



Red
Forestal para
el Desarrollo
Rural

Red Forestal para el Desarrollo Rural

documento de la red
24a
invierno 1998/99

**La burocracia progresiva: ¿un oxímoron?
El caso de Manejo Forestal Conjunto en la
India**

Anuradha Joshi



 **odi**

ACERCA DE LA AUTORA

Anuradha Joshi es candidata a doctorado en el Departamento de Estudios Urbanos y Planificación en el Instituto de Tecnología de Massachusetts, Cambridge, Ma. Se le puede contactar en 9-527, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 77 Mass. Ave., Cambridge, Ma. 02139, EE.UU. Correo electrónico: anujoshi@mit.edu

ISSN 0968-2627

LA BUROCRACIA PROGRESIVA: ¿UN OXÍMORON? EL CASO DE MANEJO FORESTAL CONJUNTO EN LA INDIA

Anuradha Joshi

RESUMEN

En 1989, el Gobierno de Bengala Occidental, India formalizó el Manejo Forestal Conjunto (MFC) en esta región. Mediante el MFC se ha hecho progresos considerables en: (a) el establecimiento de arreglos de manejo conjunto entre las comunidades y la Administración Forestal en el nivel local y, (b) la regeneración forestal misma. Hay dos explicaciones convencionales del cambio de la política. Una se centra en el liderazgo de unos pocos funcionarios forestales en altos cargos y con ideas progresistas; y la otra en iniciativas comunitarias espontáneas. Se ha pasado por alto un tercer factor importante – el apoyo que ha prestado la Asociación de los trabajadores de primera línea de la Administración Forestal. El documento ilustra cómo el apoyo de la Asociación ayudó a la difusión del MFC en el sureste de Bengala, a la vez que ha ayudado a las comunidades a superar problemas de acción colectiva.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años el Manejo Forestal Conjunto o Participativo se ha convertido en un arreglo institucional popular para la regeneración de los bosques degradados. Habiendo originado en pequeños experimentos

en algunos estados de la India, el MFC representa un importante avance en las relaciones entre las Administraciones Forestales y las comunidades locales, y se le ha aceptado ampliamente como un enfoque prometedor del manejo forestal (Campbell, 1992; Poffenberger y Singh, 1989; Sarin, 1993).

En esencia, el MFC significa asociaciones formales entre los pobladores forestales y las Administraciones Forestales estatales, por medio de comités de protección forestal (CPF) para la protección y el manejo de los bosques estatales. Si bien hay muchas variaciones de MFC, la idea principal es que, a modo de intercambio por su cooperación y ayuda, los pobladores obtienen el acceso gratuito a los Productos Forestales No Maderables (PFNM) y tienen derecho a una parte de las ganancias de la venta de los árboles regenerados cuando finalmente se talan (SPWD, 1993). En la India, el MFC se ha aplicado bastante satisfactoriamente en la regeneración de los bosques degradados y ha atraído considerable financiamiento de donantes internacionales.

El éxito del MFC en la India suscita interrogantes sobre hasta qué punto son transferibles tales arreglos a otras regiones y países. Muchos países en la región, con inclusión de Sri Lanka, Nepal y Bangladesh,

han adoptado métodos similares para frenar la degradación forestal, pero su éxito no ha sido completo. ¿Hay razones subyacentes al éxito del MFC en una región que pudiesen constituir un requisito previo para lograrlo en otra región?

Este documento se centra en esta pregunta que hemos posado. Examina el surgimiento y la evolución del MFC en Bengala Occidental, el estado en el cual se originó el MFC y donde se llevó a la práctica en gran escala. El caso de Bengala Occidental me llamó la atención por tres razones:

- Primero, es un intento satisfactorio de abordar el grave problema de la degradación de los bosques estatales. Los intentos anteriores de atacar la deforestación, con el aumento de la vigilancia y la 'forestería social', no lograron mucho, a pesar de las grandes inversiones de personal y otros recursos (Shingi y otros, 1986).
- Segundo, en contraste con los estereotipos corrientes en la literatura, el MFC aparece como un caso de la burocracia forestal que actúa de modo progresista y despojado de interés personal, sacrificando algo de su propio poder¹. La Administración no sólo innovó en la implementación, sino que logró difundir el MFC de modo informal, y ulteriormente presionar a la administración del estado para que adoptara el MFC como normativa. Lo que especialmente resalta en el caso de Bengala Occidental es que la iniciativa para involucrar a las personas en el manejo forestal originó de la Administración

¹ Ver Thompson (1995) donde se encuentra un buen resumen de las condiciones bajo las cuales las burocracias adoptan las políticas participativas.

Forestal del estado, antes de que lo exigieran de manera organizada las comunidades forestales.

- Tercero, y sorprendentemente, la cooperación entre la Administración Forestal y los pobladores que posibilitaron el MFC, surgió y se difundió en un momento en que las relaciones entre las dos partes principales se caracterizaban desde hace mucho por su contenido de fuerte desconfianza y polémica.

Las explicaciones de los orígenes del MFC se pueden generalizar en dos campos (Sivarmakrishnan, 1998). Por una parte, la mayoría de las versiones oficiales sitúan la génesis del MFC en los empeños realizados por algunos funcionarios forestales progresistas de la división, para formar comités de protección forestal. El proyecto socioeconómico en Arabari iniciado por el Dr. Banerjee, es el que más se ha citado (Campbell, 1992; Roy, 1990). Cuando los experimentos tuvieron éxito, otros funcionarios forestales adoptaron el método que condujo a la rápida difusión del MFC en Bengala Occidental. Esta versión no explica el porqué tomó más de diez años para que el MFC se difundiera tras su éxito inicial. Es más, no explica cómo fue posible la creciente cooperación en medio de un clima de polémica y desconfianza entre los pobladores y los forestales.

Por otra parte, una creciente masa de investigación sostiene que el MFC representa un resurgimiento espontáneo del manejo forestal comunitario en la región, o que es una reiteración de los movimientos de autonomía tribal, los que tienen una larga historia en la región (Poffenberger, 1996; Deb, 1993). La función que desempeñó la Administración

Forestal en este caso fue simplemente la de formalizar el proceso. Esta exposición no ofrece una explicación satisfactoria del comportamiento burocrático. ¿Porqué apoyarían los forestales a un enfoque que reduce sus poderes, y concuerdan en dar a las comunidades una parte de los productos del bosque? Asimismo, el problema de cómo superaron las comunidades a los problemas de la acción colectiva sigue sin cuestionarse.

Si bien en parte son verdaderas, demostraré que ambas explicaciones están incompletas. En cuanto a los hechos, la mayor omisión de las versiones actuales es el hecho que los forestales de nivel inferior y su sindicato apoyaron el nuevo enfoque. Si agregamos esto al papel (ya reconocido) que jugaron los proyectos pilotos, tenemos un caso de 'burocracia progresista', que está en desacuerdo con la posición neoliberal predominante de burocracia persiguiendo 'la búsqueda de rentas'. Es importante entender las condiciones en que esto se dio para tener una indicación de la medida en que estos arreglos pudiesen tener éxito en otros lugares, así como ampliar nuestro entendimiento en general del papel que desempeña la administración estatal en las gestiones de reforma.

Por tanto, la pregunta clave es – ¿por qué era tan progresista la burocracia? Hay varias cuestiones meritorias de considerarse – hasta qué punto la percepción general era que los antiguos arreglos no podían ya sostenerse, el aumento del ritmo de la pérdida forestal, la receptividad ante la innovación y la situación política. Me concentraré en una cuestión, a saber, las características de la situación laboral y la relación entre la Administración Forestal y la comunidad. Demostraré cómo la situación

laboral forzó a los trabajadores de primera línea a apoyar e incluso exigir un nuevo enfoque de manejo forestal orientado hacia los pobladores. Sostendré que el entender este apoyo deparado por los trabajadores de primera línea y su sindicato, – la Asociación de Empleados Forestales Subordinados de Bengala Occidental – es esencial para explicar cuestiones que se pasaron por alto en enfoques anteriores.

Una segunda cuestión que se plantea a lo largo del documento es: ¿cómo lograron las comunidades superar a los problemas de acción colectiva? Las personas que examinan el MFC utilizan con frecuencia los marcos de recursos de propiedad común (RPC)/acción colectiva. Mi análisis del esparcimiento de la participación comunitaria en el MFC pone de relieve la naturaleza parcial de RPC del MFC, la importancia de la seguridad de tenencia y el papel central de la confianza en el proceso – confianza tanto en los individuos así como en el MFC como institución, que es como generalmente ya se le reconoce. Llego a afirmar que una perspectiva micro sobre la comunidad podría resultar en un entendimiento parcial e incompleto del proceso mediante el cual podrían generarse y difundirse tales asociaciones en torno a los recursos.

Desarrollo los argumentos perfilados anteriormente, comenzando con una breve introducción al MFC en la India. En la sección a continuación, elaboro las dos narrativas predominantes acerca del surgimiento del MFC en Bengala Occidental – la versión oficial de los forestales reformistas y la versión subalterna de la acción espontánea por los pobladores forestales. También acompaño estas dos narraciones con la historia de los trabajadores de primera línea que dieron su

apoyo, y de su Asociación. La sección subsiguiente forma el núcleo del documento y aborda dos cuestiones relacionadas: ¿porqué eran progresistas los trabajadores de primera línea?, y ¿cómo superaron las comunidades los problemas de acción colectiva? En la última sección, comento sobre algunas de las implicaciones de más envergadura de este caso.

EL MANEJO FORESTAL CONJUNTO EN LA INDIA

El 1° de junio de 1990, la India adoptó una Resolución sobre el Manejo Forestal Conjunto que establece directrices para la asociación entre las comunidades locales y las Administraciones Forestales estatales para la protección y el manejo de los recursos forestales de propiedad estatal, con la formación de comités de protección forestal (CPF) (SPWD, 1993; Hiremath y otros, 1994). Alejándose radicalmente del enfoque anterior sobre la vigilancia y la protección de los bosques estatales, el nuevo enfoque hace hincapié en compartir tanto la responsabilidad del manejo como las utilidades con las comunidades locales.

Lo sorprendente es que las raíces de esta política se desprenden de experimentos innovadores en el manejo conjunto en el nivel local. Las experiencias en Bengala Occidental a partir de los albores de los años 70 indicaron que cuando el personal forestal colaboraba con las comunidades rurales, superaron algunos de los problemas del manejo de los bosques. Desde la degradación por excesivo pastoreo y corta, los bosques comenzaron una impresionante regeneración.

El éxito de los CPF en Bengala Occidental y algunos otros estados en la regeneración de los bosques degradado durante los años 80 encaminó a que el gobierno central adoptara la Resolución de MFC. Posteriormente, entre 21 estados 16 han adoptado resoluciones de MFC, las que promoven la formación de CPF para lograr la regeneración de los bosques. En la actualidad hay más de 2000 CPF activos en Bengala Occidental (ver Cuadro 1), y han conseguido proteger y regenerar más de 3.500km² de los 4.134km² de tierras estatales degradadas (Arora y Khare, 1994).

Cuadro 1 Auge de CPF en el Suroeste de Bengala (Bankura, Midnapore y Purulia)

Año	No. de nuevos CPF	Cifra acumulativa de CPF
Hasta 1985	178	178
1986	101	279
1987	188	467
1988	375	842
1989	198	1040
1990	506	1546
1991	71	1617

Fuente: Adaptación de la información provista por el 'Ala Estadística', Administración Forestal de Bengala Occidental

Para demostrar que el MFC representa un cambio de política importante en la India, lo mejor es ilustrarlo contrastándolo con las prácticas anteriores. El MFC representa un cambio:

- de la producción para mercados comerciales y para generar ingresos para el gobierno, a la producción para satisfacer las necesidades de las comunidades rurales;
- de un enfoque exclusivo sobre la madera a prestar atención a los PFM (leña, pastos, hojas etc.) que son importantes para el sustento de las comunidades forestales;
- del monocultivo (de especies de valor comercial) a bosques mixtos que encierran una diversidad de especies arbóreas;
- de las plantaciones de edad similar (para facilitar la cosecha) a plantaciones de diversas edades (para el suministro sostenido de madera y otros productos, a fin de satisfacer las necesidades de la comunidad); y, lo que es más importante,
- del manejo de custodia mediante la vigilancia, al manejo participativo.

Los datos de Bengala Occidental indican que estos cambios han producido resultados positivos. La cubierta forestal ha aumentado, la producción maderera ha incrementado, las polémicas entre los forestales y las comunidades han disminuido, y el rendimiento de PFM ha subido. Según las observaciones por satélite, la cubierta forestal en Bengala Occidental ha aumentado en un 4,5 por ciento entre 1988 y 1991. De este aumento de cubierta forestal, el 67 por ciento ha sucedido al suroeste de Bengala, la región que contiene el mayor número de CPF, si bien sólo tiene un 37 por ciento de bosques. Aunque solamente una porción menor de la producción maderera total proviene de la región suroeste (4 por ciento),

el total de la madera extraída ha aumentado de 72.590m³ en 1989-90 a 84.903m³ en 1994-95². El número de personal forestal que ha sufrido asaltos es otro indicador – éste ha disminuido de una cifra alta de 60, en 1982-83, a 18 en 1994-95. De igual modo el número de ofensas en los bosques (casos de extracción ilegal de madera) ha disminuido.

Si bien el MFC representa sin dudas un cambio en el enfoque del estado hacia el manejo forestal, todavía quedan dos series de cuestiones que deben considerarse (Saighal y otros, 1996; Roy, 1992; Saxena, 1992) La primera serie es conceptual. Por ejemplo, hasta qué punto tienen las comunidades derechos económicos (al contrario de subsistencia) sobre los productos del bosque. La segunda serie de cuestiones está relacionada con los problemas prácticos de la gestión del programa de MFC, entre ellos: la asignación de áreas forestales entre las comunidades, la creación de sistemas para la resolución de conflictos, el hacerse cargo de las diversas demarcaciones administrativas y del bosque, y el ampliar la participación femenina. En este documento, mi atención no es encomiar las virtudes del MFC, sino que reconocer la extensión de los cambios alcanzados y tratar de identificar las condiciones que posibilitaron el cambio.

DOS NARRATIVAS Y UNA ADICIÓN

La narrativa oficial: los forestales reformistas

A comienzos de los setenta, los funcionarios

² No se dispone de las cifras para 1995-96. El incremento es sólo indicativo, puesto que la Administración ha abandonado la tala en algunas áreas en ciertos años.

forestales de algunos distritos de Bengala Occidental iniciaron, independientemente, experimentos en el manejo conjunto para impedir que se profundice la degradación de los bosques (Malhotra y Poffenberger, 1989). En la zona de Arabari, el Dr. Ajit Banerjee, entonces Funcionario Forestal del Distrito (FFD) en silvicultura, se vio asediado por los pobladores que cortaban árboles nuevos en sus parcelas de experimentación (Chaterjee, 1995; Banerjee, 1995). El Dr. Banerjee reconoció que los pobladores necesitaban apoyo económico si se quería poner coto a la tala ilegal.

A cambio de la protección, ofreció informalmente empleo a los pobladores, además del uso de los PFM y, más tarde, una porción de las utilidades de la venta de madera, a cambio de la protección de un área de bosque demarcada por el establecimiento de unos CPF. Simultáneamente, el FFD hizo cabildeo dentro de la Administración Forestal para conseguir que se aceptara este experimento como proyecto especial bajo el nombre de 'Proyecto Socioeconómico'.

Más o menos en la misma época en Purulia, otro funcionario forestal del distrito, el Sr. Palit, iniciaba acuerdos similares de manejo conjunto con los pobladores, en un esfuerzo para que no continuara la degradación de sus bosques (Palit, 1989). Este FFD había tratado de detener la deforestación con medidas de vigilancia, y había llegado a la conclusión de que, dado el número limitado de personal forestal, el enfoque de vigilancia no tenía muchas posibilidades de dar resultados, especialmente cuando los madereros ilegales contaban a menudo con la protección de los políticos. El FFD apoyó las gestiones de los pobladores para formar unos CPF. En sus diligencias ni ofreció a los

pobladores empleo a jornada completa, ni les prometió parte de las utilidades procedentes de la cosecha final, porque no tenía la habilidad para cumplir con un tal cometido. En respuesta a sus argumentos, los pobladores comenzaron a proteger los bosques de los alrededores (Palit, 1996).

A mediados de los ochenta, el éxito de estos primeros experimentos, especialmente Arabari, comenzó a atraer más y más atención. Para entonces, el Dr. Banerjee había dejado la Administración Forestal para integrarse al Banco Mundial, donde dirigió la atención de gente dentro del Banco y de la Fundación Ford hacia el éxito de Arabari. El Banco Mundial fundó el Proyecto de Forestería Social de Bengala Occidental, que fue reestructurado en 1987 para incluir el componente de MFC. Entretanto, un puñado de antiguos forestales progresistas dentro de la Administración apoyó también el enfoque de MFC en las regiones bajo sus jurisdicciones.

A mediados de los ochenta, habían más de cien CPF trabajando en Bengala Occidental. Estos acuerdos informales se formalizaron en 1989, cuando la Administración Forestal del Estado de Bengala Occidental reconoció oficialmente los CPF y acordó compartir con ellos el 25 por ciento de las utilidades de las ventas de madera. Tras la adopción en 1990 de la Resolución nacional de MFC, se aprobaron resoluciones similares en la mayoría de los estados de la India. En todos los casos los CPF comparten algunas características comunes – trabajan en asociación con las Administraciones Forestales locales, son responsables de la vigilancia diaria de los bosques, y reciben una parte de las utilidades de la venta de los recursos forestales

regenerados. Al mismo tiempo, los CPF en los varios estados tienen diferentes estructuras, criterios de afiliación, responsabilidades y personalidad jurídica.

Como se ha sugerido anteriormente, esta versión parece incompleta. Primero, no explica por qué, incluso después de que el éxito inicial de Arabari se hizo evidente alrededor de 1977, tomó todavía más de diez años para que comenzara a difundirse el MFC. Segundo, no explica cómo fue posible la creciente cooperación en un clima de polémica y desconfianza entre las comunidades y los forestales. Por último, el rompecabezas de cómo el MFC comenzó entonces a difundirse tan rápidamente, incluso antes de la orden oficial de la administración de Bengala Occidental en 1989, no se ha armado. La siguiente versión del surgimiento va un poco más allá en su respuesta a estas cuestiones.

La versión subalterna: manejo comunitario espontáneo

Otra versión del surgimiento del MFC sugiere que se trata de un movimiento espontáneo (Poffenberger y McGean, 1996; Deb, 1993). Esta versión se basa en gran parte en la historia de tribus de Bengala sudoccidental, argumentando que la formación de comités de protección forestal es otra de las tantas luchas contra los colonialistas, los campesinos asentados y más recientemente el estado. La relación precolonial entre las comunidades tribales se entiende como una forma idílica, enraizada en la adoración a la naturaleza. Cuando el gobierno británico instaló un sistema tributario para las tribus (sistema *zamindari*), las tribus lo resistieron mediante una serie de revueltas armadas, siendo la primera la

Rebelión Chaur en 1767. El período entre el principio de este siglo y la independencia de la India fue marcado con rebeliones esporádicas y un lento desplazamiento de las comunidades tribales (Poffenberger y McGean, 1996). Las luchas tribales posteriores a la independencia se transformaron en asuntos tales como los derechos sobre los recursos naturales.

Con la llegada del primer gobierno del Frente Unido (United Front) en 1972, esta versión sugiere que éste catalizó a los grupos tribales para que protejeran sus bosques. Los líderes de castas y tribus fueron criados por el gobierno populista para hacerlo. El gran deseo de las comunidades de tomar medidas de conservación del medio ambiente coincidió con la solicitud de la Administración Forestal de Bengala Occidental que éstas ayudaran en las actividades de protección.

Esta versión se basa en historias verbales de la formación de los CPF. Por ejemplo, una versión del surgimiento de un CPF en Chingra, Midnapore Occidental, comienza en 1984 cuando la juventud del pueblo se dio cuenta del deterioro en que se encontraba su medio ambiente y movilizó a la comunidad para proteger los bosques. En mi investigación sobre el terreno han surgido historias similares que hablan de las grandes preocupaciones del pueblo por el medio ambiente.

Estas versiones no abordan la pregunta de por qué estas instancias aisladas de protección no se sumaron a una regeneración o protección en mayor escala, o cómo condujeron a un cambio de política formalizado. En otros estados de la India, cuando las comunidades han tenido un impacto en los cambios de políticas, se han formado grupos y en gran parte lo han hecho a

través de luchas políticas (Gadgil y Guha, 1994). En el caso del MFC en Bengala Occidental, las comunidades no exigieron participar en el manejo forestal ni tampoco formaron grupos políticos. Aunque esta versión es parcialmente verídica, aún queda incompleta la historia del MFC.

El fragmento perdido: la Asociación de Empleados y los trabajadores de primera línea

En cuanto a los hechos, lo que falta en ambas versiones es el importante papel desempeñado por los trabajadores de primera línea y su sindicato, la Asociación de Empleados Forestales Subordinados de Bengala Occidental³. A diferencia de la información que sugiere que los sindicatos de empleados impidieron las reformas, el sindicato de trabajadores de primera línea ha tenido una actitud progresista en el apoyo del MFC. Desde principios de los años 70, la Asociación ha promovido el diálogo entre la Administración Forestal y los pobladores para que exista una colaboración formal en el manejo forestal mediante talleres y seminarios anuales en cada región y la presentación al ministro forestal de informes en estas reuniones.

De igual modo, la Asociación ha promovido la publicación de *Aranya Saptah* (Semana Forestal) para despertar la conciencia entre las comunidades del valor que tienen los árboles, a través de funciones públicas y proporcionando semillas y apoyo técnico para

³ Gran parte de la evidencia incluida en esta sección proviene de entrevistas con funcionarios antiguos y actuales de la Asociación y con miembros antiguos y actuales.

la plantación de árboles. Este es un gran avance desde que se inició el mandato original de la Asociación en 1922, que consistía en representar los problemas personales de los empleados subordinados ante la administración forestal colonial.

No parece que haya recibido mucha atención en la literatura sobre reforma en los países en desarrollo el papel que tienen dichos sindicatos del sector público, aún cuando estos representan gran parte de la fuerza laboral del sector público y tienen a menudo más fuerza que aquellos en los países industrializados (Tendler, 1996). En su examen sobre las políticas de la reforma agraria en Bengala Occidental, Kohli sostiene que la principal oposición a la reforma agraria provino de la administración de bajo nivel, especialmente de los trabajadores de primera línea (Kohli, 1987). Sostiene además que la razón por la cual las reformas agrarias en Bengala Occidental han tenido éxito sin embargo, se debe a que el partido político evitó en gran parte a la burocracia para su implementación. En regiones donde no han tenido tanto éxito, han sido trastocadas por funcionarios de administración de nivel más bajo que tenían vínculos con los terratenientes en los pueblos. ¿Cómo se explica entonces la posición progresista de la Asociación de trabajadores de primera línea?

Sugiero que la incursión de la Asociación en cuestiones de política forestal surgió de dos factores – su orientación inicial ‘izquierdista’ y el peligro cada vez mayor impuesto por conflictos entre la Administración Forestal y los pobladores. Primero, desde comienzos de los años 50, la Asociación ha tenido una orientación predominante de izquierda, la cual le permitía una actitud más favorable hacia las

políticas orientadas hacia el pueblo, además de tener la confianza del gobierno de Frente Izquierdo que llegó al poder en 1977. Segundo, a comienzos y mediados de la década de los setenta, hubieron muchas confrontaciones entre los pobladores y silvicultores en Bengala sobre la tala ilegal de madera y muchos trabajadores de primera línea fueron asesinados y asaltados físicamente. Es obvio entonces que los temas de seguridad de los trabajadores se transformó en una preocupación central de la asociación, dándose cuenta de que la cooperación con la gente fuera el único medio realista de garantizar la seguridad. Cabildó con el ministro forestal y propuso un enfoque participativo para el manejo forestal, enfoque que había tenido muy poco éxito hasta que el gobierno Frente Izquierdo llegó al poder en 1977.

Para entender la naturaleza inusual de las acciones seguidas por la Asociación, es conveniente contrastar el papel que ha tenido ésta en el MFC en India con aquel de los sindicatos de la policía en la vigilancia comunitaria en los Estados Unidos. Desde el punto de vista estructural, el problema de vigilancia de vecindarios peligrosos es similar al de protección forestal en áreas dominadas por conflictos. Sin la cooperación de comunidades que provean información sobre los crímenes, no se puede esperar que una fuerza policial pequeña opere en forma eficaz. Mediante el entrenamiento de las comunidades para que patrullen y reporten los crímenes locales, se espera que la vigilancia ‘comunitaria’ ofrezca protección para la localidad de manera más específica (Golstein, 1987; Moore, 1994).

Sin embargo, a diferencia del MFC, el progreso hacia la vigilancia comunitaria en los Estados Unidos no ha surgido de funcionarios de

primera línea o de sus sindicatos (Kelling y Kliesmet, 1995). Más bien, el esfuerzo ha provenido desde lo alto – promovido por grupos de ONG y jefes de departamentos. Los sindicatos policiales han resistido el cambio a la vigilancia comunitaria.

¿Cómo podemos explicar esta diferencia? Sugiero que la diferencia entre la posición de la Asociación y los sindicatos policiales surge de las diferencias en la naturaleza de la situación laboral. Los sindicatos no favorecen la vigilancia comunitaria porque esta requiere el desplazamiento de policías a pie y que participen dentro de las comunidades que vigilan, actividades que aumentan el peligro que enfrentan. A los sindicatos tampoco les gusta la vigilancia comunitaria porque la ven como el punto de vista de las ciencias sociales – como algo diferente de su papel más profesional de capturar a criminales. En contraste, el cambio hacia el manejo más participativo condujo al mejoramiento en la situación laboral de los trabajadores forestales de primera línea. En la próxima sección se elabora este razonamiento.

LAS DOS CARAS DE LA REFORMA

Antes de presentar mis argumentos respecto a las condiciones que apoyan la reforma, quisiera llamar la atención sobre algunas características de la forestería que la diferencia de otros sectores en la aplicación de políticas, o aún de otros tipos de recursos de propiedad común. Primero, los bosques, y los bosques de *sal* en particular, constituyen un recurso natural que es altamente degradable como resultado de la excesiva extracción, pero que también se regenera fácilmente mediante la protección y/o plantación. Segundo, los bosques en Bengala Sudoccidental (como sucede en la mayor parte

de la India) están bastante dispersos y también interconectados con asentamientos, de modo que el problema de protección y regeneración forestal se interconecta con el problema de cómo satisfacer las necesidades de las comunidades forestales. Tercero, en los bosques los usuarios son múltiples, lo cual crea conflictos entre los diferentes grupos. Por ejemplo, de este modo, mientras que la Administración Forestal prefiere cultivar árboles *sal* más altos para aumentar su valor comercial, los pobladores prefieren los árboles más pequeños y más frondosos, donde el acceso a las hojas y a otros PFNM es más fácil. Finalmente, a diferencia de muchos otros aspectos de políticas, tales como irrigación, el estado tiene una larga historia de haber usado los bosques bajo su custodia para generar directamente importantes fuentes de ingreso.

Como consecuencia de estos factores hay, sin embargo, un enorme potencial para que los pobladores, silvicultores y la sociedad obtengan ganancias conjuntas si todos ellos colaboran en la protección y el manejo forestal. Por otro lado, existe al mismo tiempo una gran posibilidad de que surja la competencia, desconfianza y conflicto, lo cual es conducente a producir bajos ingresos y una subsecuente deforestación. Es interesante preguntarse, entonces, bajo qué condiciones se puede transformar una situación donde el grado de confianza es bajo, hay un alto nivel de conflicto y hay un exceso de extracción que causa deforestación, en una situación de confianza, uso regulado y subsiguiente regeneración.

Las restricciones y oportunidades para convertir la situación de conflicto en una de colaboración yace en los diferentes puntos de vista de las comunidades y del estado respecto

a las causas de la degradación y hasta qué punto experiencias anteriores apoyan la confianza entre ellos. Desde la perspectiva del estado, la política forestal ha sido guiada históricamente por objetivos diversos y a menudo conflictivos. Los recursos forestales han estado subordinados a las necesidades de la industria y los ingresos del estado en nombre del desarrollo. Como resultado de su capacitación, los forestales ven a las comunidades como la causa principal de la degradación y opinan que el uso que le dan a los recursos forestales es una 'interferencia biótica'. Según este punto de vista, el proceso de degradación es gradual y es el resultado acumulativo de las acciones de miles de pobladores (Dove, 1995).

Por otro lado, la experiencia de los pueblos en el proceso de desarrollo ha sido fragmentado. Desde su perspectiva, la degradación ha sido causada por situaciones esporádicas de tala de madera a gran escala de parte de contratistas, con o sin sanciones oficiales.

Estas perspectivas de parte del estado y de la comunidad respecto a las causas de deforestación conforma la posición que toman entre ellos y el recurso forestal. En el resto de esta sección se exploran estos temas.

¿Burocracia progresiva?

Junto con el reconocido papel de experimentos anteriores, el papel de los trabajadores de primera línea y de su Asociación constituye un caso de 'burocracia progresista'. Tanto los trabajadores de primera línea como los funcionarios forestales reformistas usaron los recursos bajo su control (por ejemplo, discreción sobre la distribución de trabajo tal como la recolección de madera) para atraer a su lado a los pobladores. Entre más o menos

1980 y 1989, muchos trabajadores de primera línea (con el apoyo de su asociación) motivaron a la gente para que formaran comités de protección, diciéndoles que obtendrían algunos beneficios al finalizar la tala sin obtener la aprobación de dicha actividad de parte de las autoridades de nivel más alto. Ellos prometieron que tratarían conseguir una parte para los pobladores, y los estimularon para que ellos también lo trataran. La consecuencia de estas promesas resultó en un grupo de ciudadanos que exigirían compartir las ganancias y crearían una presión para obtener cambios. Simultáneamente, ellos actuaron a través de su sindicato, presionando a la administración para que cambiara el enfoque al manejo forestal.

Por ende, en contraste con las predicciones de la literatura sobre burócratas persiguiendo 'la búsqueda de rentas' (aprovecharse de su puesto para beneficio propio) y que son 'contrario al riesgo' (Wilson, 1989; Grindle, 1980; Grindle y Thomas, 1991), en el caso de MFC tanto los funcionarios forestales como los trabajadores de primera línea han hecho innovaciones durante su ejecución y han estimulado un subsiguiente cambio de política. La perspectiva neoliberal promueve el punto de vista de funcionarios públicos involucrándose en 'la búsqueda de rentas'. Dichos argumentos que se muestran escépticos de la burocracia caben dentro de dos tipos principales. Uno se centra en el tema de la corrupción (por ejemplo, Wade, 1985), asunto que yo no elaboro centralmente en parte debido a las dificultades de investigar la corrupción y en parte debido a que yo creo que distrae la atención de factores más estructurales que podrían dar forma al comportamiento burocrático. El otro enfoque se centra selectivamente en motivaciones de comportamiento que existen dentro de una

burocracia que funciona formalmente sin corrupción – promoción, máximo acrecentamiento del presupuesto – y arguye que los resultados perversos provienen de dichos incentivos estructurales (Niskansen, 1971; Tullock, 1965).

Sin embargo, la teoría neoliberal no nos ofrece explicaciones aceptables de por qué los burócratas podrían apoyar y promover políticas 'reductoras de poder' tales como MFC. Las críticas del neoliberalismo se centran en los siguientes puntos. Primero, existe la suposición de que predomina el comportamiento que llega en la maximización del individuo en sí, a diferencia de una visión de 'servicio', etc. Sin embargo hay cierta ambigüedad en este concepto del comportamiento para la maximización del individuo – ¿tiene como objetivo ganancias corruptas, promociones rápidas y una vida fácil, o si no, qué? Y ¿cuál sería la estrategia racional para lograr el objetivo? Segundo, el modelo neoliberal descuida las diferentes dimensiones de la 'situación laboral'. Por ejemplo, puede existir algún presión de parte del grupo paritario en la motivación laboral y el comportamiento que puede ser muy poderoso en algunos casos, tales como las causas de intrepidez militar (Wilson, 1990). Existe también la influencia sobre el comportamiento del 'efecto de la interacción entre clientes', factor central en el caso de MFC (Tendler y Freedheim, 1994; Fox, 1992).

Yo opino que las razones por las cuales los funcionarios forestales reformistas se comportan progresivamente difiere un tanto de aquellas de los trabajadores forestales de primera línea. Los funcionarios forestales reformistas de mayor categoría decidieron apoyar el MFC porque se sintieron motivados

por un deseo de proteger los bosques. O habían tenido un contacto estrecho con los pobladores forestales y habían percibido la necesidad de participar ellos mismos en la protección, o, después de luchar con el enfoque de vigilancia, se habían dado cuenta de que no iba a funcionar (Palit, 1989). Del mismo modo, algunos trabajadores de primera línea eran, sin duda, reformistas. Sin embargo, para explicar el apoyo en gran escala entre los trabajadores de primera línea para el MFC, debemos centrar nuestra atención en otro punto, lo cual yo llamaría la naturaleza de la situación laboral. Dedicaré el resto de mis comentarios a estos trabajadores.

En contraste con los funcionarios reformistas de alto rango, sugiero que los trabajadores de primera línea fueron motivados a apoyar cualquier política que pudiese mejorar su situación laboral; en otras palabras, bajo la cual se volverían más fáciles y más seguras sus actividades de protección. Estaban frente a presiones dobles – por un lado enfrentaban la posible violencia de los pobladores, lo cual hacía que su trabajo fuese cada vez más peligroso; por otro lado, los funcionarios de alto rango consideraban que los forestales de primera línea eran a menudo responsables de la rápida degradación forestal y eran a veces castigados por ‘negligencia en sus labores’.

Además, estaban sujetos a desacuerdos en sus condiciones laborales – se esperaba que vigilaran y actuaran contra esa gente con quien posiblemente tenían empatía, ya que muchos venían de regiones similares de pobreza y dependencia forestal.

Finalmente, se esperaba que vivieran con sus familias en las áreas forestadas. En caso de

emergencia, la ayuda más cercana que podían obtener provenía de los mismos pobladores a que ellos vigilaban y de los cuales debían distanciarse. De este modo, buscaban una política que debería tratar la cuestión de seguridad laboral además del desempeño laboral. Atrayendo la simpatía de los pobladores y obteniendo su ayuda en las actividades de protección, los trabajadores de primera línea estarían más seguros contra los asaltos.

Se sostiene que las posiciones que toman los trabajadores de primera línea surgen de las condiciones concretas de su trabajo – su relación con comunidades clientes, su habilidad para desempeñar las tareas, la demanda de sus servicios y las presiones bajo las cuales ellos operan.

Dicho argumento no es nuevo: la literatura sobre burocracias públicas destaca las restricciones bajo las cuales ellos trabajan y la discreción que ellos ejercen (Wilson, 1989; Lipsky, 1980; Goetz, 1996; Heginbotham, 1975). Lipsky sostiene que son las acciones acumulativas de estos burócratas de ‘nivel local’ que constituyen la política. Sin embargo, no está claro cómo dicha política que existe en la práctica puede ser institucionalizada como política oficial y por escrito. El caso del MFC es un ejemplo de las condiciones bajo las cuales dicha institucionalización podría suceder.

¿Comunidades cooperativas?

Los nuevos arreglos de MFC comparten algunos elementos con los regímenes de manejo de propiedad común. El cambio a MFC ha convertido lo que era recursos de pertenencia estatal de ‘acceso abierto’ de facto, en regímenes parecidos a la propiedad común. El MFC es semejante a los regímenes de propiedad común

en que implica un grupo bien definido (el comité de protección forestal) con un conjunto de derechos (y responsabilidades) claros a un recurso bien definido (áreas forestales demarcadas).

El CPF tiene la responsabilidad de movilizar miembros para patrullar los bosques e informar a los funcionarios forestales de toda tala o extracción ilegal de madera. Cómo se organizan estas patrullas es cosa de cada CPF. El CPF tiene también responsabilidad y derecho de participar en la microplanificación de los bosques, es decir, la planificación de la ubicación de terraplenes, plantaciones o tanques. Los CPF tienen derecho para recoger las ramitas y ramas caídas pequeñas, los PFNM (excepto aquellos expresamente prohibidos), una porción del rendimiento intermediario de madera y derecho de empleo en actividades relacionadas con el bosque en sus áreas. Asimismo, tienen el poder de excluir otros grupos del uso de sus bosques.

En otros aspectos, el MFC difiere de los regímenes de propiedad común. Al contrario de la mayoría de los RPC, la tierra boscosa está legalmente bajo el control de la Administración Forestal; las considerables reglas operacionales de uso (qué clase de recursos pueden extraerse y en qué volumen) o las reglas institucionales de uso (cómo se cambian las decisiones acerca de las reglas operacionales) no las deciden los miembros de modo colectivo, sino que el estado; los miembros no son parte de la administración directa del recurso. Para entender cómo el caso de MFC se relaciona al manejo de los RPC y puede ayudar a extender la literatura sobre lo mismo, es necesario resumir brevemente los temas clave en los últimos debates.

En los primeros debates sobre los RPC predominaron dos puntos de vista. Un primer grupo de eruditos sostuvo que el mal manejo era inherente en la naturaleza de los recursos mantenidos en común (Hardin, 1968; Olson, 1971⁴). Otro grupo argumentó que el mal manejo de los recursos era causa de las políticas ineficaces del estado (Repetto y Gillis, 1998; Blakie, 1985; Binswanger, 1991)⁵.

La investigación más reciente ha desafiado ambos puntos de vista sobre fundamentos tanto teóricos como empíricos⁶. En el nivel teórico un número creciente de eruditos sostiene que el mal manejo colectivo no es inevitable (Runge, 1986; Ostrom, 1990). En el caso del

⁴ Hardin arguyó que era en el interés de los individuos de sobreextraer beneficios de un recurso mantenido en común. Incluso si una persona en particular ejerciera restricciones, otros no lo hubieran hecho, lo que llevaría de todas maneras a la degradación del recurso. En esta formulación del problema, el recurso puede ser manejado de manera sostenible solamente mediante reglamentos estatales o la privatización. Como han observado muchos, esta formulación del problema tiene paralelo con el juego de dilema de prisioneros o el problema de acción colectiva de Olson (Ostrom, 1990).

⁵ Sus prescripciones para el problema están orientadas hacia las políticas de precios que interiorizan los altos costos sociales de la deforestación (Binswanger, 1991; Repetto y Gillis, 1988). Otros han mostrado de modo parecido que la infiltración del mercado ha resultado en la ruptura de las instituciones tradicionales que eran capaces de llevar un manejo eficiente (Jodha, 1992).

manejo de propiedad común, demuestran que aunque el beneficiarse sin asumir carga alguna domine a las estrategias individuales o no, no está relacionado con otros factores como la habilidad de cooperar y de formular reglas aceptables, y los niveles de seguimiento y aplicación. El manejo de recursos envuelve una serie de interacciones *desconocidas*, y la gente *aprende* de sus experiencias pasadas de interacción, aprendizaje que guía sus acciones futuras (Runge, 1986; Axelrod, 1984).

Además, los miembros están consientes de que sus decisiones son interdependientes: en una comunidad pequeña, la gente tiende a saber lo que hacen otras personas y hay expectativas mutuas de comportamiento. De hecho, la naturaleza del manejo de recursos en los países en desarrollo, caracterizada por la pobreza y los altos costos de transacción de la propiedad privada puede, a menudo, transformar la propiedad común en un arreglo institucional eficiente (Runge, 1986). Por ende, teóricamente, los problemas de acción colectiva pueden superarse.

La evidencia empírica respalda esta contención. Numerosos estudios de regímenes eficientes de propiedad común en una variedad de contextos y recursos muestra que la propiedad

⁶ Aquellos que se oponen a esta explicación de 'mal manejo colectivo' de los recursos comunes comenzaron a cuestionarse si los RPC se degradan porque son manejados por instituciones comunitarias o porque estas instituciones fracasan. Señalaron que la formulación de Hardin de la tragedia de los comunes confundió recursos de acceso abierto con los recursos de manejo común. (Bromley, 1992).

común puede manejarse con éxito en colectividad (Wade, 1988^a; Ostrom, 1990; Bromley, 1992). Y, contrario a la afirmación que las políticas del estado resultan en el manejo ineficiente, en algunas regiones que comparten una geografía similar y políticas estatales, los investigadores han encontrado sistemas de manejo de propiedad común sólidos coexistiendo con manejos ineficientes (Agrawal, 1995). La cuestión entonces es – ¿qué condiciones apoyan la acción colectiva en el manejo de los recursos?

Un foco de interés lo han constituido las *instituciones* que gobiernan la acción colectiva – las normas que gobiernan la apropiación, el seguimiento y la aplicación, así como los mecanismos a través de los cuales se formulan y cambian (Ostrom, 1990; Agrawal, 1995). Otros se han concentrado en la cuestión de *confianza* que es central en el problema de acción colectiva (Runge, 1986; Wade, 1988b).

Los últimos eruditos argumentan que las reglas que definen la apropiación, disposición, seguimiento y aplicación pueden ser útiles solamente hasta el punto en que la gente lo cumpla, y confíen en que otros los cumplan (Wade, 1988b). También sugieren que la cooperación puede ocurrir y sostenerse cuando se *asegura* a una persona que un número mínimo de otras también cooperarán, lo que lleva a un nivel más alto de beneficios para el grupo, *a pesar del* hecho que pueden haber algunos que se benefician sin asumir carga alguna. La cuestión clave que presenta esta rama de la literatura es ¿en qué circunstancias cooperará este *grupo núcleo* de gente? ¿Cuáles son los factores que invitan la cooperación y superan el problema de garantizar?

Primordialmente, es a la luz de esta última cuestión que el caso del MFC es importante. Las reglas que gobiernan a los CPF son comunes a todos los CPF y los miembros no tiene el poder de cambiarlos. Más importante, el grado en el cual los miembros perciben las reglas como justas no parece determinar su voluntad de proteger. ¿Cómo entonces se desarrolló la confianza entre los forestales y los pobladores, especialmente en una situación caracterizada por los altos niveles de conflicto? ¿Porqué lo encontró beneficioso un grupo núcleo de pobladores participar en el manejo conjunto de los bosques? Estas preguntas son clave para comprender cómo se podría catalizar a nuevos RPC exitosos.

Se presentaron tres clases de problemas que enfrentaron los pobladores. Uno es el problema de cooperación entre ellos mismos; segundo es el problema de cooperación entre los pueblos, y el tercer problema es uno de confianza entre la Administración Forestal y los pobladores.

De acuerdo con mi investigación, yo sostendría que estos problemas estaban vinculados por el hecho que los derechos legales de propiedad del bosque se encontraban en manos del estado. La cooperación entre ellos fue difícil porque, incluso si ellos cooperaban, no había nada que detuviera a otras comunidades (que no habían acordado cooperar) a exagerar la extracción de los recursos. Algunos pueblos tuvieron éxito en la cooperación entre ellos mismos, pero cuando intentaron impedir que los de afuera extrajeran de las áreas protegidas, su autoridad para hacerlo se vio enfrentada. Es así que la estrategia de cooperación adentro de un pueblo se pudo ver socavada por amenazas externas. La cooperación entre pueblos fue difícil en parte

por la distancia geográfica, y en parte debido a los problemas genéricos de la acción colectiva en grandes grupos. Por último, la cooperación entre los funcionarios forestales y los pobladores se vio imposibilitada por la atmósfera de temor y desconfianza que reinaba a la época; una desconfianza que era producto de sus relaciones pasadas con el estado. Sin embargo, la creciente cooperación con los funcionarios forestales les dio autoridad para excluir a otras comunidades. A su vez, esto ayudó a mitigar el problema de acción colectiva entre ellos, mediante la garantía que sus empeños de protección colectiva no serían en vano.

El programa de forestería social que comenzó en 1980 contribuyó de modo importante a este aumento de cooperación, con la creación de un entorno receptivo dentro de las comunidades (Poffenberger, 1991; Shingi y otros, 1986). De la misma manera que el programa de forestería social cambió las actitudes de los forestales hacia los pobladores campesinos, cambió también la actitud de los pobladores hacia los forestales.

Yo sugiero que esto sucedió a través de dos mecanismos distintos. Anteriormente, los pobladores habían sido reacios a plantar árboles en sus propias tierras bajo el programa de forestería social, porque temían que el gobierno subsecuentemente se apropiara de sus tierras como tierras boscosas (de la manera en que los bosques de *zamindari* habían sido apropiados por el gobierno dos décadas antes). No obstante, se dieron cuenta que la forestería social no era un truco para apropiarse de tierras, y llegaron a confiar un poco en la Administración Forestal. Simultáneamente, sirvió para que los pobladores realizaran el valor monetario de los

árboles (Shah, 1998). Los panchayats (organismos elegidos a nivel del pueblo para el gobierno local) apoyaron el programa de forestería social, que en su segunda fase tenía una parte expandida para los arreglos parecidos a los del MFC. El panchayat contaba con la confianza de los pobladores cuando promovía las esfuerzos de protección colectiva; además, podía resolver disputas en caso de conflicto entre y dentro de los poblados.

Al mismo tiempo, como se mencionó anteriormente, los funcionarios forestales y los trabajadores de primera línea demostraron su cometido mediante el uso de manera discrecional de sus poderes oficiales y recursos para ayudar a los pobladores a superar las dificultades creadas por la protección inicial, con un cierto riesgo personal. Prometieron a los pobladores algunos beneficios primordiales de las actividades de protección, y estaban dispuestos de proveerlos a su propio riesgo.

Además, trataron de crear y aumentar la confianza por intermedio de conversaciones, lo que resultó en la creación de entendimientos comunes de los problemas, tanto como lo sostiene la nueva literatura sobre la confianza en relación con las firmas (Sabel, 1985). Por ejemplo, un argumento común que utilizaron los trabajadores de primera línea era mostrar que no tenían interés personal en la regeneración de los bosques – ellos tendrían sus sueldos incluso si no hubiese bosques. Cuando se le transfiriera, no podían llevarse los bosques regenerados consigo. Más bien era en interés de los pobladores regenerar estos bosques. Estas palabras hicieron eco en las comunidades y contribuyeron a la creación de confianza y a superar los problemas de acción colectiva.

CONCLUSIONES

En este documento, mi atención estuvo centrada en algunos factores institucionales que influyeron el surgimiento, esparcimiento y la subsiguiente adopción del MFC en esta región. El argumento principal era que el apoyo de los trabajadores de primera línea parecen ser clave para entender el éxito del MFC en Bengala Occidental. Las razones porqué los forestales progresistas presionaron para el manejo participativo yacen en la rápida degradación de los bosques y los crecientes conflictos en torno a los recursos forestales. De igual modo, muchas comunidades habían realizado la importancia de los bosques y necesitaban la autoridad del estado para apoyarles en sus esfuerzos. Una constelación de factores se juntó a mediados y finales de los ochenta, que encaminaron a un cambio en el enfoque hacia el manejo forestal.

Si bien es difícil generalizar desde un solo caso, éste presenta varias cuestiones interesantes. Comenzando por las menores, primero, necesitamos estar alertas ante mecanismos inesperados, mediante los cuales puede tal vez perseguirse la reforma de la política, en esta ocasión el papel del personal subordinado y su sindicato. Las soluciones básicas a los problemas ambientales a menudo nos hace pasar por alto las fuentes alternativas de apoyo a las reformas (Roe, 1991). Hay un caso de peso en apoyo de nuevas investigaciones sobre el papel de tales sindicatos en la reforma de las políticas, especialmente para poder entender las condiciones bajo las cuales los sindicatos respaldan la reforma.

Segundo, el caso contribuye a la literatura sobre los RPC y la acción colectiva, centrando

la atención sobre la cuestión de la confianza. Como lo ilustra el caso, la confianza es una entidad en evolución constante, moldeada nuevamente por las interacciones concretas dentro de las comunidades y entre las comunidades y el estado. Para entender por qué la acción colectiva es posible algunas veces y no otras, necesitamos examinar más atentamente la historia de las interacciones dentro de las áreas y cómo esta historia es percibida por las varias partes. También es más probable que un análisis continuado de este tipo indique si esta acción colectiva es sostenible o no.

El caso también subraya la importancia del papel que juega la tenencia en la decisión de las comunidades de dedicarse o no al manejo colectivo de los recursos. En este caso, la naturaleza parcial de RPC de los recursos forzó a las comunidades a buscar seguridad de tenencia por medio de asociaciones con la Administración Forestal del estado.

Tercero, las perspectivas neoliberales sobre las motivaciones de los funcionarios públicos han sido ya ampliamente criticadas por ser equívocas. Para desarrollar mejor entendimiento de la difícil cuestión de las motivaciones burocráticas, necesitamos casos detallados de buena actuación. El caso de MFC presentado aquí se agrega al pequeño número de tales casos. El punto más significativo que ilustra el caso es la importancia de entender la situación laboral real de los funcionarios públicos más bien que las nociones abstractas de qué comportamiento resultaría de las estrategias de maximización del individuo, si uno debe captar lo que realmente motiva a los funcionarios públicos. Las relaciones con las comunidades clientes forman una característica importante de la situación laboral. Las

exigencias de la comunidad pueden conducir a la actuación mejorada de los organismos públicos; a la par, los forestales progresistas pueden movilizar comunidades para presionar para cambios en las políticas.

Para terminar, de importancia más práctica, el entender las causas para la reforma de políticas esclarece algunas de las cuestiones pertinentes a la sostenibilidad de estas reformas. Incluso dentro de Bengala Occidental, a medida que se establece el MFC, que los bosques se regeneran y los conflictos se convierten en algo del pasado, es probable que los forestales sean menos dispuestos a incorporar a las comunidades en el manejo activo de los bosques. Sin internar el concepto de MFC dentro de las burocracias estatales, la situación podría revertirse a la situación anterior. Además, paulatinamente se hace más evidente que los bosques regenerados mismos han creado bienes de valor que son fuentes de conflictos entre las comunidades, conflictos que amenazan la duración de la sostenibilidad del Manejo Forestal Conjunto.

AGRADECIMIENTOS

La investigación recibió el financiamiento de un 'junior fellowship' del American Institute of Indian Studies y de una Energy and Environmental Policy Grant (subvención de normativa energética y ambiental) de la 'Fundación Japón'. Se me ofreció la hospitalidad del Institute of Economic Growth en Delhi como base institucional en calidad de erudita afiliada durante el curso de mi investigación. Quisiera agradecer a las personas que entrevisté y que compartieron generosamente conmigo sus experiencias y previsiones, y quienes desean permanecer anónimas. Extiendo mis agradecimientos a Bina Agarwal, Judith Tendler, Bish Sanyal, Maureen Scully, Mick Moore, Jeff Campbell, Debal Deb, Jesse Ribot, Jeremy Gould, Mark Robinson, K. Sivaramakrishnan, Ani Dasgupta, Alex Walters, Lois Stanley y Elizabeth Morton por sus útiles comentarios y sugerencias. Asumo la responsabilidad de cualquier error u omisión.

REFERENCIAS

- Agarwal, A. (1995) Population pressure = forest degradation: an over simplistic equation? *Unasylva* 181 (46).
- Arora, H. y Khare, A. (1994) *Experience with the recent Joint Forest Management approach*. Documento preparado por el taller internacional sobre la gestión forestal y el renacimiento ecológico en la India. Nueva Delhi, 10-12 febrero, 1994. SPWD, Delhi.
- Axelrod, R. (1984) *The evolution of cooperation*. Basic Books, Nueva York.
- Banerjee, A. (1995) *Rehabilitation of degraded forests in Asia*. Documento Técnico del Banco Mundial no. 270. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Binswanger, H. (1991) Brazilian policies that encourage deforestation in the Amazon, pp 821-829 en: *World Development* 19 (7).
- Blakie, P. (1985) *The political economy of soil degradation in developing countries*. Longman, Londres.
- Bromley, D. (1992) *Making the commons work*. ICS Press, California.
- Campbell, J. (1992) Joint Forest Management in India. *Social Change* 22 (1).
- Chatterjee, A. (1995) *The socio-economic project at Arabari, West Bengal*. Society for Protection and Wastelands Development, Nueva Delhi.
- Deb, D. (1993) Evolution of Joint Forest Management in South West Bengal: A subaltern detail. *Social Action* 43 (julio/setiembre).
- Dove, M.R. (1995) The theory of social forestry intervention: The state of the art in Asia, pp 315-340 en: *Agroforestry Systems* 30 (3).
- Fox, J. (1992) *The politics of food in Mexico: state power and social mobilization*. Cornell University Press, Ithaca.
- Gadgil, M. y Guha, R. (1994) Ecological conflicts and the environmental movement in India. *Development and Change* 25.
- Goetz, A.-M. (1996) *Local heroes: patterns of field worker discretion in implementing GAD policy in Bangladesh*. Discussion Paper No. 358, IDS, Sussex.
- Goldstein, H. (1987) Toward community oriented policing: Potential basic requirements and threshold questions. *Crime and delinquency* 33 (1).
- Grindle, M.S. (Ed.) (1980) *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton University Press, Princeton.
- Grindle, M.S. y Thomas, J.W. (1991) *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Hardin, G. (1968) The tragedy of the commons, pp 1243-1248 en: *Science* 162.
- Heginbotham, S. (1975) *Cultures in conflict*. Columbia University Press, Nueva York.
- Hiremath, S.R., Kanwalli, S. y Kulkarni, S. (1994) *All about draft forest bill and forest lands*. Center for Tribal Conscientisation, Pune, India.
- Jodha, N.S. (1992) Common Property Resources: A mission dimension of development strategies. Discussion Paper No. 169 del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kelling, G.L. y Kliesmet, R.B. (1995) Police unions, police culture, the Friday Crab Club and police abuse of force, en: Geller, W. y Toch, H. (Eds.) *And justice for all: Understanding and controlling police abuse of force*. Police Executive Research Forum.
- Kohli, A. (1987) *The state and poverty in India*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lipsky, M. (1980) *Street level bureaucracy*. Russel Sage Foundation, Nueva York.
- Malhotra, K.C. and Mark Poffenberger (Eds.) (1989) Forest regeneration through community protection: The West Bengal Experience. Proceedings of the working group meeting on Forest Protection Committees, Calcutta, junio 21-22. Administración Forestal de Bengala Occidental.
- Moore, M. (1994) Policing: deregulating or redefining responsibility, in: Dilulio, J.J. (Ed.) *Deregulating the public service: can government be improved?* The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine, Chicago.
- Olson, M. (1971) *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Palit, S. (1989) Present status of Forest Protection Committees: Forest regeneration through community protection. Proceedings of the working group meeting on Forest Protection Committees, Calcutta, junio 21-22. Administración Forestal de Bengala Occidental.
- Palit, S. (1996) JFM genesis pre-dated Arabari scheme, pp 15-16 in: *Wastelands News*, agosto-setiembre, 1996.
- Poffenberger, M. (1991) *Joint Forest Management in West Bengal: the process of agency change*. Working Paper No. 9, The Ford Foundation, Nueva Delhi.
- Poffenberger, M. y McGean, B. (1996) *Village voices, forest choices*. Oxford University Press, Nueva Delhi.
- Poffenberger, M. y Singh, S. (1989) *Community management for India's forests - emerging experiences*. The Ford Foundation, Nueva Delhi.
- Repetto, R. y Gillis, M. (Eds.) (1988) *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Roe, E. (1991) Development narratives, or making the best of blueprint development, pp 287-300 en: *World Development* 19 (4).
- Roy, B.K. (1990) *Wasteland to wealth*. Department of Forests, Government of West Bengal, Calcutta.
- Roy, S. B. (1992) Forest Protection Committees in West Bengal, pp 1528-1530 in: *Economic and Political Weekly* 27 (July 18).
- Runge, C.F. (1986) Common property and

- collective action in economic development, pp 623-635 en: *World Development* 14 (5).
- Sabel, C. (1985) Learning by monitoring. *Handbook of Development Economics*.
- Saighal, S., Agarwal, C. y Campbell, J. (1996) Sustaining Joint Forest Management: The role of Non Timber Forest Products. Draft paper. SPWD, Nueva Delhi.
- Sarin, M. (1993) *From conflict to collaboration: Local institutions in Joint Forest Management*. JFM Working paper 14, NGSJFM, SPWD y Ford Foundation, Nueva Delhi.
- Saxena, N.C. (1992) Joint Forest Management: A new development bandwagon in India? Documento 14d de la *Red Forestal para el Desarrollo Rural*. ODI, Londres.
- Shah, T. (1989) *Gains from social forestry: Lessons from West Bengal*. IDS Discussion Paper No. 243, IDS, Sussex.
- Shingi, P.M., Patel, M.S. y Wadwalkar, S. (1986) *Development of social forestry in India*. Oxford and IBH Publishing Company, Nueva Delhi.
- Sivaramakrishnan, K. (1998) Modern forestry: Trees and development spaces in Southwest Bengal, India, en: Rival, L. (Ed.) *The social life of trees*. Oxford, New Delhi.
- SPWD (1993) *Joint Forest Management, Regulations Update, 1993*. SPWD, Nueva Delhi.
- Tendler, J. y Freedheim, S. (1994) Trust in a rent seeking world: Health and government transformed en Northeast Brazil, pp 1771-91 in: *World Development* 22 (12).
- Tendler, J. (1997) *Good government in the tropics*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Thompson, J. (1995) Participatory approaches in government bureaucracies: Facilitating the process of institutional change, pp 1521-1554 en: *World Development* 23 (9).
- Tullock, G. (1965) *The politics of bureaucracy*. Public Affairs Press, Washington, D.C.
- Wade, R. (1985) The market for public office: Why the Indian state is not better at development, pp 467-497 en: *World Development* 13 (4).
- Wade, R. (1988a) *Village Republics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wade, R. (1988b) The management of irrigation systems: How to evoke trust and avoid the prisoner's dilemma, pp 489-500 en: *World Development* 16 (4).
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books, Nueva York.

SIGLAS

- CPF Comité de Protección Forestal
 FFD Funcionario Forestal del Distrito
 MFC Manejo Forestal Conjunto
 PFNM Productos Forestales No Maderables
 RPC Recursos de Propiedad Común

Sírvase enviar sus comentarios sobre este documento a:

Rural Development Forestry Network
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
London SW1E 5DP
United Kingdom
Email: forestry@odi.org.uk

Los comentarios recibidos se harán llegar a los autores y podrían utilizarse en futuros boletines. Se permite sacar fotocopias de parte o toda esta publicación siempre que se mencione la fuente. La Coordinadora de la Red agradecería recibir detalles de cualquier uso de este material en capacitación, investigación o diseño de programa, implementación o evaluación. Las opiniones representadas en los documentos son aquellas de los autores y miembros de la Red y no necesariamente reflejan las políticas del ODI.

CRÉDITOS

Editores de este documento:	David Brown y Kate Schreckenber
Diseño:	Caroline Wood
Traducción:	Isolda Montero
Impreso por:	Russell Press Ltd, Nottingham en papel reciclado

Logotipo de la RDFN por Redesign

Rural Development Forestry Network
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
London SW1E 5DP

Teléfono: +44 (0) 20 7393 1600

Fax: +44 (0) 20 7393 1699

Correo electrónico: forestry@odi.org.uk

Sitio de la Web: <http://www.oneworld.org/odi/>

La Red Forestal para el Desarrollo Rural recibe financiamiento de la
COMISIÓN EUROPEA