

Reforma de la administración pública mexicana.

Las redes de política ambiental y forestal

en un contexto de democratización



Martín Saúl Vargas Paredes

Reforma de la administración pública mexicana.

Las redes de política ambiental y forestal

en un contexto de democratización



Martín Saúl Vargas Paredes

© Instituto de Administración Pública del Estado de México

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Colonia La Merced
Toluca, México.
C.P. 50080

Tels. (722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (722) 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 978-968-6452-77-X
Toluca, México, septiembre de 2007.

Diseño: L.D.G. Manolo Trujillo Arriola.

Impreso en México.

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel A. Cruz Guerrero †
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez †
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortíz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan C. Padilla Aguilar
Víctor M. Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José A. Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco A. Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez
Luis García Cárdenas

Consejo Directivo 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

César Montoya Garduño
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORIO

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

César Montoya Garduño
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Constanza Márquez Aguilar
**CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL**

Carmen B. Díaz Iza
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Ignacio Varela López
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Pedro Sánchez Gil
IXTLAHUACA

Rigoberto M. Alvarez Garduño
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Alonso Martín Alvarez
AMANALCO DE BECERRA

SEDES

TOLUCA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080,
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

COMITÉ EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIA TÉCNICA

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL IAPEM

Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona, C.P. 50040,
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C.P. 54000,
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACIÓN REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C.P. 56611,
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 23 34 02 00
Fax. (01 55) 28 34 03 10

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtilhuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de
la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

DELEGACIÓN REGIONAL EN AMANALCO

Emilio R. Becerril s/n, Col. Centro, C.P. 51000
Amanalco de Becerra, Estado de México.
Tel. (01 726) 251 01 94

Dedicatorias



Caminaba feliz por Abercromby square el 4 de agosto de 2004. Era la 1:00 de la tarde (hora de Inglaterra). Finalmente entregaba mi tesis de doctorado a la Universidad de Liverpool. Pensé que debía festejar tal evento. Así que decidí ir a comer unos kebabs a un restaurante egipcio, que se encontraba dentro del campus de la Universidad. Pensé que ese día sería inolvidable. Terminaba un trabajo que había empezado cinco años atrás y que por momentos creí que nunca finalizaría.

El mismo día, pero en Mérida (por la noche, tiempo de México) mi madre se desmayaba para siempre en los brazos de mi padre. Efectivamente ese fue (y es) un día inolvidable para mí. Como nunca antes, el simbolismo del águila/serpiente o el del ave fénix (que indica que para renacer hay que morir previamente) se hizo presente en mi vida.

Por ello, este libro va dedicado en primer lugar a una mujer a la que no sólo amé enormemente, sino que admiré aún más. Esa mujer valiente, que como máxima herencia me legó un espíritu combativo y de respeto por el trabajo y la disciplina, es mi madre. Una mujer que nunca se enteró que había finalizado mi tesis doctoral. Mucho menos supo que además me titularía con honores.

En segundo lugar, dedico este libro a mi padre, a mi segunda madre (Guadalupe [qepd]), a mis ahijadas Linda y Fernanda (mis hijas postizas) y a todos mis amigos, especialmente a aquéllos que han estado conmigo en los momentos difíciles y malos, y que hoy son mi familia.

Martín Saúl Vargas Paredes
Chetumal, agosto, 2007

Este libro no se hubiera terminado sin la invaluable ayuda de personas generosas e instituciones notables. Sin embargo, hay que tener presente que las limitaciones del trabajo son responsabilidad del autor.

Va mi gratitud a mis supervisores de la Universidad de Liverpool. A la doctora Laura McAllister le doy gracias por su lectura diligente y comentarios siempre oportunos, que mucho contribuyeron a la construcción de este libro. La inteligencia y rigurosidad del profesor Ridley otorgó a este trabajo una visión amplia y mayor fuerza metodológica. Agradezco también de manera especial al Liverpool Institute of Public Administration and Management (LIPAM) y a la University of Liverpool Management School (ULMS) por su invaluable apoyo en términos de recursos académicos, intelectuales y hasta técnicos.

En el plano personal agradezco el apoyo familiar, que fue de gran ayuda mientras realizaba este trabajo. Dedico esta publicación a toda mi gente.

Finalmente, agradezco al CONACYT y al Consejo Británico, el haber contribuido en el desarrollo de esta investigación. Mi gratitud también al Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), que ha patrocinado la publicación de este libro.

Abreviaturas	9
Introducción	15
Capítulo uno.- El contexto: El sistema político mexicano.	33
Introducción	35
El sistema político mexicano	35
Las estrategias de control: Corporativismo y clientelismo	44
Los impactos de las reformas del Estado en México	49
El tema forestal	53
Conclusiones	57
Capítulo dos.- La importancia de las redes de políticas. Examen de las redes rural y social en México.	61
Introducción	63
Nuevo institucionalismo y redes de política	64
Esquema analítico del libro	71
Corporativismo rural y redes de políticas	75
La segunda reforma agraria	83
Resultados de políticas: Nuevas instituciones rurales	89
Conclusiones	96
Capítulo tres.- El papel de las Organizaciones Ambientales No Gubernamentales (ORANGs) en la política ambiental de México 1970-1994.	99
Introducción	101
El proceso político ambiental	102
El papel de las ORANGs	113
La política ambiental en la administración del presidente Salinas	117
Factores externos	121
Conclusiones	122

Capítulo cuatro.- Institucionalización de la política ambiental mexicana: Agencias del sector ambiental.	125
Introducción	127
Las agencias ambientales de México	130
SEMARNAP: Identificación de retos organizacionales	134
Construcción del sector ambiental	143
Conclusiones	150
Capítulo cinco.- El Plan Piloto Forestal (PPF) y la Reserva de la Biósfera de Calakmul (RBC).	153
Introducción	155
PPF	159
La reserva de Calakmul	172
Conclusiones	188
Conclusiones	191
Bibliografía	207

Abreviaturas



AEN	Alianza Ecologista Nacional.
AFP	Áreas Forestales Permanentes.
AMA	Acuerdo México-Alemania.
ANP	Áreas Naturales Protegidas.
CFE	Comisión Federal de Electricidad.
CIOAC	Central Independiente de Trabajadores Agrícolas y Campesinos.
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua.
CNC	Confederación Nacional Campesina.
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares.
CNPA	Confederación Nacional Plan de Ayala.
COA	Cédula Operacional Anual.
CONABIO	Comisión Nacional para la Biosfera.
CONADE	Comisión Nacional de Ecología.
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal.
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
CONASUPO	Comisión Nacional de Subsistencias Populares.
CONAPO	Comisión Nacional de Población.
CRASX	Consejo Regional de Xpuhil.
CTM	Confederación de Trabajadores de México.
DDF	Dirección de Desarrollo Forestal.
EEUU	Estados Unidos.
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental.
ORANGs	Organización No Gubernamental Ambiental.
FNF	Fondo Nacional Forestal.
FONAFE	Fondo Nacional de Fomento al Ejido.
GATT	Acuerdo General de Tarifas y Aranceles.
GDP	Producto Interno Bruto.
GEMA	Grupo de Ecologistas del Mayab.
GNP	Producto Nacional Bruto.
GTZ	Agencia Alemana para Desarrollo Internacional.
INE	Instituto Nacional de Ecología.
INI	Instituto Nacional Indigenista.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
LAU	Licencia Ambiental Única.
LGEEPA	Ley General de Balance Ecológico y Protección Ambiental.

Abreviaturas

LGDS	Ley General de Desarrollo Sustentable.
LIGA	Liga de Comunidades Agrarias.
NAFTA/TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
ONG	Organización No Gubernamental.
NOM	Normas Oficiales Mexicanas.
ODA	Administración del Desarrollo de Ultramar.
OEPFZM	Organización de Ejidos Forestales de la Zona Maya.
OET	Ordenación Ecológica del Territorio.
PAN	Partido Acción Nacional.
PDR	Programas de Desarrollo Regional.
PFE	Plan Estatal Forestal.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
PGE	Pacto de Grupos Ecologistas.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIDER	Programa de Inversión para el Desarrollo Rural.
PNB	Producto Nacional Bruto.
PNA	Áreas Naturales Protegidas.
PNR	Partido Nacional Revolucionario.
PPF	Plan Piloto Forestal.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PRM	Partido de la Revolución Mexicana.
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación.
PRONARE	Programa Nacional de Reforestación.
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad.
PVEM	Partido Verde Ecologista de México.
SARH-SAGARPA	Secretaría de Agricultura.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
SECTUR	Secretaría de Turismo.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SENAFOR	Servicio Nacional Forestal.
SEPESCA	Secretaría de Pesca.
SMA	Subsecretaría de Mejoramiento al Ambiente.

SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto.
SPFEQR	Sociedad de Productores Ejidales Forestales de Quintana Roo.
SRA	Secretaría de Reforma Agraria.
SSA	Secretaría de Salud.
SCF	Sociedad civil forestal.
SSF	Subsecretaría Forestal.
UCODEFO	Unidades de Conservación y Desarrollo.
UEF	Unión de Ejidos Forestales de Campeche.
UEPCM	Unión de Ejidos del Pueblo Maya de Campeche.
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Regionales Autónomas.

Introducción



Este trabajo, de carácter prospectivo, analiza las políticas ambiental y forestal en México, usando el enfoque institucional y el concepto de redes de política (*policy network*) como marco teórico, mientras examina los actores, factores políticos que afectan esas políticas y los recientes cambios institucionales en el sector ambiental de México. La hipótesis central es que la red de políticas dual (la agraria y la social), que atraviesan la política forestal de México, ha sido remplazada por un inestable, endeble y único sistema de red de políticas (el ambiental), conducido por una agencia débil (la Secretaría de Medio y Recursos Naturales, SEMARNAP-SERMANAT).

La principal contribución de este trabajo es el análisis de dos temas poco estudiados, de gran importancia para la administración pública mexicana: a) el proceso de institucionalización del sector ambiental y b) el análisis de actores de la política forestal en términos institucionales. Por un lado, este trabajo estudia los cambios organizacionales de la administración pública mexicana y la resectorización de las agencias ambientales (la SEMARNAP incluida). Por otro, el documento considera que México experimenta la formación de una débil red de políticas en el campo forestal, compuesta de campesinos, organizaciones ambientales no-gubernamentales (ORANGs) y el gobierno mismo (de manera particular, las agencias ambientales).

La originalidad de este trabajo se basa no sólo en el análisis de esos temas, considerados independientemente, sino también en su combinación. Es decir, este documento se centra en el estudio de los actores de política (en términos institucionales) que influyen la toma de decisiones forestal, los problemas estructurales que afectan la red de política forestal, y los problemas organizacionales de la administración pública mexicana para enfrentar ese asunto ambiental. Aunque es relevante el factor político

(*politics*), este trabajo favorece la importancia del cambio organizacional y las políticas públicas en el asunto de los bosques.

Este documento caracteriza a México como a) un país subdesarrollado no agrícola, con una red de políticas agrarias relevante; b) una nación no forestal (en términos económicos) con alta biodiversidad (clasificada como la cuarta a nivel mundial) y alto potencial forestal; y c) un país con una vasta cantidad de áreas protegidas amenazadas por altos niveles de crecimiento demográfico y pobreza.

La política forestal tiene tres actores importantes, los cuales han tenido un desempeño deficiente. El gobierno ha fallado en formular una política forestal de largo plazo, las ORANGs han sido intermediarios incompetentes y los campesinos han permanecido como actores pasivos, frecuentemente controlados por viejos intereses políticos (ligados al Partido Revolucionario Institucional, PRI). Esos factores han afectado seriamente la implementación de la política. Dos estudios de caso en México, de relevancia internacional, ilustran este comportamiento.

El trabajo también reta la hipótesis –ampliamente aceptada en los estudios sobre política forestal– de que la participación social es clave para el éxito de esta política pública. Para comprobar esto se examinan dos estudios de caso de alcance internacional en el sur de México. El trabajo privilegia los conceptos de red de políticas, nuevo institucionalismo y estrategia. El Plan Piloto Forestal (PPF) y la Reserva de la Biósfera de Calakmul (RBC) servirán para probar que la composición (y presencia) de la red de políticas y la eficiencia de estrategias (más que la participación social) fueron los factores clave en el proceso de políticas públicas (e indirectamente, pero fundamentalmente en el resultado de políticas [*policy outcome*]). No sólo

eso. El asunto de los bosques nutre el dilema de lo público/privado y Estado/mercado. Por un lado, una opción de políticas para el asunto forestal es la inversión privada. Por otro –el enfoque institucional– propone que es la cooperación entre actores (incluyendo el Estado) la alternativa a desarrollar para enfrentar los retos ambientales. En este caso el bosque es propiedad pública, no privada.

Hay todavía pocos trabajos que examinan el proceso institucional de los temas ambientales en México (v.g. INAP, 1999) o los problemas organizacionales de los asuntos forestales. Por un lado, hay pocos estudios sobre la forma en que el sector público ha encarado su propia reorganización en términos organizacionales. En este caso, la creación de SEMARNAP modificó no sólo la estructura de las secretarías, sino también la visión del gobierno mexicano de una política en particular. Por otro, las políticas forestales y ambientales no se han tratado ampliamente con un enfoque administrativista, pues la mayoría de los estudios se han concentrado en los aspectos políticos (Mumme *et al.* 1988:1-20; Redclift, 1987; Quadri, 1990: 4-58; Simonian, 1995; Umlas, 1996:243-52; 1986: 161-90), en la orientación de la política forestal (Merino, 1996: 157-62; Halhead, 1984) y en los aspectos políticos forestales (*forestry politics*) (Silva, 1997: 313-44; 1994:697-722; 1998:230-47; Parra, 2000).

Este trabajo representa tanto un asunto académico como práctico. El documento analiza los principales problemas de las políticas ambientales y forestales y propone algunas alternativas. Por consecuencia, aunque el documento está dirigido a especialistas en política mexicana, administración pública y redes de políticas, tiene un componente funcional, pues propone algunas soluciones específicas, útiles para los actores involucrados en la política forestal, como para los tomadores de decisiones gubernamentales.

El trabajo va más allá del diagnóstico del problema, punto al que han llegado varios de los estudios sobre este tema.

La mayoría de las propuestas en este documento son de carácter gerencial, estratégico y funcional (no prescriptivo), en virtud de considerar insuficientes las leyes para mejorar la eficiencia de las políticas forestal y ambiental. Tampoco la participación social. Así no se privilegia las propuestas legales y normativas, ya que uno de los grandes problemas de la política ambiental en México y de varios países subdesarrollados es que los tomadores de decisiones han ofrecido estrategias regulatorias para enfrentar los temas ecológicos, lo cual ha dado resultados poco alentadores, en vista de que las medidas normativas son altamente dependientes de la discrecionalidad burocrática. La ley es negociable en muchos países subdesarrollados, pues las presiones políticas o la corrupción con frecuencia doblegan a la ley.

Como se verá en el trabajo, las políticas ambiental y forestal de México han tenido grandes avances en el plano legal y en la formulación de políticas, pero ha sido deficiente en el terreno de medidas sustanciales y de implementación. Por consecuencia, varias de las alternativas propuestas aquí se centran en las estrategias de los actores y en los cambios organizacionales, tales como medidas para hacer más eficaz el área ambiental en el sector público; cambios organizacionales en agencias gubernamentales e instituciones rurales (por ejemplo, el ejido –entendido como propiedad comunal–) y la implementación de nuevas estrategias orientadas a fortalecer las redes de las políticas ambiental y forestal (generar incentivos para formar una red de política ambiental más cohesionada, que genere políticas ecológicas menos conflictivas y más eficientes).

Los estudios de caso en este trabajo tienen un doble objetivo: a) examinar la política mexicana (con el fin de entender los cambios políticos y organizacionales de algunas instituciones rurales en el decenio de los noventa) y b) ofrecer algunas soluciones de orden gerencial y estratégico para enfrentar el problema forestal. En este contexto, el trabajo contribuye a comprender algunos de los cambios actuales del sistema político mexicano, al usar el concepto de redes de políticas, con el que se analiza la toma de decisiones en un escenario cambiante (del autoritarismo del régimen revolucionario a la creciente democracia). Así, a pesar del rol central de la institución presidencial y el PRI, se hace énfasis en la interacción de los actores institucionales, pues se analiza su papel en las políticas estudiadas.

Redes de política y problemas estructurales

La mayoría de los estudios de redes de políticas se han llevado a cabo en países desarrollados (países occidentales, de democracias maduras) (v.g. Bressers, *et al.*, 1994: 24-51; Coleman, 1999: 691-709; Daugbjerg, 1998: 75-89; y los trabajos clásicos de Marsh y Rhodes, 1992). Pocos se han dedicado a explicar las redes de políticas en países en vías de desarrollo y democracias inmaduras, tal vez porque sus sistemas políticos son menos estructurados.

Por ejemplo, a pesar de que algunos trabajos han explorado las relaciones inter-organizacionales en México, a fines de la década de los años setenta y principios de los ochenta, no formaron una amplia escuela de pensamiento ni dieron a la administración pública un papel clave (v.g. Bravo, 1979;

1982; Godau, 1982, 1984). Esto, en gran medida, también contribuye a la originalidad de este documento.

Este trabajo tiene en cuenta las dificultades para usar el concepto de redes de políticas en el caso de México. El contexto latinoamericano (y no sólo de México) presenta varios retos. Los problemas estructurales influyen los sistemas políticos con varias deficiencias, que no son usualmente considerados en los marcos teóricos. Por ejemplo, el amplio predominio del poder ejecutivo (Carpizo, 1979:16-8), el pluralismo político limitado (Linz, 1970), la ausencia o debilidad de instituciones democráticas (Remmer, 1989), el corporativismo profundamente enraizado (Malloy, 1977), el clientelismo que permeabiliza las relaciones políticas (Rothstein, 1979) y la alta vulnerabilidad en relación a agentes externos (Hamilton, 1982:15-23) han sido limitaciones estructurales que han afectado el funcionamiento de las redes de políticas en América Latina.

Además, las características singulares de los sistemas políticos en países subdesarrollados contribuyen a ampliar las profundas diferencias entre las estructuras formales e informales de la toma de decisiones. Por ejemplo, a pesar de existir un sistema pluralista y federalista en México, el régimen revolucionario estableció una estructura real de toma de decisiones basada en dos instituciones, el poder ejecutivo y el PRI, como se analiza en el primer capítulo. Este escenario es uno de los factores fundamentales que contribuyen a la poca importancia de las políticas ambientales en el sistema político mexicano. Aunque hay más agencias ambientales, éstas carecen de poder real en la administración pública mexicana, pues en general, no tienen el apoyo político presidencial.

El tema forestal

Hay un dilema conceptual contemporáneo entre ética y economía en la política forestal. En el caso de México, el problema central se localiza entre conservar los bosques o deforestar para fomentar alguna industria (por ejemplo, la agrícola) y así crear empleo e ingreso en el sector rural. Esto es fundamental, pues el problema forestal en México está fuertemente asociado con la pobreza de la población que vive en los bosques y su nivel de ingreso, más que en los intereses madereros o las transnacionales (como se analiza en el segundo capítulo). Los actores de la política deben centrarse en las estrategias para crear empleo e ingreso en el campo (con estrategias de conservación), no en el dilema entre plantaciones comerciales y proyectos agro-forestales.

Una de las causas principales del problema forestal en México es la condición no agrícola de México y lo poco significativo del sector para la economía mexicana. Esta situación, por ejemplo, impulsa por un lado la devastación de los bosques con el fin de impulsar otros sectores de la economía, como el turístico (v.g. la Riviera Maya y en general el norte del estado de Quintana Roo) y, por otro, no genera incentivos para la inversión en el sector rural. No obstante, el problema ético es que la humanidad perdería una de las reservas forestales más importantes del mundo, de continuar la tasa de deforestación actual. Posiblemente, las vacunas contra el cáncer y el Síndrome de Inmune Deficiencia Adquirida (SIDA) podrían encontrarse en las selvas de Brasil y de México.

Es preocupante que la política forestal mexicana tenga fuertes contradicciones. La solución de estos problemas está en el terreno estratégico primordialmente, y en el político después. La alternativa más importante se

ubica en medidas estratégicas, después en el campo de la participación social. Por un lado, México tiene bosques con un destacado potencial económico. Por otro, este país cuenta con altas tasas de deforestación y déficit comercial en el sector. Además, las actividades forestales no son viables o realistas para la mayoría de los habitantes de los bosques (muchos de ellos campesinos pobres con bajos ingresos).

Esto es parte del problema que afecta a la red de políticas rural, que influye ampliamente la política forestal. En esta red se continúa con las prácticas clientelares y corporativas debido a la poca relevancia del sector rural para la economía y la política mexicanas; existe una fuerte presencia del autoritarismo en el campo; y las nuevas instituciones encargadas de los asuntos agrarios y agrícolas en México carecen de responsabilidad (*accountability*) frente a la ciudadanía.

El contexto mexicano

Varios aspectos destacan la importancia de México en el contexto latinoamericano. Es el tercer país más grande (el 13° más grande del mundo de acuerdo a Wikipedia, 2003:1), el segundo más poblado (103.3 millones en 2005, mientras la tasa de hijos por familia era de 2.2 de acuerdo a INEGI (2007), y el más desarrollado en América Latina (la 10ª economía del mundo, de acuerdo a Wikipedia, 2003:1). También México es clasificado como uno de los países con más reservas probadas de petróleo en el mundo, situación que no prevalecerá por mucho tiempo.

Mientras México fue el primer país latinoamericano en experimentar una profunda revolución en el siglo XX (1910-1917), su economía hoy se integra

crecientemente a la de sus socios más importantes ubicados en América del norte (Estados Unidos y Canadá) a través del Tratado de Libre Comercio (TLC). Todos esos factores le otorgan a México un liderazgo internacional en la región, facilidad para acceder a varios mercados debido a sus múltiples tratados comerciales con otros países y se mantiene como el puente principal entre Estados Unidos y la mayoría de los países latinoamericanos. Este es un liderazgo, que por cierto, México no ha sabido aprovechar.

Este país ha experimentado transformaciones dramáticas durante la segunda mitad del siglo XX. Esta situación arroja resultados mixtos. Por un lado, la economía ha registrado importantes logros (reformas económicas, múltiples tratados comerciales, exportaciones crecientes). Por otro, las variables sociales (pobreza, distribución del ingreso) y las ambientales (deterioro de los recursos naturales, contaminación) son todavía problemas serios para el país. La política en este contexto ofrece un resultado con claroscuros. Aunque hoy el sistema político es más democrático (más libertades y creciente pluralismo), varios patrones autoritarios continúan (paternalismo, corporativismo, clientelismo).

En el contexto de las reformas en el decenio de los noventa, el gobierno redefinió la política forestal como parte de reformas más amplias –fundamentalmente la agraria y la ambiental– que I) afectaron a los principales actores de la política forestal y el proceso de políticas (creciente participación de los actores en las reformas forestales); II) reorganizaron las agencias públicas mexicanas; y III) reubicaron el sector forestal en la administración pública (como resultado de redefinir lo forestal como un asunto ambiental y no sólo agrícola).

Debido a que México no tenía una política ambiental integral hasta 1992, las reformas de las últimas dos décadas del siglo XX no consideraron de manera importante el impacto sobre la política forestal. En este contexto, el gobierno (la burocracia específicamente) administró ampliamente la política forestal hasta 1997 (manteniendo los principales actores bajo control), así como su orientación (el debate se limitó a las burocracias internas de la Secretaría de Agricultura [SARH-SAGAR-SAGARPA]) debido a la particular estructura organizacional del sistema político mexicano. Esto se manifestó en la formulación e implementación de reformas a la política forestal sin oposición política significativa.

Evolución de las instituciones ambientales en México

Este proceso inició en 1994 cuando se creó la SEMARNAP. Los temas ambientales, es decir las agendas verde (deterioro de los recursos naturales) y gris (contaminación), fueron puestos bajo una misma secretaría, redistribuyendo poder y funciones en la administración pública mexicana. Por ejemplo, la creación de la SEMARNAP afectó a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Pesca, la SARH y SEDESOL en ese año. El creciente interés de los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en los temas ambientales influyeron en la decisión gubernamental de crear el sector ambiental.

Como ya se estableció anteriormente, este trabajo se centra en tres actores de la política forestal (agencias gubernamentales, ORANGs y campesinos) debido a que otros posibles agentes, tales como los intereses madereros y el Congreso han tenido escasa relevancia. El gobierno había sido tan fuerte que el ejecutivo prácticamente había formulado las principales

modificaciones a la ley forestal, mientras que los empresarios madereros han sido tan débiles que han carecido de poder para presionar al gobierno.

Hay una diferencia importante entre las dos redes de políticas tradicionales en la política mexicana. Octavio Paz (1990:88-94), sugiere que el régimen revolucionario mexicano tiene una red de política económica (integrada por técnicos) y otra formada por políticos (la red de *política política*). Estas dos redes tienen fuertes ligas entre sus burocracias y los actores involucrados, mientras que la ambiental presenta escaso compromiso entre los funcionarios de las agencias y sus "clientes" (v.g. empresarios madereros, campesinos, organizaciones civiles). Así, mientras la red económica encabezada por la Secretaría de Hacienda (SHCP) y la política, liderada por Gobernación (SEGOB) son centros de gran poder en el gobierno, la red ambiental tiene poca influencia sobre las principales instituciones del sistema político mexicano.

Esa escasa cohesión se explica, en parte, por la desconfianza existente entre los actores de la política forestal (y entre los actores de la política ambiental en general) y, en parte, por la débil posición de las agencias ambientales frente a otras organizaciones de la administración pública mexicana. En el primer caso, la desconfianza deriva de las relaciones clientelares y corporativistas que han existido entre las agencias gubernamentales y sus clientes. Los actores de la política forestal han sido altamente controlados (v.g. campesinos, madereros, agricultores) o poco representativos (fundamentalmente las ORANGs), mientras que el gobierno ha carecido de una política de largo plazo para enfrentar los graves problemas de deforestación. El segundo factor se explica por el poco poder otorgado a las agencias ambientales. Éstas tienen muchas

atribuciones, pero pocas capacidades organizacionales, económicas e instrumentales para implementarlas.

Aunque el sector ambiental modificó algunas ligas institucionales, funciones distribucionales y mecanismos de representaciones de intereses, la estructura esencial de la toma de decisiones de México sufrió poca modificación. La mayoría de las agencias tradicionales en el sector público siguen prevaleciendo sobre los temas ambientales. Por ejemplo, aunque el sector agrario se modificó al crearse el sector ambiental, la distribución de la tierra continúa como un tema de legalización de la propiedad prioritario frente al problema forestal en la política mexicana.

La SEMARNAP generó efectos secundarios en términos institucionales. El hecho de que la SEMARNAP integrara algunas áreas de SARH, SRA y SEDESOL implicó un doble reto para su burocracia inexperta, ya que tuvo que encarar a) varias burocracias tradicionales sin un entrenamiento adecuado y b) una amplia diversidad de objetivos de política ya que las agencias "importadas" tenían funciones diferenciadas (v.g. regulación ambiental, producción de bienes, aplicación de la ley, asistencia social).

Consideraciones

Este trabajo se basó en entrevistas, internet y periódicos para compensar la información insuficiente y la escasa literatura sobre el tema. Las entrevistas se llevaron a cabo en dos periodos distintos (enero-abril 2002 y mayo 2003) aplicando preguntas abiertas a ocho funcionarios y ex-funcionarios públicos (destacando Julia Carabias) de la SEMARNAT, así como de sus delegaciones en Quintana Roo, Campeche y en el Distrito Federal. Lo mismo fue para ocho líderes y miembros de las ORANGs y nueve investigadores

de diferentes instituciones. Se revisaron también las regulaciones internas de la SEMARNAT, leyes ambientales y las bibliotecas de las Universidades Autónomas de Yucatán (UADY), Campeche, Quintana Roo, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de México y la Universidad Iberoamericana.

Los entrevistados fueron: 1. AGUILAR William (investigador, UADY); 2. ARELLANO Alfredo (Director de la Reserva Nacional de Sian Ka'an, desde 2000); 3. ARGUELLES Alfonso (Director Pro-Trópica rural); 4. CARABIAS Julia (primera secretaria de SEMARNAP, 1994-2000); 5. CASTRO Jose Luis (investigador, UADY); 6. CHALLENGER Anthony (asesor del Secretario de SEMARNAT, 1997-2004); 7. GUTIERREZ David (Diputado federal-secretario de la Comisión de Recursos Naturales, 2000-2003); 8. HERNANDEZ Carlos (Director Regional de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), desde 2002); 9. RAMIREZ Gustavo (Director del Corredor Biológico Mesoamericano (sección México)); 10. ROSALES Paulino (Director del Departamento Forestal del Gobierno de Quintana Roo, 1997-2005); 11. SEGURA Gerardo (Director del Programa de Agro-forestería (Procymaf) en CONAFOR, desde 2002), 12. EK, Eliseo (alcalde de Calakmul).

En capítulos subsecuentes se harán referencias a estas entrevistas. Para ello, se usará el número que identifica al entrevistado.

Las entrevistas subrayaron dos realidades. La primera reveló que la mayoría de los actores tienen una visión parcial del problema, pues poseen información insuficiente o tienen problemas estructurales (v.g. burocracia inexperta en el tema forestal, miembros de ORANGs con visión limitada sobre los problemas ambientales en México y campesinos poco informados en temas forestales desde una perspectiva ambiental). La segunda mostró

que viejos y nuevos temas pueden analizarse con perspectivas innovadoras. Las entrevistas destacaron tres temas: I) los problemas organizacionales del ejido más que los problemas socio-políticos de la distribución de la tierra; II) el proceso institucional y de reorganización estructural de la administración pública más que la lucha ORANGs-gobierno en la política ambiental; y III) los problemas organizacionales de las agencias encargadas del sector rural más que los conflictos campesinos-gobierno en la política forestal.

La estructura del trabajo

El trabajo tiene cinco capítulos y un apartado de conclusiones. El primero provee un esquema contextual de las estructuras formales e informales de la toma de decisiones en México, y ofrece una breve descripción histórica de la política forestal. Esto se hace con motivos referenciales. El marco teórico se inserta en la primera parte del segundo capítulo. Debido a que este trabajo considera tres actores en la política forestal, éstos se estudian individualmente del segundo al cuarto capítulo, mientras el quinto examina dos casos de relevancia internacional en el sur de México (Campeche y Quintana Roo) con un doble objetivo: a) analizar el comportamiento de los actores de la política durante el proceso de implementación y b) examinar dos estudios de caso que inicialmente tuvieron resultados de política diferentes.

El objetivo del primer capítulo es analizar el sistema político mexicano y su relación con la política forestal. Esto se debe a que las reformas del decenio de los noventa no sólo impactaron las bases autoritarias de las instituciones revolucionarias de México, sino al régimen en su conjunto. Esas modificaciones políticas afectaron las arenas ambiental y forestal. De manera particular, la segunda reforma agraria, formulada

en la administración del presidente Salinas, tuvo efectos importantes en la política forestal.

El segundo capítulo diseña un modelo institucional (el marco teórico), que considera los problemas estructurales de México. Por un lado, el nuevo institucionalismo sirve para analizar el sector ambiental mexicano, pues la creación de éste implicó una reestructuración de la administración pública, en términos organizacionales y conceptuales. Por otro, la red de políticas es útil para examinar dos estudios de caso, llevados a cabo en el sur de México. Esto sirve para entender cómo el concepto de redes de política puede explicar la toma de decisiones en un país subdesarrollado y su importancia para formular políticas forestales exitosas (generación de empleo e ingreso en el campo sin afectar negativamente los bosques). El segundo capítulo estudia también las redes de políticas social y rural para explicar el rol de los campesinos en la política forestal. Se examina el corporativismo en el campo mexicano y el cambio institucional de las agencias agrarias y agrícolas derivadas de las reformas de inicios de la década de los años noventa.

El tercer capítulo analiza el rol de las ORANGs en la política forestal. Aquí se analizan las primeras etapas de la política ambiental, y se explica porqué las organizaciones civiles han tenido un papel marginal en la política ambiental hasta ahora, a pesar de la vulnerabilidad política del gobierno mexicano en este campo.

El cuarto capítulo estudia el papel de las agencias públicas en la red de la política forestal y sus deficiencias estructurales. El trabajo examina la evolución del sector ambiental desde una perspectiva organizacional. Este

enfoque ayuda a entender los alcances (v.g. precisión en el análisis de los problemas) y límites (v.g. poco poder de las agencias ambientales, deficiencias administrativas, personal poco preparado) de la política ambiental. Este balance es apoyado por el examen de algunas agencias, como el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA), CONAFOR y SEMARNAT.

El quinto capítulo presenta dos estudios de caso del sur de México. Este análisis sugiere que los diferentes resultados de política fueron producidos por la presencia/ausencia de redes de políticas más que por la participación social. Finalmente, un apartado dedicado a las conclusiones.

Capítulo Uno



El contexto: El sistema político mexicano

Introducción

El objetivo principal de este capítulo es ofrecer un esquema contextual de la política mexicana (las estructuras reales y formales de toma de decisiones) y una breve descripción de la política forestal de México para futuras referencias y comparaciones. La hipótesis en este capítulo es que la transformación del sistema político mexicano en los últimos 25 años ha afectado no sólo a las políticas públicas, sino también al régimen mismo. Es decir, las reformas institucionales no sólo han provocado cambios gubernamentales, sino transformaciones del Estado mismo. Por consecuencia, el trabajo analiza aquí los cambios recientes en el régimen mexicano. Los actores centrales en el presente capítulo son la institución presidencial y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pues fueron los más afectados por esos cambios políticos al perder atribuciones frente a otras instituciones y grupos políticos.

El capítulo se orienta al análisis político. Por razones metodológicas, las políticas de desarrollo económico no son relevantes en este momento (se examinan en el tercer capítulo). Hay cinco secciones. La primera estudia las principales características del sistema político mexicano, destacando sus principales instituciones, así como las reglas y prácticas asociadas con ellas. El siguiente apartado analiza las estrategias políticas empleadas por el régimen para asegurar el control de los grupos sociales más importantes. La tercera sección examina los impactos de las reformas de los decenios de los ochenta y noventa en la sociedad mexicana, incluyendo el deterioro de los recursos naturales. El cuarto apartado analiza los problemas más importantes del sector forestal en México, actualmente. Finalmente, la quinta sección ofrece las conclusiones.

El sistema político mexicano

Julio de 2000 marcó el fin de uno de los sistemas autoritarios más viejos en el mundo. Los mexicanos votaron en contra de la continuidad del PRI, que había gobernado el país por más de 70 años. Desde 1982, el país había experimentado una incesante transformación: La economía había cambiado de una orientación estatista a otra de libre mercado. El PRI había iniciado su ineludible colapso al producirse una fragmentación interna en 1988. Además la oposición aumentaba su influencia sin prisa pero sin pausa a lo largo de todo el país, las guerrillas habían terminado con la pax

priísta, mientras los movimientos civiles (sobre todo urbanos) erosionaban gradualmente al régimen. Por si fuera poco, el país había rejuvenecido. Una nueva generación de mexicanos tenía poco que perder y mucho que ganar ante expectativas de cambio. Las transformaciones sociales esperaban cambios institucionales, pues los mexicanos no sólo votaron por un cambio de gobierno, sino de régimen político. Conscientes o no, los mexicanos habían optado por la transición de un régimen revolucionario a uno democrático. Al estilo de la Francia de Tocqueville, la sociedad mexicana pasaba del antiguo régimen a la revolución de los derechos políticos.

México, durante casi todo el siglo XX (1929-2000), se caracterizó por haber diseñado un leviatán político ecléctico. Este sistema político fue difícil de ser clasificado usando los conceptos generalmente aceptados por la ciencia política. Por ejemplo, este régimen tenía la cara de un sistema pluralista sin pluralismo, de un sistema federalista sin federalismo. Aunque había elecciones frecuentes siempre las ganaba el mismo partido (el PRI). El régimen se identificaba a sí mismo como *revolucionario*, pero fuertemente *institucionalizado*, mientras el gobierno era de naturaleza autoritaria, pero no del estilo clásico burocrático autoritario como el que prevaleció en toda América Latina (como se verá más adelante). Era un sistema político en el cual los presidentes controlaban al Congreso y a las Cortes, mientras que la representación política se generaba a través de las corporaciones del PRI, no del Congreso.

El PRI y los gobiernos revolucionarios fueron altamente pragmáticos, cambiando sus objetivos, su ubicación en la geometría política (de pluralismo limitado a autoritario), adaptando resultados de políticas (de progresista a conservador a centrista y al revés) y adoptando varias reformas políticas. Mientras más cambios registraba el sistema político, más parecía seguir igual (cambiar para no cambiar era la fórmula). La transición parecía interminable, mientras que el objetivo no era del todo claro.

El contexto histórico

La naturaleza híbrida del régimen mexicano, que mezclaba componentes democráticos y autoritarios, le dio al sistema político mexicano una larga estabilidad, basada en dos instituciones principales –la institución presidencial y el PRI– y dos estrategias –corporativismo y clientelismo–. Las

primeras administraron la gobernanza autoritaria, las segundas aseguraban el control político sobre los grupos sociales a través de la burocracia.

El contexto histórico ayuda a entender este complejo diseño político. Cuando el periodo violento de la revolución mexicana terminó (1910-1917), los grupos triunfantes comenzaron a competir por el poder. La escasa institucionalidad mostraba la debilidad del nuevo régimen. Aunque la constitución de 1917 resolvió parcialmente el problema, los militares y los líderes locales mantenían un poder real, que desestabilizaba al régimen, pues no permitía generar reglas comunes. Para enfrentar esta debilidad, el Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) propuso, en su último informe de gobierno, un camino para institucionalizar la lucha política de la familia revolucionaria.

En 1929, entonces, nació el Partido Nacional Revolucionario (PNR), compuesto de una coalición de líderes militares, regionales y locales. La experiencia de Calles como líder militar, Secretario de Gobernación y Presidente de México contribuyó enormemente a tener un éxito inmediato en la construcción del PNR. Su claridad del problema central de la revolución mexicana (la constante amenaza de levantamientos armados) le permitió deshacerse de sus enemigos y construir alianzas políticas a lo largo del país.

Como resultado de ese diagnóstico, el leviatán de la revolución mexicana nació con la agregación de las organizaciones revolucionarias regionales, tanto militares como civiles, que cedieron parte de sus libertades a cambio de seguridad y estabilidad en el juego político.

A pesar de que inicialmente el PNR les dio autonomía a sus organizaciones constitutivas, el liderazgo de Calles pronto centralizó la toma de decisiones al debilitar la capacidad de los actores locales para elegir a los candidatos de elección popular. Esta facultad le permitió a Calles controlar la estructura gubernamental, incluyendo la presidencia misma, "desde afuera". Esto lo convirtió en el Jefe Máximo. El poder tras el trono. Este escenario mostró que el poder que ejercían las organizaciones locales había sido transferido al partido de la revolución, pero no a la presidencia de la república.

En 1936 el presidente Cárdenas exilia a Calles (1934-1940). En lugar de destruir al PNR, Cárdenas aprovechó las ventajas de su creciente institucionalización al nombrar a su secretario privado como su líder. Esto

concedió el control del partido de la revolución en manos del Presidente. Entonces, se inició no sólo una relación simbólica por su cercanía entre gobierno y partido, sino que éste se convirtió en fuente adicional del poder presidencial. Esta etapa se caracterizó por a) la integración de amplios grupos sociales (organizados dentro del Partido en cuatro sectores: militar, agrario, obrero y popular –éste último ampliamente formado por burócratas federales–) al partido de la revolución; b) la reorganización del Partido, que cambió su nombre por Partido de la Revolución Mexicana; y lo más importante, c) la presidencia de la república se fortaleció gracias al partido gobernante.

Paradójicamente, el primer afectado por el creciente poder presidencial fue el sector militar. Cárdenas, siendo hombre de armas, dejó inicialmente las más importantes decisiones (gobernadores y diputados) en manos de los militares. Sin embargo, poco después el ejército tenía pocas posiciones políticas (véase Camp, 1980). La culminación de este proceso lo realizó Miguel Alemán –un civil– en 1946 cuando fue nominado candidato del PRM a la presidencia de la república. Esto mostró que las organizaciones civiles habían ampliado su importancia política en el partido de la revolución –y en el régimen político en general– forzando una nueva reorganización. Esto se tradujo en la eliminación del sector militar y la adopción del nombre actual del partido de la revolución, el PRI.

Instituciones y reglas

No obstante la importancia de las instituciones formales y las reglas escritas del sistema político mexicano (fundado en la Constitución de 1917 y la amplia coalición nacional de 1929), las reglas no escritas y las prácticas informales fueron cruciales para las más importantes decisiones. El PRI se convirtió en el principal administrador de la naturaleza híbrida del sistema político al erigirse en el operador clave que dinamizaba y conectaba las tres dimensiones del régimen revolucionario: a) la ideología legitimadora del Estado mexicano; b) las características fundamentales del sistema político y c) la naturaleza personalista del régimen (naturaleza carismática de la gobernanza). Estos hechos contribuyeron a la construcción de un régimen revolucionario que, a diferencia de los países socialistas, fortaleció al poder ejecutivo más que al partido del Estado (aunque el PRI en realidad fue un partido casi único o dominante, más que uno de Estado).

La primera dimensión del sistema político tenía tres componentes: la democracia liberal (v.g. elecciones, derechos individuales, soberanía popular); un Estado nacionalista y activo, y el principio de no reelección. La segunda dimensión incluía la centralización del poder en manos de la institución presidencial; una estructura corporativista de representación de intereses; y el dominio electoral del PRI. Finalmente, el sistema personalista permeaba tanto la relación inter-élites, como la existente entre las élites y las masas sociales, donde las carreras políticas dependían fuertemente de las camarillas (redes de alianzas políticas) basadas en relaciones personales, amistad y lealtad como Camp (1975: 137-51; 1981; 1984; 1990: 85-107) y Smith (1979; 1986: 101-18) han descrito y mostrado ampliamente.

Las múltiples funciones del PRI (como organización de masas y corporativista, e instrumento electoral de control político y cooptación) ensamblaban esas dimensiones, legitimando al régimen de la revolución por medio de elecciones frecuentes, reclutamiento de personal político y establecimiento de vínculos entre autoridades y población. Además el estilo mexicano de gobernanza impulsó ampliamente la participación política de las organizaciones sociales (v.g. las corporaciones del PRI) y estrategias de inclusión para enfrentar a los oponentes políticos. Como resultado, los gobiernos revolucionarios aseguraban apoyo político de las masas (a través del PRI), o al menos su neutralidad (las corporaciones del PRI inhibían a las organizaciones independientes), cuando lanzaban sus políticas públicas.

El PRI y sus corporaciones contribuyeron, de esta manera, a la estabilidad política, al vincular democracia liberal y discurso revolucionario durante más de 71 años. Esta estrategia ayudó al régimen a justificar su autoritarismo, mientras llevaba a cabo elecciones frecuentes (cercano a las ideas del capitalismo y la libertad) y generaba apoyos sociales usando un discurso radical (con el socialismo). En este contexto, el PRI tuvo pocas amenazas para perder alguna elección. Pero lo más importante de este régimen fue que la estabilidad política fue administrada invariablemente por un poder civil desde 1946 y sin violencia. A esta ecléctica perfección de gobernanza autoritaria, Mario Vargas Llosa (Carreño 1999:1) le llamó la dictadura perfecta.

Camp (1984: 9) definió al sistema político mexicano como: 'un híbrido de liberalismo político y autoritarismo que le da una cualidad o sabor especial'. Este autoritarismo híbrido fue más abierto que otros sistemas verticales porque permitió e incluso alentó, bajo ciertas circunstancias, la

participación social. Sin embargo, lo más importante fue que los tomadores de decisiones cambiaban con frecuencia. Es decir, había una movilidad dinámica de las élites.

El leviatán revolucionario se coronaba con la relación existente entre el poder ejecutivo y el partido gobernante. A diferencia de los sistemas socialistas (Europa del Este, la ex Unión Soviética, Cuba, China) en los cuales el partido dominante (Partido Comunista o Socialista) representaba la punta más alta de la pirámide política (a través del Secretario General), en el México revolucionario la institución más importante era la presidencia de la república. Esta situación permitió al sistema político ser altamente pragmático. Podía cambiarse al líder del PRI, la ideología e incluso la orientación de las políticas públicas y el régimen quedaba invulnerable. Así, la institución presidencial podía gobernar en función de sus propios intereses y hacer cambios considerando circunstancias específicas e incluso podía implementar profundos cambios de las estrategias gubernamentales sin serios problemas. Por ejemplo, el PRI nacionalizó la banca en el decenio de los ochenta y la privatizó una década después.

El presidente de México ejerció amplios poderes legales (v.g. Jefe de la fuerzas armadas, Jefe de gobierno, Jefe de Estado) y metaconstitucionales (v.g. líder de gobernadores, diputados, jueces, presidentes municipales, priistas) (Carpizo, 1987). Las únicas dos restricciones para la institución presidencial fueron: a) el sexenio (un periodo de seis años de gobierno) y b) el principio de no reelección. Este arreglo explica en gran medida la larga estabilidad política de México sin dictadores y la también larga transición democrática (la dictadura fue de carácter institucional, no implementada por un individuo en específico).

La institución presidencial

Las fuentes del poder presidencial –basadas en la Constitución de 1917– fueron: el gobierno unificado, la disciplina dentro del PRI y un fuerte liderazgo del partido gobernante (Weldon, 1997: 225-58). El presidencialismo fortaleció la relación asimétrica entre el Estado y los grupos sociales, y entre el PRI y otras organizaciones políticas. Esta situación aseguró tres escenarios: a) que las decisiones más importantes fueran de naturaleza *top-down* y de baja participación social en la formulación de políticas públicas (aunque esa participación era más amplia que en otros

regímenes latinoamericanos); b) que la implementación de las políticas estuviera sobre-politizada; y c) que las camarillas operaran políticamente por medio de las burocracias (personal político reclutado por el PRI).

El presidencialismo rompió el funcionamiento adecuado del sistema de equilibrios de poder. Las facultades metaconstitucionales de la institución presidencial obligaban al Congreso y al Poder Judicial a ceder a sus peticiones. Antes de 1997, el dominio del PRI en el Congreso y en la mayoría de los estados era incuestionable. Como el PRI era controlado por el Presidente, la mayoría de los diputados, gobernadores y alcaldes estaban subordinados en la práctica al poder presidencial. Además, como los jueces eran nombrados por el Congreso, y éste era dominado por el PRI, aquéllos terminaban subordinándose indirectamente a la institución presidencial.

Por todo esto, la sucesión presidencial se convirtió en el evento más importante del calendario político. Claro, había reglas no escritas para llevar a cabo este proceso. Éstas fueron dos: el sistema le otorgaba al presidente en turno la facultad de nombrar a su sucesor (véase Cosío Villegas, 1975b). Esto era la expresión máxima del poder presidencial. La segunda regla consistía en que el candidato del PRI salía del gabinete. Entre 1929 y 1994 esta regla se cumplió estrictamente, con una sola excepción: Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) era Embajador al momento de su nominación.

Esas reglas otorgaron a la institución presidencial la capacidad de influir en el futuro de las carreras de los actores políticos, lo que convirtió la disciplina en "una característica distintiva de la clase política mexicana hasta tiempos recientes" (Serrano, 1996: 6). Asimismo, las corporaciones priístas le aseguraban al presidente respaldo político a su decisión (el apoyo masivo a su candidato, expresado en "la cargada"), al intercambiar políticas distributivas (y algunas redistributivas) por apoyo electoral y disciplina ("el que se movía no salía en la foto", decía Fidel Velásquez, uno de los símbolos más connotados del régimen de la revolución y del PRI).

Así, aunque había constantes procesos electorales, esto no era significativo para la representación política ni para la distribución del poder entre los actores sociales (partidos, grupos de interés). Debido a que el PRI ganaba todas las elecciones, la representación política tomaba lugar a través de sus corporaciones (que luchaban para incluir a sus líderes en las listas

de candidatos de su partido), que abarcaban amplios sectores sociales (obreros, campesinos, clases medias, maestros, sindicatos, burócratas, profesionales, entre otros). En la práctica, la lucha política tomaba lugar *dentro* del PRI *previo* a la elección constitucional (de la cual ya se sabía el resultado).

El sexenio además de jugar su papel como limitante del poder presidencial, también significaba un instrumento de movilidad política. Cada administración implicaba un cambio masivo de personal, tanto a nivel nacional como estatal. Esto también se reflejaba en el ámbito municipal cada tres años. Hansen (1970:178), por ejemplo, estimó que “cada seis años, la administración mexicana atestiguaba un cambio de 25,000 funcionarios de confianza y otros tantos de elección popular”. El costo de esa estabilidad política era la ineficiencia administrativa. El criterio weberiano de racionalidad burocrática era una mala broma en el leviatán revolucionario.

El PRI

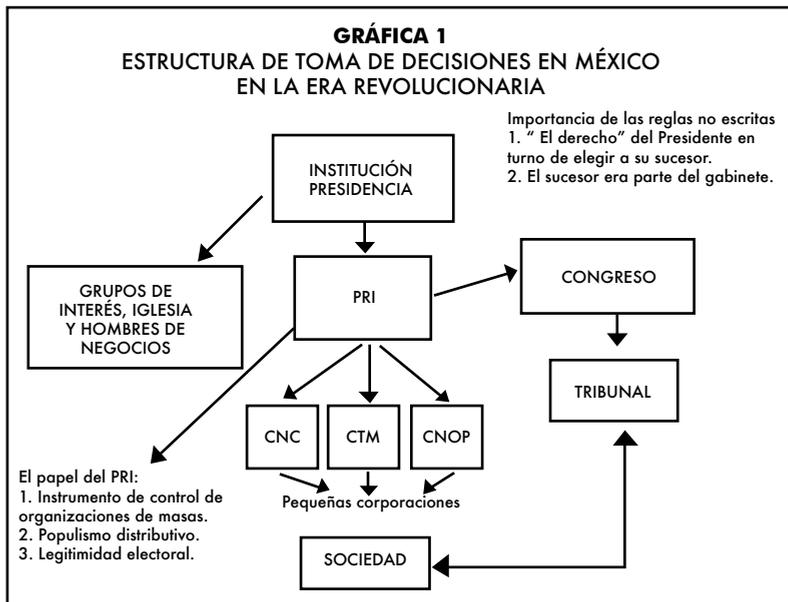
El PRI fue el agente corporativo central de una compleja y amplia estructura constituida por tres sectores (obrero, campesino y popular) formadas por una membresía masiva: la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Estas corporaciones le dieron al PRI un dinamismo fundamental a) para convertirse en el instrumento vinculante entre el presidente y la sociedad y b) para ejercer su importantísimo rol como agente de legitimación electoral, de control de organizaciones de masas y de implementador del populismo distributivo.

Como quedó establecido, el PRI conectaba al Presidente con la sociedad a través de sus corporaciones e intercambios de apoyo político por prebendas. En relación con los roles del PRI, éste nació para legitimar al régimen revolucionario más que para competir por el poder. El PRI fue el símbolo más genuino del autoritarismo mexicano institucionalizado, otorgando al régimen estabilidad política de largo plazo. Por ello, no fue sorprendente que la mayoría de los esquemas teóricos de los analistas sociales en los decenios de los sesenta y setenta sirvieran para explicar estabilidad más que transición (v.g. Hamilton, 1972; Purcell y Purcell, 1977;

191-226; Grindle, 1977; Cosío Villegas, 1975a, 1975b; Brandenburg, 1964; González Casanova, 1970).

Mientras el PRI servía para administrar las corporaciones (y como consecuencia las nominaciones políticas, congreso, las cortes, gobernadores, alcaldes), las organizaciones del PRI promovían las políticas gubernamentales en la sociedad, representando aparentemente los intereses de sus miembros. Esto fue posible gracias a un sistema de lealtades verticales, donde la cooptación era la estrategia clave. Esta maquinaria política funcionaba por medio del control ejercido por el PRI, conducido en la práctica por el Presidente, sobre las nominaciones de gobernadores, quienes a su vez repetían la misma mecánica en sus respectivos estados.

Así, los gobernadores controlaban al PRI local, el cual a su vez administraba las nominaciones regionales sobre los caciques locales, quienes influían en las posiciones micro locales, como el líder ejidal (forma de propiedad comunal de la tierra, donde la toma de decisiones es de manera colectiva). Finalmente, el populismo distributivo era una expresión del Estado patrimonialista, que se legitimaba por las prebendas que repartía a cambio de votos (por ejemplo, la autoridad otorgaba tierras, semillas, empleos, subsidios, mientras los campesinos o los obreros brindaban apoyo político).



Las estrategias de control: Corporativismo y clientelismo

El corporativismo en México, como en casi toda América Latina –definido como una relación formal entre grupos o instituciones específicas y el Estado (Camp, 1984: 9)–, se administra por medio de agencias fuertes relativamente autónomas que tienen como propósito imponerle a la sociedad un sistema de representación, eliminando en la práctica la articulación de intereses independientes, establece un número limitado de grupos legalmente reconocidos que interactúan con el gobierno de una manera específica (Malloy, 1977: 12).

A diferencia de algunos países desarrollados (Alemania, Italia o Japón), que desplegaron un corporativismo societal (el Estado abriendo algunas áreas a los intereses de grupos sociales), el corporativismo latinoamericano desarrolló una versión estatista (fuerte presencia del Estado, altamente burocratizado y patrones expansivos de autoritarismo político, contenido estatista de la ideología dominante y tendencias a institucionalizar mecanismos de control sobre los sectores populares). En este escenario, había poca competitividad electoral y escasas libertades individuales (el Peronismo [Argentina] y el Cardenismo [México] son dos de los ejemplos clásicos latinoamericanos del populismo del siglo XX).

El clientelismo, por su parte, tiene raíces profundas en la cultura nacional, generando una relación de dependencia entre autoridad y sociedad. Scott (en Grindle, 1977: 37) explica:

Esta relación de dependencia entre individuos es fundamental en la política mexicana. Esto significa que la mayoría de los mexicanos tienden a ser sumisos a la autoridad y su inseguridad personal les hace buscar una relación de dominación-sumisión con otra persona. Una consecuencia de esta sensación de dependencia...es la relación patrón-cliente. Otro efecto es que la mayoría de los mexicanos no pueden abstraer a las organizaciones como entes impersonales, sino sólo identifican a los individuos que las dirigen.

Esta relación tiene su origen en la escasez de recursos, pues en las sociedades pobres, los bienes y servicios se perciben como algo limitado, lo cual genera la idea de que si fueran distribuidas de manera equitativa no habría suficiente para todos. Así las ligas de patronaje se explican como

medios para asegurar una mínima cantidad de recursos disponibles en diversos escenarios sociales (Grindle, 1977:37).

Aunque el corporativismo mexicano se consolidó gracias al proceso de industrialización durante la segunda mitad del siglo pasado, la fórmula mexicana tuvo algunas variaciones. A diferencia de América Latina, el corporativismo de México combinó control autoritario con ideología conciliatoria. En otras palabras, se usó la política del palo y la zanahoria de una manera extensiva, a diferencia de otras realidades en la región.

Mientras el corporativismo ayudó al leviatán mexicano a neutralizar las demandas sociales, el clientelismo contribuyó a incrementar el apoyo al régimen revolucionario, evitando que éste usara la violencia o la represión sistemática para gobernar el país. Esto es otro factor esencial para entender la larga estabilidad política, conducida por civiles y con elecciones permanentes. En el resto de América Latina, los militares tomaron el poder en diferentes momentos y eliminaron los elementos democráticos más básicos.

Este arreglo también explica porqué el sistema político mexicano fue capaz de procesar políticas públicas de naturaleza redistributiva (v.g. reforma agraria, políticas de reparto de utilidades, subsidios) con relativamente bajo conflicto. Mientras en la mayoría de los países latinoamericanos, este tipo de políticas contribuyeron al conflicto político –y aún a la inestabilidad social–, en México el PRI y sus corporaciones controlaron las arenas social y política a través de la aplicación discrecional de la ley.

Clave en esta situación era el patrón de toma de decisiones en México. Purcell y Purcell (1977: 191-226) –adaptando del modelo de Lowi al sistema político mexicano– explican que el bajo conflicto se debía a la enorme distancia entre el resultado esperado de las políticas con lo que se alcanzaba realmente. Es decir, el gobierno formulaba –en teoría– reformas radicales que daban resultados bastante moderados en la práctica. Lowi identificó tres patrones de toma de decisiones en Estados Unidos (distributivo, redistributivo y regulatorio [aunque más tarde agregaría el *constituency*]). Usando esa tipología, Purcell y Purcell afirman que el gobierno mexicano implementó una combinación de esas arenas de políticas: a) distribución regulatoria, b) regulación fragmentada o indirecta, y c) redistribución regulatoria.

Debido a que el Estado mexicano tenía un fuerte control sobre las múltiples arenas de políticas (fundado en el uso discrecional de la ley, fuerte intervención estatal en la economía, decisiones *top-down*, centralización, corporativismo, clientelismo), las agencias públicas podían formular políticas (*re*) distributivas, manteniendo control durante la implementación al imponer muchas regulaciones y, como consecuencia, espacios para la negociación.

Al final del día, las políticas distributivas y redistributivas ofrecían resultados *light* para perdedores y ganadores, matizado por medidas regulatorias. Irónicamente, las políticas regulatorias se acercaban a las distributivas en su implementación, pues favorecían medidas simbólicas y formalistas por sobre sanciones fuertes y penalizaciones. El punto clave es que el Estado revolucionario usó la ley para negociar con los actores de políticas más que para imponer el orden. El objetivo era disminuir el conflicto y enfrentamiento con los grupos de interés y las clientelas.

Los ejemplos de esto son abundantes. Purcell y Purcell (1977: 213-4) ilustran esto con las políticas de control de precios de los bienes primarios. Debido a que el gobierno era propietario de varias empresas (solía vender y comprar productos primarios a través de CONASUPO y sus filiales) controlaba los precios de esos bienes jugando con la oferta y la demanda en lugar de intervenir directamente como un agente regulador (por ejemplo, anunciando un nivel de precios para cierto producto). Así, el gobierno era capaz de negociar con los empresarios y con la población (su clientela) simultáneamente.

La distribución de la tierra es otro ejemplo. Una vez que se repartía la tierra, el gobierno mantenía el control de la tenencia. Como el ejido era una propiedad comunal (el Estado no perdía sus derechos sobre la tierra), el reparto agrario no incluía títulos de propiedad. Por el lado de los afectados, los grandes propietarios no eran altamente perjudicados pues la mayoría de la tierra nacionalizada no era la más productiva. Esto sin considerar que el gobierno generalmente daba compensaciones por las tierras afectadas. Aunque el gobierno aparentemente formulaba profundas políticas redistributivas, los resultados eran bastante moderados. Ni los campesinos adquirirían más poder, ni los grandes terratenientes perdían importantes extensiones de tierra.

A pesar de que el sistema político mexicano ha empezado a cambiar, aún funciona esencialmente de la misma manera. Por ejemplo, hoy en México existe una creciente credibilidad en las elecciones y un sistema competitivo donde el PRI ya no predomina. El poder presidencial ha decrecido en favor de jueces, diputados, gobernadores, partidos y grupos civiles. Los medios de comunicación son más libres y hay una opinión pública más dinámica. Sin embargo, las prácticas clientelares, corporativistas continúan, aunque la dinámica personalista ha decrecido considerablemente.

El leviatán revolucionario impulsaba la satisfacción de necesidades locales, pero veía con malos ojos las demandas de cambios amplios en las políticas públicas o en las prioridades gubernamentales, pues las consideraban ilegítimas y amenazantes. En vista de esto, se generó una obsesiva lógica de administrar a las organizaciones más por control que por incentivos. No es extraño, por consecuencia, que las organizaciones en México se hayan considerado como: a) un espacio regulado por grupos privilegiados; b) un foro de luchas de poder; c) un sistema no definido por objetivos impersonales, sino por intereses informales; d) una institución donde la autoridad es un privilegio; e) un espacio donde se imponen o se negocian demasiado las decisiones; f) una estructura formal rígida y subutilizada; y una institución de relaciones clientelares (Arellano y Cabrero, 2000: 408-12).

Adicionalmente, la falta de contrapesos hizo que la burocracia federal tuviera una influencia enorme en las reformas de políticas públicas. En la medida que el presidente ganó más poder desde el decenio de los cuarenta se hizo más dependiente de la burocracia. Esto es significativo para la política forestal, inscrita ampliamente (aunque no únicamente) en la arena regulatoria, por consecuencia fuertemente dependiente de los criterios burocráticos. Esto hace que la burocracia federal diseñe directa e indirectamente el diagnóstico, la formulación, la implementación y hasta la evaluación de la política forestal.

Burocracia y leyes forestales

En vista del fuerte poder presidencial no es sorprendente que las burocracias de las Secretarías de Agricultura (SARH-SAGAR-SAGARPA) y de Reforma Agraria (SRA) hayan definido ampliamente las estrategias de la política forestal hasta 1997 (en este año el PRI perdió la mayoría

del Congreso Federal). Los intereses de los técnicos¹ y políticos² influían en esta política de acuerdo a las coyunturas y peso específico en el sistema político. Por ejemplo, las reformas que influyeron en la política forestal (de orientación pro-mercado) entre 1992 y 1997 coincidieron con el predominio de los técnicos en la administración pública mexicana. En este tiempo la administración pública mexicana favoreció políticas de corte neoclásico como la privatización, recortes en subsidios y medidas gerencialistas.

Junto a la burocracia central, las administraciones locales influyeron marginalmente las políticas forestales. En vista de que México es un país federal con alta biodiversidad, los estados y municipios tienen una autonomía relativa (creciente desde el último lustro del decenio de los noventa) para implementar algunas medidas de política forestal. Esto, sin contar, que el tema forestal no tiene una importancia uniforme en todo el país. En el sureste, por ejemplo, la conservación de bosques y selvas es de enorme importancia, mientras que en el norte hay otras prioridades, como el agua.

Las burocracias federales del sector agrario y agrícola han matizado ampliamente la política forestal. De esta forma, se ha construido una red de políticas influida profundamente por el Estado a través del control de subsidios y precios, financiamiento e intervención política. Por consecuencia, la política forestal ha tenido una orientación errática, pues ha estado en función de la fuerza coyuntural de las camarillas políticas. Por ejemplo, en 1926 la Ley Forestal enfatizó el carácter público de los bosques mexicanos. En 1940, la Ley favoreció su privatización. Mientras la primera apoyaba a los campesinos y el ejido, la segunda favorecía los intereses madereros.

El punto central es que la orientación de la política, expresada en la ley, condicionaba las estrategias a seguir. La ley de 1926 señalaba que la explotación de los bosques se hiciera por medio de los ejidos. Como esta

¹ Por técnicos se entiende al personal público que procede de escuelas privadas, con postgrados en universidad de alto prestigio, generalmente extranjeras, en áreas de economía, administración o ingeniería. En general los tecnócratas no tienen amplia experiencia en el gobierno y aunque son miembros del PRI no son activistas. Ellos están integrados al gobierno en áreas de alta especialización relacionadas con la economía y la técnica (finanzas, presupuesto, planeación, comercio, energía) (véase Camp, 1987, 97-118).

² Por políticos se entiende al personal que incluía cualquiera de las siguientes características: educación en instituciones públicas generalmente con especialización en leyes; funcionarios generalmente elegidos y con amplio servicio en el PRI.

disposición no se acompañó de apoyo técnico, las compañías madereras manufacturaban la producción forestal, quedándose con la mayoría de las ganancias. A pesar de las múltiples deficiencias gubernamentales (por ejemplo, una burocracia poco preparada para intervenir en el asunto forestal), la oposición estuvo ausente. La ley de 1940, por su parte, impulsó la veda forestal y la industrialización del sector forestal (como parte de la estrategia de la sustitución de importaciones) al dar concesiones a grandes empresas por medio de la privatización.

En 1986 hubo otro cambio significativo en la orientación de la política forestal. Ésta rescindió concesiones y reconoció el derecho de las comunidades a formar sus propios negocios madereros. Finalmente, en 1992 la segunda reforma agraria (que afectaba la ley forestal) volvió a modificar la dirección de la política. La nueva norma, matizada por el libre mercado, abría la posibilidad de la privatización del ejido. Estos cambios radicales en la orientación de la política han influido en los pobres resultados de la política, pues el tema forestal es un área donde los efectos se observan en largo plazo.

El conflicto político fue bajo porque la política forestal, en términos generales, no ha sido relevante para el gobierno mexicano y porque los actores de esta política han tenido una liga muy fuerte con el gobierno (o han sido fuertemente controlados por el Estado, como los campesinos, o han sido débiles frente al gobierno, como los madereros). No obstante, el creciente poder del Congreso y la presencia de las ORANGs en la política mexicana han afectado las últimas enmiendas a la ley (1997 y 2003), pues los escenarios han sido más plurales.

Los impactos de las reformas del Estado en México

Las reformas iniciadas en 1982 implicaron un cambio profundo del Estado mexicano: del estatismo al gerencialismo (modelo neoclásico). Como se examina en el siguiente capítulo, esas reformas afectaron las redes de políticas agraria y agrícola, generando efectos secundarios en la política forestal. Mientras el estatismo impulsó a la economía a crecer entre los decenios de los cincuenta e inicios de los setenta a una tasa promedio de 6.5% anual, el gerencialismo tuvo que corregir los problemas generados por el agotamiento del modelo del Estado de bienestar, que explotó con la

crisis de 1982 (crisis de deuda, crédito externo no disponible, caída de los precios del petróleo y profunda contracción económica).

La estabilización económica (basada en la restricción al gasto público, control estricto sobre las tasas de cambio e inflación, y estrategias de cambio estructural, como la privatización y la liberalización) y la integración de México al mercado común de América del Norte (Tratado de Libre Comercio, TLC) representaron las reformas más relevantes que el país implementó en su camino a la modernización. Ésta última fue una de las más destacadas en el mundo subdesarrollado.

El pluralismo limitado, la autoridad centralizada y la toma de decisiones verticales ayudaron a los tomadores de decisiones mexicanos a implementar exitosamente sus reformas. Paradójicamente, esos mismos cambios contribuyeron a la caída del PRI en el año 2000, cuando el Partido Acción Nacional, PAN (identificado como de centro-derecha en el espectro político mexicano) ganó la elección federal para Presidente de la República. En la medida que las reformas destacaron la competencia económica y la libertad rompieron con el viejo pacto político entre el gobierno y el PRI y los sectores sociales que lo sustentaban. El viejo pacto, que constituyó al leviatán revolucionario, llegó a su fin. El acuerdo en donde los mexicanos cedían parte de sus derechos a cambio de protección social se rompía.

El cambio de gobierno de 2000 no sólo implicaba una simple renovación de burócratas y políticos, sino una transformación más acelerada de las reglas formales e informales del régimen. De hecho, el candidato ganador replanteaba la vieja relación entre el presidente y su partido, mientras que basaba la legitimidad de su gobierno en la democracia más que en la revolución. La exclusión del PRI como el contacto principal entre el presidente y la población, el creciente pluralismo político, las mayores facultades de los poderes legislativo y judicial, así como la mayor credibilidad en las elecciones marcan esta transición (de revolución a democracia). Las políticas públicas también se ven afectadas por estos cambios. Por ejemplo, las últimas dos reformas a la ley forestal tuvieron un proceso más democrático y plural.

Resultados de políticas

Las reformas modificaron el escenario social de México entre 1982 y el 2000. El éxito económico no se manifestó adecuadamente en el bienestar

social, mientras el PRI rompió el viejo pacto con los grupos sociales que lo apoyaban. Éstos, de hecho, pagaron el costo de las reformas, que afectaron a) la caída de los estándares de vida, b) el bajo crecimiento del empleo y c) la creciente desigualdad del ingreso.

Los pobres y la clase trabajadora vieron reducir el gasto público, pues esto contribuía a bajar la inflación. La cancelación de subsidios y beneficios fueron las principales divisas del ajuste económico. Algunas políticas de mercado concentraron beneficios en grupos específicos sin generar externalidades positivas más allá de ellas. Por ejemplo, en la administración del Presidente Salinas, el comercio incrementó las exportaciones no petroleras (especialmente los bienes manufacturados), haciendo que las exportaciones crecieran 38% en el periodo 1989-1992. No obstante, para 1994 el empleo en el sector manufacturero había declinado aproximadamente 33%, comparado con niveles de 1980 (véase Pastor Jr. y Wise, 1998: 41-81).

Mientras el gobierno enfrentó con éxito la inflación (reduciéndola de 98.9 a 7.1 entre los decenios de los ochenta y los noventa), el lento crecimiento del empleo fue su talón de Aquiles. Desde finales de la década de los años 80, la economía formal absorbió a menos de 30% de más de un millón de población económicamente activa (PEA) anualmente, mientras el resto entró a la economía informal. Además, la economía mexicana creó 1.5 millones de nuevos empleos entre 1988 y 1993, pero perdió 500,000 en las reorganizaciones corporativas inducidas por la crisis de deuda de México (Cornelius, 1994: XI-XX). Finalmente, después de más de dos décadas de reformas, la desigualdad del ingreso y las disparidades regionales permanecían altas con 23% de la población viviendo con menos de dos dólares al día (OECD, 2002: cap. 3). Fue claro, entonces, que los grupos financieros fuertes habían desplazado a los sectores populares (trabajadores, campesinos y clases medias) como los agentes de apoyo clave del régimen revolucionario.

En el lado político, las reformas rompieron prácticamente todos los consensos dentro de la familia revolucionaria. El ala populista del PRI (la izquierda) se escindió. Este rompimiento a) influyó en las elecciones más controvertidas de la historia de México (1988), marcadas por la sombra del fraude electoral, y b) dio nacimiento al actual partido de centro-izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Por el lado social, las reformas dañaron seriamente las alianzas políticas del PRI con los obreros (las privatizaciones con frecuencia requerían despidos masivos

y reducción de concesiones laborales); campesinos (recorte de subsidios a los bienes agrícolas y el fin del reparto agrario); y las clases medias (aumento de impuestos, reducción de los beneficios sociales y recorte a los servicios públicos).

En 1994, la devaluación de la moneda colapsó la aparente estabilidad política de la transición. Las reformas parecían no amenazar el predominio político del PRI hasta entonces. La crisis económica coincidió con la sucesión presidencial, condicionando el futuro político del presidente entrante. Mientras Carlos Salinas concentró demasiado poder en la presidencia, su sucesor Ernesto Zedillo optó por gobernar con las reglas de la ley. Así Zedillo se basó en la Constitución más que en las leyes no escritas, cediendo parcialmente su rol como líder del PRI, promoviendo una competencia electoral más justa e impulsando la independencia del Poder Judicial.

El deterioro de los recursos naturales

En este contexto de cambios, el gobierno propuso una segunda reforma agraria con el objetivo de reactivar la inversión en el campo mexicano. El objetivo era separar al Estado del campo para atraer a los inversionistas. Esto no resultó en la práctica. Desde mediados del siglo XX el gobierno mexicano impulsó la industrialización a costa del campo. Los resultados de esas políticas en 2002 se reflejaban en que la agricultura representaba apenas 9% del Producto Interno Bruto (PIB), la industria el 30% y los servicios 60% (library.uu.nl). El sector forestal, en este sentido, sólo significó 1.2% del PIB entre 1994 y 1999 (Semarnat, 2002).

El régimen revolucionario mexicano implementó una de las políticas de reforma agraria más importantes en el mundo. La revolución transfirió la mayor parte de tierra forestal a campesinos, una proporción bastante inusual comparada con otros países a nivel global. Sin embargo, ese reparto agrario no fue acompañado por suficientes recursos técnicos y económicos para asegurar empleo e ingreso en largo plazo para los campesinos, pues el principal problema en la visión de la revolución era la gente sin tierra.

Como resultado, el principal problema de México hoy es la coexistencia de una incuestionable riqueza en biodiversidad con una enorme pobreza de los habitantes de los bosques. Es decir, los bosques y selvas de México

no sólo son diversos, sino que tienen un gran potencial económico. Sin embargo, los campesinos que los habitan tienen bajos ingresos y niveles de empleo. Estas contradicciones condicionan el traslape entre pobreza, comunidades indígenas, ejido y enormes áreas de biodiversidad: a) casi la mitad de las áreas protegidas de México son habitadas por campesinos, caracterizados por su pobreza; b) hay una migración significativa de campesinos a las áreas forestales; c) hay crecientes tasas de pobreza en la población de los bosques; y d) la mayoría de los municipios forestales son también los más pobres en el país (INEGI, 1995; Conapo, 1990; Zendejas y Mummert, 1998:180-1; Molnar, et al., 2001: 540).

La enorme biodiversidad de México es amenazada por la alta tasa de deforestación. Por un lado, México es uno de los países con mayor diversidad y endemismo (especies sólo encontradas aquí) en el mundo. México es casa de 10-12% de todas las especies conocidas (primero en reptiles [52% endémicos]; quinto en mamíferos [29% endémico] y cuarto en anfibios [60% endémicos]). La flora es estimada en 15,000 especies, 35 de las cuales son endémicas (Conabio, 1998: 83). Por otro lado, el costo del deterioro ambiental es de aproximadamente 63,000 millones de dólares, lo que representa 10% del PIB de México, de acuerdo al Banco Mundial (González, 2002: 1). Es alarmante que la relación entre la tasa de deterioro ambiental, crecimiento económico y reducción de la pobreza carecen de sustentabilidad en México.

Mientras la tasa de deterioro ambiental se vuelve cada día una restricción importante para la competitividad externa de México (y su consecuente acceso a mercados internacionales), esa erosión de los recursos naturales construye un círculo vicioso con la pobreza. En muchas áreas rurales, la destrucción de los recursos naturales es la única manera de sobrevivir en vista de que los pobres no pueden acceder al mercado, servicios públicos e infraestructura.

El tema forestal

La segunda reforma agraria produjo profundos cambios políticos en el campo. Las nuevas organizaciones sociales retaron el liderazgo tradicional de la CNC (por ejemplo, la Unión Nacional de Organismos Regionales Autónomos [UNORCA] y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos [CIOAC]), mientras la administración de los recursos naturales

comenzó a emerger como un tema independiente asociado con la tenencia de la tierra. Esta reforma marcó el fin del reparto agrario, afectando la relación Estado-campesinos y tuvo efectos secundarios sobre la política forestal.

Contrario a su poca importancia para la política mexicana, los bosques y selvas tienen roles globales y locales de suma importancia. Los bosques templados y tropicales cubren un tercio de la tierra en México (un área similar a las que tiene Colombia o la India) y generan servicios ambientales clave. Globalmente, los bosques propician importante biodiversidad y capturan carbono, lo cual disminuye el calentamiento global. Nacionalmente, los bosques estabilizan los ciclos hidrológicos, reducen erosión, contribuyen a la reserva de agua y ofrecen espacios de recreación.

El populismo distributivo del leviatán revolucionario, practicado en el campo por medio del reparto agrario, convirtió a la política forestal en una arena de alta complejidad. La fuerte regulación que ejercía el Estado sobre el ejido lo hizo depender profundamente de la política agraria. Así, las redes de políticas agrícola y agraria influyeron la red forestal. De hecho, las reformas más importantes se orientaron a la producción y distribución de la tierra más que sobre los asuntos forestales, en vista de que los primeros eran fundamentales para el control político.

Características del escenario forestal de México

Hay dos tipos de discursos que han matizado la política forestal mexicana. Estos planteamientos son de gran influencia mundial: el gerencial y el populista. El primero observa la presencia de granjeros y la creciente tasa de población como los factores centrales de la deforestación. El segundo identifica a los campesinos y pequeños granjeros como víctimas más que como agentes de deforestación, pues están obligados por las circunstancias a destruir los bosques. En otras palabras "el discurso populista presenta a los indígenas como héroes y a las industrias madereras como villanos" (Adger, *et al.*, 2001: 687).

Como estos discursos parten de supuestos diferentes, sus diagnósticos también son diversos y mutuamente excluyentes. Por un lado, el discurso gerencial asume a la deforestación como un problema económico y favorece las plantaciones forestales como solución. Por otro, el discurso

populista considera la deforestación como un asunto socio-ambiental y favorece el fortalecimiento del Estado o de las comunidades (intervención estatal versus visión institucional).

Dejando a un lado las ideologías, el problema central de la política forestal mexicana es cómo atraer inversión a los bosques y selvas, tomando en consideración la inclusión de los ejidos, que no son tan compatibles con las reglas del mercado. Esto no es problema nuevo. Esta ha sido una preocupación constante desde el siglo XIX. La segunda reforma agraria intentó infructuosamente enfrentar este problema, liberalizando el mercado de las tierras, que significó que los campesinos podrían rentar o vender sus parcelas (como se examina en el tercer capítulo).

Como se observa, la política forestal tiene retos muy serios. El gobierno mexicano tiene que lanzar una política forestal de largo plazo, enfrentando simultáneamente con las necesidades del sector, la escasa coordinación pública/privada, y problemas de pobreza y tradiciones de los habitantes de los bosques. Adicionalmente, la política forestal tiene que considerar las características particulares del sistema de la tenencia de la tierra en México (propiedad comunal) y el complejo sistema de toma de decisiones en el ejido.

El problema se complica al no ser México un país agrícola, pues ni el Estado ni la iniciativa privada tienen incentivos para invertir en este sector. A diferencia de otros países latinoamericanos (v.g. Chile, Argentina o Brasil), México nunca ha desarrollado (por lo menos en el siglo XX) una industria maderera comercial a pesar de su enorme potencial forestal. Peor aún, su alianza con Estados Unidos y Canadá (sus principales socios comerciales) le ha hecho colapsar cualquier intento para invertir en los bosques, estos países son los principales productores forestales del mundo (primero y segundo lugar, respectivamente).

Esto conduce a definir el problema forestal de México como uno de carácter socio-ambiental. Esta situación implica dos retos mayores: a) diseñar mecanismos para involucrar a las comunidades en el tema forestal y b) generar estrategias para implementar cambios organizacionales en los ejidos. El primer reto incluye, a su vez, otros cuatro desafíos: I) convertir al bosque en una opción económica para las comunidades que lo habitan; II) asegurar que la comunidad tendrá un control real sobre sus bosques (evitando cualquier otro agente externo a la comunidad); III) influir para

que la comunidad vea el bosque como un recurso renovable, es decir desde una perspectiva de desarrollo sustentable y IV) crear mecanismos de cooperación entre Estado y comunidades sin clientelismo y corporativismo.

El segundo reto es aún más complicado pues los estudiosos de los asuntos forestales en México no han mostrado mucho interés o no han considerado su importancia capital. Los actores de la política tampoco le han prestado la atención debida. Tanto académicos como ORANGs han confundido democracia con políticas públicas. La participación ha sido endiosada y convertida en un prejuicio más que en un supuesto para formular una política, incluso cambios organizacionales (como se observa en el quinto capítulo). Varios ORANGs y académicos han centrado sus preocupaciones en los mecanismos democráticos más que en las estrategias para elevar la productividad de los ejidos. Por ejemplo, varios ORANGs se han centrado en asuntos simbólicos como el detener plantaciones forestales, sin considerar efectivamente si tienen un impacto negativo en el medio ambiente.

Esas mismas ORANGs han seguido una línea de enfrentamiento sistemático con el Estado (argumentando su compromiso social y sus objetivos de diseminar valores democráticos) en lugar de proponer estrategias para entrenar a los campesinos que los conduzcan a un cambio organizacional en sus ejidos (por ejemplo, énfasis en eficiencia, productividad, habilidades administrativas). En síntesis, se han preocupado por la democracia, pero no por la productividad; por la política, pero no por la administración. Peor aún, han deificado la participación y menospreciado la estrategia para el cambio.

Tal vez parte de la solución se encuentra en una redistribución de tareas entre los actores de las políticas. Parte de la solución se encuentra quizás en la especialización de objetivos: el gobierno debería invertir en la conservación del bosque y la iniciativa privada en plantaciones comerciales en tierras improductivas. Adicionalmente, las comunidades deberían ser tomadas más en cuenta en la formulación y no sólo durante la implementación de las políticas. Finalmente, el gobierno debería colocar la política forestal más allá de la arena regulatoria y generar incentivos económicos (precios y subsidios) premiando el uso sustentable de los recursos naturales y castigando su deterioro. Un nuevo arreglo político entre los actores es necesario para llevar a cabo esto.

Conclusiones

La institución presidencial y el PRI contribuyeron a la larga estabilidad del leviatán construido por la revolución mexicana, mientras el corporativismo y el clientelismo aseguraron el control político de los grupos sociales. La cooptación y el populismo distributivo fueron las principales estrategias. Las dos primeras instituciones fueron la sustancia del régimen, las segundas representaron la esencia, las terceras el método para ejercer el poder. Todo esto constituyó la dictadura perfecta, basada en un sistema político ecléctico, que combinaba elementos autoritarios y democráticos, capitalistas y socialistas, de izquierdas y derechas, liberales y conservadores, de estatismo y de libre mercado. Unos le llamaron el sistema de partido fuertemente dominante, unos más el sistema de partido de Estado, otros el sistema de la familia revolucionaria. Hoy se le puede llamar también el leviatán revolucionario. Como sea, fue un sistema construido con mucha sabiduría política (entendido como la forma de ejercer el poder, manteniendo la paz social sin violencia sistemática) y muy poca democracia (sin libertades amplias).

Aunque las reformas de los decenios de los ochenta y noventa fueron exitosas, contribuyeron también al colapso del régimen revolucionario. Como consecuencia, el cambio de gobierno en 2000 afectó no sólo a las políticas públicas, sino al régimen mismo. El rompimiento del viejo pacto entre Estado y sociedad significó que el patrimonialismo (intercambio de prebendas por apoyo político) que legitimaba al leviatán revolucionario fuera sustituido por un régimen que se justificara por el poder de las elecciones. Los mexicanos, queriendo o no, optaban por evolucionar de súbditos de la revolución a ciudadanos de una democracia incierta. El cambio de gobierno significaba un cambio de régimen también. Se pasaba, al estilo de Tocqueville, del antiguo régimen a la revolución. Del autoritarismo a la democracia.

En esa transición los ciudadanos sustituían a “las fuerzas vivas de la revolución”, el individuo a las corporaciones, la democracia imperfecta a la dictadura perfecta, las formas de la reforma a la reforma del Estado, el debate a la era del silencio de Rosseau a Hobbes. El pacto social se constituía no sólo para tener seguridad, sino para garantizar libertades y derechos individuales. En este camino entre revolución y democracia, entre antiguo régimen y revolución, los principales afectados fueron la Presidencia de la República y el PRI, al perder poder frente a otros agentes e instituciones.

Por ello, el cambio de gobierno tenía un significado inédito: el diseño del sistema político se modificaba enormemente no porque las instituciones se reinventaran automáticamente, sino porque las formas de hacer política comenzaban a cambiar. Y como en política la forma es fondo, es decir lo que parece es –como decía don Jesús Reyes Heróles– el sistema político transformaba sus formas de hacer política, cambiando el fondo, es decir los objetivos. Esto implicaba que el gobierno no sólo había recibido un mandato para transformar la orientación de las políticas públicas, sino la de cambiar patrones y costumbres políticas que ya no eran compatibles con una sociedad dispuesta a cambiar. El origen de legitimidad del nuevo gobierno lo facultaba y obligaba a transformar sus fines. El objetivo ya no era justificar un régimen autoritario (cambiar para seguir igual), sino cambiar para cambiar.

En la medida que la revolución construyó una poderosa presidencia imperial (Krauze, 1997) fortaleció la burocracia federal, que no sólo administraba casi todas las arenas políticas sin contrapesos, sino que tenía un control prácticamente absoluto sobre aquellas de naturaleza regulatoria. Esto afectó enormemente la orientación errática de la política forestal desde 1926 (primera ley forestal) hasta 1997 (cuando el PRI pierde la mayoría en el Congreso Federal). Ejemplos sobran. La reforma reciente más importante del sector agrario (1992) significó un cambio fundamental en el terreno agrícola con efectos secundarios en el sector forestal. La orientación pro-mercado de la segunda reforma agraria intentó infructuosamente atraer inversiones al campo. Esa reforma sólo significó buenas intenciones. Hubo pocos resultados.

La política forestal no tiene la importancia adecuada en la agenda mexicana. Mientras los bosques tienen un gran potencial de desarrollo, la deforestación es un problema serio. Mientras los bosques son ricos en términos económicos, sus habitantes son pobres y con pocas opciones. Mientras México presenta una enorme y envidiable biodiversidad, la tasa de sustentabilidad del país cae irremediablemente. Mientras los bosques cumplen con funciones globales y locales de importancia notable, el gobierno y la sociedad mexicana los ignoran. Las soluciones no son fáciles.

El arreglo político construido por el antiguo régimen tampoco ayuda mucho a solucionar esos problemas. Algunas medidas podrían incluir una redistribución de tareas entre los actores de la política forestal. Para

implementarlo se necesita una reorganización política entre los actores. Las soluciones podrían basarse en el terreno de las políticas públicas más que en el campo democrático. Las alternativas pueden encontrarse en la forma y el funcionamiento de la red de políticas, tema central del siguiente capítulo.

Capítulo dos



**La importancia de las redes de políticas.
Examen de las redes rural y social en México**

Introducción

Este capítulo analiza la importancia de las redes de políticas de México, considerando la social y la rural, las cuales han influido ampliamente en la política forestal. En el primer capítulo se explicaron las instituciones formales e informales del sistema político mexicano con el fin de entender el funcionamiento de la política mexicana y su relación con los asuntos forestales. Ahora se desarrolla el marco teórico del trabajo, así como las principales características de la relación Estado-campesinos.

La hipótesis central es que las redes de políticas pueden influir en el proceso de políticas (*policy-process*), y eventualmente su resultado (*policy-outcome*). Esto se observa en las redes de políticas rural y social de México, especialmente en la primera. Esto contribuye a entender el proceso de toma de decisiones de la política forestal en México.

El concepto de redes de políticas se usa crecientemente para explicar la relación entre agencias gubernamentales y grupos sociales. De hecho, la incorporación de conceptos de redes (v.g. intergubernamentales, intragubernamentales, interorganizacionales) en los estudios sobre organizaciones (Provan y Milward, 1995), política (Rhodes, 1990) y políticas públicas (v.g. O'Toole, 1993) han ganado importancia, en la medida que el gobierno empezó a ser concebido como una institución plural y fragmentada, matizada por múltiples intereses.

La relación Estado-campesinos es central en este capítulo. Se analiza la red agraria formada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Confederación Nacional Campesina (CNC)-el ejido- y las Secretarías de Reforma Agraria (SRA) y Desarrollo Social (SEDESOL). Se excluye de esta red a los intereses madereros, pues su capacidad de influencia no ha sido tan relevante para la política forestal, en vista de que este sector no ha tenido gran importancia para la economía mexicana. Su opinión no ha sido tan importante para los tomadores de decisiones en México. En cambio, los campesinos han desempeñado un papel doblemente significativo para el antiguo régimen: como fuente de legitimidad y como grandes aliados políticos de la revolución.

Este capítulo está dividido en seis secciones. La primera discute los conceptos de institucionalización y redes de políticas. La siguiente presenta el esquema analítico del trabajo (un modelo institucional para analizar

la política forestal mexicana). La tercera sección examina las redes de políticas rural y social, enfatizando las agencias públicas y los instrumentos de control sobre los campesinos, uno de los actores centrales de la política forestal. La cuarta sección estudia la segunda reforma agraria y sus principales impactos sobre la política forestal, mientras que la quinta evalúa las instituciones creadas por la segunda reforma agraria. Las conclusiones se encuentran en el apartado final.

Nuevo institucionalismo y redes de políticas

El institucionalismo puede entenderse como un proceso por el cual una organización genera reglas y valores. Su derivación moderna, el nuevo institucionalismo, reta las teorías pluralista/elitista, al argumentar que las instituciones influyen ampliamente en la toma de decisiones colectivas e individuales. Este concepto incluye varios modelos de institucionalismo. La idea común en todos ellos es que la acción política no sigue un patrón errático, sino que se conduce por reglas, procesos, valores, rutinas, normas, procedimientos y roles creados dentro/por las instituciones. De acuerdo a March y Olsen (1989: 21), “la institucionalización de la acción a través de reglas reduce...ambigüedad y afecta la política”. Esas regulaciones y normas como un todo toman vida propia, siendo capaces de imponerse sobre los individuos y sobrevivir a ellos (ideas coincidentes con Weber [1978: 941-1005]) y el modelo racional de Allison (1971).

Crucial al nuevo institucionalismo es el concepto de red de políticas. Considerado como un nivel intermedio (*mesolevel*), la red de políticas es un concepto de intermediación de intereses de grupo que se acomodan a diferentes modelos de distribución de poder en la democracias liberales (Marsh y Rhodes, 1992: 4; Jordan y Shcubert, 1992; Van Warden, 1992). Sin embargo, en los países subdesarrollados, particularmente en América Latina, la red de políticas tiene retos mayores, en vista de que los modelos sistémicos de interpretación social, tales como el pluralismo/elitismo o el marxismo tienen serias dificultades para interpretar sistemas políticos “atípicos” o democracias imperfectas, conduciendo a la construcción o diseño de modelos locales.

Nuevo institucionalismo

El nuevo institucionalismo ha destacado la interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente independientes, más que el predominio del régimen político (March y Olsen, 1984: 738), así como la reconstrucción de instituciones complejas para entender el proceso político. Esto es relevante en este documento porque la premisa central es que el análisis de las instituciones y su relación con los grupos sociales ayudan a entender la complejidad de la política mexicana.

Hoy se considera que ni el Estado ni sus integrantes (*constituents*) son instituciones políticas cohesionadas. En México hay muchos casos que lo ilustran. Por ejemplo, Torres Espinoza (1999), quien analiza la Secretaría de Programación y Presupuesto, ilustra la severa compartamentalización en la burocracia mexicana, su alto grado autonomía intra-departamental y su débil espíritu inter-agencia de cooperación. Ese trabajo muestra que aún en regímenes autoritarios, las burocracias tienen intereses y objetivos diferentes entre sí y desarrollan poca cohesión detrás de la aparente uniformidad del gobierno para la toma de decisiones.

Los múltiples modelos de redes de políticas coinciden en siete hipótesis básicas: a) las instituciones políticas afectan la política (no son únicamente reflejo de fuerzas sociales); b) la acción burocrática se lleva a cabo en un contexto institucional; c) las instituciones, públicas o privadas, pueden colapsarse dentro de las organizaciones; d) no hay separación significativa entre organizaciones y su personal; e) las organizaciones son cuerpos sociales que controlan los ambientes en las que operan; f) las organizaciones son actores políticos en sí mismos; y g) la distribución de recursos entre organizaciones es un centro de poder, mientras que el desempeño organizacional puede intensificar ese poder.

Más que un esquema teórico sólido, el nuevo institucionalismo ofrece herramientas analíticas poderosas. A principios del decenio de los ochenta Rhodes (1986) llevó a cabo una descripción teórica de la relación centro-local en Inglaterra. Este modelo, conocido como teoría de la *dependencia del poder*, sugiere que “las organizaciones dependen unas de otras debido a los recursos y, por consecuencia, entran en relaciones de intercambio” (Rhodes, 1997: 9). Esto se basa en cinco supuestos: a) las organizaciones son dependientes de sus contrapartes en cuanto a los recursos; b) ellas tienen que intercambiar recursos para lograr sus objetivos; c) aunque la toma de

decisiones está limitada por las organizaciones, la “coalición dominante” mantiene alguna facultad o capacidad; d) esta coalición usa sus estrategias dentro de “las reglas del juego” conocidas para administrar el proceso de intercambio; y e) el poder potencial relativo que las organizaciones tienen para interactuar es resultado de sus recursos, de las reglas del juego y del proceso de intercambio de recursos (Marsh y Smith, 2000: 4-21; Marsh y Rhodes, 1992: 4; Rhodes, 1997).

Las implicaciones de este modelo son que ninguna organización puede ejercer un poder monopolista y, como resultado, ninguna de ellas puede asegurar que su poder se imponga sobre los otros; el poder es compartido por todas las organizaciones existentes; y la distribución de recursos es desigual, por lo que dos organizaciones o redes de políticas no pueden hacer exactamente lo mismo.

Redes de políticas

Clave en este modelo es el concepto de redes de políticas, el cual destaca dos ideas principales, la interacción de organizaciones y el intercambio de recursos para lograr sus objetivos. Borzel (1998: 254), mientras elabora una clasificación útil de redes de políticas comparando dos escuelas de análisis –la anglosajona versus la alemana–, propone una definición de redes de políticas:

...un conjunto de relaciones relativamente estables, que son de naturaleza no jerárquica e interdependiente, ligando una variedad de actores, quienes comparten intereses comunes en relación a una política e intercambian recursos para continuar compartiendo esos intereses, reconociendo que la cooperación es la mejor forma de lograr objetivos comunes.

En este contexto, el concepto de *comunidad de políticas* (*policy community*) es una variación de redes de políticas, caracterizada por relaciones más estables. Por su parte, la *red de temas* (*issue network*) es lo opuesto. Los participantes entran y salen constantemente de la red debido a que hay un gran número de integrantes con grados muy variables de compromiso mutuo o dependencia de otros en su medio ambiente, y a que la red tiene una estructura atomística (Rhodes, 1990: 292-316). Ligado también al

esquema teórico de redes de políticas está el concepto de *recursos*, que se define como “todas las cosas” que las organizaciones pueden usar para lograr sus objetivos (por ejemplo, los legal-constitucionales, financieros, políticos e informacionales) (Rhodes, 1986).

Aunque el concepto de redes de políticas es una herramienta útil para analizar las políticas públicas no hay una definición ampliamente aceptada. Esto ha generado diferentes interpretaciones de redes de políticas. Borzel (1998) ha agrupado esa diversidad de definiciones y visiones en dos grandes corrientes. Por un lado, la escuela anglosajona (tipología de intermediación de intereses) concibe la red de políticas como un modelo de relaciones Estado/sociedad en un sector específico. Por otro, la escuela alemana (una forma específica de gobernanza) entiende las redes de políticas como una forma alternativa de gobernanza a la jerarquía y el mercado (asume que hay una sociedad poli-céntrica, donde los recursos están ampliamente distribuidos entre actores públicos y privados).

La primera ha ofrecido mejores criterios para clasificar las redes de políticas, enfatizando variables cuantitativas y cualitativas. Por ejemplo, Jordan y Schubert, 1992: 7-27 clasifican las redes de políticas en función de tres características, tales como el número, es decir, la cantidad de actores incluidos en la red; sus dimensiones en el escenario de políticas (sectorales o transectorales); y su consistencia (su estabilidad/inestabilidad). Van Warden (1992: 29-52) establece su clasificación en función del número y tipo de actores, funciones de la red, estructura, institucionalización, reglas de conducta, relaciones de poder y estrategias. Finalmente, Marsh y Rhodes (1992: 181-205) y Wilks y Wright (1987) han sido prolíficos en la clasificación de las redes considerando su consistencia, sectores, integrantes, grados de cohesión, resultados de políticas, entre las variables más destacadas.

La segunda escuela es más ambiciosa en interpretar a la sociedad moderna, caracterizada en –esta perspectiva– por presentar una alta fragmentación de poder. La escuela alemana interpreta las redes de políticas como una herramienta analítica, destacando las relaciones estructurales, interdependientes y dinámicas entre actores dentro de la política y la toma de decisiones. Esto establecía implícitamente que cualquier política pública puede explicarse por políticas concertadas hacia objetivos comunes de manera descentralizada (Borzel, 1998: 258-9). Asimismo, la escuela alemana supone que las sociedades modernas se caracterizan

crecientemente por una diferenciación societal y de sectorización, lo que conduce a una alta complejidad política y pone bajo presión a la gobernanza (Jordan y Richardson, 1983).

En este trabajo se considera a la red de políticas como un modelo de relación Estado/sociedad, útil para analizar el sector forestal de México y la institucionalización del sector ambiental. Los conceptos de redes ayudan a estudiar la redistribución de poder en el sector forestal, experimentado por las agencias rurales y los campesinos en los últimos años. Las primeras afectaron otras redes de políticas y organizaciones de la administración pública. Los campesinos fueron afectados por la reciente incorporación de otros actores de políticas, como el Congreso Federal y las ORANGs. Las redes de políticas también ayudan a examinar los mecanismos informales y los recursos para resolver conflictos de intereses colectivos sin jerarquía burocrática o política. Por ejemplo, este concepto es muy útil en los estudios de caso en Campeche y Quintana Roo y la institucionalización del sector ambiental mexicano.

La ventaja más importante de la red de políticas es que puede analizar la emergencia de estructuras políticas que se caracterizan por “gobernar sin gobierno” (Rhodes, 1997). Esto es, la red de políticas analiza relaciones verticales y horizontales y, mejor aún, las dinámicas establecidas por la red y/o sector para tomar decisiones. Esta es una clara ventaja frente a otros modelos teóricos, que comparten un concepto céntrico del Estado, basado en una autoridad única (nacional) de coordinación jerárquica en la toma de decisiones.

Sin embargo, el gran potencial de la red de políticas no debe ocultar sus debilidades teóricas y metodológicas. Se cuestiona a la red de políticas por su falta de potencial explicatorio y de dinámica interna (Pemberton, 2000: 771-92). Esto se manifiesta en a) el mecanismo deficiente para evaluar y cuantificar los recursos que una organización puede usar para lograr sus objetivos (esto es relevante, las organizaciones generalmente utilizan un amplio rango de recursos –por ejemplo, los legales, organizacionales, presupuestales, constitucionales–); b) la sobre-valoración del papel de la estructura de la red (las redes tienen una imagen de resistencia al cambio, reduciendo la idea de dinamismo entre los actores de las políticas); c) la tendencia a combinar teoría y descripción (disminuyendo su potencial para la explicación y el análisis), así como la desestimación de la diversidad de redes (no toda relación forma una red); y d) el papel secundario de la

agencia (una subestimación de las instituciones *vis à vis* la estructura de la red).

Metodológicamente, el modelo de la red de políticas puede generar dos problemas. Por un lado, el esquema puede reproducir el reduccionismo de otras teorías, al reemplazar individuos por instituciones. En segundo lugar, el rol de grupos políticos, los contextos estructurales y el medio ambiente social que afectan la interacción institucional puede opacarse, pues el modelo se concentra demasiado en las organizaciones y sus interrelaciones. Además, el concepto de red de políticas tiene un déficit de legitimidad en el sistema político. En la práctica, la red de políticas puede ejercer una exclusión potencial de algunos actores de la toma de decisiones debido a la dinámica y lógica de la red. Esto sin contar que varios integrantes de ella no son funcionarios elegidos en procesos democráticos ni cuentan con un mandato popular.

El concepto de redes de políticas en América Latina. Algunas consideraciones

La implementación de las redes de políticas en América Latina debe considerar varios aspectos estructurales que afectan la toma de decisiones en estos países. En esencia, hay al menos tres explicaciones de porqué los modelos "importados" generalmente no funcionan en países subdesarrollados: a) la separación social usual (aún étnica) entre los gobernantes, dominados o grupos gobernados, y cuerpos administrativos, la cual afecta los criterios clásicos de dominación impersonal; b) la amplia influencia de las relaciones informales sobre la estructura formal de toma de decisiones; y c) la existencia de instituciones disfuncionales, creadas para el conflicto político, en lugar de para la cooperación.

En primer lugar, la separación social en México se expresa en las relaciones corporatistas y clientelares. Las relaciones Estado/sociedad destacan el control y la dependencia más que la democracia y la libertad (por ejemplo, la relación entre Estado y trabajadores, campesinos y clases medias, especialmente durante la era revolucionaria). Todo esto hace que la autoridad ejerza alto poder discrecional para aplicar la ley. Esto último se exagera aún más debido al carácter altamente personalista del sistema político, en donde la ley está sujeta a negociación.

No es sorprendente que la aplicación de la ley dependa de presiones sociales, necesidades locales y ligas personales entre autoridad (especialmente las burocracias) y los grupos sociales. La burocracia, en este contexto, se convirtió en una de las instituciones más importantes para administrar la relación Estado/sociedad, no sólo asociado con los fondos públicos, sino también al ejercicio del control político (corporativismo) y en la definición de criterios para distribuir subsidios a los grupos sociales (clientelismo).

Segundo, la usual camaradería que matiza las relaciones (informales) entre los miembros de las organizaciones en América Latina puede superar las estructuras y procesos formales y legales, subordinando los objetivos organizacionales y la agenda pública a las relaciones personales y haciendo muy relevante los canales informales para la toma de decisiones. Por ejemplo, la prioridad de la política ambiental en México, como en América Latina, depende en gran medida del compromiso personal del Presidente con el tema o de la fuerza política del ministro o secretario de Estado (grado de influencia sobre el presidente y sobre el gabinete).

Finalmente, las instituciones en varios países subdesarrollados, particularmente en América Latina, se diseñan para el conflicto en lugar de para la cooperación. Esto se debe a la desconfianza general entre los actores políticos, producidas en gran medida por el autoritarismo. En vista de esto, todas las instituciones tratan de controlar una a la otra, haciendo la toma de decisiones más complicada. Esto es porque la comunicación de cada organización se desarrolla de manera vertical con el Presidente, evitándose cualquier comunicación horizontal. En este escenario, la información se vuelve un bien preciado y por consecuencia se debe ocultar. Un bien público, entonces, se convierte en un producto privado (de las burocracias). Como todas las instituciones desconfían de las otras, se genera un escenario de neutralización mutua (altamente conflictivo). La opinión pública percibe esto como estancamiento y, en ocasiones, como inestabilidad política. Por ello, no es extraño que en muchos países de la región, la población esté dispuesta a apoyar caudillos, la mayoría de ellos militares con poco compromiso con la democracia.

Por ejemplo, la mayoría de los golpes de Estado en el decenio de los setenta se justificaron por la inestabilidad social, en vista de que las fuerzas políticas no pudieron alcanzar acuerdos para gobernar al país. En tiempos recientes, el arribo de líderes populistas en varios países Latinoamericanos

(v.g. Chávez en Venezuela, Fujimori en el Perú, Evo Morales en Bolivia) han ganado apoyo social gracias a la incapacidad de las clases políticas domésticas de llegar a pactos para implementar las reformas estructurales necesarias que sus países necesitan, mientras la inestabilidad social crece.

La relación Ejecutivo-Congreso es un buen ejemplo de las instituciones obsesivamente preocupadas con el ejercicio del control en los sistemas políticos latinoamericanos. Con frecuencia esa relación es conflictiva porque el segundo intenta generalmente limitar el papel del primero, en lugar de cooperar con el presidente para emitir leyes y políticas más eficientes. En México, además, la desconfianza permeaba prácticamente todas las relaciones políticas. Esto se debía a que el futuro presidente, al salir del gabinete, generaba un efecto pernicioso. Todas las camarillas jugaban para sí mismas (pensando que su líder –“su gallo”– podía ser el elegido, es decir el “tapado” del presidente), evitando no sólo cualquier tipo de cooperación con otras dependencias del gobierno federal, sino tratando de obstaculizarlas. Como las camarillas se extendían a los gobiernos estatales y el Congreso, el escenario se complicaba enormemente. Sólo el presidente en funciones podía controlarlos.

Esquema analítico del libro

Este libro, que toma en cuenta los problemas estructurales de América Latina, propone un modelo institucional, que incluye tres factores de la administración pública mexicana: a) patrones establecidos por las organizaciones (tanto públicas como privadas) en sus relaciones (*ligas institucionales*); b) mecanismos para distribuir recursos y funciones entre ellos (*características distribucionales*) y c) el impacto que los elementos no burocráticos tienen en los dos factores previos (*factores contextuales*).

Las ligas institucionales se examinan, considerando dos factores: a) la presidencia como la organización más poderosa del sistema político, y b) su papel cambiante en términos de poder político. Los problemas clave aparecen, no obstante, cuando las ligas jerárquicas básicas entre otras organizaciones e instituciones públicas no se pueden definir fácilmente, pues el esquema legal y las prácticas políticas están normalmente divorciados (las relaciones personales y las reglas no escritas que afectan la estructura formal de toma de decisiones). Esto es uno de los problemas más importantes, en términos de características distribucionales, porque la

mayoría de los trabajos sobre políticas públicas hasta ahora en México no han considerado el papel cambiante de la presidencia. Tampoco han establecido con claridad las ligas jerárquicas entre instituciones y organizaciones públicas debido a la laxitud de la ley.

Otro problema es el relacionado con los cambios experimentados por las instituciones que han intervenido en la política forestal en tiempos recientes, pues varias de ellas se han creado en el decenio pasado (por ejemplo, el Instituto Nacional de Ecología [INE], la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente [PROFEPA], la Comisión Nacional Forestal [CONAFOR], la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca [SEMARNAP (1994-2000)-SEMARNAT (desde 2000)]. Esto, por un lado, ha hecho inestable la dinámica de la red de políticas ambientales, construido por el régimen de la revolución. Por otro, lo reciente de esas instituciones no permite tener un record histórico de su comportamiento, haciendo difícil hacer comparaciones en el tiempo y tener una amplitud de referencias históricas.

Para examinar las *funciones distribucionales* –considerando el papel cambiante del poder presidencial al mismo tiempo– este trabajo toma en consideración el concepto de centro ejecutivo (*core executive*) de Dunleavy y Rhodes. La noción de centro ejecutivo se entiende como la capacidad estratégica en la definición de políticas y en la coordinación central de políticas gubernamentales, así como facultad de ser un árbitro final dentro del poder ejecutivo en las luchas entre múltiples niveles, factores y elementos del gobierno (Dunleavy y Rhodes, en Torres Espinosa, 1999: 16). Este concepto ayuda a construir una tipología de diferentes grados de poder presidencial (Dunleavy y Rhodes, en Torres Espinosa, 1999: 16-7), formulada como un continuo con dos extremos: un poder presidencial fuerte de un lado y uno débil del otro.

La tipología de Dunleavy y Rhodes ayuda a identificar algunos puntos intermedios del poder presidencial, formulado en cuatro escenarios hipotéticos: a) *el gobierno presidencial*, definido como un ejercicio de “autoridad monocrática llevada a cabo por el poder ejecutivo” (Dunleavy y Rhodes, en Torres Espinosa, 1999: 16); b) *el gobierno de gabinete*, que subraya el papel clave del equipo de trabajo y que se centra en el proceso de toma de decisiones; c) *el gobierno ministerial*, “que enfatiza la fuerza del departamentalismo político y administrativo como un contrapeso a la influencia y autoridad presidencial” (Dunleavy y Rhodes, en Torres

Espinosa, 1999: 17); y d) *el autoritarismo fragmentado*, que destaca el papel del presidente, ministros y otras instituciones políticas, que actúan en diferentes arenas.

Para identificar jerarquía, funciones y roles de organizaciones específicas que conducen y constituyen la red de política forestal, este esquema analítico usa el concepto de gabinete. En este contexto, las secretarías de Estado se identifican como *agencias de gabinete*, mientras otras agencias públicas (por ejemplo, las descentralizadas) no se consideran como tales (*gabinete ampliado*). Esta clasificación destaca que el contacto directo con el presidente es un recurso disponible muy valioso, especialmente para los secretarios de Estado. Aunque todas las secretarías tienen la misma importancia legal, la práctica no respalda esta idea. Por ejemplo, las secretarías de Hacienda y Gobernación tienen una importancia capital en el gabinete presidencial, aunque no está establecido en la ley. Por el contrario, secretarías como las de Reforma Agraria o SEMARNAT tienen una relevancia marginal en el gabinete. Los conflictos entre éstas últimas son útiles para examinar las ligas institucionales en términos de características distribucionales.

Para examinar las diferencias entre agencias del gabinete, este trabajo utiliza las nociones de difusión funcional y diferenciación funcional (Riggs, 1967). La primera se refiere a la presencia de una agencia encargada de funciones amplias, mientras la segunda alude a una agencia que lleva a cabo una cantidad limitada. Esta taxonomía identifica tres clases de agencias de gabinete: las *secretarías guía*, encargadas de establecer los principales criterios o reglas que afectan el desempeño del gobierno como un todo; las *secretarías especializadas*, orientadas para implementar políticas o programas específicos; y *quasi secretarías guía*, que es una categoría intermedia.

Respecto a los *factores contextuales*, la estructura del trabajo diferencia entre influencias del ambiente social general y los procesos por los cuales se representan los intereses burocráticos (relación clientelar). La primera incluye tanto situaciones impredecibles (v.g. cambios en los precios de la madera, resultados electorales en regiones forestales) como factores del medio ambiente social de carácter estructural. La segunda se refiere a la naturaleza estructural de la economía nacional, las condiciones sociales y políticas, así como las influencias internacionales (por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio, TLC).

El esquema considera las relaciones clientelares (LaPalombara, 1965: 252) como un recurso burocrático y como una influencia externa, asumiendo al mismo tiempo que la burocracia y los grupos societales pueden cooperar ampliamente (Peters, 1977: 192). En este caso me refiero al arreglo específico y los factores que influyen en las relaciones clientelares. Hay dos dimensiones: el grado de poder de los grupos de interés para negociar con o penetrar el aparato burocrático, y la fuerza de resistencia burocrática a esos procesos. De la misma forma, los *contituencies burocráticas* se identifican como los grupos sociales o instituciones (domésticos o extranjeros) con los cuales las agencias tienen una relación muy cercana de beneficio mutuo.

Este trabajo sólo estudiará a profundidad las ligas institucionales, características distribucionales y factores contextuales que tienen una relación relevante con la política examinada. La selección de esto depende fundamentalmente de un análisis extensivo de esa política junto con el conocimiento general del contexto que la envuelve o influye. La descripción de esos hechos y eventos significativos sirven para construir inferencias y, a su vez, formular una explicación general de los eventos estudiados.

Metodológicamente, este trabajo reconoce las desventajas de usar un enfoque teórico simple para estudiar problemas políticos complejos. Varios fenómenos y procesos se subestiman, reduciendo la capacidad para la generalización, cuando se concentra en una sola política pública. Esta restricción puede compensarse con el análisis de nuevos datos y con el uso de un enfoque relativamente nuevo en el estudio de algunos aspectos de la política mexicana.

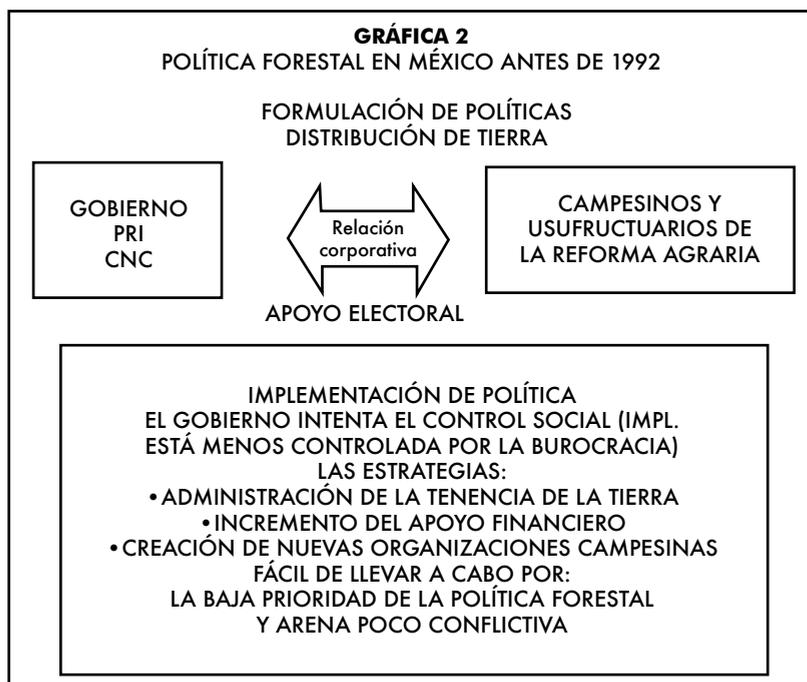
Finalmente, este trabajo analiza varios temas (políticas forestales, redes de políticas y el enfoque institucional) que no se han estudiado ampliamente de manera combinada hasta ahora en México, lo cual le da al trabajo un mayor valor agregado. Una última consideración es que el uso de una perspectiva institucional no implica que los grupos o individuos sean poco significativos, sino sólo se pretende destacar que sus actividades, acciones políticas y conflictos ocurren en un contexto organizacional y no en un espacio vacío.

Corporativismo rural y redes de políticas

El problema principal en el campo mexicano fue la distribución de la tierra desde la post revolución hasta el decenio de los noventa (Carton, 1996: 9-67; 1995: 105-67; MacKinlay, 1996: 165-237; Otero, 2000; Gordillo y Mohar, 1995: 23-47). La evolución y condiciones del campo mexicano influyeron en gran medida el rol político de las redes de políticas rural y social. La primera agrupó a las políticas agrarias y agrícolas, asegurando el control político de los campesinos. La segunda administró los programas sociales de compensación, distribución, subsidios y combate a la pobreza.

En este contexto, el ejido se formuló con un doble objetivo: como mecanismo para organizar la producción rural y como institución representativa de los campesinos. El ejido funcionaría como una institución para la distribución de la tierra y como representación de los intereses campesinos ante el Estado, disminuyendo la movilización social rural, mientras se impulsaba la producción agrícola.

El ejido fue simultáneamente la institución política básica en el campo mexicano y la unidad de control político por excelencia. En la práctica, el régimen político controló la política rural mediante una red bifurcada, una con cara política (red Partido Revolucionario Institucional [PRI]-Confederación Nacional Campesina [CNC]-ejido) y la otra con cara burocrática (agencias públicas, presupuesto, gobernadores, líderes locales). En la punta de esta compleja red política estaba la institución presidencial (operando las redes agrícola, agraria y social). Hacia abajo, la red se completaba con las representaciones locales del PRI y de la CNC en los estados, el ejido y los campesinos. Las burocracias, a su vez, representaban la otra parte de esta red de política rural (v.g. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos [SARH, hoy SAGARPA], Secretaría de Reforma Agraria [SRA], Secretaría de Desarrollo Social desde el decenio de los noventa, [SEDESOL], entre otras, junto con gobernadores y algunas autoridades locales). El papel de las burocracias era la de ofrecer subsidios, administrar las regulaciones y dar subsidios.



El sistema complejo de tenencia de la tierra fue una de las fuentes esenciales de control político en la relación Estado-campesinos. Esta relación intentaba construir un escenario donde ganaban ambas partes (subsidios y prebendas como el reparto agrario a cambio de apoyo político). La operatividad de esta red descansaba en la CNC, que conectaba a la institución presidencial y al PRI con la población y los ejidos desde el decenio de los treinta. Este funcionamiento eficiente de la red había otorgado a la CNC un incuestionable apoyo de ambas partes (del Estado y los campesinos). La CNC era al mismo tiempo un instrumento corporativo (los campesinos, como miembros de la CNC, se convertían automáticamente en militantes del PRI) y clientelar (implementadora del populismo distributivo).

Para asegurar la lealtad campesina en el largo plazo, el Estado tenía tres estrategias de control. Los gobiernos revolucionarios sólo otorgaban el derecho a trabajar la tierra –el Estado mantenía todos los derechos de propiedad– haciendo a los campesinos dependientes de las autoridades. Esto hacía a los campesinos vulnerables y sujetos a las decisiones políticas (institución presidencial-PRI-CNC-ejido) y burocráticas (agencias públicas,

gobernadores y líderes locales). Esto, sin contar que estas burocracias estaban sobre politizadas y tenían poca responsabilidad (*accountability*) ante sus clientes. Además los campesinos eran dependientes de la CNC cuando deseaban acceder a recursos (desde créditos financieros hasta semillas). Finalmente, los campesinos no podían vender ni rentar su tierra. De esta forma, el Estado tenía el control directo de la gente y los recursos naturales (v.g. agua, mar, recursos minerales, tierras, bosques) mientras administraba la estabilidad social en el campo mexicano (los otros dos sectores del PRI operaban de la misma forma en relación con los obreros y las clases medias).

La red de política rural

La CNC extendió la red de política rural hacia abajo por medio de la Liga de Comunidades Agrarias (LIGA, que agrupaba las representaciones de la CNC en cada estado federal), que a su vez, controlaba cada ejido. Al mismo tiempo, el ejido se convirtió en la piedra angular de control político al mantener información específica de cada ejido. En términos de toma de decisiones, el ejido (considerado como una unidad económica y social) es administrado por una Asamblea General (que incluye a todos los ejidatarios) como máxima autoridad. La decisiones más importantes se toman por mayoría en la Asamblea, mientras las actividades rutinarias del ejido se llevan a cabo por el Comisariado, compuesto de tres oficiales electos (que tienen sus respectivos suplentes) durante tres años –presidente, secretario y tesorero–. Este sistema, en la práctica, repetía la misma lógica del régimen político, donde la eficiencia administrativa se sacrificaba en favor de la estabilidad política. La alta movilidad de las autoridades no permite la formulación de planes de largo plazo para las comunidades.

El ejido, no obstante, tiene más complejidades, las cuales afectan al bosque. El régimen de concesión es un ejemplo. La tierra arable se otorga generalmente a individuos, mientras que las tierras forestales y pastizales se concesionan a comunidades o a grupos colectivos. Esta situación hace más conflictiva la administración de la política forestal, pues la toma de decisiones se hace de manera colectiva, lo que implica una constante (y desgastante) negociación para cada acción. Esto sin contar con los múltiples trámites gubernamentales y el control político del Estado sobre los ejidos.

Este tipo de organizaciones, junto con las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), han hecho muy complicada la administración de los ejidos forestales. Por ejemplo, un funcionario público en Mérida comentó: “es difícil de creer que alguien que quiere producir naranjas o cualquier otra fruta, nadie (ninguna autoridad) le pide una EIA. Sin embargo, si alguien quiere trabajar en algún bosque necesita cumplir con muchos trámites” (entrevista núm. 8). En esencia, esta estructura de toma de decisiones, junto con los múltiples procedimientos burocráticos, han erosionado parcialmente las reformas más recientes (aquellas formuladas desde el decenio de los noventa).

Como muchas instituciones de América Latina, el ejido tiene una estructura disfuncional de toma de decisiones debido a los intereses políticos y económicos involucrados en él. Por un lado, la red de política rural, formada por la institución presidencial-PRI-CNC-LIGA-organizaciones agrarias locales-ejido, atraviesa de manera vertical al ejido, con objetivos políticos. De forma horizontal, el ejido es ampliamente influido por formas organizativas muy participativas (la Asamblea General) con objetivos económicos (productivos).

La paradoja que encierra el ejido, en este contexto, es que –por un lado– está organizacionalmente condicionado por una estructura vertical de toma de decisiones, donde prevalecen los objetivos políticos. Por otro, su vida interna con fines económicos es muy horizontal, lo que implica serios problemas para su funcionamiento. Por ejemplo, las decisiones más importantes que afectan al ejido se toman por instituciones externas (la estructura vertical), mientras las actividades operativas dentro del ejido son difíciles de llevar a cabo debido a la necesidad de negociar constantemente con todos los ejidatarios, lo cual hace que las iniciativas sean conflictivas. En la práctica, el ejido es una institución sujeta a intereses múltiples y diversos, lo cual complica sus reformas organizacionales que los vuelvan más eficiente.

Instrumentos de políticas como control político

Los controles políticos del régimen revolucionario en el campo mexicano han sido tan diversos como complejos. De acuerdo a De Janvry *et al.* (1997: 1-12), el antiguo régimen manipuló el ejido por medio de tres niveles o grados de influencia: a) el esquema legal, b) la representación política

y c) la reproducción social. El control político (PRI-CNC) desmovilizó a los campesinos; la estructura burocrática (SEDESOL-SARH-SRA) administró subsidios, compensaciones y programas sociales, impulsando el clientelismo.

El control legal se expresaba a través de a) la legitimación de la vida interna del ejido, b) el papel del gobierno como árbitro de los conflictos, y c) el manejo de fondos públicos. El primer proceso consistía en legitimar la vida interna del ejido mediante la presencia de un representante de la SRA en todas las reuniones ejidales y dando fe de las principales decisiones (por ejemplo, la distribución de la tierra, regulaciones internas). Más aún, la distribución de los fondos públicos debía tener el aval de una institución federal o de una autoridad local. El Estado era árbitro de los conflictos por medio de los tribunales (incorporados en la SRA), que tomaban las decisiones finales sobre las controversias legales o definición de límites. Los fondos públicos eran administrados por tres instrumentos de políticas: préstamos y créditos (para obtener acceso a materias primas, por ejemplo); empresas públicas (v.g. las tiendas CONASUPO, encargadas de comercializar los productos y que jugaba un papel monopolista en el campo al controlar los precios); y la administración del agua (llevada a cabo por la SARH) (De Janvry *et al.* 1997: 1-12).

La representación política en el campo fue autoritaria, pero incluyente. De Janvry *et al.* (1997: 1-12) identifica tres tipos de instituciones rurales: las corporativas, las de la comunidad tradicional y las derivadas de movimientos sociales. Las organizaciones corporativas, administradas directamente por organizaciones pro-gubernamentales, eran los agentes principales de control político. Las otras dos tenían como función establecer criterios de inclusión y reconocimiento (y de exclusión, por consecuencia).

El gobierno integró a líderes emergentes a sus organizaciones corporativas en el campo para controlar a los campesinos, además de usar presupuesto y programas públicos para administrar esta gobernanza autoritaria. Así, el Estado construyó una red amplia que, por un lado, conectaba a organizaciones corporativas, líderes ejidales, comités regionales, ligas estatales (regionales y locales) y a la CNC y, por otro, apoyaba económicamente al ejido. De Janvry *et al.* (1997: 5) señalan que los programas públicos alcanzaron a nuevos actores sociales (mujeres, jóvenes y grupos específicos de productores agrícolas dentro del ejido) lo que contribuyó a apoyar (y cooptar) liderazgos emergentes en el campo.

Las otras dos instituciones establecían criterios para dar reconocimiento a las organizaciones campesinas. El poder regulatorio del Estado, que permeaba esta relación, impulsaba también la corrupción y el clientelismo en la relación Estado-campesinos. Este vínculo hizo al Estado la liga principal entre campesinos y el resto de la sociedad. Finalmente, la ideología agraria funcionó como un medio de reproducción social del ejido, basado en dos factores fundamentales: la alianza entre el Estado y los campesinos buscando, en teoría, el bienestar de éstos y el empoderamiento de los agentes estatales como intermediarios entre los campesinos y el resto de los actores sociales. Esta estrategia se manifestó básicamente a través del discurso político.

La red de política social (en forma análoga a la rural) estaba compuesta, en un sentido amplio, por la institución presidencial, el PRI, la CNC, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) o la Confederación de Trabajadores de México (CTM) (dependiendo de la arena política), gobernadores, alcaldes y (eventualmente) líderes ejidales. La diferencia era, por supuesto, la integración de las secretarías del campo social (v.g. Salud, Educación, Trabajo) y los consecuentes programas sociales (por ejemplo, el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA). En 1992, la secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que sectorizó todas las agencias sociales, se erigió como la secretaría guía para administrar la política social de México. Esta agencia, que incluyó instituciones ambientales, como el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA), fue el instrumento principal para implementar políticas distributivas con patrones clientelares.

En la medida que la economía rural empeoró, el sector campesino incrementó su dependencia de la política social. En la política rural, la intervención económica del Estado cambió (el subsidio directo) para apoyar sectores específicos (énfasis en grupos determinados, tales como mujeres, sectores de la producción). Hasta el decenio de los ochenta, los campesinos se consideraron actores políticos importantes. Hoy se observan como objetivos de la política social (programas para mitigar la pobreza) más que de políticas productivas. En la agenda mexicana, los campesinos dejaron actores de la política económica a ser integrantes de la política social.

Los programas sociales desarrollados durante las administraciones del presidente Salinas y Zedillo tuvieron tres objetivos: a) ayudar a amortiguar los conflictos políticos producidos por la reforma económica; b) asegurar el control político sobre los grupos sociales a través del clientelismo (programas anti-pobreza) más que del corporativismo (la CNC); y c) asegurar la estabilidad social sin perder el apoyo electoral para el PRI. La administración del presidente Salinas implementó dos programas sociales de gran importancia. El PRONASOL y el programa de apoyo para el campo (PROCAMPO). Mientras el primero fue de carácter descentralizado, con participación de base y en función de demandas de la población, el segundo era un programa de subsidio directo para pequeños productores, incluidos los de la producción de subsistencia (Skoufias, 2001: 1769-84). El presidente Zedillo, por su parte, implementó el programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA) para enfrentar la extrema pobreza.

A pesar de su impacto positivo en las áreas rurales, esos programas tuvieron tres restricciones principales: a) la filosofía transicional por el cual las transferencias o acceso mejorado a categorías existentes de servicios eran sólo necesarias hasta que la economía creciera, lo cual generaría que en el mediano plazo se cortaran las transferencias monetarias; b) el carácter individualista de otorgar esos subsidios, independientemente de la estructura de la comunidad. Estos programas no consideraban la disrupción social causada por ellos mismos al momento de seleccionar a los beneficiarios de los subsidios en la comunidad (muchas veces no se elegía ni a los más pobres ni a las comunidades con más problemas sociales) ; y c) la construcción de comités paralelos o estructuras de prestación de servicios en función de esos programas y de los fondos de desarrollo municipal, que competía con las organizaciones tradicionales (el ejido, las organizaciones comunitarias). Además ni el PRONASOL ni el PROGRESA ni el PROCAMPO construyeron recursos humanos y capacidad local de largo plazo.

El retiro del Estado del campo significó que las agencias públicas dejaran de dar apoyo económico a los productores más pobres. Para enfrentar esto, el gobierno mantuvo los programas sociales de subsidios, fundamentalmente la cadena de tiendas rurales CONASUPO y clínicas rurales. El gobierno también ofreció pequeños apoyos económicos para la producción y programas de empleo financiados con fondos públicos. La principal diferencia entre PRONASOL y PROGRESA fue que el primero impulsó organizaciones para diseñar e implementar programas de desarrollo

comunitario y fomento al empleo. El segundo fue dirigido a los grupos más pobres a través de la transferencia directa de dinero.

El gobierno mexicano propuso una nueva relación con la sociedad, una vez que se empezó a agotar el esquema corporativista construido por la Revolución. En la práctica, el gobierno intentó mantener el control político mediante políticas distributivas, más que por la relación corporativista, en vista del creciente pluralismo y el fin de la era intervencionista del Estado. PRONASOL y PROGRESA tuvieron como objetivo enlazar grupos fuera de los sectores tradicionales del PRI con el gobierno. Esta estrategia se llevó a cabo a costa del partido gobernante y sus corporaciones. Desde entonces, los miembros de las corporaciones del PRI tuvieron que competir por recursos. Por un lado, las agencias gubernamentales se convirtieron en las instituciones clave para el financiamiento e implementación de los programas públicos. Por otro, las corporaciones del PRI (por ejemplo, la CNC) perdieron capacidad de gestión y negociación frente al gobierno y sus integrantes, disminuyendo sus capacidades para ejercer control político.

Finalmente, la profunda pobreza del campo hizo de la estabilidad social una preocupación central para los tomadores de decisiones en México. Por ello, las políticas distributivas del PRONASOL y el PROGRESA fueron condicionadas por factores políticos (especialmente el primero). Por ejemplo, el gobierno frecuentemente canalizó fondos a regiones donde el PRI había perdido en las elecciones (Molinar y Weldon, 1994), mientras que su distribución se concentraba en las organizaciones que eran colaboracionistas (por ejemplo, aquellas que eran afines al gobierno o que no eran críticas o que cambiaban de la oposición al PRI). El éxito del PRONASOL se observó, en términos electorales, en 1991 cuando el PRI tuvo una notable recuperación.

Aunque el gobierno mexicano sigue aplicando programas similares (en términos de filosofía y principios), éstos son distribuidos de acuerdo a criterios más técnicos que políticos (por ejemplo, el programa Oportunidades, implementado por la administración del presidente Fox). Sin embargo, estos programas no son suficientes para enfrentar los serios problemas de pobreza en las áreas rurales de México. Por ello, la red de política social sigue siendo tan importante para los campesinos.

Confederación Nacional Campesina

Como el PRI, la CNC se formó por organizaciones locales que crearon un leviatán agrario en 1936. Durante sus primeros treinta años la CNC se convirtió en elemento central de la política rural en México. Con el paso del tiempo, la CNC se erigió en uno de los pilares del PRI al desarrollar las relaciones clientelares entre el partido gobernante y los campesinos, con objetivos electorales. En realidad, la CNC tuvo un doble objetivo: administrar tanto la política rural como las demandas sociales del campo. Considerada inicialmente como un instrumento para canalizar las demandas campesinas, la CNC poco después se convirtió en un aparato para la contención social (Gordillo, 1988: 151-3) al obstaculizar las iniciativas de las organizaciones independientes.

La CNC, de membresía masiva, paradójicamente nunca ha tenido una relación cercana con sus integrantes. Por ejemplo, las posiciones más bajas de la CNC en el campo son para miembros formales de esa corporación, los cuales no participan realmente en su vida política interna, pues son excluidos de la toma de decisiones más importantes. Para enfrentar estos problemas, la CNC formuló varias reformas (1965, 1973 y 1986) las cuales produjeron resultados poco alentadores, pues fueron obstaculizadas por la burocracia que impidió su descentralización y el fortalecimiento de sus miembros.

La burocracia colapsó las reformas de 1986, pero no pudo detener dos cambios sociales amplios en el campo, producidas por la crisis económica de México. El primero fue marcado por la creciente importancia de la clase media rural en la política (a costa de los campesinos pobres) al ocupar las posiciones más importantes en la CNC. El segundo cambio se caracterizó por el aumento de relevancia de a) las agencias públicas económicas (a costa de la Liga de Comunidades Agrarias) así como de b) las agencias financieras (v.g. el Banco de Crédito Rural [BANRURAL] y las empresas públicas agroindustriales (a costa de la CNC y del PRI). Estos dos procesos erosionaron ampliamente la gobernanza rural construida por la Revolución.

La segunda reforma agraria

El cambio más importante de la segunda reforma agraria (artículo 27 constitucional) fue la posibilidad de privatizar el ejido. Varios factores

influyeron la orientación de esta reforma: la pobreza y los problemas estructurales de la producción agrícola (Cornelius y Myhre, 1998: 1-24; Warman, 2001), el declive del ejido como institución de control político y apoyo económico en el campo (Carton, 1995: 105-67) y la promoción de las reglas del mercado y de inversión en el sector rural (Appendini, 1998: 25; de Janvri *et al.*, 1997: 1-12).

La gobernanza rural se sustentó en el corporativismo y clientelismo, expresado en el intercambio de apoyo político al PRI por distribución de la tierra y compensaciones económicas. Esto significó que en la segunda mitad del siglo XX, la mayoría del territorio nacional había quedado en manos de los campesinos. Esto influyó para que en el escenario rural se traslaparan varios factores, tales como pobreza, comunidades indígenas, ejido y alta biodiversidad de áreas naturales.

Un ejemplo de lo anterior es que las comunidades indígenas y los ejidos se encuentran asentadas en 58.6% del territorio de México (3.5 millones de unidades productivas de campesinos que son propietarias de poco más de 103 millones de hectáreas). Esas comunidades y ejidos, al mismo tiempo, ocupan 70% de las tierras forestales y 80% de las agrícolas (Quadri, 2002: 41; Toledo, 1996a: 255). Exceptuando la categoría de protección forestal (que permite la extracción controlada de madera) "40 de las 124 áreas protegidas (40%) limitan o incluyen municipalidades con más de 30% de población indígena" (Molnar, *et al.*, 2001: 540).

De acuerdo al INEGI (1995), 18 millones de habitantes viven en áreas forestales, mientras la tasa de pobreza rural alcanza las siguientes dimensiones: 8.8 millones de pobres; 3.3 años de educación promedio de los adultos cuando el promedio nacional es de 7; sólo 63% de los jóvenes en el campo –entre 15 y 20 años de edad– saben leer y escribir; y el crecimiento demográfico de algunos grupos indígenas es más alto que el promedio nacional (1.7%). Los mixtecos (5.2%), nahuatl (4%), y mixes (3.5%) son algunos ejemplos (véase CONAPO, 1995). Paradójicamente, mientras los campesinos demandan más tierras, la emigración rural a los Estados Unidos y las grandes ciudades de México han crecido constantemente entre 1980 y 1995, producto de un descenso de interés en las actividades agrícolas (Zendejas y Mummert, 1998: 180-1).

La segunda reforma agraria contribuyó en el desarrollo de dos fenómenos políticos nuevos en el campo. Por un lado, la fragmentación política entre

las organizaciones rurales y los nuevos actores de políticas ligados a la red de política rural, después de décadas de liderazgos controlados. Por otro, la emergencia de un campo de estudio relativamente nuevo, que asociaba el sistema de tenencia de la tierra con la administración de los recursos naturales. El primer fenómeno se debió a que las políticas de liberalización (que destacaban fines económicos más que políticos) erosionaron los mecanismos de control en el campo. Esto fragmentó los antiguos liderazgos incorporados en la CNC, ayudando a fortalecer otras organizaciones como la UNORCA o la CIOAC.

En el segundo caso se identificó un nuevo problema (no porque no se hubiera hablado de él previamente, sino porque ganó autonomía como un tema de políticas públicas) relacionado con el asunto forestal. La segunda reforma agraria mostró la contradicción de tener, simultáneamente, bosques ricos con gente pobre viviendo en ellos, y una enorme biodiversidad con altas tasas de deforestación. Así, el escenario forestal de México reveló que este país era el cuarto a nivel mundial en biodiversidad, pero cuarto también en deforestación (PROFEPA, 2002), décimo en cobertura forestal, pero 26° en producción forestal (Morán, 2000:17). Además México tenía un enorme potencial económico de sus bosques, pero tenía un déficit comercial importante en este sector (Barton y Wexler, 1996: 218).

Definición de política forestal

La definición de política forestal comenzó a formarse con más claridad en el decenio de los noventa. En realidad, la política forestal existía, pero no tenía una autonomía propia. Hace todavía menos de 20 años se había considerado parte accesoria de otras políticas, como la reforma agraria, la política social, la agrícola, e incluso como parte de la política interna (la estabilidad social). Los bosques y selvas eran un medio, pero no un fin en sí mismos. Lo mismo sucedía con los recursos naturales en general. El hecho, además, de que la mayoría de los ambientalistas se concentrara en las urbes hacía que el tema forestal tuviera menos notoriedad que la contaminación, que afectaba a las ciudades. Políticamente tampoco era redituable. Los campesinos eran la reserva electoral de la revolución mexicana. Sin embargo, las cosas cambiaron.

La segunda reforma agraria alteró el *establishment* del campo mexicano y aparecieron nuevos temas sociales en la arena rural (v.g. ecología, reglas

para el acceso a recursos naturales, bosques, agua). Por un lado, algunos estudiosos (v.g. Toledo, 1996a: 253) criticaron fuertemente esa reforma argumentando que debilitaba el sector social (fundamentalmente compuesto por ejidos y comunidades indígenas), al impulsar la privatización de la tierra y favorecer a nuevos grandes propietarios. Por otro lado, algunos más (v.g. Quadri, 2002: 29-40) han aplaudido los cambios propuestos al destacar la importancia de la modernización rural, la necesidad de atraer nueva inversión para la agricultura y el debilitamiento del control político, ejercido por viejos agentes del antiguo régimen (v.g. corporaciones y caciques).

Al inicio del decenio de los noventa fue claro que a) la reforma agraria afectaba a la política forestal debido, entre otras razones, a los asentamientos humanos no planeados en los bosques y selvas mexicanas y a la fallida política agrícola y b) el gobierno mexicano no tenía claridad de la definición de política forestal. Hoy, la definición de esta política asocia proceso político, políticas mal formuladas, cambios de uso de tierra, incendios forestales y deslinde poco sustentable de los bosques para objetivos comerciales y domésticos (Programa Nacional Forestal, 2001-06). Esto, por lo menos, ha empezado a identificar los problemas y sus causas, pero no las soluciones.

Algunos factores que contribuyeron a la deforestación (Quadri, 2002), en términos de políticas públicas, fueron: a) la predefinición del uso de la tierra como condición para obtener el derecho de propiedad (se incentivaba al deslinde de árboles); b) la inducción forzada de la industria ganadera; c) la ausencia de la pequeña propiedad forestal; d) las políticas de colonización forzada, otorgamiento de tierras y nuevos asentamientos humanos; e) inseguridad en la tenencia de la tierra; f) sobre explotación de la tierra con fines de corto plazo (sistemas de tumba, roza y quema); g) fragmentación de parcelas; h) ausencia histórica de una ley de tierras nacionales con el objetivo de preservar los recursos naturales; i) incapacidad de la sociedad para participar en la protección de los recursos naturales, en vista de la prohibición de contar con propiedad rural con fines de conservación; j) prohibición a las empresas forestales para detentar propiedad rústica; k) derechos de propiedad poco claros; l) dispersión de asentamientos campesinos en áreas críticas de áreas protegidas; m) impulso a programas de colonización; y n) sobre explotación impulsada por el Fondo Nacional de Fomento al Ejido (FONAFE).

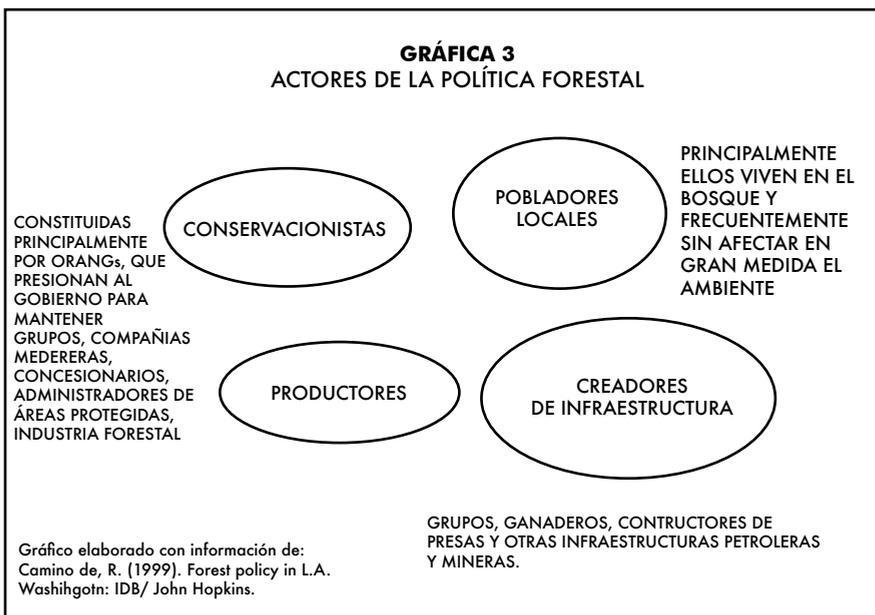
Morán (2000) completa la lista de fallas que incentivan la deforestación identificando las siguientes: a) exclusión campesina del proceso de producción maderero; b) presupuesto insuficiente para el sector agrícola; c) tecnología insuficiente; d) fallas del mercado y fácil acceso para desmontar los bosques, e) políticas comerciales y fiscales inadecuadas; f) centralización en la toma de decisiones; y g) discontinuidad de los programas públicos y falta de coordinación administrativa.

En la formación de la definición de política forestal se asoció inicialmente ejido con degradación ambiental (deforestación en particular) y sector privado con conservación. Poco después, Carabias (Directora del Instituto Nacional de Ecología [INE] de la SEDESOL) y Provencio (1992: 11-2) quienes se convertirían en funcionarios de alto nivel en la administración siguiente, argumentaron que el sistema de tenencia de la tierra no era un factor determinante de productividad y sustentabilidad. Ellos –apoyándose en varios trabajos– sugirieron la importancia del acceso a la irrigación como un factor clave para evaluar los resultados diferenciados entre productores del campo (v.g. entre ejidatarios y pequeños propietarios). El posicionamiento tanto de Carabias como de Provencio resulta fundamental para entender cómo el asunto forestal se definiría posteriormente.

Poco a poco, la asociación entre propiedad social con degradación perdió poder de explicación. De hecho, recientemente, algunos analistas han sugerido lo contrario. Barbier (2002: 1-8), por ejemplo, menciona que el ejido ayudó a reducir la cantidad de deforestación en los tiempos de expansión de la frontera agrícola (1960-85), mientras Merino y Arias (1999: 1-2; 2002: 250-75) encuentran que la propiedad social y el ejido fortalecen los casos exitosos de protección forestal, en vista de que el régimen de propiedad desarrolla reglas y mecanismos de administración de recursos naturales, que prioriza los bienes comunes.

Barbier (2002: 1-8) sugiere que “las instituciones rurales, comparadas con la situación de acceso abierto y libre, pueden imponer costos adicionales sobre la deforestación tropical a través de la conversión agrícola”. Esto significó que, en el periodo 1960-85, la fuerte presencia de la reglas del ejido sobre las tierras forestales se tradujo en sólidas restricciones institucionales, las cuales habrían detenido ‘la tasa de ajuste en la cantidad de nueva tierra convertida’. Esto limitó la expansión agrícola. Para Merino y Arias (1999: 1-2; Merino y Arias, 2002: 250-75), la propiedad común de la tierra impulsa el cuidado de los bienes públicos y el autocontrol de

los participantes en la administración de los bosques, pues se encuentran incentivados a cuidar un bien del que todos pueden vivir. La destrucción de esos bienes públicos implicaría un escenario donde todos perderían.



El punto es que los bosques de México tienen una seria contrariedad. Hay dilemas entre propiedad pública versus propiedad privada; bosques ricos en diversidad con pobladores pobres en términos de ingreso; enorme potencial pero escasa explotación sustentable; diversidad de problemas, pero opciones de políticas con énfasis en la participación social (horizontales) o en la administración (verticales). Aunque los bosques tienen una enorme biodiversidad hay una alta deforestación. Además, el sector forestal no es explotado adecuadamente, en vista de que México podría ganar entre 30 y 35 millones de dólares en ecoturismo, 1,500 millones en comercio de plantas medicinales y entre 26 y 4,646 millones de dólares en actividades farmacéuticas, de acuerdo al Banco Mundial (González, 2002: 1). Esta situación contribuyó a que la administración del presidente Fox declarara a la política forestal, como un asunto de seguridad nacional. Sin embargo, esto se quedó sólo en el discurso. Las agencias ambientales no tienen poder real y el presupuesto para el sector es poco significativo (Merino y Segura, 2002: 9).

La política forestal, englobada en el desarrollo forestal sustentable, se entiende hoy como las acciones que tienen por objetivo alcanzar mejores procesos de producción forestal, por medio de elevar la calidad de vida de la gente sin afectar el equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales (Programa Nacional Forestal, 2001-06, 2001: 68). Esta política identifica dos objetivos principales globales: a) la organización de productores y b) la formulación de políticas públicas no politizadas e incluyentes, que favorezcan la seguridad de la tierra, descentralización y participación social e inter-institucional, especialmente de habitantes rurales.

Hoy la definición de política forestal tiene como marcos de referencia al mercado y a los cambios recientes mayores, generados por la segunda reforma agraria. A pesar de que el asunto forestal es un tema de alta prioridad nacional, el escaso poder de las agencias ambientales y el bajo presupuesto del sector no respaldan esta percepción. El cambio de la importancia forestal ha cambiado en el discurso pero no en la agenda decisoria de México.

El hecho de que las redes de políticas ambiental y forestal estén poco cohesionadas contribuye a que los temas de administración de recursos naturales no ganen importancia política. Esto se agrava por el control ejercido por las instituciones gubernamentales, dedicadas al área rural sobre los campesinos, pues las primeras carecen de responsabilidad frente a los ciudadanos y los segundos están demasiado sujetos a las decisiones políticas, lo que afecta su capacidad de iniciativa política.

Resultados de políticas: Nuevas instituciones rurales

La reforma agraria, formulada por la administración del presidente Salinas, creó nuevas instituciones y programas (v.g. el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares o PROCEDE, el Programa de Apoyo al Campo o PROCAMPO, la Procuraduría Agraria). Los objetivos de esas organizaciones reflejan el cambio de orientación de las políticas gubernamentales. Ya no serían instituciones encargadas de repartir tierras, sino de generar certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra, apoyar esfuerzos productivos de los campesinos y dirimir controversias jurídicas en el sector rural.

Por ejemplo, el PROCEDE se concentró en resolver los viejos problemas limítrofes entre ejidos, traslapes de propiedades y dar certificados de propiedad. PROCAMPO, un programa de crédito, se dirigió a fortalecer a los pequeños productores y ejidatarios (considerando la eventual apertura a la importación de bienes primarios, como parte del TLC), en función del tamaño de la propiedad. La Procuraduría Agraria se creó para impulsar responsabilidad en el proceso de dar títulos de propiedad y disputas limítrofes de tierras (Fox, 1995: 9).

A pesar de esos cambios, el campo siguió siendo fuertemente controlado por el Estado. Las reformas modificaron el diseño de la relación gobierno-campesinos (políticas públicas, intervención estatal), pero no su esencia (gobernanza autoritaria y fuerte control político). Esto se debió a la débil posición de los campesinos dentro del régimen político y, como Fox (1995: 1-30) apunta, por la falta de responsabilidad (*accountability*) de las agencias públicas para implementar y evaluar los cambios de políticas. Esto último significa que los mecanismos responsables del Estado para implementar sus reformas han sido insuficientes, en vista de que las nuevas instituciones siguen siendo débiles (frente a otros intereses políticos y agencias públicas y privadas) y no han contribuido a incrementar la confianza de los campesinos en el gobierno. Por ejemplo, la manipulación electoral que todavía ejercen los caciques y agentes políticos es todavía una realidad en gran parte del campo. La falta de oportunidades y la baja tasa de educación de los campesinos son factores que permiten esa situación.

Por un lado, los campesinos mantienen su poca fe en las agencias gubernamentales debido a situaciones que no garantizan un trato justo, mientras que el sistema electoral todavía tiene un control relativamente fuerte sobre ellos, especialmente las organizaciones corporativas del viejo régimen (por ejemplo, el presidente Zedillo ganó ampliamente en el campo en 1994 y Labastida Ochoa obtuvo por lo menos un tercio de los votos en las zonas agrícolas en el 2000). Por otro lado, los caciques continúan imponiendo la mayoría de sus decisiones, el control político prevalece debido al escaso presupuesto para el campo y la pobreza existente, la ineficiencia y corrupción de las agencias rurales y la justicia es poco creíble en vista de que los campesinos carecen de educación suficiente para defender sus derechos.

Las reformas formularon un nuevo orden en el campo que no ha producido cambios sustanciales. Sólo modificaciones marginales. Dos ejemplos: a) el corporativismo tradicional se ha colapsado aunque mantiene fuertes redes de control; b) los programas sociales ya no se otorgan generalmente por criterios políticos, aunque siguen siendo indispensables por la falta de mejoría de las condiciones de vida de los campesinos. La CNC ya no representa al conjunto de la sociedad rural ni es la liga central entre Estado y campesinos, pero sigue siendo la organización más cohesionada en el sector rural. La CNC continúa aportando votos al PRI y permanece como una gestora activa en varios de los temas sustanciales en el campo (v.g. asuntos legales y políticos del ejido).

Los programas sociales (v.g. PROCAMPO, PROGRESA, CONTIGO) son crecientemente ejercidos con criterios técnicos y no paternalistas, como sucedía generalmente durante el antiguo régimen. Ellos son más neutrales que el PRONASOL en términos políticos, pues al aplicar las estrategias antipobreza a) usan métodos rigurosos estadísticamente para identificar los hogares con extrema pobreza (toma de decisiones no discrecional); b) se administran centralmente por el gobierno federal (marginando los intereses políticos locales) y c) desarrollan un proceso claro de selección de beneficiarios. Sin embargo, esos programas no han generado ingreso y empleos permanentes, haciendo necesaria la continuidad de esas políticas públicas, por lo menos en el corto y mediano plazos.

El campo mexicano manifiesta un proceso de transición, pues viejos y nuevos patrones políticos operan en la vida diaria del sector rural. Esto es relevante para la política forestal (que es intersectada por el sector ambiental también) debido a las características clientelares y corporativas de la relación Estado-campesinos, las cuales influyen por consecuencia en el tema forestal. Esos patrones relacionales neutralizan o disminuyen los grandes impactos de la segunda reforma agraria. Mientras el Estado mantiene una intervención fuerte en el campo (que vive una transición), los campesinos aún registran el mismo comportamiento político y generan las mismas demandas sociales de corto plazo, en vista de la pobreza estructural del área rural de México.

Impactos políticos y ambientales de la segunda reforma agraria

Junto con las modificaciones a la reforma agraria, la ley forestal sufrió varios cambios. Hubo más énfasis en plantaciones comerciales y menos en el sector agroforestal. La segunda reforma agraria produjo más márgenes de libertad. Los tomadores de decisiones intentaron especificar y dar certeza jurídica a los derechos de propiedad, mientras impulsaban la disposición de los productores agrícolas de invertir en el campo a través de cuatro estrategias.

Esas medidas fueron: a) asociación de campesinos con terceros; b) liberalización de la tierra ejidal; c) fin al control de precios agrícolas y al proteccionismo del campo y d) disminución del control político del gobierno federal, pues las fuertes restricciones ejercidas por la SRA sobre los campesinos llegaba a su fin. El PROCAMPO se volvió un instrumento clave en esta reforma para financiar a los pequeños productores y ejidatarios con el fin de que pudieran enfrentar la apertura comercial.

La ley forestal de 1992 favoreció la desregulación del sector en varias formas. Dos de los elementos más significativos de esta ley fueron la modificación en el sistema de permisos para extracción de madera y la privatización de los servicios técnicos requeridos para la explotación comercial de la madera. El primer componente se orientó a la simplificación de los procesos burocráticos para procesar la madera con objetivos comerciales, mientras el segundo intentó remover la antigua relación burocrática entre la provisión de servicios técnicos a campesinos, llamados UCODEFOS, y los ejidos. Esto último se debió a que la antigua burocracia agraria intervenía en las negociaciones de contratos de la prestación de servicios.

Los resultados de esos cambios han sido inesperados. Por un lado, la simplificación generó más corrupción y contrabando debido al fuerte poder discrecional de la burocracia ambiental y a que los intereses madereros no respetan la ley apropiadamente. La simplificación dependió de una sola autorización o permiso para cortar árboles con un martillo especial. Esta alta especificación produjo que la burocracia actuara con enorme poder para aplicar criterios sin altas posibilidades de apelar sus decisiones. Por otro lado, el retiro del Estado de la negociación de contratos entre UCODEFOS y ejidos han profundizado la desigualdad entre ejidos ricos y pobres, ya que los primeros pueden contratar ingenieros más competitivos, mientras los segundos tienen que conformarse con los servicios técnicos que

pueden pagar (generalmente de baja calidad), como se verá en el capítulo cinco.

Todavía es difícil evaluar los impactos ambientales de la segunda reforma agraria. Los cambios propuestos se orientaron a resolver problemas económicos y sociales más que ecológicos. El tema ambiental además se analizó poco. Por ejemplo, una de las enmiendas restringía las opciones a parcelar los ejidos forestales (con bosques y selvas) y convertirlos en propiedad privada. Esta reforma, concebida con buenas intenciones, tuvo pobres resultados, ya que generó en los campesinos incentivos para deforestar sus tierras. Al ver los campesinos que sus ejidos forestales no podían ser parcelados se dedicaron a cortar cuanto árbol encontraban en sus tierras para que entraran en las listas de los ejidos elegibles a ser propiedad privada.

Otro problema estuvo relacionado con las tierras que se habían parcelado antes de 1992. En el sur de México, donde hay varias áreas naturales protegidas (ANPs) (v.g. Calakmul, Sian Kaan, Celestún), se habían ya parcelado una vasta cantidad de tierras, decisiones que se volvieron irreversibles. De acuerdo a la enmienda a ley forestal estaba prohibido dar permisos de explotación individual de tierras forestales, pues éstas eran propiedad colectiva. Como resultado, los campesinos tenían otro incentivo para deforestar en las ANPs, pues al no poder obtener un permiso para aprovechar el bosque, convertían sus ejidos en tierra arable –irónicamente, con posibilidades legales de convertirlas en propiedad privada–. Estos ejidos, alternativamente, podían solicitar permiso para explotación forestal, pero se sometían a presiones políticas con posterioridad. La reforma mostró además un perfil poco conservacionista pues no existía la propiedad rústica con fines ecológicos.

La segunda reforma agraria muestra la importancia de la tierra en la mente de los tomadores de decisiones. Esto significa que el sistema de propiedad sigue influyendo las transformaciones legales relacionadas con el medio ambiente en el área rural. Por ejemplo, el traslape de límites entre ejidos, derivado de la mala planeación; el populismo distributivo; la perversidad política que manipula las variables electorales; las decisiones legales en función de presiones políticas; y los conflictos por tierras derivados de sus diferentes regímenes de propiedad (arable, forestal, ganadero) han generado deforestación y cambio en el uso de la tierra.

Un problema central del ejido está relacionado con sus objetivos complejos, que persiguen logros políticos y económicos simultáneamente. Esto ha generado un problema de tres bandas: a) el ejido debe democratizarse y ser más eficiente al mismo tiempo, en condiciones de recursos insuficientes; b) los ejidatarios no tienen suficiente entrenamiento para administrar el ejido y c) la relación autoritaria Estado-campesinos permanece igual, lo cual impide cualquier cambio que se quiera implementar.

El ejido se ha vuelto más democrático (organización horizontal), pero el escenario en el que actúa mantiene varias tradiciones autoritarias (la red de política rural) a pesar de la actual transición democrática. Esta situación no ha contribuido al cambio organizacional ni ha impulsado la eficiencia económica en el campo; la democratización del sector agrícola y la gobernanza autoritaria aún prevaleciente se han centrado en objetivos políticos, los cuales están lejos de la administración eficiente del ejido. Por un lado, la democracia ha fomentado la participación campesina (la toma de decisiones en el ejido es más compleja). Por otro, la gobernanza autoritaria ha perseguido el control político por medio del corporalismo y del clientelismo (que coartan la iniciativa y la competitividad).

El ejido tiene un problema organizacional serio. Por un lado, cualquier toma de decisiones ejidal tiene que ser procesada de manera horizontal, lo que produce retrasos y a veces parálisis en las comunidades. Por otro, la red que define las grandes orientaciones de política que deben seguir los ejidos (v.g. administración de política forestal, cambio en el régimen de propiedad, proyectos productivos) son agencias externas de perfil organizacional vertical (las agencias gubernamentales como la SAGARPA, SRA y organizaciones políticas como la CNC o la Central Campesina Independiente, por mencionar algunas de ellas). Aunque crecientemente algunos ejidos empiezan a tomar las decisiones más importantes en asambleas (dejando las rutinarias en manos de la gente), esto no se ha generalizado.

Esto implica que las políticas públicas deben empujar en el corto plazo por el cambio organizacional más que por la gobernanza democrática. Más aún, el ejido debe analizarse –haciendo a un lado las preferencias ideológicas– en términos de viabilidad económica de largo plazo. El ejido podría ya no ser necesariamente útil en varias regiones de México. La pregunta para analistas y tomadores de decisiones se desplazaría del terreno de cómo mantener el ejido como una institución clave para la

política en México a la arena de cómo se podría aumentar el ingreso y el empleo en el área rural (ligada o no a actividades agrícolas), con el fin de reducir presiones sobre las áreas forestales ocupadas por campesinos que tienen bajos ingresos.

Un factor a analizar es la diversificación del ingreso y el uso del subsidio en el campo. Winters *et al.* (2002, 139-56) sugieren, por ejemplo, que el gobierno debería hacer sus transferencias monetarias a productores agrícolas con criterios más flexibles, si se considera que muchos ejidatarios ya no dependen de la tierra. Además las instituciones públicas deberían tomar en cuenta la variable social para diseñar sus políticas públicas orientadas a mejorar la capacidad de generación de ingresos de los ejidatarios, tales como reconocer y respetar los valores de la comunidad, así como ampliar el papel formal e informal de las organizaciones comunitarias. Por ejemplo, con el objetivo de implementar una estrategia de oportunidades de empleo no agrícolas para ejidatarios, el gobierno debería entender el rol de las relaciones ejidales y mejorar la organización ejidal.

La estructura de las redes de políticas rural y social ha influido ampliamente en la formulación e implementación de la política forestal. El hecho de que tanto campesinos como intereses madereros sean *constituencias* débiles del sistema político y que además estén poco cohesionados ha dejado en manos del gobierno las decisiones más importantes, sin una oposición medianamente significativa. Esta endeble estructura de las redes rural y social ha influido de manera indirecta en los resultados de la política. El gobierno no ha sentido presión para resolver los problemas estructurales asociados con el tema forestal, pues ha usado programas antipobreza para administrar la relación Estado/campesinos y ha creado instituciones e instrumentos poco confiables y responsables. Es decir, el gobierno ha respondido a las demandas rurales con paliativos que posponen soluciones de fondo. El resultado ha sido la reiteración de bosques ricos conviviendo con pobladores pobres.

El orden de los factores para los tomadores de decisiones debe cambiar en cuanto al sector rural. El objetivo ya no sería generar políticas públicas para mantener el ejido, sino qué elementos del ejido pueden servir para implementar un profundo cambio organizacional en las instituciones del campo, generar ingresos y empleo (ligados a actividades agrícolas o no) para los campesinos y mejorar el nivel de vida de la población rural. Indudablemente, las respuestas a esta pregunta no se encuentran en el

terreno de la democracia ni del autoritarismo, sino en el de las políticas públicas y las estrategias de políticas.

Conclusiones

La red de políticas ha influido el proceso de las políticas ambiental y forestal. De manera indirecta, la red de políticas ha afectado los resultados también. En particular, los intereses de la red de política agraria han definido la orientación de las medidas para administrar el bosque y las selvas de México. Los valores organizacionales del ejido, la gobernanza autoritaria en el campo, la pobreza estructural rural, pero sobre todo la debilidad de las redes rural y social en relación con el Estado son los elementos que han influido la orientación, diseño, formulación y toma de decisiones de la política forestal.

Los intereses de la política agraria también han influido en los deficientes resultados de la política forestal, pues ésta se ha subordinado a objetivos superiores o más importantes para el gobierno mexicano. El ejemplo más claro de esto ha sido el dilema entre distribución de la tierra y administración de recursos naturales prevaleciendo la primera en la mayoría de las veces. Las leyes agrarias han tratado la política forestal como un factor secundario, pues el punto central han sido generalmente los asuntos de distribución de la tierra. Además, la relación establecida entre los actores principales de la política rural (Estado-campesinos) ha condicionado no sólo el proceso seguido por la política forestal, sino también sus resultados. Uno de ellos ha sido la permanencia de la alta deforestación, a pesar de las políticas formuladas recientemente.

El valor del concepto de redes de políticas consiste en su poder para explicar las relaciones verticales y horizontales entre actores sociales. Las redes de políticas también son útiles para analizar las dinámicas establecidas por la red y/o los actores para tomar decisiones. Sin embargo, en los países subdesarrollados se deben considerar los problemas estructurales. En particular, en América Latina, las redes deben tomar en cuenta los criterios deficientes para el ejercicio impersonal del poder, el enorme peso político de las relaciones informales para la toma de decisiones y la presencia de varias instituciones disfuncionales para llevar a cabo políticas públicas exitosas (por ejemplo, el ejido).

Esto genera, en parte, que las redes de políticas en México tengan un perfil *top-down* (de arriba hacia abajo). Por ejemplo, la red de política rural, construida por el leviatán revolucionario, sirvió para ejercer control político más que para impulsar la producción económica. El antiguo régimen construyó una red agraria (determinada en gran medida por motivaciones políticas) más que una agrícola (orientada por la producción del campo). Esto fortaleció al ejido y a la CNC como una institución y un instrumento político, respectivamente, para administrar la gobernanza rural. Hoy, sin embargo, las estrategias productivas del ejido van fracaso tras fracaso debido a la estructura disfuncional de las redes rural y social, preocupadas más por la política que por las políticas.

Aunque hoy la política forestal se considera como parte de la arena ambiental, es influida ampliamente aún por la red de política agraria, caracterizada por sus relaciones corporativas y clientelares. Esto, junto con la pobreza estructural en el campo, obstruye el mejor desempeño de la segunda reforma agraria. En realidad, las reformas de 1992 produjeron mejores grados de libertad económica, pero insuficientes fondos económicos para los campesinos (afectados por la pobreza estructural).

Claramente, la política agraria ha prevalecido sobre la administración de los recursos naturales debido a que el régimen revolucionario intentó solucionar los problemas estructurales del campo. No es sorprendente que el principal pilar del corporativismo estuviera ligado a la pobreza (la gente sin tierra). La reforma agraria de principios de siglo XX fue un instrumento político que mezcló estrategias autoritarias y de cooptación, ignorando las preocupaciones ambientales. Así, después de muchas décadas de distribución de la tierra en México, hoy existe un enorme traslape entre pobreza, comunidades indígenas, ejido y áreas con alta biodiversidad. Esto ha hecho que las políticas ambiental y forestal sean arenas conflictivas, a pesar de su escasa importancia económica y política.

La presencia de una burocracia poco responsable (*accountable*) en la administración de las principales instituciones del campo hizo vulnerable a la política forestal. Esto se ha debido al enorme poder presidencial que ha administrado la política forestal con estrategias regulatorias. Es sabido que en sistemas autoritarios la burocracia tiene un alto componente de poder discrecional que le permite tomar decisiones sin contrapesos.

Eso explica la tendencia oscilante de la política forestal (entre la forestería comunal y las políticas pro-mercado para administrar el bosque) durante la era revolucionaria. La corrupción, en este contexto, no ha sido ajena a la política forestal. Tampoco la subordinación de ésta respecto a otros intereses (v.g. política agraria, pobreza, control político, distribución de la tierra). No es casualidad que la segunda reforma agraria se centrara en el régimen de propiedad más que en el uso y acceso a los recursos naturales.

En el lado político, no ha habido cambios profundos, lo cual ha obstruido aún más la adecuada implementación de la política forestal. Aunque la gobernanza autoritaria tradicional de la red de política rural se modificó al generarse nuevas formas de representación, la esencia de la relación Estado-campesinos sigue igual. Las nuevas instituciones en el campo (los comités de Solidaridad, PROCAMPO, la Procuraduría Agraria) aún intercambian apoyo político por servicios públicos entre gobierno y campesinos (v.g. los estados donde gobierna el PRI o incluso el Partido de la Revolución Democrática tienden a establecer esta relación clientelar). Estas organizaciones no han generado más libertades políticas para los campesinos. Aquéllas tampoco se han ganado la confianza de éstos. Es decir, los instrumentos de políticas no han sido suficientemente responsables para llevar a cabo los cambios formulados.

Finalmente, algunos consensos –por ejemplo, el ejido como una institución clave para el desarrollo rural– deberían discutirse, considerando el contexto de la transformación económica y política reciente. Las preferencias ideológicas deben quedar al margen de esto. Si se considera que la política forestal mexicana (con alto potencial de explotación) tiene factores internos como principal obstáculo (pobreza, organización política, actores de política interna), a diferencia de otros países latinoamericanos (Brasil, Chile o Argentina), es posible que esta política tenga muchas oportunidades de mejorar su desempeño futuro. Para ello es necesario que los actores de la política orienten sus esfuerzos en el terreno de las políticas públicas y no sólo en el de la agenda democrática.

Capítulo tres



El papel de las Organizaciones Ambientales No Gubernamentales (ORANGs) en la política ambiental de México 1970-1994

Introducción

En el primer capítulo se examinaron las instituciones formales e informales de la política mexicana, mientras el segundo formuló el marco teórico del trabajo, al mismo tiempo que analizó la red de políticas rural de México. Este capítulo explica porqué la política ambiental ha tenido una importancia marginal en la agenda pública mexicana. Es decir, se intenta explicar porqué las ORANGs han tenido poca importancia en el proceso de toma de decisiones en los asuntos ecológicos.

La hipótesis central es que las ORANGs pueden jugar un papel clave en la política mexicana, al cambiar su estrategia dentro de la política forestal –caracterizada por su enfrentamiento sistemático con el gobierno– para convertirse en intermediarios eficientes entre las agencias públicas, los actores internacionales y los campesinos e intereses madereros para impulsar los acuerdos políticos entre ellos.

En específico, este capítulo examina el papel de las ORANGs en la política ambiental mexicana y su relación con el proceso de la política forestal. Para hacer esto, se identifican las principales características de la relación Estado-ORANGs entre 1970 y 1994. Esto incluye el periodo que va desde la formulación de la primera ley ambiental mexicana hasta la incorporación de la ecología en la administración pública a nivel gabinete. Este análisis se justifica en la medida que la política ambiental fue definida ampliamente por el Estado. Así, estudiar esta arena de políticas incluye necesariamente la evolución de las instituciones ambientales.

El capítulo se centra en temas de contaminación porque las ORANGs mexicanas participaron inicialmente en este campo del medio ambiente, ignorando prácticamente el deterioro de los recursos naturales hasta 1992. El papel de las ORANGs se analiza con el objetivo de explicar su escasa importancia dentro de la toma de decisiones más importantes en México hasta ahora, a pesar de los múltiples problemas ambientales que han hecho vulnerable al gobierno en este terreno.

El patrón autoritario y los problemas estructurales de México (dependencia económica del exterior y deficiencias del sistema político) junto con la debilidad de las ORANGs (poca representatividad, escasa relación con otros actores de las políticas ambiental y forestal, debilidad organizacional interna y ausencia de estrategias poco exitosas de largo plazo) han

condicionado en gran medida los resultados poco exitosos de la política ambiental.

Este capítulo tiene cinco secciones. En la primera se analiza el proceso político del medio ambiente en México. La segunda estudia el papel de las ORANGs, considerando los principales problemas estructurales que afectan la política ambiental mexicana. La tercera sección analiza la política ambiental durante el gobierno del presidente Salinas, con el fin de destacar el aumento de la importancia política del medio ambiente, en un escenario de creciente competencia electoral y conflicto político. El cuarto apartado examina los factores internacionales que afectaron la política ambiental mexicana. La última sección incluye las conclusiones.

Los primeros dos apartados analizan la política ambiental en el periodo 1970-1988, marcado por la fuerte presencia estatal en el diseño de la política, mientras las dos secciones siguientes se concentran en la administración del presidente Salinas (1988-1994), caracterizado por la creciente influencia de factores internacionales y actores externos en la política ambiental.

Durante la primera etapa, la política ambiental registró importantes progresos legales y formales. El segundo momento analizado (el gobierno del presidente Salinas) se caracteriza por la definición de las prioridades de la política ambiental, la apertura gradual a la participación de las ORANGs internacionales en México y la focalización de objetivos y de grupos específicos a los cuales la política del medio ambiente se dirige.

El proceso político ambiental

La política ambiental de México se define como el conjunto de acciones diseñadas para administrar el medio ambiente (Brañes, 2000: 176). La naturaleza autoritaria del sistema político, caracterizada por sus estrategias *top-down* de toma de decisiones, influyó en esa política. Más aún, la estrategia regulatoria que ha administrado las políticas ambientales ha otorgado a la burocracia irresponsable (*unaccountable*) capacidades enormes para gobernar discrecionalmente la administración de los recursos naturales y las políticas anticontaminación.

Por un lado, el Estado y las burocracias influyeron la política forestal. Por otro, el escenario forestal se conformó con actores bastante dependientes del poder político. En todo el siglo XX los principales jugadores de la política forestal fueron los campesinos (comunidades locales, campesinos, ejidatarios, pequeños propietarios, intereses madereros que o fueron altamente dependientes del gobierno o de poca importancia política); las ORANGs, (incorporadas a fines del siglo XX), de poco peso político en el régimen; y por el mismo gobierno (de naturaleza céntrica), que perseguía fines políticos y electorales más que económicos en el campo.

El gobierno de México usó una estrategia diferente en su trato con las ORANGs, pues ni el corporativismo ni el clientelismo eran efectivos con ellas. En su lugar la cooptación fue la divisa. Así, la Confederación Nacional Campesina (CNC) administró la relación Estado-campesinos; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la CNC fueron la liga principal entre autoridad y campo; el gobierno manejó la relación Estado-ORANGs. La cooptación se llevó a cabo por medio de las agencias públicas y personal ligado a los líderes de las ORANGs. Es decir la relación no se estableció con el PRI o sus corporaciones, sino a través del gobierno mismo.

En la red de política agraria, las principales fortalezas de los campesinos fueron su organización tradicional, demandas sociales compactas y su capacidad para la movilización social para presionar/apoyar al gobierno. Sin embargo, aquéllos habían sido tradicionalmente controlados por el gobierno, las organizaciones campesinas habían sido fácilmente influenciadas por las instituciones gubernamentales (por medio del clientelismo y del corporativismo) y la movilización social era más bien débil (controlada, en gran medida, por intereses políticos).

Por su parte, las ORANGs están formadas por integrantes de la clase media, usualmente de profesiones liberales (no dependientes de corporaciones, posiciones gubernamentales o relaciones clientelares, por lo menos al principio); gente bien educada (muchos de ellos con postgrados); y con la capacidad para retar al Estado, especialmente en los campos relacionados con las políticas ambientales y, aún, en las políticas sociales. Sin embargo, las ORANGs han sido elitistas y poco relacionadas con otras organizaciones principales y partidos políticos; su capacidad de retar al Estado es dependiente de la relativa apertura del sistema político en vista de que no cuentan con apoyo social amplio ni cuentan con estrategias claras para enfrentar estratégicamente las iniciativas estatales; y

finalmente, sus demandas son difusas, formando una red de organizaciones ambientales poco cohesionadas.

Tanto la política ambiental como la forestal tienen en común haber sido definidas ampliamente por el Estado, tener relativamente poca importancia en la agenda pública mexicana, y ser políticas altamente regulatorias (y por consecuencias estar sujetas a las burocracias públicas). Sus diferencias son que la primera es una política relativamente nueva, claramente transectoral (urbana y rural e integrada en diferentes sectores económicos), y emergente en el proceso político mexicano.

La segunda, por su parte, está fuertemente relacionada con el sector primario, aunque tiene conexiones con otros campos de la economía; y es un tema más antiguo (pueden encontrarse antecedentes en el siglo XIX). En la práctica, mientras la política forestal ha sido un tema importante sin adecuada atención pública (social y política), ligada a uno de los grupos más cercanos al antiguo régimen (campesinos), la política ambiental ha estado más presente en los intereses de la clase media, un actor político –en general– más activo y menos relacionado con agentes gubernamentales.

La política ambiental de México

La política forestal de México se asocia con pobreza y migración (*Programa Nacional Forestal*, 2001: 18). Junto a esto, la baja prioridad de la política (expresada en cambios constantes de funcionarios públicos, presupuesto insuficiente y en la debilidad de agencias y programas ambientales) ha sido otro gran problema. La poca atención pública a esta política se puede ilustrar a través de la prensa. De los siete periódicos revisados para este trabajo entre 1999 y 2004, sólo dos mostraron un seguimiento más o menos constante de la política forestal (*La Jornada* y *el Financiero*).

En esta red de la política forestal la mayoría de las ORANGs han tenido una participación parcial en favor de los campesinos, erosionando su imagen de neutralidad y de su potencial para convertirse en intermediarios dentro de la red. Este papel es importante considerando la desconfianza tradicional actual entre campesinos, gobierno e intereses madereros, que por cierto ha complicado la discusión de opciones de políticas. Este falso dilema entre campesinos e intereses madereros ha ensombrecido el problema real de la

política forestal, que es hacer compatible la riqueza de los bosques con la pobreza de sus habitantes.

Hay dos problemas principales políticos que afectan la política forestal de México, que son la desconfianza entre los actores y el presupuesto. Por un lado, las plantaciones forestales necesitan inversión para llevar a cabo proyectos de largo plazo (el sector forestal implica inversiones de largo aliento). Por otro, la agro-forestería requiere que los actores de la política forestal (madereros, campesinos, ORANGs y Estado) confíen entre sí para llevar a cabo proyectos institucionales de largo alcance.

En este punto es importante que las ORANGs consideren las nuevas condiciones del escenario político de México (proceso democrático creciente) y tomen parte activa en la administración forestal como mediadores, convirtiéndose en parte de las soluciones (como intermediarios), y no de los problemas (al oponerse sistemáticamente a las iniciativas gubernamentales y favorecer invariablemente a los campesinos). El papel de facilitadores en el área ambiental es necesario, en vista de que los proyectos agro-forestales y las plantaciones comerciales no son estrategias mutuamente excluyentes. Las ORANGs deben enfocarse en la estrategia y la administración para convertirse en intermediarios eficientes.

Hasta 1994 no hubo un sector ambiental en la administración pública. Básicamente, el medio ambiente se incorporó en la agenda gubernamental (Plan Nacional de Desarrollo, PND, 1982-1988) con el objetivo de que el gobierno ganara mejor imagen internacional, más que por una preocupación real por problemas ambientales. Esa situación cambió en 1992 cuando el gobierno mexicano firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), integrándose crecientemente a la economía mundial, particularmente a Estados Unidos y Canadá. Lo internacional comenzó a afectar lo ambiental.

Aunque las etapas iniciales de la política ambiental mexicana no fueron complicadas (debido al fuerte control gubernamental), las políticas ecológicas se mueven generalmente en arenas conflictivas. Las características regulatorias de la política ambiental condicionaron el bajo conflicto. Por un lado el gobierno mexicano –que es uno de los principales contaminadores– ha evitado monitorear empresarios y compañías de manera sistemática y estricta. Por otro, la oposición política y las ORANGs han sido actores débiles en la política mexicana hasta 1988.

En teoría, el problema central es que a menos que el Estado compense el costo de la contaminación (lo cual generalmente sucede), la política ambiental requiere que los contaminadores paguen los costos para enfrentar la polución. Cuando un problema de contaminación se incluye en la agenda política, los contaminadores enfrentan inicialmente costos concentrados –los cuales son muy visibles y por consecuencia controversiales–. La política ambiental tiene costos políticos porque, como política nueva, incorpora nuevos participantes en el proceso de las políticas públicas. En este escenario, las redes políticas tradicionales perciben que sus intereses pueden ser afectados por nuevos actores. Éste ha sido el caso de México en varias arenas de políticas (v.g. la industrial, la comercial, la agrícola o la agraria, frente al tema ambiental).

Identificación de las raíces del problema

Hay dos causas que explican ampliamente los problemas ambientales tanto en México como en América Latina en general: a) la política desarrollo económico de México y b) los problemas estructurales que afectan la implementación de las políticas públicas. La primera implica la subordinación de intereses rurales en favor de los urbanos (contribuyendo a la sustancial emigración de la primera a la segunda), así como la deficiente estructura industrial, que genera polución en la mayoría de las urbes, incluyendo la ciudad de México (Nuccio, 1991: 112). La segunda afecta la implementación de la política, especialmente las de naturaleza regulatoria, debido a su vulnerabilidad *vis à vis* las burocracias públicas, caracterizadas por su irresponsabilidad (*accountability*).

El principal factor económico que causó degradación ambiental fue la política de industrialización, impulsada por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), implementada entre los decenios de los cuarenta y sesenta (impulsando la industria petrolera, manufacturera y la urbanización). Esta política se implementó a costa del sector primario pues se reflejó en comida barata para los trabajadores y como divisa de cambio por bienes de capital. Sin embargo, aunque el sector primario generó complementariedad con el sector industrial, éste fue gradualmente sustituyendo la mano de obra proveniente del campo con más tecnología, semillas mejoradas, pesticidas, fertilizantes y demás implementos agrícolas.

Simultáneamente, el apoyo gubernamental se canalizó a grandes compañías agrícolas, subordinando los intereses campesinos. El impacto ambiental de estos procesos se reflejó en problemas del uso del suelo y agua, así como en deforestación. La expansión de la frontera agrícola implicó menos bosques y selvas, así como uso excesivo del agua, mientras que la industria petrolera contaminó grandes extensiones de tierra, agua y bosques.

La industria manufacturera fue otro factor de contaminación. Este sector ha sido el de mayor dinamismo desde el decenio de los cuarenta, favoreciendo el empleo a costa de degradación ecológica. La industria manufacturera de México aumentó de 20% del Producto Interno Bruto (PIB) en los cuarenta a 39% en los ochenta (Brañes, 2000: 571), al mismo tiempo que la intensidad de la polución de la industria manufacturera incrementó 50% entre el decenio de los cincuenta y setenta, y otro 25% entre las décadas de los años setenta y noventa (Hogenboom, 1998: 68). También, los subsidios a los precios de energía (hidrocarburos) elevó la intensidad de energía usada por la industria en México, incrementando la contaminación del aire. De hecho, mientras los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) disminuyeron la intensidad de energía de la industria manufacturera, México fue en la dirección opuesta. El uso de energía por unidad producida creció más que la tasa de crecimiento de la producción (Kate, 1993: 31-9).

Finalmente, la urbanización es el otro factor clave que ha producido contaminación. La deficiente planeación urbana y descontrolada ha producido serios problemas de polución del aire, aumento de la demanda y contaminación del agua (v.g. ciudad de México, Aguascalientes y varias ciudades del México central), así como deforestación (por ejemplo, las ciudades construidas en la península de Yucatán, tales como Cancún, Playa del Carmen o Tulum). Para tener una idea del problema es importante mencionar que en la segunda mitad del siglo XX México se urbanizó al pasar el número de habitantes viviendo en ciudades de 20% en 1940 a 66% en 1990. En el mismo periodo, la población se ha multiplicado por cuatro (Coll Hurtado, 1993: 18). Esta contaminación del medio ambiente representó 11% del producto en 2002 (*La Jornada*, 2003: 1).

Problemas estructurales

En este sentido, la mayoría de las leyes ambientales en América Latina presentan un conjunto de reformas, que han combatido los efectos de la contaminación y la degradación ambiental más que el origen de los problemas. Esas leyes han mostrado, en esencia, la naturaleza subdesarrollada de la región y las principales respuestas a la degradación ambiental, derivada del proceso de industrialización de sus sociedades (Mumme *et al.*, 1988: 8; Kruse, 1974: 683-4). En este contexto, Mumme *et al.* (1998: 8-15) destacan dos limitaciones que han influido los temas ambientales en los países subdesarrollados (tales como los de América Latina): a) la fuerte dependencia económica de los países subdesarrollados respecto al exterior (expresado en la distancia entre formulación e implementación de políticas públicas) y b) los problemas estructurales de la *politics* de las naciones más atrasadas económicamente.

La primera limitación subraya un problema profundo entre dos etapas del proceso de políticas. Mientras la formulación es usualmente bien diseñada (aun creando consenso entre las fuerzas políticas domésticas), la implementación es frecuentemente problemática porque los grupos sociales y económicos se dan cuenta cómo y en qué medida ellos serán realmente afectados cuando la política se pone en marcha. Esto es porque muchos de los gobiernos de los países subdesarrollados no consultan la mayoría de sus decisiones a la población, sino hasta la etapa de la implementación. Como resultado, la gente no tiene la oportunidad de participar y, en ocasiones, ni siquiera de enterarse de las decisiones tomadas hasta que son ya un hecho. Varios proyectos turísticos en el Caribe mexicano en el decenio de los noventa ilustran este problema. Los habitantes locales protestaron cuando varias playas ya habían sido concesionadas y grandes hoteles empezaban a ser construidos.

El segundo grupo conjunto de limitaciones tiene que ver con las características de la *politics* de los países subdesarrollados, especialmente aquellos de los sistemas políticos latinoamericanos. Hay cuatro tipos de hipótesis que asocian las deficiencias de las políticas ambientales con problemas políticos estructurales. El primer grupo de hipótesis destaca la enorme distancia entre la élite y las masas, sugiriendo que la política ambiental es esencialmente elitista. Esta situación hace que el medio ambiente se convierta en un asunto técnico, distanciado del ciudadano común.

Un segundo grupo de hipótesis analiza la naturaleza autoritaria de los sistemas políticos en países subdesarrollados. Se sugiere que hay una relación directa entre apertura del sistema político y soluciones favorables a preocupaciones medioambientales (Lundqvist, en Mumme *et al.*, 1988: 9; Umlas, 1998:161-90). “Desde esta perspectiva, los obstáculos más importantes para desarrollar una política ambiental se encuentran en sistemas políticos con un solo partido o de pluralismo limitado, empleando una variedad de métodos para limitar o co-optar la articulación de intereses en la sociedad” (Mumme, *et al.*, 1988:9).

México es un buen ejemplo de esto durante el régimen de la revolución. Aunque las políticas ambientales de México tienen una característica redistributiva, los resultados de ellas tienden a ser *light*, porque el gobierno las ha administrado como regulatorias. En otras palabras, la importancia de las políticas ambientales ha dependido del interés del jefe de Estado en ellas y el grado de libertad que ha otorgado el régimen político. El sistema político mexicano (SPM), por ejemplo, amplió la participación social en las políticas ambientales, sin hacer grandes concesiones adicionales.

Un tercer grupo de hipótesis destaca las limitaciones burocráticas para formular e implementar la política ambiental en países subdesarrollados. Se destacan problemas clave que afectan el medio ambiente, tales como corrupción, información insuficiente, sobre-politización burocrática, dispersión administrativa, planeación de corto plazo más que de largo plazo, personal poco preparado, entre otros (véase, por ejemplo, los trabajos de Riggs, 1967:412-32; Simonian, 1995; Silva, 1997:457-94, quienes analizan estos problemas).

Finalmente, la cuarta restricción es la importancia limitada de las leyes en países subdesarrollados. La raíz de este problema en Latinoamérica es la hipótesis de que la ley puede resolver problemas por sí misma, una situación paradójica en vista de que la obediencia a la ley no es parte, en general, de la culturas latinas (v.g. España, Portugal, Italia, Latinoamérica). Por ejemplo, el SPM, al administrar las políticas ambientales como regulatorias, evitó enfrentamientos con los contaminadores, pues todo lo resolvió a través de leyes –que al ser de poca importancia–, dio satisfacción a los ecologistas sin afectar seriamente a los contaminadores.

La relativa irrelevancia de la ley en países subdesarrollados explica la vulnerabilidad de la arena regulatoria. No es sorprendente que el

mayor progreso ambiental del tercer mundo sea en actividades formales (v.g. códigos, mayor jerarquía, agencias ambientales dentro de la administración pública, fortalecimiento de información de indicadores ambientales, educación ambiental y formulación de planes para protección de ecosistemas), más que en acciones substanciales (por ejemplo, el empoderamiento de agencias ambientales, instrumentos de políticas efectivas, descentralización, fortalecimiento de agencias ambientales, imposiciones de sanciones económicas sobre contaminadores).

México ha seguido este patrón. Las leyes ambientales mexicanas más importantes formuladas hasta el fin del decenio de los ochenta (la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental [1971], la Ley Federal de Protección Ambiental [1982] y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental o LGEEPA [1987]) no definieron claramente las sanciones económicas contra los contaminadores, porque esto implicaba enfrentamientos con intereses económicos poderosos, tanto públicos como privados. Por ejemplo, dos de los mas grandes contaminadores en México son empresas públicas, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En vista de esto, la agencia encargada de la protección ambiental, la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA), ha aplicado pocas sanciones desde su creación.

ORANGs y proceso político ambiental

Los grupos ambientales más importantes en varios países comenzaron a emerger en el decenio de los ochenta. En México destacaron el grupo de los 100, Alianza Ecologista, Pacto de Grupos Ecologistas y Grupo de Ecologistas del Mayab (GEMA), por mencionar a algunos de los más famosos. Esta emergencia de grupos ambientales coincidió con el inicio de una de las peores crisis económicas de México, que condicionó al gobierno la búsqueda de nuevas formas de comunicación con la sociedad. Entonces, la administración del presidente de la Madrid (1982-1988), influido por la necesidad de nuevos interlocutores sociales, incluyó en ese contexto el tema ambiental en la agenda nacional. Para ello, varios funcionarios de esa administración tomaron en cuenta las experiencias del movimiento ambiental alrededor del mundo, especialmente las organizaciones “verdes” de Europa. Del lado social, varios líderes –muchos de ellos simpatizantes de la izquierda mexicana– (tales como Julia Carabias o Alicia Bárcena) contribuyeron a esta convergencia política en favor del medio ambiente.

A pesar de la presencia débil de los grupos ecológicos en México, éstos tuvieron la virtud de estar fuera de la estructuras del PRI. Esta situación les otorgó un potencial para la movilización independiente, convirtiéndose en una eventual amenaza para el *establishment* revolucionario. Quizás, por esto, el gobierno optó por la negociación y el diálogo en lugar del control. Esto es significativo, pues desde el decenio de los sesenta el régimen revolucionario había desconfiado de los movimientos no corporativos y de sus demandas.

A pesar de este carácter independiente las ORANGs siguieron siendo débiles en el régimen político. Sus ventajas principales se convirtieron en profundos defectos. Sus características no corporativas fueron un obstáculo para establecer redes políticas con otras agrupaciones; su independencia política fue un problema para hacer alianzas políticas; y su diversidad se convirtió en dispersión de objetivos para formular planes y estrategias comunes que enfrentaran o apoyaran las iniciativas gubernamentales.

Esa dispersión ha contribuido a mantener la política ambiental en el fondo de la agenda pública mexicana. Por ejemplo, las ORANGs han sido incapaces de a) construir una red de políticas fuerte con otros actores relevantes; b) impulsar un plan de largo plazo para enfrentar los problemas estructurales del país y mecanismos de financiamiento insuficientes; c) refuncionalizar o romper la red de políticas tradicionales (v.g. turística, agraria), usualmente no pro-ambientales; y d) hacer análisis de políticas con más precisión cuando enfrentan proyectos de desarrollo que podrían causar deforestación.

En este punto es valioso notar que gran parte de las ORANGs mexicanas han usado la misma lógica de otras organizaciones civiles latinoamericanas que enfrentan proyectos forestales, al bloquear éstos sin considerar las necesidades locales, conveniencia del proyecto, impactos económicos y ecológicos y distribución del poder entre los actores participantes (por ejemplo, si efectivamente las plantaciones son realmente una amenaza para el medio ambiente), colapsando oportunidades de desarrollo para las comunidades locales.

El siguiente caso es un buen ejemplo. Hace unos años, un grupo ambiental GEMA enfrentó un proyecto turístico argumentando que éste tendría un alto impacto ambiental, pues la tierra donde se construiría tenía un alto valor ecológico. Después de un fuerte conflicto entre autoridades y GEMA,

el proyecto se suspendió. Al final del día, ni la tierra tenía el valor ambiental que se suponía, tampoco se llevó a cabo el proyecto, ni hubo generación de empleos. Los pocos beneficios de este resultado de políticas lo obtuvo el grupo GEMA, pues ganó fama a nivel nacional y local como un grupo ambientalista.

Las organizaciones civiles impulsaron el movimiento ambiental y promovieron acciones políticas para ser reconocidas por el Estado, para presentarse así mismas como alternativas a las corporaciones priístas en el decenio de los ochenta. Paradójicamente, mientras en Europa los movimientos políticos habían dirigido sus esfuerzos para construir modelos no institucionales para llevar a cabo sus objetivos políticos, en México las ORANGs se movieron en dirección opuesta, pues buscaban que el Estado conociera y tomara en cuenta sus demandas.

Por el lado gubernamental, éste nunca perdió la iniciativa. Así, la administración del presidente de la Madrid a) estableció contactos con las ORANGs y comenzó a detectar posibles áreas de conflictos políticos; b) hizo de las ORANGs, en la práctica, los interlocutores principales entre el Estado y la sociedad en temas ambientales, en vista de la ausencia de estructuras institucionales; y c) estableció formalmente la Comisión Nacional de Ecología (CONADE) como un centro de consulta popular, el cual no funcionó apropiadamente, pues en la mayoría de los casos pesó más el contacto personal entre funcionarios y líderes ambientales, que los espacios institucionales.

Esta situación explica en gran medida la colaboración de las ORANGs con esa administración. La crisis económica junto con el aumento de las protestas sociales y la relativa escasa relevancia de los temas ambientales en la agenda pública mexicana influyó la estrategia de negociación. La negociación fue posible gracias a que tanto gobierno como ORANGs se beneficiaban de la cooperación. Por un lado, aquéllas influían el diseño de las políticas públicas. Por otro, el gobierno mejoraba su legitimidad, dañada profundamente en ese tiempo.

Esto le permitió al gobierno construir un escenario en donde ganaba de tres maneras: a) el gobierno podía mantenerse informado de preocupaciones sociales y de la opinión sobre las políticas gubernamentales; b) las agencias públicas ambientales podían nutrirse de conexiones, personal experimentado, contactos y ayuda en general de las ORANGs; y c)

la estrategia de negociación con las ORANGs ayudaría al gobierno a incrementar su legitimidad erosionada, en la medida que las críticas de estas organizaciones podrían reducirse eventualmente.

El papel de las ORANGs

Varias deficiencias han torpedeado la construcción de un auténtico movimiento ambiental. La mayoría de las ORANGs son bastante pequeñas, ubicadas generalmente en la ciudad de México, con escasos recursos y con una enorme falta de *accountability* en sus actividades. Las ORANGs desconfían entre sí y de las demás organizaciones políticas, así como del gobierno (con el que tienen una relación casi esquizofrénica). Las ORANGs carecen de habilidades políticas y estrategias comunes, solidaridad y visión de largo plazo. Además padecen de personalismo excesivo y una cultura política poca democrática. En general, el paternalismo y el clientelismo tampoco son ajenos a ellas. El resultado de todo esto ha sido su aislamiento político.

Así, las ORANGs han evadido establecer relaciones con los partidos políticos porque han temido a) perder su identidad dentro de las estructuras partidistas; b) ser afectadas por problemas internos y conflictos de los partidos políticos; y c) tener problemas internos a raíz de sus alianzas partidistas. También las ONGs han considerado que las alianzas con los partidos no les conviene en vista de que éstos son usualmente estructuras partidistas y están interesados más en ganar votos que en defender los intereses ambientales.

También las ORANGs han tenido escasa visión de largo plazo. Esto ha significado, por un lado, que las ORANGs han fallado en involucrar a los partidos políticos en los temas ambientales; por otro, no han podido modificar su posición reactiva frente al gobierno. También, la ideología más que el pragmatismo ha prevalecido en varias estrategias de las ORANGs. Esta situación ha ensombrecido los problemas centrales, tales como la contaminación, la deforestación y el deterioro de los recursos naturales. Un tercer aspecto es que las ORANGs tienden a analizar superficialmente los problemas en vista de que, como apunta Barkin (1991:92-3) y Alfie (1995: 18) –refiriéndose a las organizaciones civiles mexicanas en general–, están más preocupados por problemas específicos y locales que en causas estructurales de la degradación ambiental.

Finalmente, las ORANGs han preferido jugar un papel testimonial (formal, de denuncia) más que activo. Como consecuencia, sus demandas han sido secundarias en la agenda pública, pues no tienen suficiente cohesión para presionar al gobierno, ni suficientes ligas con otros actores sociales relevantes. Las ORANGs han renunciado sistemáticamente a participar en la vida política institucional y han evitado una herramienta útil para presionar al gobierno estatal, dado que los partidos minoritarios están crecientemente volviéndose actores centrales en el Congreso. En su lugar, grupos ajenos a los intereses ambientales (como los de la familia González Torres, incluso en el ámbito nacional) han usurpado este espacio político.

En síntesis, las deficiencias estructurales del sistema político y las debilidades intrínsecas de las ORANGs han contribuido a resultados inocuos en la implementación de las políticas ambientales debido a que las ORANGs:

- a) Han tenido poca representatividad debido a que se han enfocado en agentes gubernamentales más que en grupos sociales (repetiendo el corporatismo estatal de las organizaciones tradicionales);
- b) Han fallado en establecer vínculos con otros actores relevantes de la política porque las ORANGs han confundido autonomía (libertad de tomar decisiones en el contexto de participación política) con aislamiento (ni contacto ni compromiso con otros agentes políticos);
- c) Han tenido una estructura organizacional deficiente porque las ORANGs han favorecido relaciones tradicionales con el Estado (v.g. personalismo, clientelismo, intercambio de apoyo político por subsidios), proyectos y políticas de corto plazo y atención a problemas muy locales. Han carecido también de análisis políticos y organizacionales (v.g. impulso de cambio organizacional interno, reclutamiento de personal, planeación), proyectos de largo plazo y una visión amplia de los problemas ambientales de México;
- d) Finalmente, han sido incapaces de establecer alianzas estratégicas de largo plazo debido a que no han tenido la iniciativa política de combinar temas ecológicos con participación política. En su lugar, las ORANGs han tenido posiciones reactivas sistemáticas frente a las iniciativas gubernamentales (expresadas en denuncia y protestas).

En el ámbito forestal, las ORANGs comenzaron a tener un papel relevante desde 1992. Como ya se estableció previamente, durante gran parte del siglo XX, el gobierno mexicano formuló la política forestal sin prácticamente ninguna oposición importante. Esto explica en gran medida la tendencia oscilante de la política durante el siglo pasado entre proyectos agroforestales y plantaciones comerciales. Por ejemplo, entre los decenios de los setenta y los ochenta, la política forestal optó por la industria de gran escala para favorecer la explotación del bosque nativo. Por contraste, la reforma de 1986 promovió la agro-forestería y proyectos comunales. En 1992, la política forestal volvió a tener un perfil más cercano al mercado.

Los resultados de la política forestal

Cuando la administración del presidente De la Madrid creó la Dirección de Desarrollo Forestal (DDF) en 1982 dentro de la SARH, la política forestal recobró importancia formal, pero mantuvo un bajo perfil político. Aunque la política forestal de esa administración impulsó proyectos de forestería comunal –iniciada en el decenio de los setenta–, la agencia encargada de administrar esta política estaba poco potenciada. Más aún, los recursos económicos y organizacionales fueron insuficientes. Esta política, sin embargo, tuvo resultados de políticas irregulares en la medida que los gobernadores y grupos políticos locales intervinieron en formas diferentes y grado de importancia.

Por ejemplo, en Oaxaca y Michoacán la clase política tradicional influyó el proceso de políticas. El corporativismo y la aplicación discrecional de la ley fueron los instrumentos más importantes de los gobiernos estatales. En el primer estado, grupos políticos del *establishment* implementaron una estrategia *top-down* de organización forestal, al promover la formación de una estructura forestal vertical regional, compuesta de varias comunidades locales alrededor de los trabajadores forestales. En esta estrategia, se favorecieron a las organizaciones pro-gubernamentales más que a las independientes. En Michoacán, la política forestal fue más restringida, pues se usaron vedas y control, ejercido por la clase política tradicional, controlando los sectores agrícola y forestal.

En contraste, en Quintana Roo el gobierno estatal fue un actor clave para impulsar los proyectos agroforestales (como se verá en el último capítulo). Específicamente, el gobernador en alianza con los intereses turísticos del

sector privado (el grupo económico más fuerte de Quintana Roo) obligaron a los intereses madereros a negociar directamente con las cooperativas campesinas y facilitaron fondos públicos para esta negociación. Además el gobernador “también aseguró a las cooperativas” el control sobre las ventas y las ganancias “al hacer intervenir a la SARH que administraba el dinero en beneficio de las cooperativas” (Silva, 1994: 710).

El éxito inicial del caso de Quintana Roo se debió en parte a la ausencia de una clase política tradicional y a la existencia de fuertes intereses económicos en el sector turístico. Quintana Roo, como estado, fue creado en 1974. La clase política comenzó a formarse en aquel momento, mientras los grupos económicos se concentraban en el sector primario. Tenían poder marginal en los ámbitos regional y nacional. Además, la falta de poder político de los intereses madereros hizo manejable el cambio de orientación de la política, favoreciendo a los campesinos más que a las compañías madereras. Un ingrediente clave en este cambio de política fue la presencia de organizaciones internacionales que apoyaron esta estrategia gubernamental con fondos y apoyo técnico. Más importante aún fue la formación de una incipiente red de política pro agroforestal en el estado.

Estos casos muestran que la política forestal había sido usada como un instrumento para resolver otros problemas centrales para el gobierno. En este sentido, la política forestal contribuyó con las políticas económicas más relevantes (v.g. políticas de desarrollo, alimentación, inversión extranjera), variables sociales (posesión de la tierra, creación de trabajos rurales) y preocupaciones políticas (el control político sobre la red de política rural).

En términos ambientales, el periodo 1940-1982 produjo más deterioro ambiental. Los desajustes derivados de la transferencia neta de valor de la agricultura a la industria en el decenio de los sesenta, así como la petrolización de la economía en la década siguiente produjo el empeoramiento de las condiciones ecológicas. Este proceso fue la culminación de un largo periodo de crecimiento económico amplio iniciado en el decenio de los cuarenta. Por el lado político, esta constante expansión económica contribuyó a la estabilidad del sistema político, único en América Latina, que a través del PRI distribuyó beneficios a la mayor cantidad de actores políticos (v.g. campesinos, trabajadores, la creciente clase media y los empresarios).

La estrategia de política pública no funcionó adecuadamente debido a que el sector forestal permaneció en crisis, al mismo tiempo que la corrupción continuaba creciendo. El sector privado y la presencia creciente de empresas públicas no detuvieron el déficit comercial de la producción forestal, mientras que la producción quedó en manos de unos cuantos. Además, la burocracia concentró las decisiones económicas más importantes del sector forestal. En ese tiempo, las ORANGs políticamente no existían o más bien su poder de influencia era mínimo.

La política ambiental en la administración del presidente Salinas

En la primera mitad de la administración del presidente Salinas, la política ambiental tuvo una importancia sin precedentes debido a que se convirtió en uno de los temas más sensibles para los electores urbanos. Este periodo precede la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), cuando las ORANGs internacionales comenzaron a influir en la política ambiental de México. Mientras en el frente doméstico las dificultades presionaban a la administración de Salinas para atender los asuntos ambientales, el TLC fue el factor clave para influir en la formulación de la política ambiental mexicana en el ámbito externo. Es importante hacer notar que los factores externos e internos estaban más preocupados por la agenda gris que por la agenda verde.

El presidente Salinas asumió el poder en 1988 en un contexto de alta competencia política, y de emergencia de movimientos sociales que presionaban al gobierno, por la vía electoral, para implementar cambios políticos. La administración de Salinas continuó la política ambiental de la administración del presidente De la Madrid, enfocándose en programas anticontaminación más que en los destinados a enfrentar el deterioro de los recursos naturales, pues en términos electorales las mismas eran más redituables. La administración de Salinas modificó la orientación de la política económica mexicana (economía cerrada) al impulsar la integración de México en la economía norteamericana (TLC). Esta estrategia generó consecuencias involuntarias en la medida que impulsó la influencia internacional en varios sectores de la política mexicana.

Uno de los temas más controversiales fue el medio ambiente. Durante la negociación del TLC, varias ORANGs (mexicanas e internacionales) advirtieron acerca de la posible degradación ambiental, producida por el crecimiento comercial y económico, que afectaría la región –especialmente

por su condición de país subdesarrollado-. Por el lado doméstico, el medio ambiente se volvió un factor clave en la campaña del presidente Salinas, destacando la importancia de continuar la política de De la Madrid en 1988. Salinas agregó nuevo contenido a la política ambiental al enfatizar regulación más eficiente, mejor implementación, identificar problemas jerárquicos en la administración ambiental y reformular estrategias en el sector, a diferencia de la política de De la Madrid, más preocupada por un enfoque *holístico*.

En gran medida, el presidente Salinas quiso construir su imagen ambiental sin criticar a su predecesor. Así, intentó construir puentes entre el PRI y las ORANGs, en vista de la alta competencia política y por la posibilidad real de perder las elecciones, una situación inédita experimentada por un candidato priísta hasta entonces. El presidente Salinas llegó al poder bajo la sombra del fraude. Con el objetivo de revertir ese déficit de legitimidad, Carlos Salinas comenzó a reconstruir la relación Estado-sociedad al diseñar nuevos canales de participación social más libre, en lugar de la relación tradicional basada en el clientelismo, paternalismo y corporativismo. El medio ambiente fue uno de los temas clave para esta tarea.

En varios aspectos, el presidente Salinas continuó la orientación de las políticas de De la Madrid, incluyendo la política ambiental. Por ejemplo, la política económica, altamente cuestionada por varias organizaciones civiles (ORANGs, campesinos, trabajadores, clase media), no tuvo cambios sustanciales mientras, al mismo, tiempo estableció nuevas ligas con la sociedad y nuevos grupos sociales. Salinas modificó la política exterior con Estados Unidos, basada tradicionalmente en el nacionalismo y en una economía cerrada, y mantuvo simultáneamente una sana distancia con ese país.

En el campo ambiental, la administración del presidente Salinas identificó la protección ambiental como uno de los cuatro objetivos de políticas públicas para el gobierno mexicano (las otras tres fueron el mejoramiento de la calidad de vida, participación social y la cooperación internacional), destacando la sintonía entre crecimiento económico con la preservación del medio ambiente.

A pesar del hecho de que la política ambiental ganó precisión, la administración del presidente Salinas no ofreció nuevas estrategias de políticas, ni tomó en cuenta (como el gobierno de De la Madrid)

áreas clave, tales como los sistemas naturales y ecosistemas. La política ambiental, por consecuencia, fue incremental en vista de que no hubo grandes modificaciones de una administración a otra. Por ejemplo, Carlos Salinas continuó las estrategias para la protección ambiental, participación y movilización social, política internacional para el medio ambiente (acuerdos, firmas de protocolos), sistematización creciente de datos de la degradación ambiental, más estudios en medio ambiente, y definición progresiva de instrumentos y problemas de política (véase Brañes, 2000: 193-6; Carabias y Provencio, 1994: 405; INAP, 1999: 5-9).

En el contexto de un aumento de competencia política y un déficit de legitimidad, la competencia se volvió aún más importante para la administración del presidente Salinas, en vista de que la contaminación fue uno de los temas más sensibles para la población de la ciudad de México. Esto fue uno de los factores más importantes que influyeron las tendencias del voto en esa ciudad. Los habitantes del Distrito Federal favorecieron a la oposición política en 1988, lo cual causó que el PRI perdiera la mayoría en los distritos electorales y la elección presidencial, en la ciudad de México. Simultáneamente, las preocupaciones ambientales tuvieron una importancia enorme (expresadas en los programas anticontaminantes y el aumento presupuestal en ellos) debido a los votantes de áreas urbanas, donde Carlos Salinas y el PRI habían perdido una significativa cantidad de votos en 1988. El presidente Salinas entonces lanzó varios programas anticontaminantes para la ciudad de México. Anunció un plan de cuatro años, donde se incluyó el programa innovador “hoy no circula”, en el cual los propietarios de los automóviles sólo podían usarlos cuatro de cinco días.

Aunque los programas ambientales recibieron un presupuesto sin precedentes (Hoogenboom, 1998: 97-8 y Nuccio, 1991: 115-6), los resultados de política fueron más exitosos en términos políticos, que en el mejoramiento ambiental. Mientras el PRI recobró asientos en el Congreso Federal, entre fines de 1991 y principios de 1992, la contaminación del aire alcanzó niveles nunca antes experimentados en la ciudad de México.

La conservación de la naturaleza fue un tema clave para la imagen internacional del gobierno de Carlos Salinas desde 1991 (el tema estaba más ligado a los intereses madereros, uno de los *constituencies* más débiles del sistema político), una vez que recuperó la iniciativa política. Esto se expresó en la creación y acciones en favor de áreas protegidas y especies

en peligro, regulaciones más estrictas sobre la caza, y más atención a la selva Lacandona en el sureste de México. Además, las primeras etapas de la descentralización de la política ambiental se llevaron a cabo parcialmente, cuando se potenció el poder de los estados federales.

El proceso político ambiental durante la administración del presidente Salinas

Después de la movilización política impulsada por el Estado en el decenio de los ochenta, los ambientalistas ganaron su propio espacio, pues cuestionaron no sólo la degradación ecológica, sino también retaron el régimen político en sí mismo. La respuesta gubernamental fue detener este movimiento ascendente por medio de ataques discretos pero permanentes contra las ORANGs más críticas (Umlas, 1996: 243-52; Mumme, 1992; Hoogenboom, 1998: 101). Esta estrategia combinó reacción y prevención, así como métodos corporativos tradicionales (v.g. incorporación en posiciones gubernamentales). Carlos Salinas puso a los grupos ambientales a la defensiva, al impulsar acciones ambientales espectaculares (v.g. cierre definitivo de grandes refinerías, cambios organizacionales en la administración pública y enmiendas legales) durante la segunda mitad de su administración. Hoogenboom (1998: 101), por ejemplo, nota que mientras el presidente Salinas construyó una imagen ambiental internacional, debilitó a la mayoría de las ORANGs, identificando julio-diciembre de 1991 como el periodo más crítico.

Las reformas de la política ambiental del gobierno de Salinas se desarrollaron en dos etapas, de 1988 a 1991 y de 1991 a 1994. La primera consistió en el análisis de políticas, cuando el gobierno estableció prioridades y evitó la retórica. La segunda se caracterizó por la creciente presión internacional asociada con el TLC. Esta fase incluyó a) medidas espectaculares (v.g. cierre permanente de una refinería en la ciudad de México); b) cooperación con el gobierno de George Bush padre para enfrentar la contaminación de la frontera México-Estados Unidos, ampliando y dando más profanidad al acuerdo de La Paz; c) reconocimiento del GATT como organización válida para resolver temas controversiales entre México y Estados Unidos relacionado con el atún; y d) un número creciente de personal de la SEDUE para inspeccionar los aspectos de contaminación en la frontera, lo cual incluía el fortalecimiento de leyes, códigos y regulación del control de la contaminación.

En el lado político, el gobierno de Salinas fortaleció a las ORANGs moderadas, al invitarlas a participar en temas de planeación ecológica. Sin embargo, esta participación social fue difusa y limitada porque la ley era tan general y abstracta que la obligatoriedad era prácticamente imposible. En consecuencia, la participación popular estaba bastante regulada y restringida. Se implementó una participación limitada que, en la práctica, marginó a los grupos críticos, dando voz sólo a las ORANGs moderadas.

En el lado económico, la estrategia de la administración del presidente Salinas para financiar la política ambiental mexicana fue reducir el presupuesto gubernamental y atraer fondos de organizaciones internacionales (el Banco Mundial y varios gobiernos europeos financiaron los programas anti-contaminantes y de conservación natural). Además, el presidente Salinas estableció alianzas con las ORANGs estadounidenses para financiar proyectos ecológicos de largo plazo. En 1991, el presidente Salinas ganó el prestigiado "premio de la tierra".

Factores externos

Los factores externos inauguraron una segunda gran fase de la política ambiental mexicana, influida ampliamente por el TLC y la frontera México – Estados Unidos. La aparición de una relación transnacional entre ORANGs de México, Estados Unidos y Canadá fue consecuencia de la creciente integración económica de estos tres países en la primera mitad del decenio de los noventa. Esta cooperación internacional se llevó a cabo en varias etapas. La primera fue entre 1990 y 1991, caracterizada por cabildeos para una eventual cooperación. Lo interesante de esta situación fue que las ORANGs desarrollaron dos posiciones transnacionales diferentes. Unas apoyando la idea de libre comercio y sustentabilidad. Las otras con una posición contraria. El punto fue que unas y otras desarrollaron un sistema de cooperación más allá de las fronteras políticas.

La frontera México-Estados Unidos influyó en la política ambiental de México debido a su importancia económica. Conocida como el cuarto miembro del TLC, la frontera México-Estados Unidos incluye un área de aproximadamente 2,000 millas, seis estados mexicanos y cuatro estadounidenses. En 1995, esta frontera contaba con 22 millones de personas, 300 billones de dólares en producto interno bruto, 100 billones en comercio, además de historia y cultura similares (Brown, 1997: 105).

Esta situación hizo que tanto el gobierno estadounidense como el mexicano desarrollaran un sistema de cooperación institucional, que abarcó los tres niveles de gobierno en ambos lados de la frontera.

Conclusiones

La política ambiental mexicana emergió durante la etapa más autoritaria del régimen revolucionario. Por ello, no es sorprendente que la política ambiental haya sido altamente controlada por el gobierno. Esto también por el carácter regulatorio de la arena ambiental y porque los actores de esta política (las ORANGs) han sido estructuralmente débiles dentro del sistema político, lo cual ha dejado a la ecología en el último lugar de la agenda decisoria de México.

El problema principal de la política ambiental mexicana es la enorme distancia entre la formulación y la implementación real de la política. Esto se expresa, por un lado, en un enorme formalismo de las políticas, donde las leyes subestiman objetivos y compromisos concretos. Por otro, la implementación es disruptiva y discontinua porque el ciclo sexenal no permite la continuidad de las políticas ni del personal encargado de los asuntos ecológicos. Además, la política es bastante programática (declarativa, formalista, prescriptiva).

La política ambiental mexicana tiene seis características fundamentales:

- La influencia de la política internacional y actores externos en la toma de decisiones. Además, la existencia de una actitud deliberada del gobierno mexicano de mostrar una imagen pro-ambiental.
- El rol político restringido de las organizaciones civiles en diseñar esta política y su baja capacidad para la movilización social.
- El bajo perfil de la degradación ambiental en la agenda decisoria mexicana, debido a la atención gubernamental concentrada en los problemas de contaminación en las grandes ciudades.
- El presupuesto limitado y resultados de políticas poco alentadores.
- La debilidad de Agencias ambientales.

- El hecho de que la política ambiental mexicana ha sido de naturaleza retórica, sin visión de largo plazo y con leyes laxas.

En el decenio de los ochenta, el gobierno mexicano –presionado por la crisis económica– incluye la política ambiental en la agenda pública mexicana con el fin de buscar nuevos interlocutores sociales y adelantarse a un eventual problema social. En la década siguiente, los factores internacionales hicieron que el gobierno replanteara la estrategia para implementar la política ambiental.

El proceso de la política ambiental muestra que el gobierno mexicano tuvo que administrar su relación con las ORANGs a través de la cooptación más que por el control. El hecho de que las ORANGs no se hayan aliado con otros grupos sociales y su incapacidad para la movilización social, ayudó al gobierno a mantenerse sin preocupaciones en el terreno ambiental.

Tanto las deficiencias de la política ambiental como los problemas estructurales del sistema político mexicano contribuyeron a los bajos resultados de política. Además, las ORANGs han fallado, en este contexto, porque:

- a) Han tenido poca representatividad debido a que se han enfocado en agentes gubernamentales más que en grupos sociales (repetiendo el corporativismo estatal de las organizaciones tradicionales);
- b) Han fallado en establecer vínculos con otros actores relevantes de la política porque las ORANGs han confundido autonomía (libertad de tomar decisiones en el contexto de participación política) con aislamiento (ni contacto o compromiso con otros agentes políticos);
- c) Han tenido deficiente estructura organizacional porque las ORANGs han favorecido relaciones tradicionales con el Estado (v.g. personalismo, clientelismo, intercambio de apoyo político por subsidios), proyectos y políticas de corto plazo y atención a problemas muy locales. Han carecido también de análisis políticos y organizacionales (v.g. impulso de cambio organizacional interno, reclutamiento de personal, planeación), proyectos de largo plazo y una visión amplia de los problemas ambientales de México;

- d) Finalmente, han sido incapaces de establecer alianzas estratégicas de largo plazo debido a que no han tenido la iniciativa política de combinar temas ecológicos con participación política. En su lugar, las ORANGs han tenido posiciones reactivas sistemáticas frente a las iniciativas gubernamentales (expresadas en denuncia y protestas).

Los cambios que podrían implementar las ONGs para adquirir más importancia política en el sistema político mexicano y en la toma de decisiones podrían ser:

- Pasar de la arena política de la denuncia al ámbito electoral que les permita usar nuevos instrumentos para presionar al gobierno, usando las reglas democráticas. En este punto, las ONGs deberían replantear su sistemática oposición al gobierno, al establecer alianzas estratégicas.
- Realizar análisis organizacionales y políticos a profundidad de los proyectos que les presenten la iniciativa privada y el gobierno. Esto significaría influir sobre factores estratégicos y no depender necesariamente de la movilización social. Esto se complementaría con mayores contactos estratégicos, con organizaciones civiles internacionales y mecanismos de financiamiento para proyectos de conservación o administración de recursos naturales.
- Exigir al gobierno mecanismos y reglas claras que aseguren el correcto cumplimiento de sus programas. De hecho, las ONGs podrían construir instrumentos que les permitan evaluar el desempeño de los programas ambientales, forestales y de desarrollo sustentable llevados a cabo por el gobierno.
- Finalmente, enfatizar la capacitación y desarrollo de técnicas. Esto significa apostar por la educación más que por la movilización, por la organización más que por la participación social, por los instrumentos de políticas más que por la política, por programas más que por ideologías, por ser facilitadores más que defensores de los pobres, por la producción y la productividad más que por la democracia como fin, por convertirse en intermediarios más que por el conflicto.

Capítulo cuatro



Institucionalización de la política ambiental mexicana: Agencias del sector ambiental

Introducción

Los primeros tres capítulos de este trabajo analizaron la importancia de las principales instituciones del sistema político mexicano, así como el papel de los campesinos y las Organizaciones Ambientales No Gubernamentales (ORANGs) en las políticas forestal y ambiental mexicanas. Esos capítulos mostraron que tanto las políticas ambiental y forestal están compuestas de actores sociales débiles, pues son vulnerables frente al Estado y otros actores de políticas públicas.

Mientras el primer capítulo examinó el sistema político mexicano, basado fundamentalmente en la institución presidencial y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el capítulo dos se concentró en los patrones autoritarios de la relación Estado-campesinos, así como en el cambio institucional de las agencias agrarias y agrícolas, derivadas de la reforma agraria del decenio de los noventa. Como se analizó en ese capítulo, esas agencias no han sido suficientemente empoderadas, pues sus instrumentos no han sido capaces de implementar los cambios propuestos.

El capítulo tres mostró, por su parte, que la política ambiental ha sido administrada por el Estado mexicano con estrategias de cooptación más que por patrones paternalistas. Esta situación fue condicionada por las características de la membresía de las ORANGs y sus fallas estratégicas en la política mexicana. Básicamente, las ORANGs se han mantenido lejos de las relaciones corporativistas y clientelares con el Estado (la mayoría de sus miembros son de la clase media, tienen una base poco representativa, bajo grado de alianzas con otros grupos sociales y políticos y deficiente estructura organizacional).

El tercer actor de la red de la política forestal mexicana es el gobierno mismo. Por ello, este capítulo examina las a) agencias públicas ambientales b) el proceso de institucionalización de temas ambientales y c) su impacto en los resultados de política. Este campo de trabajo ha sido poco estudiado en la literatura de la administración pública mexicana. El gobierno ha sido el jugador más importante en la política forestal, por lo menos hasta el decenio de los noventa debido a que, por un lado, las luchas interburocráticas han condicionado la política (*policy*) y, por otro, la institución presidencial y el PRI han manipulado a los actores del sector forestal.

El objetivo principal de este capítulo es analizar la evolución institucional del sector ambiental dentro de la administración pública mexicana, enfatizando el papel del gobierno dentro de las redes ambiental y forestal. Es importante anotar que este capítulo se concreta en algunas agencias clave involucradas con la política forestal.

Este capítulo tiene cuatro secciones. La primera examina el papel de las agencias de 1982 a 2000 identificando sus mayores problemas organizacionales y retos para el sector público ambiental (v.g. coordinación, descentralización, presupuesto y personal público). En la siguiente sección se analiza la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, 1994-2000, hoy SEMARNAT, desde 2000) para examinar los alcances y límites de esta secretaría, encargada de definir los objetivos y retos ambientales del gobierno mexicano. La tercera sección examina tres agencias ambientales creadas entre 1992 y 2001 (el Instituto Nacional de Ecología [INE], la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente [PROFEPA] y la Comisión Nacional Forestal [CONAFOR]). Las conclusiones se exponen en la última sección.

El objetivo principal de la primera sección es explicar la débil posición de las agencias ambientales a nivel gabinete (la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE, y la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, SEMARNAT) en la administración pública mexicana. El de la segunda sección es analizar los alcances y limitaciones de la SEMARNAT. Finalmente, el tercer apartado está dirigido a demostrar que las nuevas agencias ambientales han hecho las decisiones ambientales más complejas, pero no más eficientes, en vista de que los viejos patrones políticos (por ej. déficit de responsabilidades [*accountability*], énfasis en el control político, coordinación deficiente, luchas inter-burocráticas) permanecen en las nuevas agencias (viejos problemas en nuevas botellas).

La hipótesis central es que la reciente institucionalización del sector ambiental ha contribuido a precisar y definir problemas, agenda y formulación de la política ambiental, pero no ha incrementado eficiencia en su implementación, debido a que las agencias ambientales mexicanas no han sido dotadas de facultades suficientes para llevar a cabo sus tareas. Este capítulo analiza el proceso de institucionalización de la política ambiental mexicana, entre 1982 y 2001. Este periodo incluye tres procesos: I) la formulación de las leyes e instrumentos ambientales más importantes; II) la resectorización del medio ambiente, pasando del campo del desarrollo

urbano al estratégico de desarrollo social y III) la construcción del sector ambiental en la administración pública mexicana.

Por sectorización se entiende el proceso de integración de agencias ambientales bajo el mismo techo institucional, conducido por una secretaría guía. Por ejemplo, la SEMARNAP (convertida en SEMARNAT en 2000) se convirtió en la agencia coordinadora del sector ambiental en 1994, al agrupar todas las instituciones ambientales (gabinete ampliado), que se dedicaran a los temas de la agenda verde y gris.

Previo a 1994, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental era el único instrumento para regular problemas ambientales, pero no echó raíces para conformar un sistema nacional de administración ambiental. No es sorprendente que el gobierno enfrentara únicamente los efectos del problema, no sus raíces. Esto es, las políticas se dirigían a enfrentar la contaminación sin intervenir en los procesos productivos, pues esto significaba colisionar con los intereses del sector privado.

Dos eventos recientes marcan la importancia del análisis del sector ambiental. La creciente importancia de los temas ecológicos, que coinciden con la reformas del Estado (v.g. gerencialismo, reinención del gobierno, reformas de la administración pública) en la agenda pública internacional, y la creciente importancia de nuevas agencias ambientales a nivel gabinete alrededor del mundo, especialmente en los países subdesarrollados.

En el caso de México, esa convergencia ha afectado las redes de políticas porque: a) el medio ambiente, como tema independiente, se ha incorporado en gran medida a temas políticos, haciendo la toma de decisiones en el sector ecológico más compleja; b) el perfil de los oficiales públicos de algunas agencias ambientales del gabinete ampliado influye para la construcción de un servicio civil en el sector, situación novedosa en México, donde el personal está en constante cambio (de acuerdo a los cambios del sexenio); c) más importante aún, es que las nuevas agencias se construyen, reconstruyen y reinventan para enfrentar problemas ambientales complejos, los cuales producen cambios constantes en la distribución del poder dentro de la administración pública y d) los instrumentos de política ambiental han estado cambiando de comando y control (planeación y regulación) a incentivos económicos (v.g. impuestos ecológicos, permisos para emitir contaminación).

Las agencias ambientales de México

Las agencias ambientales de México han experimentado al menos cinco deficiencias administrativas desde el decenio de los ochenta. Éstas incluyen restricción de recursos, conflictos intergubernamentales, toma de decisiones *top-down* y centralizadas, formalismo legal y administrativo y administración deficiente. Antes del decenio de los ochenta, el problema más importante fue que el gobierno ignoró los problemas ambientales. La preocupación principal fue de naturaleza conceptual más que administrativa, esto es de definición más que implementación.

Por ejemplo, cuando Godau (1984: 47-84) y Mumme *et al.* (1988: 1-20) identifican a la *coordinación* como un problema mayor que enfrenta la Subsecretaría de Mejoramiento al Ambiente (SMA) en los inicios de la década de los años setenta, no consideran dos factores importantes. Por un lado, la presencia de un Estado céntrico (el Estado revolucionario, con estilo *top-down* de toma de decisiones), que definía problemas (y no problemas como consecuencia), con una gran autonomía relativa. Por otro, la ausencia de temas ambientales en la agenda gubernamental.

Esta situación se reflejó en la poca importancia que la contaminación ha tenido en la agenda pública mexicana, la consecuente ausencia de definición del problema y la falta de una presión social efectiva sobre el gobierno. Adicionalmente, la incapacidad inicial del gobierno mexicano para entender la cuestión ambiental condicionó a que se definiera a ésta como un asunto de salud. Como resultado, el gobierno creó la SMA dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Este cambio organizacional tuvo el contexto de la ley ambiental de 1971, formulado bajo un patrón de política pública dominada por la élite (diseñada por la burocracia media-alta dentro de la SSA y poca participación de intereses organizados y civiles). Esta situación generó una debilidad doble para la SMA: a) los funcionarios de la SSA menospreciaron el tema de la contaminación, pues estaban más interesados en los asuntos de salud; y b) esta situación erosionó la capacidad coordinadora de la SMA, varias de las agencias a nivel gabinete y ampliado no le prestaron atención (véase Godau, 1984: 47-89). La SMA fue la primera institución ambiental de México que mostró su vulnerabilidad frente a otras agencias gubernamentales.

En la medida que el sector ambiental creció, mostró que la falta de coordinación y la poca profesionalización de la administración pública mexicana en esta área eran dos problemas fundamentales debido a: a) la centralización de la toma de decisiones y b) la ausencia de un servicio civil de carrera. Esos problemas evidenciaron, a su vez, las enormes deficiencias de los gobiernos estatales y locales en esta materia. El actual problema ambiental de México es de naturaleza administrativa más que de enfoque conceptual. La preocupación principal se centra en las estrategias de política, nuevas formas de mecanismos institucionales de coordinación e instrumentos para implementar las reformas formuladas, más que en la identificación de problemas y creación de instituciones.

SEDUE: identificación de problemas

Aunque no hay consenso sobre si la variable internacional (Godau, 1984: 47-89) o doméstica (Mumme *et al.*, 1988:1-20) fue la que tuvo más impacto en la formación de la política ambiental, es claro que el gobierno fue el actor más importante en esa etapa. La controversia es si la presión social o la internacional fue la que más influyó en la decisión gubernamental de formular una incipiente política ambiental en el decenio de los setenta. El resultado fue una política diseñada con estrategias *top-down*, hechas por las burocracias de la secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y sin participación de grupos interesados o del sector social.

Entre 1970 y 1992, los principales instrumentos para enfrentar los problemas de contaminación (que fue el problema ecológico identificado por el gobierno) fue un código (de naturaleza centralista, pues otorgó la mayoría de las facultades al gobierno federal) y una institución con nombres diferentes (Subsecretaría del Medio Ambiente, SMA (1970-1976); la dirección de Ecología (1977-1982) y la subsecretaría de Ecología, dentro de la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE (1983-1992). Este diseño institucional mostró que la política ambiental tenía un rango medio-bajo en el sector público, además no era considerada como un tema independiente, ya que siempre estuvo ligada a asuntos más amplios o más prioritarios para el gobierno.

Por ejemplo, como se estableció en líneas anteriores, la SMA –durante el gobierno de Luis Echeverría– tuvo formalmente la tarea de coordinar otras agencias dentro y fuera de la SSA. El resultado fue que las demás

organizaciones del sector público no le prestaron atención, cuestionando así su autoridad. Además la burocracia tradicional de la SSA puso énfasis en los temas de salud más que en el ambiental en ese momento. Tampoco el medio ambiente tuvo un papel relevante en años posteriores, ya sea como parte del desarrollo urbano (1983-1992) o social (1992-1994), si se mide en términos de recursos humanos, materiales y financieros (Godau, 1984: 47-89).

En la década de los años 80, hubo dos cambios de políticas importantes. Por un lado, esa década representó un puente conceptual. Se transitó de una política confusa y laxa (regulación débil sobre los contaminadores), que caracterizó el decenio de los setenta a las políticas implementadas en la década de los años 90, en donde prevaleció la orientación de mercado (impulso a la participación del sector privado, criterios de mercado, métodos de evaluación ambiental, aplicación más fuerte de la ley a las empresas).

Por otro lado, el gobierno mexicano sustrajo la política ambiental del área del desarrollo urbano y la envió al importantísimo sector social en el inicio del decenio de los noventa. Así, la política ambiental quedó inscrita en el área de atención a la pobreza, sector fundamental en cualquier Estado autoritario (de prácticas clienteleras y corporativistas). Esto, sin contar que la política social fue la que más cambios sufrió entre los años ochenta y noventa.



La administración De la Madrid (1982-1988) colocó el medio ambiente en la agenda decisoria de México al introducir el medio ambiente a nivel del gabinete federal (dentro de la SEDUE) y al formular la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (LGEEPA), que fue el primer instrumento constitucional de largo alcance para enfrentar problemas ecológicos. La administración de De la Madrid fue también prolífica en reformas legales en materia ambiental.

Mientras el primer instrumento otorgó fuerza ejecutiva al medio ambiente en los planes gubernamentales, el segundo expandió el tema ecológico a diferentes ámbitos públicos. Estos, en el plano horizontal, involucraron a los tres poderes de la unión y, en el plano vertical, distribuyeron tareas entre las tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal), además de formular estrategias de descentralización y participación social.

Sin embargo, esos instrumentos no incrementaron la importancia del medio ambiente en la política nacional, lo que se expresó en resultados bastante insuficientes. Esto se debió a lagunas entre la formulación de la ley y la implementación de las políticas. De hecho, aunque la SEDUE empezó a atender asuntos ecológicos, su infraestructura institucional no construyó una secretaría que integrara los temas ambientales. Esta situación se explica por cuatro factores.

La SEDUE a) no fue concebida como una secretaría ambiental, pues no absorbió tareas de otros ministerios o secretarías (con excepción de las de la secretaría de Agricultura, es decir la SARH, hoy SAGARPA), b) estuvo fuertemente orientada al desarrollo urbano más que a la ecología c) no significó una reorganización del sector público por consiguiente no afectó las agencias ambientales de otros ministerios; y d) no generó estrategias de coordinación, ya que la Comisión Nacional de Ecología (CONADE) tuvo funciones similares (hubo traslape de tareas). En la práctica, la SEDUE fue creada para satisfacer necesidades gubernamentales de compactar el sector público más que para formular una política ambiental integral.

Como sus predecesores, Miguel De la Madrid formuló esta política esperando ganar una buena imagen política internacional más que resolver un problema doméstico serio. La SEDUE no tuvo un enfoque integral (compactando contaminación y recursos naturales bajo el mismo techo institucional) debido a que no había suficiente interés real ni información para construir una agencia ambiental de vanguardia. Los estudios sobre

degradación de los recursos naturales eran escasos, mientras que para el gobierno hubiera sido difícil y hasta políticamente inadecuado alterar en esos momentos la red de políticas agraria (sacando, por ejemplo, los contratos forestales de la SARH). Esto explica, en gran medida, que la administración de De la Madrid haya prestado poca atención a la preservación de los recursos naturales y a los ecosistemas.

SEMARNAP: Identificación de retos organizacionales

En la década de los años 90, la política ambiental ganó en términos de definición de agenda e institucionalización. Pasó de ser un asunto secundario o integrante de otros problemas a uno incorporado a la seguridad nacional. Sin embargo, los asuntos ecológicos siguen en el fondo de la agenda decisoria de México.

Junto a los problemas políticos comenzaron a emerger los problemas organizacionales e institucionales del sector ambiental. Se notó que las deficiencias de la política ambiental no eran únicamente a) el interés gubernamental por la política ambiental sólo por cuestión de imagen internacional, b) la escasa importancia de la degradación de los recursos naturales (la agenda verde) en la política mexicana, c) el presupuesto limitado, y d) la naturaleza retórica de la política ambiental. Así, se estableció que la política ambiental presentaba también a) restricción de recursos, b) conflictos intergubernamentales, c) centralización d) formalismo legal y administrativo, e e) inexperiencia de las burocracias ambientales (Romero, 2000: 389-99). La razón de esto se debía a la debilidad estructural de las agencias ambientales frente a otros intereses dentro y fuera del sector público.

En cuanto a la restricción de recursos, México es el miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) que le dedica el menor porcentaje de su producto al medio ambiente (0.39%), siendo Holanda el que más (1.1.% del producto) (Fernández, 1999: 6-7). El presupuesto que México destinó a la protección ambiental entre 1990 y 1998 registró varias caídas, de 0.48% (1993) a 0.25% (1998). El presupuesto de SEMARNAP en 1999 representó apenas 5.9% del gasto federal, del cual 77% se canalizó a la Comisión Nacional del Agua (Conagua), quedando sólo 33% (1.3% del gasto federal) para medio ambiente (deterioro de recursos naturales y programas anticontaminantes)

(Romero, 2000: 389-99). En 1998, las tendencias fueron las mismas (véase Fernández, 1999: 12-5).

En el caso de las relaciones intergubernamentales hay varios ejemplos que ilustran este problema. Por ejemplo, en el estado de Campeche –donde realicé algunas entrevistas, en las secretarías de agricultura y de medio ambiente del gobierno estatal en 2002, para este trabajo– hubo algunos problemas intergubernamentales alrededor de la política forestal. Los problemas derivaron de que ambas agencias tenían una oficina de asuntos forestales. Formalmente, una se ocupaba de los temas ecológicos y la otra de los asuntos productivos relacionados con lo forestal. Sin embargo, en la práctica, las dos agencias estaban en constante conflicto, que se expresaba en luchas por recursos, manejo y ocultación de información, así como por tareas, funciones y atribuciones.

Este problema se incrementaba al considerar que Calakmul es una de las reservas naturales más importantes del país (localizada en el estado de Campeche y con la particularidad de que una gran parte de su territorio es materia de disputa entre Campeche y Quintana Roo), en la que participan también muchas otras agencias gubernamentales, civiles e internacionales, complicando más el escenario organizacional y burocrático local.

En ese momento –mediados de 2002– los oficiales públicos entrevistados comentaron, *off record*, que un proyecto forestal tenía a los funcionarios de agricultura y de medio ambiente en constante competencia por recursos económicos y por la definición de las estrategias. El resultado final fue que la secretaría de Agricultura local impuso sus criterios en la política pública y el proyecto forestal. No es necesario decir que de manera abierta, ninguno de los funcionarios aceptó que había conflictos interburocráticos entre ellos.

Otro ejemplo de problemas intergubernamentales se presentó en Quintana Roo, también ligado con la política forestal. La distribución de los subsidios a los campesinos en el sur de Quintana Roo se llevaba a cabo por SEMARNAP y SAGARPA. Mientras la primera repartía recursos financieros a los campesinos para preservar el bosque a principios de año, la segunda distribuía dinero a mediados de año para incentivar la agricultura. En otras palabras, los campesinos recibían un pago doble: uno para no tocar el bosque y el otro para deforestar. Otra vez, la falta de comunicación y

coordinación entre las burocracias y las agencias generaba estos problemas de políticas, que perseguían objetivos encontrados.

Los problemas relacionados con la centralización son notorios en este sector. Aunque la SEMARNAP comenzó a descentralizar varias de sus funciones, otorgando más facultades a los gobiernos estatales, el sector ambiental es el menos descentralizado, comparado con otras áreas del sector social (v.g. educación, salud, agricultura). Varios factores han afectado la descentralización del sector ambiental. Entre ellos destacan cuatro: a) no han habido suficientes recursos para implementar las funciones transferidas a las autoridades estatales y locales; b) la estructura fiscal no incentiva a los gobiernos estatales y locales a participar en la recaudación por cobro de servicios ambientales; c) la fragmentación de responsabilidades complica la implementación de la política ambiental, pues este tipo de problemas normalmente trascienden las fronteras municipales y estatales; y d) los gobiernos estatales y municipales, por lo general, no tienen suficientes y eficientes instrumentos de política (organizacionales, legales, burocráticos y financieros) para participar en los asuntos ecológicos.

Los problemas ambientales se complican además porque la burocracia federal ambiental prácticamente no tiene contrapesos, por lo que es susceptible de corrupción. Por ejemplo, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que debería ser un instrumento técnico, se ha convertido en un procedimiento burocrático. No es sorprendente que se sospeche que varios agentes privados negocian con las autoridades permisos ambientales abriendo ventanas para la corrupción (Romero, 2000: 389-99).

Otro problema relacionado con la centralización es que la burocracia federal formula políticas ambientales sin considerar las condiciones locales de biodiversidad. Por ejemplo, Romero (2000: 389-99) señala que la LGEEPA identifica sólo a las agencias federales ambientales como las únicas autoridades que pueden aprobar las EIAs, necesarias para iniciar nuevas actividades o continuar negocios en la mayoría de los sectores de México. Así, otras instancias de gobierno no pueden emitir opinión ni tienen autoridad política para hacer contrapeso a las decisiones federales.

Finalmente, la insuficiente calidad de la administración ambiental es un problema crucial. No sólo han sido los problemas estructurales del sistema político mexicano (v.g. clientelismo, corporativismo, patrimonialismo), sino también la burocracia poco profesional (v.g. problemas interburocráticos

ausencia de servicio civil, laxitud de leyes y varios problemas de corrupción) los principales problemas para la protección ambiental. Esto se manifiesta en leyes confusas, ausencia de políticas de largo plazo y deficientes instrumentos de políticas.

La inexistencia de un servicio civil es un problema serio porque en cada sexenio, los nuevos funcionarios públicos tienen que justificar leyes durante los primeros dos años, quedando sólo cuatro para formular e implementar políticas. El *know how* de cada administración podría evitarse si se estableciera un servicio profesional de funcionarios. También se evitaría la pérdida de técnicos y especialistas en este sector por cuestiones políticas.

Por ejemplo, desde el arribo de Alberto Cárdenas en septiembre de 2002, la SEMARNAT había perdido a la mayoría de sus científicos de sus áreas estratégicas. Su lugar había sido ocupado por panistas y ex-colaboradores del Secretario, sin formación ambiental. Los últimos dos en renunciar (marzo de 2005) fueron el director del Instituto Nacional de Ecología (INE) y el secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de la Biosfera (Conabio) (Enciso, 2005). Debido a los criterios discrecionales y la ausencia del servicio civil de profesionistas ambientales, el sector seguirá sujeto a las necesidades políticas de cada gobierno.

Institucionalización de la política ambiental. Los retos de la SEMARNAP

En términos de políticas públicas, en el decenio de los setenta, el gobierno intentó definir y analizar los problemas de la política ambiental mexicana. En la década siguiente dispuso los asuntos ambientales en el centro de la agenda política nacional, formuló una política ambiental (con varias deficiencias aún, pero con un carácter más integral) y se coordinó con las ORANGs emergentes. Finalmente, en el decenio de los noventa, el gobierno implementó varias políticas ambientales, multiplicó sus instrumentos de políticas, creó el sector ambiental y redefinió la política ambiental, haciendo más complejo el sector y más prioritarios los asuntos ecológicos (por lo menos formalmente) en la agenda, pero no más importante en la toma de decisiones.

Los cambios en el decenio de los noventa se expresaron 1) en la identificación del medio ambiente como un asunto independiente de otros (no como parte de los problemas de salud, de desarrollo urbano o de

desarrollo social), II) en el cambio de orientación de políticas, al pasar de correctiva a preventiva, y III) en la multiplicación de agencias, que le da al sector ambiental un grado inédito de especialización. Indudablemente se ganó en precisión, pero no en importancia política.

El cambio de la concepción de la política ambiental fue muy amplio en las últimas tres décadas del siglo XX. Mientras, en el decenio de los setenta, las etapas iniciales de la política ambiental fueron imprecisas (v.g. las causas de la contaminación no fueron claramente identificadas), la década siguiente fue rica en cambios, hubo varias leyes e instrumentos de política, así como creciente participación política para proteger el medio ambiente y presionar al gobierno a tomar en serio el tema.

En el decenio de los noventa, el gobierno identificó al medio ambiente como un asunto no sólo de carácter regulativo (administrado por el Estado y sus burocracias), sino también redistributivo, en donde debía participar activamente el mercado (a través de impuestos y otros incentivos y castigos económicos).

En 1992, el gobierno de Carlos Salinas reorganizó las agencias ambientales en la administración pública. Aquéllas dejaron de ser parte de los temas de desarrollo urbano y pasaron a formar parte del estratégico sector social. La SEDUE desapareció entonces y surgiría la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El INE y PROFEPA fueron incluidas en esa nueva secretaría. Ellas tenían un carácter semi-autónomo. Las cabezas de esas agencias tenían contacto directo con el Secretario y varias de sus decisiones importantes se tomaban fuera de la burocracia tradicional, es decir el sector central de la SEDESOL. Sin embargo, el tema ambiental no era autónomo. Seguía siendo parte de otro asunto más amplio, en este caso, el social.

Mientras el INE asumió un papel de analista y formulador de políticas (análisis y proyección de la política ambiental), la PROFEPA ejerció un papel implementador y evaluador (vigilancia, ejecutor de la ley y tareas de seguimiento). Al frente de la primera fue nombrada una prestigiada académica (Julia Carabias), mientras que la dirección de la segunda fue ocupada por políticos cercanos al gobierno.

Esta estrategia fue usada por el gobierno para construir puentes con algunos intelectuales, especialistas ambientales y algunos sectores de

la izquierda mexicana. Es importante recordar que Carabias era una prestigiada académica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), institución que fue uno de los símbolos de la crítica política e intelectual respecto al régimen revolucionario, especialmente de la institución presidencial y del partido gobernante (Partido Revolucionario Institucional). Carabias además procedía de movimientos políticos identificados con la izquierda.

En 1994, el presidente Ernesto Zedillo fundó la SEMARNAP. Esto representó un cambio importante para la administración pública al crear una nueva secretaría y sentar las bases de una (re) sectorización del gobierno. La fundación de la SEMARNAP marcó el inicio de tres procesos: a) la institucionalización del sector ambiental, b) la definición y especificación de varios temas relacionados con el desarrollo sustentable (que empezaron a ser tratados como asuntos independientes) derivando reformas y nuevas leyes (v.g. forestal, reforma agraria, reforestación) y c) la incorporación del medio ambiente en la política mexicana como tema de contenido propio (no como parte de otros asuntos).

La creación de la SEMARNAP marca cambios estructurales, legales y estratégico-organizacionales, que se expresaron respectivamente en a) la sectorización e institucionalización del medio ambiente, b) leyes y regulaciones más complejas que conectaban el medio ambiente con otros sectores, y c) cambios organizacionales y redistribución de responsabilidades entre y dentro de la administración pública.

SEMARNAP: definición de objetivos

La SEMARNAP concentró la agenda verde (deterioro de recursos naturales) y gris (contaminación) bajo el mismo techo. La LGEEPA, al mismo tiempo, fue ampliamente modificada con el consenso de varias fuerzas políticas (prácticamente todos los partidos representados en el congreso federal) con el objetivo de redistribuir responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y local), actualizar los instrumentos de política ambiental y agregar otros, regular la biodiversidad, redefinir algunos aspectos relacionados con la contaminación, ampliar la participación social y formular la ley de información ambiental. La ley también reforzó los mecanismos de sanción a los delitos ambientales.

El gobierno definió también I) esferas programáticas de intervención (v.g. forestal, agua, basura y desechos peligrosos), objetivos y regiones prioritarias; II) cambios organizacionales entre las agencias públicas en los ámbitos vertical (federal, estatal y municipal, y aun en los de carácter binacional con Estados Unidos) y horizontal (dentro del gobierno) para implementar la política ambiental; y III) formuló instrumentos de política innovadores tales como los ordenamientos ecológicos del territorio (OET), los EIA y las normas oficiales mexicanas (NOM).

En palabras de Carabias y Tudela (1999:332), las estrategias de SEMARNAP se llevaron a cabo en función de tres objetivos principales: a) la contención del deterioro del medio ambiente y los recursos naturales, b) el impulso del desarrollo sustentable y c) la formulación de la SEMARNAP como instrumento para contribuir a mitigar la pobreza –principalmente de las áreas rurales– a través de la administración de los recursos naturales. Además la SEMARNAP ponía énfasis en las políticas transversales más que en la división administrativa tradicional.

Para hacer esto, la SEMARNAP estableció ligas o conexiones (unidades administrativas) con las áreas productivas (v.g. pesca, agua y varios programas forestales) y planeación ambiental, tal como INE y PROFEPA. En esencia, la SEMARNAP fue concebida como una organización para enfrentar problemas ambientales considerando los múltiples problemas sociales derivados del deterioro de los recursos naturales y de contaminación. El desarrollo sustentable, en esta perspectiva, debía ser enfrentada como una política transversal por la administración pública.

Sin embargo, esta visión tiene tres debilidades principales: a) la dificultad de adaptar las necesidades transectorales del desarrollo sustentable en las estructuras tradicionales de la administración pública; b) la fácil penetración de las redes de política ambiental por otros intereses políticos y por otras redes de políticas; y c) los problemas derivados de la coordinación, sobre todo, en sistemas políticos como el mexicano, donde las instituciones tienen pocos incentivos para la cooperación debido a las luchas interburocráticas.

Uno de los argumentos que identifican la primera debilidad (tratar el medio ambiente como un asunto transectoral en el sector público) se encuentra en el trabajo de Backstrand *et al.* (1996:209-30). Ellos consideran que a pesar del buen diseño de tratados, leyes y programas gubernamentales,

el desarrollo sustentable no conduce a una adecuada formulación ni implementación de políticas en la administración pública. Ni el desarrollo sustentable es un asunto prioritario en las agendas gubernamentales, ni hay condiciones suficientes para que aquél propicie un cambio organizacional.

Las formas organizacionales (v.g. procedimientos de operación estándar, burocratismos, soluciones jerárquicas, alta sectorización) de las unidades administrativas tienen un carácter tradicional y son obstáculos serios para la implementación de políticas transectorales. Las nuevas agencias ambientales, en esta perspectiva, tienen poco poder frente a otras agencias más antiguas y que han tejido intereses con anterioridad. El caso más evidente es el de la SEMARNAP-SEMARNAT o PROFEPA frente a los intereses de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en los últimos años.

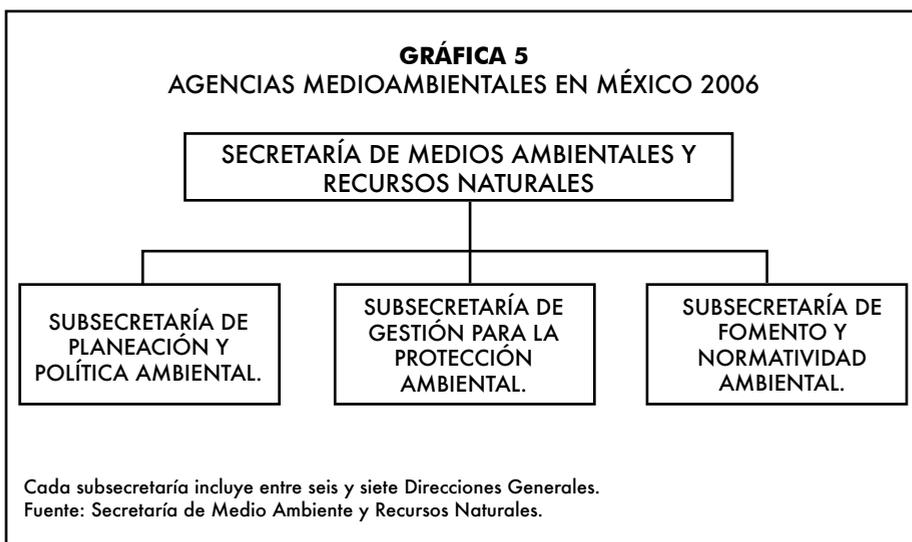
El segundo problema es que las organizaciones ambientales son fácilmente penetradas por otros intereses y, más importante aún, es que la red de política ambiental es muy débil (o vulnerable) debido a que sus actores usualmente no tienden a formar un grupo cohesivo (v.g. ONGs, campesinos, organizaciones civiles) *vis à vis* otros intereses políticos o burocráticos (SEMARNAP-SEMARNAT versus secretaría de la Reforma Agraria –representante de los intereses agrarios y campesinos– o PROFEPA versus PEMEX).

Finalmente, en la medida que la institucionalización del medio ambiente creció, más grupos políticos, agencias transectorales y grupos sociales empezaron a emerger alrededor o entrar en relación con el medio ambiente, haciendo esta arena de políticas y su toma de decisiones más complejas. Aunque las agencias ambientales debían coordinar al resto de las agencias y políticas públicas en varios temas transectorales, su débil posición en la política mexicana hizo difícil implementar esa tarea. (v.g. SMA en el decenio de los setenta, CONADE en la siguiente década, SEMARNAP-SEMARNAT en los últimos años).

SEMARNAT y el sector ambiental: retos y prospectivas

Como la mayoría de organizaciones administrativas, SEMARNAT tiene tareas centrales y secundarias. Para enfrentar los retos de la descentralización (cacicazgos, burocracias locales poco preparadas, fondos insuficientes, problemas de coordinación, insuficientes recursos legales

y organizacionales), SEMARNAT podría descentralizar las actividades secundarias, mientras los gobiernos estatales y locales fortalecen sus instituciones. Las políticas de planeación nacional así como las actividades nacionales e internacionales, de interés público de la Secretaría, quedarían en manos del sector central.



La descentralización gradual de responsabilidades ambientales debe llevarse a cabo dependiendo de condiciones locales ambientales de las regiones y de las características económicas, políticas y organizacionales de cada estado federal (v.g. capacidad burocrática del gobierno del estado, condiciones económicas del estado, infraestructura, biodiversidad local, el grado de institucionalización de la administración pública del gobierno local). Por ejemplo, intuitivamente, podría pensarse que los estados del norte ejercerían las nuevas responsabilidades ambientales con más facilidad que los del sur por tener, en general, mejores economías y mejores condiciones administrativas.

El INE (INAP, 1999:283-4) reportó en 1999 varias acciones desconcentradoras más que de descentralización. Esa incipiente desconcentración en el campo ambiental destacó aspectos como coordinación, simplificación y desconcentración de procedimientos. Esto muestra que la toma de decisiones ha quedado en manos del gobierno

federal, mientras que las tareas operativas han sido transferidas a los gobiernos estatales. Lo mismo es para los programas a ser descentralizados, que subrayan acciones operativas más que aspectos decisionales.

Asimismo, las restricciones más notorias de SERMANAT para descentralizar son: a) la capacidad de las autoridades locales para recibir nuevas funciones y tareas, b) el amplio carácter reactivo de grupos civiles en términos de participación social y c) la ausencia de coordinación entre acciones y programas, derivados de la competencia entre burocracias (normales en un régimen autoritario y/o en uno en transición, como el presente) y la falta de intercambio de información entre esas burocracias.

Construcción del sector ambiental

Mientras la administración del presidente Fox profundizó el carácter transectoral de la SEMARNAT, el sector ambiental creció y se institucionalizó. Al menos tres factores clave en el decenio de los noventa marcaron la creación de este sector en la administración pública mexicana: I) la emergencia de varios oficiales públicos pro-ambientalistas (v.g. Julia Carabias, Gabriel Quadri, Víctor Lichtinger); II) un escenario doméstico conflictivo (v.g. proceso de democratización, inestabilidad de la economía, emergencia de grupos ambientales y el establecimiento de redes con sus pares estadounidenses y canadienses) y III) presiones internacionales (v.g. integración de México a la economía mundial y el aumento de las ORANGs en la política mexicana).

A diferencia del inicio de la década de los años 90, cuando había sólo tres grandes organizaciones ambientales (INE, PROFEPA y la Comisión Nacional de Agua o CNA) más la sub-secretaría de Ecología, hoy existen siete más una secretaría de Estado. Esto indica que el sector ambiental ha ganado en especificidad y en preocupación por el deterioro de los recursos naturales, pero esas organizaciones siguen siendo débiles ante otras del sector público (por ejemplo, PEMEX, SRA, SAGARPA) e intereses privados (ganaderos, sector manufacturero e industrial). Así, ahora hay también agencias encargadas de las áreas protegidas (Comisión Nacional de Áreas Protegidas o CONANP); agua (CNA, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua), bosques (CONAFOR) y biodiversidad (CONABIO).

INE y PROFEPA

En 1992, INE y PROFEPA fueron creados dentro de SEDESOL. Como ya se dijo anteriormente, el primero fue diseñado como una agencia de análisis y formulación de políticas, mientras que la segunda como una organización de toma de decisiones de corto plazo. Mientras el primero se ocuparía de formular las reglas ambientales, la segunda se encargaría de hacerlas cumplir. Mientras el INE desarrollaría una función técnica y de asesoría, la PROFEPA desempeñaría una función política (la policía ambiental).

Dadas las necesidades políticas del momento (ofrecer soluciones de corto plazo), el gobierno del presidente Carlos Salinas dotó de amplios recursos a la PROFEPA. Como consecuencia, no fue una sorpresa que mientras el INE fue encabezado por Carabias (es decir una intelectual), la PROFEPA sería encabezada por un miembro de la clase política tradicional. Lo fundamental era la política, no el medio ambiente.

Sin embargo, en 1994 la distribución del poder en el sector ambiental cambió. Julia Carabias quedó al frente de la SEMARNAP integrando consigo un equipo de técnicos y ambientalistas que no tenían una amplia trayectoria en el sector público. La nueva burocracia ambiental no tenía experiencia, pero sí un proyecto que intentaba una doble integración: la ecológica (contaminación y recursos naturales) y la social (participación de los sectores público, privado y social en la toma de decisiones). Se optaba por el proyecto, no por el trayecto. Se optaba por favorecer las políticas ambientales que podían convivir con el libre mercado, no por las que imponían control y regulaciones.

El cambio de administración en 2000 mostró que la SEMARNAP-SEMARNAT no había alcanzado su maduración institucional cuando comenzaba a enfrentar fuertes cambios de estructura organizacional (Pesca era enviada a SAGARPA), burocráticos (un nuevo equipo, carente también de experiencia política pero con fuertes conocimientos técnicos, se colocaba al frente de la secretaría) y políticos (las nuevas burocracias parecían tener problemas con las de la administración anterior, pero carecían de apoyos políticos).

Como consecuencia de esa inmadurez política e institucional, la SEMARNAT no dio los resultados esperados. La nueva secretaría fue incapaz de fortalecer su red de políticas y tampoco pudo competir con las agencias gubernamentales relacionadas con fuertes sectores productivos. Además,

el secretario tampoco pudo gobernar adecuadamente la SEMARNAT en vista del importante poder relativo de uno de sus subordinados y tampoco estableció ligas sólidas con la clase política ni con el resto del gabinete. Falló la política y la estrategia.

CONAFOR

Definida como una política de seguridad nacional, el asunto forestal es otro ejemplo de políticas ambientales que han ganado importancia en el discurso, pero sus agencias permanecen débiles en el terreno político. Durante la administración del presidente Fox, su ex-jefe de seguridad nacional justificó la creación de la CONAFOR como el primer paso para resolver los problemas forestales (Aguilar Zínser, 2001). Implícitamente, Aguilar Zínser sugirió el papel clave de la SEMARNAT como coordinadora de esta política.

En abril de 2001 CONAFOR fue creada como una agencia descentralizada con el objetivo de llevar a cabo la administración forestal sustentable, que implicaba la preservación, impulso y restauración de los bosques de México. La nueva agencia creó algunos problemas políticos con la SEMARNAT (la cabeza sectorial), mientras SAGARPA (la otra secretaría involucrada) mantuvo una posición neutral.

La Ley General de Desarrollo Sustentable (LGDS), elaborada por CONAFOR, fue una ilustración del conflicto. SEMARNAT la cuestionó frecuentemente. Más que criterios de orientación de políticas, el conflicto parecía inspirado en luchas interburocráticas. La reorganización del sector ambiental implicaba una redistribución del poder, donde SEMARNAT perdía el control directo sobre un área estratégica.

La CONAFOR nacía con responsabilidades pero sin poder. La SEMARNAT definiría la política y CONAFOR sería la ejecutora de las decisiones tomadas en el sector central. SEMARNAT mantendría las actividades de importancia política, mientras CONAFOR sería la administradora. Un ejemplo fue en 2002, cuando algunos funcionarios entrevistados en la ciudad de México, se quejaban acerca del lento proceso de traspaso de funciones y, algo más esencial, de fondos para realizar su trabajo.



En este conflicto inter-burocrático influyeron al menos tres factores: a) el poder relativo del subsecretario del ramo en la SEMARNAT y su relación personal con el presidente de la República; b) la relativa debilidad del Secretario (quien finalmente fue sustituido por motivos políticos en septiembre de 2003); y c) el poco conocimiento sobre temas ambientales del nuevo directivo de CONAFOR, quien tenía escasas ligas con los grupos relevantes de esta política.

Regresando a la LGDS. Sus mayores logros fueron que estableció sanciones más fuertes a la tala ilegal de árboles y la inclusión de los gobiernos federal y local en la política forestal (definida como federalismo forestal). Esta definición hacía énfasis en la toma de decisiones compartida entre todos los órdenes de gobierno.

Además esta ley incluía la creación del Fondo Nacional Forestal para pagar servicios ambientales (servicios provistos por ecosistemas naturales, tales como producción de agua, captura de carbono, regulación climática, entre otros), así como la creación del Servicio Nacional Forestal (SENAFOR) con funciones de coordinación de la política forestal, donde participaban diferentes secretarías y gobiernos estatales.

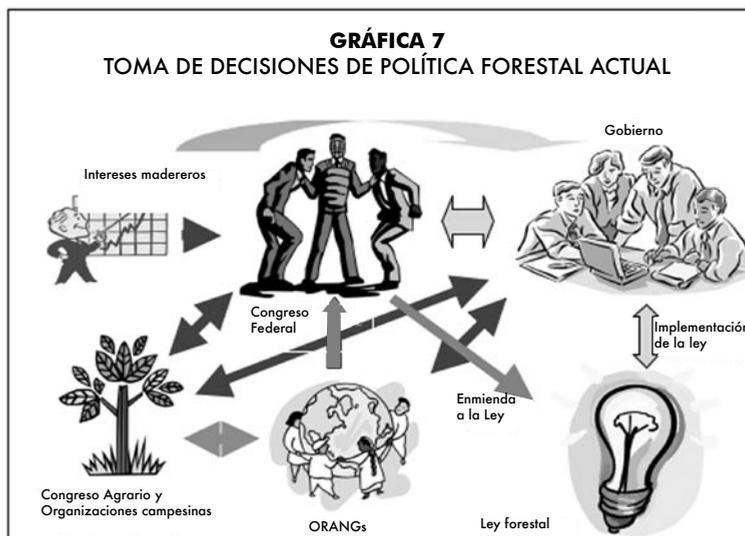
Y otra vez el ejemplo de instituciones, agencias o instancias ambientales, donde hay muchas tareas y precisiones, pero pocas facultades para implementar las políticas. El SENAFOR tiene una autoridad formal y su poder es laxo. La presencia de gobiernos estatales (con poderes

incrementados debido a la presente debilidad de la institución presidencial) y de otras secretarías como la SAGARPA o la secretaría de la Defensa Nacional dan fuertes indicadores de esto.

Pero hay más, el SENAFOR es una instancia política donde se toman las decisiones, no un espacio donde se definen las decisiones ambientales más importantes. Es decir, los gobiernos estatales o las secretarías poderosas pueden imponer sus criterios (no necesariamente pro-ambientales) con relativa facilidad. Además, el SENAFOR no está provisto con personal ni fondos propios. Tampoco atribuciones políticas. De acuerdo al artículo 10 de esa ley, cada organización participante en el SENAFOR debe contribuir con fondos y personal. Otra vez, agencias especializadas fuertes, pero débiles en poder político.

Las opciones de política forestal

Desde los inicios del decenio de los noventa, la política forestal ha ganado en precisión. El tema forestal dejó de considerarse sólo un asunto agrario y se concentró en desarrollar instrumentos de política específicos, además de considerar los bosques como un bien público. Esto se reflejó en a) la emergencia de nuevos actores de política en el diseño de las políticas; b) nuevos instrumentos; y c) diversificación de burocracias alrededor de la política forestal.



Como se analizó en el segundo capítulo, el tema central en las reformas de 1992 fue el agrario, no el forestal. Sin embargo, en la primera mitad del decenio de los noventa hubo cinco actores institucionales (intereses madereros, ingenieros forestales, PROFEPA, organizaciones campesinas forestales, y ORANGs) que empezaron a participar en el diseño y formulación de la política forestal. En 1997, esos actores fueron más visibles debido a que el debate consistió entre impulsar la forestería social o las plantaciones comerciales. Los intereses madereros presionaron para hacer de las plantaciones forestales una prioridad nacional; la formulación de una política forestal de largo plazo (incluyendo las nuevas regulaciones y códigos, creación de una nueva agencia encargada de impulsar plantaciones forestales, así como incentivos económicos); programas gubernamentales para construir infraestructura conducentes a enlazar los centros de plantaciones forestales con los puntos de transformación; y la definición de métodos claros para establecer la sociedad entre ejidos e inversionistas.

Los ingenieros agrónomos (un grupo de interés tradicional en la política forestal), presionaron para controlar el campo técnico de la política. Para ello, influyeron para obstaculizar la presencia de otros profesionistas (v.g. agrónomos, técnicos forestales) en ejidos y plantaciones forestales. Este grupo había estado tradicionalmente ligado al PRI y sus organizaciones, estableciendo una relación corporativa. Sin embargo, el nuevo grupo de políticos al frente de la SEMARNAP (que venían del centro-izquierda) no negociaron, generando un conflicto entre ellos. Al parecer los ingenieros ofrecían apoyo político a los tomadores de decisiones de la SEMARNAP a cambio de prebendas (exclusividades de la ley en favor de los ingenieros).

La PROFEPA y las comunidades locales intentaron modificar la ley para potenciar a la primera con más capacidades legales para enfrentar la tala ilegal en los bosques (el mercado negro de las maderas). Las comunidades locales también deseaban más apoyo económico para los proyectos agro-forestales. Las ORANGs presentaron una posición divergente. Unas apoyaron la opción agroforestal. Otras prefirieron negociar con el gobierno algunas reformas para controlar las plantaciones comerciales. Las primeras se integraron por algunas organizaciones ambientales, periodistas y diputados de la oposición política (principalmente cercanos al Partido de la Revolución Democrática, PRD), poco involucrados con la arena forestal, así como organismos agrarios. La segunda se formó con

algunas ORANGs, como el Consejo Civil para la Silvicultura. Los cambios graduales de la reforma se observaron en dos aspectos: a) la estricta prohibición de sustituir bosque nativo con plantaciones forestales y b) regulaciones más rígidas para que las plantaciones forestales obtuvieran un permiso para explotar los bosques (por ejemplo, la obligación de un programa de manejo forestal).

En cuanto a los nuevos instrumentos, desarrollos recientes destacan la importancia de instrumentos no regulatorios para financiar la conservación de los bosques. Quadri (2002: 17-20), en este contexto, clasifica los instrumentos no regulatorios como incentivos, contractuales y compensatorios y aconseja su uso dependiendo del régimen de propiedad de la tierra y de circunstancias particulares. Por ejemplo, a) los incentivos podrían usarse en propiedad individual, en la medida que los ejidos generalmente no pagan impuestos; b) los instrumentos contractuales podrían instrumentarse en áreas de bajo conflicto, principalmente en tierras no comunales, de baja presión demográfica y de inexistencia de problemas de derechos de propiedad; c) los subsidios para proyectos agro-forestales (v.g. Procampo ecológico, que sería una transferencia de liquidez a proyectos agro-forestales), fondos etiquetados para desarrollo social e infraestructura (ramo 33) dentro del presupuesto nacional, y certificación de productos podrían usarse en áreas de pobreza, sin importar la propiedad de la tierra ni el grado de conflicto.

El esquema de instrumentos no regulatorios es de naturaleza estratégica. Esto puede contribuir a la solución del problema generado por los programas forestales deficientes (incluyendo la planeación), en un contexto de intereses madereros débiles y campesinos pobres. Quadri (2002) sugiere también que el gobierno mexicano debería concentrar (por medio de los instrumentos regulatorios y no regulatorios) en la protección forestal más que en las plantaciones comerciales, pues los bosques de México tienen muchos árboles de madera poco valiosas en el mercado internacional. Al mismo tiempo, los ecosistemas forestales nacionales son relativamente más vulnerables, comparados con los de Canadá, Estados Unidos y Chile.

En la discusión respecto a los bosques nativos versus plantaciones comerciales parece haber una confusión. Por un lado, varias ORANGs han argumentado que hay una política deliberada para sustituir bosques nativos por plantaciones comerciales, lo cual sería en su visión un desastre ecológico. Julia Carabias, por su parte, señala que la estrategia

gubernamental no es esa. La SEMARNAP (hoy SEMARNAT) intenta fomentar plantaciones comerciales en tierras que fueron agrícolas y que no son usadas en estos momentos para reactivar la economía rural y crear empleos (entrevista núm. 4).

En este debate parece haber un malentendido producido por a) una deficiente comunicación entre gobierno y ORANGs, b) una falta de estrategias claras para implementar la política forestal y c) radicalismo de algunas ORANGs y organizaciones rurales para negociar y buscar soluciones en lugar de ahondar los problemas. Es importante señalar también que la institucionalización del sector ambiental no ha producido los instrumentos de política efectiva, pues la regulación y la práctica han seguido rutas muy distintas.

Conclusiones

La incipiente institucionalización del medio ambiente en México ha impactado la definición de políticas más que la implementación. El reciente cambio organizacional en SEMARNAT ha hecho énfasis en la coordinación entre y sobre agencias y unidades administrativas en un sistema político donde las instituciones han sido construidas para competir, no para cooperar.

Mientras el gobierno ha dotado a sus agencias ambientales con leyes y la capacidad de coordinar a (con) otras instituciones, no las ha empoderado con suficientes instrumentos de políticas (fondos, organizacionales, personal adecuado) ni poder político (capacidad para la toma de decisiones, fortalecimiento institucional).

Las luchas interburocráticas han tomado lugar como resultado. Los ejemplos abundan: las renunciadas recientes de los directivos-especialistas del INE y CONABIO, el constante cambio del personal de la SEMARNAT en este gobierno, los conflictos entre la SEMARNAT y CONAFOR en 2002 y parte de 2003; o la creciente politización (entendida como la presencia de políticos y no de técnicos al frente de las instituciones ambientales) son algunos de ellos.

La debilidad estructural (muchas funciones, poco poder) de las agencias ambientales en México se ha debido a por lo menos cuatro causas:

- a) El gobierno ha preferido enfrentar las consecuencias de los problemas, no sus raíces. Se han ofrecido soluciones sin afectar grandemente los procesos productivos. Esta tendencia ha prevalecido desde el decenio de los setenta.
- b) Aunque las agencias ambientales hacen énfasis en el cambio organizacional, los viejos problemas permanecen. Así, aunque se habla de servicio civil (como los que empieza a implementar el INE), eficiencia, nuevos instrumentos de políticas basados en criterios técnicos más que políticos, continúan los viejos problemas. Es decir, persisten la centralización de facultades, el formalismo legal y administrativo, la administración fuertemente politizada, conflictos interburocráticos, y la red de política ambiental permanece débil frente a otras redes.
- c) Las políticas gubernamentales han subrayado la importancia de la coordinación en un sistema político diseñado para competir, no para cooperar. El resultado ha sido mucha retórica y poca implementación, y
- d) La gran distancia entre formulación e implementación. Esto se refleja en la gran cantidad de leyes programáticas, que ofrece respuestas formales a los problemas, sin definir responsabilidades o sanciones a quienes comentan crímenes ambientales. Esta situación no es extraña si se piensa que las políticas regulatorias son muy vulnerables en regímenes autoritarios o donde no hay una tradición de respeto por la ley.

Esto construye un escenario que debilita al sector. Las agencias ambientales mexicanas sufren un doble problema, que erosiona su capacidad. Por un lado, ellas son débiles ante otras organizaciones públicas dentro del gobierno. Por otro, ellas no tienen suficientes capacidades para responder eficientemente a las demandas planteadas por sus "clientes", es decir las ONGs, campesinos y grupos civiles.

Por ejemplo, el sector forestal quedó en el peor de los escenarios desde el decenio de los noventa. Demasiado débil intrínsecamente (su red de políticas está formada por actores controlados [campesinos, intereses madereros] o poco representativos [organizaciones civiles]) en la política mexicana; altamente dependiente de los temas agrarios (SRA), agropecuarios (SAGARPA) y sociales (SEDESOL); e irrelevante para la opinión pública (el agua y la contaminación son más conocidos por la gente).

Finalmente, el creciente e incipiente sector ambiental ha generado mayor precisión en las políticas públicas, pero su poder se ha mantenido escaso. Un ejemplo es la multiplicación de agencias ambientales y la frecuente presencia del tema ecológico en los discursos políticos. Sin embargo, el poder de esas instituciones y el contenido de las políticas ha continuado débiles. El llamado de atención es que los recursos naturales serán un problema o una ventaja comparativa mañana, dependiendo de cómo México los administre hoy.

Para enfrentar los problemas arriba mencionados, pueden implementarse varias estrategias. Para disminuir las luchas inter-burocráticas, el gobierno mexicano debe formular un servicio civil de carrera, impulsando la misma política en los estados. Esta política puede llevarse a cabo mediante la a) evaluación del personal público actual y b) contratación de nuevo personal, aplicando criterios técnicos para ello.

También debe haber mecanismos más institucionales, donde se establezcan derechos y obligaciones entre las ORANGs y el gobierno, para mejorar la relación entre ellos. Esto podría incentivar más a las organizaciones civiles a participar más que a protestar, mientras el gobierno estaría más obligado a cumplir con sus compromisos adquiridos e informar más adecuadamente sus políticas públicas ambientales. De manera similar, la descentralización de las facultades ambientales podría implementarse considerando las condiciones locales de cada entidad. Esto es, la descentralización se llevaría a cabo en función de las capacidades de cada entidad federativa (personal preparado, infraestructura institucional, legal y presupuestal) y de los problemas ambientales de ésta.

Otra propuesta sería impulsar la formación de un procampo ecológico, donde se ligue claramente preservación con recursos naturales. Esto podría financiarse no sólo con recursos públicos nacionales, sino también con fondos de organismos internacionales del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo. Finalmente, el poder judicial debe reforzar sus capacidades para emitir fallos en asuntos ecológicos y que se promuevan multas económicas más fuertes para los criminales ambientales. El mensaje sería que el costo de atentar contra la ecología no sólo sería de carácter administrativo, sino también judicial y económico.

Capítulo cinco



El Plan Piloto Forestal (PPF) y la Reserva de la Biósfera de Calakmul (RBC)

Introducción

Este trabajo ha examinado el escenario político y organizacional, donde funcionan las redes de políticas y se implementan las políticas ambiental y forestal (capítulo 1), las cuales incluyen actores de política, formados por campesinos (capítulo 2), Organizaciones Ambientales No Gubernamentales (ORANGs) (capítulo 3), y agencias ambientales (capítulo 4). Esos capítulos examinaron las principales instituciones formales e informales y las reglas del sistema político mexicano (SPM), así como el papel de los actores sociales en la red de políticas forestal. De manera destacada, la parte inicial del segundo capítulo diseñó el marco teórico para analizar el sector ambiental (enfoque institucional) y la política forestal (la red de políticas).

El objetivo principal de este capítulo es analizar dos estudios de caso, elegidos por su importancia internacional y sus similitudes en términos sociales y económicos. Ambos casos se desarrollaron en la misma región geográfica (la Península de Yucatán) del mismo país (México). El PPF y la RBC son dos de los estudios de caso mexicanos más destacados debido a su relativo éxito temporal, atención internacional y participación activa de actores sociales y públicos. Ambos casos se desarrollan en periodos similares de tiempo (entre mediados del decenio de los ochenta y mediados del decenio de los noventa).

Esos estudios de caso ayudan a examinar la importancia de las redes de políticas como factor clave que afectan el proceso de política forestal (e indirectamente los resultados de políticas), en vista de que ambos casos fueron afectados por actores de políticos análogos y por grados similares de participación social y objetivos de políticas. Es decir, tanto el PPF como la RBC tuvieron las mismas condiciones políticas y sociales.

La hipótesis central es que tanto la composición de la red de políticas (coordinación y grado de importancia de cada actor de políticas) y la eficiencia de estrategias –más que la participación social, como usualmente argumentan la mayoría de los trabajos sobre políticas forestales– fueron los factores clave que influyeron el proceso de políticas e (indirectamente) su subsiguiente resultado de políticas inicial. El PPF y la RBC muestran que la participación social, tarde o temprano, se convierte en una herramienta política (legitimidad) más que en un instrumento de políticas públicas (eficiencia).

Ni las instituciones financieras de proyectos ambientales, como el Banco Mundial, ni las organizaciones ambientales no gubernamentales (ORANGs) han ofrecido hasta ahora evaluaciones consistentes del impacto de la participación social en la eficiencia de los proyectos forestales. La mayoría de los trabajos sobre temas de bosques y selvas han subrayado la relevancia de la política, el poder y la democracia que afectan el proceso de la política (v.g. Varughese y Ostrom, 2001:747-59; Slocum, *et al.*, 1995; Pérez, 2004: 159-67), pero no el efecto sobre los resultados de la política forestal. En general, muchos de esos trabajos tienen el propósito de justificar la importancia de la participación social mencionando sus bondades, pero no sus riesgos (v.g. retrasos en la toma de decisiones, información inadecuada e imprecisa, mayores costos del proceso de formulación de la política, así como su sobrepolitización). No es sorprendente, en este contexto, que la literatura sobre estudios del desarrollo muestre varios ejemplos de proyectos forestales fallidos (Rahman, 1993; Chambers, 1997; Waburton, 1997; Snook, 2004: 131-58; Pérez, 2004: 159-67).

El PPF –formulado en 1983 en el estado de Quintana Roo– fue producto de una amplia convergencia de tres actores políticos: el gobierno (federal y estatal), los líderes ejidales y la comunidad internacional. Aunque formalmente el PPF duró hasta 1997, los resultados de la política y el apoyo internacional han ayudado, hasta años recientes, a mantener su esencia, influyendo los programas públicos y los programas de las agencias gubernamentales. En realidad, el PPF fue implementado entre 1983 y 1986, manteniendo sus estrategias con diferentes nombres hasta 1997 (Programa Estatal Forestal o PEF, 1987-1992; y el Consejo Técnico Regional Forestal, 1993-1997).

Por su parte, la política implementada en la RBC –iniciada en 1984 en Campeche– tuvo un contexto conflictivo. Aunque las etapas iniciales de la política no fueron exitosas (en los inicios del decenio de los ochenta), en la siguiente década esta política alcanzó una importancia notable, conducida por una organización campesina con amplios poderes político y económico y apoyada por el gobierno estatal. Actualmente, el gobierno del estado sigue implementando la política de la reserva de Calakmul, pero usando diferentes estrategias.

Ambos estudios de caso finalizaron en 1997, produciendo resultados iniciales diferentes. En ambos también participaron actores políticos análogos (campesinos, actores internacionales y agencias gubernamentales similares

o equivalentes) y la participación social fue relativamente la misma. Sin embargo, el PPF modificó la estructura organizacional de la producción forestal, al crear nuevas instituciones (sociedades civiles forestales [SCF]), mejoró el ingreso de los ejidatarios, mientras en Calakmul no se presentaron cambios organizacionales significativos, ni hubo efectos destacables en el ingreso de los campesinos.

El PPF y la RBC ofrecen resultados de política diferentes porque se formularon en contextos distintos. El primero tuvo un plan estratégico apoyado por una incipiente, pero cohesiva red de políticas. La segunda fue producto de la improvisación y la ausencia de una red de políticas. Mientras el Consejo Regional de Xpuhil (CRASX) mostró que la modificación de la estructura de toma de decisiones y una participación social activa no son suficientes para implementar un cambio organizacional, el PPF demostró que la planeación y un trabajo efectivo de mediación entre actores de políticas es capaz de crear nuevos valores organizacionales y nuevas formas institucionales de manejo forestal.

Este capítulo tiene tres secciones. La primera analiza el proceso del PPF, el cual enfatiza el comportamiento de los actores, estrategias, objetivos y problemas organizacionales que enfrentó el PPF durante la etapa de implementación. La segunda examina el proceso de políticas llevadas a cabo en la reserva de Calakmul, considerando las mismas variables. La última sección, las conclusiones, compara ambos casos al analizar similitudes y diferencias de ambos procesos de políticas.

Los hechos: instituciones públicas que afectaron al PPF y a la RBC

Cuatro instituciones afectaron de manera importante al PPF y a la RBC entre 1982 y 1997. La subsecretaría Forestal (SSF), dependiente de la Secretaría de Agricultura (SARH, a partir de este momento, aunque hoy es SAGARPA), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), los gobiernos de Quintana Roo y Campeche, y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de su programa estelar, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL o Solidaridad). Desde 1994, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, hoy SEMARNAT) y varias agencias locales han afectado a uno y otra.

El papel de la SSF, encabezado por un grupo de expertos que favorecía los proyectos agroforestales en 1982, se reflejó en: a) el poder de la SARH para implementar una política social activa en la región (sobre todo en el sur de Campeche); b) capacidad exclusiva de la SARH para diseñar la política forestal en ese entonces; y c) el uso de participación social para implementar la política. Aunque esta estrategia funcionó inicialmente, hubo dos efectos inesperados que erosionaron su eficiencia: a) la fuerte reacción política de las agencias marginadas de la toma de decisiones (para implementar las políticas), lo cual se manifestó en la alianza que establecieron sus burocracias con los intereses locales, obstaculizando la participación social y b) el apoyo técnico deficiente, que acompañó los métodos de participación social, lo cual convirtió a ésta en un instrumento político más que en uno de políticas.

La influencia de la SEDUE fue su papel regulatorio en el terreno ambiental. Su papel cobró importancia cuando la SEDUE trató de ampliar el Área Protegida Natural (APN) de Calakmul. Esto afectaba a los ejidos vecinos y sus comunidades, lo cual generó conflictos en la relación Estado/campesinos. Esto se debió a que la SEDUE se encargaba de clasificar las APN (y alrededor de 80% de la tierra es ejidal en México). El problema para los campesinos es que cuando un ejido queda dentro de una APN tiene más restricciones para explotar su tierra (v.g. para sembrar, cosechar, espacios donde puede trabajar, entre otros).

Entre 1988 y 1994, el PRONASOL afectó al PPF y a Calakmul por medio de sus métodos de participación social. Aunque formalmente el PPF tuvo vigencia hasta 1997, los resultados de política y el apoyo internacional han ayudado en tiempos recientes a mantener la esencia de la política en ambos casos. Los programas públicos y las agencias gubernamentales tienen en consideración las etapas iniciales implementadas por el PPF y por la RBC. En ambos casos, el PRONASOL promovió actividades forestales mediante la participación social, distribución de recursos económicos, impulso de nuevas formas de relación Estado/sociedad, subrayando la formación de redes de grupos sociales (v.g. mujeres, jóvenes, adultos mayores), en lugar del corporativismo tradicional (v.g. relación que administraba la Confederación Nacional Campesina, CNC).

Finalmente, desde 1994 la SEMARNAT comenzó a participar en el PPF y la RBC a través de la regulación forestal (v.g. permisos y autorización de planes de manejo forestal) y la promoción de organizaciones pro agroforestales,

en vista de la preocupación de la SEMARNAT en la diversificación de la economía rural de Campeche y Quintana Roo, así como en las nuevas formas de organización social para explotar los bosques.

PPF

Definido como un conjunto de ideas aplicadas por diferentes actores institucionales (Galleti, 1998), el PPF ha sido uno de las pocas políticas exitosas de forestería comunal en América Latina (y prácticamente la única experiencia exitosa en el trópico mexicano [Galleti, 1998: 6]). La convergencia de intereses públicos, privados y sociales contribuyó a formular el PPF como una estrategia para aprovechar el fin de la era de las concesiones forestales e implementar una alternativa forestal comunitaria en algunos ejidos del sur de Quintana Roo. La idea era que los campesinos fueran los actores clave del manejo forestal.

El objetivo del PPF fue aprovechar la nueva política forestal de México, que favorecía los proyectos agroforestales. Este plan generó acuerdos entre varios actores sociales, en vista de que fue impulsado por el gobierno estatal (preocupado por la deforestación), por organizaciones internacionales (interesados por la preservación de la selva), por la SSF y líderes ejidales (que buscaban el desarrollo de sus comunidades y el control de sus propios recursos naturales).

En términos organizacionales, el PPF a) rediseñó en gran medida la estructura de poder del sector forestal de Quintana Roo, b) distribuyó activos previamente administrados por Maderas Industriales de Quintana Roo (MIQROO), la empresa maderera que operó hasta 1983 en esta entidad, durante el régimen de concesiones forestales y c) cambió la producción integrada verticalmente del periodo de concesiones, lo cual colapsó el monopsonio de MIQROO.

El PPF también creó nuevas instituciones (las sociedades civiles forestales [SCF]), para apoyar el manejo forestal local (v.g. la Sociedad de Productores Forestales del Estado de Quintana Roo, [SPFEQR], la Organización Ejidal de Productores Forestales de la Zona Maya [OEPFZM]). Esta institución es una federación de ejidos gobernados democráticamente por representantes de cada ejido. Reúne varias funciones, previamente dispersas, tales como representación política, organización comunitaria, asistencia técnica y la

transmisión de reglas y normas gubernamentales referentes a las áreas de preservación.

En la práctica, el PPF nunca fue una institución sino un proyecto o plan implementado por una red de políticas. En vista de ello, los cambios de políticas institucionales han afectado su evolución y orientación. Aunque formalmente, el PPF no existe más, su herencia legal e institucional en los ejidos sigue siendo un referente importante en el sector forestal de Quintana Roo, formado por compañías privadas, agencias gubernamentales y ORANGs.

Organizaciones internacionales y formulación del PPF

No se puede explicar el PPF sin la participación de las organizaciones internacionales. La Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional (GTZ), a través del Acuerdo México-Alemania (AMA) fue un actor clave en la implementación del PPF. Mientras la GTZ fué gradualmente reduciendo su apoyo al PPF, la Agencia para el Desarrollo de Ultramar (ODA, por sus siglas en inglés) –desde 1995– fue incrementando su papel en la implementación del Plan, en términos institucionales y socioeconómicos.

La planeación fue un factor fundamental en el éxito inicial del PPF. La incipiente, pero cohesiva red de políticas contribuyó a que los diseñadores del PPF pudieran formular objetivos y estrategias sin oposición política. La implementación fue otra historia. En esencia, el AMA definió la formulación del PPF basado en siete estrategias: a) planeación flexible, b) concepción piloto, c) precisión de objetivos y acciones, d) concepto de *poder compartido*, e) especificación de acciones a lo largo de los distintos niveles institucionales y operaciones de gobierno, f) uso de canales burocráticos no tradicionales y g) apoyo económico externo etiquetado (Galleti, 1998).

El objetivo inicial del PPF fue llenar los espacios políticos, dejados por el fin de la era de las concesiones en 1982 con una alternativa de base social, que gradualmente construyera soportes comerciales, políticos y técnicos para enfrentar los intereses madereros, al gobierno y los retos productivos, respectivamente. Para hacer esto, el PPF debería ser adaptable a las coyunturas, sin perder su objetivo central (el uso sustentable del bosque); sus acciones deberían limitarse estratégicamente a un área específica (ejidos específicos que cuenten con Áreas Forestales Permanentes [AFP]);

debería ser dirigido por un equipo operativo encargado del proyecto, que implementara dos estrategias. Por un lado, acciones innovadoras pro activas en la región objetivo. Por otro, acciones preventivas que se anticiparan a la reacción de actores locales o a los efectos negativos, imprevistos del PPF (Galleti, 1998; entrevista núm. 3).

La precisión de los objetivos y acciones intentaron reducir, al máximo, las consecuencias imprevistas de carácter técnico y socioeconómico. Para ello, el PPF se concentró en objetivos clave que podrían tener un efecto multiplicador en la situación regional. El poder compartido implicó, por un lado, que ninguno de los actores involucrados en la política forestal manejaría todas las variables políticas. Por otro, significó que el PPF establecería su propio espacio político dentro de la red institucional y socioeconómica, que se empezaba a crear (entrevista núm. 10).

Esta estrategia se llevaría a cabo en dos niveles, en el institucional (gobiernos federal y estatal) y en el operativo (interacción entre personal del proyecto y del gobierno local). Más importante aún es que el personal del proyecto debería mantener una actitud crítica en relación a acciones específicas y actores de política con el objetivo de mantener una visión estratégica. La implementación del proyecto, además, debía tener una visión internacional y fuera de las burocracias tradicionales. Los fondos externos debían canalizarse a actividades específicas con criterios subsidiarios (apoyando sólo actividades determinadas que no podían ser financiadas por los propios campesinos o las agencias públicas) (entrevista núm. 10).

El hecho es que las diferencias centrales de esta política forestal respecto a otras fueron su carácter estratégico y la inusual coordinación de actores de políticas. Un mérito que aumenta si se considera, por un lado, que el régimen revolucionario había construido instituciones para el conflicto, no para la cooperación (la desconfianza entre actores y burocracias era la base del sistema). Por otro, el acuerdo en la política forestal no es común ni en México, ni en muchos países del mundo, pues hay diferencias respecto a la estrategia, pues unos favorecen los proyectos agroforestales y otros el fomento de las plantaciones comerciales. En vista de esto, el PPF fue una experiencia afortunada e innovadora considerando su carácter *bottom-up*, donde el Estado no controló plenamente los fondos ni a los actores de políticas. Mejor aún, la red de políticas se construyó sobre la base de la cooperación y la confianza. El proceso del PPF inició con Pedro Joaquín Coldwell (1981-1987); la siguiente administración (1987-1993) disminuyó

el apoyo financiero, mientras que el gobierno de Mario Villanueva (1993-1999) finalizó el proceso de la política.

La implementación: la red de políticas entra en conflicto

Aunque el diseño de la política fue claro, la etapa de implementación del PPF fue conflictiva, los dos equipos a cargo del Plan, el local (con base en Quintana Roo) y el central (con base en la ciudad de México), contemplaban estrategias diferentes. El hecho de que la SMA no llevara a cabo directamente el PPF hizo que una organización local (la sección técnica forestal de la organización campesina) pusiera en marcha las estrategias y las acciones del Plan. Esto pronto se convirtió en un problema, pues el equipo local empezó a operar el PPF con criterios diferentes (Galleti, 1998). Por ejemplo, comenzó a proponer métodos de trabajo diferentes a los del equipo central. Esto comenzó a incrementar el poder del equipo local en la medida que redefinía la política y las estrategias (entrevista núm. 5).

Este conflicto está relacionado con el concepto del poder compartido, el cual fue útil durante la formulación. La implementación mostró sus límites en el momento en que los actores decidieron seguir estrategias distintas. Mientras el equipo local propuso más apoyo técnico y promocional aunado a la contratación de más personal, el equipo central aconsejaba lo opuesto, es decir, menos recursos humanos y un presupuesto más modesto para actividades técnicas y de promoción. Además, el esquema vertical de toma de decisiones obstaculizó la interacción con otros actores sociales y el acceso a otros fondos externos (Galleti, 1998).

En la práctica, el equipo local dominó las decisiones más importantes gracias a su capacidad para dirigir el proceso (asesores técnicos y campesinos), y su habilidad para construir alianzas regionales y equilibrios de poder. Este equipo lanzó dos estrategias para enfrentar a los grupos afectados por el PPF: acciones propositivas y acciones de contención (Galleti, 1998). Las primeras intentaban impulsar cambios en la región objetivo, mientras que las segundas trataban de controlar los factores que afectaban negativamente las acciones del PPF.

Las acciones propositivas se llevaron a cabo en 1983 con el objetivo de afectar un área específica (seis ejidos), mientras las acciones de contención intentaban influir la atmósfera social. Por un lado, la SSF extendía sus

estrategias de participación social en los ejidos forestales al impulsar la formación de las sociedades civiles forestales. Por otro, el gobierno del estado de Quintana Roo formulaba el Plan Forestal Estatal (PFE) para ampliar la explotación forestal más allá de los seis ejidos elegidos por el PPF (Galleti, 1998).

Aunque la regulación sustituyó las formas no sustentables de explotación forestal, la ampliación espacial fragmentó la capacidad técnica del PPF, lo cual redujo su eficiencia. Esta estrategia funcionó en términos de extensión, pero falló en cuanto a profundización del impacto de la política. El fin de la administración estatal en 1993 empeoró la situación, pues los apoyos disminuyeron, lo cual restringió la capacidad real de los campesinos para dirigir el proceso formulado por el PPF.

El PPF fue relativamente inestable a lo largo de su existencia debido a que las acciones de las SCFs dependían del equilibrio entre los actores de la política (campesinos, intereses madereros, gobiernos federal y estatal). Debido a esto, el PPF se introdujo deliberadamente en la infraestructura institucional para implementar acciones dinámicas, al margen de las burocracias. El propósito consistía en que el PPF tuviera continuidad ante los cambios sexenales. Es conocido que los tres niveles de gobierno (el local, el estatal y el federal) inciden en la política forestal mexicana. Con base en esto, el PPF se insertó en el nivel estatal, caracterizado por su operatividad, pues esto le permitiría tener acceso a los principales tomadores de decisiones del ámbito federal, sin perder el contacto con los programas municipales, que tienen una esencia más horizontal.

Otros dos objetivos del PPF fueron volverse el puente principal entre el nivel federal y los beneficiarios de la política forestal, así como generar estrategias para enfrentar el cambio sexenal que involucra a las burocracias nacional y estatal. El propósito era convertirse en garantía de continuidad de la política forestal. Mientras el PPF desarrolló nuevas formas de operar la política forestal fuera de los canales burocráticos, el equipo del PPF operó dentro del gobierno (federal y estatal) con autonomía relativa. Gradualmente, este equipo fue acercándose a las SCFs y, a la larga, constituyeron una coalición independiente (formada por promotores del PPF y campesinos).

La administración del presidente Zedillo (1994-2000) impulsó el desarrollo del nivel operativo (gobiernos estatales o intermedios), lo cual debilitó la

fuerza de las organizaciones sociales. La administración del gobernador Mario Villanueva (1993-1999), a su vez, se potenció a sí misma, asfixiando los canales de comunicación y operación política entre el PPF y los campesinos e intereses madereros. Aunque la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) intentó compensar este problema, otorgando financiamiento a las organizaciones sociales, las nuevas disposiciones federales la obligaron a poner el dinero en manos de los gobiernos estatal y local.

Como en el caso de Quintana Roo, las ORANGs participantes en Calakmul han sido útiles para iniciar el proceso de políticas de desarrollo sustentable, pero no han sido capaces de sobrevivir cuando la burocracia toma el control de la política o cuando el proceso de política toma otras dimensiones. De la misma forma, las alianzas entre las organizaciones civiles y las campesinas han erosionado el papel imparcial de las primeras y, como consecuencia, han perdido credibilidad para erigirse como intermediarios en la red de políticas.

Aunque el PPF ya no existe, su herencia legal e institucional sigue en Quintana Roo. En vista de ello, el resto de esta sección se dedica a los actuales problemas institucionales y organizacionales que el PPF no pudo superar, relacionados con los problemas organizacionales del ejido y los enormes retos que representan las SCFs.

Los problemas organizacionales del ejido

La principal institución social forestal que afectó al PPF es el ejido y sus valores organizacionales. El principal problema organizacional que enfrentó el PPF fue la insuficiente separación entre las capacidades comerciales del ejido y sus funciones sociales, lo cual produjo resultados poco alentadores, deficiencias administrativas, descapitalización y corrupción.

La naturaleza política del ejido tiende a inducir a decisiones económicas deficientes (como se estableció en el segundo capítulo, el ejido es una mezcla peculiar de funciones legales, sociales, políticas y económicas). El gobierno de esta institución rural se basa en un comisariado (compuesto de todos los miembros del ejido, elegidos por una asamblea general, en el cual cada ejidatario tiene un voto).

La autoridad máxima de la asamblea general (compuesta de un presidente, un secretario y un tesorero), tiene el poder de nombrar/remover al comisariado y sus oficiales, elegidos por un periodo de tres años. Esta estructura se completa con el consejo de vigilancia, que tiene un presidente, un secretario y un tesorero también. En teoría, el comisariado y la asamblea general son las autoridades máximas de toma de decisiones en asuntos internos y representantes de la comunidad ante agentes externos (gobierno, empresas madereras, por ejemplo).

Debido a que la estructura administrativa forestal es generalmente la misma que la del ejido, hay una combinación (y confusión) de funciones que requiere estrategias diferentes de administración (v.g. promoción, comercialización, empresarial). Las autoridades del ejido (el consejo ejidal, formado por gente respetable de la comunidad) llevan a cabo las actividades forestales, las cuales distribuyen funciones entre el comisariado y el presidente de la comisión de vigilancia. Esta situación conduce a una tensión constante entre los imperativos de negocios para las actividades forestales y el contexto sociopolítico del ejido debido a la falta de una posición intermedia entre la asamblea general y el comisariado.

Esa posición, en gran medida, sería el equivalente a un consejo de administración de una empresa. Actualmente, la unidad administrativa que define contratos, presupuesto, personal y negociación de precios, es la asamblea general, la cual lleva a cabo estas tareas con criterios políticos (reflejando la confusión de funciones, posiciones y perfiles profesionales). Aunque en varios ejidos de Quintana Roo ha habido una instancia intermedia entre la asamblea general y las autoridades ejidales, no hay una contraparte empresarial para enfrentar el manejo forestal ejidal (y en general para administrar las actividades económicas comunales).

Los tres problemas principales producidos por esta gobernanza (administración colectiva de los ejidos forestales) son: a) la enorme importancia de la política por sobre la administración empresarial forestal; b) el bajo énfasis de las empresas forestales en maximizar los beneficios; y c) la falta de visión empresarial y habilidades gerenciales del comisariado (Taylor y Zabin, 2000: 141-56). El empleo asalariado en las comunidades forestales con frecuencia se distribuye por patronazgo político, excluyendo a las mujeres, no ejidatarios y otros hombres que están fuera del círculo de favoritos del liderazgo ejidal. El sistema de patronazgo conduce también a decisiones administrativas que se orientan más por razones políticas

que por competencias y experiencia. Más aún, los ejidatarios votan en asamblea para distribuir los beneficios más que reinvertirlos (Taylor y Zabin, 2000: 141-56). La toma de decisiones, además, se explica por las necesidades sociales de la gente, por lo que la mayoría de las empresas ejidales forestales están descapitalizadas como resultado.

Las empresas forestales comunales no se establecen para maximizar beneficios. Por ejemplo, el sistema de pagos para actividades realizadas depende en gran medida del tabulador de la SPFEQR. El problema es que este tabulador está sobreestimado, pues se diseñó inicialmente para negociar precios más favorables. Como resultado, existen pocos incentivos para generar ahorros debido a que la diferencia entre el costo actual de una actividad y el indicado en el tabulador se convierte en una renta al contratista. En la práctica, el tabulador oculta la ganancia real de la extracción de madera.

Finalmente, en la mayoría de los ejidos, el comisariado administra las finanzas de los ejidos forestales y comercializa la madera sin entrenamiento adecuado. Los fondos derivados de las actividades forestales se usan frecuentemente para el bienestar social y proyectos comunitarios (no para la reinversión). Muchos ejidos se quejan con frecuencia de que el comisariado acepta sobornos de los compradores. En muchos ejidos también los comisariados han sido removidos debido a que la gente sospecha que el dinero no se había manejado adecuadamente. Otro problema es la falta de continuidad del liderazgo ejidal en las sociedades forestales, pues los dirigentes son fuertes ante los agentes externos, pero débiles al interior de las SCFs, pues ellos sólo son líderes de su propio ejido. En otras palabras, los líderes ejidales son fuertes sólo en la negociación hacia fuera (madereros, gobierno estatal o municipal), pero al interior de la organización son débiles ya que el ejido (no la SCF) decide su continuidad. Por consecuencia, la toma de decisiones está sometida a los intereses políticos internos de su ejido, más que a los intereses comerciales de la SCF.

Los problemas de la administración forestal del ejido son especialmente graves en la operación de aserraderos colectivos. La madera se paga en función de unidades, es decir de cada árbol, no por la calidad de la madera. Esto ha hecho que varios ejidos administren sus propios aserraderos, pero no ha sido funcional ni exitoso hasta ahora. Peor aún, los compradores se quejan de que los ejidos con frecuencia envían tarde sus productos, los

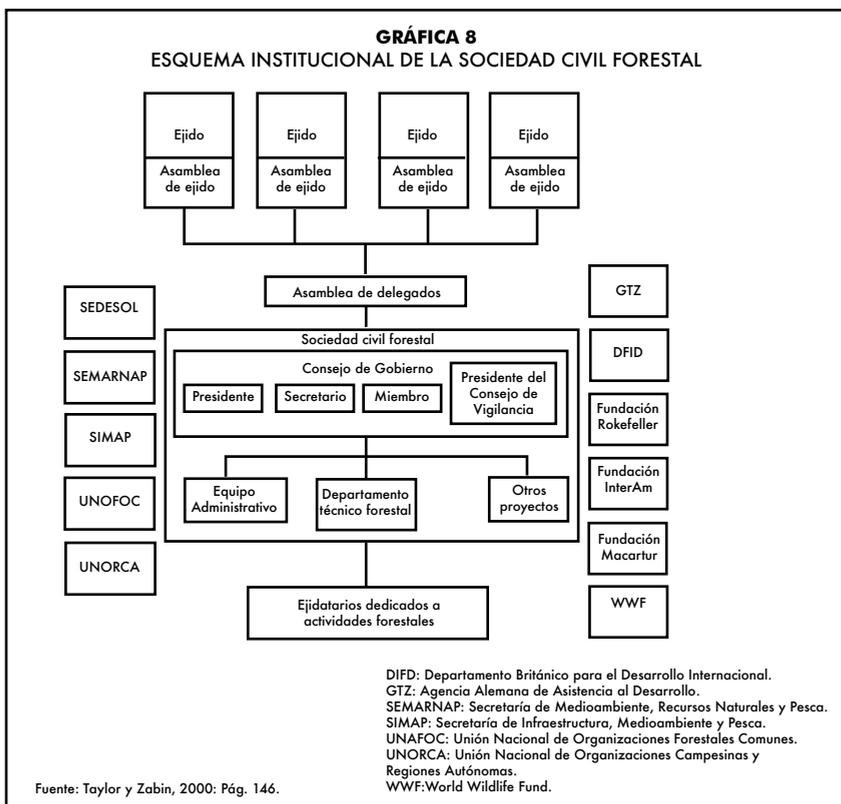
cuales son generalmente de mala calidad o de especies de menor calidad a la acordada. Los clientes de los ejidos forestales también muestran su descontento ante el incumplimiento de contratos.

Las SCFs de Quintana Roo

Las sociedades forestales, tal vez la herencia más importante del PPF, son administradas por líderes campesinos elegidos sin el apoyo de un equipo profesional técnico o de agencias de desarrollo, que les auxilien en las tareas especializadas. Las SCFs varían en antigüedad, estructura organizacional y recursos disponibles. La SPFEQR y la OEPFZM han recibido más apoyo externo. La primera concentra los ejidos con la mayor cantidad de recursos madereros en la región.

Las SCFs se han convertido en un actor clave en el sector forestal de Quintana Roo debido a los recursos que maneja. Estas sociedades tienen múltiples funciones, tales como la asistencia técnica, regulación de explotación forestal, papel democrático e instrumento para impulsar la participación social, un rol político y como un intermediario entre los actores de la red forestal. Las SCFs ofrecen ayuda técnica efectiva (a través de sus departamentos técnicos forestales) y mantienen apoyo social a los ejidos (v.g. estas sociedades han podido regular la explotación forestal, reducir a veces las cantidades de madera extraída por los ejidos forestales, en un contexto donde los campesinos tienen muchos incentivos para explotar la mayor cantidad de árboles posibles con el fin de exportarlos). Al mismo tiempo, las sociedades forestales tienen una enorme credibilidad local debido a la naturaleza democrática de sus líderes, lo cual les ha ayudado a expandir la participación social en las actividades forestales (entrevista núm. 5).

El papel político de las SCFs deriva de su situación como contrapeso de las empresas madereras. Las sociedades forestales han jugado un rol clave en bloquear el restablecimiento de MIQROO como monopsonio, en la fijación de precios de madera, en el intercambio de información y en ser foros de discusión de las políticas a seguir por los ejidatarios forestales. Finalmente, las SCFs han sido instrumentos eficientes para obtener apoyos externos de agencias nacionales e internacionales (v.g. GTZ, ODA) para infraestructura y tecnología que les permita una explotación sustentable del bosque (entrevista núm. 3).



Los retos de las SCFs

Las sociedades civiles forestales tienen muchos obstáculos para su desarrollo futuro. Dos de los más importantes son el constante cambio de sus líderes y la incapacidad de las sociedades para pagar servicios técnicos eficientes. El primero afecta la eficiencia de la implementación de la política forestal, la administración de proyectos y la representación real de los intereses ejidales. La segunda se refiere a las deficiencias financieras de las sociedades forestales.

En esencia, el cambio constante de personal en las sociedades forestales es una reproducción del sistema político mexicano en el campo, donde se sacrifica la administración en nombre de la democracia y la estabilidad política. Tanto los líderes de las SPFEQR como de la OEPFZM se eligen

por un año de acuerdos a sus estatutos internos. Aunque, en teoría, los miembros de las sociedades pueden reelegir a sus dirigentes, éstos generalmente son cambiados cada año. El miedo a la corrupción es la causa principal que explica este fenómeno, en la medida que la asamblea no tiene un procedimiento formal para evaluar y remover un líder electo. Paradójicamente, un líder de SCF puede ser removido si su ejido de origen decide cambiarlo como su delegado. Esta situación, de acuerdo con las entrevistas, había sucedido recientemente a dos presidentes de la SPFEQR, lo cual confirma que el liderazgo de las sociedades es fuerte ante agentes externo, pero débiles internamente (los líderes de las SCFs dependen en gran medida de la confianza que les tengan sus ejidos de origen).

El segundo gran problema se relaciona con la crisis financiera de los servicios técnicos que regulan la extracción, por un lado, y el grado de fortaleza de las ligas entre los ejidos y sus sociedades forestales. Aunque los servicios técnicos de la SPFEQR y la EPFZM fueron subsidiados por las agencias federal y estatal hasta finales del decenio de los años ochenta, todas las sociedades civiles tienen la necesidad de pagar sus necesidades técnicas. La mayoría de los costos se carga a la extracción de la *mahogany*. El costo por metro cúbico para la *mahogany* es casi cuatro veces más que el de otras maderas, a pesar de que el costo real de dar el servicio es el mismo. La productividad generada por la desigualdad económica entre los ejidos hace que los servicios financieros técnicos sean más baratos en los ejidos forestales ricos con AFP más grandes y pobladas de *mahogany*. El problema más importante con esta tendencia es que los ejidos ricos (v.g. *Petacab*, *Nohbec* o *Tres garantías*) están subsidiando los servicios técnicos de los ejidos más pobres. Esto genera que los primeros estén renunciando a las SCFs, lo cual debilita estas instituciones.

Implicaciones organizacionales de influencias externas sobre lo forestal

La segunda reforma agraria y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) han complicado aún más la difícil situación de las sociedades civiles porque han debilitado la capacidad organizacional y financiera de las sociedades. Como se estableció en el segundo capítulo, el artículo 27 –reformado en 1992– promovió la inversión privada, el libre mercado, la liberación de los servicios, y la reducción de la participación gubernamental en los asuntos forestales.

Simultáneamente, el TLC ha impulsado el declive de importaciones de madera (para usos múltiples) en la medida que la *mahogany* mexicana y otras maderas duras han sido más baratas que otras en el mercado internacional. Sin embargo, en el largo plazo, tanto el ejido como las compañías de maderas privadas terminarán siendo afectadas debido a problemas de ineficiencia derivados de sus debilidades estructurales y valores organizacionales.

La segunda reforma agraria ayudó a la aparición de grupos de trabajo forestales. Aunque no están ampliamente diseminados entre los ejidos miembros, los grupos de trabajo podrían tener un impacto de primer orden en las sociedades forestales. Primero, los grupos de trabajo han aparecido en los ejidos más grandes y más ricos, lo cual ha obligado a la reorganización que requiere tiempo y recursos adicionales. Segundo, los grupos han disminuido la credibilidad de las SCFs ante instituciones que otorgan apoyos externos.

El impacto real de los grupos de trabajo en un manejo coherente de las actividades forestales no es claro. Los grupos de trabajo crean nuevas presiones financieras y organizacionales sobre los departamentos técnicos de las sociedades. Por ejemplo, en *Petcacab* un técnico se quejaba de que tenía en ese momento 12 jefes de extracción y otros tantos equipos de trabajo. Esto implica no sólo una logística compleja, sino también entrenamiento de gente sin experiencia forestal. Esta situación eleva posibilidades de problemas internos sobre cómo dividir los volúmenes de madera (pues las condiciones de extracción varían), el tiempo de comercialización y de aprovechamiento forestal (cosecha) y la organización de la etapa de post-corte de árboles.

La organización en grupos de trabajo crea nuevos retos a la estructura formal de gobernanza en las sociedades forestales, diseñadas inicialmente para representar a ejidos completos. Por ejemplo, además de modificar la distribución interna de poder en favor de los ejidos con grupos de trabajo, esta situación podría alentar la formación de esos grupos para fines políticos más que para los técnicos. Otro problema es que los grupos podrían impulsar la fragmentación (parcelización) de las tierras forestales, lo cual sería contraproducente para la productividad. Es sabido que la producción y la productividad forestal están ligadas a la explotación de la madera en grandes extensiones de tierra.

Varios problemas derivan tanto de la ambigüedad de las sociedades forestales respecto a los grupos de trabajo, como de las necesidades de los ejidos, producidas por la desigualdad entre éstos. El primer problema afecta la credibilidad de las sociedades forestales ante agencias nacionales e internacionales de financiamiento, puesto que los grupos de trabajo podrían ser agentes potenciales desintegradores del ejido e impulsar una eventual parcelización de las tierras forestales. El segundo problema erosiona la capacidad de las sociedades forestales para representar los ejidos ante agentes externos. Ambos factores afectan las sociedades forestales en la medida que los retos ecológicos implican no sólo participación social, sino apoyo técnico y estabilidad política también.

Debido a que el PPF impulsó el entrenamiento de campesinos como asistentes técnicos, hoy existe una nueva generación de personal de trabajo de largo plazo en los ejidos de Quintana Roo. El problema con estos asistentes técnicos es que no han entendido su papel político en la comunidad. Se concentran en objetivos técnicos sin tener en cuenta las necesidades sociales y organizacionales que implican el trabajo comunitario (entrevista núm. 3). Esto hace compleja la implementación de las políticas en la medida que los nuevos técnicos son percibidos por el ejido como poco involucrados con la gente, poco experimentados y baja credibilidad. Esto muestra que la participación social es una condición necesaria, pero no suficiente para formular e implementar políticas forestales comunitarias exitosas.

Resultados de políticas

Los tres problemas principales de PPF entre 1982 y 1997 son a) delimitación de las AFP; b) mejoramiento económico local y c) más empleo. El primer punto contribuyó a más producción, conservación y regulación. Por un lado, hubo una alianza estratégica funcional entre asistentes técnicos y los ejidatarios para establecer los límites de los ejidos. Por otro, los miembros del ejido alcanzaron consenso interno sobre la importancia de esta estrategia. Este resultado de políticas fue exitoso debido a los acuerdos internos en los ejidos y las habilidades de negociación del equipo del PPF.

El PPF ayudó a la economía local debido a que los precios de la madera se incrementaron en el primer año, después del cierre de MIQROO. El precio pasó de \$800 por metro cúbico a \$19,000 (Argüelles y Armijo, en Taylor y Zabin, 2000: 144). De hecho, fue la primera vez que hubo beneficios

y que se distribuyeron entre los ejidos miembros. Además, los beneficios generados por la estrategia del PPF, permitieron financiar varios servicios públicos en las comunidades involucradas.

Finalmente, el empleo fue algo fundamental. MIQROO sólo empleaba ejidatarios sin ninguna calificación. El negocio incipiente, generado por el PPF ofreció nuevos trabajos, tales como conductor de tractores, trabajadores de aserraderos, técnicos forestales y otros trabajos especializados. Más importante aún fue que el PPF y sus derivaciones habían impulsado la educación de ejidatarios jóvenes. Ahora éstos trabajan como asistentes técnicos en sus propios ejidos, lo cual ha detenido parcialmente la tradicional emigración a la ciudad de México y otras grandes urbes regionales.

La reserva de Calakmul

El proceso de la política forestal de la reserva de Calakmul fue diferente al del PPF porque prevalecieron la falta de planeación, la improvisación y la verticalidad en la toma de decisiones. La estrategia *top-down* para implementar la política de desarrollo sustentable se realizó, inicialmente, por medio de una organización civil –el Consejo Regional de Xpuhil– que fue acercándose poco a poco al PRI. En el proceso de política de desarrollo sustentable de Xpuhil hubo dos intentos por transferir la experiencia del PPF de Quintana Roo a Calakmul (1984-1987 y 1991-1995).

El primer intento se caracterizó por su bajo perfil institucional debido a que hubo a) una cantidad limitada de estrategias, centradas fundamentalmente en la zona forestal; y b) la falta de una red de políticas que amalgamara a las instituciones más importantes (agencias federales) con las locales y los actores de políticas relevantes (gobierno estatal, gobiernos locales, ORANGs). El segundo intento fue marcado por a) la presencia creciente del PRONASOL y la importancia de la política social participativa en México; y b) la consolidación del CRASX como institución fundamental de la incipiente red de temas de políticas (*issue-network*) más que una red de políticas (basado en entrevistas núm. 1 y 12).

A diferencia Quintana Roo, la falta de intermediarios o negociadores, apoyados por un equipo técnico entre 1984 y 1987, erosionaron la capacidad del primer intento de implementar el PPF en Calakmul. El proceso de negociación se dejó en manos de un equipo local inexperto,

que pronto se aisló de los actores políticos más importantes, además de que la implementación de la política dependió de una organización campesina, que se enfrentó al gobierno de Campeche.

El segundo intento se caracterizó por la fuerte presencia del PRONASOL y sus objetivos ambiciosos de participación social en toda la región sur de Campeche (entrevista núm. 12). En ese entonces, la meta fue desplegar una participación social extensiva en lugar de definir localidades-objetivo y aprovechar la formación del CRASX, lo cual podría ayudar a la construcción de una incipiente red de temas o red de políticas. Cuando las instituciones se multiplicaron en Calakmul (principalmente con el ingreso de las ORANGs), este proceso de políticas se hizo más complejo, pero no más eficiente. El proceso de políticas se hizo más difícil cuando el gobierno de Campeche decidió crear una nueva municipalidad en el espacio ocupado por la reserva. Este segundo intento se caracterizó, en términos institucionales, por: a) la fundación del CRASX; b) la consolidación del CRASX y c) el declive del CRASX como institución central en Calakmul.

Es importante señalar que cuando se creó la Reserva, ésta ocupó un espacio a lo largo de varios municipios campechanos. Cuando el gobierno estatal notó que la administración federal estaba tomando decisiones en una enorme área de su territorio decidió crear una municipalidad, que le permitiera eventualmente, administrar los recursos que las instituciones públicas y privadas invirtieran en la RBC. La reserva fue también una de las causas por las que Campeche y Quintana Roo, hoy tienen una disputa por límites geográficos, ya que el espacio de la reserva se extendía a Quintana Roo a lo largo de gran parte del límite entre éste y Campeche. Hoy ese espacio está marcando –junto con el del punto *put*, el centro de la península– referencia por la que Campeche decidió poner una controversia constitucional reclamando más territorio.

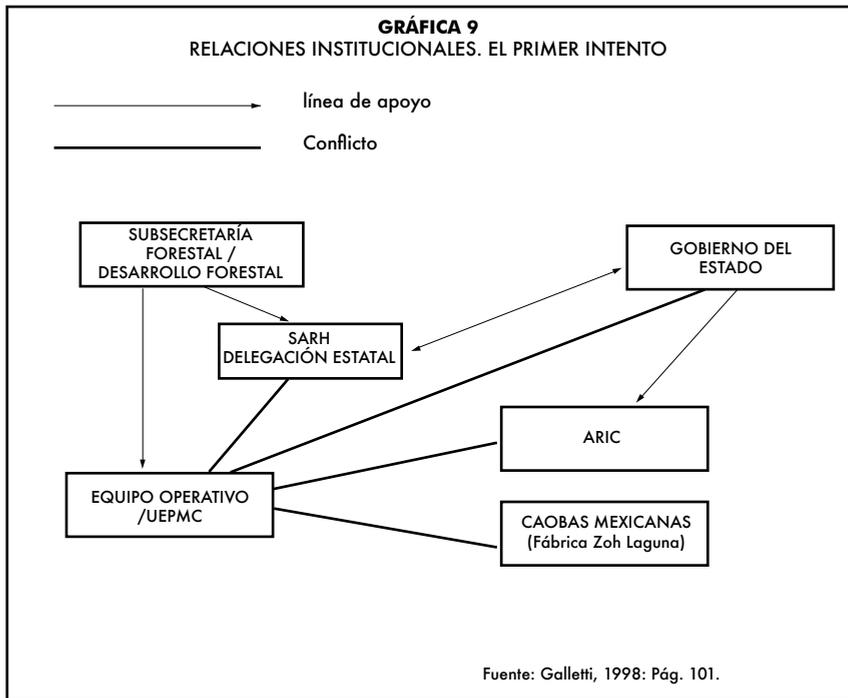
Ocupación del espacio regional: 1984-1987

El equipo inicial del PPF se formó con personal de la SSF. A diferencia del PPF Quintana Roo, este equipo no contó con un análisis regional, ni con la preparación de un proyecto base (Galleti, 1998). De hecho, la SSF no pactó su presencia en Calakmul con el gobierno de Campeche, con el cual tuvo diferencias respecto a los problemas de la región. Esto hizo que la coordinación para la implementación de políticas fuera muy

difícil (v.g. problemas intergubernamentales, conflictos interburocráticos y traslape de funciones). Uno de los problemas organizacionales fue que la SSF no podía administrar su oficina, pues el gobierno estatal llenó esta posición con personal local, creando conflictos interburocráticos entre una agencia federal (la SSF) y una local (el gobierno estatal), lo cual complicó la implementación.

El actor inicial principal fue el gobierno de Campeche en un contexto de conflicto político. El gobierno estatal tenía tres frentes complicados: el PPF, la fábrica de Zoh Laguna (industria maderera) y la Unión de Ejidos del Pueblo Maya de Campeche (UEPMC) (Arreola, *et al.*, 2004:30-3). El poder de negociación del equipo del SSF era casi inexistente, pues no habían tenido entrenamiento para ello. Al mismo tiempo, el gobierno de Campeche creó nuevas organizaciones campesinas como las ARIC con el fin de debilitar a la Unión de Ejidos Forestales de Campeche (UEF), un arma política del anterior gobernador. Todo esto fragmentó el mapa organizacional campesino de Campeche.

Mientras las ARIC presionaban para convertirse en un nuevo monopsonio, que sustituyera a la fábrica Zoh Laguna, el gobierno estatal debilitaba a la UEPMC (aliada del PPF) con el fin de controlar el negocio de la madera. Al final del día, el gobierno estatal se alió con la fábrica Zoh Laguna y expulsó de la región a la UEPMC y al PPF. Los principales resultados de políticas hasta entonces habían sido el aborto de varios proyectos agroforestales (movimientos de base) y la multiplicación de organizaciones políticas con sus respectivas burocracias. Esto marcó el fin del primer intento.



El segundo intento: AMA y PRONASOL

Por un lado la política implementada en la RBC enfrentó varios problemas organizacionales en los ejidos. Por otro, la estrategia del AMA transfirió varios principios tomados de la experiencia de Quintana Roo. Orientada por el concepto de “enfocarse en el problema”, la estrategia consistió en: a) limitar el número de ejidos participantes; b) limitar la participación a actividades forestales; c) ejercer criterio estratégico para seleccionar a los ejidos participantes; d) integrarse a la dinámica existente en los ejidos; e) difusión del concepto AFP (Galletti, 1998). Las debilidades más importantes del proceso fueron la deficiente capacidad política de negociación del PPF y la falta de planeación estratégica.

La administración del presidente Salinas influyó considerablemente la política forestal en la reserva de Calakmul, ya que impulsó nuevos patrones políticos (debilitamiento del corporativismo; políticas sociales compensatorias, implementadas a través de SEDESOL y PRONASOL), al mismo tiempo que impulsó esta reserva como una prueba de la vocación ambientalista de su administración.

La recuperación del PRI fue una prioridad para los gobiernos estatal y federal en 1989. El hecho de que la región se considerara un espacio vacío debido a su baja densidad demográfica condicionó a los tomadores de decisiones a crear nuevas instituciones para recuperar políticamente la región. Es importante hacer notar que el PRI había perdido las elecciones en Calakmul sin consecuencias institucionales, como se dijo anteriormente, no había una municipalidad encargada de la reserva. Ésta se extendía a lo largo de varios municipios campechanos.

Las brigadas del PRONASOL entraron a esta región en 1989, lo cual marcó el inicio de una fuerte presencia del gobierno federal. Esto fue significativo, ya que era el inicio de un programa fuertemente centralizado, es decir, administrado al margen de las autoridades locales. El PRONASOL impulsó la participación social fuera de la burocracia y el corporativismo, al construir redes sociales desde espacios muy locales (colonias y ejidos), los cuales exponían directamente sus necesidades a los representantes del PRONASOL. Las corporaciones del PRI y la burocracia tradicional efectivamente quedaron marginadas de este proceso, mientras la burocracia del PRONASOL incrementó en la medida que las redes de Solidaridad crecieron hasta convertirse en una estructura social nacional.

Mientras el PRONASOL estableció contacto directo con la ciudad de México para evitar la burocracia tradicional, el Instituto Nacional Indigenista (INI) se convirtió en la institución más importante para administrar el presupuesto enviado por el gobierno federal, en vista de que el INI era una agencia útil para evadir la burocracia intermedia (v.g. gobierno estatal, gobiernos municipales, representaciones federales en el estado de Campeche), ya que era una institución descentralizada (gabinete ampliado), dependiente directamente de la presidencia de la república.

PRONATURA-Yucatán, organización civil ambiental independiente, tuvo una participación marginal en 1991, cuando la ocupación regional comenzó. Esta organización fue prácticamente expulsada de la región cuando el Programa Nacional de Reforestación (PRONARE) impulsó la rápida ocupación de Calakmul, ya que PRONATURA era partidaria de promover asentamientos humanos de manera gradual, lenta y planeada.

La creación del CRASX

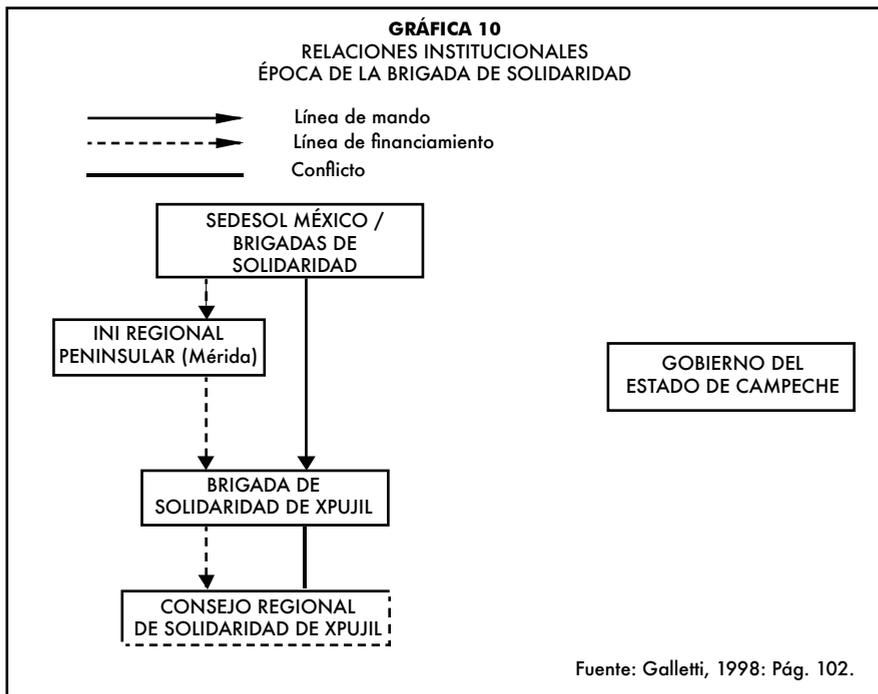
El PRONASOL diseñó centros regionales de asistencia social para centralizar las demandas campesinas. Este programa identificó la falta de presupuesto como el problema central rural, impulsó la participación social sin planeación y con objetivos de corto plazo (ofreciendo soluciones rápidas con el objetivo de beneficiar al PRI electoralmente).

Aunque el PRONASOL debilitó al corporativismo, la implementación de la política en Calakmul se llevó a cabo con una fuerte visión jerárquica (el contacto directo con la ciudad de México, presupuesto centralizado sin la participación de agencias democráticas más responsables sobre los temas que se trataban o, democráticas, tales como el gobierno estatal o el congreso). Aunque las brigadas del PRONASOL no tenían un equipo técnico, trataron de convertirse en los principales actores de políticas en Calakmul, imponiendo decisiones sobre otros actores (gobiernos estatales, intereses madereros, campesinos).

El PRONASOL impulsó la formación de una organización campesina representativa de las comunidades que vivían en la reserva, el CRASX, con el objetivo de administrar el presupuesto (entrevista núm. 1). El conflicto inicial, sin embargo, se presentó cuando el líder histórico del CRASX presionó para formar una organización campesina independiente. En ese momento, las brigadas del PRONASOL intentaron ejercer control político en la región por medio del presupuesto y subsidios.

El INI fue la institución adecuada para administrar los fondos destinados para Calakmul porque el CRASX no tenía personalidad legal en ese tiempo (era una organización civil) y, por consecuencia, no podía administrar el dinero ni préstamos destinados a la reserva. El proceso de políticas empezaba con las brigadas del PRONASOL que recibían demandas campesinas, las cuales eran enviadas a la agencia local del INI, Campeche después Mérida, finalizando en la ciudad de México, donde se tomaban las decisiones. Las soluciones seguían la misma ruta, pero en sentido opuesto, El PRONASOL reemplazó a las organizaciones locales en lugar de integrarlas. En la práctica, las brigadas del PRONASOL operaron la política forestal por medio de la aplicación del mismo método usado por la SSF (participación social sin planeación), la administración de los fondos en forma directa a través de una agencia descentralizada (para evitar la burocracia intermedia), y la búsqueda de los mismos objetivos, en términos políticos, consistente en la recuperación electoral del PRI y la estabilidad

social de la región. Además, el gobierno federal volvió a estar presente en la región, sustituyendo la débil presencia del gobierno campechano.



La consolidación del CRASX

La consolidación del CRASX presentó dos etapas, la ocupación regional conducida por el gobierno federal y la institucionalización del CRASX como organización clave para implementar las políticas públicas. La primera se caracterizó por cambios políticos y conflictos interorganizacionales. La segunda se concentró en el diseño organizacional de la toma de decisiones de Calakmul, basado en el eje formado por el CRASX y la administración de la reserva.

La creación de la reserva generó varios problemas políticos y organizacionales dentro del gobierno, pues la SARH y la SRA eran partidarias de que el área que ocuparía la RBC se mantuviera como un espacio susceptible de ser explotado con fines forestales y que al mismo tiempo fuera una tierra disponible para eventuales repartos agrarios. Cuando

el gobierno federal creó la Reserva a finales del decenio de los ochenta, la SRA pasó por alto la decisión y continuó alentando los asentamientos humanos dentro de ella. En vista de que la SEDUE-Campeche era una agencia débil en la administración pública, dirigida fundamentalmente por biólogos sin experiencia política, tuvo que ceder ante el poder de la SRA. Así la SEDUE tuvo que negociar con los campesinos para fundar la Reserva en vista de que ya se habían establecido en parte del área que ocuparía la RBC.

Durante la administración del presidente Salinas, la red de temas de política de la reserva de Calakmul comenzó a construirse con tres actores principales: a) un grupo de antropólogos integrados en el PRONASOL en la ciudad de México, el cual estaba preocupado por la falta de planeación de las brigadas de ese programa; b) el líder del PPF Quintana Roo, quien estableció contacto cercano con el grupo del PRONASOL y c) el líder del CRASX, quien se alió con el PPF (entrevista núm. 12).

Aunque el PRONARE y el CRASX formaron una coalición (sin la participación del gobierno de Campeche), varios problemas organizacionales debilitaron la política forestal de Calakmul: a) la fuerte presencia de la SEDESOL como secretaria guía, lo cual enfatizaba los temas de desarrollo por encima de los ecológicos; b) el cambio en la administración estatal y su consecuente redefinición; y c) la estructura organizacional débil del CRASX para ejercer la administración económica y política de la Reserva.

Como la SEDESOL estaba más interesada en asuntos sociales, las acciones ecológicas perdieron ímpetu en Calakmul. El PRONASOL y otras agencias gubernamentales del área social eran más fuertes que las de orden ambiental. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente (PROFEPA) tenían menos peso político que el PRONASOL. Las acciones de la SEDESOL, a través del PRONARE, intentaron influir las futuras políticas del gobernador (Arreola, *et al.*, 2004: 30-3). A diferencia del PPF Quintana Roo, donde el gobernador fue un actor relevante de la red de políticas involucrada en el PPF, el ejecutivo campechano optó por construir una estructura política regional tradicional alrededor de los actores centrales que participaban en Calakmul, sin que él se integrara. Para el gobierno de Campeche, este tema fue irrelevante.

Las estrategias del gobierno de Campeche fueron: a) apoyar políticamente al líder histórico del UEPMC con el fin de cooptarlo (manteniéndolo lejos de la oposición política); b) dar apoyo directo y personal al anterior

administrador del PPF Quintana Roo como supervisor informal del proceso de políticas de Calakmul; c) debilitar a las ARIC y la UEF, mediante el apoyo al CRASX; y d) aliarse con el PRONASOL, pues la presencia federal era inevitable (entrevista núm. 12). Finalmente, la débil estructura del CRASX para administrar el presupuesto lo hizo vulnerable frente al gobierno del estado, que lo cooptó. Esto debilitó la legitimidad del CRASX, reflejado en la emigración de sus miembros a otras organizaciones. En la práctica, el CRASX se convirtió en una organización quasi-gubernamental (quago) para administrar políticamente Calakmul e implementar políticas sociales y forestales en la región.

Un problema importante del CRASX fue la falta de entrenamiento de sus líderes para enfrentar retos políticos y entender la importancia de implementar una política forestal de largo plazo. La presencia del PRONASOL, además, los apabulló. Esto no ayudó mucho en la formulación de una política de desarrollo sustentable exitosa. A diferencia del PPF-Quintana Roo, donde el principal objetivo fue generar gradualmente nuevas formas institucionales de explotar el bosque –por medio de crear y difundir nuevos valores organizacionales y poner en segundo término los fines políticos–, en Campeche la principal prioridad del PRONASOL fue ocupar rápidamente la región, ganando apoyo político, al implementar programas sociales y agrícolas. En este caso, las necesidades políticas se impusieron a las políticas de desarrollo sustentable.

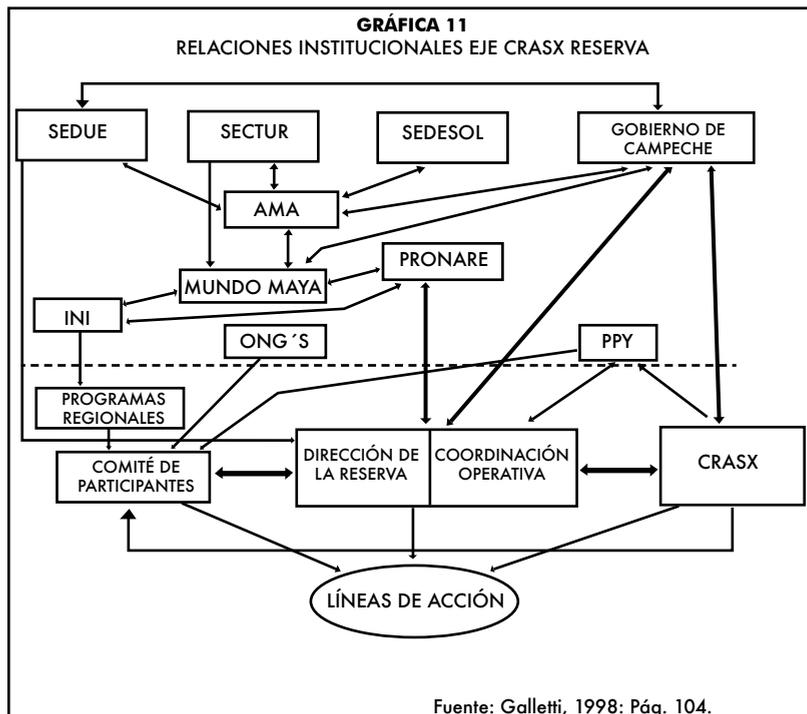
La institucionalización del CRASX como la organización clave

Este periodo se caracterizó por tres grandes cambios institucionales: a) la integración del área de la Reserva y los ejidos circundantes en el mismo esquema regional, b) la consolidación del CRASX como organización coordinadora de todas las políticas públicas regionales y c) la transformación de la SEDUE en SEDESOL en 1992, reemplazando la visión conservacionista por el concepto de desarrollo sustentable, favorecida por la segunda. Esto se expresó en la nueva orientación de la política, donde el objetivo principal consistió en detener el aislamiento de la Reserva, en términos institucionales, al integrar nuevas agencias en su administración, que hasta entonces había sido conducida sólo por la SEDUE (Galleti, 1998).

Esta estrategia se centró en un plan con una meta doble: a) la creación de actividades económicas compatibles con la preservación del medio

ambiente en los límites de la Reserva con el propósito de avanzar hacia adentro gradualmente; y b) la transformación de la RBC en un potencial atractivo regional con financiamiento internacional. Gradualmente, la SEDESOL, el gobierno de Campeche y la presidencia de la república se fueron interesando en la Reserva. En este contexto, el AMA propuso un esquema similar al del PPF-Quintana Roo, en donde el gobierno estatal tenía un papel estelar. Sin embargo, la administración campechana mostró poco interés, al implementar la política forestal.

Para enfrentar esta situación, el director de la Reserva le otorgó un papel relevante al CRASX y a la incorporación de nuevas organizaciones nacionales e internacionales (v.g. organizaciones e instituciones civiles) en el proceso de la política, lo cual amplió la participación social, la representación de grupos y organizaciones, y la incorporación de nuevos aliados políticos. Estas estrategias a) ayudaron a ganar apoyo social para las actividades económicas ecológicamente amigables en los bordes de la Reserva y b) promovieron la RBC ante organizaciones conservacionistas para obtener fondos, con los cuales se crearían empleos y oportunidades sociales para los campesinos.



La administración de la Reserva pronto se convirtió en el principal intermediario regional entre las múltiples organizaciones participantes con Calakmul. Como resultado se llevaron a cabo diversas acciones sociales (v.g. arqueología, agricultura orgánica, administración del agua), en un área geográfica en donde las instituciones comenzaron a tener un activismo sin precedente. En términos organizacionales, la RBC se erigió en un laboratorio institucional, donde se desarrollaron tres fenómenos innovadores en la región: a) el uso funcional del discurso ambiental como un tema central de la formación (constitución) regional; b) la participación internacional en este experimento, que contribuyó a diseñar una política activa de desarrollo sustentable; c) el financiamiento de las ORANGs.

En la implementación de la política se presentó una enorme complejidad organizacional. Las instituciones públicas no se involucraron en la política forestal implementada en Calakmul. El problema se presentaba al momento de aprobar los proyectos de desarrollo, pues éstos tenían que ser validados por agencias formales e informales. Los dos tomadores de decisiones, el CRASX y la administración de la reserva, que analizaron la mayoría de los proyectos presentados por organizaciones civiles, no fueron respaldadas por las agencias gubernamentales, las cuales estaban más preocupadas por objetivos políticos que por los asuntos del desarrollo sustentable.

La administración de la Reserva se encargaba de la coordinación institucional y la planeación del uso de la tierra. Estaba integrada por varias ORANGs e instituciones públicas, conducidas por el gobierno estatal (el director de la Reserva era nombrado por el Gobernador). El CRASX, por su lado, era una organización campesina representativa, que consistía de una asamblea representativa de los ejidos. Se encargaba de ser un intermediario entre los campesinos y las instituciones (tanto nacionales como internacionales). En la práctica, la administración de la Reserva se encargaba de la formulación de las políticas (tenía personal y recursos técnicos), mientras el CRASX se ocupaba de la implementación (era una organización política).

Esta estructura organizacional mostró varios problemas, pues ambas instituciones reflejaron un significativo déficit democrático y una enorme autonomía sin responsabilidad (*accountability*). Las principales características de este arreglo fueron: a) centralización; b) responsabilidad inexistente; c) falta de pesos y contrapesos; y d) una visión deficiente de largo plazo en términos organizacionales (v.g. estrategia para transformar esta estructura a una más descentralizada y funcional). En vista de que

esta estructura organizacional favoreció las estrategias *top-down* sin tener capacidad técnica, no hubo mecanismos alternativos de toma de decisiones internos o externos, lo cual generó una insana centralización de las decisiones regionales más importantes (v.g. administración del gasto; criterios para dar apoyos económicos; inversión para políticas socio-ambientales). En la práctica, este esquema no fortaleció una estrategia regional socio-ecológica, sino la emergencia de un grupo político (el eje CRASX/administración de la RBC).

La estructura organizacional de toma de decisiones tuvo serias deficiencias. Las decisiones más importantes se ejecutaron en función de las demandas locales (que no siempre se analizaron o priorizaron), y del punto de vista de los supervisores y de la capacidad de financiamiento. Además el CRASX enfrentó los mismos problemas que las sociedades civiles del PPF en Quintana Roo, donde las funciones políticas y comerciales no se diferenciaban.

Como el PPF-Quintana Roo, el problema principal del CRASX fue su sistema de organización política y valores organizacionales, no la insuficiente participación social. Los representantes del ejido (*constituencias*) eran seleccionados en su ejido de origen para la asamblea general del CRASX, el cual a su vez, elegía miembros para ocupar los cargos directivos. Tanto la asamblea general como el consejo de administración del CRASX dependían del proceso político. Como resultado, ninguno de ellos era dirigido por la gente más preparada. El problema que se generaba era una extrema centralización de la toma de decisiones en personas sin preparación técnica. Por ejemplo, el presidente del CRASX, una posición de poder importante, decidía sobre aspectos clave sin contrapesos ni conocimientos especializados. Esto se debía al mecanismo de elección, que privilegia los cargos políticos, pero no el reclutamiento de personal.

La falta de contrapesos generó serios problemas de administración (v.g. corrupción, decisiones poco eficientes), pues no había reportes ni informes de trabajo. El problema fue mayor aún porque ni los miembros del CRASX ni las instituciones públicas los pidieron. Los primeros porque no estaban lo suficientemente informados sobre sus derechos y las segundas porque el CRASX ofrecía estabilidad política, la prioridad más importante para los gobiernos estatal y federal. El gobierno intercambió paz social por tolerancia a la corrupción.

Finalmente, el patrón inicial de centralización de la toma de decisiones en Calakmul –justificada por las necesidades de coordinación– operó en favor de ciertos individuos (el director de la Reserva y el presidente del CRASX), ensombreciendo un plan de largo plazo de cambio organizacional para enfrentar la expansión institucional. El problema más importante fue que los líderes sólo se concentraron en la primera etapa de la política, en donde una estructura organizacional centralizada y personalizada ejerció la administración ambiental. No es sorprendente que al final de esta fase, la restricción principal fue la incapacidad del CRASX para responder al proceso de diferenciación institucional debido a su carácter monolítico, pobremente diferenciado y de naturaleza organizacional especializada, por lo siguiente:

- . El CRASX fue sobredimensionado en términos de espacio geográfico y de funciones (ni los líderes ni los técnicos pudieron abrir toda el área de Calakmul y sus problemas más importantes).
- . El CRASX no pudo desarrollar una estrategia de liderazgo de largo plazo (la personalización y el liderazgo carismático prevaleció por sobre el desarrollo organizacional de largo plazo).
- . El CRASX no desarrolló un plan estratégico, su objetivo principal fue ser independiente para administrar los recursos públicos sin interferencia gubernamental. El PRONARE apoyó esta práctica al financiar demandas sociales, presentadas por el CRASX, sin el adecuado análisis técnico.
- . El CRASX perdió su visión original de ser una organización auto financiable en el largo plazo. En su lugar, se convirtió en un quago, encargado de administrar los recursos públicos y privados sin un plan económico, organizacional o de desarrollo. El CRASX gradualmente se volvió dependiente del gobierno y su partido político, el PRI.
- . El CRASX no desarrolló un plan de reclutamiento de personal, mientras los proyectos específicos se llevaron sin planeación ni coordinación. El CRASX privilegió la movilización social y la generación de empleo sin considerar objetivos productivos.
- . En la práctica, la administración de la RBC funcionó como una

rama del CRASX, pues la división funcional entre ellos determinó que el segundo tomara las decisiones más importantes. Mientras la dirección de la Reserva formuló planes y objetivos, el CRASX implementó las decisiones más importantes –de acuerdo a su criterio, necesidades y presiones políticas–.

El grupo de participantes en la administración de la RBC contribuyó a cierto grado de equilibrio entre sectores, pero no se integró adecuadamente a la Reserva. Por consecuencia, el radio de acción fue muy limitado.

El declive del CRASX

El declive del CRASX fue precedido por una división regional y sectorial. Debido a que la RBC se extendió a lo largo de varios municipios campechanos. Los habitantes de la Reserva intentaron llevar a cabo diferentes estrategias para obtener beneficios socio-económicos, lo cual fragmentó el papel del CRASX como coordinador organizacional. Junto con la diferenciación regional de los grupos sociales de acuerdo a intereses económicos, hubo una diversidad política. Varios de ellos se salieron del CRASX, argumentando que éste se había convertido en un instrumento político del PRI (entrevista núm. 12).

El ocaso del CRASX se produjo, en parte, por una falta de coordinación entre los actores de la política y, en parte, por los problemas de la estructura organizacional de la toma de decisiones. Además, la multiplicación de intereses y organizaciones, junto con la falta de una sólida red de políticas, dejó claro que los actores perseguían objetivos distintos e, incluso, excluyentes desde el principio de la política:

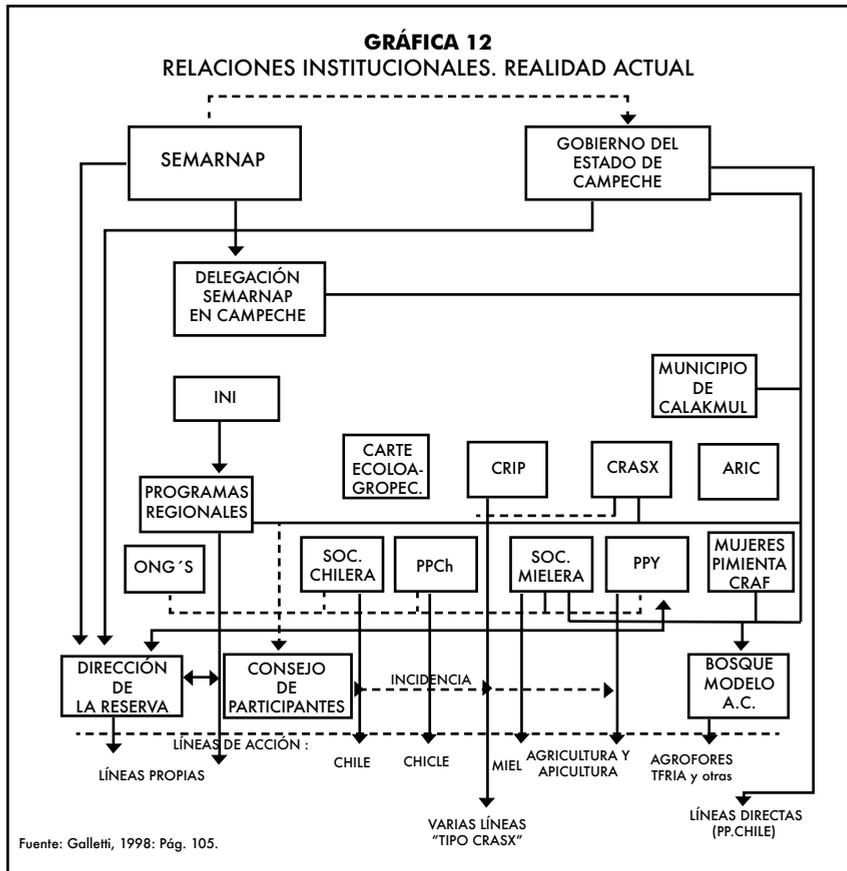
El eje CRASX-administración de la Reserva y el gobierno estatal implementaron sus políticas persiguiendo objetivos diferentes. El primero intentó establecer una estructura campesina de largo plazo, paralela a las instituciones locales (estatales y municipales), con un doble objetivo: obtener autonomía para las decisiones clave en la región y ser independiente de la burocracia tradicional, caracterizada por su ineficiencia, corrupción y lentitud. La administración estatal, por su parte, impulsó la creación de una nueva municipalidad con un doble propósito: usar el CRASX para

ocupar la región (a diferencia del PPF-Quintana Roo) y controlar políticamente este espacio, en donde crecía la oposición (entrevista núm. 1) Los objetivos distintos, seguidos por actores de política diferentes, usando los mismos recursos dificultaron la implementación de políticas coherentes, lo cual debilitó la legitimidad del CRASX.

La oposición política se fortaleció gracias a que la presidencia del CRASX no descentralizó la administración de los fondos entre sus diferentes grupos, lo cual fragmentó a sus miembros e impulsó la formación de nuevas organizaciones campesinas. La falta de pesos y contrapesos en la estructura de toma de decisiones del CRASX impidió que hubiera instancias internas para analizar cambios organizacionales que favorecieran la claridad y los acuerdos políticos. Las posibles ventajas iniciales que producía el centralismo en el CRASX –daba coherencia a las políticas y proyectos de desarrollo– se volvió el problema mayor cuando la diversidad regional económica y política apareció.

El director de la RBC había concebido al CRASX como un instrumento de desarrollo regional, cuya función principal sería el ser intermediario entre los actores de política en Calakmul (poniendo los objetivos políticos en segundo término) y la Reserva como una organización para diseñar la política de desarrollo sustentable. El gobierno estatal, por su parte, conceptualizó al CRASX como un instrumento de control político, cercano al PRI, mientras que a la RBC la consideró un trampolín político para cargos superiores en el futuro (v.g. alcalde del eventual futuro municipio de Calakmul).

Las políticas implementadas en Calakmul no pudieron abarcar toda la región, dada la vasta área geográfica y la organización centralizada del CRASX. Además, el CRASX no pudo construir una estructura organizacional para ofrecer ayuda especializada a sectores económicos, considerados individualmente. Por ejemplo, el sistema electoral no garantizaba que los representantes de los ejidos ante la asamblea del CRASX encarnaran los intereses económicos más importantes de la comunidad. Aunque el CRASX implementó algunas reformas, los problemas organizacionales permanecieron debido a que los mecanismos de representación eran indirectos.



El final de la era del director de la Reserva y la renovación del consejo de administración del CRASX marcó el declive de éste. Por un lado, el liderazgo carismático ensombreció el cambio organizacional para crear instancias institucionales de toma de decisiones. Por otro, el nuevo presidente del CRASX no estaba entrenado para el liderazgo de esta organización. Esto se reflejó en que el CRASX se convirtió en un instrumento político, caracterizándose por la mala administración y la corrupción a partir de entonces.

Junto a este doble problema, la creación de una municipalidad transfirió poder político al ayuntamiento. El CRASX había perdido su función como organización administrativa debido a que la municipalidad comenzó a jugar un papel importante en administrar los fondos que provenían de

instituciones públicas, mientras la emergencia de una nueva organización campesina erosionó la legitimidad del CRASX ante sus integrantes, y la eficiencia política ante el gobierno.

Actualmente, el gobierno estatal no apoya de manera importante al CRASX, pues canaliza el presupuesto a Calakmul a través de las autoridades municipales. La administración de la RBC sigue siendo hoy un problema organizacional, pues el gobierno estatal, el CRASX y la secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales intentan influir las políticas locales. A pesar de estos problemas, la administración de la Reserva está intentando renovar su papel político, al fortalecer su consejo técnico, compuesta de distintas instituciones, tanto públicas como privadas.

Conclusiones

El PPF y la RBC muestran la importancia de la red de políticas en las políticas públicas de desarrollo sustentable. En el primer caso es notorio que la red de políticas influyó el proceso de políticas e indirectamente sobre los resultados iniciales. Estos casos ilustran también cómo problemas similares pueden conducir a distintos resultados de políticas, dependiendo de la composición de la red y la eficiencia de estrategias. Aunque ambas políticas se desarrollaron en la misma región, con el mismo grado de participación social, influidas por actores análogos, buscando los mismos objetivos (la implementación de políticas forestales, orientadas por el desarrollo sustentable), los resultados iniciales (y, en alguna forma, también los de largo plazo) de las políticas fueron diferentes.

A pesar de sus similitudes, los contextos de formulación del PPF y la RBC fueron diversos. El primero fue formulado por ORANGs activas, en un estado federal sin una clase política sólida ni consolidada y en la ausencia de una ANP. La segunda nació en medio de problemas interorganizacionales (SEDUE-SRA-SARH-gobierno de Campeche-ARIC-UEF- la fábrica de Zoh Laguna), en un estado con una clase política tradicional y consolidada (preocupada por la fuerte presencia federal en su territorio), con la existencia de una ANP, administrada por políticas federales.

Por un lado, el PPF fue un conjunto de ideas (un plan), desarrollado en los ejidos del sur de Quintana Roo, para implementar estrategias

de desarrollo social por medio de la participación campesina, para diseñar nuevas instituciones (sociedades civiles forestales) y promover el cambio organizacional (nuevas formas de producción, entrenamiento de campesinos como asistentes técnicos, innovación comercial para la madera). Por otro lado, la RBC fue un conjunto de políticas para transformar una región caracterizada por una economía básica –centrada en un aserradero individual– a otra de una economía más diversificada, matizada con políticas socioambientales.

Dados esos escenarios, el PPF pudo construir una red de política débil pero cohesiva que le permitió formular un plan forestal sustentable con un éxito inicial. Por su parte, la RBC llevó a cabo sus estrategias con improvisación, conflictos interorganizacionales, y centrado en un espacio específico desde el principio. En términos organizacionales, el PPF puso énfasis en soluciones, acuerdos y planeación, mientras que Calakmul se caracterizó por problemas, conflictos y políticas amplias y poco coherentes.

Básicamente, el PPF fue: a) un conjunto de ideas que conducían a la formulación de políticas y b) un plan para implementar la política forestal de participación social. En términos del proceso de políticas, el PPF 1) formuló un plan y después los mecanismos para financiarlo; 2) priorizó objetivos e instituciones más que el proceso político (incluyendo el liderazgo carismático); y 3) destacó procesos (planes, estrategias, concertación, acuerdos) más que estructura de toma de decisiones (agencias, burocracias, distribución del poder).

Por su lado, la RBC fue a) un conjunto de políticas orientadas a construir una estructura organizacional de toma de decisiones para asegurar el control político para las instituciones públicas, donde se incluyeron las agencias de desarrollo sustentable y b) el resultado de necesidades políticas de gobierno. En términos del proceso de políticas, la RBC 1) presentó primero los fondos y después las soluciones; 2) priorizó el proceso político más que objetivos e instituciones; y 3) enfatizó la estructura organizacional más que los procesos.

El PPF impulsó cambios organizacionales en Quintana Roo, mientras que la reserva de Calakmul sólo pudo modificar temporalmente la estructura de toma de decisiones (considerando la relación gobierno/campesinos), al ejercer un poder excepcional para administrar la gobernanza de la RBC. Debido a esto, en Quintana Roo hoy existe un debate sobre la limitación

de la herencia organizacional del PPF (entrenamiento de personal, SCFs), mientras la agenda de Calakmul aún sigue con los problemas políticos tradicionales (v.g. problemas de producción en los ejidos, fragmentación política y corrupción en organizaciones campesinas).

La red de políticas del PPF fue el factor que marcó la diferencia en Quintana Roo para llevar a cabo el plan forestal en vista de que la confianza entre los actores de las políticas y la claridad de los objetivos ayudaron a implementar exitosamente las estrategias del PPF. La ausencia de este factor causó conflicto en la RBC, pues los actores –que usaron los mismos recursos– persiguieron objetivos distintos, lo cual incrementó la desconfianza y el conflicto aún más.

Esto le permitió al PPF adaptar sus objetivos para cambiar circunstancias, mientras la Reserva –constituida como estructura centralizada de toma de decisiones– con dificultades pudo modificar sus tácticas. En la estrategia del PPF, la formulación de objetivos fue fundamental (lo político tuvo un papel secundario), mientras en Calakmul la estructura organizacional de toma de decisiones para ejercer el control político opacó los objetivos de política (el desarrollo social tuvo una importancia marginal). El primero se diseñó para cambiar sobre el tiempo; el segundo para consolidar una estructura de control político por medio de una estructura organizacional rígida de toma de decisiones.

Aunque ambos estudios de caso han desaparecido, hoy en día, sus herencias son referencias inevitables para futuras políticas y desarrollo de estrategias. Ninguno de ellos pudo mantener apoyos políticos de largo plazo, aunque por diferentes razones. El PPF falló en impulsar más cambios organizacionales dentro del ejido y en identificar estrategias de comercialización. La RBC fracasó en promover cambios organizacionales tanto en el ejido como en la estructura de toma de decisiones del CRASX. Sin contar que la RBC fue incapaz de generar organismos que impulsaran instituciones que mejoraran la producción en el mediano y largo plazos (como las SCFs en Quintana Roo).

Conclusiones



Introducción

Los descubrimientos de este trabajo muestran que la política forestal de México es un problema notable, de consecuencias nacionales e internacionales de largo plazo. La biodiversidad de México, combinado con las condiciones de pobreza en las que viven los campesinos –habitantes del bosque–, hace de la política forestal un tema central en la agenda pública, pero que no es considerada como tal en la práctica.

Los tres descubrimientos principales de este trabajo se asocian con las siguientes ideas:

- La red de políticas dual (la agraria y la social), que atraviesan la política forestal de México, ha sido remplazada por un inestable, endeble y único sistema de red de políticas (el ambiental), conducido por una agencia débil (la secretaría de Medio y Recursos Naturales, SEMARNAP-SERMANAT).
- El sector forestal de México experimentó un cambio fundamental (conceptual y de orientación) cuando se trasladó del campo/rural a la arena ambiental. Adicionalmente, las características de los actores de la red de la política forestal mexicana ha contribuido a formar una estructura débil (poco cohesionada).
- La red de políticas (y sus estrategias) –más que la participación social– pueden influir el proceso de política forestal e indirectamente los resultados de las políticas. Esto reta la hipótesis, generalmente aceptada por los estudios sobre materia forestal, que identifican a la concurrencia de actores como un factor fundamental para formular políticas forestales exitosas.

Los actores políticos domésticos (gobierno, organizaciones ambientales no gubernamentales [ORANGs] y campesinos) han construido una red de políticas forestales inconsistentes, la cual ha producido resultados poco positivos. Hay tres descubrimientos en este contexto: a) el gobierno ha fallado en formular una política forestal de largo plazo, b) las ORANGs han errado porque han sido intermediarios poco eficientes, c) mientras los campesinos han tenido un comportamiento pasivo, frecuentemente controlado por viejos intereses políticos, ligados al Partido Revolucionario

Institucional (PRI). Estos factores han afectado también los resultados de las políticas forestal y ambiental.

Este trabajo caracterizó a México como a) un país no agrícola con redes de políticas, agraria y agrícolas, relevantes; b) una nación no forestal (en términos económicos) con alta biodiversidad (el 4° en el mundo) y alto potencial de explotación forestal; y c) un país con una vasta cantidad de áreas protegidas, amenazadas por altos niveles de pobreza. A pesar de esta situación, el tema ambiental y el forestal no son relevantes. Esto puede explicarse por la debilidad estructural de las agencias ambientales mexicanas dentro del gobierno, la falta de visión estratégica de las ORANGs y la posición vulnerable de los campesinos en la política mexicana. El reto más importante para estos actores es construir una red de políticas que permita formular políticas forestales más coherentes y con más posibilidades de éxito.

Esta política debe implementarse con objetivos de largo plazo, independientemente del partido gobernante o composición del congreso. Actualmente, la poca importancia de la política forestal en la política mexicana es una ventaja potencial, pues no implica una polarización entre las fuerzas políticas. Por ejemplo, las dos reformas más recientes (1997 y 2003) fueron aprobadas por el congreso con un alto grado de acuerdos. Esto muestra que los actores de las políticas pueden construir escenarios políticos exitosos, en condiciones de alta pluralidad.

La política forestal mexicana pasó de formar parte de una red de política dual –compuesta de las arenas social y rural– a una inestable, débil y única, debido a que el sector ambiental fue creado en la administración pública en 1994. Mientras la red de políticas rural favoreció los objetivos políticos más que los productivos o ambientales, la red de políticas ambiental ha impulsado el desarrollo sustentable con resultados poco alentadores hasta ahora.

La creación del sector ambiental modificó significativamente a la administración pública mexicana. Por un lado, las agencias encargadas de los temas sociales, agricultura y pesca fueron afectadas por la creación de la secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP-SEMARNAT). Por otro, la nueva secretaria presentaba dificultades enormes para alterar las redes de políticas existentes.

En el terreno de la política forestal, los actores habían mantenido una desconfianza mutua, mientras a la SEMARNAP se le habían encargado varios objetivos ambiciosos sin suficientes instrumentos organizacionales, políticos y legales, ni fondos. La incompatibilidad entre la formulación y los recursos para la implementación son notorios en esta arena. Por un lado, los objetivos, códigos, reglamentos y leyes están muy actualizados. Por otro, las agencias ambientales son frágiles; sus instrumentos débiles; la red de políticas que las rodea muy difusa.

Finalmente, los estudios de caso, analizados en este trabajo, muestran que problemas similares pueden conducir a resultados de políticas diferentes, los cuales dependen de la composición de la red y la eficiencia de las estrategias. A pesar de que tanto el Plan Piloto Forestal (PPF) como la Reserva de la Biósfera de Calakmul (RBC) se desarrollaron en la misma región, fueron influidos por actores de políticas análogos, presentaron el mismo grado de participación social, y persiguieron objetivos semejantes, los resultados de políticas fueron distintos.

Estos últimos descubrimientos retan la hipótesis, ampliamente aceptada, de que la participación social hace la diferencia en los campos ambiental y forestal. Básicamente, la participación social y el apoyo económico de las organizaciones internacionales fueron similares en ambos casos. La gran diferencia entre ellos es que el PPF se caracterizó por la presencia de una red de políticas con una relativa consistencia, mientras que la RBC se implementó con la ausencia de ella. Con dificultades se pudo formar una red de temas, que además fue muy conflictiva y difusa.

Características de los actores de la política forestal

La red de políticas forestal de México hoy se caracteriza por a) la presencia de actores de políticas, quienes tienen una relación de desventaja frente al Estado: los campesinos, por su relación corporativa y de subordinación tradicional frente al gobierno; las organizaciones ambientales no gubernamentales (ORANGs) por su escasa representatividad; las agencias ambientales por su débil posición frente a otros intereses (v.g. Petróleos Mexicanos [PEMEX], la red agrícola); y b) la baja cohesión de los actores (hay una significativa desconfianza entre ellos). Tanto los integrantes de las ORANGs como los del gobierno (posiciones burocráticas) son usualmente agentes de origen no democráticos (no pasan por procesos electivos) y son

Conclusiones

generalmente los que toman las decisiones más importantes en muchos de los estudios de caso.

Como se estableció anteriormente, el problema forestal de México es de naturaleza socio-ambiental más que económico. En esencia, la estrategia clave para formular una política forestal exitosa consiste en encontrar mecanismos para financiar la conservación de los bosques a través del presupuesto público y el apoyo internacional, dados los múltiples problemas sociales alrededor de los bosques mexicanos y la incapacidad del gobierno mexicano para enfrentar la deforestación.

Aunque es un país subdesarrollado, no agrícola y no forestal, México tiene una red de políticas agraria relevante (80% de la tierra es propiedad común), alta biodiversidad, enorme potencial de explotación forestal y tasas crecientes de población y pobreza en áreas protegidas. Estas condiciones hacen del sector forestal una arena conflictiva en términos políticos y ambientales.

Esta situación refleja varios problemas:

- El traslape de la pobreza, comunidades indígenas, ejido y áreas de alta biodiversidad (asuntos de política pública),
- Agencias ambientales frágiles (asuntos de administración pública),
y
- Actores de políticas débiles (asunto político).

De esta manera, la red de política rural de México presenta un triple problema:

- La existencia de un interregno político en el campo.
- La presencia de nuevas agencias agrarias relativamente débiles, con poderes limitados, de escasa responsabilidad y vulnerabilidad frente a otras instancias gubernamentales, así como programas que aún son susceptibles a la corrupción.
- Los valores organizacionales del ejido, que destacan la importancia de lo político, en la medida que la reforma agraria no ha impulsado el cambio organizacional.

Los viejos patrones políticos (cultura política, basada en el autoritarismo, clientelismo, estatismo y corporalismo) sobreviven con una nueva

orientación de políticas (influida por el mercado), lo cual ha causado ineficiencia debido a que la reforma agraria rediseñó la relación Estado-campesinos (intervención del Estado en el campo), pero no modificó su esencia (relaciones clientelares y autoritarias). La desconfianza entre Estado y campesinos, así como el fuerte control estatal sobre éstos han permanecido.

Las nuevas agencias agrarias son incapaces de enfrentar las nuevas demandas campesinas, ya que en gran medida prevalecen las viejas prácticas y los mismos actores de políticas en la arena rural. Las reformas en las instituciones han sido limitadas. Por ejemplo, la Procuraduría Agraria aún tiene que tratar con caciques e intereses locales fuertes (incompatibles con las estrategias de desarrollo sustentable), lejos de los intereses mayoritarios. También, varios programas públicos dedicados a ofrecer servicios (v.g. CONTIGO, PROCAMPO) tienen que convivir con el clientelismo y el corporativismo. Estas tradiciones son difíciles de erradicar, por lo menos en el corto plazo.

Finalmente, la reforma agraria ha fallado en promover la eficiencia en el ejido porque no ha impulsado cambios organizacionales debido a que el ejido no tiene diferenciación funcional para operar los negocios y la vida diaria (factores socio-políticos), lo cual afecta el manejo forestal ejidal. Esto se debe al a) predominio del proceso político en la toma de decisiones, b) el poco énfasis de las empresas forestales en la maximización de utilidades, y c) la falta de visión empresarial y habilidades gerenciales del comisariado.

Asimismo, las agencias ambientales han presentado una doble debilidad, en razón a su vulnerabilidad frente a otras instancias públicas (v.g. PEMEX) y con sus clientes (ORANGs e intereses madereros). Las ORANGs mexicanas tienen poca representatividad como grupo social, son débiles frente al Estado, con poca consistencia y comunicación entre ellas, y con limitado contacto con grupos sociales relevantes, a pesar de su fuerte potencial como grupos independientes, bien educados y no dependientes de corporaciones o de partidos políticos, como el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Las ORANGs han llevado a cabo la estrategia equivocada para enfrentar al Estado, al oponerse sistemáticamente a las decisiones gubernamentales, mientras las agencias ambientales han sido poco empoderadas. Esta situación ha generado el peor de los escenarios políticos. Las agencias ambientales son estructuralmente débiles frente a otras instancias públicas.

Conclusiones

Esto debilita su capacidad de respuesta frente a las ORANGs y la opinión pública en general. El resultado final es una doble flaqueza: las agencias ambientales son débiles frente al gobierno y frente a la sociedad.

Fundamentalmente, las ORANGs han implementado una mala estrategia política, debido a que se oponen sistemáticamente a las decisiones gubernamentales, como si México tuviera fuertes intereses madereros. En esencia, las ORANGs han cometido tres errores de cálculo y/o apreciación:

La mayoría de sus miembros observan al gobierno con desconfianza (como si las reglas políticas no hubieran cambiado). Sus estrategias son reactivas sistemáticamente frente a las políticas gubernamentales como si aún fuera necesario debilitar al régimen político (estrategia seguida por varias organizaciones civiles durante el régimen revolucionario) sin considerar el actual proceso de democratización.

Otro problema es la ausencia de un proyecto común de las ORANGs para construir alternativas y estrategias. La mayoría de las ORANGs mexicanas no han entendido plenamente que el problema forestal está centrado en la creación de empleo e ingreso en el campo más que en el dilema entre agroforestería y plantaciones comerciales. Esto último ha conducido a opacar la sustancia del debate, no permitiendo que las ORANGs se conviertan en intermediarios eficientes de una red de políticas donde prevalece la desconfianza mutua.

Finalmente, las ORANGs han presionado al gobierno para construir agencias dirigidas a promover la participación social más que reformular el diseño de instituciones responsables y eficientes. Esto ha generado al menos dos problemas: a) las agencias rurales que promueven la participación social en países subdesarrollados, tarde o temprano, se convierten en instancias orientadas por el clientelismo, paternalismo y corporativismo; y b) la participación social no incrementa la eficiencia, sino la legitimidad de las decisiones. Por consecuencia, las ORANGs han estado impulsando soluciones políticas más que de políticas públicas. Han intentado incrementar la legitimidad de las decisiones, no su calidad.

El primer error es un tema fundamental de estrategia pues las ORANGs han fallado en precisar sus objetivos para ejercer presión. En esencia, las ORANGs siguen presionando al poder ejecutivo, no al congreso, que es

donde hoy se define, en gran medida, el presupuesto. Esto se explica por a) la poca participación e información política de las ORANGs (muchas veces influidas más por la ideología que por el análisis político), b) la experiencia política limitada del personal de la ORANGs y c) el contenido altamente ideológico de las estrategias de las ORANGs.

El segundo problema estratégico genera confusión en la política mexicana. En este país no hay conflicto significativo entre madereros y campesinos, pues ambos son *constituencias* débiles del régimen. Por ejemplo, en 1992 campesinos y madereros se unieron para enfrentar el Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual afectaría enormemente al sector forestal. A diferencia de otros países (Brasil, Chile o Argentina), donde multinacionales poderosas representan una potencial amenaza a los bosques y habitantes locales, en México el problema central se ubica en las altas tasas de deforestación, ineficiencia del sector forestal y en la falta de alternativas para los habitantes de los bosques.

El tercer problema estratégico de las ORANGs deriva de su falta de análisis de políticas. Las ORANGs asumen una hipótesis cuestionable acerca de que la participación social puede contribuir a la eficiencia de las políticas. En este sentido, las ORANGs han ofrecido buenas intenciones más que estudios y experiencias. De hecho, la participación social ha hecho la toma de decisiones ambientales más complejas –y tal vez más democráticas– pero no más eficientes.

Para enfrentar estos problemas las ORANGs, como se vio en el capítulo tres, deben:

- Pasar de la arena política de la denuncia al ámbito electoral que les permita usar nuevos instrumentos para presionar al gobierno, usando las reglas democráticas. En este punto, las ONGs deberían replantear su sistemática oposición al gobierno, al establecer alianzas estratégicas.
- Realizar análisis organizacionales y políticos a profundidad de los proyectos que le presenten la iniciativa privada y el gobierno. Esto significaría influir sobre factores estratégicos y no depender necesariamente de la movilización social. Esto se complementaría con mayores contactos estratégicos con organizaciones civiles internacionales y mecanismos de financiamiento para proyectos de conservación o administración de recursos naturales.

Conclusiones

- Exigir al gobierno mecanismos y reglas claras que aseguren el correcto cumplimiento de sus programas. De hecho, las ONGs podrían construir instrumentos que les permitan evaluar el desempeño de los programas ambientales, forestales y de desarrollo sustentable llevados a cabo por el gobierno.
- Finalmente, enfatizar la capacitación y desarrollo de técnicas. Esto significa apostar por la educación más que por la movilización, la organización más que la participación social, por los instrumentos de políticas, más que por la política, por programas más que por ideologías, por ser facilitadores más que defensores de los pobres, por la producción y la productividad más que por la democracia como fin, por convertirse en intermediarios más que por el conflicto.

El sector ambiental y recomendaciones

Los tres grandes problemas enfrentados por el sector público mexicano en la arena ambiental se explican por su a) estrategia deliberada para enfrentar el deterioro ambiental sin afectar los procesos productivos (las causas, no las raíces del problema); b) la vulnerabilidad de las redes ambiental y forestal frente a otros intereses públicos y privados, y c) la gran distancia entre formulación e implementación de políticas.

Recomendaciones

La administración puede ayudar a resolver esos problemas. El Estado, las ORANGs y los campesinos deben rediseñar sus estrategias. El primero debe mejorar sus políticas de planeación. Las segundas podrían convertirse en mejores intermediarios entre los actores de las políticas e impulsar cambios organizacionales en los ejidos. Los terceros deben poner atención a los cambios. Hacer énfasis en la organización para la producción y no tanto para la política.

Las propuestas son:

1. Creación del sector del desarrollo sustentable a nivel gabinete, integrando varias secretarías para ello (no sólo las agencias del

gabinete ampliado dependiente de la SEMARNAT, sino también otras que puedan tener relación con el desarrollo sustentable). La eficiencia de este sector se evaluaría a través de índices para medir los resultados de políticas. Esto no implicaría la creación de más burocracia, sino sólo un cambio organizacional y coordinación. Adicionalmente, las ORANGs podrían ayudar a operar esta estrategia al a) establecer alianzas con los partidos políticos y b) participar en la arena política con el objetivo de influir en la agenda legislativa. Esto, además de dar seguimiento al sector de desarrollo sustentable, podría contribuir a formar una red de políticas más consistente y cohesiva.

2. Dar autonomía real a las agencias del gabinete ampliado. Para hacer esto, las reformas deberían construir instituciones más eficientes (autónomas de SEMARNAT) e impulsar una eficaz coordinación inter-institucional, diseñando un servicio civil ambiental en esas organizaciones (sacándolas de la lucha política sexenal), así como crear mecanismos para establecer comunicación institucional entre los actores de las políticas ambientales. El gobierno puede operar esta estrategia con apoyos políticos y fondos económicos suficientes. Más importante aún, es que las agencias del gabinete ampliado deben tener más autonomía para definir sus instrumentos que implementen sus políticas públicas. Esto les permitiría aplicar con más eficiencia leyes y sanciones. El Instituto Nacional de Ecología (INE) es una buena ilustración. Esta agencia ha tenido éxito, en parte, por su servicio civil y, por otra, la contratación de personal con criterios técnicos, no políticos.
3. La creación de una red de políticas ambiental implica la institucionalización de relaciones (formales/informales) entre los actores. En México, esta estrategia implica la regulación de mecanismos para la comunicación eficiente entre las ORANGs, campesinos, las agencias gubernamentales (gabinete y ampliadas), intereses madereros y congreso. Los estados y los gobiernos locales son factores clave para operar esta estrategia. Otra vez, las ORANGs serían un factor fundamental como intermediarios para hacer funcional esta estrategia.
4. La creación de un servicio civil es un componente innovador importante. Esto se puede operar al evaluar al personal actual y contratar recursos humanos desde ahora, aplicando criterios técnicos. Los gobiernos estatales deberían seguir un proceso análogo a la administración federal.

5. Descentralización. Para implementar esta estrategia, el gobierno central debe considerar las capacidades de las instituciones receptoras para asumir nuevas responsabilidades. La descentralización implicaría no sólo la transmisión de nuevas funciones a los gobiernos locales, sino también personal, infraestructura, información (geográfica, de recursos naturales, mapas) y asesoría para formular planes de manejo de recursos naturales. Hoy, todavía el gobierno federal conserva una enorme cantidad de funciones.

Hay otras estrategias relacionadas con la política forestal que pueden llevarse a cabo. Son de tres tipos: 1) planeación, 2) implementación de políticas y 3) políticas estratégicas. En las primeras se incluyen a) cambios organizacionales en el ejido y nueva gobernanza, b) fortalecimiento de la planeación ecológica de la tierra, c) mayor flexibilidad para programas y políticas específicas, de acuerdo a necesidades regionales, nacionales y micro-regionales y d) mecanismos eficientes de comunicación entre los actores de políticas (v.g. reglas claras, mecanismos de colaboración, distribución de responsabilidades, fuentes de financiamiento y coordinación de objetivos).

En el segundo grupo se contemplan a) planeación intersectorial (ORANGs, gobierno y organizaciones campesinas), b) diversificación de oferta de empleo e ingreso a través de actividades amigables de desarrollo sustentable, c) estrategias de comercialización de bienes con procesos orgánicos y ecológicos, d) entrenamiento de campesinos y líderes locales para administrar el ejido, e) fortalecimiento de capacidades institucionales de las organizaciones, f) descentralización de recursos, g) desarrollo de programas de educación ambiental e índices de biodiversidad y h) el monitoreo del deterioro de los recursos naturales.

En el tercer grupo se incluyen a) formulación de políticas de largo plazo, b) número creciente y mantenimiento de ANPs, y c) mecanismos para distribuir beneficios derivados del uso sustentable de la biodiversidad, d) diseño de índices sociales, económicos y ambientales orientados a la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, y e) diseño de un esquema fiscal donde los gobiernos estatales tengan más participación en el manejo de los recursos naturales derivados de las ANPs (v.g. eco-turismo).

Aunque los intereses locales retan estos tres tipos de estrategias forestales, la cooperación entre gobierno federal y ORANGs pueden contribuir a hacerlas funcionales. Las segundas pueden centrarse en a) entrenar a los campesinos para ejecutar cambios ecológicos y organizacionales en los ejidos, b) la promoción de las reservas naturales de México en el mundo para atraer inversión privada con fines de conservación de los bosques, y c) la promoción social de las organizaciones en los ejidos. En esto, las ORANGs trabajarían con recursos propios, financiados por organizaciones nacionales e internacionales y presupuesto gubernamental.

Por su lado, las agencias ambientales formularían (con apoyo de centros académicos y especialistas) planes ecológicos, mecanismos institucionales de comunicación entre gobierno y organizaciones civiles, e instrumentos prácticos para evaluar los resultados. Fundamentalmente, en esta política, el gobierno puede ser regulador más que un actor activo, pues las ORANGs son constituidas por miembros con preparación suficiente para ayudar a implementar esta política. Lo importante es que estas propuestas son realistas, ya que no hay multinacionales que afecten de manera importante estas políticas. Las soluciones de la política forestal están entre los actores políticos domésticos.

Una prueba de ello, es el PPF en Quintana Roo, donde la herencia organizacional de éste ha contribuido a la organización de los ejidatarios y cambios en la manera de producir y aprovechar los recursos naturales. De hecho, hoy, el reto más importante en esos ejidos es cómo modernizar la nueva estructura organizacional (los grupos de trabajo), formada en el decenio de los ochenta y noventa, que les potencie para enfrentar las demandas del mercado con eficiencia. El problema no es una cuestión de participación social (método con el que se toman decisiones en el ejido), sino la continuidad del cambio organizacional en esas comunidades. De hecho, uno de los retos es cómo redimensionar la participación social en la toma de decisiones económicas en los ejidos, es decir, cómo reducir la participación de la comunidad en todas las decisiones. Un enorme reto, dados los apoyos políticos que tienen esta forma de gobernanza y las tradiciones culturales.

Las redes de políticas hacen la diferencia

La red de políticas del PPF fue el factor clave para implementar el plan forestal sustentable, debido a la confianza entre los actores, los objetivos

claros y las estrategias precisas. La ausencia de una red causó conflictos en la Reserva, pues los actores –usando los mismos recursos– persiguieron objetivos diferentes. El conflicto aumentó aún más la desconfianza y la falta de cooperación. Estos estudios de caso demostraron que la participación social es un valor agregado importante que **ayuda** a implementar las políticas forestales, pero **no** incrementa su **eficiencia** ni tampoco representa un factor fundamental para formular políticas forestales exitosas. La clave está en la formación de una red de políticas cohesionada y en las estrategias (objetivos, metas, planes, proyectos claros y concertación de intereses), es decir en el terreno de las políticas públicas y del cambio organizacional, no en el de la democracia.

Esto le permitió al PPF adaptarse a circunstancias cambiantes, mientras la RBC –constituida como una estructura centralizada de toma de decisiones– difícilmente pudo modificar sus estrategias. En la estrategia del PPF, el punto central fueron las estrategias (el proceso político jugó un papel secundario). En Calakmul, la estructura organizacional de toma de decisiones ejerció control político, lo cual opacó los objetivos de política (el desarrollo social tuvo una importancia marginal). El PPF fue diseñado para cambiar sobre el tiempo; la RBC fue construida para consolidar una estructura de control político, a través de una estructura organizacional rígida de toma de decisiones.

A pesar de sus similitudes, los contextos de formulación del PPF y la reserva de Calakmul fueron diferentes. El primero fue lanzado por agencias internacionales muy activas en el sur de Quintana Roo, en un estado federal sin una clase política fuerte y en la ausencia de una ANP. La segunda nació en medio de problemas inter-organizacionales (SEDUE–SRA–SARH–gobierno de Campeche. ARIC–UEF– la fábrica de Zoh Laguna), en un estado con una clase política tradicional con fuerza propia (preocupada además por la presencia del gobierno federal en su territorio), y en donde las agencias federales llevaron a cabo las políticas con el fin de administrar la zona protegida.

Básicamente, el PPF fue: a) un conjunto de ideas que conducían a la formulación de políticas y b) un plan para implementar la política forestal de participación social. En términos del proceso de políticas, el PPF 1) formuló un plan y después los mecanismos para financiarlo; 2) priorizó objetivos e instituciones más que el proceso político (incluyendo el liderazgo carismático; y 3) destacó procesos (planes, estrategias, concertación,

acuerdos) más que estructura de toma de decisiones (agencias, burocracias, distribución del poder).

Por su lado, la RBC fue a) un conjunto de políticas orientadas a construir una estructura organizacional de toma de decisiones para asegurar el control político para las instituciones públicas, donde se incluyeron las instituciones de desarrollo sustentable y b) el resultado de necesidades políticas de gobierno. En términos del proceso de políticas, la RBC 1) presentó primero los fondos, después las soluciones; 2) priorizó el proceso político más que objetivos e instituciones; y 3) enfatizó estructura organizacional más que procesos.

Aunque ambos estudios de caso han desaparecido hoy en día, sus herencias son referencias inevitables para futuras políticas y desarrollo de estrategias. Ninguno de ellos pudo mantener apoyos políticos de largo plazo, aunque por diferentes razones. El PPF falló en impulsar más cambios organizacionales dentro del ejido y en enfocarse en estrategias de comercialización. La RBC fracasó en promover cambios organizacionales tanto en el ejido como en la estructura de toma de decisiones del CRASX. Sin contar que la RBC fue incapaz de generar instituciones que impulsaran instituciones que mejoraran la producción en el mediano y largo plazos (como las SCFs en Quintana Roo).

Finalmente, mientras la inversión y los factores políticos son fundamentales para una política forestal exitosa en México, los actores de las políticas tienen que diseñar estrategias nuevas para mejorar los resultados existentes, poco alentadores hasta ahora. Los actores deben concentrarse en estrategias que construyan una red de políticas capaz de enfrentar otros intereses. Los cambios iniciales pueden ser aquellos relacionados con la administración pública y cambios organizacionales en las agencias públicas y organizaciones civiles. La reserva de Calakmul y el PPF mostraron que la participación social es un factor importante, pero no suficiente para implementar una política forestal exitosa. Las redes de políticas y estrategias eficientes pueden hacer la diferencia para tener mejores resultados.

Bibliografía



- Adger, W. N. *et al.*, (2001). 'Advancing a political ecology of global environmental discourse', **Development and Change**, 32: 681-715.
- Aguilar Camín, H. y L. Meyer (1993). **In the Shadow of the Mexican Revolution: Contemporary Mexican History, 1910-1989**. Austin: University of Texas Press.
- Aguilar Zínser, A. (2001a). 'Los bosques', **Reforma**, 7 de diciembre. En Internet: www.reforma.com/editoriales/articulo/150047
- , (2001b). 'Luchar contra viejas inercias', **Reforma**, 14 de diciembre. En Internet: www.reforma.com/editoriales/articulo/152046.
- Ahuja, G. (2000). 'Collaboration networks, structural holes, and innovation: a longitudinal study', **Administrative and Science Quarterly**, (3) 45: 425-55.
- Alcantara, C. H. (1998). 'Uses and abuses of the concept of governance', **International Social Science Journal**, 155: 105-13.
- Alfie, M. (1995). 'La realidad del movimiento ecologista en México', **El Cotidiano**, 70: 14-8.
- Almazán, M. A. (1997). 'NAFTA and the Mesoamerican states system', en P. Rich y G. De los Reyes, **NAFTA revisited: Expectations and realities**. Thousand Oaks: Sage, 42-50.
- Allison, G. T. (1971). **Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis**. Boston: Little Brown and Co.
- Ansell, C. (2000). 'The networked polity: Regional development in Western Europe', **Governance**, (3) 13: 303-34.
- Appendini, A. (1998). 'Changing agrarian institutions: Interpreting the contradictions', en W. Cornelius y D. Myhre, *op cit.*, 25-38.
- Arellano, D. y J.P Guerrero, (1999). **Stalled administrative reforms of the Mexican state**, (discussion paper), Mexico: CIDE.
- , y E. Cabrero y A. del Castillo (coord.) (2000). **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**. Mexico: CIDE/Porrúa.
- , y E. Cabrero (2000). 'el dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una reconstrucción del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas)', en D. Arellano *et al*, *op cit.*, 397-420.
- Arnold, J. E. (1998). **Managing forest as a common property**, Rome: ODI/FTP/FAO, 21-3.

- Arreola, A., R. Delgadillo, A. López, G. García (2004). 'Diagnóstico de la situación del desarrollo en el municipio Calakmul, Campeche' (mimeo), 1-248.
- Backstrand, K. *et al.* (1996). 'Organisational challenge to sustainable development', ***Environmental Politics***, (5) 2: 209-30.
- Bailey, J. J. (1984). 'Public budgeting in Mexico, 1970-82', ***Public Budgeting and Finance***, (4) 1: 76-90.
- Barajas, G. (2002). 'Las políticas de administración de la pobreza en México: Ayer y hoy', ***Foro Internacional***, (XLII) 1: 63-96.
- Barbier, E. B. (1997). 'Introduction to the environmental Kuznets curve special issue', ***Environmental and Development Economics***, (2) 4: 369-81.
- , (2000). 'Links between economic liberalisation and rural resource degradation in the developing regions', ***Agricultural Economics***, 23: 299-310.
- , (2002). 'Institutional constraints and deforestation: An application to Mexico', ***Economic inquiry***, (40) 3: 1-8.
- Barkin, D. (1990). ***Distorted Development. Mexico in the World Economy***, Boulder: Westview Press, 41-56.
- (1991). 'State control of the environment: Politics and degradation in Mexico', ***Capitalism, Nature, Socialism***, (2) 1: 86-108.
- Bartra, R. (1993). ***Agrarian structure and political power in Mexico***. Baltimore/London: the Johns Hopkins University Press.
- Barton Bray, D. (1996a). 'Of land tenure, forest and water: The impact of the reforms to article 27 on the Mexican environment', en L. Randall, *op cit.*, 215-22.
- , y M. Wexler (1996). 'Forest policies in Mexico', en L. Randall, *op cit.*, 217-28.
- Bate, P. (2000). 'Changing culture of a hospital: from hierarchy to networked community', ***Public Administration***, (78) 2: 485-512.
- Beaucage, P. (1998). 'The third wave of modernisation: Liberalism, Salinismo, and indigenous peasants in Mexico', en L. Randall, *op cit.*, 3-28.
- Belausteguigoitia, J. C. (2000). 'Avances en la institucionalización del desarrollo sustentable en México', en C. Muñoz y C. González, *op cit.*, 43-58.

- Bhattarai, M. y M. Hammig (2001). 'Institutions and the environment Kuznets curve for deforestation: A cross country for Latin America, Africa and Asia', **World Development**, (29) 6: 995-1010.
- Blom-Hansen, J. (1997). 'A new institutional perspective on policy networks', **Public administration**, (75) 4: 669-93.
- Bogason P. y T. A. J. Toonen (1998). 'Introduction: networks in public administration', **Public Administration**, (76) 2: 205-29.
- Borzel, T. A. (1998). 'Organising Babylon - on the different conceptions of policy networks', **Public Administration**, (76) 2: 253-73.
- Brandenburg, F. (1964). **The Making of Modern Mexico**, Englewood cliffs: Prentice Hall.
- Brañes, R. (2000). **Manual de derecho ambiental mexicano**, México: FCE.
- Bravo, V. (1979). 'Determinantes externos del cambio organizacional en las empresas estatales y privadas mexicanas', en V. Márquez (comp.), **Dinámica de la empresa mexicana**, México: El Colegio de México.
- , (1982). **La empresa pública industrial en México**, México: INAP.
- Bray, D. (1995). 'Peasant organisation and "the permanent reconstruction of nature": Grassroots sustainable development en rural Mexico', **Journal of Environment and Development**, (4) 2: 185-204.
- Bray, D. y M. B. Wexler, (1996). 'Forest policies in Mexico', en L. Randall, *op cit.*, 217-28.
- Bressers, H. y L. J. O'Toole Jr. (1994). 'Networks and water policy: conclusions and implications for research', en H. Bressers, L. J. O'Toole, y J. Richardson (eds.), *op cit.*, 197-217.
- , y J. Richardson (eds.) (1994). 'Networks for water policy: a comparative perspective', **Environmental Politics**, special issue, (3,4).
- , T. A. and L. J. O'Toole Jr. (1998). 'The selection of policy instruments: a network-based perspective', **Journal of Public Policy**, (18) 3: 213-40.
- , Huitema, y S. M. M. Kuks, (1994). 'Policy networks in Dutch water policy', **Environmental Politics**, (3) 4: 24-51.
- Brizi, et al. (2001). 'A sustainable future', en M. Giugale et al., **Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era**. Washington: The World Bank, 117-32.
- Browder, J. O. (1995). 'Deforestation and the environmental crisis in Latin America', **Latin American Research Review**, (30) 3: 123-37.

- Brown, T. C. (1997). 'The fourth member of NAFTA: The US-Mexico border', en P. Rich and G. De los Reyes, **NAFTA revisited: Expectations and realities**. Thousand Oaks: Sage, 105-21.
- Brown, K. y D. W. Pearce, (eds.) (1994). **The causes of tropical deforestation: The economic and statistical analysis of factors giving rise to the loss of the tropical forests**, Vancouver: UBC Press.
- Buentello, M. (1997). **Instrumentos de financiamiento para el sector forestal**, [tesis] México: El Colegio de México.
- Burgess, J. C. (1992). **Economic analysis of the cause of tropical deforestation**. Discussion paper DP-9203. London: London Environmental Economics Centre.
- Camacho, M. (1977). 'Los nudos históricos del sistema político mexicano', **Foro Internacional**, (17) 4: 331-51.
- Camino De, R. 'sustainable management of natural forests: Actors and policies', en K. Keipi, *op cit.*, 94-109.
- Camp, R. A. (1975). 'The National School of Economics and public life in Mexico', **Latin American Research Review**, (10) 3: 137-51.
- , (1980). **Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment**, Tucson: University of Arizona Press.
- , (1984). **The Making of a Government: Political Leaders in Modern Mexico**, Tucson: University of Arizona press.
- , (1986). **Mexico's Political Stability: The Next Five Years**, Boulder: Westview.
- , (1987). 'The political technocrat in Mexico and the survival of the political system', **Latin American Research Review**, (20) 1: 97-118.
- , (1990). 'Camarillas in Mexican Politics: The case of the Salinas Cabinet', **Mexican Studies/Estudios Mexicanos**, (6) 1: 85-107.
- Carabias, J. y E. Provencio, (1992). 'La dimensión ambiental y la nueva ley agraria', **El cotidiano**, 48: 7-12.
- Carabias, J., E. Provencio y C. Toledo. (1995). **Manejo de recursos naturales y pobreza rural**, México: UNAM/FCE, 15-30.
- Carabias, J. y F. Tudela (1999). 'Perspectivas de mediano plazo para la política ambiental', **Comercio Exterior**, 49: 331-5.
- Carpizo, J. (1987). **El Presidencialismo Mexicano**. México: siglo XXI.

- Carreño, J. (1999). 'Transitó México de dictadura perfecta a bastante imperfecta: Vargas Llosa'. En Internet: www.el-universal.com.mx, 10 de octubre.
- Carton, H. (1995). 'Nuevos actores y formas de representación social en el campo', en J. Prud'homme, **Impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano**, México: Plaza y Valdez, 105-67.
- (1996). **Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano**. México: UNAM/plaza y valdez, 9-67.
- Casillas, C. E. y A. Mújica, (2003). 'Mexico: New democracy with old parties?', **Politics**, (23) 3: 172-80.
- Cashore, B. y I. Vertinsky (2000). 'Policy networks and firm behaviours: Governance systems and firm responses to external demands for sustainable forest management', **Policy Science**, (33) 1: 1-30.
- Castañeda, J. G. (1993) **Utopia unarmed. The Latin America left after the cold war**, New York: Vintage Books, 358-90.
- Chalmers, D. (1977). 'The politicised state in Latin America', en J. M. Malloy, *op cit.*, 23-46.
- , y K. Piester (1996). 'Non-governmental organisations and the changing structure of Mexican politics', en L. Randall, *op cit.*, 253-62.
- Chambers, R. (1997). **Whose reality counts?. Putting the last first**, London: Intermediate Technology.
- Chapman, R.A. (1999). 'The importance of modernising government', **Teaching Administration**, (19) 1: 1-18.
- Christen C., S. Herculano, K. Hochstetler, R. Prell, M. Price, J. T. Roberts, (1998). 'Latin American environmentalism: Comparative views', **Studies in Comparative International Development**, (33) 2: 58-87.
- Churchill. D. y R. Worthington (1995). 'The North American Free Trade Agreement and the environment: economic growth versus democratic politics', en F. Fisher y M. Black, *op cit.*, 87-103.
- Claphman, C. (ed) (1982). *Private patronage and public power: Political clientelism in the modern state*, London: Frances printer.
- Clark, D. (2000) 'Public Service Reform: A comparative West European Perspective', **West European Politics**, (23) 3: 25-44.
- Coleman, W. D. (1999). 'Internationalised policy environment and policy network analysis', **political studies**, (4) 47: 691-709.

- Coll Hurtado, A. (1993). 'Recursos naturales y desarrollo sustentable', en J. L. Calva (ed.), **Alternativas para el campo mexicano**, Tomo II, México: Fontamara, PUAL-UNAM, Fundación Friedrich Eber.
- Collier, D. (ed.) (1979). **The new authoritarianism in Latin America**. Princeton: PUP.
- , (1979). 'Overview of the bureaucratic-authoritarian model', en D. Collier, *op cit.*, 19-32.
- Conabio, (1998). **La diversidad biológica de México: estudio de país**, México: Conabio.
- , (2002). 'Población'. En Internet: <http://www.conabio.gob.mx>.
- Conafor, (2001). **Programa Nacional Forestal 2001-06**. México: Conafor.
- Conapo, (1995) **México Demográfico**, Breviario 1995, México: Conapo.
- Cordera, R. y C. Tello, (1983). **México: La disputa por la nación**, México: siglo XXI.
- Córdova, A. (1975). **La formación del poder político en México**, México: Era.
- Cornelius, W. y D. Myhre (ed.) (1998). **The transformation of rural Mexico**, San Diego: Centre for US-Mexican studies, University of California.
- Cornelius W. (1994). 'Foreword', en M. L. Cook *et al.*, **The Politics of Economic Restructuring: State-Society and Regime Change in Mexico**, La Jolla: Centre for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, XI-XX.
- Cosío Villegas, D. (1975a). **El sistema político mexicano**, México: Joaquín Mortiz.
- , (1975b). **La sucesión presidencial**, México: Joaquín Mortiz.
- Dahl, R. (1961). **Who governs? Democracy and power in American City**, New York: Yale University.
- Daugbjerg, C. (1998). 'Linking policy networks and environmental policies: nitrate policy making in Denmark and Sweden', **Public Administration** (76) 2: 275-94.
- , (1998). 'Similar problems, different policies: policy networks and environmental policy in Danish and Swedish agriculture' en D. Marsh, *op cit.*, 75-89.

- , y D. Marsh (1998). 'Explaining policy outcomes: integrating the policy network approaches with macro-level and micro-level analysis' en *ibid.*, 52-74.
- Davies III, J. C. y B. S. Davies (1975). ***The Politics of Pollution***, Indianapolis: Pegasus.
- Domingo, P. (1999). 'Rule of law, citizenship and access to justice in Mexico', ***Mexican Studies/Estudios Mexicanos***, (15) 1: 151-92.
- Doornbos, M., et al. (2000). 'Forest lives and struggles: An introduction', ***Development and Change***, 31: 1-10.
- Dowding, K. (1995). 'Model or metaphor? A critical review of the policy network approach', ***Political Studies***, (XLIII): 136-58.
- Dudley, G. y J. Richardson (1998). 'Arenas without rules and the policy network approach', ***Political Studies***, (XLIII) 1: 136-58.
- Dudley, G. (1999). 'British steel and government since privatisation: policy "framing" and the transformation of policy networks', ***Political Studies***, (77) 1: 51-72.
- Dunn, M. H. (2000). 'Privatisation, land reform, and property rights: The Mexican experience', ***Constitutional Political Economy***, 11: 215-30.
- Durant, R. (1998) 'Agenda setting, the "third wave", and the administrative state', ***Administration and Society***, (30) 3: 211-47.
- El Financiero***, (1998). 'El costo de la ineficiencia burocrática: 5% del PIB'. 7 de octubre.
- Enciso, A. y P. Muñoz, (2003). 'Equivale a 11% del PIB la pérdida de recursos naturales', ***La Jornada***, February 23: 1.
- Evan, W. (1996). 'The organization set: Toward a theory of inter-organisational relations, en J. Thompson (ed.) ***Approaches to organizational design***, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Ezcurra, E., M. Mazari-Hiriart, I. Pisanty, y A. Guillermo Aguilar (1999). ***The Basin of Mexico. Critical Environmental Issues and Sustainability***, New York: United Nations University Press, 112-35; 155-83.
- Fernández, G. R. (1999). 'Algunas reflexiones sobre el gasto público ambiental de México', ***La Gaceta*** (245). En Internet: [http:// espejo.ine.gob.mx](http://espejo.ine.gob.mx), 1-20.
- Fischer, F. y M. Black (1995). ***Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future***. London: Paul Chapman Publishing Ltd.

- Flores de la Peña, H., et al. (1986). **Bases para la planeación económica y social de México**, México: siglo XXI.
- Fox, J. (1994). 'Political change in Mexico's new peasant economy', en M. L. Cook, K. J. Middlebrook, y J. M. Horcasitas (eds.), **The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico**. San Diego: Centre for US-Mexican Studies, University of California, 243-76.
- , (1995). 'Governance and rural development in Mexico: State intervention and public accountability', **The Journal of Development Studies**, (32)1: 1-30.
- , (2000). 'State-society relations in Mexico: Historical legacies and contemporary trends', **Latin American Research Review**, (35) 2: 183-203.
- , (1996a). 'National electoral choices in rural Mexico', en L. Randall, op cit., 185-210.
- Gabaldón A. G. y M. Rodríguez, (2002). 'Evolución de las políticas e instituciones ambientales: Hay motivos para estar satisfechos?'. En Internet: www.ine.gob.mx/publicaciones/libro/363cap.4.html, 1-17.
- Galleti, H. (1998) 'Consejo regional de X'Puhil', un-published article. Chetumal, 1-106.
- Gates, M. (1998). 'Eco-imperialism? Environmental policy versus everyday practice in Mexico', en L. Phillips, op cit., 155-74.
- Giugale, M. et al. (2001). **Mexico: A comprehensive development agenda for the new era**, Wahington: The World Bank.
- Gligo, N. (1997). 'Public institutions and explicit and implicit environmental policies', **CEPAL review**, 63: 51-64.
- Godau, R. (1982). **Estado y acero. Historia política de las Truchas**, México: El Colegio de México.
- , (1984). 'La protección ambiental en México. Sobre la conformación de una política pública', **Estudios Sociológicos**, (3) 7: 47-84.
- Goddard, H. C. (1996). 'Air Pollution and its control in Mexico', en L. Randall, op cit., 207-16.
- Godfrey, G. (1976). **Social Surveys for Social Planners**. Milton Keynes: The Open University Press, 11-23; 54-87.

- Gordillo, G. y A. Mohar, (1995). 'Un nuevo trato para el campo'. **Estudios Agrarios**, (1) 5: 23-47.
- González Casanova, P. (1970). **La democracia en México**, México: Era.
- González, A. (2002). 'El deterioro ambiental cuesta a México 63 mil mdd anuales: BM', **La Jornada**, noviembre 3: 1.
- Granados, O. (1983). **Las organizaciones campesinas**, México: ediciones océano.
- Grant, W. (1992). Models of interest intermediation and policy formation applied to an internationally comparative study of the dairy industry', **European Journal of Political Research**, (1-2) 21: 53-68.
- Green Peace, (1995). 'Nueva ley ambiental: riesgos y retos', **Este País**, 52: 58-60.
- Grindle, M. S. (1977). **Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy**, Berkeley: University of California Press, 26-110, 164-84.
- Guevara Philippe, J. (1997). 'En materia de medio ambiente, qué proponen los partidos políticos?', **7 Cambio**. En Internet: <http://zeus.infolatina.com.mx/universidad>, 1-4.
- Guzmán-Molina, M. A. (2000). 'Organizaciones campesinas y sistema de representación', **Estudios Agrarios**, (6) 15: 203-47.
- Haggard, S. y R. Kaufman (1997) 'The political economy of democratic transition', **Comparative Politics**, (29) 3: 263-85.
- Halhead, V. (1984). **The forest of Mexico: the resource and the politics of utilisation**, tesis), Edinburgh: University of Edinburgh, 82-137, 186-208.
- Hall, P. A. (1993). 'Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy-making in Britain', **Comparative Politics**, April: 275-96.
- Hajer, M. (1995) **The politics of environmental discourse: ecological modernisation and the policy process**, Oxford: Clarendon Press.
- Hamilton, N (1982) **The Limits of state autonomy: post-revolutionary Mexico**, Princeton: PUP, 15-23.
- , (2002). 'Mexico', en H. E. Vanden y G. Prevost, **Politics of Latin America**, Oxford: OUP, 285-324.

- Hammond, T. H. (1996). 'Formal theory and the institutions of governance', **Governance**, (9) 2: 107-85.
- Hanf, K. (1978). **Inter-organisational policy making**, (introduction), Londres y Beverly Hills: Sage.
- Hanf, K. y L. J. O'Toole Jr. (1992). 'Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of inter-organisational relations', **European Journal of Political Research**, (1-2) 21: 163-80.
- , y F. Sharp (1978). **Inter-organisational Policy-making**, (introduction), Londres y Beverly Hills: Sage.
- Hansen, R. (1970). **The Politics of Mexican Development**, Baltimore: Johns Hopkins.
- Hardy, C. (1984). **El Estado y los campesinos. La CNC**, México: Ceestem/ Nueva Imagen.
- Hay, C. (1998). 'The tangled webs we weave: the discourse, strategy, and practice of networking' en D. Marsh, *op cit.*, 33-51.
- , y D. Richards (2000). 'The tangled webs of Westminster and White hall: the discourse, strategy and practice of networking within the British core executive', **Public Administration**, (78) 1: 1-28.
- , y D. Wincott (1998). 'Structure, agency and historical institutionalism', **Political Studies**, (XLVI) 5: 951-7.
- Haynes, J. (1999). 'Power, politics, and environmental movements in the Third World', **Environmental Politics**, (8) 1: 222-42.
- Heclo, H. (1978). 'Issue networks and the executive establishment', en King A. (ed.), **The New American Political System**, Washington: AEI, 87-124.
- Hempel, L. C. (1995). 'Environmental technology and the green car: towards a sustainable transportation policy', en F. Fisher y M. Black, *op cit.*, 66-86.
- Hennesey, J. T. (1998) ' "Reinventing" Government: Does leadership make the difference?', **PAR**, (58) 6: 522-33.
- Hogenboom, B. (1998). **Mexico and the NAFTA environment debate. The transnational politics of economic integration**, Utrecht, the Netherlands: International Books, 61-266.
- Holmes, M (1992). 'Public sector management reform: Convergence or Divergence?', **Governance**, (5) 4: 472-83.

- Hughes, S. W. y K. J. Mijeski (1984). **Politics and public policy in Latin America**, Boulder/London: Westview press, 1-23.
- Ibarra, D. y J. L. Alberro (1989). 'Mexico', en J. Pechman (ed.), **The Role of the Economist in Government**, New York: Harvester Wheatsheaf.
- INAP, (1999). **La gestión pública de las políticas ambientales**, México: INAP.
- INE, (2002). **La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el caribe**, México: INE, 1-15. El Internet: www.ine.gob.mx/ueaje.
- INEGI, (1995). **X Censo de población y vivienda 1995**, México: INEGI.
- Ita de, A. (1996). 'Política forestal: Entre bosque natural y las plantaciones forestales comerciales', **Cuadernos Agrarios**, 14: 83-98.
- Jahn, D. 1998. 'Environmental performance and policy regimes: Explaining variations in 18 OECD-countries', **Policy Sciences**, (31) 2: 107-31.
- Janvry de, A., G. Gordillo, y E. Sadoulet (1997). **Mexico's second agrarian reform. Household and community responses**, San Diego: Centre for US-Mexican studies, University of California, 1-12.
- Jones, G. A. (1998). 'Resistance and the rule of law in Mexico', **Development and Change**, (29) 3: 499-524.
- Jordan, G. y K. Schubert, (1992). 'A preliminary ordering of policy network labels', **European Journal of Political Research**, (21) 1-2 : 7-28.
- , y J. J. Richardson (1983). 'Policy communities: The British and European Style', **Policy Studies Journal**, 11: 603-15.
- Kaimowitz D. (1996). 'The political economy of environmental policy reform in Latin America', **Development and Change**, (27) 3: 433-52.
- Khan J. R. y J. A. McDonald (1994). 'International debt and deforestation', en K. Brown y D. W. Pearce, *op cit*.
- Kann, M. E. (1986). 'Environmental democracy in the United States', en S. Kamieniecki, et al. (eds.), **Controversies in Environmental Policy**, Albany: SUNY Press, 252-74.
- Kasa, S. (2000). 'Policy networks as barriers to green tax reform: The case of CO2-taxes in Norway', **Environmental Politics**, (9) 4: 104-22.
- Kaufman, R. R. (1999). 'Approaches to the study of state reform in Latin America and post-socialist countries', **Comparative Politics**, (31) 3: 357-76.

- Kaufman, R. (1977). 'Mexico and Latin American authoritarianism', en J. L. Reyna y R. Weinert, *op cit.*, 193-232.
- Keipi, K. (ed.) (1999). **Forest resource policy in Latin America**. Washington: IDBA/Johns Hopkins University Press.
- Kenis, P. y V. Schneider (1989). 'Policy network as an analytical tool for policy analysis' paper for conference at Max Plank-Institute, Cologne, 4-5 December.
- , (1991). 'Policy networks and policy analysis: scrutinising a new analytical toolbox', en B. Marin y R. Mayntz (eds), **Policy Networks: Empirical evidence and theoretical considerations**. Frankfurt aM: Campus Verlag, 25-59.
- Kingdon, J. (1995). **Agenda, alternatives and public policies**, New York: Harper Collins.
- Klijn, E. (1996). 'Analysing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept policy network and its problems', **Administration and Society**, (28) 1: 93-4.
- Knochenhauer, G. (1994). 'El campo, los campesinos y el 27', **Este País**. El Internet: www.zeus.infolatina.com.mx.
- Krasner, S. (1978). **Defending the National Interest: Raw Material Investments and US Foreign Policy**, Princeton: Princeton University Press.
- Krauze, E. (1997). **La Presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)**. México: Tusquets editors.
- Kruse, H. (1974). 'Development and environment: A political science approach', **American Behavioural Scientist**, (17) 5: 676-89.
- Laarman, J. G. (1999). 'Government policies affecting forests', en K. Keipi (ed.), *op cit.*, 11-37.
- Lara-Flores, S. (1998). **Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organizacion flexible del trabajo en la agricultura mexicana**. México: procuraduría agraria.
- Leewes, C. (2000). 'Reconceptualising participation for sustainable development: Towards a negotiation approach', **Development and Change**, (31) 5: 931-60.

- Lehmbruch, G. (1991). 'The organisation of society, administrative strategies, and policy networks', en R. M. Czada, y A. Windhoff-Heritier (eds), **Political choice, institutions, rules, and the limits of rationality**, Frankfurt aM; Campus, 25-59.
- Library, (2004). 'Mexico'. El Internet: www.library.uu.nl/wesp/populstat/Americas/mexicog.htm.
- Linz, J. (1970). 'An authoritarian regime: Spain', en E. Allardt y S. Rokkan (eds.), **Mass politics: Studies in political sociology**, New York: The Free Press.
- Loewenstein, K. (1949). 'La presidencia fuera de los Estados Unidos', **Boletín del Instituto de Derecho Comparado**, (25): 22-48.
- Lozoya, J. A. (1984). **El ejército mexicano**, México: El Colegio de México.
- Luke, T. W. (1995). 'Sustainable development as a power/knowledge system: the problem of "governability"', en F. Fisher y M. Black, *op cit.*, 21-32.
- Lyle A. S. (1999). 'Institutions and environmental performance in seventeen Western democracies', **British Journal of Political Science**, (29) 1: 1-32.
- Mackinlay, H. (1996). 'La CNC y el "nuevo movimiento campesino" (1989-1994)', in H. Carton, *op cit.*, 165-237.
- Malloy, J. M. (ed). (1977). **Authoritarianism and corporatism in Latin America**, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- , (1977). **Introduction**, en J. M. Malloy, *op cit.*, 3-22.
- Marín, B. y R. Mayntz (eds) 1991. **Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations**. Frankfurt am Main: Campus.
- Marsh, D. y R. Rhodes, (1992). **Policy networks in British government**. Oxford: Clarendon Press.
- , (1992b). 'New directions in the study of policy networks', **European Journal of Political Research**, (1-2) 21: 181-205.
- , y J. Olsen (1984). 'New institutionalism: Organisational factors in political elite', **American political science review**, (78): 734-49.
- (1989). **Rediscovering institutions**, New York: Free press.

- Marsh, D. (1998). **Comparing policy networks**, Buckingham: OUP.
- , y M. Smith (2000). 'Understanding policy-networks: towards a dialectical approach', **Political Studies**, (48) 1: 4-21.
- Martínez, J. (1992). **De la economía ecológica al ecologismo popular**. Icaria: Barcelona.
- May, P. J. et al. (1996). **Environmental Management and Governance. Intergovernmental Approaches to Hazards and Sustainability**, London/New York: Routledge.
- Méndez, J. L. (2000). 'La profesionalización del Estado', **Reforma**, 6 de noviembre. En Internet: www.reforma.com/editoriales/articulo/150047.
- Menéndez Garza, F. (1991). 'Mexico City's programme to reduce air pollution', en J. S. Tulchin y A. I. Rudman, *op cit.*, 103-7.
- Merino, L. (1996). 'Los bosques de México, una perspectiva general', **Cuadernos Agrarios**, 14: 157-62.
- , (1999). 'La gestión de los recursos forestales', **Revista Mexicana de Comercio Exterior**, mimeo.
- , (2001). 'Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales', **Estudios Agrarios**, 18: 75-115.
- , y G. Segura, (2002). 'El manejo de los recursos forestales en México (1992-2002). Procesos, tendencias y políticas públicas', en INE, *op cit.*, 1-15.
- , y Arias Toledo, A. (coords), (2002). **Políticas, instituciones y uso de los bosques en México: Los impactos de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en las prácticas de uso de los recursos forestales en México**, (mimeo), UNAM: 250-89.
- Micheli, J. (2000). 'Política ambiental en el sexenio 1994-2000 (antecedents y globalización del mercado ambiental mexicano)', **El Cotidiano**, 103: 90-102.
- Mires, F. (1993). 'El sentido político de la ecología en América Latina', **Ecología Política**, 6: 17-31.
- Molnar, A. (2001). 'Forestry and land management', en M. Giugale et al., *op cit.*, 669-80.
- Morales, I. (1997). 'The Mexican crisis and the weakness of the NAFTA consensus', en P. Rich y G. De los Reyes, *op cit.*, 130-152.

- Morán, J. A. (2000). **Deforestación en México: Causas económicas e incidencias en el comercio internacional**. En Internet: [www.cce.org.mx/cespedes/area internacional.html](http://www.cce.org.mx/cespedes/area_internacional.html).
- Morris, S. D. (1991). **Corruption and politics in contemporary Mexico**. Tuscaloosa/London: The University of Alabama press, 21-41.
- Mumme, S., R. Bath y V. Assetto (1988). 'Political development and environmental policy in Mexico', **Latin American Research Review**, (23) 1-20.
- Mumme, S. y R. Sánchez (1989). 'Mexico's environment under Salinas: Institutionalising policy reform'. Paper presented at the XV International Congress of Latin American Studies Association, Miami, December.
- Mumme, S. (1992). 'System maintenance and environmental reform in Mexico: Salina's pre-emptive strategy', **Latin American Perspectives**, (19) 1-131.
- , (1998). 'Mexico's new environmental policy: An assessment', en D. E. Schulz, y E. J. Williams (eds.), **Mexico faces the 21st century**. Westport/London: Greenwood press, 97-118.
- Muñoz C. y C. González (comp) (2000). **Economía, sociedad y medio ambiente. Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México**. México: Semarnat.
- Nakamura, A. y O. Koike (1992). 'Responsible governance and problems of administrative reform: experiences of developing countries in Asia', **Governance** (5) 4: 484-92.
- Newell, R. y L. Rubio (1984). **Mexico's Dilemma: The Political Origins of the Economic Crisis**, Boulder: Westview, 29-120.
- Noonan, F. (1999). 'Policy network transformation: the implementation of the EC directive on packaging and packaging waste', **Public Administration**, (77) 3: 621-38.
- Nordlinger, E. (1988). 'The Return to the State Critics', **American Political Science Review**, 82: 875-85.
- Nuccio, R. A. y A. Ornelas (1990). 'Mexico's environment and the United States' en J. W. Brown (ed), **In the US interest**, Boulder: Westview.
- Nuccio, R. A. (1991). 'The possibilities and limits of environmental protection in Mexico', en J. S. Tulchin, and A. I. Rudman, *op cit.*, 112-24.

- O'Brien, K. L. (1998). ***Sacrificing the forest: environmental and social struggles in Chiapas***, Boulder: Westview Press.
- O'Donnell, G. A. (1977). 'Corporatism and the question of the state', en J. M. Malloy, *op cit.*, 47-88.
- , (1979). 'Tensions in the bureaucratic-authoritarian state and the questions of democracy', en D. Collier, *op cit.*, 285-318.
- OECD, (2002). ***OCED Economic Surveys: Mexico 2002***. Paris: OCED.
- Orme Jr., W. A. (1998). ***Understanding NAFTA. Mexico free trade and the new North America***. Austin: University of Texas Press, (introduction).
- Otero, G. (2000). 'Neoliberal reform in rural Mexico: Social structural and political dimensions', ***Latin American research Review***, (35) 1: 187-207.
- O'Toole, L. (1993). 'Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación de campo', en L. Aguilar, ***La implementación de las políticas***. México: Miguel Angel Porrúa.
- Oxhorn, P. y G. Ducatenzeiler (1998). ***What Kind of Democracy? What Kind of Market?***, University Park, PA: The Pennsylvania state University Press.
- Padgett, L. V. (1966). ***The Mexican Political System***, Boston: Houghton Mifflin Co.
- Paehlke, R. (1990). 'Democracy and environmentalism: Opening door to the administrative state', en R. Paehle and D. Torgerson, *op cit.*, 35-58.
- , y D. Torgerson, (1990). 'Conclusion', ***Managing Leviathan. Environmental politics and the administrative State***. London: Belhaven press, 285-302.
- Page, E. C. (1985). ***Political Authority and Bureaucratic Power***, Brighton: Wheatsheaf.
- Parra V., M. (2000). 'Apropiación y conservación de los recursos naturales', ***La revista***, 572.
- En Internet: www.larevista.com.mx/ed572/mplaya.htm.
- Pastor, R. A. (1993). 'La oportunidad verde del TLC', ***Este País***. En Internet <http://zeus.infolatina.com.mx/universidad>, 1-17.

- Pastor M. Jr., y Wise C. (1998). 'Mexican-style neoliberalism, state policy and distributional stress', en C. Wise (ed.), **The Post-Nafta Political Economy and the Western Hemisphere**, University Park: The Pensilvanya State University press, 41-81.
- Paz, O. (1990). **El ogro filantrópico**, Madrid: Seix Barral.
- Pemberton, H. (2000). 'Policy networks and policy learning: UK economic policy in the 1960s and 1970s', **Public Administration**, (4) 78: 771-92.
- Peters, G. (1977). 'Insiders and outsiders: The politics of pressure group influence on bureaucracy', **Administration and society**, (9) 2: 191-218.
- , (1998). 'Policy networks: myth, metaphor and reality' en D. Marsh, *op cit.*, 21-32.
- Philip, G. (1992). **The presidency in Mexican politics**, Oxford: Macmillan/University of Oxford, 1-18, 167-184.
- Phillips, L. (ed.) (1998). **The Third Wave of Modernisation in Latin America. Cultural Perspectives on Neo-liberalism**, Wilmington: A Scholarly Resources Inc.
- Pratts, C. J. (1999). 'Democratic governability in Latin America at the end twentieth century' en Bresser L., y P. Spink, (eds) , **Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America**, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 147-82.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1973). **Implementation: How great expectations in Washington dashed in Oakland**, Berkeley: University of California Press.
- Princeton, T., M. Finger, y J. P. Manno (1994). 'Translational linkages', in T. Princen *et al.*, **Environmental NGOs in world politics. Linking the local and the global**, London/New York: Routledge, 217-36.
- Profepa, (2002). 'Biodiversidad'. El Internet: www.profepa.gob.mx.
- Provan, K. y B. Milward (1995). 'A preliminary theory of inter-organisational networks effectiveness: a comparative study of four community mental health systems', **Administrative Science Quarterly**, 40: 1995.
- Prud'homme, J. F. (1998). 'Interest representation and the party system in Mexico' en P. Oxhorn, y G. Ducatzenzeiler, *op cit.*, 169-95.
- Przowski, A. (1999a). 'El estado y el ciudadano. Un ensayo sobre el cumplimiento de la ley y la desigualdad social', **Nexos** (22) 254: 39-44.
- , (1999b). 'On the design of the state: a principal-agent perspective', en

- L. Bresser y P. Spink, (eds.), **Reforming the state. Managerial public administration in Latin America**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 15-40.
- Purcell, J. F. y S. K. Purcell (1977). 'Mexican business and public policy' en J. Malloy, *op cit.*, 191-226.
- Quadri, G. (1990). 'Una breve crónica del ecologismo en México', **Ciencias**, especial, 4: 58.
- , (2002). **Bosques y biodiversidad en México: Vulnerabilidad en áreas estratégicas y nuevos instrumentos de conservación**. En Internet: www.cce.org.mx/céspedes.
- Raab, C. D. (1992). 'Taking networks seriously: Education policy in Britain', **European Journal of Political Research**, (1-2) 21: 69-90.
- Rahman, A. (1993). **People's self development. Perspectives on participatory action research**, London: Zed publications.
- Rainey, H. y H. B. Milward (1983). 'Public organisations: policy networks and environments' en R. Hall y R. Quinn, **Organisational theory and public policy**, Beverly Hills: Sage, 133-46.
- Randall, L. (ed.) (1996). **Changing structure of Mexico. Political social and economic prospects**, New York/London: M. E. Sharpe.
- , (ed.) (1996a). **Reforming Mexico's agrarian reform**, London: M. E. Sharpe.
- Ranger, E. M. (1996). 'Environmental aspects of building a facility in Northern Mexico', en S. R. Rubin, & D. C. Alexander, **NAFTA and the environment**, The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.
- Reina, J. L. y R. Weinert (eds.) (1977). **Authoritarianism in Mexico**, Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- Reina, J. L. (1977). 'Redefining the authoritarian regime', en J. L. Reina y R. Weinert, *op cit.*, 155-67.
- Remmer, K. (1989). 'Democracy and economic crisis: The Latin American experience', **World Politics**, (42) 1: 315-35.
- Rich, P. y G. de los Reyes, (1997). **NAFTA revisited: Expectations and realities**, Thousand Oaks: Sage.
- Rich, P. (1997). 'NAFTA and Chiapas', en P. Rich y G. de los Reyes, **NAFTA revisited: Expectations and realities**. Thousand Oaks: Sage, 72-84.

- Richardson, J. (2000). 'Government, interest groups and policy change', ***Political Studies***, (5) 48: 1006-25.
- Riggs, F. W. (1967). 'The "sala" model: An ecological approach to the study of comparative administration', en N. Raphaeli (ed.), ***Readings in Comparative Public Administration***. Boston: Allyn and Bacon, 412-32.
- Rhodes, R. (1981). ***Control, power in central-local government relations***, Farnborough: Gower.
- , (1986). ***Beyond Westminster and Whitehall***, London: Unwin Hyman.
- , (1990). 'Policy networks: A British perspective', ***Journal of Theoretical Politics***, (2) 3: 292-316.
- , (1997). ***Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability***, Buckingham y Philadelphia: Open University Press.
- Robles Berlanga, H. (1997). 'Estructura agraria', ***Estudios agrarios***, (3) 6: 39-45.
- Rodrigues, M. G. (2000). 'Environmental protection issue networks in Amazonia', ***Latin American Research Review***, (35) 3: 125-54.
- Romero L., P. (2000). 'Sustainability and public reform. Two challenges for Mexican environmental policy', ***The American Review of Public Administration***, (30) 4: 389-99.
- , (2002). 'El peso de las políticas mexicanas en la "sustentabilidad" de las recientes tendencias de desarrollo'. En Internet: www.ine.gob.mx/publicaciones/libro/363cap.4.html, 1-19.
- Rothstien, F. (1979) 'The class bases of patron relations', ***Latin American Perspectives***, (6) 2: 25-35.
- Rouffignac, A. L. (1985). ***The contemporary Mexico peasantry in Mexico. A class analysis***, New York: Praeger.
- Rowat, M. D. (1996). 'Public sector reform in the Latin American and Caribbean region', ***Public Administration and Development***, (16) 4: 397-413.
- Ruitjers, Y. (2000). 'México: legislación ambiental y transferencia de tecnología ecológicamente racional', ***Foro Internacional***, 162: 656-717.

- Santin, O. (2001). **The political economy of Mexico's financial reform**. Burlington: Ashgate, 1-28.
- Schrecker, T. (1990). 'Resisting environmental regulation: The cryptic pattern of business-government relations', en R. Paehlek y D. Torgerson, **Managing Leviathan. Environmental politics and the administrative State**, London: Belhaven press, 165-200.
- Schattneider, E. (1960). **The Semi-sovereign People. A realist's view of Democracy in America**, New York: Holt Rinehart and Winston.
- Serrano, M. (1996). 'The legacy of gradual change: Rules and institutions under Salinas', en M. Serrano y V. Bulmer-Thomas (eds.), **Rebuilding the Mexican state: Mexico after Salinas**. London: ILAS, University of London, 3-24.
- Semarnat, (2001). 'Importancia del agua y el bosque'. En Internet: www.semarnat.gob.mx/bosque-agua/en_donde_estamos.html
- Semarnat, (2002). 'Lo que comprende la reforma forestal'. Unpublished paper.
- Sierra, G. (Senator) (2002). 'Lo que comprende la reforma forestal'. Unpublished document. México.
- Sil Acosta, M. (1994). **La participación social en la política ambiental del gobierno mexicano: 1989-1993**, (tesis), México: UNAM.
- Silva E. (1994). 'Thinking politically about sustainable development in the tropical forest of Latin America', **Development and Change**, (25) 4: 697-722.
- , (1997). 'The politics of sustainable development: Native forest policy in Chile, Venezuela, Costa Rica and México', **Journal of Latin American Studies**, (29) 2: 457-494.
- , (1998). 'The politics of environment and development', **Latin American Research Review**, (33) 3: 230-47.
- Simonian, L. 1995. **Defending the land of the jaguar: A history of conservation in Mexico**, Austin: University of Texas Press, 179-275.
- Skocpol, T. (1979). **States and social revolutions. A comparative analysis of France, Russia, and China**, New York: Cambridge University.
- , (1981). 'Political Response to Capitalist Crises: Neo Marxist Theories of the State and the Case of New Deal', **Politics and Society**, 10:155-201.

- Skoufias, E., B. Davis, y S. De la Vega, (2001). 'Targeting the poor in México: An evaluation of the selection of households into PROGRESA', **World Development**, (29) 10: 1769-84.
- Sloan, J. W. (1984). **Public Policy in Latin America. A Comparative Survey**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 3-21; 128-53.
- Slocum, R., Wichhart, L., Rocheleau, D., Thomas-Slayter, B., (1995). **Power process and participation: Tools for change**, London: Intermediate Technology.
- Smith, M. J. (1993). **Pressure, Power & Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States**, London: Harvester/Wheatsheaf.
- Smith, P. H. (1979). **Labyrinths of power: Political recruitment in Twentieth-century Mexico**, Princeton: PUP.
- , (1986). 'Leadership and change: Intellectuals and technocrats in Mexico', in R. A. Camp, *op cit.*, 101-18.
- Smith, Z. A. (1992). **The Environmental Policy Paradox**, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Snook, A. (2004). "En busca de sistemas agroforestales viables: resultados y experiencias en Calakmul y la zona maya", in N. Armijo a C. Llorens, 131-58.
- Snyder, R. (ed.) (1999). **Institutional adaptation and innovation in rural Mexico**. San Diego: centre for US-Mexican studies, University of California, 1-8; 51-82.
- Southgate, D. (1998). **Tropical forest conservation: An economic assessment of the alternatives in Latin America**, New York: Oxford University Press, 3-23.
- Steelman, T. A. y W. Ascher (1997). 'Public involvement in natural resource policy making: Advantages, disadvantages and trade offs', **Policy Sciences**, (30) 2: 71-90.
- Stavis, D. y S. Mumme (2000). 'Rules and politics in international integration: Environmental regulation in NAFTA and the EU', **Environmental Politics** (4) 2: 20-43.
- Stoker, G. (1998). 'Governance as theory: five propositions', **International and Social Journal**, 155: 17-28.

- Story, D. (1984). 'Sources of investment capital in twentieth-century Mexico', **Statistical Abstract of Latin America**, 23: 837-56.
- , (1985). 'Policy cycles in Mexican presidential politics', **Latin American Research Review**, (20) 3: 139-61.
- Taylor, P. y C. Zabin (2000). 'Neoliberal and sustainable forest management in Quintana Roo, Mexico: Rethinking the institutional framework of the Forest Pilot Plan', **Agriculture and Human Values**, 17: 141-56.
- Ten Kate, A. (1993). **Industrial development and the environment in Mexico**, Policy Research Public Economics Working Papers, Policy Research Department: The World Bank, WPS 1125.
- Thoms, C. A., y D. R. Betters, (1998). 'The potential for ecosystem management in Mexico's forest ejidos', **Forest Ecology and Management**, 103: 149-57.
- Toke, D. (2000). 'Policy network creation: the case of energy efficiency', **Public Administration**, (78) 4: 835-54.
- Toledo, V. M. (1996a). 'The ecological consequences of the 1992 agrarian law of Mexico', in L. Randall, *op cit.*, 247-60.
- Toonen, T. A. J. (1998). 'Networks, management and institutions: public administration as 'normal science'', **Public Administration** (76) 2: 229-52.
- Torgeson, D. (1995). 'The uncertainty quest for sustainability: public discourse and the politics of environmentalism', en Fisher F., y M. Black, *op cit.*, 3-20.
- Torres Espinosa, E. (1999). **Bureaucracy and politics in Mexico. The case of the Secretariat of Programming and Budget**, Vermont: Ashgat.
- Tucker, W. P. (1957). **The Mexican government today**. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Tulchin, J. S. y A. I. Rudman, (1991). **Economic development and environmental protection in Latin America**. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Turner, F. C. (2000). 'Changing rules of the state: measurements, opportunities and problems', in **International Social Sciences Journal**, (163): 5-14.
- Umlas, E. (1996). 'Environmental nongovernmental organisation and environmental policy', en Randall L., *op cit.*, 243-52.

- , (1998). 'Environmental networking in Mexico: The Comité Nacional para la Defensa de los Chimalapas', *Latin American Research Review*, (33) 3: 161-90.
- Urquidi, V. L. (coord), (1997). **México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo: Informe de la sección mexicana del Club de Roma**, México: FCE, 83-97; 119-34.
- Van Waarden, F. V. (1992). 'Dimensions and types of policy networks', *European Journal of Political Research*, (1-2) 21: 29-52.
- Varughese, G. and E. Ostrom, (2001). 'The contested role of heterogeneity in collective action: Some evidence from community forestry in Nepal', *World Development*, 29: 747-59.
- Vellinga, M. (1998). **The Changing role of the state in Latin America**, Boulder: West View Press, 1-26.
- Warburton, D. (1997). **Participatory action in the countryside. A literature review**. Washington: Countryside commission.
- Warman, A. (2001). **El campo mexicano en el siglo XX**, México: FCE.
- Weber, M. (1978). **Economía y sociedad**, México: FCE, 941-1005.
- Wellmann, B. (1988). 'Structural analysis: from method and metaphor to theory and substance', en B. Wellamn, y S. D. Berkowitz (eds.), **Social structure: A network approach**, Cambridge: CUP.
- Weldon, J. (1997). 'Political sources of *presidencialismo* in Mexico', en S. Mainwaring y M. S. Shugart, **Presidencialism and democracy in Latin America**, Cambridge: CUP, 225-58.
- Wexler M. B. y D. Barton, (1996a). 'Reforming forests: From community forests to corporate forestry in Mexico', en L. Randall, *op cit.*, 235-46.
- Wiarda, H J. (1998). 'Historical determinants of the Latin American state', en M. Vellinga, *op cit.*, 27-51.
- Wikipedia (2004). 'Mexico'. En Internet: <http://wikipedia.org/Mexico>.
- Wright, V. (1994). 'Reshaping the state: the implication for public en W. C. Muller y V. Wright (eds.), **The state in Western Europe. Retreat or redefinition?**, London: Frank Cass, 1-17.
- , (1998). 'Paradojas de la reforma administrativa en Europa occidental', **Foro Internacional** 152-3: 395-408.
- Wildavsky, A. (1989). **The politics of the budgetary process**, Boston: Little Brown.

- Wilks, S. y M. Wright (1987). 'comparing government-industry relations: Estates, sectors and networks administration', en S. Wilks y M. Wright (eds.), **Comparative government-industrial relations**, Oxford:OUP.
- Williams, M. E. (2002). 'Traversing the Mexico odyssey: Reflections on political change and the study of Mexican politics', **Mexican Studies/ Estudios Mexicanos**, (18) 1: 159-88.
- Winters, et al. (2002). 'Assets, activities and income generation in rural Mexico: factoring in social and public capital', **Agricultural Economics**, (27) 2: 139-56.
- Wynia, G. W. (1984). **The politics of Latin American development**, Cambridge: CUP, 247-71.
- Zabin, C. (1998). 'Free markets and forests: Community-based forestry in the era of neoliberal reform', en W. Cornelius y D. Myhre, *op cit.*, 401-26.
- Zaid, G. (1990). **La economía presidencial**, México: Vuelta.
- Zapata, F. (1998). 'Trade unions and the corporatist system in Mexico', in P. D. Oxhorn and G. Ducatzenzeiler, *op cit.*, 151-68.
- Zendejas, S. y G. Mummert (1998). 'Beyond the agrarian question: the cultural politics of ejido natural resources', en W. Cornelius y D. Myhre, *op cit.*, 173-202.

**Reforma de la administración pública
Mexicana. Las redes de política ambiental y
forestal en un contexto de democratización**