



# El Colegio de la Frontera Sur

## La participación local para la aceptación y ejecución de los instrumentos de planeación territorial

Tesis

presentada como requisito parcial para optar al grado de  
Maestra en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural

Con orientación en Ciencias de la  
Sustentabilidad

Por

Arantxa Zamora Rendon

2019



# El Colegio de la Frontera Sur

Lerma, Campeche, 31 de enero de 2019.

Las personas abajo firmantes, miembros del jurado examinador de:

Arantxa Zamora Rendon

---

hacemos constar que hemos revisado y aprobado la tesis titulada

**La participación local para la aceptación y ejecución de los instrumentos de planeación territorial.**

para obtener el grado de

**Maestra en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural**

	Nombre	Firma
Director/a	Dra. Claudia María Monzón Alvarado	_____
Asesor	Dr. Héctor Sergio Cortina Villar	_____
Asesora	Dra. Dolores Molina Rosales	_____
Sinodal adicional	Dra. Karla Juliana Rodríguez Robayo	_____
Sinodal adicional	Dra. Susana Ochoa Gaona	_____
Sinodal suplente	Dra. Luciana Porter Bolland	_____

*A Oscar y Renata,  
por enseñarme a volar*

## **A g r a d e c i m i e n t o s**

Al pueblo de México que a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y El Colegio de la Frontera Sur me brindaron la oportunidad de estudiar esta maestría.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la guía constante de mi directora Claudia Monzón, gracias por tu incondicional apoyo, emoción, ánimo y confianza para esta investigación. Porque me enseñaste que no es bueno ni malo, simplemente así es. Eres un ejemplo de persona e investigadora, ¡Gracias por tanto Clau! Estoy eternamente agradecida de que Ben nos ayudara a encontrarnos en este camino.

A mi querido comité, Sergio y Dolores, en verdad soy muy feliz de haber trabajado con ustedes, porque después de cada reunión terminaba contenta de haber escuchado sus comentarios y de saber que estábamos haciendo algo bien. Gracias por subirse al barco conmigo. Mi agradecimiento es gigante.

A las sinodales Dra. Susana Ochoa, Dra. Karla Rodríguez y Dra. Luciana Porter, gracias por su tiempo y comentarios que ayudaron a mejorar este escrito.

A todos los ejidatarios que se tomaron el tiempo de platicar conmigo y compartirme todos sus recuerdos. Conocerlos, escucharlos y reírnos juntos fue lo mejor que esta investigación me regaló, gracias por enseñarme tanto.

En especial quiero agradecer a Doña Lucy y Don Satur por permitirme vivir con ellos, por quererme de repente, por las historias de miedo que me contaban, por adoptarme y llevarme a las vacaciones familiares. Mis días dibujando con Dylan, las cenas con Cristel y Kleyder, las historias con Naty, las pláticas de comida rica con Doña Lucy y todas las historias de aventuras en la selva que Don Satur me contó, están en mi corazón, su familia es increíble y me siento muy afortunada de haberlos conocido.

A mi papá Oscar y mi mamá Renata, los seres que me dan el soporte, los que me hicieron quién soy, los que me apoyan en cada decisión. Gracias por darme valor y creer en mí más que nadie (a veces hasta más que yo). Más que se sientan orgullosos de mí, estén orgullosos de ustedes, como Sebas, Zoe y yo lo estamos. Son unos seres extraordinarios. Los amo inconmensurablemente.

A Sebas y Zoe, ¿A quién más? gracias por hacerme mejor persona cada día. Aunque no se den cuenta, con cada plática, con cada palabra, con cada abrazo, mi vida la hacen mejor. Gracias por no dejar que mi vida sea triste y aburrida.

A los chavos Silvia y José, mis adorables abuelitos que junto con sus risas son una parte esencial de mi vida.

A Jona, Lili y Kika, que siguen siendo lo mejor que la biología me pudo regalar, porque en cada paso están y son el vivo ejemplo de que los kilómetros no importan, que la amistad nos sigue a todas partes a dónde vamos, nadie me hace tan feliz como ustedes. Siempre, siempre, mi corazón lleva un poquito de ustedes y ustedes llevan un poquito del mío.

A Liz, Nata, Marianita, Mariela, Ale, Gonz, Fer, Vale, Javi, Leslie y Chuy, gracias por poner risas, amor, alegría y luz a mi vida. Que, a pesar de los años y la distancia siguen ahí, porque reír y vivir con ustedes a mi lado es fabuloso. Mientras sigan viviendo en mi corazón seguiré diciendo que la vida es buena.

A Ilse y Edwin (el futuro presidente de Champotón) porque con el “wipiti” y los chistes malos hicieron Campechirri chidirri. A la tertia michoacana de Flower, Angel “La Muñeca” y Alita que me quisieron desde el primer día, porque un día fuimos familia en la torre michoacana, mi cariño es eterno. A Luis por no dejarme y no dejarse de escandalizar por todo. A Yuriko y Moy por enseñarme a vivir Campeche. También a Khia, Marina y Dany por las risas y los me encanta. A todos y cada uno de ustedes que maravilloso encontrarnos en este camino. Gracias por ser mi familia campechana, los quiero amigos.

A Neto, Gaby, Marussia, Ghelen, Marco y Oscar gracias por tantos momentos divertidos, por tantas canciones, por todo el romanticismo, por las incontables risas, porque no le tenemos miedo al éxito.

“En la medida en que el recuerdo de las acciones colectivas  
se enlaza con los caprichos de la topografía, ...  
el espacio se convierte en el territorio”

Paul Claval

Resumen.....	1
Introducción .....	2

CAPITULO 1

Marco teórico y conceptual .....	5
Participación Pública .....	5
Ordenamiento Territorial en México .....	6
Ordenamiento Territorial Comunitario.....	7
Evaluación del Impacto Institucional .....	9

CAPITULO 2.

Artículo científico .....	11
Resumen.....	11
Introducción .....	11
Zona de estudio.....	15
Condiciones geográficas y sociales del municipio de Calakmul.....	15
Diseño de la investigación y Métodos .....	17
Selección de ejidos.....	17
Entrevistas a profundidad .....	19
Resultados.....	21
Motivaciones y participación .....	21
Evaluación de la ejecución de los OTC.....	24
Discusión .....	29
Conclusiones .....	36
Bibliografía .....	37

CAPITULO 3.

Comentarios finales .....	45
---------------------------	----

Bibliografía .....	47
--------------------	----

Anexos.....	55
-------------	----

## **Resumen**

El ordenamiento territorial comunitario (OTC) es un instrumento de planeación y ordenación territorial en México a través del cual los núcleos agrarios deciden de manera participativa las actividades productivas que tendrán las áreas forestales, el tipo de aprovechamiento que darán a los recursos naturales y las diferentes actividades de conservación y protección que llevarán a cabo a corto, mediano y largo plazo. Tomando como estudio de caso a tres ejidos del municipio de Calakmul, Campeche se hizo un análisis del proceso de elaboración y ejecución de los OTC con la finalidad de conocer, explicar y valorar los logros alcanzados por este programa. Mediante entrevistas semiestructuradas a las autoridades locales, asistentes a los talleres de elaboración del OTC, ejidatarios, pobladores y técnicos forestales, se analizó el nivel de participación durante la elaboración del instrumento y el grado de ejecución de los planes de acción comunitarios (PAC) propuestos en el OTC. Encontramos, por un lado, que el nivel de participación durante la elaboración del OTC influye en la aceptación del instrumento y en las motivaciones que tienen los diferentes actores involucrados para poner en marcha las acciones propuestas. Sin embargo, existen cuestiones institucionales y jurisdiccionales al momento de solicitar los programas propuestos en los PAC que complican su seguimiento y la aplicación de los mapas de uso de suelo propuestos. A la luz de estos resultados, consideramos que el proceso de ejecución de políticas forestales debe incluir el monitoreo de los OTC que permita la retroalimentación y adaptación en los puntos en donde existan incongruencias con el sistema socio-ecológico. Este seguimiento y ajuste conllevaría a programas con un mayor grado de concordancia local, necesario para la sustentabilidad de las comunidades humanas y la conservación de los recursos forestales.

**Palabras clave:** planeación territorial, ajuste institucional, participación pública, aprovechamiento forestal, evaluación institucional



## **Introducción**

México es un país forestal que cuenta con aproximadamente 64 millones de hectáreas de bosques de clima templado y selvas que abarcan el 32% del territorio nacional (FAO 2010; Deschamps y Madrid 2018). El 45% de bosques y selvas del país se encuentran bajo régimen de propiedad social, constituidos en cerca de 31,913 núcleos agrarios (SEMARNAT et al. 2018).

Dada la relevancia de la figura ejidal y la meta nacional de frenar la deforestación y degradación de los bosques y selvas del país (Arteaga et al. 2014), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) ha impulsado programas para el fortalecimiento del manejo y la conservación de los ecosistemas forestales en ejidos y comunidades bajo esquemas de silvicultura comunitaria. Un ejemplo de ello, es el Proyecto de Conservación y Manejo Forestal Comunitario en México (PROCYMAF), que de 1998 a 2004 operó en Oaxaca y posteriormente en Guerrero y Michoacán. A partir de 2004 se renombró Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (sin embargo, mantuvo las siglas del PROCYMAF), de 2004 a 2008 el programa se amplió a los estados de Durango, Jalisco y Quintana Roo. Finalmente, de 2008 a 2012 se ejecutó en Campeche, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Puebla y Veracruz (Segura-Warnholtz 2014).

Con el PROCYMAF se querían fortalecer los derechos comunitarios para ejercer su posesión sobre las tierras forestales, apoyar el manejo tradicional de los recursos forestales de propiedad colectiva y consolidar capacidades de toma de decisiones para el manejo de los recursos forestales (SEMARNAT y CONAFOR 2009; Segura-Warnholtz 2014). PROCYMAF apoyó a los ejidos y comunidades para la elaboración de cuatro instrumentos de planeación territorial y manejo forestal: Evaluaciones Rurales Participativas (ERP), Ordenamientos Territoriales Comunitarios (OTC), Programas de Manejo Forestal (PMF), y apoyos para establecer o fortalecer los reglamentos o estatutos internos para el aprovechamiento (Segura-Warnholtz 2014). Con la ejecución de estos instrumentos los ejidos y comunidades podrían valorar, manejar, conservar y restaurar sus bosques. Además, de crear capacidades para diversificar el aprovechamiento forestal y ampliar los beneficios obtenidos de los bosques (Segura-Warnholtz 2014).

Los Ordenamientos Territoriales Comunitarios son un instrumento de planeación de uso del suelo en ejidos y comunidades, donde de manera participativa se deciden las actividades productivas que tendrán las áreas forestales, el tipo de aprovechamiento que darán a los recursos naturales y las diferentes actividades de conservación y protección que llevarán a cabo a corto, mediano y largo plazo (CONAFOR 2010; Arteaga et al. 2014). Además, tienen como objetivo el de avanzar en forma efectiva hacia el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural (Anta et al. 2006; Bojórquez-Vargas et al. 2009), y pretende fortalecer la organización comunitaria (Arias 2006).

Los OTC son un ejemplo de como en años recientes se ha transitado hacia la integración de la participación pública en el diseño y elaboración de políticas o instituciones ambientales, pues los responsables de la toma de decisiones reconocen la necesidad de comprender quién se ve afectado por las decisiones, qué acciones toman y quien(es) tiene(n) el poder de influir en su resultado (Beierle y Cayford 2002). Las instituciones según Young (2002) se refieren al conjunto de reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas que definen prácticas sociales, asignan roles a los participantes en estas prácticas y guían las interacciones entre los ocupantes de los roles individuales. Aunado a esto Decaro y Stokes (2013) mencionan que cuando existe participación pública en el proceso de elaboración de nuevas instituciones existe una mayor aceptación de las mismas. Esto debido a que cuando los actores se involucran durante la elaboración de las nuevas instituciones generan un sentido de pertenencia, autodeterminación y legitimidad que influirá en las motivaciones para aplicar acciones derivadas de estas nuevas instituciones.

Sin embargo, una de las cuestiones más debatidas en la gestión ambiental es si la participación pública es una condición necesaria para obtener buenos resultados ambientales y sociales (Decaro y Stokes 2013). En las últimas décadas se concibe a la participación pública como una solución privilegiada, sin cuestionar sus efectos sobre las políticas públicas y su ejecución (Adams y Hulme 2001; Irvin y Stansbury 2004; O'Faircheallaigh 2010; Vargas 2011).

En el caso de Campeche, la CONAFOR inició la promoción y financiamiento para la realización de los OTC a partir del año 2008. Si bien estos programas han derivado en una serie de productos (como el mapa de ordenamiento comunitario, plan de acción comunitario y modificación del reglamento interno) en algunas comunidades, son escasas las investigaciones que analizan sus resultados e impactos (Arteaga et al. 2014).

En este sentido se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿En qué medida el nivel de participación durante la elaboración de los ordenamientos territoriales comunitarios influye el grado de ejecución de este instrumento?

Consideramos necesario conocer cuáles son las motivaciones para que los ejidos soliciten y ejecuten este programa y analizar qué fallas surgen durante su ejecución para incrementar las posibilidades de alcanzar resultados positivos de futuras intervenciones. La evaluación de estos instrumentos permitirá conocer los logros alcanzados y las limitaciones políticas, económicas y sociales que interfieren con la obtención de los objetivos establecidos por la CONAFOR.

La tesis que a continuación se presenta consta de tres capítulos. El primer capítulo presenta una introducción a los temas de participación pública, ordenamiento territorial y evaluación del impacto institucional. En el capítulo dos se encuentra el artículo científico y el último capítulo contiene las consideraciones finales de esta investigación.

## **CAPÍTULO 1.**

### **Marco teórico y conceptual**

#### **Participación Pública**

Participar significa “tomar parte”, convertirse uno mismo en parte de una organización o actividad que reúne a más de una persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos hacer saber a otros alguna noticia (Merino 2013).

En los últimos años el término participación se ha utilizado para explicar el papel de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público. Esta participación se lleva a cabo mediante procesos participativos como lo son las consultas, discusiones, elaboración de propuestas, y todo tipo de actividades en las cuales se interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad (Guillen et al. 2009). Estos procesos participativos se entienden como el involucramiento de todos los actores que tienen relación directa o indirecta con el tema que genera la necesidad del diseño, planificación y ejecución de un programa, ley o política, por lo que se espera que estén implicados en todas las etapas de desarrollo, y aún más, en la aplicación de las acciones que se pongan en marcha (Villarreal 2006). Sin embargo, para promover un proceso participativo que realmente transforme e integre la realidad desde lo local, se tiene que reconocer la heterogeneidad de actores que componen el complejo tejido social (Mellado 2008).

Según O’Faircheallaigh (2010) la participación pública es cualquier forma de interacción entre el gobierno, los actores corporativos y el público que se produce como parte de los procesos de diseño y evaluación de instituciones. Los objetivos de la participación pública son diversos pero destacan el intercambio de información, involucrar a la comunidad en una etapa temprana de toma de decisiones, tomar en consideración las aspiraciones de la comunidad y darle a la comunidad la capacidad de influir en el resultado de la toma de decisiones (Momtaz y Gladstone 2008).

De acuerdo con Guillen et al. (2009) la mejora en el resultado de la toma de decisiones, la facilitación de la puesta en marcha de estas decisiones y una mayor legitimidad son algunos beneficios que otorga la participación pública. Sin embargo, los beneficios de

la participación pública en el diseño y ejecución de programas específicos siguen siendo polémicos (O'Faircheallaigh 2010). Healy (2009) señala que los principales enfoques de estos procesos participativos incentivan el dialogo inclusivo y la deliberación, sin embargo, por lo general ignoran los requisitos fundamentales para que estos se lleven a cabo. Es decir, la resolución de asimetrías en el poder, los recursos y la confianza entre las partes interesadas.

### **Ordenamiento Territorial en México**

El ordenamiento del territorio toma en cuenta tres elementos que convergen en el territorio: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran (Gómez Orea 2002). Tiene como objetivo el organizar y administrar el uso y ocupación del territorio. Esto con la finalidad de favorecer el desarrollo (en términos relacionados con la calidad de vida) de los espacios en busca de la sustentabilidad, al equilibrio dentro de regiones y entre regiones y al uso racional y justo de los recursos ambientales (Salinas Escobar 2008).

La ordenación del territorio en México fue iniciada a finales del decenio de 1990 y ha sido llevada a cabo a nivel nacional, estatal, municipal y local. Ha presentado dos vertientes: una orientada hacia la planeación urbana y otra dirigida hacia la aplicación de una política ambiental (Sánchez Salazar et al. 2013). Estas políticas de ordenamiento han sido ejecutadas a través de distintos instrumentos, para el primer caso se tienen los planes de desarrollo urbano y municipal y ordenamientos territoriales, mientras que para el segundo caso se tienen los ordenamientos ecológico-territoriales (Sánchez Salazar et al. 2013).

Existen diferentes programas de ordenamiento territorial como los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT), Programas Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) y Programas Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT). Estos instrumentos de planeación “inducen el desarrollo, en los territorios de actuación. Asimismo, permiten llevar a cabo la planificación y gestión del territorio para garantizar un uso racional de recursos naturales y de infraestructura. Además, se toma en cuenta la vocación territorial para dar un aprovechamiento adecuado” (D.O.F. 20 de diciembre 2014). De esta manera estos instrumentos sirven para corregir los

desequilibrios territoriales, resultado de modelos de desarrollo y de usos de los recursos inadecuados (Massiris Cabeza 2008).

La situación jurídica en México, en teoría, permite que los ejidos y las comunidades del país puedan, con relativa facilidad, ejercer sus derechos de planear a largo plazo el uso de sus recursos naturales, de acuerdo a los usos que consideren adecuados. De esta manera se desarrollan los procesos de ordenamiento territorial comunitario. En teoría, estos procesos ocurren en el marco de una estructura compuesta de acuerdos, reglas, sanciones y niveles de autoridad que posibilitan conciliar de manera transparente intereses contrarios (Chapela Mendoza 2006). Con esta base, el gobierno de México desarrolla iniciativas para el nivel local comunitario (CONAFOR 2007).

### **Ordenamiento Territorial Comunitario**

El ordenamiento territorial comunitario es una modalidad particular del ordenamiento territorial local (Negrete y Aguilar Urista 2006), sirve como un instrumento de planeación que determina el uso del suelo en comunidades campesinas y ejidos a corto, mediano y largo plazo. Al mismo tiempo este instrumento ofrece la oportunidad de promover las decisiones comunitarias sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Esta modalidad de planificación territorial fue promovida por la Comisión Nacional Forestal entre 1997 y 2015 (CONAFOR y SEMARNAT 2011; Deschamps y Madrid 2018).

Según los lineamientos de operación del programa “Desarrollo Forestal Comunitario”, el objetivo principal del ordenamiento territorial comunitario es “generar de manera participativa un instrumento de planeación y gestión que determina las políticas locales para el uso del suelo en ejidos y comunidades a corto, mediano y largo plazo, con énfasis en las áreas forestales y de uso común, que contribuya a orientar las actividades productivas, el uso sostenible de los recursos biológicos y las actividades de conservación hacia el desarrollo sustentable de los núcleos agrarios” (CONAFOR y SEMARNAT 2011).

El manual para OTC (CONAFOR 2007), menciona que todo estudio de ordenamiento territorial comunitario deberá generar al menos los siguientes productos:

1. Documento final del OTC que contenga la descripción del método participativo empleado, el marco para la toma de decisiones, la caracterización de aspectos ambientales, sociales, culturales y económicos, y el plan definitivo de uso de suelo
2. Formación de grupos comunitarios para el fortalecimiento del capital social. Formación y consolidación del grupo comunitario para el seguimiento al OTC y fortalecimiento de las estructuras existentes en los núcleos agrarios (Asamblea general, autoridades, consejo de principales, comisiones y otros).
3. Marco lógico del Plan de Acción Comunitario (PAC) (objetivo, metas, formas de verificación, supuestos, tiempo de ejecución, recursos disponibles, responsables).
4. Estrategias de gestión, instrumentación y seguimiento del OTC, que pueden presentarse en una matriz de acciones a desarrollar incluidas en el PAC, en el cual se indiquen actividades, responsables, tiempos o fechas y recursos con los que van a ejecutar.
5. Lineamientos para mejorar los usos de suelo (propuesta de manejo).
6. Propuesta para que los lineamientos del OTC sean la base de un reglamento interno o estatuto comunal, en caso de que no exista, o se incorpore para mejorar el que está vigente, junto con la iniciativa de inscripción ante el Registro Agrario Nacional, para que tenga validez jurídica.
7. Estrategias de gestión para el seguimiento e instrumentación del OTC en áreas definidas para la protección, conservación, aprovechamiento, restauración y servicios ambientales.
8. Un programa de evaluación y monitoreo que defina criterios e indicadores de sustentabilidad.
9. Sistemas de información geográfica (SIG) y cartografía: presentaciones, archivos electrónicos, shapefile, escalas.
  - i. Infraestructura del núcleo agrario
  - ii. Núcleos de población y número de habitantes
  - iii. Áreas de interés social, religioso o histórico, relevantes
  - iv. Vegetación
  - v. Suelos

- vi. Uso actual del suelo
- vii. Red hidrológica
- viii. Riesgos y amenazas potenciales
- ix. Recursos biológicos relevantes (flora, fauna o paisajes)
- x. Áreas degradadas, erosionadas y contaminadas
- xi. Propuesta de uso de suelo, con las siguientes categorías: uso urbano, de protección, de conservación, de restauración, de rehabilitación, de aprovechamiento maderable y no maderable.

Además, el OTC debe ser visto como un programa para el enriquecimiento de capacidades sociales, institucionales, tecnológicas y financieras (Arreola Muñoz 2006). En donde no se cuenta con estas capacidades el OTC debe dirigir esfuerzos para crearlas o incrementarlas ya que la inexistencia de estas capacidades constituye una barrera para su ejecución. De acuerdo con Arreola Muñoz (2006), las comunidades deben contar con recursos para ejecutar las propuestas por un lapso de cuatro a siete años. Por ello el proceso debe favorecer las inversiones pública y privada en los servicios y los sistemas de producción comunitarios, tal y como ocurre hoy en día, por ejemplo, en algunos casos de pago por servicios ambientales.

### **Evaluación del Impacto Institucional**

La evaluación es un proceso crucial en la gestión de programas públicos. En México, esta práctica se institucionalizó a partir del año 2000 en los Decretos del Presupuestos de Egresos de la Federación (Cardozo Brum 2006). Dicho proceso de evaluación consiste en un estudio de tendencia interdisciplinaria. El objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzados (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos. Además de aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada (Cardozo Brum 2006).

La mayoría de las instituciones ambientales se evalúan de acuerdo a la capacidad que tienen de resolver o manejar eficazmente problemas ambientales específicos. Si la institución cumple con varios estándares de eficiencia y equidad esto hace suponer que el cumplimiento de las instituciones contribuye, aunque no sea en igual medida, a la mejora del medio ambiente (Young et al. 2008). La mayor influencia que las



instituciones ambientales pueden tener es en la alteración de los procesos sociales. Estos cambios conllevan a los actores regulados por estas reglas a adoptar nuevos roles sociales, realizar nuevas funciones y participar en nuevos procesos sociales, que de manera indirecta afectaran la calidad ambiental. Es importante señalar que los encargados de diseñar estas instituciones ambientales muestran poco interés por como la institución cambiara el comportamiento de quienes son regulados por estas reglas (Mitchell 2008). Para varios tipos de instituciones, la dimensión apropiada para evaluar su desempeño ambiental puede ser el cambio de comportamiento de los actores involucrados en su cumplimiento. Mitchell (2008) hace una detallada revisión sobre los diferentes enfoques de evaluación de desempeño, mencionados brevemente a continuación:

- a) Evaluación contrafactual o contrafáctica, analiza una dimensión en particular y la compara con una dimensión que cuenta con las mismas características, pero no existe la institución que pretende generar un cambio conductual o ambiental (Ferraro 2009).
- b) Evaluación de desempeño basada en “objetivos” analiza el grado de progreso hacia los objetivos formales de la institución.
- c) Evaluación con enfoque de “resolución de problemas” analiza el progreso hacia la solución del problema que dio origen a la creación de la institución
- d) Por último, se tiene la evaluación basada en la solución “ideal”, cada actor involucrado da la mejor solución posible para el problema, y se diseña una institución que dé solución a todos los problemas. Esta nueva institución se evalúa desde la perspectiva de un analista desinteresado (Mitchell 2008).

Independientemente del enfoque adoptado en una evaluación, esta se convierte en un instrumento crucial en la gestión de los programas públicos, dado que el mecanismo de retroalimentación permite mejorar la intervención (Rossi et al. 2004).

## **CAPITULO 2. Artículo científico**

Alcances de la participación pública en el desarrollo de instrumentos de ordenación territorial local.

### **Resumen**

Este artículo hace un análisis del proceso de elaboración y ejecución de los ordenamientos territoriales comunitarios (OTC) en tres ejidos de Calakmul, Campeche. Aplicamos treinta y dos entrevistas, para conocer el nivel de participación pública y su relación con la aceptación institucional del OTC. Encontramos que los procesos participativos para la elaboración de estos instrumentos necesitan de un nivel de participación comprometida, de esta manera los OTC tienen mayor probabilidad de ser puestos en marcha. El diseño y ejecución de políticas ambientales debe ser monitoreado a largo plazo para tener resultados sociales y ambientales positivos.

**Palabras clave:** participación pública, evaluación institucional, planeación territorial, ejecución de políticas ambientales

### **Introducción**

Una de las cuestiones más debatidas en la gestión ambiental es si la participación pública es una condición necesaria para obtener buenos resultados ambientales y sociales (Decaro y Stokes 2013). En las últimas décadas se ha concebido a la participación pública como una solución privilegiada, sin cuestionar sus efectos sobre las políticas públicas (Adams y Hulme 2001; Irvin y Stansbury 2004; Berkes 2007; Vargas 2011).

Decaro y Stokes (2013) mencionan que cuando existe participación pública en el proceso de elaboración de nuevas instituciones<sup>1</sup> existe una mayor aprobación de las mismas, en otras palabras, existe aceptación institucional. Esto es debido a que cuando los actores se involucran desde la elaboración de las nuevas instituciones generan un sentido de pertenencia, autodeterminación y legitimidad que influirá en las motivaciones para aplicar acciones concretas. Además de que la participación pública

---

<sup>1</sup> Las instituciones se refieren al conjunto de reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas que definen prácticas sociales, asignan roles a los participantes en estas prácticas y guían las interacciones entre los ocupantes de los roles individuales (Young 2002).

permite comprender el contexto social y ambiental local para anticipar y prevenir las fallas institucionales que puedan presentarse al momento de aplicar las reglas.

Los procesos de ejecución de políticas públicas buscan inducir cambios o establecer nuevos patrones de interacción entre individuos, grupos o instituciones (Smith 1973). Sin embargo, suponer que una vez formulada una política, ésta se pondrá en funcionamiento, resulta una suposición invalida (Smith 1973; Van Meter y Van Horn 1975; Beierle y Cayford 2002). Anderies y Janssen (2013) al igual que Epstein et al. (2015) mencionan que una política necesita ser congruente con las condiciones sociales y ambientales de los sistemas socio-ecológicos<sup>2</sup> para que se convierta en una institución avalada por la sociedad. Además, es necesario comprender que los procesos de ejecución de instituciones ocurren en múltiples escalas y niveles<sup>3</sup> (Folke et al. 2007) y que no siempre hay congruencia entre las instituciones y la escala (Cash et al. 2006).

Se identifican tres tipos de ajuste institucional: ecológico, social y socio-ecológico (Young, 2002; Folke *et al.*, 2007; Cox, 2012; Decaro y Stokes, 2013; Epstein *et al.*, 2015). El ajuste ecológico considera si las instituciones coinciden con los problemas biofísicos que deben atender. El ajuste social se refiere a la medida en que las instituciones gubernamentales reflejan los intereses, valores, creencias y necesidades psicológicas de los grupos. Finalmente, el ajuste socio-ecológico se refiere a las relaciones que existen entre las instituciones y los atributos sociales y ambientales de los sistemas socio-ecológicos.

En esta investigación vemos a la participación pública como un elemento fundamental que permitirá estudiar los procesos de diseño, ejecución y aceptación institucional de los ordenamientos territoriales comunitarios. Existen diversas formas para medir la participación. Arnstein (1969), propuso la escalera de la participación donde se divide a la participación en ocho niveles que van desde la nula participación hasta el control

---

<sup>2</sup> Se considera al sistema socio-ecológico como un sistema social (y sus subsistemas y elementos) integrado a un sistema ecológico (y sus subsistemas y elementos), formando un conjunto inseparable, en el cual las relaciones recíprocas entre los componentes y subsistemas conducen a la evolución de sistema socio-ecológico como un todo (Challenger et al. 2014)

<sup>3</sup> Escalas se refiere a las dimensiones espaciales, temporales, cuantitativas o analíticas utilizadas para medir y estudiar objetos y procesos. Mientras que niveles, se refiere a ubicaciones a lo largo de una escala (Gibson et al. 2000)

ciudadano. Esta propuesta fue adaptada por Ventosa, (2007) en ella se divide a la participación pública en tres niveles: pasiva, activa y comprometida. Cada uno de estos niveles tiene ciertas características (Cuadro 1).

*Cuadro 1 Niveles y subniveles de participación pública*

Nivel de participación	Participación pasiva		Participación activa		Participación comprometida			
Características	Información	Análisis	Valoración	Iniciativa	Apoyo	Cooperación	Gestión delegada	Autogestión

*Fuente modificado de Ventosa (2007)*

En el nivel de participación pasiva, la comunidad o grupo de personas participan recibiendo información sobre algo que va a pasar o que ya pasó. La interacción participativa es en una sola dirección: desde los que han tomado ciertas decisiones hacia los que deben escuchar. Existen casos donde esta participación es coercitiva debido a que existen regulaciones o políticas que obligan a la participación. Un ejemplo de coerción son las multas que se cobran a las personas que no asisten o que por lo menos no envían a un representante a una reunión (Poats et al. 2000). Sin embargo, hay casos donde los asistentes van sin obligación un ejemplo de esto son reuniones informativas para prevenir enfermedades, como el dengue (Toledo-Romaní et al. 2006)

En el nivel de participación activa, la iniciativa proviene de fuera, pero en este caso se basa en los deseos, opiniones y necesidades de la gente de la comunidad, en este nivel se inicia el proceso de apropiación del proyecto. En este tipo de participación la relación entre comunidad y agentes de fuera es como la de médico-paciente (Poats et al. 2000). El nivel de participación comprometida se refiere a los compromisos concretos en los que los interesados se involucran. Estos compromisos tienen a su vez diferentes características en función del número de tareas asumidas: se cuenta con el apoyo y colaboración cuando existe asistencia a reuniones y comisiones de trabajo. Cuando hablamos de cooperación en este nivel, se refiere al establecimiento de acuerdos entre el gobierno y la población. La gestión delegada se refiere al momento en el que los actores de la comunidad involucrados se hacen cargo del proyecto, pero mantienen una vinculación y tutelaje por parte del gobierno. Por otro lado, se encuentra la gestión autónoma del proyecto por parte de los actores involucrados. En todos los tipos de participación existen dos partes: los actores locales o la comunidad y los actores externos. En la participación comprometida también se encuentra la

autogestión que propone Ventosa (2007). La cual hace referencia solamente a la comunidad o actores locales, pues son ellos los encargados de resolver o poner en marcha sus actividades. No obstante, pueden buscar ayuda de parte de técnicos o especialistas de fuera, pero la comunidad o actores locales son los que controlan el proceso (Poats et al. 2000).

Beierle (2010) argumenta que la participación pública es un mecanismo premeditado donde se involucra al público en general o a sus representantes en la toma de decisiones. Los responsables de la toma de decisiones reconocen la necesidad de comprender quién se ve afectado por las decisiones, qué acciones toman y quién(es) tiene(n) el poder de influir en su resultado (Beierle y Cayford 2002; Reed et al. 2009). Por esta razón, en años recientes se ha integrado la participación pública en el diseño y elaboración de políticas ambientales como respuesta a la necesidad de reconocer a los múltiples actores que son afectados por la puesta en marcha de las políticas públicas (Reed 2008; Tikkanen 2018).

El gobierno de México, ha seguido esta tendencia, en especial a través de la instauración de políticas públicas de manejo forestal sustentable para asumir la meta nacional de frenar la deforestación y degradación de las 64 millones de hectáreas de bosques y selvas del país. El 45% de esta superficie, es manejada a través de un sistema de propiedad colectiva, mediante ejidos y comunidades rurales, es por ello que la gestión comunitaria de los recursos forestales resulta crucial (Fao, 2010; Arteaga, Ayala y Márquez, 2014; Semarnat *et al.*, 2018). La Comisión Nacional Forestal (Conafor), encargada de impulsar los programas forestales del país, ha promovido el desarrollo de los Ordenamientos Territoriales Comunitarios (OTC)<sup>4</sup> con el objetivo de generar de manera participativa un instrumento de planeación y gestión que determine las políticas locales para el uso del suelo en ejidos y comunidades con énfasis en las áreas forestales y de uso común (Conafor y Semarnat, 2011). En el proceso de elaboración de OTC los habitantes de ejidos y comunidades deciden de manera participativa las actividades productivas de las áreas forestales, el tipo de aprovechamiento y las diferentes actividades de conservación y protección que

---

<sup>4</sup> Instrumento de planeación territorial y manejo forestal promovido por la Comisión Nacional Forestal

llevarán a cabo a corto, mediano y largo plazo (Anta *et al.*, 2006; Conafor, 2007; Bojórquez-Vargas *et al.*, 2009; Arteaga, Ayala y Márquez, 2014). Estos procesos buscan además, el fortalecimiento de las instituciones y la creación de grupos comunitarios, para el seguimiento y monitoreo del OTC así como para la gestión, asesoría y financiamiento de procesos posteriores (Conafor 2007).

Estos programas han derivado en productos como el mapa de ordenamiento y el plan de acción comunitario, así como en la modificación del reglamento interno. Sin embargo, son escasas las investigaciones que analizan sus resultados e impactos (Arteaga, Ayala y Márquez, 2014). Este artículo abona a las investigaciones que evalúan el impacto que tienen las instituciones ambientales, al examinar en qué medida el nivel de participación durante la elaboración de los ordenamientos territoriales comunitarios influye el grado de ejecución de este instrumento. Tomando como caso de estudio tres ejidos del municipio de Calakmul, Campeche, el artículo profundiza además en la comprensión sobre las motivaciones que tienen los actores para solicitar un ordenamiento y participar en su construcción. Consideramos necesario conocer cuáles son las motivaciones para que los ejidos soliciten y ejecuten este programa, analizar los efectos de este instrumento en el acceso a los programas, así como analizar, las fallas que surgen durante su ejecución para en el futuro incrementar las posibilidades de alcanzar resultados positivos de futuras intervenciones.

## **Zona de estudio**

### **Condiciones geográficas y sociales del municipio de Calakmul**

En 1996 se estableció el municipio de Calakmul (Haenn 2006), donde se asentaban 114 comunidades con un total de 24 mil habitantes; campesinos e indígenas de 26 estados del país que hablaban más de 17 lenguas. Ese cambio jurisdiccional planteó serias interrogantes en cuanto a la conservación de la biodiversidad, uso de suelo y a la necesidad de poner en marcha mecanismos de desarrollo que permitieran la integración productiva y el mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones (Campeche 1997), cuestionamientos que hoy en día siguen siendo prioridad (Méndoza *et al.* 2015).

El municipio de Calakmul, en Campeche, es una zona de reconocida relevancia natural, ya que ahí se encuentran la Reserva de la Biosfera de Calakmul<sup>5</sup>. Esta área, junto con las selvas de Chiapas, Campeche, Quintana Roo y el Petén guatemalteco constituyen la selva maya, que es la mayor superficie de selva del trópico subhúmedo remanente único en Mesoamérica (Carabias et al. 2010; SEMARNAT et al. 2018). La población local aprovecha los recursos forestales de la región. Especies como el chechén (*Metopium brownei*), chacá (*Bursera simaruba*), granadillo (*Platymiscium yucatanum*) y pucté (*Bucida buceras*) son las que se aprovechan en mayor proporción, la caoba (*Swietenia macrophylla*), cedro (*Cedrela odorata*) y el guayacán amarillo (*Handroanthus chrysanthus*) son las maderas preciosas que se comercializan en menor proporción (Ochoa-Gaona et al. 2018). Dada la riqueza forestal de municipio, Conafor privilegió el desarrollo de OTC en este municipio. Si bien no encontramos una referencia oficial respecto al número de ejidos con OTC, a través de una revisión documental de los archivos de Conafor, constatamos que 29 de 64 ejidos del municipio de Calakmul cuentan con este instrumento de planeación.

La investigación se llevó a cabo en tres ejidos que cuentan con OTC. Estos ejidos al ubicarse en la Península de Yucatán y ser contiguos comparten características geológicas, climáticas, de precipitación y de vegetación. En ellos podemos encontrar principalmente selva mediana subperennifolia, que es la vegetación dominante de la región de Calakmul (Turner II et al. 2001). La fauna que podemos encontrar en ellos y que es la más utilizada por la población local son: pecarí o jabalí de collar (*Pecari tajacu*), temazate (*Mazama americana*), venado cola blanca (*Odocoileus virginianus*), cereque (*Dasyprocta punctata*), tepescuincle (*Agouti paca*). Además, entre los mamíferos se encuentran el tapir (*Tapirus bairdii*), leoncillo (*Herpailurus yaguarondi*), mono araña (*Ateles geoffroyi*). En cuanto a aves se encuentran el pavo ocelado o de monte (*Agriocharis ocellata*), trogón violáceo (*Trogon violaceus*), con respecto a los reptiles en los terrenos de los ejidos es factible encontrar especies como la boa (*Boa constrictor*), nauyaca (*Bothrops atrox*) e iguanas (*Ctenosaura similis*). Entre las

---

<sup>5</sup> La Reserva de la Biosfera de Calakmul, es el área protegida más grande de bosques tropicales en México. Representa un corredor ecológico entre los trópicos húmedos de Guatemala y la región lacandona del sur de México, y la región norte de la península de Yucatán y el Caribe (Porter Bolland, Drew y Vergara-Tenorio, 2006)

especies protegidas en la NOM 059 se encuentran el mono negro o saraguato (*Alouatta pigra*), el ocelote (*Leopardus pardalis*), el tigrillo (*Leopardus wiedii*), el jaguar (*Panthera onca*). Entre las aves amenazadas el hocofaisán (*Crax rubra*), tucán (*Ramphastos sulfuratus*), gavián gris mexicano (*Asturina nítida*), búho tropical moteado (*Ciccaba virgata*), y la lechuza cara negra (*Ciccaba nigrolineata*) entre otras (INE 1999; Rivera y Calmé 2006; Martínez-Ku et al. 2008; Santos-Fita et al. 2012). Sin embargo, estos ejidos difieren en otros aspectos (Cuadro 2). La comparación de estos tres casos proporciona bases para conocer en qué medida la participación de la población durante la elaboración de los programas de Conafor, como el OTC inciden en la ejecución de estos instrumentos. Además, esta selección de casos, explicada en la sección siguiente, permite tener una visión de las variables que afectan la ejecución y aceptación institucional de los OTC.

## **Diseño de la investigación y Métodos**

### **Selección de ejidos**

Con la finalidad de seleccionar ejidos donde se pudieran analizar los impactos derivados de la puesta en marcha de los ordenamientos territoriales comunitarios se llevó a cabo una caracterización preliminar de los ejidos del municipio de Calakmul que, constó de tres fases.

En la primera fase mediante un sistema de información geográfica, se recopiló la información para los 64 ejidos del municipio de Calakmul considerando tres variables: i) deforestación en el periodo 2000-2014 (fuente: datos Hansen et al. 2014), ii) proporción de cobertura forestal (fuente: serie V de INEGI, 2015) y iii) la zonificación de producción forestal elaborada por Conafor, tomando en cuenta las funciones biológicas, ambientales, socioeconómicas, recreativas, protectoras y restauradoras de cada región (fuente: DOF 2011). Este análisis permitió seleccionar ejidos que tuvieran un menor índice de deforestación en el periodo, una alta proporción de cobertura forestal y que contaran con zonas forestales de productividad alta y media.

La segunda fase consistió en una revisión documental de los ordenamientos territoriales comunitarios de los ejidos. Cabe destacar que 29 ejidos del municipio de Calakmul cuentan con OTC, sin embargo, solo se tuvo acceso a 25 OTC. La



información procedente de la revisión documental se sistematizó en una base de datos con la información sobre el año de elaboración del OTC, el número de ejidatarios y pobladores, los planes de manejo forestal, reforestación, conservación de recursos naturales y aprovechamiento forestal maderable o no maderable establecidos en el plan de acción comunitario (PAC). Esta base de datos complementada con las variables sistematizadas durante la primera fase permitió seleccionar ejidos con las características siguientes: i) OTC elaborado antes o durante el año 2012. Se definió este parámetro de acuerdo con Beierle (2010) pues señala que la ejecución de los planes es visible después de cinco a siete años posteriores a la planificación, ii) ejidos con menos de 60 ejidatarios, para facilitar el número de entrevistas y iii) ejidos con una visión forestal, es decir que en su PAC contaran con actividades a corto, mediano y largo plazo destinadas a manejar, aprovechar o conservar los recursos forestales del ejido.

Por último, en la tercera fase se llevaron a cabo entrevistas exploratorias a actores de organizaciones ambientales gubernamentales (Conafor, Reserva de la Biósfera de Calakmul) y no gubernamentales (Productores Forestales de Calakmul A.C., Iniciativa DICOS A.C., Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible). Los actores fueron elegidos por sus conocimientos en el área forestal del municipio de Calakmul. Estas entrevistas permitieron identificar ejidos en donde se puso en marcha el ordenamiento territorial comunitario en diferente grado. En este caso, se entiende exitoso como aquel proceso de ordenamiento en el que un ejido ha utilizado los mapas de uso de suelo para tomar decisiones acerca del uso y acceso a los recursos naturales, ha puesto en marcha los planes de acción propuestos, y que modificó su reglamento interno como consecuencia de su proceso de ordenamiento.

Como resultado de este análisis se seleccionaron tres ejidos al sureste del municipio de Calakmul. Debido al acuerdo de confidencialidad y a que cierta información puede resultar perjudicial para los ejidos, los nombres de estos quedan anónimos. En estos ejidos se llevaron a cabo entrevistas a profundidad para conocer a los actores involucrados durante la elaboración de los OTC, los mecanismos y el nivel de participación. Además de conocer el grado de ejecución del OTC.

Cuadro 2. Características de los ejidos estudiados

Ejido de estudio	Ejido I	Ejido II	Ejido III
Año de creación del ejido	1984	1970	1976
Número de habitantes	289	294	280
Número de ejidatarios	55	37	29
Procedencia	Tabasco y Veracruz	Tabasco, Querétaro, Champotón, Candelaria	Chiapas, Tabasco, Quintana Roo, Veracruz, Guanajuato
Idiomas	Español	Español	Los habitantes hablan chol, tzental y español
Economía	Principales actividades son agricultura, trabajos en hoteles aledaños, apicultura, recolectores de pimienta	Sus principales actividades son el ecoturismo, agricultura y apicultura	Principales actividades son agricultura, apicultura, recientemente ganadería y turismo
Superficie del ejido	2,000 ha	1,451 ha	2,297 ha
% de cobertura forestal*	97%	99%	86%
Extensión de parcela por ejidatario	20 ha	20 ha	75 ha
Superficie de uso común por ejidatario	20 ha	28 ha	0 ha
Año de elaboración del OTC	2012	2009	2012
Apoyos otorgados por Conafor para conservación	Fondo Concurrente Pago por Servicios Ambientales	Pago por Servicios Ambientales	Pago por Servicios Ambientales
Año de inicio de PSA en el ejido	2012	2009	2012
Superficie bajo PSA	1057.91 ha	700 ha	830 ha

\* El porcentaje de cobertura forestal fue obtenido mediante un SIG con los datos de la Serie V de INEGI. Fuente elaboración propia

## Entrevistas a profundidad

En los tres ejidos seleccionados se aplicó un total de 32 entrevistas semiestructuradas. Para cada uno de los ejidos se identifican tres tipos de actores: autoridades locales, asistentes a los talleres para la elaboración del OTC y técnicos forestales (Cuadro 3). Las entrevistas semiestructuradas para los tres tipos de actores se enfocaron en seis temas principales, conocimiento básico del OTC, aprovechamiento forestal, efectos del OTC, planeación de uso de los recursos en su ejido, acceso a programas y grupos comunitarios. Se inició con las entrevistas a las autoridades locales actuales y pasadas. El objetivo de las entrevistas a las autoridades pasadas fue conocer las razones y motivaciones principales por las cuáles el ejido decidió solicitar el apoyo para la elaboración del OTC, así como, el grado de ejecución del plan de acción comunitario.

Por otra parte, las entrevistas a las autoridades actuales buscaban saber hasta qué punto el plan de acción comunitario, producto de los talleres para la elaboración del OTC, fue puesto en marcha y la opinión que tenían las autoridades actuales del OTC.

*Cuadro 3 Número de entrevistas aplicadas por ejido*

	Ejido I	Ejido II	Ejido III
Número de entrevistas	14	8	10
Actores entrevistados (número de entrevistados)	- Comisario ejidal actual (1) - Comisario ejidal durante la elaboración del OTC (1) - Asistentes a los talleres de elaboración del OTC (11) -Prestador de servicios técnicos (1)	- Comisario ejidal y municipal actual (2) - Comisarios ejidales durante la elaboración del OTC (1) - Asistentes a los talleres de elaboración del OTC (5) -Prestador de servicios técnicos (1)*	- Comisario ejidal actual (1) - Comisario ejidal durante la elaboración del OTC (1) - Asistentes a los talleres de elaboración del OTC (7) -Prestador de servicios técnicos (1)

\* el prestador de servicios técnicos forestales fue comisario ejidal durante la elaboración del OTC.

*Fuente elaboración propia*

La segunda fase de entrevistas fue dirigida a ejidatarios y pobladores quienes participaron en los talleres para la elaboración del OTC, estos fueron identificados a partir de los listados de asistencia registrados en el informe del OTC entregado a Conafor. Se preguntó sobre el nivel y mecanismos de participación durante los talleres para la elaboración del OTC, las motivaciones que tenían para asistir y cuál fue su impresión de esa participación. También se les preguntó la opinión respecto a los productos de los talleres y los posibles efectos de contar con un OTC.

Para finalizar se hicieron las entrevistas a los técnicos forestales de los ejidos con el propósito de conocer su visión del proceso de ejecución de estos instrumentos y su opinión referente al funcionamiento de los OTC.

Las entrevistas fueron transcritas y analizadas en el software Atlas.ti en función de los 3 tipos de actores y los 4 códigos de análisis siguientes: motivaciones, programas gubernamentales, productos del OTC y participación pública. Esta última fue analizada en términos de los mecanismos de participación (talleres, entrevistas, recorridos en campo) así como por el nivel de participación definidos según Ventosa (2007) y Poats et al. (2000) como niveles de participación pasiva, activa y comprometida. A

continuación, se presenta una descripción de cómo fue interpretado cada nivel para esta investigación.

1. Participación pasiva. Se habla de una participación pasiva cuando los ejidatarios reciben la información relativa al OTC por parte de los prestadores de servicios técnicos. Además, en esta participación los ejidatarios analizan la información obtenida.

2. Participación activa. En este nivel los ejidatarios analizan la importancia de realizar un OTC, los asistentes a los talleres para la elaboración del OTC proponen las acciones o ideas que se establecerán en el plan de acción comunitario y valoran la pertinencia de los productos resultado de los talleres de elaboración del OTC.

3. Participación comprometida. En este nivel se identifica el apoyo entre ejidatarios para ejecutar el OTC, la cooperación entre ejidatarios y prestadores de servicios técnicos para poner en marcha las propuestas del PAC. El nivel máximo de esta participación es la autogestión, es decir, el momento en el que los ejidatarios se movilizan en la búsqueda de los recursos y medios para ejecutar las actividades propuestas en el OTC. Los ejidatarios siempre mantienen el control de los programas, pero en ciertos casos pueden buscar ayuda de los prestadores de servicios técnicos o especialistas de fuera.

## **Resultados**

### **Motivaciones y participación**

En general los ejidos se enteraron de la existencia de este programa de Conafor y se informaron con el apoyo de técnicos o prestadores de servicios forestales para analizar y valorar en una asamblea las ventajas y desventajas de solicitar el programa. Dentro de las razones que motivaron la solicitud para desarrollar un OTC, prevalece en los 3 ejidos la expectativa de obtener futuros apoyos por parte de Conafor. Los ejidatarios y técnicos forestales en los tres ejidos identificaron al ordenamiento territorial comunitario como un mecanismo necesario para recibir mayores apoyos y no como un instrumento de planeación de uso de suelo a corto, mediano y largo plazo. No obstante, los ejidos II y III mencionaron, además, como uno de sus motivos, la ordenación del territorio y la

delimitación de las áreas agrícolas, forestales y de conservación (Cuadro 4). Se encontró que el técnico forestal juega un papel determinante en la decisión de solicitar los apoyos para elaborar el ordenamiento territorial comunitario. Un ejemplo claro es el ejido III, donde la idea de solicitar el apoyo para realizar el OTC, fue en primera instancia del técnico forestal.

*Cuadro 4. Motivaciones para elaborar el OTC en los 3 ejidos de estudio*

Ejido I	Ejido II	Ejido III
<p>“La meta y la idea era ... que para que nos aprueben más proyectos, teníamos nosotros que tener ese ordenamiento territorial”</p> <p>Comisario actual del E.I entrevista personal, marzo 2018.</p>	<p>“ordenar como comunidad”</p> <p>Ex comisario del E.II entrevista personal, marzo 2018</p> <p>“bueno el ordenamiento principalmente por lo de la conservación...principalmente como estamos llevando acabo la conservación de las áreas naturales, por eso se hizo”</p> <p>Ejidatario del E.II entrevista personal abril 2018</p>	<p>“propuesta del técnico...dijo que era uno de los pasos a seguir para empezar a tener el ejido en forma, empezar a delimitar áreas agrícolas, empezar a delimitar nuestra propia reserva y fue de ahí donde nació la idea”</p> <p>Ex comisario del ejido III entrevista personal, abril 2018</p>

*Fuente elaboración propia*

El recurso que otorga Conafor está destinado para la contratación de prestadores de servicios técnicos, responsables de facilitar los OTC. Generalmente estos son personas externas, como en el ejido I y III, aunque en el ejido II el equipo facilitador estuvo conformado por personas del ejido. En los tres ejidos se desarrollaron talleres comunitarios en los que se realizaron análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), se elaboraron mapas de uso de suelo actual y una propuesta de uso de suelo por parcelas. Además, se identificó que en el ejido II, que los facilitadores llevaron a cabo mecanismos de participación complementarios, como entrevistas y encuestas a ejidatarios y pobladores del ejido, así como recorridos en campo con los participantes de los talleres. En este ejido hubo un mayor número de mecanismos de participación (Cuadro 5).

A través de los talleres, entrevistas, encuestas y recorridos en campo, los asistentes pudieron compartir elementos sobre la caracterización de los recursos naturales presentes en sus ejidos y propusieron acciones a seguir a corto, mediano y largo plazo

que se plasmaron en un Plan de Acción Comunitario (PAC). Con los diferentes mecanismos de participación los facilitadores responsables de llevar a cabo el OTC buscaban documentar el contexto ambiental (relieve, suelos, clima, recursos forestales, florísticos, faunísticos) y socio-económico (edad de la población, perfiles diferenciados por género, actividades productivas y recreativas, religión) del ejido.

Durante las entrevistas se indagó sobre los motivos que los asistentes a los talleres para la elaboración del OTC tuvieron para participar y se identificó que en los tres ejidos hay un grupo de la población que sentía obligación moral de participar. Entre ellos se encuentran los miembros del comisariado ejidal, el comité de vigilancia y sus familiares. En el ejido I, hicieron referencia a la aplicación de multas por inasistencia a los talleres: “cuando oyen que son 300 pesos [de multa] mejor van” (Ex comisario E.I., entrevista personal, marzo 2018).

En los ejidos II y III algunos asistentes indicaron que fueron de manera voluntaria, por gusto e interés: “A mí me gusta; cuando yo fui comisario, esa es la función del comisario participar en todos los talleres ... de que me gusta participar, me gusta, porque ahí aprende uno muchas cosas” (Ejidatario del E.II., entrevista personal, abril 2018). En el ejido III los participantes del proceso de elaboración del OTC mencionaron que los talleres se anunciaron por una bocina, de esta manera todo el ejido se enteró y quién lo deseó asistió, aunque “los que toman las decisiones son los ejidatarios” (Ejidatario asistente al taller del E.III., entrevista personal marzo 2018). En el ejido I, una persona evidenció las motivaciones intrínsecas de la participación pues al no asistir a los talleres sienten que no cumplen con sus obligaciones “para no fallar pues, para escuchar, para ver qué es, para no andar preguntando...De qué me sirve si yo ahí estoy sentado y que pase alguien y le pregunte: ¿para qué fue la asamblea? ¿qué va a decir?, [asistente a taller] ¿qué haces ahí sentado? ¿para qué me preguntas?” (Ejidatario asistente al taller, E.I., entrevista personal, marzo 2018).

Cuadro 5. Comparación de los talleres para la elaboración del OTC en los tres ejidos de estudio

	Ejido I	Ejido II	Ejido III
<b>Número de ejidatarios</b>	55	37	29
<b>Número de talleres</b>	3	4	1
<b>Mecanismos de participación</b>	Taller comunitario	- Taller comunitario - Entrevistas - Encuestas - Recorridos en campo	Taller comunitario
<b>Actividades realizadas en el taller</b>	- Análisis FODA - Cronología del ejido - Árbol de problemas - Elaboración de mapas por parcela	- Análisis FODA - Cronología del ejido - Elaboración de mapas por componente ambiental - Análisis de actividades productivas del ejido Mesas de trabajo y lluvias de ideas	- Análisis FODA - Elaboración de mapas por parcela
<b>Responsables de elaborar OTC</b>	Consultoría a cargo de sociedad civil	Consultoría a cargo de sociedad civil	Consultoría a cargo de sociedad civil
<b>Productos de los talleres</b>	- Plan de Acción Comunitario - Mapa de uso de suelo propuesto	- Plan de Acción Comunitario - Mapa de uso de suelo propuesto - Modificación al reglamento interno	- Plan de Acción Comunitario - Mapa de uso de suelo propuesto
<b>Motivos para asistir</b>	- Asistencia obligatoria (multa) - Obligación moral para autoridades - Voluntaria para la población en general	- Obligación moral para autoridades - Voluntaria para la población en general	-Obligación moral para autoridades -Voluntaria para la población de general

Fuente elaboración propia

## Evaluación de la ejecución de los OTC

Para los tres ejidos los productos del proceso de elaboración del ordenamiento territorial comunitario fueron: un mapa de uso de suelo propuesto y un plan de acción comunitario donde los ejidatarios establecieron las acciones a corto, mediano y largo plazo que iban a realizar en los ejidos. Estos productos fueron definidos por Conafor como parte de los entregables del proceso.

En el ejido I hubo una participación activa durante el diseño y elaboración del OTC y una participación pasiva en la ejecución del instrumento. Las acciones establecidas en el PAC fueron propuestas por ejidatarios, quienes tienen voz y voto en las decisiones comunitarias, así como por los pobladores, quienes solamente tienen voz en las asambleas ejidales. Por ejemplo, la propuesta de un vivero forestal incorporada en el PAC surgió de un poblador. Cabe resaltar que este ejido tuvo el grado más bajo de

ejecución del OTC, ya que después de los talleres no utilizaron su mapa de uso de suelo para definir nuevos usos y accesos a los recursos naturales y de las 35 acciones propuestas en su PAC solo ejecutaron tres (Cuadro 6). Una de las iniciativas propuestas que no se concretó fue la del vivero mencionado anteriormente; los participantes indican que fue debido a la falta de acompañamiento técnico. Al respecto comentó una persona interesada en ser Promotor Forestal Comunitario<sup>6</sup> “el proyecto del vivero no se hizo porque la gente no le presta el interés, porque no hay quien les diga” (Candidato a promotor forestal comunitario, E.I., entrevista personal, marzo 2018). Otra de las razones que impidió la puesta en marcha de su PAC es el tiempo que toman los trámites administrativos para acceder a apoyos ante Conafor “es todo un rollo ahorita para poder lograr los beneficios al ejido, cuesta bastante pérdida de tiempo y tener conocimiento a que se va uno a basar; las hectáreas que se van a poner, en que parte del área ejidal se encuentra ese terreno” (Ex comisario, E.I., entrevista personal, marzo 2018). Estos dos puntos ilustran la relevancia del acompañamiento técnico posterior a la elaboración del OTC como un elemento necesario para su ejecución.

El ejido II tuvo una mayor participación durante la elaboración del OTC y fue el que puso en marcha su OTC en mayor grado, por lo cual el nivel de participación comprometida en el que se ubica es el de gestión delegada. Pusieron en marcha cuatro de los seis programas que definieron en su PAC (Cuadro 6). Además, fue el único ejido que modificó las reglas de uso y acceso a los recursos naturales como resultado de la elaboración del OTC, “...nada de tirar árboles, por decir que estén prohibidos, por decir un ejemplo, zapote, guaya, árboles que den fruto para las aves, esos no se pueden, ahora que ya esté muerto el árbol eso sí, pero mientras que esté vivo no lo puedes tirar” (Ejidatario asistente al taller, E.II., entrevista personal, marzo 2018). La razón del cambio de reglas se asocia al ecoturismo, idea que se desarrolló como parte de su PAC. En esencia, los habitantes del ejido destacan la importancia de la permanencia

---

<sup>6</sup> Es un programa de apoyo de Conafor que tiene por objetivo poner en marcha una estrategia de acompañamiento y trabajo permanente en el ejido, basado en la confianza, para fortalecer el funcionamiento de la asamblea general y los órganos de representación. La presencia de un promotor forestal comunitario además busca impulsar el monitoreo y evaluación de los programas de manejo forestal, mediante el uso de sistemas documentados de control (SNIGF, 2018)



de estos árboles para la presencia de aves y por consecuencia para la viabilidad de las actividades de turismo enfocadas en la observación de aves. Por otro lado, en este ejido se evidenció la aplicación del mapa de uso de suelo, definido en el OTC, para escoger las zonas más apropiadas para establecer jagüeyes<sup>7</sup>.

Se identificó un desajuste institucional entre los acuerdos locales y la normativa mexicana, que incide en el alcance de estos mapas. En un momento el ejido II intentó hacer cambio de uso de suelo en la zona agrícola propuesta y se encontraron con leyes que obstaculizaron su puesta en marcha. “Cuando decíamos vamos a sacar un permiso, [las autoridades nos respondieron] no, es que no se puede porque es monte; [los ejidatarios] pero yo en mi ordenamiento dije que iba a ser agrícola. [autoridades] ¡Ah! pues es que es una buena intención y el ordenamiento no vale jurídicamente, [ejidatarios] ¿cómo? es que yo dije que es un ordenamiento, Conafor me dice que es un ordenamiento y yo quiero que jurídicamente se admita, es mi forma de ordenar; [autoridades] no existe” (Ex comisario E.II., entrevista personal, marzo 2018). A este respecto el OTC tiene vinculación jurídica en los reglamentos ejidales y estatutos comunales que se reconocen en la ley agraria, no obstante, los OTC quedan por debajo de leyes generales tal como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Ambiental. Un elemento que abona a la confusión que existe sobre el alcance de la voluntad local es el hecho de que los ordenamientos territoriales comunitarios de Conafor no están vinculados con otras dependencias del gobierno. Esa falta de vinculación jurídica dificulta la ejecución de los planes de acción, “...para Conafor era una buena intención de organización, pero no era vinculatorio con las leyes, no era obligatorio vincularlo, pero sino es vinculatorio pues la Semarnat quiere o no quiere le hace caso, Sagarpa quiere o no quiere le hace caso, y nadie le hace caso” (Ex comisario E. II., entrevista personal, marzo 2018). Estos desajustes institucionales entre escalas jurisdiccionales, institucionales y espaciales son algunas razones por las cuales el ejido II no continuó usando la propuesta de uso de suelo del OTC.

El PAC del ejido III se creó mediante un taller donde se utilizó una lluvia de ideas y un análisis FODA, se establecieron diez acciones prioritarias a instrumentar a corto,

---

<sup>7</sup> Zanja llena de agua

mediano y largo plazo (Cuadro 6), de las cuales solo se pusieron en marcha cuatro. El mapa de uso de suelo propuesto no se utilizó posteriormente para definir usos y acciones sobre los recursos naturales. No obstante, se siguen respetando las delimitaciones de agricultura y conservación que se establecieron, "...así que cuando nosotros hicimos el ordenamiento lo hicimos a 5 años y la gran mayoría de la gente si lo respetó. Todos delimitaron su área de reserva le digo y el uso agrícola ellos lo están trabajando, así como se dijo, la gran mayoría" (Ex comisario del ejido III entrevista personal, abril 2018). Este ejido tuvo participación comprometida hasta el nivel de cooperación, pues los ejidatarios están dispuestos a apoyar y cooperar en la identificación de las actividades futuras a desarrollar en el ejido y en la ejecución de estas actividades. Sin embargo, cuando se deja de tener el acompañamiento de los prestadores de servicios técnicos, los ejidatarios no controlan el seguimiento y puesta en marcha del OTC. "Cuando está el programa, se activa todos esos detalles (actividades a realizar a largo plazo propuestas en el PAC), pero se abandonan, los abandonan por parte de arriba y a nosotros se nos olvida y se queda así" (Ejidatario asistente al taller, E.III., entrevista personal, abril 2018).

Los participantes de los tres ejidos asumieron una serie de obligaciones que los involucraba en el desarrollo y puesta en marcha del PAC. A pesar de esto, una cuestión que impidió una mayor ejecución de los PAC en los tres ejidos fue la falta de seguimiento por parte de Conafor. "Lo que pasa es que no se le dio seguimiento, aquí la mayoría de los ejidatarios son viejos, es gente ya grande y ahorita dicen sí, pero si no hay una persona que se los esté recordando y recalando...y si hubiéramos tenido seguimiento del ordenamiento estaríamos trabajando perfectamente con el ordenamiento" (Ex comisario del ejido III entrevista personal, abril 2018).

Productos del OTC	Ejecución ejido I (nivel de participación activa)	Ejecución ejido II (nivel de participación comprometida)	Ejecución ejido III (nivel de participación activa)																																													
<b>Mapa de uso de suelo propuesto</b>	Se respetan la delimitación establecida para agricultura y conservación. Sin embargo, no se utilizó posteriormente para definir usos y acciones sobre los recursos naturales.	Este producto se utilizó para escoger las zonas apropiadas para establecer jagüeyes. No obstante, cuando lo intentaron utilizar para definir usos agrícolas se encontraron con leyes que obstaculizaron la puesta en marcha	Se respetan la delimitación establecida para agricultura y conservación. Sin embargo, no se utilizó posteriormente para definir usos y acciones sobre los recursos naturales.																																													
<b>Plan de acción comunitario</b>	<table border="1"> <tr> <td rowspan="7">35 acciones prioritarias a realizar en un periodo de 5 años</td> <td>Prevención de incendios</td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>UMA's (vivero forestal, orquídeas)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Ecoturismo</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Reforestación</td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>Acuacultura</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Manejo de acahuales</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Capacitaciones</td> <td>+</td> </tr> </table>	35 acciones prioritarias a realizar en un periodo de 5 años	Prevención de incendios	+	UMA's (vivero forestal, orquídeas)		Ecoturismo		Reforestación	+	Acuacultura		Manejo de acahuales		Capacitaciones	+	<table border="1"> <tr> <td rowspan="6">6 programas propuestos a realizar a largo plazo</td> <td>Vivero comunitario</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Ecoturismo</td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>Reforestación</td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>Conservación</td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>UMA orquídeas</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Plantaciones forestales comerciales</td> <td>+</td> </tr> </table>	6 programas propuestos a realizar a largo plazo	Vivero comunitario		Ecoturismo	+	Reforestación	+	Conservación	+	UMA orquídeas		Plantaciones forestales comerciales	+	<table border="1"> <tr> <td rowspan="8">10 acciones a instrumentar a corto, mediano y largo plazo</td> <td>Liderazgo comunitario</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Invernaderos y promoción de cultivos orgánicos.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Actividades agropecuarias</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Aprovechamiento forestal</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Capacitaciones</td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>Vigilancia y protección de servicios ambientales</td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>Aclareo de Acahuales</td> <td>+</td> </tr> <tr> <td>Senderos (Ecoturismo)</td> <td>+</td> </tr> </table>	10 acciones a instrumentar a corto, mediano y largo plazo	Liderazgo comunitario		Invernaderos y promoción de cultivos orgánicos.		Actividades agropecuarias		Aprovechamiento forestal		Capacitaciones	+	Vigilancia y protección de servicios ambientales	+	Aclareo de Acahuales	+	Senderos (Ecoturismo)	+
35 acciones prioritarias a realizar en un periodo de 5 años	Prevención de incendios		+																																													
	UMA's (vivero forestal, orquídeas)																																															
	Ecoturismo																																															
	Reforestación		+																																													
	Acuacultura																																															
	Manejo de acahuales																																															
	Capacitaciones	+																																														
6 programas propuestos a realizar a largo plazo	Vivero comunitario																																															
	Ecoturismo	+																																														
	Reforestación	+																																														
	Conservación	+																																														
	UMA orquídeas																																															
	Plantaciones forestales comerciales	+																																														
10 acciones a instrumentar a corto, mediano y largo plazo	Liderazgo comunitario																																															
	Invernaderos y promoción de cultivos orgánicos.																																															
	Actividades agropecuarias																																															
	Aprovechamiento forestal																																															
	Capacitaciones	+																																														
	Vigilancia y protección de servicios ambientales	+																																														
	Aclareo de Acahuales	+																																														
	Senderos (Ecoturismo)	+																																														
<b>Modificación al reglamento interno</b>	En este ejido las reglas que tienen que ver con la caza, quemas y tala se modificaron por motivo del programa de PSA.	Se actualizaron reglas de cacería y tala de árboles como resultado del OTC	Se actualizó el reglamento interno del ejido cuando les otorgaron el PSA																																													

El signo + indica que acciones puso en marcha cada ejido. Fuente elaboración propia

## **Discusión**

Esta investigación examina si existe una relación entre el nivel de participación en la elaboración del OTC y el grado de ejecución de este instrumento. Un eje fundamental para la formulación de los ordenamientos territoriales comunitarios son los principios democráticos de participación social. En teoría la incorporación de las autoridades ejidales, ejidatarios y no ejidatarios ligadas a la vida y desarrollo de los ejidos garantiza la ejecución, operación y monitoreo del plan de manejo propuesto en el OTC (Conafor 2007). Según estos principios contar con una activa y amplia participación conllevará una mejor ejecución de los planes (Ventosa, 2007).

Los hallazgos de esta investigación confirman lo anterior en cierta medida. En los ejidos estudiados encontramos que cuando existe un mayor involucramiento de los ejidatarios y autoridades en el proceso de elaboración del OTC, hay un mayor respeto a los límites definidos en los mapas de uso de suelo, una mayor ejecución de los planes de acción comunitario y hay modificaciones al reglamento interno asociadas al desarrollo de las actividades del PAC. Sin embargo, el estudio detallado de este proceso también evidencia que contar con la participación de las comunidades durante la fase inicial de una propuesta gubernamental no garantiza una ejecución al cien por ciento de las nuevas políticas o como en este caso planteamos la puesta en marcha del OTC. Identificamos una serie de factores internos y externos a los ejidos que inciden en la relación entre nivel de participación y grado de ejecución. A continuación, profundizaremos sobre este aspecto analizando críticamente los conceptos de aceptación institucional, los beneficios de la participación y los tipos de aprendizaje.

Como primer punto argumentamos que hay una relación entre el nivel de participación durante el desarrollo del OTC y el grado de aceptación del instrumento que incide a su vez en el grado de ejecución. Decaro y Stokes (2013) desarrollan la primera relación expuesta a través de un modelo de participación pública en el proceso de formulación de reglas que vincula el ajuste participativo, el ajuste social y el ajuste integral. Basados en este modelo hemos identificado en qué medida el nivel de participación en la formulación del OTC influye en la percepción que los ejidatarios y autoridades tienen sobre la legitimidad y aceptación de su OTC. En la práctica, se requiere de diferentes mecanismos para promover los procesos participativos. En los ejidos estudiados, los

mecanismos de participación fueron cuatro: talleres, entrevistas, encuestas y recorridos en campo. Estos diferentes mecanismos de participación permitieron a los asistentes analizar las incertidumbres, los riesgos y las propuestas planteadas más de una vez (Prell et al. 2007; Lostarnau et al. 2011). Para ilustrar esto tenemos el caso del ejido II, el cual contó con los cuatro mecanismos de participación durante la formulación del OTC. En su plan de acción comunitario se propusieron seis actividades prioritarias: un vivero comunitario, plantaciones forestales comerciales, reforestación, conservación, rescate de orquídeas y ecoturismo, de las cuales se pusieron en marcha cuatro. La selección de estos proyectos constó de dos pasos, el primero fue la identificación de problemas en el ejido y sus posibles soluciones mediante entrevistas y participación de los asistentes a los talleres de formulación del OTC. El segundo paso fue realizar con ayuda de los ejidatarios y autoridades una matriz FODA para cada problema, resultado de estas actividades se seleccionaron los proyectos más viables para la comunidad. En este ejido contar con mayores mecanismos de participación generó una mejor comprensión de los beneficios o desventajas que implicaba la elaboración y ejecución de los ordenamientos territoriales comunitarios.

Un aspecto que incide en el grado de aceptación institucional es el tipo de proceso participativo que se promueve. Conviene precisar que la participación, según Michener (1998), otorga beneficios de dos tipos: centrados en la planificación y centrados en las personas. Por un lado, los centrados en la planificación se enfocan en la eficiencia administrativa y financiera. Desde esta perspectiva la participación aumenta la probabilidad de que los proyectos alcancen sus objetivos (Maier, Lindner and Winkel, 2014; Mountjoy *et al.*, 2016; Newig, Schulz y Jager, 2016) . Por otro lado, los beneficios de la participación centrada en personas son la satisfacción de las necesidades locales, pero también tiene un valor inherente como un proceso que empodera a los participantes y mejora la gestión local (Reed et al. 2017). Un proceso centrado en las personas, es aquel respaldado por una filosofía que haga hincapié en el empoderamiento, la equidad, la confianza, y el aprendizaje (Reed 2008). Un proceso participativo que se centra en las personas permite que los individuos que participan en el proceso adopten los productos como propios, los internalicen y los conviertan en

un comportamiento arraigado, llegando así a tener una aceptación de la institución (Decaro y Stokes, 2013).

Identificamos que existen aspectos de la concepción del programa de OTC que influyen en el tipo de beneficio que se obtiene de la participación pública. Con el fin de incidir en los núcleos agrarios el Procymaf enmarca en tres componentes principales los apoyos que otorga; i) fortalecimiento del capital social de las instituciones ejidales o comunales, ii) fortalecimiento de capacidades técnicas locales para impulsar esquemas de desarrollo comunitario y iii) diversificación e inversión para la silvicultura comunitaria (Arias Toledo 2006). Los apoyos para ordenamientos territoriales comunitarios se encuentran en el segundo componente. En este sentido, el objetivo principal de los OTC estaba centrado en principio, en promover la participación para el beneficio de las personas. Es decir, la participación buscaba desarrollar en los núcleos agrarios capacidades para llevar a cabo proyectos forestales que fueran afines a sus condiciones locales y necesidades productivas (Conafor y Semarnat, 2011). De acuerdo con Villarreal (2006) la participación y los procesos participativos habilitan y ponen en acción a las personas como actores y supervisores de su propio desarrollo. De esta manera las capacidades de toma de decisiones para el manejo, gestión y administración de los recursos naturales de los ejidatarios y los actores involucrados aumentan.

En la práctica los OTC se centraron en desarrollar los productos como los mapas de ordenamiento territorial, planes de acción y modificaciones al reglamento interno en una lógica de eficiencia administrativa y financiera, regida por la generación de productos específicos en plazos determinados. Conafor otorgaba un plazo máximo de cinco meses, (contados a partir de la recepción del primer pago) para el desarrollo del proceso participativo y sus productos (Conafor y Semarnat 2011). Con esta lógica se desestimó la importancia de crear grupos comunitarios, encargados de la ejecución y operación del OTC. De los 3 OTC estudiados, solo en el ejido I encontramos que se formaron cuatro grupos de brechas cortafuegos y caminos como resultado de una acción propuesta en el OTC. En los ejidos II y III no se crearon grupos comunitarios encargados de dar seguimiento a los planes de acción y de proveer información

periódica de los avances del PAC en las asambleas generales, a pesar de que estos estaban contemplados en la concepción de los OTC.

El favorecer el desarrollo de los OTC bajo una lógica de participación que buscaba la eficiencia administrativa, pudo haber limitado el tipo de aprendizaje que se detona. Es necesario tomar en cuenta que durante los procesos de participación se pueden tener dos tipos de aprendizaje; a) ideal o aprendizaje sustancial que conlleva a un cambio en las creencias, valores y objetivos fundamentales de los asistentes y b) de primer orden o aprendizaje estratégico en el que los asistentes toman información que les sirve para enriquecer sus creencias, valores y objetivos, pero no los cambia (Sotirov y Winkel, 2016; Howlett, Mukherjee y Koppenjan, 2017; Moyson, Scholten y Weible, 2017; Sotirov *et al.*, 2017).

Sotirov *et al.* (2017) realizaron un estudio sobre estos tipos de aprendizaje donde contrastaron tres casos de política forestal en Alemania y analizaron bajo qué circunstancias los actores involucrados en la política forestal cambian sus creencias, valores e intereses en base a la política forestal. Encontraron que los actores involucrados en la toma de decisiones tienen un aprendizaje estratégico, es decir, extraen lecciones de las políticas para enriquecer sus creencias y la forma en que entienden a la política en cuestión. Sin embargo, no se observó aprendizaje sustancial, en otras palabras, los actores se adhieren a sus creencias preexistentes. Esto es similar en el proceso de elaboración y ejecución del OTC en los ejidos I y III, pues los ejidatarios extraen información de los talleres, pero sus ideas centrales con respecto a la puesta en marcha del OTC y los programas de Conafor no cambian. En concordancia Sotirov *et al.*, (2017) señalan que el aprendizaje sustancial se puede ver afectado por el contexto ambiental, las experiencias pasadas y el presente de los actores. Si bien la formulación del OTC en los ejidos I y III, derivó en productos específicos, el proceso no resultó en una mayor comprensión sobre la importancia de la planeación local, ni el aumento de capacidades para la gestión de los planes de acción comunitarios.

En este punto es importante mencionar que Conafor y otras dependencias del gobierno, durante los últimos años han puesto en marcha múltiples programas que

utilizan procesos participativos como un medio para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, en ausencia de una directriz clara para fomentar el desarrollo forestal social, económico y ambiental (Deschamps y Madrid 2018), los ejidatarios no han visto beneficios de participar en los talleres asociados a tales programas. Prueba de esto es el testimonio del ex comisario del ejido I que menciona “si se solicitaron [programas a Conafor], pero sin ningún beneficio... por ejemplo, los talleres, pues los talleres la gente dice: no voy a ir a escuchar lo que ya sé, pero entre tantas cosas, a veces hay cosas que uno todavía no las sabe y sin embargo hay gente que no lo entiende y dice... ¡no talleres pa' que, yo quiero dinero, no quiero talleres!”. Reed (2008), se refiere a esto como “fatiga de la consulta” donde los actores no perciben que su participación les otorgue recompensas o capacidad de influir en las decisiones que los afectan. Es el caso del ejido III, donde los ejidatarios no percibieron que su opinión durante la elaboración de los mapas de uso de suelo fuera tomada en cuenta. Con esto se puede suponer que las experiencias pasadas que tuvieron cada uno de los participantes asistentes a los talleres para la elaboración de los OTC influyen en la visión que tienen del taller para la elaboración del OTC, así como en la de futuros talleres o programas propuestos por Conafor u otras dependencias del gobierno.

Además del grado de aceptación institucional, existen dos factores más que inciden en la relación entre nivel de participación y grado de ejecución. Argumentamos que los procesos participativos deben asegurar dos puntos: que los participantes realmente tengan el poder de influir en la decisión y que estos tenga la capacidad técnica para poder participar efectivamente en la decisión (Reed 2008). Lo que se identifica para el caso de los OTC, es que los participantes pueden tener el poder y la capacidad de definir las acciones que realizarán a corto, mediano y largo plazo. No obstante, no cuentan necesariamente con las capacidades de gestión para ejecutar el plan que definen colectivamente. Un aspecto considerado en los lineamientos de los OTC es la creación de grupos comunitarios o grupos de acompañamiento local encargados de formular y dar seguimiento a la puesta en marcha del PAC. Esta idea es coherente, pero al no crearse o fortalecerse las capacidades de organización, administración, finanzas y gestión a nivel comunitario y en estos grupos en particular, los ejidos dependen de los técnicos forestales para la ejecución de los proyectos propuestos en



los PAC. Sin el acompañamiento técnico, local o externo, los proyectos se abandonan. Visto de otra forma contar con la participación pública durante la elaboración de los OTC no conllevó a la generación de capacidades o el aprendizaje sustancial que promueva una mayor ejecución de los OTC.

La participación durante la elaboración de los OTC y la puesta en marcha de instrumentos se puede ver afectada también por factores internos dentro de cada uno de los ejidos estudiados. Cada ejido es entendido como un sistema socio-ecológico con características sociales, culturales y económicas propias. Es importante mencionar esto pues existen diversos factores dentro de cada ejido que pueden estar afectando los procesos participativos y la puesta en marcha de los OTC. Cada ejido tiene un bagaje cultural y una historia particular, por ejemplo, la procedencia de los ejidatarios en los tres ejidos es diferente (Cuadro 2). Los tipos de aprovechamiento de sus recursos naturales y la manera en que se relacionan con estos son diferentes entre los ejidos. Además de que los actores líderes dentro de la comunidad son un punto clave al momento de proponer y ejecutar los PAC. En el ejido II el prestador de servicios que facilitó la elaboración del OTC es ejidatario y fue comisario ejidal. En este ejido, existen las capacidades locales de gestión y el compromiso del prestador de servicios de llevar un proceso de elaboración participativo y exhaustivo. Sin embargo, los cambios de comisario ejidal y municipal cada tres años, afectaron el seguimiento a los proyectos, particularmente en el ejido II.

Un aspecto externo a los ejidos que incide en la aceptación institucional y el grado de ejecución son los desajustes e interacciones entre las escalas temporales, jurisdiccionales e institucionales (Beierle y Cayford 2002; Cash et al. 2006; Newig et al. 2016; Reed et al. 2017). Los asistentes al taller para la elaboración del OTC hicieron referencia a la alta tasa de cambio de los programas de Conafor. Una cuestión importante ya que los ejidos se quedan en la elaboración del OTC per se y no hay recursos o seguimiento para su puesta en marcha por parte de Conafor. De un año a otro puede haber cambios en las convocatorias y sus áreas elegibles. Esta cuestión perjudicó a los ejidos, pues al solicitar los proyectos propuestos en su PAC ya no se encontraban en las áreas elegibles para otorgar el apoyo o los apoyos habían terminado. Esta inconsistencia dificulta los procesos de planificación y cooperación

entre ejidatarios, técnicos forestales y Conafor, además de que afecta la opinión que tienen los núcleos agrarios hacia las dependencias del gobierno y los proyectos que ofrecen. Beierle (2010) propone solucionar estos desajustes entre la escala temporal y la institucional haciendo coincidir la duración y la frecuencia del compromiso con los objetivos del proceso, reconociendo que los cambios en los valores profundamente arraigados probablemente tomen más tiempo que los cambios en las preferencias, que pueden ser influenciados en escalas de tiempo más cortas a través de la deliberación durante los procesos participativos.

Identificamos a su vez un desajuste entre la escala jurisdiccional (federal, estatal, municipal, ejidal) y la institucional (constitución, normas, leyes, reglamentos, programas). La visión ejidal sobre como ordenar el territorio, plasmada en el OTC, solamente es reconocida por una organización federal (Conafor), más no por otras instancias federales, estatales o municipales, además de que solo son reconocidos en la ley agraria. Si bien los OTC se basan en una lógica territorial, las instituciones que inciden localmente prevalecen con una lógica sectorial. La falta de integración entre dependencias de los diferentes sectores del gobierno dificulta que estos planes se pongan en marcha. Esto denota un desajuste entre los diferentes niveles de la escala jurisdiccional y las instituciones correspondientes. Siguiendo a Cash et al. (2006), este es un problema de omisión, en donde los actores de otros sectores no reconocen la visión local que propone este instrumento. Al no tener en cuenta las interacciones entre escalas y niveles los OTC quedan inhabilitados y vistos por los técnicos forestales y algunos miembros de la comunidad como “buenas intenciones”. Como se muestra en los estudios de caso y como señala Vargas (2011) la participación se vuelve un fin en sí misma y no un medio para resolver problemas sociales, de desarrollo o ambientales. Aunado a esto Briceño-León y Ávila (2014), señalan que la participación no debería restringirse a un momento, proyecto, programa o intervención específico, sino que debe verse como un proceso social, donde se relacionan personas, organizaciones e instituciones a través del tiempo. Además, debe ser un proceso iterativo, colaborativo y recíproco en el cual se asienten las bases de conocimientos, capacitación, experiencia, comunicación y aprendizajes. Esto con la finalidad de tener un equilibrio de poder y gobernanza en la toma de decisiones que lleve a un empoderamiento de

los diversos actores y sectores en las diferentes escalas jurisdiccionales e institucionales.

## **Conclusiones**

Los hallazgos de esta investigación coinciden con la idea que la participación pública en la elaboración de los ordenamientos territoriales comunitarios influyó parcialmente en el grado de ejecución de los OTC. El ejido II fue el que tuvo una mayor relación entre el nivel de participación y el grado de ejecución. Este ejido tuvo una participación comprometida y un mayor grado de ejecución de su OTC. Sin embargo, cada ejido se vio afectado por diferentes factores internos y externos al ejido que complicaron la ejecución de sus OTC. Además, no se requiere solamente de un nivel de participación comprometida, se necesita fortalecer o en su defecto, generar las capacidades técnicas, administrativas y de manejo en los ejidatarios. Se requiere detonar el aprendizaje sustancial, que conlleva a un cambio de creencias, valores y objetivos. La ausencia de capacidades imposibilita el seguimiento y ejecución de los OTC.

Para el caso de los OTC existen fallas institucionales como la falta de vinculación entre dependencias del gobierno que impide la puesta en marcha de los planes comunitarios propuestos y por lo tanto la aceptación institucional. Las evaluaciones de las futuras investigaciones y políticas para el sector forestal deben tener claro que el primer paso en la ejecución de políticas para el desarrollo forestal necesita de instituciones vinculantes con otros sectores y que se ajusten a las diferentes escalas temporal, jurisdiccional e institucional.

Las evaluaciones de ejecución de instrumentos o de nuevas políticas como lo es esta investigación, deberían darse año con año, ya que, una limitante durante la investigación, fue que varios participantes de los talleres para la elaboración del OTC no recordaban los objetivos o acciones propuestas. Si se tiene un monitoreo constante de estos nuevos instrumentos se espera no queden olvidados y las políticas se adapten, y retroalimenten con los intereses, valores y necesidades psicológicas de los núcleos agrarios.

Si bien las políticas forestales y programas de Conafor son pensados a largo plazo, en el futuro Conafor debería establecer procesos de elaboración, seguimiento y ejecución

de estas políticas y programas recurrentes, pues los cambios que se esperan obtener con la creación y ejecución de nuevas políticas forestales llevan tiempo. Además, estos cambios deben ser apoyados de manera que se generen y fortalezcan las capacidades dentro de las comunidades pues de otra manera los programas como el OTC quedarán estancados.

Promover la participación pública en la toma de decisiones ambientales es importante pero no es suficiente para asegurar una mayor ejecución. Las nuevas instituciones que se pretendan poner en marcha deben comprender los intereses, valores, reglas y necesidades del sistema socio-ecológico para llegar a una ejecución exitosa.

### **Bibliografía**

Adams W. M, Hulme D. 2001. Conservation and Community: Changing Narratives, Policies and Practices in African Conservation. En: African Wildlife and Livelihoods: The Promise and Performance of Community Conservation. Oxford, UK: James Currey. p. 9–23.

Anderies JM, Janssen MA. 2013. Robustness of Social-Ecological Systems: Implications for Public Policy. Policy Stud J. 41(3):513–536. doi:10.1111/psj.12027.

Anta S, Arreola A V., González MA, Acosta J. 2006. Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas. México.

Arias AA. 2006. La experiencia del PROCYMAF en la promoción del Ordenamiento Territorial Comunitario. En: Ordenamiento Territorial Comunitario: un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas. p. 254.

Arias Toledo AA. 2006. La experiencia del PROCYMAF en la promoción del Ordenamiento Territorial Comunitario. En: Anta Fonseca S, Arreola Muñoz A V., González Ortiz MA, Acosta Gonzalez J, editores. Ordenamiento Territorial Comunitario: un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas. México, D.F.: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, A.C., Grupo Autónomo para

la Investigación Ambiental, A.C., Grupo de Estudios Ambientales, A.C., Methodus Consultor. p. 41–52.

Arnstein SR. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *J Am Plan Assoc.* 35(4):216–224. doi:10.1080/01944366908977225.

Arteaga MA, Ayala ME, Márquez RI. 2014. Ordenamiento territorial comunitario, participación social y uso del suelo : experiencias en el sureste de México. *Perspect Geográfica.* 19(2):289–308.

Beierle TC. 2010. *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions.* Taylor & Francis.

Beierle TC, Cayford J. 2002a. *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions.* Routledge, 2010.

Beierle TC, Cayford J. 2002b. Public Participation and Implementation. En: *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions.* p. 55–62.

Berkes F. 2007. Community-based conservation in a globalized world. 104(39).

Bojórquez-Vargas AR, Bello-Baltazar E, Márquez-Rosano C, Cayuelo-Delgado L, Parra-Vázquez M. 2009. Forestería comunitaria y desarrollo de instituciones locales: el caso de la Comunidad Agraria Teopisca. *Econ Soc y Territ.* 9(30):349–395.

Briceño-León R, Ávila FOB. 2014. De la participación comunitaria a la participación social: un enfoque de Ecosalud. *Espac Abierto.* 23(2):191–218.

Campeche. 1997. *Calakmul: volver al sur.* Campeche : Gobierno del Estado Libre y Soberano de Campeche.

Carabias J, Sarukhán J, De la Maza J, Galindo C. 2010. *Patrimonio Natural de México. Cien casos de éxito.* México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

Cash DW, Adger NW, Berkes F, Garden P, Lebel L, Olsson P, Pritchard L, Young O. 2006. Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World. *Ecol Soc.* 11(2):8–19. doi:8.

Challenger A, Bocco G, Equihua M, Chavero EL, Maass M. 2014. La aplicación del concepto del sistema socio- ecológico : alcances , posibilidades y limitaciones en la gestión ambiental de México Applying the concept of the Socio-ecological system : scope , possibilities and limitations in the environmental management. *Investig Ambient.* 6(2):1–21.

CONAFOR. 2007. Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC) Manual básico. :60.

CONAFOR. 2010. Proyecto: Bosques y Cambio Climático (SIL-FIP). Marco de Procedimientos para restricciones involuntarias de acceso al uso de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas. México: CONAFOR, SEMARNAT.

CONAFOR, SEMARNAT. 2011. Lineamientos 2011 Categoría Desarrollo Forestal Comunitario Estudios de Ordenamiento Territorial Comunitario.

Cox M. 2012. Diagnosing institutional fit: A formal perspective. *Ecol Soc.* 17(4). doi:10.5751/ES-05173-170454.

Decaro D, Stokes MK. 2013. Public Participation and Institutional Fit: A Social – Psychological Perspective. *Ecol Soc.* 18(4):40. doi:10.5751/ES-05837-180440.

Deschamps RP, Madrid ZS. 2018. Subsidios forestales sin rumbo. Apuntes para una política en favor de las comunidades y sus bosques. México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C.

DOF. 2011. Acuerdo por el que se integra y organiza la Zonificación Forestal.

Epstein G, Pittman J, Alexander SM, Berdej S, Dyck T, Kreitmair U, Raithwell KJ, Villamayor-Tomas S, Vogt J, Armitage D. 2015. Institutional fit and the sustainability of social-ecological systems. *Curr Opin Environ Sustain.* 14:34–40. doi:10.1016/j.cosust.2015.03.005.

FAO. 2010. Evaluación de los Recursos Forestales Muendiales. Informe nacional. México. Roma.

Folke C, Pritchard L, Berks F, Colding J, Svedin U. 2007. The Problem of Fit between Ecosystems and Institutions : Ten Years Later. *Ecol Soc.* 12(1).

Gibson CC, Ostrom E, Ahn TK. 2000. The concept of scale and the human dimensions of global change: A survey. *Ecol Econ.* 32(2):217–239. doi:10.1016/S0921-8009(99)00092-0.

Guillen A, Sáenz K, Badii MH, Castillo J. 2009. Origen, espacio y niveles de participación ciudadana (Origin, space and levels of participation). *Daena Int J Good Conscienc.* 4(1):179–193.

Haenn N. 2006. The changing and enduring ejido : a state and regional examination of Mexico ' s land tenure counter-reforms. *Land use policy.* 23:136–146. doi:10.1016/j.landusepol.2004.07.002.

Hansen MC, Potapov PV, Moore R, Hancher M, Turubanova SA, Tyukavina A, Thau D, Sthelman SV, Goetz SJ, Loveland TR, et al. 2013. High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change. *Science* (80- ). 850(November):850–854. doi:10.1126/science.1244693.

Healy S. 2009. Toward an epistemology of public participation. *J Environ Manage.* 90(4):1644–1654. doi:10.1016/j.jenvman.2008.05.020.

Howlett M, Mukherjee I, Koppenjan J. 2017. Policy learning and policy networks in theory and practice: The role of policy brokers in the Indonesian biodiesel policy network. *Policy Soc.* 36(2):233–250. doi:10.1080/14494035.2017.1321230.

INE. 1999. Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Calakmul México. Mexico.

INEGI. 2015. Guía para la interpretación de cartografía : uso del suelo y vegetación : escala 1:2500,000 : serie V. :195.

Irvin RA, Stansbury J. 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Adm Rev.* 64(1):55–65. doi:10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x.

Lostarnau C, Oyarzún J, Maturana H, Soto G, Señoret M, Soto M, Rötting TS, Amezaga JM, Oyarzún R. 2011. Stakeholder participation within the public environmental system in Chile: Major gaps between theory and practice. *J Environ Manage.* 92(10):2470–2478. doi:10.1016/j.jenvman.2011.05.008.

Maier C, Lindner T, Winkel G. 2014. Stakeholders' perceptions of participation in forest policy: A case study from Baden-Württemberg. *Land use policy*. 39:166–176. doi:10.1016/j.landusepol.2014.02.018.

Martínez-Ku DH, Escalona-Segura G, Vargas-Contreras JA. 2008. Importancia de las aguadas para los mamíferos de talla mediana y grande en Calakmul, Campeche, México. En: Lorenzo C, Eduardo E, Ortega J, editores. *Avances en el estudio de los Mamíferos de México*. Vol. II. México, D.F.: Publicaciones Especiales, Asociación Mexicana de Mastozoología, A.C. p. 449–468.

Mellado HR. 2008. Participación ciudadana para nuevas políticas públicas: hacia una nueva gobernabilidad local democrática. Estudio de caso del municipio Benito Juárez, Quintana Roo: 2002-2005. Universidad Nacional Autónoma de México.

Méndoza FN, Duayhe ZO, Oliva M, Feldman N, Agüeros A, editores. 2015. Plan municipal de desarrollo Calakmul 2015-2018.

Merino M. 2013. *La Participación Ciudadana en la democracia*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.

Van Meter DS, Van Horn CE. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Adm Soc*. 6(4):445–488. doi:10.1177/009539977500600404.

Michener VJ. 1998. The Participatory Approach: Contradiction and Co-option in Burkina Faso. *World Dev*. 26(12):2105–2118.

Mitchell RB. 2008. Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to Evaluate and How to Evaluate it? En: Young OR, King LA, Schroeder H, editores. *Institutions and environmental change: principal findings, applications, and research frontiers*. United States of America: Massachusetts Institute of Technology. p. 79–114.

Momtaz S, Gladstone W. 2008. Ban on commercial fishing in the estuarine waters of New South Wales, Australia: Community consultation and social impacts. *Environ Impact Assess Rev*. 28(2–3):214–225. doi:10.1016/j.eiar.2007.03.001.

Mountjoy NJ, Whiles MR, Spyreas G, Lovvorn JR, Seekamp E. 2016. Assessing the efficacy of community-based natural resource management planning with a multi-



- watershed approach. *Biol Conserv.* 201:120–128. doi:10.1016/j.biocon.2016.06.026.
- Moyson S, Scholten P, Weible CM. 2017. Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy Soc.* 36(2):161–177. doi:10.1080/14494035.2017.1331879.
- Newig J, Schulz D, Jager NW. 2016. Disentangling Puzzles of Spatial Scales and Participation in Environmental Governance—The Case of Governance Re-scaling Through the European Water Framework Directive. *Environ Manage.* 58(6):998–1014. doi:10.1007/s00267-016-0753-8.
- O’Faircheallaigh C. 2010. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environ Impact Assess Rev.* 30(1):19–27. doi:10.1016/j.eiar.2009.05.001.
- Ochoa-Gaona S, Ruíz González H, Alvarez Montejó D, Chan Coba G, H.J. de Jong B. 2018. *Árboles De Calakmul*. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México: El Colegio de la Frontera Sur.
- Poats S V, Ulfelder W, Recharte J, Scurrah-Ehrhart C. 2000. *Conservación Participativa Cayambe-Coca*, Ecuador: Participación Local en el Manejo de Áreas Protegidas (PALOMAP). Quito: The Nature Conservancy, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Fundación Ford.
- Porter Bolland L, Drew AP, Vergara-Tenorio C. 2006. Analysis of a natural resources management system in the Calakmul Biosphere Reserve. *Landsc Urban Plan.* 74(3–4):223–241. doi:10.1016/j.landurbplan.2004.09.005.
- Prell C, Hubacek K, Reed M, Quinn C, Jin N, Holden J, Burt T, Kirby M, Sendzimir J. 2007. If you have a hammer everything looks like a nail: traditional versus participatory model building. *Interdiscip Sci Rev.* 32(3):263–282. doi:10.1179/030801807X211720.
- Reed MS. 2008. Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biol Conserv.* 141(10):2417–2431. doi:10.1016/j.biocon.2008.07.014.
- Reed MS, Graves A, Dandy N, Posthumus H, Hubacek K, Morris J, Prell C, Quinn CH, Stringer LC. 2009. Who’s in and why? A typology of stakeholder analysis methods for

natural resource management. *J Environ Manage.* 90(5):1933–1949. doi:10.1016/j.jenvman.2009.01.001.

Reed MS, Vella S, Challies E, de Vente J, Frewer L, Hohenwallner-Ries D, Huber T, Neumann RK, Oughton EA, Sidoli del Ceno J, et al. 2017. A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restor Ecol.* 26(August):S7–S17. doi:10.1111/rec.12541.

Rivera A, Calmé S. 2006. Forest Fragmentation and Its Effects on the Feeding Ecology of Black Howlers (*Alouatta pigra*) from the Calakmul Area in Mexico. En: Estrada A, Garber PA, Pavelka MM, Luecke L, editores. *New Perspectives in the Study of Mesoamerican Primates*. New York: Springer. p. 189–213.

Santos-Fita D, Naranjo EJ, Rangel-Salazar JL. 2012. Wildlife uses and hunting patterns in rural communities of the Yucatan Peninsula, Mexico. *J Ethnobiol Ethnomed.* 8:1–17. doi:10.1186/1746-4269-8-38.

Segura-Warnholtz G. 2014. Quince años de políticas públicas para la acción colectiva en comunidades forestales. *Rev Mex Sociol.* 76(5):105–135.

SEMARNAT, CONAFOR. 2009. Programa de Desarrollo Forestal Comunitario PROCYMAF. :1–12.

SEMARNAT, CONAFOR, BM, CIF, FIP. 2018. Proyecto Bosque y Cambio Climático. :199.

Smith TB. 1973. The Policy Implementation Process. *Policy Sci.* 4(2):197–209. doi:10.1007/BF01405732.

SNIGF. DC.4. Promotor Forestal Comunitario - Sistema Nacional de Información Forestal. [consultado 2018 nov 26]. <http://187.218.230.5/salvuardas/evaluacion-ambiental/componente-iigobernanza-y-desarrollo-de-capacidades/dc4-promotor-forestal-comunitario>.

Sotirov M, Blum M, Storch S, Selter A, Schraml U. 2017. Do forest policy actors learn through forward-thinking? Conflict and cooperation relating to the past, present and futures of sustainable forest management in Germany. *For Policy Econ.* 85:256–268.

doi:10.1016/j.forpol.2016.11.011.

Sotirov M, Winkel G. 2016. Toward a cognitive theory of shifting coalitions and policy change: linking the advocacy coalition framework and cultural theory. *Policy Sci.* 49(2):125–154. doi:10.1007/s11077-015-9235-8.

Tikkanen J. 2018. Participatory turn - and down-turn - in Finland 's regional forest programme. *For Policy Econ.* 89:87–97. doi:10.1016/j.forpol.2017.04.009.

Toledo-Romaní ME, Baly-Gil A, Ceballos-Ursula E, Boelaert M, Van Der Stuyft P. 2006. Participación comunitaria en la prevención del dengue: Un abordaje desde la perspectiva de los diferentes actores sociales. *Salud Publica Mex.* 48(1):39–44. doi:10.1590/S0036-36342006000100007.

Turner II BL, Cortina S, Foster DR, Geoghegan J, Keys E, Klepeis P, Lawrence D, Macario P, Manson S, Ogneva-himmelberger Y, et al. 2001. Deforestation in the southern Yucatan peninsular region: an integrative approach. *For Ecol Manage.* 154:353–370. doi:10.1016/S0378-1127(01)00508-4.

Vargas MSP. 2011. Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas. *Rev Mex Sociol.* 73(1):105–137.

Ventosa VJP. 2007. Participación, juventud e intervención comunitaria. *Papeles Salmant Educ.* 9:2007.

Villarreal M. 2006. Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Young OR. 2002. The institutional dimensions of environmental change: fit, interplay and scale. United States of America: Massachusetts Institute of Technology.

## **CAPITULO 3.**

### **Comentarios finales**

A manera de conclusiones de esta investigación plantearemos una serie de recomendaciones para la creación y puesta en marcha de políticas públicas enfocadas en la ordenación del territorio como lo son los OTC.

La primera consideración que señalamos es referente a como se promueven los procesos de participación comunitarios. Las metodologías usadas en estos procesos deberían ser procesuales y progresivas, además de motivadoras y activas, pues de esta manera se promueve un diálogo continuo con los ejidatarios que son los encargados de poner en marcha estas acciones. La participación no es innata, fácil, ni inmediata. El desafío para los prestadores de servicios técnicos es encontrar diferentes mecanismos de participación mediante los cuales involucren a los ejidatarios en la toma de decisiones, además, en la ejecución de las mismas. Existe una notable necesidad de generación de capacidades locales para la gestión de proyectos a largo plazo. Sin embargo, los subsidios que esta y otras dependencias han otorgado en los últimos años se han enfocado en la conservación pasiva como Pago por Servicios Ambientales, reforestación, conservación y restauración forestal, dejando olvidadas actividades que favorezcan procesos internos en las comunidades, que faciliten la creación de acuerdos locales y el desarrollo de capacidades, un apoyo que ofrece CONAFOR para este rubro es el Promotor Forestal Comunitario, no obstante para el año 2018 en el estado de Campeche se otorgaron solamente dos apoyos de este tipo.

Los ordenamientos territoriales comunitarios al tener un valor jurídico solo para CONAFOR y estar desvinculado de otras dependencias del gobierno queda olvidado por las comunidades. De ahí que su uso sea simplemente para llenar un requisito para acceder a más programas de CONAFOR. Esta dependencia debe tener claro que los OTC no funcionaron en su ejecución y no tuvo los impactos esperados en el cambio de uso de suelo y el aprovechamiento forestal por razones externas a los ejidos. Antes de otorgar más apoyos para la elaboración del OTC, se deben ajustar las cuestiones de vinculación con todos los sectores del gobierno que inciden en el territorio: conservación, forestal, agropecuario y turístico. Además, se le debe reconocer

jurídicamente, más allá de la CONAFOR y el Registro Agrario Nacional. Ya que esta cuestión impide que los mapas de uso de suelo propuestos por las comunidades puedan ser ejecutados.

Otra consideración que se tiene que tomar en cuenta son los periodos de tiempo con los que trabaja CONAFOR. En teoría CONAFOR conoce que acciones propuso cada ejido, además que muchas de estas acciones fueron propuestas con base en la agenda de intereses de CONAFOR. Sin embargo, los intereses de esta agenda cambian cada tres años, cuestión que impide que los planes a largo plazo propuestos en el OTC se puedan ejecutar. Al no contar con apoyo por parte de CONAFOR para poner en marcha los PAC, los ejidatarios no están interesados en continuar y abandonan los programas. CONAFOR debe asegurar que exista financiamiento para el seguimiento continuo y posible ajuste de los OTC existentes, así como de los diversos programas forestales que maneja. Esto con dos propósitos, el primero es saber qué aspectos de la política a ejecutar no están en sintonía con el contexto social, ambiental e institucional de los sistemas socio-ecológicos y que por lo tanto complican la ejecución exitosa de las políticas públicas y programas. El segundo punto es que al tener un monitoreo se conocerían los intereses, valores y necesidades psicológicas de los núcleos agrarios, estos puntos pueden guiar la agenda de CONAFOR y de esta manera los programas tendrían una mayor ejecución.

En 2017 para el estado de Campeche no hubo apoyos para realizar OTC, en 2018 estos apoyos reaparecieron en la agenda de CONAFOR, se recomienda que las investigaciones en el futuro se enfoquen en evaluar si estos programas tuvieron algún ajuste para su ejecución. Ya que es necesario hacer evidentes las fallas para en el futuro poder corregirlas y diseñar instituciones efectivas que lleguen a ser impulsoras de cambio en los sistemas sociales y ambientales.

## **Bibliografía**

Adams W. M, Hulme D. 2001. Conservation and Community: Changing Narratives, Policies and Practices in African Conservation. En: African Wildlife and Livelihoods: The Promise and Performance of Community Conservation. Oxford, UK: James Currey. p. 9–23.

Anderies JM, Janssen MA. 2013. Robustness of Social-Ecological Systems: Implications for Public Policy. *Policy Stud J.* 41(3):513–536. doi:10.1111/psj.12027.

Anta S, Arreola A V., González MA, Acosta J. 2006. Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas. México.

Arias AA. 2006. La experiencia del PROCYMAF en la promoción del Ordenamiento Territorial Comunitario. En: Ordenamiento Territorial Comunitario: un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas. p. 254.

Arias Toledo AA. 2006. La experiencia del PROCYMAF en la promoción del Ordenamiento Territorial Comunitario. En: Anta Fonseca S, Arreola Muñoz A V., González Ortiz MA, Acosta Gonzalez J, editores. Ordenamiento Territorial Comunitario: un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas. México, D.F.: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, A.C., Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C., Grupo de Estudios Ambientales, A.C., Methodus Consultor. p. 41–52.

Arnstein SR. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *J Am Plan Assoc.* 35(4):216–224. doi:10.1080/01944366908977225.

Arteaga MA, Ayala ME, Márquez RI. 2014. Ordenamiento territorial comunitario, participación social y uso del suelo : experiencias en el sureste de México. *Perspect Geográfica.* 19(2):289–308.

Beierle TC. 2010. *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions.* Taylor & Francis.

Beierle TC, Cayford J. 2002a. *Democracy in Practice: Public Participation in*

Environmental Decisions. Routledge, 2010.

Beierle TC, Cayford J. 2002b. Public Participation and Implementation. En: Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions. p. 55–62.

Berkes F. 2007. Community-based conservation in a globalized world. 104(39).

Bojórquez-Vargas AR, Bello-Baltazar E, Márquez-Rosano C, Cayuelo-Delgado L, Parra-Vázquez M. 2009. Forestería comunitaria y desarrollo de instituciones locales: el caso de la Comunidad Agraria Teopisca. Econ Soc y Territ. 9(30):349–395.

Briceño-León R, Ávila FOB. 2014. De la participación comunitaria a la participación social: un enfoque de Ecosalud. Espac Abierto. 23(2):191–218.

Campeche. 1997. Calakmul: volver al sur. Campeche : Gobierno del Estado Libre y Soberano de Campeche.

Carabias J, Sarukhán J, De la Maza J, Galindo C. 2010. Patrimonio Natural de México. Cien casos de éxito. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

Cash DW, Adger NW, Berkes F, Garden P, Lebel L, Olsson P, Pritchard L, Young O. 2006. Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World. Ecol Soc. 11(2):8–19. doi:8.

Challenger A, Bocco G, Equihua M, Chavero EL, Maass M. 2014. La aplicación del concepto del sistema socio- ecológico : alcances , posibilidades y limitaciones en la gestión ambiental de México Applying the concept of the Socio-ecological system : scope , possibilities and limitations in the environmental management. Investig Ambient. 6(2):1–21.

CONAFOR. 2007. Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC) Manual básico. :60.

CONAFOR. 2010. Proyecto: Bosques y Cambio Climático (SIL-FIP). Marco de Procedimientos para restricciones involuntarias de acceso al uso de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas. México: CONAFOR, SEMARNAT.

CONAFOR, SEMARNAT. 2011. Lineamientos 2011 Categoría Desarrollo Forestal

Comunitario Estudios de Ordenamiento Territorial Comunitario.

Cox M. 2012. Diagnosing institutional fit: A formal perspective. *Ecol Soc.* 17(4). doi:10.5751/ES-05173-170454.

Decaro D, Stokes MK. 2013. Public Participation and Institutional Fit: A Social – Psychological Perspective. *Ecol Soc.* 18(4):40. doi:10.5751/ES-05837-180440.

Deschamps RP, Madrid ZS. 2018. Subsidios forestales sin rumbo. Apuntes para una política en favor de las comunidades y sus bosques. México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C.

DOF. 2011. Acuerdo por el que se integra y organiza la Zonificación Forestal.

Epstein G, Pittman J, Alexander SM, Berdej S, Dyck T, Kreitmair U, Raithwell KJ, Villamayor-Tomas S, Vogt J, Armitage D. 2015. Institutional fit and the sustainability of social-ecological systems. *Curr Opin Environ Sustain.* 14:34–40. doi:10.1016/j.cosust.2015.03.005.

FAO. 2010. Evaluación de los Recursos Forestales Muendiales. Informe nacional. México. Roma.

Folke C, Pritchard L, Berks F, Colding J, Svedin U. 2007. The Problem of Fit between Ecosystems and Institutions : Ten Years Later. *Ecol Soc.* 12(1).

Gibson CC, Ostrom E, Ahn TK. 2000. The concept of scale and the human dimensions of global change: A survey. *Ecol Econ.* 32(2):217–239. doi:10.1016/S0921-8009(99)00092-0.

Guillen A, Sáenz K, Badii MH, Castillo J. 2009. Origen, espacio y niveles de participación ciudadana (Origin, space and levels of participation). *Daena Int J Good Conscienc.* 4(1):179–193.

Haenn N. 2006. The changing and enduring ejido : a state and regional examination of Mexico ' s land tenure counter-reforms. *Land use policy.* 23:136–146. doi:10.1016/j.landusepol.2004.07.002.

Hansen MC, Potapov PV, Moore R, Hancher M, Turubanova SA, Tyukavina A, Thau



D, Sthelman SV, Goetz SJ, Loveland TR, et al. 2013. High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change. *Science* (80- ). 850(November):850–854. doi:10.1126/science.1244693.

Healy S. 2009. Toward an epistemology of public participation. *J Environ Manage.* 90(4):1644–1654. doi:10.1016/j.jenvman.2008.05.020.

Howlett M, Mukherjee I, Koppenjan J. 2017. Policy learning and policy networks in theory and practice: The role of policy brokers in the Indonesian biodiesel policy network. *Policy Soc.* 36(2):233–250. doi:10.1080/14494035.2017.1321230.

INE. 1999. Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Calakmul México. Mexico.

INEGI. 2015. Guía para la interpretación de cartografía : uso del suelo y vegetación : escala 1:2500,000 : serie V. :195.

Irvin RA, Stansbury J. 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Adm Rev.* 64(1):55–65. doi:10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x.

Lostarnau C, Oyarzún J, Maturana H, Soto G, Señoret M, Soto M, Rötting TS, Amezaga JM, Oyarzún R. 2011. Stakeholder participation within the public environmental system in Chile: Major gaps between theory and practice. *J Environ Manage.* 92(10):2470–2478. doi:10.1016/j.jenvman.2011.05.008.

Maier C, Lindner T, Winkel G. 2014. Stakeholders' perceptions of participation in forest policy: A case study from Baden-Württemberg. *Land use policy.* 39:166–176. doi:10.1016/j.landusepol.2014.02.018.

Martínez-Ku DH, Escalona-Segura G, Vargas-Contreras JA. 2008. Importancia de las aguadas para los mamíferos de talla mediana y grande en Calakmul, Campeche, México. En: Lorenzo C, Eduardo E, Ortega J, editores. *Avances en el estudio de los Mamíferos de México. Vol. II.* México, D.F.: Publicaciones Especiales, Asociación Mexicana de Mastozoología, A.C. p. 449–468.

Mellado HR. 2008. Participación ciudadana para nuevas políticas públicas: hacia una nueva gobernabilidad local democrática. Estudio de caso del municipio Benito Juárez,

Quintana Roo: 2002-2005. Universidad Nacional Autónoma de México.

Méndoza FN, Duayhe ZO, Oliva M, Feldman N, Agüeros A, editores. 2015. Plan municipal de desarrollo Calakmul 2015-2018.

Merino M. 2013. La Participación Ciudadana en la democracia. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.

Van Meter DS, Van Horn CE. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Adm Soc.* 6(4):445–488. doi:10.1177/009539977500600404.

Michener VJ. 1998. The Participatory Approach: Contradiction and Co-option in Burkina Faso. *World Dev.* 26(12):2105–2118.

Mitchell RB. 2008. Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to Evaluate and How to Evaluate it? En: Young OR, King LA, Schroeder H, editores. *Institutions and environmental change: principal findings, applications, and research frontiers.* United States of America: Massachusetts Institute of Technology. p. 79–114.

Momtaz S, Gladstone W. 2008. Ban on commercial fishing in the estuarine waters of New South Wales, Australia: Community consultation and social impacts. *Environ Impact Assess Rev.* 28(2–3):214–225. doi:10.1016/j.eiar.2007.03.001.

Mountjoy NJ, Whiles MR, Spyreas G, Lovvorn JR, Seekamp E. 2016. Assessing the efficacy of community-based natural resource management planning with a multi-watershed approach. *Biol Conserv.* 201:120–128. doi:10.1016/j.biocon.2016.06.026.

Moyson S, Scholten P, Weible CM. 2017. Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy Soc.* 36(2):161–177. doi:10.1080/14494035.2017.1331879.

Newig J, Schulz D, Jager NW. 2016. Disentangling Puzzles of Spatial Scales and Participation in Environmental Governance—The Case of Governance Re-scaling Through the European Water Framework Directive. *Environ Manage.* 58(6):998–1014. doi:10.1007/s00267-016-0753-8.

O’Faircheallaigh C. 2010. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environ Impact Assess*

Rev. 30(1):19–27. doi:10.1016/j.eiar.2009.05.001.

Ochoa-Gaona S, Ruíz González H, Alvarez Montejó D, Chan Coba G, H.J. de Jong B. 2018. Árboles De Calakmul. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México: El Colegio de la Frontera Sur.

Poats S V, Ulfelder W, Recharte J, Scurrah-Ehrhart C. 2000. Conservación Participativa Cayambe-Coca , Ecuador: Participación Local en el Manejo de Áreas Protegidas (PALOMAP). Quito: The Nature Conservancy, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Fundación Ford.

Porter Bolland L, Drew AP, Vergara-Tenorio C. 2006. Analysis of a natural resources management system in the Calakmul Biosphere Reserve. *Landsc Urban Plan.* 74(3–4):223–241. doi:10.1016/j.landurbplan.2004.09.005.

Prell C, Hubacek K, Reed M, Quinn C, Jin N, Holden J, Burt T, Kirby M, Sendzimir J. 2007. If you have a hammer everything looks like a nail: traditional versus participatory model building. *Interdiscip Sci Rev.* 32(3):263–282. doi:10.1179/030801807X211720.

Reed MS. 2008. Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biol Conserv.* 141(10):2417–2431. doi:10.1016/j.biocon.2008.07.014.

Reed MS, Graves A, Dandy N, Posthumus H, Hubacek K, Morris J, Prell C, Quinn CH, Stringer LC. 2009. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *J Environ Manage.* 90(5):1933–1949. doi:10.1016/j.jenvman.2009.01.001.

Reed MS, Vella S, Challies E, de Vente J, Frewer L, Hohenwallner-Ries D, Huber T, Neumann RK, Oughton EA, Sidoli del Ceno J, et al. 2017. A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restor Ecol.* 26(August):S7–S17. doi:10.1111/rec.12541.

Rivera A, Calmé S. 2006. Forest Fragmentation and Its Effects on the Feeding Ecology of Black Howlers (*Alouatta pigra*) from the Calakmul Area in Mexico. En: Estrada A, Garber PA, Pavelka MM, Luecke L, editores. *New Perspectives in the Study of Mesoamerican Primates*. New York: Springer. p. 189–213.

Santos-Fita D, Naranjo EJ, Rangel-Salazar JL. 2012. Wildlife uses and hunting patterns in rural communities of the Yucatan Peninsula, Mexico. *J Ethnobiol Ethnomed.* 8:1–17. doi:10.1186/1746-4269-8-38.

Segura-Warnholtz G. 2014. Quince años de políticas públicas para la acción colectiva en comunidades forestales. *Rev Mex Sociol.* 76(5):105–135.

SEMARNAT, CONAFOR. 2009. Programa de Desarrollo Forestal Comunitario PROCYMAF. :1–12.

SEMARNAT, CONAFOR, BM, CIF, FIP. 2018. Proyecto Bosque y Cambio Climático. :199.

Smith TB. 1973. The Policy Implementation Process. *Policy Sci.* 4(2):197–209. doi:10.1007/BF01405732.

SNIGF. DC.4. Promotor Forestal Comunitario - Sistema Nacional de Información Forestal. [consultado 2018 nov 26]. <http://187.218.230.5/salvuardas/evaluacion-ambiental/componente-iigobernanza-y-desarrollo-de-capacidades/dc4-promotor-forestal-comunitario>.

Sotirov M, Blum M, Storch S, Selter A, Schraml U. 2017. Do forest policy actors learn through forward-thinking? Conflict and cooperation relating to the past, present and futures of sustainable forest management in Germany. *For Policy Econ.* 85:256–268. doi:10.1016/j.forpol.2016.11.011.

Sotirov M, Winkel G. 2016. Toward a cognitive theory of shifting coalitions and policy change: linking the advocacy coalition framework and cultural theory. *Policy Sci.* 49(2):125–154. doi:10.1007/s11077-015-9235-8.

Tikkanen J. 2018. Participatory turn - and down-turn - in Finland 's regional forest programme. *For Policy Econ.* 89:87–97. doi:10.1016/j.forpol.2017.04.009.

Toledo-Romaní ME, Baly-Gil A, Ceballos-Ursula E, Boelaert M, Van Der Stuyft P. 2006. Participación comunitaria en la prevención del dengue: Un abordaje desde la perspectiva de los diferentes actores sociales. *Salud Publica Mex.* 48(1):39–44. doi:10.1590/S0036-36342006000100007.

Turner II BL, Cortina S, Foster DR, Geoghegan J, Keys E, Klepeis P, Lawrence D, Macario P, Manson S, Ogneva-himmelberger Y, et al. 2001. Deforestation in the southern Yucatan peninsular region: an integrative approach. *For Ecol Manage.* 154:353–370. doi:10.1016/S0378-1127(01)00508-4.

Vargas MSP. 2011. Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas. *Rev Mex Sociol.* 73(1):105–137.

Ventosa VJP. 2007. Participación, juventud e intervención comunitaria. *Papeles Salmant Educ.* 9:2007.

Villarreal M. 2006. Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Young OR. 2002. The institutional dimensions of environmental change: fit, interplay and scale. United States of America: Massachusetts Institute of Technology.

## Anexos

### Guía de entrevista para autoridades actuales y pasadas

#### Sección I. Introducción

\_\_\_ Soy estudiante del Colegio de la Frontera Sur en Campeche

Esta entrevista es parte de un estudio para conocer su opinión sobre el aprovechamiento forestal y los ordenamientos territoriales comunitarios que son programa de CONAFOR

\_\_\_ Estudio los ejidos donde ha habido OTC y las oportunidades o retos que ello ha implicado en los ejidos.

\_\_\_ Estudio en varias comunidades de Calakmul (mencionarlas)

\_\_\_ Su respuesta es confidencial, no se usará su nombre en ningún reporte

\_\_\_ No hay respuestas buenas ni malas

\_\_\_ Puedo grabar la entrevista?

\_\_\_ Su participación es voluntaria

#### Datos generales

**¿Cuál es su nombre? ¿Cargo? ¿Cuánto tiempo lleva en el cargo?**

#### Conocimiento básico del Ordenamiento territorial comunitario

¿Usted sabe si su ejido cuenta con un OTC?

¿En qué año se elaboró su OTC?

¿Quién lo hizo?

Se acuerda por qué decidieron hacer un OTC	
Sujeto de motivación	
Individual	Incluyente
"...yo pienso que debíamos hacerlo"	"...en el ejido pensamos que deberíamos hacerlo"

¿Conoce los objetivos principales de los OTC? ¿En general cuáles son?

¿Usted cree que es importante contar con un OTC? Sí No

¿Por qué?

## Aprovechamiento forestal y formulación de reglas y sistemas de monitoreo y sanciones

¿Conoce cómo se aprovecha o se usa la selva-monte de su comunidad? Sí No

¿Cómo?

¿En qué zonas está permitido aprovechar?

¿Quiénes son los que tienen permitido aprovechar la selva-monte?

\_ejidatarios                      \_vecindados  
\_pobladores                      \_externos

¿Qué debe de hacer una persona que esté interesada en aprovechar el recurso? (solicitar permisos, dar aviso, depende de donde este el recurso, quién lo vaya a usar y qué recurso se vaya a aprovechar)

¿Conoce que actividades están permitidas realizar? Sí No

¿Cuáles son?

\_\_aprovechamiento maderable

-leña                      -carbón  
-postes                      -otros(especifique)\_\_\_\_\_

\_\_aprovechamiento no maderable

-apícola                      -recolección de frutos-flores                      -otros(especifique)\_\_\_\_\_  
-resinas                      -cacería

¿estas actividades siempre han existido? Sí No

Si no ¿desde cuándo?

¿Qué reglas de acceso y uso a los recursos forestales tienen?

Regla	¿Desde cuándo existe?	Monitoreo (puesta en marcha o no)	Sanciones	Observaciones

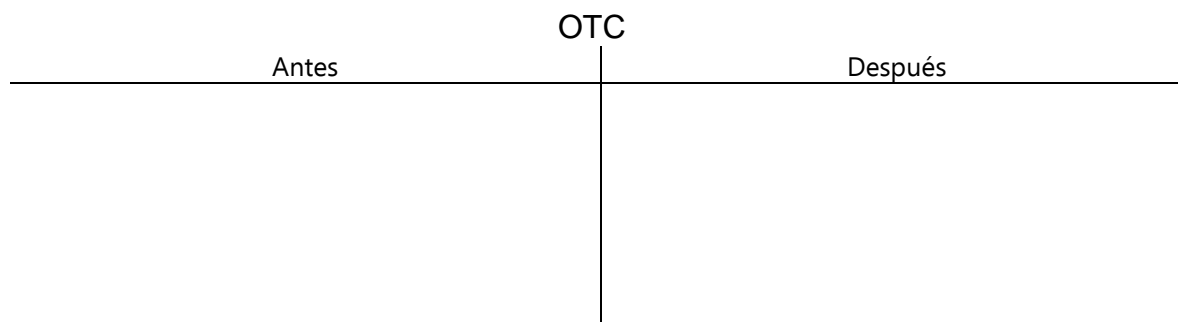
¿Usted cree que siguen estas reglas? ¿por qué cree que se siguen estas reglas?, por favor indique que frase(s) describen los motivos por los cuales la comunidad las siguen...

- \_\_esta [regla/objetivo] coincide con los valores de las personas
- \_\_realmente las personas creen que importante tener esta [regla/objetivo]
- \_\_Las personas no quiero decepcionar [figura de autoridad/personas]
- \_\_alguien quiere que lo haga o piensa que debería hacerlo
- \_\_las personas se sienten presionadas para hacerlo
- \_\_tienen miedo de perder [algún incentivo/privilegio/derecho]
- \_\_reciben algún tipo de recompensa, elogio o aprobación por hacerlo

\_\_serian castigado si no lo hiciera

¿Cuándo alguien no sigue las reglas que le pasa?

¿Hubo algún ajuste en las reglas para usar los recursos forestales después de que hicieron el OTC?



¿Cuándo se estableció el OTC se crearon nuevas reglas para el acceso y uso a los recursos forestales?

Cuando estaban haciendo el OTC del ejido, ¿se acuerda si se discutieron temas sensibles o problemáticos (venta de tierras, extracción ilegal, aplicación inadecuada de reglas, desacuerdo con el uso de los recursos)?

### Otros efectos de los OTC

¿Considera que el OTC ha tenido alguno de los siguientes efectos? ¿Por qué?

\_\_ Mayor unión en la comunidad

\_\_ Más trabajo en equipo

\_\_ Mas comunicaciones entre los miembros de la comunidad

\_\_ Mayor organización interna para realizar los trabajos

\_\_ Mayor organización para llevar las actividades propuestas en el OTC-PAC

\_\_ Mayor participación de los jóvenes

\_\_ Mayor participación de las mujeres

\_\_ Mayor generación de conflictos con otras comunidades

\_\_ Mayor conflictividad al interior de la comunidad

\_\_ Otro \_\_\_\_\_

¿Para usted alguno de los efectos anteriormente mencionados es más importante?

¿Para qué cree usted que sirvió el OTC?

### Planeación sobre cómo aprovechar los recursos de su ejido

¿Usted conoce estos mapas del ejido? Mostrar mapas de uso de suelo propuesto del ejido

¿Considera que fue útil el ejercicio de poner en mapas los recursos naturales con los que cuenta su ejido?

Sí No

¿Por qué?

¿Qué opina de ellos?

¿se acuerda que tanta participación hubo cuándo fue la elaboración del OTC?



¿Recuerda o sabe quiénes participaron en los talleres?

- mujeres                       no ejidatarios  
 jóvenes                       ancianos  
 ejidatarios

¿Usted cómo cree que debería haber sido la participación?

¿Había personas que se rehusaban a participar?

¿Por qué?

¿Recuerda si las personas de la comunidad tenían claro lo que era el OTC y para que servía?

Si hoy se volviera a hacer un OTC en el ejido, ¿usted cree que la participación sería distinta?

### **Acceso a programas**

Después de hacer su OTC ¿aplicaron a otros programas) Sí No

¿Cuáles?

¿A cuáles pudieron acceder?

¿Cómo se enteraron de los diferentes programas a los que podían acceder?

- Asamblea                                       Taller por parte de un externo  
 Sesión informativa

¿Qué aspectos tomaron en cuenta para decidir a qué programa aplicar?

Decidieron los programas porque eran los más viables es decir tenían mayor probabilidad de obtener el recurso

contaban con todos los requisitos

Fue idea de personas del ejido

Fue idea de los prestadores de servicios

¿Para poder acceder a los programas se necesitaban crear nuevos grupos? Sí No

¿Cuáles grupos se crearon?

¿Alguno de estos sigue funcionando?

Podría mencionarme algunas de las razones por las que usted considera estos grupos y programas siguen en marcha

Podría mencionarme algunas de las razones por las cuales usted considera no resultaron

Después de acceder a los programas, ¿hubo nuevos proyectos productivos?

¿Cuáles?

**Conformación/consolidación de grupos comunitarios** (Determinar si los grupos ya existían antes del OTC y si éste tuvo algo que ver en su conformación, consolidación u operación, tal vez existían de nombre, pero no operaban; o tal vez existieron, pero ya no porque no fueron funcionales, no hubo liderazgo)

¿El ejido cuenta con grupos comunitarios (comités, brigadas, etc)? Sí No

¿Cuáles?

¿De qué aspectos se encarga cada grupo?

Agua

Apícola

Biodiversidad

Bosque

Turismo

Otro (especificar)

Conservación

Fuego

¿Estos grupos ya existían cuando se hizo el OTC? Sí No

¿Cuáles existían?

¿Qué estructura tienen (presidente, vocal)?

¿Cuáles son sus funciones?

¿Se acuerda si cuándo estaban haciendo el OTC se tomaron en cuenta a los grupos que ya existían?

¿Cree que alguno de los nuevos grupos sea consecuencia del OTC o qué el OTC influyera en su creación o fortalecimiento?

¿Hay algo que le gustaría agregar?

## Guía de entrevista a ejidatarios y asistentes a los talleres del OTC

### Sección I. Introducción

\_\_\_ Soy estudiante del Colegio de la Frontera Sur en Campeche

Esta entrevista es parte de un estudio para conocer su opinión sobre los ordenamientos territoriales comunitarios que apoya CONAFOR

\_\_\_ Estoy trabajando en tres ejidos que tienen OTC (Heriberto Jara, Valentín y Becan), lo que trato de saber es que efectos ha tenido la presencia del ordenamiento en la manera en la que se organización y en su aprovechamiento forestal.

\_\_\_ Su respuesta es confidencial, no se usará su nombre en ningún reporte

\_\_\_ No hay respuestas buenas ni malas

\_\_\_ ¿Puedo grabar la entrevista?

\_\_\_ Su participación es voluntaria

### Datos generales

¿Cuál es su nombre?

	<b>ejidatario</b>		<b>poblador</b>
--	-------------------	--	-----------------

---

### Conocimiento básico del Ordenamiento territorial comunitario

¿Conoce en que programas del gobierno participa el ejido? Sí No

¿Cuáles?

¿Sabe si su ejido cuenta con OTC?

¿Cómo se enteró de que el ejido cuenta con OTC?

\_\_\_ Comunicado de la comisaría

\_\_\_ Vecino

\_\_\_ Participo en su elaboración

\_\_\_ Anuncio (cartel, folleto, etc.)

\_\_\_ Familia

\_\_\_ Plática o taller

\_\_\_ Otro ¿cuál?

¿Conoce los objetivos principales de los OTC?

¿Podría decirme cuáles son?

Usted sabe porque decidieron hacer un OTC o porque cree que se hizo el OTC	
Sujeto de motivación	
Individual	Incluyente
“...yo pienso que debíamos hacerlo”	“...en el ejido pensamos que deberíamos hacerlo”

--	--

¿Usted participo en los talleres para el diseño del OTC? Sí No

Por favor indique que frase(s) describen sus motivos

Asistí a los talleres porque:

- realmente creo que es importante tener un OTC
- apoyo el objetivo del OTC libremente
- No quiero decepcionar [figura de autoridad/personas]
- alguien quería que lo hiciera o pensó que debería hacerlo
- me sentí presionado para hacerlo
- tenía miedo de perder [algún incentivo/privilegio/derecho]
- recibí algún tipo de recompensa, elogio o aprobación por asistir
- sino iba seria castigado

En los talleres ¿en qué medida ha podido expresar sus opiniones y sentimientos?

1=nunca, 2=raramente, 3=algunas veces, 4=casi siempre, 5 siempre

Cuando asistió a los talleres se sentía:

- libre de expresar sus ideas
- controlado y presionando para actuar bajo ciertas circunstancias
- como si su decisión/acción pudiera reflejar sus verdaderos intereses y valores

¿Qué actividades realizaron en los talleres?

Las personas que llevaron a cabo los talleres ¿en qué medida proporcionaron información adecuada y oportuna acerca del OTC?

- 1= no hubo información en ningún momento
- 2= hubo información hasta el día de los talleres
- 3= información adecuada, pero a destiempo
- 4= información entregada a tiempo, pero inadecuada
- 5= a tiempo y adecuada
- 6= no se

¿Considera seguir participando en talleres de este tipo? Sí No

¿Por qué?

**Aprovechamiento forestal y formulación de reglas y sistemas de monitoreo y sanciones**

¿Conoce cómo se aprovecha o se usa la selva-monte de su comunidad? Sí No  
 ¿Cómo?

¿Conoce qué actividades están permitidas realizar? Sí No  
 ¿Cuáles son?

\_\_aprovechamiento maderable  
 -leña                      -carbón  
 -postes                   -otros(especifique)\_\_\_\_\_

\_\_aprovechamiento no maderable  
 -apícola                -recolección de frutos-flores                      -otros(especifique)\_\_\_\_\_  
 -resinas                -cacería

¿estas actividades siempre han existido? Sí No  
 Si no ¿desde cuándo?

¿Quiénes pueden usar la selva-monte? (ejidatarios, pobladores, externos)

¿En qué zonas está permitido aprovechar?

¿Qué debe de hacer una persona que esté interesada en aprovechar el recurso? (permisos, avisos que dependen de donde este el recurso, quien lo vaya a usar y qué recurso se va a aprovechar)

¿Qué reglas de acceso y uso a los recursos forestales tienen?

Regla	¿Desde cuándo existe?	Monitoreo (puesta en marcha o no)	Sanciones	Observaciones

¿por qué cree que se siguen estas reglas?, por favor indique que frase(s) describen los motivos por los cuales la comunidad las siguen...

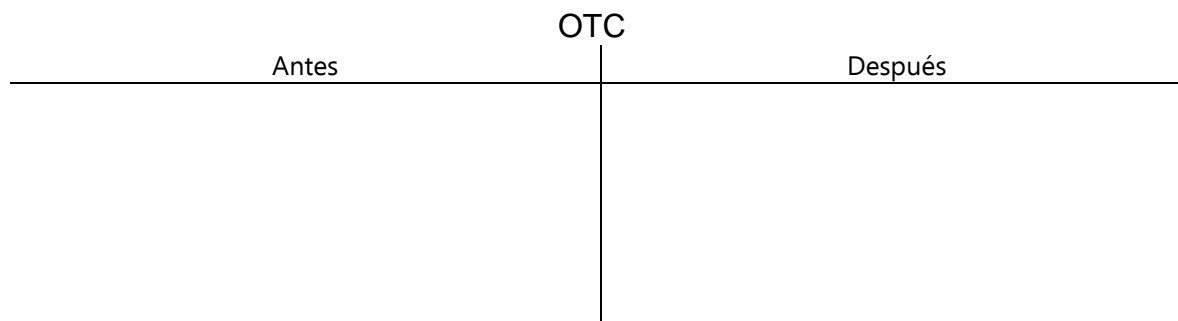
- \_\_esta [regla/objetivo] coincide con los valores de las personas
- \_\_realmente las personas creen que importante tener esta [regla/objetivo]
- \_\_Las personas no quiero decepcionar [figura de autoridad/personas]
- \_\_alguien quiere que lo haga o piensa que debería hacerlo
- \_\_las personas se sienten presionadas para hacerlo
- \_\_tienen miedo de perder [algún incentivo/privilegio/derecho]
- \_\_reciben algún tipo de recompensa, elogio o aprobación por hacerlo
- \_\_serian castigado si no lo hiciera

¿Cuándo alguien no sigue las reglas que le pasa?

¿Cuándo se estableció el OTC se crearon nuevas reglas para el acceso y uso a los recursos forestales? Sí  
No

¿Cuáles?

¿Hubo algún ajuste en las reglas para usar los recursos forestales después de que hicieron el OTC?



Cuando estaban haciendo el OTC del ejido, ¿se acuerda si se discutieron temas sensibles o problemáticos (venta de tierras, extracción ilegal, aplicación inadecuada de reglas, desacuerdo con el uso de los recursos)?

### Otros efectos del OTC

¿Considera que el OTC ha tenido alguno de los siguientes efectos? Explicar respuesta

- Mayor unión en la comunidad
- Más trabajo en equipo
- Mas comunicaciones entre los miembros de la comunidad
- Mayor organización interna para realizar los trabajos
- Mayor organización para llevar las actividades propuestas en el OTC-PAC
- Mayor participación de los jóvenes
- Mayor participación de las mujeres
- Mayor generación de conflictos con otras comunidades
- Mayor conflictividad al interior de la comunidad
- Otro \_\_\_\_\_

¿Cree que los programas de CONAFOR como los OTC son una buena opción para su ejido? Sí No

¿Por qué?

¿Para qué cree usted que sirvió el OTC?

### Acceso a programas

¿Usted se acuerda de si en el OTC propusieron otros programas a los que pudieran acceder? Sí No

¿Cuáles?

¿Sabe si alguno de ellos se llevó acabo?

¿Qué aspectos tomaron en cuenta para decidir qué programa solicitar?

- Decidieron los programas porque eran los más viables es decir tenían mayor probabilidad de obtener el recurso

- contaban con todos los requisitos
- Fue idea de personas del ejido
- Fue idea de los prestadores de servicios
- Otras razones

¿Se acuerda si era necesario crear nuevos grupos para solicitar otros programas? Sí No  
 ¿Cuáles grupos se crearon?

**Conformación/consolidación de grupos comunitarios** (Determinar si los grupos ya existían antes del OTC y si éste tuvo algo que ver en su conformación, consolidación u operación, tal vez existían de nombre, pero no operaban; o tal vez existieron, pero ya no porque no fueron funcionales, no hubo liderazgo)

¿El ejido cuenta con grupos comunitarios (comités, brigadas, etc.)? Sí No  
 ¿Cuáles?

¿De qué aspectos se encarga cada grupo?

- |                                       |                                  |   |
|---------------------------------------|----------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> Agua         | <input type="checkbox"/> Apícola | <input type="checkbox"/> Biodiversidad      |
| <input type="checkbox"/> Bosque       | <input type="checkbox"/> Turismo | <input type="checkbox"/> Otro (especificar) |
| <input type="checkbox"/> Conservación | <input type="checkbox"/> Fuego   |   |

¿Quién es el encargado de cada grupo?

¿Estos grupos ya existían cuándo se hizo el OTC? Sí No  
 ¿Cuáles existían?

¿Se acuerda si cuándo estaban haciendo el OTC se tomaron en cuenta a los grupos que ya existían?

¿Hay algo que le gustaría agregar?

### **Guía de entrevista a prestadores de servicios**

#### **Sección I. Introducción**

\_\_\_\_ Soy estudiante del Colegio de la Frontera Sur en Campeche

Esta entrevista es parte de un estudio para conocer su opinión sobre los ordenamientos territoriales comunitarios que apoya CONAFOR

\_\_\_\_ Estudio los ejidos donde ha habido OTC y las oportunidades o retos que ello ha implicado en los ejidos.

\_\_\_\_ Estudio en varias comunidades de Calakmul (mencionarlas)

\_\_\_\_ Su respuesta es confidencial, no se usará su nombre en ningún reporte

\_\_\_\_ No hay respuestas buenas ni malas

\_\_\_\_ Puedo grabar la entrevista?

\_\_\_\_ Su participación es voluntaria

#### **Datos generales**

**¿Cuál es su nombre? ¿Cargo? ¿Cuánto tiempo lleva en el cargo?**

### **Conocimiento básico del Ordenamiento territorial comunitario**

¿Conoce los objetivos principales de los OTC?

¿En general cuáles son?

¿Qué razones cree que tuvo el ejido para hacer el OTC?

¿Considera que es importante que los ejidos tengan OTC?

¿Usted como considera la difusión y fomento del OTC a lo largo de su implementación?

¿Usted cree que las personas de la comunidad tenían claro lo que era el OTC y para que servía?

¿Cómo considera ha sido la relación costo-beneficio para el gobierno ha sido positiva o negativa?

¿y la relación costo-beneficio para las comunidades ha sido positiva o negativa?

¿El marco legal y normativo de la CONAFOR facilita lograr los objetivos del instrumento?

¿se han cumplido los objetivos del instrumento en el periodo de aplicación (¿en general del programa de ordenamientos territoriales)?

¿Conoce si existen metas e indicadores claros para la evaluación del instrumento?

¿en que se basan?

¿Cree que les falte incluir algún otro aspecto?

### **Aprovechamiento forestal y formulación de reglas y sistemas de monitoreo y sanciones**

¿Conoce cómo se aprovecha o se usa el bosque en el ejido?

¿En qué zonas está permitido aprovechar?

¿Quiénes son los que tienen permitido aprovechar la selva-monte?

\_ejidatarios                      \_vecindados  
\_pobladores                      \_todos

Sí alguien quiere usar la selva-monte pero no lo tiene permitido, ¿Qué debe de hacer?

¿Conoce que actividades están permitidas realizar dentro de él? Sí No

¿Cuáles son?

\_\_aprovechamiento maderable

-leña                      -carbón  
-postes                      -otros(especifique)\_\_\_\_\_

\_\_aprovechamiento no maderable

-apícola                      -recolección de frutos-flores                      -otros(especifique)\_\_\_\_\_  
-resinas                      -cacería



¿sabe si estas actividades siempre han existido? Sí No  
 Si no ¿desde cuándo?

¿Qué reglas de acceso y uso a los recursos forestales tiene el ejido?

Regla	¿Desde cuándo existe?	Monitoreo (puesta en marcha o no)	Sanciones	Observaciones

¿Usted cree que siguen estas reglas? Sí No

¿por qué cree que se siguen estas reglas?, por favor indique que frase(s) describen los motivos por los cuales la comunidad las siguen...

- esta [regla/objetivo] coincide con los valores de las personas
- realmente las personas creen que importante tener esta [regla/objetivo]
- Las personas no quiero decepcionar [figura de autoridad/personas]
- alguien quiere que lo haga o piensa que debería hacerlo
- las personas se sienten presionadas para hacerlo
- tienen miedo de perder [algún incentivo/privilegio/derecho]
- reciben algún tipo de recompensa, elogio o aprobación por hacerlo
- serian castigado si no lo hiciera

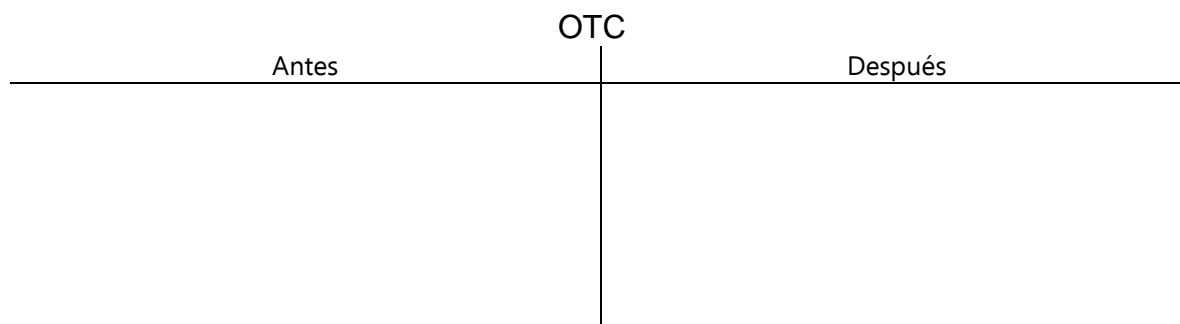
¿Cuándo alguien no sigue las reglas que le pasa?

¿Cuándo estaban haciendo el OTC se crearon nuevas reglas para el acceso y uso a los recursos forestales?

Sí No

¿Cuáles?

¿Cuándo hicieron el OTC hubo algún ajuste en las reglas para usar los recursos forestales?



¿Usted considera que esos ajustes en las reglas se respetaron? Sí No

¿Por qué?

Cuando estaban haciendo el OTC del ejido, ¿se acuerda si se discutieron temas sensibles o problemáticos (venta de tierras, extracción ilegal, aplicación inadecuada de reglas, desacuerdo con el uso de los recursos)?

### **Otros efectos del OTC**

¿Considera que el OTC ha tenido efectos?

Positivos      Negativos      ambos

¿Cuáles?

¿El OTC ha generado mejores vínculos entre las comunidades y las autoridades?

¿Con otros actores?

¿Cuáles y cómo? (Ejemplo de las relaciones de los diferentes actores: entre personas de la comunidad, entre los ejidatarios y los no ejidatarios, entre productores o entre productores y otros actores)

¿Considera que el OTC genera una mayor cohesión social entre los miembros de las comunidades?

¿El OTC ha generado que otros miembros de la comunidad participen en la toma de decisiones del acceso y uso a los recursos forestales? (niños, jóvenes, mujeres, mayores de edad)

¿el tener un OTC promueve que haya un mejor aprovechamiento de los recursos forestales?

¿Cuáles considera fueron las limitaciones enfrentadas al momento del diseño del OTC?

¿Cómo fue el proceso de participación en los talleres?

¿Recuerda si había personas que se rehusaban a participar?

¿Se acuerda de las razones?

Si hoy se volviera a hacer un OTC en el ejido, ¿usted cree que la participación sería distinta?

### **Acceso a programas**

Después de hacer el OTC el ejido ¿aplico a otros programas? Sí No

¿Cuáles?

¿Qué aspectos tomaron en cuenta para decidir a qué programa aplicar?

\_\_Decidieron los programas porque eran los más viables es decir tenían mayor probabilidad de obtener el recurso

\_\_contaban con todos los requisitos

\_\_Fue idea de personas del ejido

\_\_Fue idea de los prestadores de servicios

¿Para poder acceder a los programas se necesitaban crear nuevos grupos? Sí No

¿Cuáles grupos se crearon?

¿Conoce si alguno se estos grupos sigue en marcha? Sí No

¿Por qué cree que sigan en marcha?

Podría mencionarme algunas de las razones por las cuales usted cree que no resultaron

¿Se acuerda si cuándo estaban haciendo el OTC se tomaron en cuenta a los grupos que ya existían?

¿Cree que alguno de los nuevos grupos sea consecuencia del OTC o qué el OTC influyera en su creación?

¿Hay algo que le gustaría agregar?