucionales

El surgimiento de un actor social con participación activa en la planificación de sus recursos sirvió, por otra parte, como elemento regulador de la acción institucional. No sólo los ejidos demandaron de una manera más clara asistencia técnica en el rubro forestal, sino que la forma de plantear las relaciones institucionales se extendió a la acción en otros sectores.

Una de las posibilidades que abrió el aprovechamiento forestal fue el ejercicio de la autonomía de decisión por parte de las comunidades rurales. En gran parte, ello se debió a que las mismas contaban con un capital propio: el suelo forestal. Esto les permitió combinar en distintas formas el autofinanciamiento con el crédito, en forma de asegurarse al mismo tiempo liquidez e ingresos propios.

Los ingresos forestales otorgan a los ejidos un margen de autonomía financiera para la implementación de proyectos agropecuarios. En estas condiciones, son los ejidatarios y no las instituciones los que determinan el carácter de la inversión en forma de asegurar su viabilidad.

Esta autonomía económica les permitió redefinir las relaciones con las instituciones en la forma de distintos convenios de concertación de acciones, en los cuales los ejidos establecen criterios y participan en la planificación y ejecución. Es decir, la autonomía económica sirvió de base para el logro de una mayor autonomía en términos de decisión, capacidad de planificación y autoconfianza. Surgieron así las herramientas para la superación del paternalismo tradicional.

Esta práctica no sólo se ha aplicado a la planificación de las áreas agropecuarias, sino que su uso se ha extendido a la planificación del espacio urbano. Varios ejidos han encarado por su cuenta, o en forma concertada con diversas instituciones, la planificación y ejecución de tareas tales como pavimentación de calles, instalación de la red eléctrica, de agua potable y de TV, farmacias, dispensarios, lugares de esparcimiento, bibliotecas, han mejorado su seguridad social, etc.

##### 5. SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Desde 1983 hasta 1988, las acciones desarrolladas significaron la delimitación de aproximadamente 265,000 Ha. de áreas forestales permanentes, ubicadas en las zonas sur y centro de Quintana Roo. Tal delimitación ha sido llevada a cabo por veintiséis ejidos, agrupados en dos sociedades campesinas<sup>(15)</sup>. La constitución de dichas sociedades campesinas es justamente resultado de la dinámica de participación de la población local desencadenada.

El resultado es la existencia de una organización campesina sólida con áreas forestales estabilizadas (véase TABLA 2). Se está finalizando el inventario forestal de dichas áreas, el cual constituirá una importante herramienta de planificación y de toma de decisiones para los ejidos.

Los ejidos han realizado una considerable inversión en maquinaria de extracción ("bulldozers" para construcción de caminos, arrastradores de troncos, grúas, etc.) y de transporte (camiones de diversos tipos). En la actualidad, cuentan con el parque de maquinaria de extracción y transporte más grande del estado.

En los últimos años, se han instalado en varios ejidos aserraderos y talleres de carpintería. Esto permitió a dichos ejidos multiplicar sus ingresos utilizando el mismo volumen de materia prima, el acceso al mercado nacional, y el procesamiento local de nuevos productos y especies.

El pasar de la extracción de trozas al aserrio y carpintería significó, para la sociedad campesina de Chetumal, que los ingresos se elevaran desde el orden de 700,000 dólares al orden de varios millones. En la actualidad, se están planeando nuevas inversiones para lograr un mayor valor agregado de los productos.

La actividad forestal significó, siempre en dicha sociedad, la creación de aproximadamente seiscientos empleos, entre temporales y permanentes. Una cifra considerable, si se considera que los diez ejidos participantes cuentan con aproximadamente 2,000 familias de ejidatarios.

En la actualidad se está comenzado un proyecto de producción y comercialización de hortalizas, con el fin de promover la intensificación del uso del suelo en el área no forestal de ejidos con escasos recursos forestales. Se está comenzando además un proyecto de aprovechamiento de fauna silvestre, como alternativa para lograr una mayor valorización de los bosques a través de usos no maderables.

La estabilidad en la disponibilidad de recursos constituye la base, además, para el desarrollo de otras alternativas (productos tintóreos, oleoresinas y aceites esenciales de varias especies, etc.) para las cuales parecen estar comenzando a surgir oportunidades.

En los dos últimos años ha surgido una política forestal de alcance regional, con ampliación hacia nuevas zonas, la cual significa una nueva escala en términos de organización del espacio (véase FIGURA 2). El Gobierno del Estado ha extendido la idea de las áreas forestales permanentes, a las cuales considera la base para la constitución de una "reserva forestal estratégica" en el estado, que sea el basamento para la planificación de las actividades forestales. Las acciones adquieren así un impacto regional. Para lograr la constitución de dicha reserva, se constituyó el Plan Forestal Estatal, cuya finalidad es promover la delimitación de las áreas forestales permanentes en otros ejidos con potencialidad forestal. Esto significó la delimitación de aproximadamente otras 105,000 Has. (véase TABLA 3).

A pesar de los logros alcanzados, la situación no debe considerarse afianzada. Metodológicamente, se parte de que es necesario un proceso de consolidación permanente, ya que en todo momento habrá posibilidades de cambio (o incluso de retrocesos) en las decisiones, y éstas dependerán de una constelación de factores que hagan interesante o no una alternativa de uso del suelo determinada.