



LA CONCERTACIÓN DE ALIANZAS MULTIACTORES PARA EL MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE

Patricio Crespo Coello

Noviembre 2013

**Plataforma de
Intercambio de
Experiencias**

Promoviendo la Gestión
del Conocimiento y la
Innovación en el Manejo
Forestal Sostenible en la
Región Andina



PROGRAMA DE MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE EN LA REGIÓN ANDINA



MINISTERIO DE ASUNTOS
EXTERIORES DE FINLANDIA



LA CONCERTACIÓN DE ALIANZAS MULTIACTORES PARA EL MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE ⁽¹⁾

Patricio Crespo Coello

1. Introducción

Los programas y proyectos forestales, en décadas pasadas, primero centraron su enfoque en los aspectos técnicos del manejo forestal, promoviendo un concepto de aprovechamiento industrial de la madera. En los 80´ y en parte de los 90´ los enfoques de la gestión participativa ya colocaron al ser humano en el centro, identificando con mayor amplitud los diversos beneficios que las poblaciones pueden obtener de los ecosistemas forestales. En aquellos años todo parecía centrarse en las comunidades campesinas directamente relacionadas con los bosques y con los árboles fuera de bosques. La agroforestería social, el desarrollo forestal comunal o la silvicultura campesina serían algunos de los nombres que caracterizaron dicho período, destacando en todos ellos la relación gente-bosque o gente-árbol.

Pero luego, especialmente en la región de los Andes tropicales, en los 90´ y en los primeros años del siguiente siglo, la conservación de la biodiversidad se va a colocar en el punto más alto de la atención mundial, regional y nacional. Los programas y proyectos forestales comunales pierden en parte su vigencia y pasan a primer plano otras opciones de la gestión ambiental y del desarrollo sostenible. Pero el enfoque de la biodiversidad colocará un énfasis que luego no podrá perderse: la integridad y estructura de los ecosistemas forestales son la clave para conservar la biodiversidad. Es decir, no basta con mirar el árbol, hay que mirar al bosque.

Pero a partir, especialmente de la segunda mitad de los 90 y luego del 2000, años después de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) de Río 92, los temas relacionados con los Gases de Efecto Invernadero (GEI) y especialmente el carbono, colocan nuevamente en alta prioridad mundial a los ecosistemas forestales. El enfoque del Manejo Forestal Sostenible (MFS) se ubica en este contexto. Se trata ahora de una nueva dimensión que no puede limitarse ni agotarse en la gestión comunal y en el árbol. Que se proyecta a dinámicas políticas, sociales y económicas más complejas y que, por lo tanto, involucra a una mayor diversidad de actores.

Quizás por todo esto, un buen número de las EDs del Proyecto Manejo Forestal Sostenible del IICA, priorizan la Concertación de Alianzas Multiactores como una estrategia relevante de trabajo.

(1) Nota de Concepto elaborada por Patricio Crespo Coello, Consultor de HELVETAS Swiss Intercooperation, Quito, septiembre de 2013.



De ahí la importancia de una comunidad de aprendizaje en este tema que, siendo transversal, posiblemente tiene sus especificidades que es necesario explorar y debatir, con el fin de construir un conocimiento colectivo para el mejoramiento de las prácticas de concertación en MFS.

2. Algunas preguntas orientadoras

Esta nota de concepto propone, por medio de preguntas introductorias, algunas pistas para centrar el diálogo y para animar la comunidad de aprendizaje en torno al tema de la concertación de alianzas multiactores para el Manejo Forestal Sostenible. Las preguntas también orientan tanto la nota de concepto que se desarrolla a continuación como algunos de los elementos del estado del arte en el tema, contenido que se presenta en un próximo documento.

Las preguntas se refieren a los marcos conceptuales e interpretativos, así como a elementos de contexto y de experiencias, especialmente en la región andina, que permiten observar los puntos más críticos del debate actual en torno a los espacios de concertación.

A continuación se presentan las preguntas que pueden ser enriquecidas en los procesos posteriores de gestión del conocimiento:

- ¿Cuáles son los significados más aceptados actualmente sobre la concertación de alianzas multiactores?
- ¿Qué requisitos políticos, sociales, culturales y económicos requieren las iniciativas de concertación para tener éxito?
- ¿Existe un avance sólido tanto a nivel conceptual como metodológico e instrumental de los espacios de concertación aplicados al Manejo Forestal Sostenible (MFS)?
- ¿Cuáles son los factores diferenciales de los espacios de concertación orientados al MFS? ¿Cómo funcionan los derechos de propiedad de las instituciones y de las personas sobre los ecosistemas forestales como para garantizar participación y decisión en los espacios de concertación sobre el MFS?
- ¿Qué tipos de formas de gestión y de modalidades de estructuración de los espacios de concertación son los más usuales y exitosos en la concertación de alianzas para el MFS?

3. Una mirada a las palabras...

El enunciado, “concertación de alianzas multiactores”, en una primera aproximación, puede pecar de tautológico. Como que cada palabra implicada incluyese a las otras dos. Pero pese a la reiteración, el sentido de cada concepto tiene elementos diferenciadores que enriquecen el contenido.

Concertar implica que diversos actores deliberan, acuerdan y toman decisiones en forma colectiva. La palabra **alianza** tiene un sentido profundo, pues se diferencia del contrato. En este solo interesa un arreglo transaccional



que beneficia a las partes. En cambio, en la alianza, las personas se juntan en la búsqueda de un objetivo común o de un bien superior. Y, cuando se habla de multiactores, se hace explícito un elemento de diversidad en la representación y en la legitimación de los actores involucrados en los procesos de concertación. Es decir, no basta con que participen en el proceso de una alianza numerosos actores que tienen un tipo de relación más o menos homogénea en torno al tema concernido. Sino que el concepto enfatiza la necesidad de que participen en el proceso de concertación actores diversos que pueden tener una posición o intereses distintos sobre la materia en cuestión.

“Los procesos multiactores buscan la construcción de consensos, basados en la transformación de la visión que divide, lo que permite un acercamiento entre los grupos involucrados para la búsqueda colectiva de soluciones a los problemas. El hecho de enfrentarse a situaciones complejas que requieren, para transformarse, de la implicación al máximo de las partes involucradas. El proceso multiactor, denominado también proceso multi-grupo de interés, es un proceso participativo que involucra a distintos grupos de interés, y constituye una forma de interacción social que permite a estos grupos entrar en diálogo y negociaciones para: trabajar en forma colectiva para entender la naturaleza de un problema común; aprender y cooperar para resolver los problemas/desacuerdos relacionados con éste; emprender acciones conjuntas. Estos procesos pueden ser de duración limitada, para resolver un problema específico, o apuntar a ser permanentes (Steins y Edwards, 1999). Una herramienta de apoyo al proceso multiactor es el juego de roles. Se reconoce que éste puede ayudar a la concertación a través del desarrollo de un escenario virtual de negociación y, además, puede ser útil para construir relaciones de confianza y flexibilizar posiciones (Faysse y otros, 2006)” (2).

Además hay un “para” en el enunciado. Y el propósito de la concertación de alianzas multiactores es el Manejo Forestal Sostenible (MFS). La COMAFORS define el MFS como “el conjunto de acciones y decisiones sobre los bosques, que tiene por objetivo el obtener beneficios económicos y sociales de estos, sin alterar su función ecológica. Todo esto con el fin de satisfacer las demandas actuales de la sociedad, sin comprometer la satisfacción de las necesidades futuras”(3) .

La Asamblea General de las Naciones Unidas define el MFS como un “concepto dinámico y en evolución, que tiene como objetivo conservar y aumentar los valores económicos, sociales y ambientales de todos los tipos de bosque en beneficio de las generaciones presentes y futuras(4)”. La FAO establece que el MFS abarca tanto los bosques naturales como las plantaciones forestales, así como todas las funciones forestales gestionados para su conservación, para la producción o para múltiples fines, a fin de proporcionar toda una gama de bienes y servicios”(5) .

El MFS abarca conceptos como los de co-beneficios en la relación gente-bosque, los costos de oportunidad entre diversas opciones de aprovechamiento, los sistemas de compensación o retribución por servicios ambientales, la agregación de valor en productos forestales maderables y no maderables y, en general, la compleja dimensión socio-económica de manejo de los ecosistemas forestales.

(2) Consultado en <http://www.terre-citoyenne.org/es/la-alianza-tierra-ciudadana/metodos/procesos-multi-actores.html>, el día 16 de septiembre de 2013.

(3) <http://www.comafors.org/mfs.html>, Corporación de Manejo Forestal Sustentable (COMAFORS), consultado el 14 de septiembre de 2013.

(4) <http://www.rlc.fao.org/es/publicaciones/mfs-bosques-primarios/>. Sitio WEB de la FAO consultado el 14 de septiembre de 2013.

(5) Idem.



4. Sentido y alcance de los conceptos relacionados a los espacios de concertación

La concertación de alianzas multiactores, así como el trabajo en redes, incluye una serie de nociones que conviene explicitar para llenar de sentido y contenido a los conceptos.

La primera constatación, en un proceso de concertación, es la participación de seres humanos en la gestión de bienes públicos o compartidos, que es precisamente el caso del MFS. Las personas **se comprometen de manera voluntaria** para enfrentar determinados problemas y para perseguir la consecución de diversos objetivos. El ámbito de trabajo de estas alianzas por lo general se enfoca en la **gestión de bienes comunes**. Y cobra sentido esta participación allí donde no es suficiente la gestión aislada tanto del sector público estatal como, por otra parte, del sector privado empresarial.

Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía en el año 2009, muestra en múltiples estudios las ventajas de la gestión comunitaria de los bienes comunes o compartidos, frente a la gestión del Estado o de las empresas. Tal sería el caso de los bosques o de las cuencas hidrográficas. Al momento de considerar los espacios de concertación para el MFS, resulta fundamental una comprensión más profunda acerca de los bienes comunes y del tipo de motivaciones que pueden tener las personas para su conservación y manejo.

“Se considera que Ostrom fue una de las estudiosas más destacadas en el área de recursos compartidos o bienes comunes (commons, en inglés), en particular, respecto a cómo los seres humanos interactúan a fin de mantener a largo plazo los niveles de producción de recursos comunes, tales como bosques y recursos hidrológicos, incluyendo pesca y sistemas de irrigación, áreas de pastizales, etc. Tradicionalmente los economistas han considerado que mantener tales recursos requiere ya sea de la intervención estatal o del interés privado individual. Ostrom ha estudiado la manera en la que diversas sociedades han desarrollado formas institucionales al respecto y casos concretos en los cuales las comunidades han instituido prácticas comunales que han permitido la preservación de recursos comunes y evitado la degradación del medio: ‘Elinor Ostrom desafió la concepción tradicional de que la propiedad común es mal manejada (...) concluyó que los resultados son, más a menudo que no, mejores que los predichos por las teorías estándares. Observó que los utilizadores de los recursos frecuentemente desarrollan sofisticados mecanismos de decisión y formulación de reglas para manejar conflictos de interés, y caracteriza las reglas que promueven resultados positivos’ (Comunicación de prensa de la Academia Sueca del Premio Nobel)” (6).

Estas consideraciones son fundamentales, pues es común la aseveración contrastante con el postulado de Ostrom en el sentido de que el buen manejo de los bosques requiere sobre todo de la asignación de derechos de propiedad (siguiendo los enunciados teóricos de otro Premio Nobel de Economía, recientemente fallecido, Ronald Coase que fundamentó los conceptos de costos de transacción o costos sociales), pues de lo contrario los bosques son como “tierra de nadie” y en tales circunstancias su futuro es más incierto. O también con los planteamientos de Garrett Hardin en la “tragedia de los comunes”.

(6) Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Elinor_Ostrom, consultado el 19 de septiembre de 2013.



Los espacios de concertación para el MFS, en cualquier caso, deben observar con mucha atención las formas de uso y propiedad, posesión o jurisdicción sobre los ecosistemas forestales. Este análisis debe estar en la base para la definición de los actores directamente involucrados y para establecer los alcances de las propuestas de participación y decisión de tales espacios de concertación.

Dado que este tema es relevante para una comprensión de la relación personas-bosques conviene citar en extenso el trabajo de Daniele Sexton en el que se diferencian los conceptos de bienes públicos, bienes colectivos, bienes comunes y bienes privados:

*“Intentaremos partir de definiciones según los principios de lo que la economía llama sus ‘características económicas esenciales’ es decir clasificar a los bienes y recursos según dos criterios: **la exclusión o inclusión de acceso, y la rivalidad o ausencia de rivalidad para el uso.** Esta clasificación se basa en un enfoque económico de acuerdo al ‘uso del recurso’.*

Proponemos el marco siguiente:

- *Bienes públicos (nacionales, estatales, puros o impuros): sin exclusión de acceso, sin rivalidad de uso.*
- *Bienes colectivos (de un grupo, de un club): con exclusión de acceso, sin rivalidad de uso.*
- *Recursos o bienes comunes: sin exclusión de acceso, con rivalidad de uso.*
- *Bienes privados y mercancías: con exclusión de acceso, con rivalidad de uso.*

*Se llaman **bienes públicos** (nacionales públicos) aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda. Si su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos.(...)*

*Los **bienes colectivos** pueden ser bienes, espacios o servicios que pertenecen a un grupo, a un club, **con principio de exclusividad pero no de rivalidad.** Son de la ciudadanía pero no de la nación entera. La sociedad se organiza alrededor de estos bienes comunes para definir normas de manejo aunque no hay rivalidad y riesgo de perder el beneficio de este bien común.(...)*

*Los **recursos o bienes comunes** se caracterizan por la libertad de acceso con **ausencia de exclusión**, pero a diferencia de los bienes públicos **puede existir la rivalidad** en el consumo. De hecho, el acceso a la mayoría de los recursos comunes obedece a normas locales y está reservado a los miembros **de un grupo** que controlan estos recursos comunes. Ejemplo: Un bosque puede considerarse como un recurso o bien común: su acceso es para todos pero el uso del bosque para pastoreo, recolección de leña, corte de madera es limitado: el uso de uno limita el uso y disfrute de los demás.(...)*

*Los **bienes privados**, se caracterizan por su **acceso limitado**, y la **rivalidad en el consumo.** Si el acceso es limitado por el precio, por el mercado, estos bienes se vuelven **mercancías**(7) ”.*

(7) Daniele Sexton, La gestión social de los recursos naturales y territorios, CICDA-CAMAREN-RURALTEC, Quito, 2002.



Para complicar aún más el tema de la gestión social de los ecosistemas forestales y, por tanto, del rol de los espacios de concertación en estos ecosistemas, bien puede suceder que en tales territorios convivan diversas formas de uso, acceso, posesión ancestral y propiedad (comunal o privada) del recurso. Entonces, probablemente, los espacios de concertación deberán aclarar y, sobre todo, lidiar con áreas públicas nacionales de conservación, posesiones comunitarias ancestrales, formas de uso de bienes comunes y fincas o haciendas privadas. Una complejidad que es necesario reconocer para acertar en las estrategias del trabajo compartido.

Precisamente por este abigarrado panorama, el trabajo en redes y en alianzas multiactores es necesario para involucrar al sector público, al privado empresarial y al comunitario o del tercer sector. Y esto es posible en un ambiente de participación democrática y es aquí donde surge una característica clave de los espacios de concertación: **la gestión horizontal**. Claro que la gestión horizontal es más una precondition metodológica de los espacios de concertación, pues los involucrados, se supone, deben reconocerse como iguales para así aceptar las reglas de equidad en el uso de la palabra y en los procedimientos para la toma de decisiones. Pero un ideal metodológico de este tipo se enfrenta a diversas asimetrías; a que determinados actores tienen mandatos legales con atribuciones especiales, diferentes a las de otros actores; o también, el caso común en sociedades inequitativas y fracturadas, donde determinados actores se encuentran poco habilitados para ejercer sus derechos de participación.

En las economías de mercado el trabajo de las personas se explica por un fin pragmático de maximización de los beneficios para el agente. La versión más liberal supone que si el individuo consigue sus objetivos entonces se produce un bien colectivo. En cambio, la concertación de alianzas multiactores parte de otro supuesto, esto es, de la necesidad de redes colaborativas que se proponen objetivos superiores que en forma estratégica satisfacen propósitos del colectivo y, por este intermedio, de los individuos. Así los espacios colaborativos, tal como su nombre lo indica, requieren de **decisiones altruistas y cooperativas**, donde los participantes en la alianza colocan en primer término la gestión de bienes comunes o compartidos, en el entendido de que protegiendo dichos bienes comunes se producen beneficios colectivos que a la larga producen beneficios para el agente. Tal sería el sentido genérico que justifica la existencia de plataformas de actores para el MFS.

Adicionalmente, y como explica Arthur Zimmermann, la gestión de redes requiere o funciona mejor con un **pensamiento divergente**. En entornos donde priman la complejidad, la diversidad y la veloz simultaneidad de diversos procesos, se necesita de **arreglos institucionales versátiles y flexibles**, respetuosos de la diversidad y abiertos al otro, con un alto grado de resiliencia en su funcionamiento interno y en su capacidad de respuesta. El pensamiento convergente, caracterizado por la creencia de que una sola es la opción correcta y que esa opción solo puede ser obtenida de procedimientos racionales, técnicos, verticales, lineales y que se rigen por la relación causa-efecto, no da cuenta de la complejidad y de las diversas visiones o percepciones de los actores. Por esto es necesario que el pensamiento convergente pueda permearse con un tipo de procedimiento mental divergente que es aquel que mejor opera en procesos de concertación o en espacios colaborativos.



“El pensamiento divergente, por su enfoque en los actores, busca la mejor solución posible en una situación específica con las personas y organizaciones involucradas. Es un camino pragmático que nace de la negociación entre los actores y que nos lleva a acuerdos temporales. El pensamiento divergente radica en el supuesto que hay tres funciones fundamentales que hacen mover de manera fluida tales sistemas socio-técnicos:

- *El flujo e intercambio constante de información, de bienes y servicios, y del capital social de los actores (por ejemplo confianza).*
- *La capacidad de auto-reflexión y aprendizaje de los actores que les facilita encontrar nuevas opciones y posibilidades.*
- *La relación de los actores con su entorno que tampoco representa algo fijo o predefinido porque los mismos actores tienen la posibilidad de influir en su entorno.*

El pensamiento divergente es fluido, exploratorio, dialéctico, sistémico y dinámico que se nutre de la creatividad, la ocurrencia, la capacidad y energía personal variada de los actores que actúan en condiciones específicas del lugar y construyen sus soluciones en interdependencia con los incentivos y opciones que perciben. El pensamiento divergente también incorpora lo lateral, lo aventurero y la curiosidad, y por ello implica una actitud de poner en duda lo evidente, estimula a preguntar, a inquirir⁽⁸⁾”.

5. Los espacios de concertación para el MFS

El MFS, además de los temas de gestión técnica, está íntimamente vinculado a la dimensión social, cultural y política en la gestión de los paisajes. En relación a los ecosistemas de bosque o frente a una plantación forestal, las opciones de manejo dependen de múltiples decisiones de los usuarios del ecosistema. Se trata, entonces, de un bien compartido que para su manejo demanda de un tipo específico de gobernanza del recurso.

Y la situación global no es alentadora. Según datos de la Organización Internacional de la Maderas Tropicales “tan sólo el 5% de los ecosistemas forestales tropicales mundiales están sujetos a un manejo responsable (OIMT, 2006)⁽⁹⁾”.

La concertación de alianzas multiactores puede concebirse en el amplio ámbito de los arreglos institucionales para mejorar la gobernanza de los ecosistemas forestales.

En este sentido, conceptos como los de **territorio y paisaje** resultan críticos en la concertación de alianzas multiactores para el MFS. Y dado que el concepto de manejo incluye el de beneficios para los actores, es también relevante considerar elementos del **desarrollo económico**.

(8) Arthur Zimmermann, La gestión de redes, caminos y herramientas, Editorial ABYA-YALA, Quito, 2004.

(9) Dijk, Kees van & Herman Savenije. 2008. Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América Latina: Síntesis del estado actual y experiencias en algunos países. Documento de trabajo sobre política e instituciones. No. 21. FAO, Roma.



Ya en el año 2000, Christian von Haldenwang, pensando más en el desarrollo económico rural, postulaba el retorno del concepto de territorio y de la importancia de las políticas regionales. Cuando se coloca en uno de los centros del debate al territorio, entonces la mirada sobre la gobernanza cambia o evoluciona:

*“Una característica de la política tradicional es el intento de dirigir impulsos exógenos de desarrollo hacia zonas con problemas económicos estructurales. Sin embargo, la visión actual de la política regional de desarrollo es bien diferente, pues pone el énfasis principal en la construcción de ventajas competitivas territoriales, mediante el aprovechamiento más eficiente de los **recursos endógenos y la creación de entornos locales innovadores, contando para ello con la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales.** En este sentido, la mayoría de los países desarrollados ha traspasado en los últimos años las funciones de la política regional de desarrollo a instituciones subnacionales situadas por debajo del gobierno central. Con este fin se han creado o fortalecido múltiples instituciones de carácter regional, con el objeto de impulsar procesos de reestructuración y cooperación empresarial, establecer acuerdos y relaciones de colaboración entre actores públicos y privados, y coordinar las políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales de gobierno⁽¹⁰⁾”.*

La concertación de alianzas multiactores para el MFS requiere de una mirada territorial y esto a su vez exige un campo suficientemente amplio de capacidad de decisión política de dichas alianzas en los territorios. Esto a su vez se facilita con arreglos institucionales descentralizados y desconcentrados. Y aquí es donde puede presentarse un cuello de botella, pues para el desarrollo económico es usual que la descentralización opere sin mayores obstáculos, especialmente en las economías modernas y desarrolladas, pero para el MFS muchas de las normativas son restrictivas y algunas de ellas se encuentran centralizadas. En tal circunstancia, las alianzas multiactores pueden tener un ámbito más restringido de actuación y decisión.

El otro concepto, quizás más cercano que el territorial a efectos del MFS, es el de **gestión de paisajes**.

El concepto de paisaje abre a una rica visión multidimensional e interdisciplinaria, útil para generar los ambientes de un pensamiento divergente mejor adaptado a los espacios de concertación. Así, por ejemplo, el concepto de paisaje ayuda en la visualización de los mosaicos de usos del suelo y de la cobertura vegetal y con la utilización de fotografía satelital y aérea, más el propio conocimiento de los diversos actores, se reconstruye el paisaje desde múltiples perspectivas. Al colocar en el papel, precisamente en espacios de concertación, las diversas formas de relacionamiento de la gente con el ecosistema forestal, se da un primer paso en el entendimiento del paisaje y de las diversas posiciones, intereses y formas de vínculos de los actores en el territorio. Y este paso, por lo general con la ayuda de geógrafos, está en la base de la construcción de acuerdos para el ordenamiento territorial, en este caso para el ordenamiento del MFS de un ecosistema forestal dado.

(10) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo, Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2001. Christian von Haldenwang, Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo, aportes para la discusión latinoamericana.



6. Los desafíos del manejo: la valoración de los bienes y servicios

Los espacios de concertación es importante que se enfoquen en el mejoramiento de la gobernanza del MFS. Y tener claridad sobre los desafíos de manejo resulta crucial.

“Uno de los mayores desafíos que afrontan los países cuando quieren disminuir la degradación de los bosques y su deforestación, es la necesidad de incrementar la competitividad en el uso forestal sostenible, así como de potenciar su atractivo económico de manera que se invierta en él y en el pago de los bienes y servicios que producen, y se reflejen de forma apropiada los costos y beneficios netos de su gestión sostenible⁽¹¹⁾” .

Así como en el desarrollo económico local, en el MFS es clave una **visión compartida del territorio** acerca del potencial de un bosque, pues alrededor de esta construcción girará la concertación de alianzas multiactores. La limitada o nula valoración económica acerca de los bienes y servicios ambientales que presta un ecosistema forestal se ha demostrado que más que una oportunidad es una amenaza para la conservación y el manejo sostenible. Los actores involucrados en su manejo, por medio de mecanismos de deliberación, deben analizar las diversas opciones de manejo sostenible, mirar sus potencialidades económicas, identificar los riesgos y, finalmente, apuntar en una sola dirección. De esta forma las diversas acciones de los actores serán convergentes (gracias a la actuación de un pensamiento divergente...) en función de determinados objetivos de manejo.

Pero, adicionalmente, en diversas experiencias se ha mostrado que los actores pueden coincidir en estrategias de conservación de los ecosistemas forestales, sin colocar el dinero por delante o en el centro de las decisiones. Por ejemplo, el bosque bien puede significar un elemento de identidad de la población aledaña que es valorado por sus beneficios intangibles o inmateriales, como por ejemplo la belleza del paisaje. Especialmente en los países desarrollados, la valoración estética o espiritual de estos beneficios cada vez moviliza a más personas en objetivos de conservación.

Combinar las opciones de manejo en un mosaico de posibilidades, donde se pueden identificar zonas para conservar, otras de visita y camping, algunas de aprovechamiento forestal (maderable y no maderable) e incluso pensar en las zonas de amortiguamiento con alternativas agro-silvo-pastoriles, todo esto puede contribuir al buen manejo siempre y cuando los espacios de concertación consoliden los arreglos y acuerdos de manera que todos los cumplan bajo determinados estándares y normas. En la región andina existen bastantes experiencias de acuerdos y normativas locales consensuadas en espacios de concertación. Es posible hacerlo y no siempre el dinero está o debe estar en el centro de las decisiones.

(11) Dijk, Kees van & Herman Savenije, 2008. Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América Latina: Síntesis del estado actual y experiencias en algunos países. Documento de trabajo sobre política e instituciones. No. 21. FAO, Roma.



7. Algunas ventajas de la concertación de alianzas multiactores

La implementación de acciones verticales, unilaterales o que dependen de la voluntad de una sola institución o individuo tiene sus ventajas: su implementación es rápida, por lo general se evitan conflictos en el plazo inmediato (pues no existe el espacio para explicitarlos) y la intervención resultante es directa y se aplica según lo establecido sin mayores contratiempos. La relación costo-beneficio, en el corto plazo, suele ser beneficiosa.

Pero cuando se trata de gestionar bienes comunes o compartidos tal tipo de acciones no generan los resultados esperados y más bien, al contrario, la relación costo-beneficio tiende a ser perniciosa. Pues en tales entornos las acciones parciales, sectoriales o aisladas de los actores se anulan entre sí. No se produce sinergia sino que más bien se genera un alto desorden o entropía sistémica.

La gestión del agua, en muchas zonas de nuestros países, es un claro ejemplo de desorden sistémico. Cada usuario buscando maximizar el propio beneficio sobre un mismo curso de agua. Los resultados son conocidos: alta conflictividad socio ambiental, deterioro del recurso, incremento de los costos, obras hidráulicas realizadas sin el suficiente análisis prospectivo acerca de los otros usos, etc. Y, lamentablemente, el manejo de los ecosistemas forestales no es una excepción.

Cada sector usuario actuando sin mirar al otro sector usuario. El operador turístico que no trabaja junto a la comunidad aledaña, la empresa de explotación forestal que solo busca incrementar sus rendimientos económicos, los líderes comunitarios que establecen una relación no siempre transparente con la empresa, las instituciones públicas locales que intentan aplicar normativas de forma vertical e inconsulta, etc.

Frente a todo esto, la concertación de alianzas multiactores es generadora de múltiples dinámicas positivas:

- Es un espacio de intercambio de información y de generación de conocimiento. Al interactuar los actores aprenden del resto y esto permite un desarrollo progresivo de sus capacidades.
- Los espacios colaborativos mitigan las debilidades de los miembros y suman sus fortalezas. Se generan dinámicas de compensación de vacíos como en los vasos comunicantes de laboratorio.
- Los costos de transacción o costos sociales tienden a disminuir, pues los acuerdos evitan una serie de obstáculos, contratiempos y cuellos de botella, todo lo cual redundará en un funcionamiento más eficiente tanto del colectivo como de sus miembros.
- Las decisiones tomadas obedecen a acuerdos que se aplican de forma estratégica en el mediano y largo plazos.
- Se generan ambientes proactivos que progresivamente son valorados por el colectivo: confianza, cordialidad, entornos democráticos para la toma de decisiones, sinergia y convergencia de las acciones.
- La relación costo-beneficio del trabajo en espacios de concertación es beneficiosa en el mediano y largo plazo.
- Se explicitan los conflictos, pero estas plataformas son el espacio idóneo para gestionar la conflictividad y en el mediano y largo plazos para solucionar los principales problemas que producen enfrentamiento entre los actores.



8. Tipos de espacios de concertación de alianzas multiactores y formas de interacción

Son tan variados los tipos y nombres de la concertación de alianzas multiactores como espacios pueden existir. Entre las opciones cabe mencionar: plataformas, redes, mesas temáticas, consorcios, foros, mesas de trabajo, asociaciones regionales, mesas intersectoriales, redes de apoyo, plataformas virtuales interinstitucionales, etc.

Lo importante es determinar el tipo de constitución interna de esos espacios de concertación y su funcionalidad con el MFS. Así, por ejemplo, Chris van Dam aporta con algunas pistas para caracterizar estos espacios:

- La concertación entre instituciones de la sociedad civil y las instancias del Estado. Por ejemplo, entre un municipio y las comunidades, en la definición de normativas para el uso de los RRNN, su implementación, su control y fiscalización.
- La concertación entre los diversos actores presentes en una cuenca, en vistas a su conservación. En estos mecanismos se pueden establecer compensaciones por ejemplo a los campesinos o comunidades que viven en las partes altas, para que cuiden el bosque y conserven el flujo y la calidad del agua. Esto requiere que los usuarios, en el resto de la cuenca, paguen por ese costo de oportunidad
- Otro ejemplo de concertación se da en el caso de conflictos socio-ambientales referidos a ecosistemas forestales, donde la tarea de mediación involucra al menos tres partes, las dos en pugna y el mediador.
- O la concertación vinculada más directamente a la gobernanza: gobernanza de áreas protegidas solapadas con territorios indígenas (casos de cogestión); o gobernanza de instituciones como el Consejo de Administración Forestal (FSC por sus siglas en inglés), con sede en Alemania, donde hay tres cámaras, social, ambiental y económica).
- Procesos de concertación a lo largo de la cadena productiva, por ejemplo entre productores, intermediarios, transformadores y comercializadores, en el caso de productos forestales maderables y no maderables.
- La concertación de alianzas también se da en el caso en que distintos sectores quieren hacer incidencia en las políticas públicas, y requieren acordar esas políticas, en general también con la participación del ente público⁽¹²⁾.

Las tipologías de los espacios de concertación también pueden ser múltiples. Pueden caracterizarse por su objetivos o propósitos, por los actores involucrados, por el tipo de estructura o arquitectura de la red (encadenamientos causa-efecto; en anillos concéntricos; como clusters o aglomeraciones alrededor de un producto; con subredes fraccionadas, cada una con un nodo; como globos, donde todos interactúan con todos; como raspa o espinazo de pez, donde con poca interacción todos apuntan a un solo resultado, etc⁽¹³⁾), por su nivel de representación (internacional, regional, nacional o local) o por el sector sobre el que el espacio de concertación actúa.

(12) Tomado y adaptado del documento de Chris van Dam, "Insumos para las notas de concepto", Helvetas, septiembre 2013.

(13) Arthur Zimmermann, La gestión de redes, caminos y herramientas, Editorial ABYA-YALA, Quito, 2004.



La experiencia indica que los preconceptos en este caso no siempre funcionan. En otras palabras, diseñar la arquitectura de un espacio de concertación de la forma en la que un arquitecto plasma su idea en un plano, es altamente probable que fracase cuando se trata de la interacción de actores. Los espacios de concertación que se han logrado consolidar aplicaron más una estrategia de continuo acomodo o de una estrategia adaptativa con alta flexibilidad, antes que un mecanismo organizativo rígido y prefijado. En otras palabras, la arquitectura del espacio de concertación se va construyendo en la práctica de interacción de los actores, las reglas de funcionamiento y las estructuras van respondiendo progresivamente y de manera funcional a las necesidades de los actores, no al revés.

Sin embargo, llega un punto en el que la arquitectura o estructura (ya validada y ampliamente aceptada por todos) tiende a institucionalizarse y entonces sí, en el caso de que un nuevo actor ingresa al espacio de concertación, es este actor individual el que debe someterse a esa estructura y a esas reglas de funcionamiento y no al revés.

En el caso del MFS, los espacios de concertación por una parte están circunscritos al sector en mención, pero además pueden caracterizarse por su escala territorial, por los objetivos propuestos, por los actores comprometidos y por su estructura o arquitectura.

“En algunos países, dentro del contexto de los PFNs (Planes Forestales Nacionales), se han creado Mesas de Concertación o Mesas de negociación nacionales, y a veces regionales, al igual que en algunos países se crearon los clusters de madera. El objetivo de la mesa sectorial es diseñar estrategias apropiadas para el mejoramiento de la competitividad del sector forestal, mediante la identificación de las restricciones que están entorpeciendo su desarrollo para tratar de superarlas y al mismo tiempo potenciar los puntos fuertes del sector. La Mesa de Concertación y Negociación en el marco de PFN tiene como objetivo la participación amplia en el diseño y la implementación de los PFNs. Las experiencias con las mesas de concertación y los clusters de madera son nuevas, pero según varios estudios nacionales, han aportado un mejor entendimiento de la implementación de las políticas forestales⁽¹⁴⁾”.

(14) Dijk, Kees van & Herman Savenije, 2008. Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América Latina: Síntesis del estado actual y experiencias en algunos países. Documento de trabajo sobre política e instituciones. No. 21. FAO, Roma. Pág. 98.



En cuanto a las formas de interacción y sus funciones, el siguiente cuadro aporta también con pistas interesantes⁽¹⁵⁾ :

Formas de interacción	Características
Intercambio de información	Modelo básico de interacción: los involucrados utilizan la información proporcionada por otros actores para orientar su propio accionar institucional.
Consulta	Diálogos puntuales y generalmente unidireccionales, con la finalidad de recuperar sentimientos y percepciones. Es muy poco vinculante con las decisiones y acciones que se desarrollen posteriores a la consulta.
Coordinación y concertación	Los involucrados actúan de manera autónoma pero concertada y desarrollan estrategias compartidas; la complementariedad entre sus acciones genera valor agregado para cada involucrado.
Cooperación y co-producción	Los involucrados invierten en programas, proyectos y acciones compartidos con base en estrategias comunes y bajo relaciones formalizadas de trabajo.

9. Tipos de actores

Las relaciones que se establecen entre los actores y de los actores con el sector o tema sobre el que el espacio de concertación actúa, resulta crucial a la hora de estructurar una red.

Es usual la diferenciación entre dos tipos generales de actores: los actores directos e indirectos.

Los actores directos son aquellos que están más estrechamente vinculados con el propósito del espacio de concertación. Los que arriesgan su capital o que están afectados directamente por un cambio en la situación de inicio o que tienen directa responsabilidad sobre el tema en cuestión. Por ejemplo, para el MFS de un bosque, los actores directos podrían ser: las comunidades aledañas que usan diversos recursos del bosque, la empresa que tiene una concesión forestal para la explotación de la madera en ese bosque, la autoridad local que tiene la atribución o la jurisdicción para proteger el bosque evitando su degradación o la afectación a su estructura, funcionalidad o dinámica ecológica.

Los actores indirectos son aquellos que pueden prestar su apoyo al espacio de concertación desde diversas perspectivas. Por ejemplo, actores indirectos pueden ser la academia cuya función es aportar con información fiable, las ONG que pueden realizar acompañamiento técnico y de fortalecimiento organizativo (especialmente a los actores menos empoderados en el espacio de concertación) o también instituciones de fomento y de auspicio financiero. Así por ejemplo, en el caso del MFS, una universidad cercana puede apoyar en el inventario forestal del bosque y brindar esta información al espacio de concertación. Se puede contar también con el apoyo de una ONG ambientalista que asesora a la organización comunitaria en su fortalecimiento.

(15) Carlos Andrade, Diálogo e interacción territorial, Lecciones y aprendizajes para la concertación público-privada-comunitaria, CONGOPE, Quito, 2012.



Para dirimir diferencias puede ser útil diferenciar el poder de decisión y el de participación. Los actores directos deberían tener voz y voto y sus decisiones deberían ser vinculantes. Mientras que los actores indirectos seguramente es preferible que tengan derecho solo a voz o a participar con sus opiniones y diversos aportes según la especialidad de cada cual.

Las tipologías de actores pueden referirse también al relacionamiento con un determinado problema ambiental donde existen actores involucrados o responsables, actores afectados y actores interesados.

10. Los procesos para la constitución y funcionamiento de los espacios de concertación

Las dinámicas de constitución de espacios de concertación son también variadas. La idea puede surgir durante un café donde se encuentran y conversan dos representantes de actores distintos del MFS o puede obedecer a un proceso técnico complejo y costoso que parte de un mapeo de actores, de procesos de promoción y convocatoria, de legitimación de la representación de cada delegado, de establecimiento de normas de participación, etc.

La clave en el surgimiento y, en especial, en la sostenibilidad de estos espacios se centra en que su nacimiento responda a una necesidad sentida de concertación por parte de los actores involucrados. Es decir, los actores deben percibir con claridad los problemas que produce la falta de acuerdo, de diálogo y de sinergia entre las diversas organizaciones, instituciones y personas concernidas en el tema.

Para el caso de las plataformas multiactores sobre cadenas productivas, impulsadas con éxito en proyectos y experiencias del CIP y PROINPA, por ejemplo en los proyectos de Cambio Andino y de Papa Andina, se aplica la siguiente secuencia, la misma que puede ser ilustrativa para procesos de concertación en MFS:

“El desarrollo de la plataforma consiste inicialmente en conocer lo que ofertan y demandan los actores que participan y posteriormente las acciones a realizarse en reuniones ordinarias que normalmente se realizan cada mes o extraordinariamente cuando algún actor lo solicite.

Durante el proceso de conformación de la plataforma una institución o actor asume el papel de guiar o facilitar la construcción de la plataforma, la organización guía tendrá más peso en la toma de decisiones sobre su construcción y puesta en marcha; sin embargo con el tiempo los integrantes se adueñan de ella y el peso de la organización facilitadora disminuye.



Fases en la creación de una Plataforma

Formación: Al principio los diferentes participantes tienen poco conocimiento de las capacidades y visiones de los otros; es necesario un período de conocimiento mutuo. Al momento de iniciar un espacio de concertación multiactores, el requisito principal es que cada uno de los actores relacionados con una determinada cadena debe estar motivado e interesado de trabajar por el desarrollo de la misma. Por otro lado, cada actor deberá tener algo que demandar y algo que ofrecer a los otros actores para tener acciones conjuntas que les permitan tener mejores resultados en pro de la plataforma.

Confrontación: Durante esta fase los participantes discuten los elementos de la plataforma y empiezan a construir una visión compartida. Esta fase puede implicar conflictos entre los integrantes porque los intereses son divergentes. Es posible que en esta fase algunos participantes se alejen del grupo. Al ser instituciones y/o organizaciones diferentes las que participan en las plataformas, como paso inicial es necesario que cada uno de los actores de a conocer las demandas (tecnológicas, comerciales, organizacionales, etc.) que tengan y espera poder ser atendidas por otro actor dentro de la plataforma; de igual manera, es necesario que puedan difundirse los servicios y/o productos que oferta y que estén a disposición del resto de los actores. Esta información servirá para enlazar demandas y ofertas de diferentes actores que permitan solucionar sus inquietudes o problemas; en el caso de no poder responder a una demanda, la plataforma deberá tener la capacidad de buscar nuevos actores que además de estar interesados en trabajar por la cadena, responda a demandas insatisfechas identificadas.

Aclaración de Roles: En esta fase los diferentes participantes se conocen bien y el grupo es más estable; es el momento en que se identificarán acciones específicas que se deban llevar a cabo durante un determinado periodo, de esta manera se elaborará el plan operativo de la plataforma, identificando actividades, responsables y tiempos.

Desempeño: Con las actividades que se tienen planificadas, se debe elaborar un cronograma de reuniones las cuales se deben realizar periódicamente y no solo para evaluar o mostrar resultados. En cada reunión deberá mostrarse los avances en determinadas actividades y los pasos que se deben seguir en adelante, también se debe aprovechar para dar a conocer alguna nueva demanda, oferta u oportunidad de negocio que los actores hayan identificado.

Al ser la plataforma un espacio de concertación y generación de negocios, cuando se identifique alguna oportunidad de mercado, la plataforma debe ver la mejor forma de aprovechar esa oportunidad en beneficio principalmente de los agricultores y del resto de los actores. Los actores se motivarán cuando tengan resultados tangibles, cuando identifiquen un negocio que les genere ingresos, por lo tanto se deberá promover negocios atractivos y rentables tanto para agricultores como para otras instituciones que puedan involucrarse en los mismos⁽¹⁶⁾.

(16) Plataformas multiactores, Cambio Andino, Raúl Esprella, Rolando Oros, PROINPA, http://webpc.ciat.cgiar.org/metodologias_ca/desarrollo/plataformas.html, consultado el día 17 de septiembre de 2013.



Para el caso del MFS y cuando se trata de espacios de concertación locales o circunscritos al manejo de un determinado ecosistema forestal, a los pasos planteados por Esprella y Oros de PROINPA, se pueden añadir algunos momentos metodológicos relevantes, donde el aporte de información fiable es la clave del éxito:

- La reconstrucción geográfica del territorio o paisaje: entre todos los actores involucrados, partiendo del conocimiento local y con el apoyo de técnicos (especialmente geógrafos y ecólogos) se dibuja el ecosistema forestal sobre la base de fotografía aérea y satelital. Como en planos superpuestos se identifican las zonas de bosque, las de plantaciones, las de cultivo, los pastizales, las de vivienda, los caminos o carreteras, la ubicación de las diversas actividades económicas aledañas (una quesería, un aserradero, una fábrica de ladrillos, ganado, etc.), los ríos o riachuelos, los lugares especiales para la comunidad como sitios sagrados o de una valoración especial (por ejemplo, sitios arqueológicos), señales especiales del entorno (una peña, un balneario popular, etc.). Toda esta información se reconstruye identificando también la ubicación del poblado y de cada casa, en lo posible precisando el nombre de la jefa y jefe de familia.
- Con la información geográfica se hace uno o varios recorridos al bosque para contrastar la información y para enriquecerla.
- Luego, nuevamente en reuniones, se priorizan los problemas de MFS del bosque y que el colectivo puede enfrentar, identificando los roles y responsabilidades de cada actor.
- Identificados los problemas de manejo se trabaja en acuerdos para el ordenamiento territorial. Los actores involucrados define de manera participativa una zonificación:
 - Zona de conservación del bosque.
 - Zona donde es posible obtener leña como combustible.
 - Zona de regeneración del bosque.
 - Zona para realizar reforestación.
 - Zona en la que está autorizado el ingreso de animales para la pastura con determinadas restricciones.
 - Zona eco-turística en la que se define también roles y beneficios para la comunidad y una estrategia de promoción. En estas zonas se puede destinar terrenos para camping.
 - Etc.
- Luego el espacio de concertación puede reunirse periódicamente para realizar monitoreo y evaluación a los acuerdos. Esto bien puede incluir visitas de campo o recorridos.



Pero los espacios de concertación para el MFS pueden ser organizados para otras escalas. Por ejemplo, en el Ecuador y, dadas las competencias constitucionales de los gobiernos provinciales, en dichas jurisdicciones bien pueden constituirse Mesas Provinciales para el MFS. Este espacio puede ser convocado y facilitado por el gobierno provincial con el fin de formular ordenanzas para la protección y manejo sustentable de los bosques de la provincia que están fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Lo mismo puede pensarse en una escala cantonal o incluso a nivel nacional. Tal el caso del Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia en el que participan instituciones del nivel nacional para suscribir un acuerdo vinculante sobre el aprovechamiento y la comercialización de la madera bajo diversos estándares ambientales, jurídicos, sociales y económicos.

En cada uno de estos casos, las secuencias de acciones para la conformación y puesta en marcha del espacio de concertación de alianzas multiactores para el MFS pueden ser de lo más variadas. Lo importante es que dichos procesos estén adaptados lo más posible a las dinámicas de los actores, a sus espacios y tiempos y, en especial, a los objetivos estratégicos de la concertación.



Bibliografía

Carlos Andrade, Diálogo e interacción territorial, Lecciones y aprendizajes para la concertación público-privada-comunitaria, CONGOPE, Quito, 2012.

Chris van Dam, “Insumos para las notas de concepto”, Helvetas, septiembre 2013.

Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo, Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2001. Christian von Haldenwang, Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo, aportes para la discusión latinoamericana.

Dijk, Kees van & Herman Savenije, 2008. Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América Latina: Síntesis del estado actual y experiencias en algunos países. Documento de trabajo sobre política e instituciones. No. 21. FAO, Roma.

Daniele Sexton, La gestión social de los recursos naturales y territorios, CICDA-CAMAREN-RURALTER, Quito, 2002.

Dijk, Kees van & Herman Savenije, 2008. Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América Latina: Síntesis del estado actual y experiencias en algunos países. Documento de trabajo sobre política e instituciones. No. 21. FAO, Roma. Pág. 98.

Plataformas multiactores, Cambio Andino, Raúl Esprella, Rolando Oros, PROINPA, http://webpc.ciat.cgiar.org/metodologias_ca/desarrollo/plataformas.html, consultado el día 17 de septiembre de 2013

<http://www.terre-citoyenne.org/es/la-alianza-tierra-ciudadana/metodos/procesos-multi-actores.html>, el día 16 de septiembre de 2013.

Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Elinor_Ostrom, consultado el 19 de septiembre de 2013.

<http://www.comafors.org/mfs.html>, Corporación de Manejo Forestal Sustentable (COMAFORS), consultado el 14 de septiembre de 2013.

<http://www.rlc.fao.org/es/publicaciones/mfs-bosques-primarios/>. Sitio WEB de la FAO consultado el 14 de septiembre de 2013.

Arthur Zimmermann, La gestión de redes, caminos y herramientas, Editorial ABYA-YALA, Quito, 2004.