

DE CONCESION MADERERA A COMUNIDAD FORESTAL:

Cambio político, económico y social en la Sierra Juárez, Oaxaca

Por  
David Winder  
st. Antony's College  
Oxford

Conferencia presentada en el  
seminario Latinoamericano en st. Antony's College  
Octubre 1992

David Winder  
Director of programs  
The Synergos Institute  
100 East 85th Street  
New York, NY 10028 USA  
tel (212) 517 4900  
fax (212) 517 4815

## **Agradecimientos.**

La investigación de este estudio se realizó durante mi estancia en Oxford como Mid-Career Fellow en St Antony's College contando con el apoyo de la Fundación Ford.

El trabajo de campo se llevó a cabo en México de junio a agosto de 1992. Durante este tiempo me beneficié enormemente con los apoyos que me dieron la oficina de la Fundación Ford en la Ciudad de México y dos organizaciones no gubernamentales de Oaxaca: ERA (Estudios Rurales y Asesoría) y CAMPO (Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C.). Francisco Chapela y Yolanda Lara en particular tuvieron la generosidad de facilitarme el camino poniéndome en contacto con los líderes de las comunidades de UZACHI (Unión Zapoteca Chinanteca). Mario Bolaños, Heriberto Aguirre Díaz y Miguel Angel Cruz me ayudaron en el trabajo en Nuevo Zoquiapan y con IXETO.

El trabajo de campo no se hubiera terminado en tiempo tan limitado sin el apoyo totalmente dedicado de Leticia Merino, mi ayudante de investigación. Le estoy muy agradecido por su gran capacidad de trabajo, sus observaciones tan profundas y sus conocimientos antropológicos.

También quiero agradecer a Laura Sarvide, fundadora de una nueva e innovadora organización no gubernamental llamada ESPIRAL, por sus consejos y apoyo. Finalmente quisiera expresar mi agradecimiento por la calurosa hospitalidad de los representantes de las comunidades forestales, y de los habitantes de Nuevo Zoquiapan y Capulalpan y mi reconocimiento por su disposición para compartir con nosotros su valiosa experiencia en el manejo de sus bosques. En especial quisiera mencionar a Ricardo Ramírez y familia, Adela López, Doña Sirena y Don Sireno.

## Introducción

La atención mundial se está enfocando al estado en que se encuentran los bosques del planeta, a la rapidez con que se están agotando y al efecto de esto sobre el medio ambiente. Tanto los diseñadores de la política en gobiernos y organizaciones internacionales como los académicos y personal de organizaciones no gubernamentales están buscando soluciones mutuamente aceptables (para países del Norte y del Sur) que aborden la crisis actual.

Gran parte de la discusión gira en torno a los derechos de las poblaciones principalmente indígenas que viven dentro o en los alrededores de los bosques, y para quienes la madera y otros productos procedentes del bosque constituyen una parte significativa de su subsistencia. Algunas organizaciones, y en particular entre los organismos no gubernamentales, consideran que en lo posible la responsabilidad del manejo de los bosques nacionales debe darse a sus habitantes. Sin embargo, hay relativamente poca experiencia sobre la cual determinar las condiciones bajo las cuales esto podría tener lugar y evaluar las posibilidades de éxito. ¿Qué tan adaptables son las formas tradicionales de organización comunal a los requerimientos de una empresa productora? ¿Qué dificultades internas y externas enfrentarían las comunidades? ¿Qué tipo de apoyo técnico y financiero sería necesario y de qué procedencia? ¿Qué función desempeñaría más apropiadamente el gobierno, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado?

México proporciona un excelente campo de estudio para explorar estos asuntos y para probar la viabilidad de una estrategia forestal basada en la empresa comunal. Lo inusitado es que la inmensa mayoría de los recursos forestales del país (entre 65 y 80%) están legalmente bajo el control de las comunidades. Estas incluyen comunidades agrarias indígenas en que los derechos consuetudinarios sobre la tierra han sido formalmente reconocidos, y ejidos en que a los beneficiarios de la reforma agraria se les han otorgado derechos a terrenos forestales. Sin embargo, el potencial para un manejo forestal comunal y la industrialización de productos forestales ha sido realizado solamente hasta cierto punto. Hasta los inicios de los 1970 la legislación forestal fomentaba la tala de bosques naturales a través de concesiones. Para 1975 sólo el 2.5% de la producción nacional forestal era manejada por comunidades forestales. Como resultado de un cambio de política hacia el sector social, este porcentaje había crecido a un 17% en 1985. con experiencias notables en Chihuahua, Michoacán, Quintana Roo, Veracruz y Campeche.

La investigación descrita aquí examina la experiencia del manejo Comunal de los recursos forestales en la Sierra Juárez de Oaxaca, planteando dos casos de estudio. Comienzo examinando el proceso por el cual las comunidades pudieron obtener el control efectivo de sus recursos. Luego paso a ver los antecedentes políticos y legales del establecimiento de empresas forestales comunales. Por último proporciono una evaluación preliminar del impacto en términos económicos y sociales de dos empresas, examinando en particular el problema de la comercialización y la función desempeñada por las Uniones de Empresas Forestales Comunales.

## **El sector forestal en México**

De acuerdo a los datos de 1991 casi el 25% de México, o sea 50 millones de hectáreas, está cubierto de bosques. La división entre bosques tropicales y templados es casi pareja. El índice de deforestación es alto, subiendo a más de 1.5% anual especialmente en los bosques tropicales de Veracruz y Yucatán. Con respecto a bosques templados, Chihuahua y Durango son los dos. Principales productores de madera, seguidas por Oaxaca. Oaxaca tiene 3.1 millones de hectáreas cubiertas de bosque, o sea el 33% de su área total. El 97% del área forestal está controlada por comunidades y ejidos

## Antecedentes

A comienzos de los años 1950 la región de la Sierra Juárez era aún "una economía cerrada y autoabastecida basada en una, agricultura de subsistencia y una especialización local dentro de un sistema de comercio regional campesino" (Zabin pp. 69-70). Esto iba a cambiar dramáticamente debido a la construcción de una gran fábrica de papel en Tuxtepec en el lindero norte de la, Sierra Juárez, y la concesión por 25 años dada en 1956 a la, compañía Fábricas de Papel Tuxtepec (FAPATUX) para explotar una zona de captación de más de 260,000 hectáreas de bosque en su mayor parte templado, sobre una base de derechos de exclusividad. No se llevó a cabo una consulta previa con las comunidades y todos los planes de manejo forestal fueron hechos y aplicados por un servicio de asesoría técnica contratado por la compañía.

La mayoría de las comunidades estuvieron de acuerdo en aceptar los términos de la concesión. Sin embargo, los 25 años que siguieron iban a caracterizarse por las malas relaciones entre la compañía y las comunidades. Durante estos años las malas relaciones produjeron una variación en el número de comunidades que firmaban contratos cada año y una gran fluctuación en el abastecimiento de pulpa de madera a la fábrica de papel.

En 1959 se registra la primera ocasión en que las comunidades emprendieron un esfuerzo colectivo para mejorar los términos del contrato. En respuesta a una serie de demandas a la compañía, secundadas por una petición al Presidente de la República, la compañía aceptó .contratar a miembros de la comunidad para realizar las operaciones de la tala en vez de trabajadores provenientes de Michoacán. Casi una década más tarde las comunidades recurrieron a la huelga después de que las negociaciones con la compañía (para entonces una empresa estatal) no lograron producir ninguna respuesta a las peticiones de mejoramiento de los términos contractuales y de cumplimiento de las promesas de proporcionar apoyo a proyectos para el desarrollo de las comunidades. Entre 1968 y 1972 doce comunidades redujeron drásticamente su suministro de madera a la fábrica y se negaron a trabajar. Como resultado la compañía finalmente se vió forzada a aceptar un 100 por ciento de incremento en el **derecho de monte**, un aumento de salario para los taladores a destajo y la provisión de otros servicios incluyendo el pago a maestros de escuelas (ibid).

Al acercarse la fecha del término de la concesión las comunidades comenzaron a movilizarse. En 1980, 26 comunidades se reunieron atendiendo a la invitación del alcalde de Guelatao para discutir la manera de impedir la renovación de la concesión a FAPATUX cuando expirara en 1981<sup>1</sup>. Guelatao tiene mucha importancia por ser el lugar de nacimiento de Benito Juárez. Decidieron en dicha reunión crear una organización que coordinara los esfuerzos de todas las comunidades, llamándola ODRENASIJ (Organización para la Defensa de los Recursos Naturales de la Sierra Juárez). Siguiendo la costumbre, el primer paso que dieron fue mandar una petición al Presidente de la República pidiendo que no se renovara la concesión. Para establecer una estrategia y una estructura para la ODRENASIJ, los líderes de la comunidad contaron con el apoyo técnico voluntario de un grupo de personas de diversa procedencia, gubernamentales y no gubernamentales.

---

<sup>1</sup>También apoyaron la cancelación de una segunda concesión que daba a la Compañía Forestal de Oaxaca el derecho de talar los bosques de la comunidad en el sur de la Sierra Juárez y en la Sierra Sur. Las dos compañías explotaban 75% del suministro de madera de Oaxaca (50% en las áreas concesionadas y 25% fuera de ellas

Durante los tres años de lucha que siguieron para recobrar el control de los recursos de la comunidad, estos asesores iban a proporcionar importantes contactos e información sobre cómo sacar el máximo provecho del sistema administrativo y legal. Otros protagonistas fueron aquellos miembros de la comunidad que tenían una formación educativa y profesional fuera de la región y que habían regresado a asumir cargos en la comunidad (para continuar siendo miembro de la comunidad se requería hacer, oficios civiles o religiosos sin pago alguno). Por ejemplo, Jaime Luna, 'hijo de un maestro bilingüe de Guelatao y que había estudiado su bachillerato y carrera universitaria en Jalapa, Ver., fue llamado para asumir el cargo clave de Secretario de la ODRENASIJ.

Al presentar sus argumentos contra FAPATUX, la ODRENASIJ manifestaba que la compañía no había cumplido con las promesas hechas con respecto a la provisión de servicios, a la capacitación de habitantes de la localidad para producir y procesar su propia madera y al pago de precios justos del producto. También argumentaron que la compañía no cumplió con la reforestación ni pagó una compensación justa a los trabajadores que habían sido despedidos.

Ante el decreto tan inesperado expedido en la última etapa de la administración de López Portillo en el que se renovaban las concesiones, la ODRENASIJ reaccionó recurriendo a los amparos para impedir que los decretos presidenciales entraran en vigor y suspendiendo la venta de madera a la planta. Además organizaron actos públicos para obtener el apoyo de la gente en general. Recibieron apoyo de algunas partes inesperadas tales como del Obispo de Oaxaca y se reportó su movimiento en la prensa nacional.

En una reunión sostenida en diciembre de 1982, la ODRENASIJ recomendó que la asamblea de cada comunidad preparara planes para el manejo, la comercialización y el procesamiento de su propia madera. La administración de FAPATUX respondió que las comunidades eran incapaces de manejar sus propios bosques.

La retención de la madera por parte de los miembros de la ODRENASIJ resultó ser el factor determinante en el resultado de la disputa. La producción industrial fue severamente perjudicada por el déficit de materia prima y tanto la empresa como la SARH estaban empeñados en reanudar la producción. Ya era evidente para entonces que las comunidades estaban decididas a recuperar el control de sus recursos a cualquier costo.

El resultado final fue que un total de 37 juicios de amparo se decidieron a favor de las comunidades y la SARH y la SRA comenzaron a aprobar solicitudes para el establecimiento de empresas forestales comunales. La ODRENASIJ al alcanzar su objetivo decidió disolverse y cada comunidad se dió a la tarea de administrar sus propios recursos. Los esfuerzos de los asesores por persuadir a las comunidades a transformara la ODRENASIJ en una fuerte organización regional independiente que apoyara el desarrollo de empresas forestales comunales fue en vano. Las rivalidades tradicionales entre las comunidades resurgieron al comenzar éstas a evaluar los recursos que ahora ya controlaban. La incapacidad de la ODRENASIJ para redefinir su papel iba a dar oportunidad a otros personajes políticos y burocráticos para influir en la estructuración del nuevo sector de comunidad forestal.

### **El proceso de establecer un sector forestal social en la Sierra Juárez. consideraciones políticas y legales.**

El proceso de desmantelamiento del sistema de concesiones para reemplazarlo por una red de empresas forestales comunales ha sido muy complejo. El progreso durante la década pasada ha sido muy desigual tanto entre las comunidades como dentro de éstas. Los intentos de las comunidades por obtener la autonomía para conducir sus operaciones han encontrado al mismo tiempo una notable oposición de ciertos sectores de la burocracia y el apoyo de personajes claves, tanto gubernamentales como no gubernamentales, durante etapas cruciales del proceso.

La suspensión de la concesión coincidió con la consolidación en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de una disposición política favorable al establecimiento de empresas forestales comunales. Un funcionario progresista, León Jorge Castaños, quien había sido nombrado subsecretario en el sector forestal, creó un programa nacional de desarrollo forestal bajo el cual equipos interdisciplinarios de promotores forestales ayudaban a establecer empresas forestales comunales, principalmente en los estados norteros de Chihuahua y Durango. En 1982, el programa se extendió a Oaxaca y sirvió de base para el establecimiento de la primera **Unión de Comunidades y Ejidos Forestales** (UCEFO) en diciembre de 1985.

Como era de esperarse la transición del sistema de concesiones al de la empresa autónoma en tan corto tiempo estuvo cargada de dificultades. Con sus recursos limitados los nuevos organismos tenían que establecer procedimientos administrativos y de contabilidad que se ajustaran a los valores y organización existentes de las comunidades y desarrollar una estrategia de producción y comercialización al mismo tiempo que aprendían a vencer los numerosos obstáculos burocráticos que se atravesaban en su camino. Tenían que hacer frente a las tentaciones de malversación de recursos por el liderazgo, a las opiniones encontradas acerca del uso de las ganancias y a la oposición de miembros de la comunidad que habían sacado provecho político y material del sistema anterior.

Los procedimientos para establecer una Unidad Económica de Aprovechamiento Forestal Comunitario (UEAFC), más adelante nombrada Empresa Social Forestal (ESF), son determinados por un reglamento gubernamental el cual se aplica tanto a ejidos como a comunidades agrarias. Para establecer una ESF, una comunidad tenía que convencer a dos burocracias, a la Secretaría de Reforma Agraria (SRA) y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de que era capaz de administrar sus propios recursos.



Otro requisito exigido a las ESF era que, de acuerdo a la práctica adoptada bajo el sistema de concesión, el derecho de monte se seguiría pagando en el **Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal** (FIFONAFE), bajo el control de la SRA. Como advierte Bray, esta medida paternalista fue creada aparentemente para salvaguardar los ingresos de la comunidad. "En teoría las comunidades presentarían al Fondo proyectos de desarrollo para recobrar su inversión de capital. En la práctica, sin embargo, ha resultado muy difícil para las comunidades averiguar cuánto dinero han depositado y tener acceso a él"<sup>2</sup>.

En cuestiones relacionadas con la producción forestal, la ESF estaba sujeta al control y supervisión de la SARH. Bajo la **Ley Forestal**; todos los productores tenían que contratar los servicios de una de las Unidades de Administradores Forestales las cuales eran **consultorías** privadas de ingenieros forestales escogidos por la SARH. A menudo se trataba de antiguos empleados o de empleados que continuaban con puestos dentro de la SARH. A cambio de una cuota fija por metro cúbico señalado para la tala proporcionarían a la comunidad una gran variedad de servicios técnicos forestales incluyendo servicios de provisión para el control de plagas, prevención de incendios y manejo forestal integrado<sup>3</sup>. Las comunidades no tardaron en darse cuenta que no proporcionaban ningún servicio aparte del de marcar los árboles para la tala y de obtener la licencia anual expedida por la SARH para talar. Algunas comunidades estaban preocupadas que la tala había alcanzado niveles difíciles de sostener.

Empeñados en mejorar los métodos de administración forestal las comunidades exigieron su derecho de proporcionar sus propios servicios técnicos. Se dieron cuenta que el costo de contratar cada UEAF a un ingeniero forestal profesional sería prohibitivo y de ahí que propusieron establecer Uniones agrupando un número de comunidades con el propósito de recibir los servicios.

---

<sup>2</sup>Con la nueva ley agraria de 1992, las empresas ejidales y comunales ya no tienen que depositar parte de sus ingresos en el FIFONAFE. Sin embargo, algunas han optado por continuar a hacerlo, posiblemente como resultado de la falta de confianza de la Asamblea de Comuneros para con sus autoridades electas.

<sup>3</sup>Durante muchos años dos compañías fueron contratadas para proporcionar servicios técnicos forestales por la mayoría de las UEAF de la Sierra Juárez (alrededor de 70,000 m<sup>3</sup>) con una cuota anual de aproximadamente \$360 millones.

Al principio la SARH se negaba enérgicamente a aceptar que las comunidades manejaran sus propios servicios técnicos (López 1992 p. 17). Era evidente que tenían mucho que perder tanto en términos de ingresos como de autoridad. Sin embargo, una vez aprobada la ley forestal de 1986 los funcionarios de la SARH tuvieron que acceder a la petición. Esta legislación contenía estipulaciones específicas para que empresas comunitarias administraran sus propios servicios técnicos siempre y cuando contrataran a un ingeniero forestal profesional. En ese mismo año UCEFO, se convirtió en la primera organización; del estado; a la que, le fue concedido el derecho de; proporcionar servicios técnicos forestales a sus comunidades afiliadas.

UCEFO proporcionaba un modelo atractivo para otras comunidades que querían reducir su dependencia de las dos burocracias del sector agrícola. UCEFO se había ganado el odio de la SRA por haber esquivado los reglamentos que regían a las organizaciones agrarias al obtener su registro como **Sociedad civil**. En calidad de S.C. UCEFO funcionaba bajo el Código Civil y por consiguiente no estaba sujeta a la tutela de la SRA. Según López, los funcionarios de la SRA han tratado de debilitar y desacreditar a la UCEFO.

Alarmados por la amenaza potencial de ver surgir UCEFOs por toda la Sierra, la SARH, la SRA y el Gobierno del Estado comenzaron a fomentar la creación de Uniones que ellos pudieran controlar. Había, no obstante, competencia entre la SRA y el Gobierno del Estado por un lado y la SARH por el otro. El Gobernador Heladio Ramírez, con su experiencia en la Confederación Nacional Campesina, promovió la creación de Uniones afiliadas en un tercer nivel a la Asociación Regional de Interés Colectivo (ARIC) bajo el control de la CNC. En 1989 la SRA creó 17 Uniones distribuidas por todo el estado con la garantía de que tendrían el derecho de proporcionar sus propios servicios técnicos. Sin embargo, los funcionarios de la SARH se negaron a concederles el derecho argumentando que carecían de capacidad técnica. Como resultado, la ARIC existe sólo en papel, ya que las organizaciones se negaron a afiliarse o no quisieron contribuir a los gastos de la ARIC.

De lo arriba mencionado podemos concluir que las dependencias estatales han desempeñado un papel importante en la creación de las UEAFs y de las uniones al ejercer los poderes reglamentarios concedidos por la ley. Sin embargo, una vez establecidas, las comunidades han logrado crearse, en algunos casos con la ayuda de organizaciones no gubernamentales, cada vez más libertad de movimiento para sus operaciones. Han contado con la ayuda de simpatizantes dentro de las dependencias gubernamentales y han aprovechado la división y rivalidad entre las dependencias, particularmente la SRA y la SARH.

## Los estudios de caso

Los dos estudios de caso, Capulalpan y Nuevo Zoquiapan, fueron seleccionados por ofrecer un contraste de experiencia de comunidades forestales. Las dos habían trabajado para FAPATUX, habían participado en la lucha de la ODRENASIJ y habían establecido empresas forestales comunales más o menos al mismo tiempo (1984 y 1983 respectivamente). Capulalpan, sin embargo, se había afiliado a la Unión UZACHI, la cual había tratado de funcionar independientemente de ciertos controles de la SRA. La empresa comunal y la Unión contaban con el apoyo de ERA (Estudios Rurales y Asesoría), una pequeña organización no gubernamental. Por lo general sólo ha cosechado el 50% de la madera autorizada por la SARH.

En contraste, Nuevo Zoquiapan no había recibido apoyo técnico de organismos no gubernamentales y pertenecía a una Unión diferente (IXETO) creada por los promotores de la SARH. Por lo general cosechaba casi el 100% de la tala autorizada y producía casi 5 veces más madera que Capulalpan.

Mientras las dos eran comunidades zapotecas más o menos del mismo tamaño (Nuevo Zoquiapan 1,700 Y Capulalpan 1,427), Nuevo Zoquiapan se adhiere más fuertemente a sus instituciones y valores tradicionales. Por ejemplo, todos los comuneros todavía tienen que ocupar **cargos** (puestos civiles o religiosos sin pago alguno) y participar en **tequios** (trabajo colectivo voluntario) y en asambleas comunales para continuar recibiendo los beneficios de la ciudadanía (derecho a votar en la asamblea comunal, derecho al uso de la tierra y el agua comunales y a un predio para vivienda). Si los comuneros no pueden participar en un tequio o asamblea, se les cobra una multa. Hasta los que han emigrado continúan pagando sus multas de no asistencia.

En contraste, Capulalpan ha ido perdiendo los controles tradicionales a lo largo de los años. No se pagan multas, los tequios y las asambleas tienen lugar con menos frecuencia y hay un mercado privado para la tierra agrícola. El zapoteco casi no. Se habla mientras que en Nuevo Zoquiapan es la lengua principal que se habla entre los adultos.

Un número de contrastes se pueden encontrar entre sus economías locales. Capulalpan al tener un acceso fácil a la carretera principal Oaxaca-Tuxtepec tiene una economía más diversificada con un desplazamiento gradual de trabajadores agrícolas hacia puestos en los pueblos cercanos en el sector público, en el comercio y en la minería. Nuevo Zoquiapan por el otro lado vive todavía una economía de subsistencia predominantemente campesina con una notable dependencia en los envíos de dinero del 25% de comuneros que emigran a los EE.UU.

Los estudios de caso hacen pensar que la empresa forestal comunal desempeña un papel más importante en la vida de la comunidad y de la economía local en Nuevo Zoquiapan que en Capulalpan. Esto se debe en parte a que los beneficios ofrecidos por la empresa a los habitantes y a la comunidad han sido más evidentes. En términos individuales cada comunero tiene el derecho de cortar 20 m<sup>3</sup> de madera cada año y de venderla a la empresa. Esto representa cerca de \$500,000 pesos de ingresos por 3 a 8 días de trabajo. Además aproximadamente 30 comuneros trabajan tiempo completo en el aserradero de la comunidad y 15 durante los 3-4 meses de la temporada de la tala. Los salarios oscilan de \$20,000 a \$30,000 al día, lo cual representa un aumento significativo en comparación con el salario mínimo en el estado.

Otro grupo de beneficiarios de la ESF son los 9 aldeanos propietarios de los 13 camiones que transportan toda la madera al aserradero (el aserradero se encuentra a unos 50 Kms. del área forestal). Algunas de estas personas han recibido préstamos parciales de parte de la UEAF para la compra de sus vehículos. Pagados por M<sup>3</sup> pueden ganar hasta unos \$33 millones al año (menos gasolina, reparaciones y el pago del préstamo). Este sistema de propiedad privada funciona bien. Los servicios de transporte están asegurados y la ESF no tiene responsabilidad del mantenimiento ni de las reparaciones de los vehículos.

Todos los miembros de la comunidad tienen el derecho de recolectar leña y plantas alimenticias y medicinales de los bosques. Algunas de éstas se llevan a vender al mercado de Oaxaca. Además muchos de los habitantes de la aldea de San Mateo obtienen la mayor parte de sus ingresos en efectivo de la fabricación de carbón de leña. Se permite a los comuneros utilizar el bosque para apacentar a sus animales.

En el transcurso de los años, los ingresos de la ESF se han utilizado para financiar un gran número de proyectos para la comunidad. Estos incluyen la construcción de una guardería, escuelas primaria y secundaria, una alcaldía municipal y centro social, sistemas de agua potable y alcantarillado, un centro de salud, una oficina de correo, una farmacia y la electrificación. Además la comunidad compró un camión de pasajeros y acaba de iniciar la construcción de una casa de huéspedes para la comunidad en Oaxaca.

En contraste, los beneficios que los miembros de la comunidad de Capulalpan han obtenido de la empresa forestal han sido mucho menores. Los principales beneficiarios son quince comuneros que trabajan tiempo completo en el aserradero, en el taller de carpintería y en las operaciones de la tala. El coordinador de la UEAF, el secretario del comité administrativo y el secretario del comité supervisor reciben todos alrededor de \$80 dólares de honorarios al mes. Los otros directivos electos son contratados por la empresa y reciben un salario. De vez en cuando se contratan trabajadores por día durante la temporada de la tala pero en general no suelen ser miembros de la comunidad. Esto puede deberse a la falta de una tradición forestal en la comunidad y a los bajos salarios que se pagan. Los salarios son menores de los que se pagan en Nuevo Zoquiapan por los mismos trabajos.

Los miembros de la comunidad pueden pedirle a la empresa madera para sus techos a precio de costo, siempre y cuando sea para su propia casa. Los que tengan su propio transporte pueden recolectar los desperdicios del aserradero para venderlos. La mayoría o compran leña o la cortan ellos mismos en el bosque contiguo a la aldea.

En lo que respecta a beneficios para la comunidad, los ingresos de la empresa forestal se han utilizado para instalar y mantener el sistema de alumbrado en las calles, para la construcción de un centro de salud y un molino de trigo, y para la provisión de agua potable en la zona de la aldea donde se ha permitido que se establezcan los emigrantes de otras aldeas.

En términos de inversión de ganancias a la empresa, las dos comunidades optaron por la compra de aserraderos para sacarle más valor al producto. Capulalpan optó por hacerlo a través de un préstamo mientras que Nuevo Zoquiapan pudo financiar la compra con sus ahorros. Nuevo Zoquiapan tuvo que construir caminos de acceso para extraer la madera y optó por comprar un tractor de oruga. Capulalpan ha podido hacer uso de los caminos ya existentes hasta este año en el que ha optado por rentar la maquinaria para abrir caminos.

Utilizando los datos obtenidos en las dos comunidades pasaremos a señalar brevemente los pros y los contras de la experiencia de las comunidades forestales.

## **La Empresa Social Forestal. ¿Qué tan democrática es?**

El análisis de experiencias previas en el manejo de comunidades forestales muestra una amplia diversidad en el grado de la participación en la toma de decisiones y en el reparto de utilidades. A algunas ESF se las apropiaron los caciques para sus propios beneficios. Un ejemplo es el aserradero comunal en el Ejido El Balcón, Guerrero. Esta empresa recibió fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Gobierno del Estado y de la Confederación Nacional Campesina (CNC). No hubo participación de la comunidad en la creación de la empresa o en la administración subsecuente de ella. Cayó bajo control de una sola persona quien controla todos los aspectos de la producción y de la comercialización (González 1991 p. 29). Un programa forestal comunal en el Ejido La Selva, Veracruz sufrió el mismo destino.

En contraste otros casos documentados en Yucatán y Quintana Roo parecen haber logrado un grado mucho más alto de participación y de responsabilidad financiera en la administración de la empresa, y una distribución más equitativa de los beneficios.

En los dos casos que estudiamos, las ESF se incorporaron a la estructura existente de gobierno de la comunidad la cual era a su vez una síntesis de la organización zapoteca tradicional y de las organizaciones impuestas por la SRA. Sus principales características son:

### **1. sistema de rotación de cargos.**

Este sistema de elección para todos los puestos directivos tiene sus ventajas y sus desventajas. Una ventaja es que el cambio constante de todos los que ocupan puestos administrativos garantiza que un gran número de miembros de la comunidad adquieren experiencia en diversos aspectos del manejo empresarial y están por consiguiente mejor preparados para contribuir a la discusión de programas. otro punto favorable del sistema es que disminuye el riesgo de que un solo grupo se apropie de las utilidades de la empresa para su propio beneficio.

Una crítica al sistema es que la falta de continuidad en los puestos directivos puede llevar a ineficiencias. Cada dos o tres años un nuevo equipo de personas tiene que adquirir pericia en áreas como ventas, contabilidad y en las relaciones con funcionarios del gobierno. Aunque algunos de los directivos salientes tratan de capacitar a sus sucesores, esto no se da sistemáticamente y a veces intereses externos se han aprovechado de la inexperiencia de los nuevos directivos. otro problema deriva del hecho de que por la diversidad de criterios que prevalece en el proceso de elección es posible que los elegidos no sean los mejores administradores.

### **2. Supremacía de la Asamblea de comuneros.**

La autoridad máxima en el proceso de toma de decisiones sobre el uso de todos los recursos de propiedad comunal y la distribución de los beneficios de éstos la constituye la Asamblea de Comuneros.

Bajo este sistema tradicional los directivos de la UEAF tienen que dar cuentas no sólo al comité supervisor requerido por ley sino también a la Asamblea, la cual espera tener una participación activa en todas las decisiones de importancia con respecto al manejo de la UEAF.

Los críticos de este sistema lo juzgan incompatible con el manejo de una empresa moderna y un freno a la eficiencia. Argumentan que motiva reticencia de parte de los directivos para tomar decisiones oportunas por miedo a ser censurados por la Asamblea. Las demoras que resultan pueden ser costosas para la empresa<sup>4</sup>, También argumentan que la Asamblea tiende a favorecer el reparto de las utilidades a los miembros de la comunidad y la asignación de recursos para proyectos sociales en vez de invertir en la empresa.

Los que están a favor de este sistema democrático de toma de decisiones reconocen que si bien en términos de eficiencia económica puede haber algunas pérdidas, el sistema, sin embargo, ha logrado un notorio grado de responsabilidad financiera entre sus líderes y ha evitado que recursos de propiedad comunal caigan en manos de los caciques. También lo consideran como un mecanismo efectivo para reconciliar intereses competitivos y para establecer un equilibrio adecuado entre la inversión social y económica. En el caso de Nuevo Zoquiapan el sistema también ha sido capaz de reconciliar diferencias entre los diversos grupos religiosos en la comunidad (una mayoría católica y tres sectas protestantes: los adventistas, la Iglesia de Israel y los testigos de Jehová). Había un equilibrio entre católicos y protestantes en el liderazgo electo de la ESF en las dos comunidades. Los dos Comisariados de Bienes Comunales eran por casualidad protestantes.

### **Comercialización.**

A menudo a las empresas en el sector social se les plantean dificultades para la venta de sus productos. Nuestros casos de estudio nos llevan a pensar que las empresas comunales han aprendido por sus dificultades iniciales y actualmente parece que venden a los precios imperantes en el mercado. Cuando comenzaron a vender, la comunidad de Nuevo Zoquiapan sufrió casos de falta de pago y no pudo recobrar las deudas ni aun acudiendo al juicio. Sin embargo, las comunidades han ido acumulando poco a poco una lista de compradores honorables y ya cuentan con buenos registros de pagos.

Una iniciativa del gobierno que ha resultado útil, particularmente a nuevas empresas comunales que tienen poca experiencia en el mercado, es el Sub-comité de Abastos, Producción, Caminos, Comercialización e Industrialización. La organización no gubernamental ERA instó a la Secretaría de Agricultura para que creara un sub-comité para la Sierra Juárez. Presidido por el Subdelegado Forestal, el grupo reúne bimestralmente a representantes de empresas comunales, y a miembros de la Cámara Estatal de la Industria Maderera, del gobierno y de organizaciones no gubernamentales. El principal tema de discusión se relaciona con la comercialización y las comunidades interesadas pueden firmar contratos con compradores siguiendo las normas establecidas por la SARH y avaladas por una garantía de la Cámara Estatal de la Industria Maderera. El objetivo es eliminar intermediarios y asegurar que tanto el comprador como el vendedor, cumplan con lo contratado. En el actual mercado que favorece al vendedor y donde la mayoría de los aserraderos privados están operando con menos del 25% de su capacidad, hay una fuerte competencia para asegurarse el acceso, a la materia prima. Este sub-comité podría parecer un mecanismo de la SARH para asegurarles el suministro de madera a unos pocos compradores favorecidos. Sin embargo, es evidente que los productores son libres de vender a cualquier comprador y muchos venden a clientes que no pertenecen a la Cámara.

---

4 En el caso de Nuevo Zoquiapan la Asamblea decidió cerrar el aserradero de la comunidad porque no se le había entregado las cuentas apropiadas. Se mantuvo cerrado por más de un año costándole a la empresa una consiguiente pérdida de ingresos.

La mayor parte de los miembros de la comunidad que entrevistamos consideraban que el sub-comité beneficiaba a las comunidades. En palabras del Comisariado de Bienes Comunales de Capulalpan "El sub-comité ha tenido un efecto favorable. Antes no había normas en la relación con los industriales y cada comunidad trabajaba a tientas - además, los industriales tenían más experiencia en el negocio de la madera que nosotros. También el sub-comité ha mejorado la coordinación entre la SARH y la SRA lo cual ha beneficiado a las comunidades". continuó diciendo que "los problemas más graves son los que enfrentan las comunidades que arriendan sus bosques". Esas comunidades, y en menor grado las que administran sus bosques pero no son dueños de tornos ni de maquinaria para hacer caminos, tienen menos opciones en el mercado. El precio que reciben es el del mercado menos todos los costos de producción. (En el caso de una comunidad arrendadora el pago recibido era de \$15,000 por M<sup>3</sup>). Debido a que tienen menos posibilidades de ejercer presión a los compradores, a menudo se les paga con retraso. No pudimos investigar el por qué una minoría de comunidades en la Sierra Juárez siguen arrendando todavía. Miembros de las comunidades de nuestros casos de estudio suponían que los principales factores eran el aislamiento físico de esas comunidades, la falta de capital para la construcción de caminos y el no haber experimentado antes el sistema de concesiones que les hubiera servido para tomar conciencia del valor real de estos recursos.

Las maderas que no pertenecen a la especie de pino tales como el roble o el oyamel continúan subvalorándose. La única salida para el roble es como puntales para minas, mangos de herramientas y carbón de leña. Por ser más pesado el roble, el costo de su transporte es de 15% a 20% más alto que el del pino. El carbón de leña se comercia a través de intermediarios en Oaxaca y los productores recibían, en 1992, sólo \$550,000 por tonelada. Las comunidades están concientes de la necesidad de explorar nuevas opciones en el mercado para la madera de roble y sus productos. Esto requerirá una clasificación detallada de las diversas especies de roble que se encuentran. Como el roble parece regenerarse mucho más rápidamente que el pino, las comunidades tienen hasta dos terceras partes de sus bosques cubiertas de roble. De ahí que, nuevas opciones para el mercado de este producto podrían ejercer un gran impacto sobre los márgenes de utilidades de las empresas.

### **El papel de las Uniones de Empresas Comunales Forestales.**

Gran parte de la literatura sobre la organización campesina subraya la importancia del papel jugado por organizaciones de nivel secundario en el desarrollo del sector social de la producción. ¿Qué tan importante ha sido el papel desempeñado por las Uniones en el caso de la Sierra Juárez?

Aunque difieren en origen las dos Uniones estudiadas se asemejan en la práctica. Su función principal es la provisión de servicios técnicos a las comunidades afiliadas, según lo estipula la ley. El personal técnico elabora planes anuales de producción con la participación de los líderes de las comunidades y desempeñan la obligación estatutaria que les corresponde de asegurar su ejecución. A estos técnicos les paga la Unión y son responsables ante los delegados electos, aunque al mismo tiempo se les delega a ellos la responsabilidad de asegurar que los requisitos técnicos del manejo forestal sean cumplidos.

El personal técnico ha recomendado prácticas parecidas para lograr un desarrollo sostenido y preservar la diversidad biológica y los miembros de las comunidades aplican estos sistemas. Una diferencia importante entre el sistema de concesión y el manejo comunal es que ahora tanto el personal técnico como los miembros de las empresas comunales tienen ambos intereses propios en mejorar el manejo forestal incluyendo medidas eficaces contra incendios, control de plagas y la erradicación de la tala ilegal.

Es interesante notar que en ambos casos las comunidades afiliadas a las Uniones se han conformado con la provisión de servicios técnicos compartidos sin ningún interés en aspirar a una copropiedad de bienes industriales o a una comercialización mancomunada. Cada comunidad parece resuelta a mantener al máximo su autonomía de decidir si va a desarrollar procesos industriales y de cómo quiere vender sus productos.

Las comunidades también parecen estar poco dispuestas a meterse en asociaciones comerciales con el sector privado. Por ejemplo, a pesar de la presión ejercida por el Gobernador del Estado, por la SARH y por el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), Nuevo Zoquiapan hasta ahora se ha negado a formar parte de una asociación con varias compañías privadas para adquirir una empresa estatal en quiebra, la cual fabricaba una gran variedad de productos de madera. Los líderes de la comunidad pensaban que el riesgo era demasiado alto y que iban a terminar siendo socios subordinados controlados por el sector privado.

### **La experiencia de la Comunidad Forestal en la sierra Juárez. El balance hasta la fecha.**

Desde que las comunidades indígenas recobraron el control directo de sus bosques al término de la concesión de 25 años a FAPATUX, han establecido 23 empresas comunales de producción. Estas empresas comunales produjeron en 1990-1991 un poco más de 95,000 metros cúbicos de madera, o sea el 25 por ciento del total de la producción del estado de Oaxaca. Un poco más de la mitad fue vendida a aserraderos privados o procesada en los aserraderos comunales. Del resto 35 por ciento abasteció a la industria paraestatal de papel, 5 por ciento fue vendida como carbón de leña y 8 por ciento clasificada como residual (ESF 1992 pp.45-57).

Las comunidades productoras pueden dividirse en tres categorías. A la primera pertenecen cinco comunidades, cada una con su propio aserradero y con la opción de vender ya sea los troncos o la madera cortada. En la segunda categoría hay nueve comunidades sin capacidad industrial y que venden sólo los troncos (tanto para pulpa como para madera). En la tercera hay 8 comunidades que arriendan sus bosques a compañías, las cuales corren con todos los gastos de producción mientras la comunidad recibe una cantidad fija por cada metro cúbico que se extrae.

La empresa comunal que se encuentra en la etapa más avanzada en términos económicos es la de Ixtlán. En 1991 produjo 35,000M<sup>3</sup>, o sea más de la tercera parte de la producción de los dos distritos de la Sierra Juárez. Tiene un aserradero, una fábrica para procesar residuos de madera, una fábrica de cajas de embalaje y un taller de carpintería de muebles. Ha asumido una actitud empresarial invirtiendo poco en la infraestructura social. El poder parece estar concentrado en pocas manos y el reparto de los beneficios ha sido bastante restringido. vista en términos puramente económicos se le considera un éxito.



Al otro extremo se encuentran las comunidades que arriendan sus bosques y que producen menos de 1,000M<sup>3</sup> al año.

### **Conclusiones.**

Las dos comunidades han hecho progresos notables estableciendo sistemas eficaces para el manejo de los recursos naturales y que parecen sostenibles en las actuales condiciones, conservando la biodiversidad, protegiendo los recursos de agua y la fauna y al mismo tiempo aportando una gama de beneficios a los miembros de la comunidad. Han demostrado que bajo el manejo comunal, los bosques están mejor protegidos contra la tala ilegal, los incendios forestales y las plagas. Los niveles de tala son más bajos de lo que eran en el sistema de concesiones.

Los elementos claves que explican los progresos logrados son:

- 1) El hecho de que las comunidades son dueñas legales de sus bosques significa que están dispuestas a invertir tiempo y esfuerzo en actividades forestales sostenibles<sup>5</sup>.
- 2) La presencia de funcionarios progresistas de la SARH a comienzos y a mediados de los 1980 y en los últimos dos años los cuales apoyan el manejo forestal comunal.

Otros elementos importantes son la densidad de población relativamente baja en el área y la existencia de fuertes organismos comunales y formas adicionales de ingresos para la comunidad (envíos de dinero por los que han emigrado a los EE.UU. o a los centros urbanos) lo cual disminuye la presión sobre la base de recursos naturales.

A pesar de los avances, quedan muchas cuestiones por resolver. Se necesitan elaborar programas detallados a largo plazo para poder determinar los niveles apropiados de tala que se pueden permitir para poder conservar la riqueza del suelo, los recursos de agua y la diversidad biológica. Se necesita mejorar la eficiencia de los aserraderos para asegurar el uso óptimo de la madera y sus subproductos. Finalmente se debe dar más consideración a la participación de la mujer en las actividades forestales. Fuera de unos casos aislados tales como el papel que desempeña la secretaria del aserradero en Capulalpan, las mujeres generalmente participan poco en organismos de poder aun cuando muchas trabajan en la recolección de hierbas, plantas y leña del bosque.

En lo que se refiere al futuro habría que suponer que las comunidades que tengan más experiencia en el manejo de sus bosques y del procesamiento industrial tendrán más posibilidad para adaptarse a una situación que está cambiando rápidamente como resultado de la creciente liberalización del comercio. Tienen la ventaja de su experiencia de tratar con el mercado y el respaldo técnico proporcionado por las Uniones. Parecen resueltas a conservar sus recursos y poco dispuestas a asociarse con el sector privado.

En contraste las comunidades que pueden presenciar la enajenación de sus recursos son las que no han llegado a la etapa de establecer empresas forestales. Sus bosques o no están cosechados con fines comerciales o están arrendados a compañías privadas. En todo el estado de Oaxaca 154 comunidades no trabajan sus bosques, 54 son arrendadoras y sólo 72 tienen su propia empresa comunal. Es poco probable que las que todavía no estén organizadas sean capaces de generar el capital para competir en el mercado a menos de que se asocien al sector privado.

---

<sup>5</sup> Esto está respaldado por un estudio conducido por el Instituto PANOS (1991), el cual llegó a la conclusión de que "si la gente local no tiene derechos de uso claramente definidos para el manejo de los bosques para su propio beneficio, no puede haber muchas esperanzas de que haya una participación comunal efectiva".

## **Referencias bibliográficas.**

Bray, D.B. (1991).- "Conservation and Development in the sierra Juárez". Manuscrito.

González, A. (editor) (1991).- "La Empresa Forestal. Tercer Taller de Análisis de Experiencias Forestales". Programa PASOS, México,D.F.

Halhead, V. (1984).- "The Forests of Mexico. The resource and the politics of utilization" Tesis de maestria. Universidad de Edimburgo.

López Arzola, R. (1991).- "Las comunidades zapotecas y sus aventuras por apropiarse y consolidar sus empresas forestales. El caso de la Unión de Comunidades y Ejidos Forestales del Estado Oaxaca, S.C." Manuscrito.

Tamayo, J.L. (1975).- "Una experiencia forestal industrial. La Fábrica de Papel Tuxtepec". Revista del México Agrario, IX (2).

The PANOS Institute (1991). "Whose Trees? A People's ,View of Forestry Aid". PANOS, Londres.

Zabin, C.A. (1989).- "Grassroots development in indigenous communities: A case study from the Sierra Juarez in Oaxaca, Mexico". Tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley.