

Saúl Vargas Paredes\*

# *Redes de políticas y cambio organizacional en la política forestal mexicana<sup>1</sup>*

**E**ste artículo destaca la importancia de las *policy networks*, al analizar dos estudios de caso, elegidos por su importancia internacional y sus similitudes en términos sociales y económicos: El Plan Piloto Forestal (PPF) y la Reserva de la Biosfera de Calakmul (RBC). La hipótesis central es que tanto la composición de las *policy networks* (coordinación y grado de importancia de cada actor de políticas) y la eficiencia de estrategias —más que la participación social, como usualmente argumenta la mayoría de los trabajos sobre políticas forestales— fueron los factores clave que influyeron en el proceso de políticas e indirectamente su subsiguiente resultado de políticas inicial.

*Palabras clave:* redes de políticas, política forestal, México, cambio organizacional.

## *Policy networks and Organizational Change in Mexican Forestry Policy*

**T**his paper examines the importance of policy networks, by analyzing two case-studies, chosen by their international importance and their similarities in social and economic terms: The Forest Pilot Plan (PPF, by its initial in Spanish) and the Biosphere Calakmul Reserve (RBC). The core hypothesis is that both the structure of policy-network (coordination and degree of relevance of each policy actor) and the efficiency of strategies —rather the social participation, as usually argued by the majority of works on forestry policies— were the key factors, which influenced the policy process and its subsequent initial policy-outcome.

*Keywords:* policy networks, forestry policy, Mexico, organizational change.

---

\* Saúl Vargas Paredes es profesor e investigador de la Universidad de Quintana Roo. Dirección: Blvd. Bahía s/n, col. Del bosque, 77019, Chetumal, Quintana Roo. Su correo electrónico es: savapar@uqroo.mx. Esta investigación fue financiada por el Conacyt. Agradezco a Rory Miller (Universidad de Liverpool) y a Natalia Armijo, Harald Albrecht y Rafael Romero (los tres de la Universidad de Quintana Roo), por sus invaluable comentarios. Los errores son únicamente responsabilidad del autor.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 8 de enero de 2007 y aceptado el 22 de agosto de 2007.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza dos estudios de caso, elegidos por su importancia internacional y sus similitudes en términos sociales y económicos. Ambos estudios se desarrollaron en la misma región geográfica (la península de Yucatán) del mismo país (México). El Plan Piloto Forestal (PPF) y la Reserva de la Biosfera de Calakmul (RBC) son dos de los estudios de caso mexicanos más destacados en el sector forestal 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 de la década de los ochenta y mediados de la década de los noventa).

Esos estudios de caso ayudan a examinar la importancia de las *policy networks* como factores clave que afectan el proceso de política forestal (e indirectamente los resultados de políticas), en vista de que ambos casos fueron afectados por actores 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 las *policy networks* (coordinación y grado de importancia de cada actor de políticas) y la eficiencia de estrategias —más que la participación social, como usualmente argumenta la mayoría de los trabajos sobre políticas forestales— fueron los factores clave que influyeron en el proceso de políticas e indirectamente su subsiguiente resultado de políticas inicial. El PPF y la RBC muestran que la participación social tiende a convertirse en una herramienta política (legitimidad) más que en un instrumento de políticas públicas (eficiencia).

En este sentido, la mayoría de los trabajos sobre política forestal parten de un falso supuesto: que la participación social es una condición indispensable para la formulación de políticas forestales exitosas (generación de empleo e ingreso en el campo sin afectar negativamente al bosque) en el terreno del desarrollo sustentable. Ni las instituciones financieras de proyectos ambientales, como el Banco Mundial, ni las organizaciones ambientales no gubernamentales (ORANG) 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 ha subrayado la relevancia de la política, el poder y la democracia que afectan el proceso de la política (*v. g.* Varughese y Ostrom, 2001, 747-759; Slocum *et al.*, 1995; Pérez, 2004, 159-167), pero no el efecto sobre los resultados de la política forestal. En general, muchos de esos trabajos justifican 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 bibliografía sobre estudios del desarrollo muestre varios ejemplos de proyectos forestales fallidos (Rahman, 1993; Chambers, 1997; Waburton, 1997; Snook, 2004, 131-158; Pérez, 2004, 159-167).

Es importante notar que el carácter pionero del trabajo hace por momentos un tanto descriptivo el artículo (no hay mucha bibliografía sobre el tema). Por ello, las entrevistas y la observación son fundamentales en este documento (considerando las deficiencias de estos métodos de investigación). El estudio de campo se llevó a cabo en dos periodos (enero-abril de 2002 y mayo de 2003), aplicando preguntas abiertas a ocho funcionarios públicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat, antes Semarnap) en Quintana Roo, Campeche y la ciudad de México, así como a líderes de organizaciones ambientales no gubernamentales (ORANG) e investigadores de diferentes instituciones.<sup>2</sup> También, durante ese periodo se asistió a varias reuniones interinstitucionales de la administración de la Reserva, donde participaban diferentes organizaciones civiles, gubernamentales, sociales y académicas. En gran medida, el análisis organizacional y la interacción de los actores de las redes/temas de políticas presentados aquí derivan del proceso de observación (no sólo de las entrevistas).

---

<sup>2</sup> 1. Aguilar, William (investigador, UADY); 2. Arellano, Alfredo (director de la Reserva Nacional de Sian Ka'an); 3. Argüelles, Alfonso (director Pro-Trópica Rural); 4. Carabias, Julia (primera secretaria de Semarnap, 1994-2000); 5. Castro, José Luis (investigador, UADY); 6. Challenger, Anthony (asesor de la Semarnat, 1997-2004); 7. Gutiérrez, David (diputado-presidente de la Comisión de Recursos Naturales del Congreso Federal, 2000-2003); 8. Hernández, Carlos (director regional de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), Mérida, Yucatan); 9. Ramírez, 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, 2002-2006); 12. Ek, Eliseo (alcalde de Calakmul, 1997-2003 y exdirectivo del Consejo Regional de XPuhil).

Este documento tiene cuatro secciones. La primera ofrece un marco de referencia sobre redes de políticas y las instituciones que afectaron a los dos estudios de caso. La segunda analiza el proceso del PPF, el cual enfatiza el comportamiento de los actores, estrategias, objetivos y problemas organizacionales que enfrentó aquél durante la etapa de implementación. La tercera 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.

#### RED DE POLÍTICAS Y ACTORES DEL PPF Y LA RBC

Hay aún pocos estudios acerca de redes de políticas llevados a cabo en países subdesarrollados. Lo mismo se puede decir de la política forestal en el campo de la administración pública. La red de políticas puede entenderse como un concepto de intermediación de intereses de grupo que se acomodan a diferentes modelos de distribución de poder en las democracias liberales (Marsh y Rhodes, 1992, 4; Jordan y Schubert, 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 analizar sistemas políticos “atípicos” o democracias imperfectas, conduciendo a la construcción o diseño de modelos locales (Arellano y Cabrero, 2000, 399-420).

Asimismo, 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 deconstrucción de instituciones complejas para entender el proceso político. Esto es relevante aquí porque una premisa central de este artículo es que el análisis de las instituciones y su relación con los grupos sociales ayudan a entender la complejidad de la política forestal mexicana.

Hoy se considera que ni el Estado ni sus integrantes (*constituents*) son instituciones políticas cohesionadas. En México hay muchos casos que ilustran esto. Por ejemplo, Torres Espinoza (1999), al analizar a la Secretaría de Programación y Presu-

puesto, ilustra la severa compartimentalización en la burocracia mexicana, su alto grado de autonomía intradepartamental y su débil espíritu de cooperación interno. Ese trabajo muestra que aun 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.

A principios de la década 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, en 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 impondrá 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.

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, 253-273) 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 policéntrica, 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: el número, es decir, la cantidad de actores incluidos en la red; sus dimensiones en el escenario de políticas (sectoriales o transectoriales), 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 establece implícitamente que cualquier política pública puede explicarse por políticas concertadas hacia objetivos comunes de manera descentralizada (Borzel, 1998, 258-259). 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. Los conceptos de redes ayudan a: *a)* estudiar la redistribución de poder en el sector forestal, experimentado por las agencias rurales y los campesinos en los últimos años y *b)* examinar los mecanismos informales y los recursos para resolver conflictos de intereses colectivos sin jerarquía burocrática o política. Esto es útil en los estudios de caso en Campeche y Quintana Roo.

La ventaja más importante de la red de políticas es que se 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. Ésta 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, 771-792). 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 pues las organizaciones generalmente utilizan un amplio rango de recursos –por ejemplo, legales, organizacionales, presupuestales, constitucionales); *b)* la sobrevaloración 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 remplazar individuos por instituciones. En segundo lugar, el rol de grupos políticos, los contextos estructurales y el medio ambiente social que afectan la interacción institucional pueden 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

Los retos de estudiar redes de políticas en México y América Latina se basan en varios problemas estructurales que influyen sus sistemas políticos, tales como el fuerte predominio del ejecutivo (Carpizo, 1979, 16-18), el pluralismo político limitado (Linz, 1970), la ausencia o debilidad de instituciones democráticas (Remmer, 1989), el corporativismo profundamente enraizado (Malloy, 1977), el clientelismo (Rothstein, 1979) y la alta vulnerabilidad en comparación con agentes externos (Hamilton, 182, 15-23). Esto es algo notorio en los estudios de caso analizados aquí.

Arellano y Cabrero (2000, 399-420) subrayan el carácter patrimonialista de las relaciones sociales y políticas en las sociedades latinoamericanas. Desde mi perspectiva, se pueden señalar al menos tres deficiencias: *a*) la separación social usual (aun 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 corporativistas 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 la 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 con el ejercicio del control político (corporativismo) y con 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. Estas ligas pueden supeditar los objetivos organizacionales y la agenda pública a las relaciones personales y hacer muy relevante los canales informales para la toma de decisiones. Por ejemplo, la prioridad de la política ambiental en México, como en gran parte de 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, producida 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 en 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 la década 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 Perú, Evo Morales en Bolivia) han ganado apoyo social gracias a la incapacidad de las clases políticas nacionales de llegar a pactos para implementar las reformas estructurales necesarias que sus países necesitan, mientras la inestabilidad social crece.

Con base en esto, las redes de políticas se examinan considerando escenarios donde hay clientelismo, corporativismo y patrones de control más que de cooperación. Además, las organizaciones estudiadas aquí son altamente fragmentadas, con varios problemas serios, tales como sus rasgos patrimonialistas, personalistas y poca estructuración. En este sentido, las organizaciones estudiadas formaron una red de políticas débil, acercándose más a un *issue network* o tema de políticas (especialmente aquellas relacionadas con la RBC), es decir, una red donde los actores sociales salían y entraban fácilmente y se encontraban poco cohesionados.

#### LOS HECHOS: INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE AFECTARON AL PPF Y A LA RBC

Cuatro instituciones gubernamentales y una social 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, hoy 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). La organización ejidal es clave en ambos estudios de caso. Además, 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 deci-

siones (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 [relacionada con la administración del Área Protegida Natural (APN) de Calakmul], mientras que el del Pronasol (1988 y 1994) fue el de impulsar los métodos de participación social. Tanto en el PPF como en la RBC, 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).

La organización ejidal es una institución que afectó ampliamente tanto al PPF como a la RBC. Esto se debió a la insuficiente separación entre las capacidades comerciales del ejido (institución de administración comunal) y sus funciones sociales, derivado de la administración colectiva de lo forestal, lo cual ha generado tres problemas principales: *a*) la enorme importancia de la política por encima de 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, 141-156). El empleo asalariado en las comunidades forestales con frecuencia se distribuye por patronazgo político, excluyendo a mujeres, a no ejidatarios y a otros hombres fuera del círculo de favoritos del liderazgo ejidal. El sistema de patronazgo también conduce a decisiones administrativas que se orientan más por razones políticas que por competencias y experiencia; además se toman decisiones en función de las necesidades sociales de la gente. Más que reinvertir los beneficios se vota en asamblea distribuirlos (Taylor y Zabin, 2000, 141-156), se gastan las ganancias, lo cual resulta en que la mayoría de las empresas ejidales forestales están descapitalizadas.

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 fo-

restal) 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 (Galletti, 1998), el PPF ha sido una de las pocas políticas exitosas de forestería comunal en América Latina [y prácticamente la única experiencia exitosa en el trópico mexicano (Galletti, 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.

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). Entre las organizaciones internacionales más importantes destacaron la Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional (GTZ), a través del Acuerdo México-Alemania (AMA), y la Agencia para el Desarrollo de Ultramar (ODA, por sus siglas en inglés).

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. Sus funciones son de representación política, organización comunitaria, asistencia técnica y transmisión de regulaciones gubernamentales respecto 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 afectaron 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 ORANG.

#### LA IMPLEMENTACIÓN: LA RED DE POLÍTICAS ENTRA EN CONFLICTO

El PPF se planeó en términos de una red de políticas (el poder compartido significó que ninguna de las organizaciones manejaría todos los recursos, mientras el PPF establecería su propio espacio político dentro de la naciente red institucional). Esto funcionó prácticamente sin ningún problema en la etapa de formulación, pues los intereses de las organizaciones no entraban en competencia. El problema apareció durante la implementación, cuando los actores dejaron atrás las opciones de políticas y pasaron a tomar decisiones. Los intereses y conflictos internos comenzaron a manifestarse.

Los problemas organizacionales (mecanismos inadecuados para la toma de decisiones) comenzaron en la etapa de la implementación. Los dos equipos a cargo del Plan, el local (con base en Quintana Roo) y el central (con base en la ciudad de México), propusieron estrategias diferentes. El hecho de que el AMA no llevara a cabo directamente el PPF hizo que una organización local [la sección técnica forestal de la organización campesina, el equipo local (EQL a partir de ahora)] pusiera en marcha las estrategias y las acciones del Plan. Esto se convirtió en un problema, pues el equipo local empezó a operar el PPF con criterios diferentes (Galletti, 1998), y pronto incrementó su poder en la medida en que redefinía la política y las estrategias (entrevista núm. 5).

En parte, este conflicto se debió al concepto del poder compartido, en el que se basaba la filosofía inicial del PPF. En parte, se debió a la verticalidad de la estructura decisional del AMA. Por un lado, la implementación mostró sus límites en el momento en que los actores decidieron seguir estrategias distintas, pues no hubo instancias adecuadas para dirimir sus diferencias. Un problema más serio fue la fragmentación de criterios dentro de las organizaciones, que se veían impedidas para cumplir adecuadamente sus compromisos (por lo menos se volvían ineficientes dentro de la red). Un ejemplo de lo anterior fue que el EQL propuso más apoyo técnico y promocional aunado a la contratación de más personal, mientras el equipo central aconsejaba lo opuesto, es decir, menos recursos humanos y un presupuesto más modesto para actividades técnicas y de promoción (Galletti, 1998). Por otro lado, esas diferencias se volvieron más complejas en la medida en que el esquema vertical de toma de decisiones del AMA obstaculizaba la interacción del PPF con otros actores sociales y el acceso a otros fondos externos.

En la práctica, el EQL 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 (la relación con organizaciones campesinas y autoridades locales fue más fluida que la del PPF central). Asimismo, tuvo la capacidad para coordinar a las instituciones federales y estatales, al asignarles una división social del trabajo dirigiéndose hacia el mismo objetivo (esto le dio, en la práctica, la capacidad para formar una coalición dominante, en donde la otra parte del AMA no se incluía plenamente): unas dedicándose al fomento de la participación social, otras a la capacitación de campesinos, otras más a la regulación y diseño de la política y así sucesivamente. En este sentido, el AMA era gobernado por un equipo (el central), que no estaba de acuerdo con las estrategias fundamentales que seguía su organización (la del EQL).

El equipo local (encabezando ya una coalición dominante formada por las organizaciones locales, la SSF y agrupaciones campesinas) lanzó dos estrategias para enfrentar a los grupos afectados por el PPF: acciones propositivas y acciones de contención (Galletti, 1998). Las primeras, que intentaban impulsar cambios, 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. En este escenario

(con planeación estratégica) la red institucional funcionaba apropiadamente. Por un lado, por ejemplo, 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 (Galletti, 1998), con el fin de extender los beneficios de la política. La Sedue colaboraba como facilitadora en los aspectos regulatorios.

Esta estrategia funcionó en términos de extensión, pero falló en cuanto a profundización del impacto de la política y tuvo un efecto indeseable. La ampliación espacial fragmentó la capacidad técnica del PPF, lo cual redujo su eficiencia. El fin de la administración estatal en 1993 complicó más la situación, pues los recursos disminuyeron, con lo que se restringió la capacidad real de los campesinos para dirigir el proceso formulado por el PPF. Esto significaba que uno de los actores (el gobierno estatal) ponía en riesgo la fortaleza de la red, que golpeaba la eficiencia de la política pública. La incertidumbre venía como resultado.

La inestabilidad creciente de la red obligó a sus diseñadores (integrantes de las organizaciones internacionales, fundamentalmente) a repensar el papel del PPF y repositonarlo. El PPF se introdujo deliberadamente en la infraestructura institucional para implementar acciones dinámicas, al margen de las burocracias tradicionales (gobiernos estatal y municipal, así como de las delegaciones federales). 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 en el ámbito federal, sin perder el contacto con los programas municipales, que tienen una esencia más horizontal. En otras palabras, el PPF se convertiría en una especie de pivote organizacional que conectaría a todos los actores involucrados en la política forestal. El papel del PPF ya no sería el de un coordinador de una red, sino el de una correa de transmisión de un tema de políticas.

Al mismo tiempo, el PPF se convertía en puente principal entre el nivel federal y los beneficiarios de la política forestal (pivote de políticas públicas). Por un lado, desarrolló nuevas formas de operar la política forestal fuera de los canales burocrá-

ticos. Por otro, 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, aunque no dominante (formada por promotores del PPF y campesinos). Esta situación generó que la débil red o *issue network* terminara por romperse casi totalmente, pues dentro del PPF se desarrollaron dos visiones casi en igualdad de fuerza, una que favorecía mayor cohesión institucional y otra que operaba en favor de más integración de organizaciones sociales y campesinas, con una participación gubernamental marginal.

Estas dos visiones fueron más evidentes por el hecho de que los niveles federal y estatal implementaron cambios que fortalecieron las burocracias gubernamentales y debilitaron el papel de las organizaciones civiles. La administración del presidente Zedillo (1994-2000) impulsó el desarrollo del nivel operativo (gobiernos estatales o intermedios), lo cual debilitó a 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.

Esta situación generó que la endeble red de políticas se debilitara aún más. El problema no fue que las instituciones gubernamentales se fortalecieran, sino que las organizaciones civiles perdieran iniciativa. Esto muestra que las ORANG son útiles para iniciar procesos de políticas de desarrollo sustentable, pero tienen problemas serios en el momento en que las burocracias gubernamentales toman el control de la política o cuando el proceso de política toma otras dimensiones (válido tanto para el PPF como para la RBC, como se verá más adelante). Gran parte del problema se debe a que las organizaciones civiles le dan una importancia enorme a la participación social, discriminando el lado estratégico de los proyectos sociales (el largo plazo o bien cuando la política debe cambiar porque ha fracasado o ha tenido éxito). Es evidente que mientras hubo planeación estratégica, las instituciones participantes (públicas y privadas) siguieron a las organizaciones civiles. De hecho, el problema que comenzó a fragmentar la red no fue el declive de la participación so-



cial (actores sociales, políticos y económicos), sino la falta de estrategias para enfrentar los retos normales que una política pública tiene y los problemas organizacionales (que surgieron curiosamente del lado de las organizaciones internacionales), derivados de una mayor complejidad de objetivos y del dinamismo social.

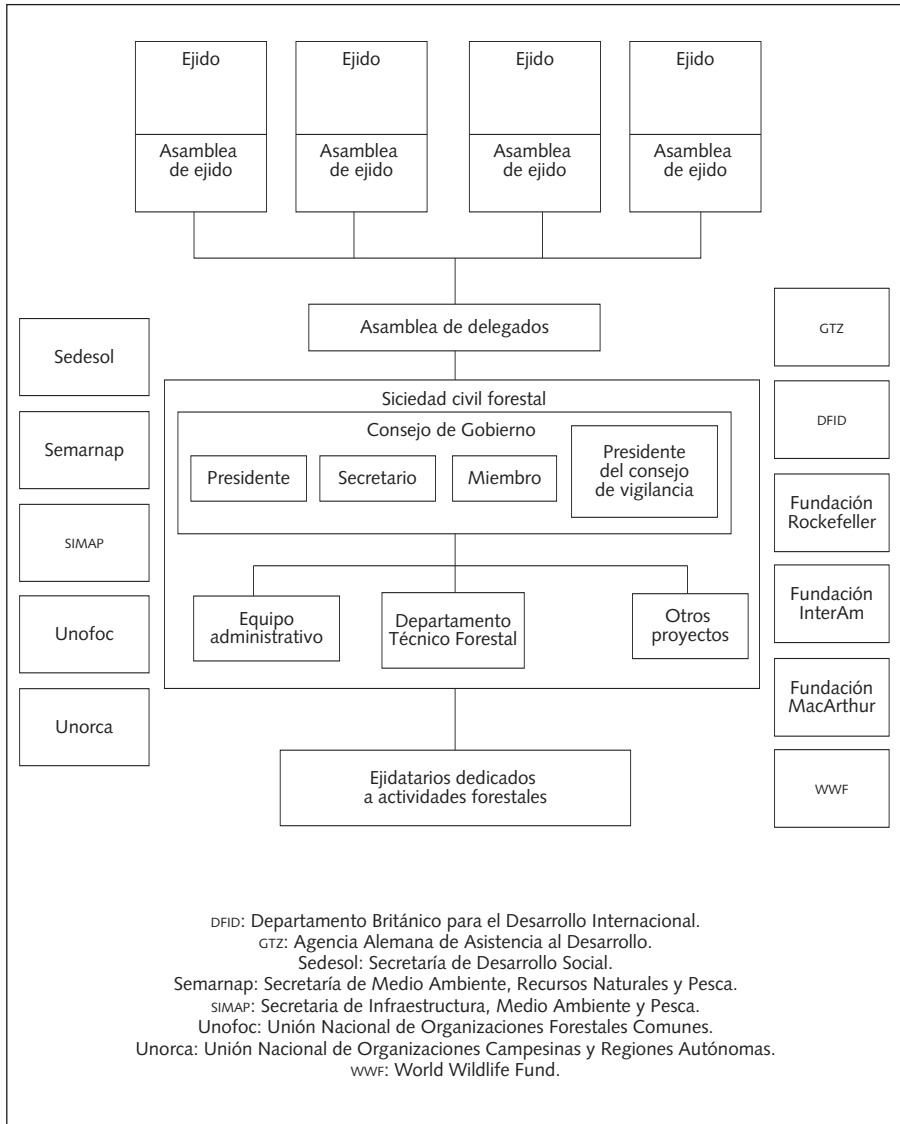
Aunque el PPF ya no existe, su herencia legal e institucional sigue en Quintana Roo. En vista de ello, el resto de esta sección se dedica a los actuales problemas del PPF, relacionados con los problemas organizacionales del ejido y los enormes retos que representan las SCF.

#### LAS SCF

Las sociedades forestales 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 SCF *a)* varían en antigüedad, estructura organizacional y recursos disponibles; *b)* se han convertido en un actor clave en el sector forestal de Quintana Roo debido a los recursos que manejan, y *c)* tienen múltiples funciones, tales como su papel político, asistencia técnica, regulación de explotación forestal, instrumento para impulsar la participación social e intermediario entre los actores de la red forestal.

La segunda reforma agraria es uno de los factores que han complicado aún más la difícil situación de las sociedades civiles porque ha debilitado la capacidad organizacional y financiera de las sociedades. La segunda reforma agraria ayudó a la aparición de grupos de trabajo forestales, una nueva figura que impulsaba el cambio organizacional dentro de los ejidos. El propósito era incrementar la eficiencia en los ejidos y disminuir la corrupción, al quitarle poder al comisariado, lo cual no ha tenido los resultados esperados, aunque ha hecho más compleja la toma de decisiones en el sector forestal comunal. 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 SCF ante instituciones que otorgan apoyos externos.

GRÁFICA 1. ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL FORESTAL



Fuente: Taylor y Zabin, 2000, 146.

El impacto real de los grupos de trabajo sobre un manejo coherente de las actividades forestales no es claro. Hay al menos dos efectos:

1. Crean nuevas presiones financieras y organizacionales sobre los departamentos técnicos de las SCF. Por ejemplo, en Petcacab (un ejido del sur de Quintana Roo) un técnico se quejaba de que tenía en ese momento doce 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 las 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 poscorte de árboles.
2. Crean 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.

Además, la ambigüedad de las sociedades forestales respecto a los grupos de trabajo genera otro par de complicaciones. Por un lado, se afecta la credibilidad de las sociedades forestales ante agencias nacionales e internacionales de financiamiento, pues los grupos de trabajo podrían ser agentes potenciales desintegradores del ejido e impulsar una eventual parcelización de las tierras forestales. Por otro, se erosiona la capacidad de las sociedades forestales para representar a los ejidos ante agentes externos. Ambos factores afectan las sociedades forestales en la medida en que los retos ecológicos implican no sólo participación social, sino apoyo técnico y estabilidad política.

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 implica el trabajo comunitario (entrevista núm. 3). Esto hace compleja la implementación de las políticas en la medida en que los nuevos técnicos son percibidos por el ejido como poco involucrados con la gente, poco experimentados y de baja credibilidad.

#### RESULTADOS DE POLÍTICAS

Los tres resultados principales del PPF entre 1982 y 1997 fueron: *a)* la delimitación de las AFP; *b)* el mejoramiento económico local, y *c)* más empleo. El primer punto contribuyó a una mayor producción, conservación y regulación. Por un lado, hubo una alianza estratégica funcional entre asistentes técnicos y 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 con los actores de la política forestal. Además, el concepto de red funcionó adecuadamente a pesar de las varias coaliciones que se formaron, sobre todo, en la etapa de implementación. El problema principal que enfrentó la red fue la falta de planeación estratégica para llevar a cabo el cambio organizacional a lo largo del proceso.

El PPF ayudó a la economía local debido a que, en el primer año después del cierre de MIQROO, los precios de la madera se incrementaron de 800 pesos 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 se distribuyeron entre los ejidos miembros, con lo cual se financiaron 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 fue que el PPF y sus deri-

vaciones 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.

Gran parte de estos resultados se debió, más que a la participación social, a la presencia de una incipiente red que facilitó la formulación de planes estratégicos. Los resultados positivos iniciales se debieron más a la división social del trabajo que llevaron a cabo los actores de la red que a la participación. De hecho, los campesinos fueron actores que siguieron en las más de las veces los lineamientos establecidos por las organizaciones internacionales (que coordinaban la red). La construcción de una red donde había algunos espacios de deliberación (como asambleas) otorgó legitimidad a las decisiones que se tomaban, pero difícilmente se podría afirmar que incrementó la eficiencia del proceso de políticas. El modelo de participación democrática pudo haber aumentado la cooperación entre los actores de la red, pero difícilmente puede probarse que impactó la eficiencia de los resultados.

#### LA RESERVA DE CALAKMUL

El proceso de la política forestal de la Reserva de Calakmul fue diferente al del PPF porque prevaleció la falta de planeación y la improvisación, pero principalmente por la ausencia de una red de políticas. 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 (formando, a la larga, una coalición tan dominante que carecía de contrapesos). 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: *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, ORANG). El segundo intento fue marcado por: *a)* la presencia creciente del Pronasol y la importancia de la política social partici-

pativa, y *b*) la consolidación del CRASX como institución clave de la incipiente red de temas de políticas, formada en la reserva (afirmaciones basadas en entrevistas núm. 1 y 12).

A diferencia de Quintana Roo, la falta de intermediarios o negociadores, apoyados por un equipo técnico entre 1984 y 1987, erosionó 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.

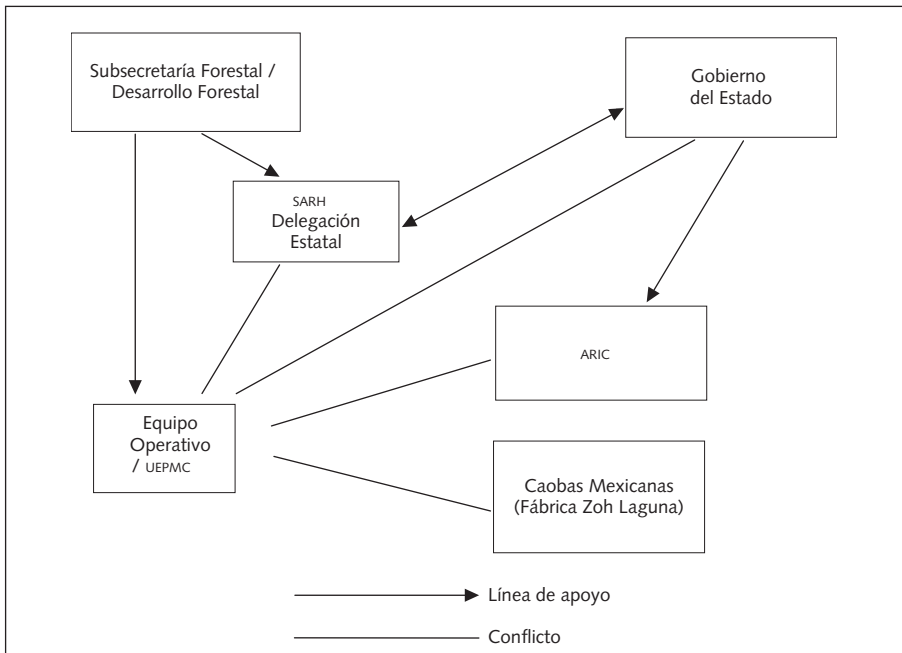
El segundo intento se caracterizó por la fuerte presencia del Pronasol y sus objetivos ambiciosos de participación social en toda la región sur de Campeche (entrevista núm. 12), en lugar de definir localidades-objetivo y aprovechar la formación del CRASX, lo cual podría ayudar a la construcción de una incipiente red de temas o red de políticas. Las instituciones se multiplicaron en Calakmul (principalmente con el ingreso de las ORANG) y este proceso de políticas se volvió más complejo, pero no más eficiente. Cuando el gobierno de Campeche decidió crear una nueva municipalidad en el espacio ocupado por la reserva, el proceso de políticas se hizo más difícil. En otras palabras, la política pública cobró dimensiones inimaginables en la misma medida que la coordinación interinstitucional decreció. 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 posibles causas por las que Campeche y Quintana Roo hoy tienen una disputa por límites geográficos, pues 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– la 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 (Galletti, 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.

GRÁFICA 2. RELACIONES INSTITUCIONALES:  
EL PRIMER INTENTO



Fuente: Galletti, 1998, 101.

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, 30-33). 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 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, y *e*) difundir el 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 en la política forestal en la Reserva de Calakmul, pues 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 notar que el PRI había perdido las elecciones en Calakmul sin consecuencias institucionales, pues, como ya 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, pues 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.

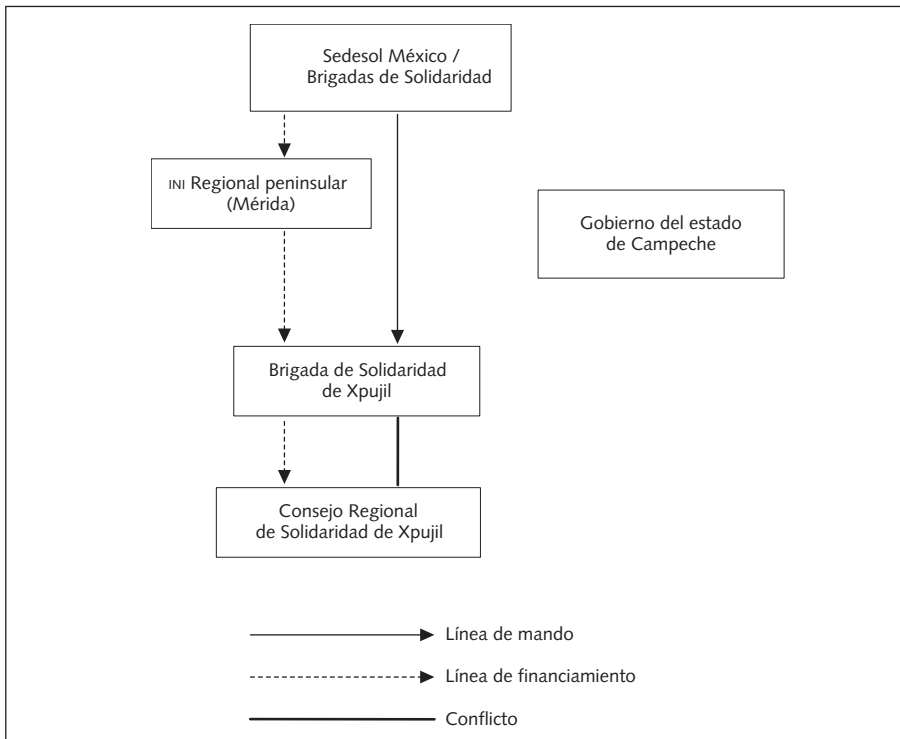
Mientras el Pronasol estableció contacto directo con la ciudad de México para evitar las burocracias gubernamentales, el Instituto Nacional Indigenista (INI) se convirtió en la institución más importante para administrar el presupuesto enviado por el gobierno federal, en vista de que el INI era un agencia 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. Por si fuera poco, el Programa Nacional de Reforestación (Pronare) opacó a Pronatura Yucatán (una organización civil ambiental). Mientras ésta favorecía asentamientos humanos de manera gradual en la reserva, el Pronare impulsó su rápida ocupación, generando un escenario donde el gobierno federal tomaba el pleno control de la región.

## 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, presupuestos centralizado sin contrapesos de agencias es-

GRÁFICA 3. RELACIONES INSTITUCIONALES:  
ÉPOCA DE LA BRIGADA DE SOLIDARIDAD



Fuente: Galletti, 1998, 102.

pecializadas o elegidas democráticamente, 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) y al mismo tiempo rompiendo cualquier posibilidad para formar una red de políticas o por lo menos la construcción de un *issue network*.

En su lugar, 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 de la región por medio de presupuesto y subsidios. La idea no era formar una red de políticas. El asunto era más simple: administrar el presupuesto destinado a la región sin contrapesos políticos.

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, como consecuencia, no podía administrar el dinero ni préstamos destinados a la reserva. El INI representaba también una garantía de que el objetivo central del gobierno federal (el control político, no la política de desarrollo sustentable) no se perdería y tampoco permitiría que actores locales se involucraran fácilmente. El proceso de políticas confirmaba la intención: empezaba con las brigadas del Pronasol que recibían demandas campesinas, las cuales eran enviadas a la delegación 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, por el diseño de la configuración organizacional de la toma de decisiones de Calakmul, basado en el eje formado por el CRASX y la administración de la reserva.

En ambas etapas fue notorio que la ausencia de una de una red generaba enfrentamientos constantes entre burocracias y organizaciones, incluso del mismo orden administrativo (por ejemplo, entre agencias federales), y entre éstas y otras organizaciones gubernamentales y civiles. Se generaba un proceso altamente conflictivo, en donde las coaliciones cambiaban frecuentemente, pues no había objetivos ni estrategias claras. Es decir, no había planeación estratégica.

La creación de la reserva generó varios problemas políticos y organizacionales dentro del gobierno, marcando un gran obstáculo para formar tan siquiera un *issue network*. 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 de la década 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 equipo del 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 (Profe-pa) 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, 30-33). 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 era 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. 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 cuasi 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.

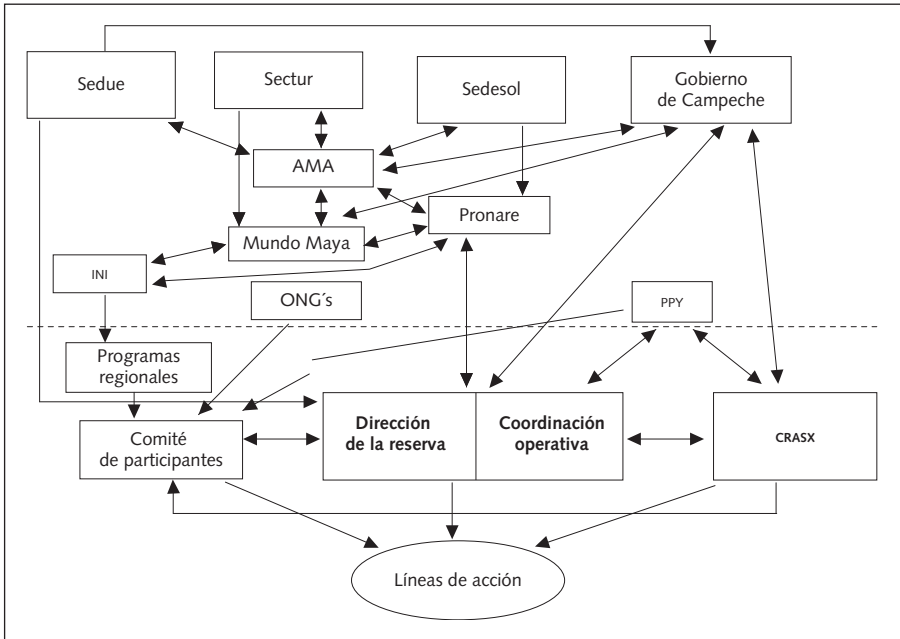
A diferencia del PPF-Quintana Roo, donde el principal objetivo fue generar gradualmente nuevas formas institucionales de explotar el bosque –por medio de crear y difundir nuevos valores organizacionales y poner en segundo término los fines políticos–, en Campeche la principal prioridad del Pronasol fue 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 un doble cambio institucional: *a)* la integración del área de la reserva y los ejidos circundantes en el mismo esquema regional, y *b)* la consolidación del CRASX como organización coordinadora de todas las políticas públicas regionales. Al mismo tiempo, se formuló un plan con un doble objetivo: *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 comenzaron a formar una coalición interesada 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 para implementar la política forestal.

Para enfrentar esta situación, el director de la reserva 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 ayudaron a ganar apoyo social para las actividades económicas ecológicamente amigables en los bordes de la reserva y promovieron la RBC ante organizaciones conservadores para obtener fondos, con los cuales se crearían empleos y oportunidades sociales para los campesinos.

GRÁFICA 4. RELACIONES INSTITUCIONALES:  
EJE CRASX RESERVA



Fuente: Galletti, 1998, 104.

La administración de la reserva pronto se convirtió en el principal intermediario regional entre las múltiples organizaciones participantes en Calakmul (una especie de pivote organizacional). 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 ORANG.

En la implementación el eje CRASX-reserva no pudo ser un pivote organizacional eficiente, pues no involucró adecuadamente a las instituciones públicas en la política forestal implementada en Calakmul. Esto complicó la toma de decisiones. 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 analizaban la mayoría de los proyectos presentados por organizaciones civiles, no fueron respaldados por las agencias gubernamentales, las cuales estaban más preocupadas por objetivos políticos que por los asuntos del desarrollo sustentable. Es decir, el *issue network* no funcionaba porque los intereses de los actores se movían en direcciones diversas. Aunque había participación social, la planeación estratégica brillaba por sus deficiencias.

La administración de la reserva se encargaba de la coordinación institucional y la planeación del uso de la tierra. Estaba integrada por varias ORANG 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 en 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). Además, el hecho de que esta estructura organizacional favoreciera las estrategias *top-down* sin tener capacidad técnica impidió que hubiera 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 socioambientales). En la práctica, este esquema no fortaleció una estrategia para formar una red o un *issue network* para implementar una política socioecológica, 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 desde el 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 (*constituencies*) 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 respon-

der al proceso de diferenciación institucional debido a su carácter monolítico, pobremente diferenciado y de naturaleza organizacional especializada, porque:

- 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 red para implementar las estrategias de desarrollo regional ni tampoco una estrategia de liderazgo de largo plazo (la personalización y el liderazgo carismático prevaleció 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 con 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 (es decir, no se estructuró una *policy network*). En 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 socioeconómicos, lo cual fragmentó el papel del CRASX como coordinador organizacional. Junto con la diferenciación regional de los grupos sociales de acuerdo con 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), con lo cual la coalición dominante del *issue-network* comenzó a erosionarse.

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 (agravado, además, por la ausencia de planeación estratégica para el cambio organizacional en la RBC):

- 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

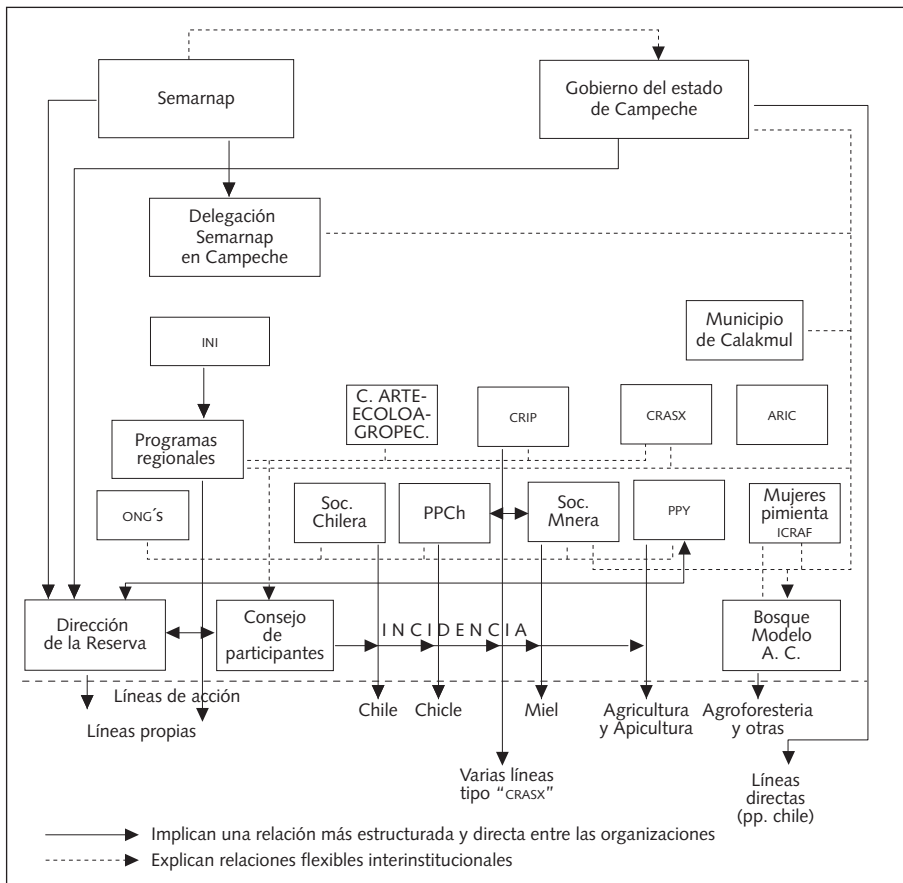
fragmentó a sus miembros e impulsó la formación de nuevas organizaciones campesinas. La falta de pesos y contrapesos en la estructura de toma de decisiones del CRASX impidió que hubiera instancias internas para analizar cambios organizacionales que favorecieran la claridad y los acuerdos políticos. Las 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 de 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 (y a que la coalición dominante tenía bases muy vulnerables).

El final de la era del director de la reserva y la renovación del consejo de administración del CRASX marcaron el declive de éste. Por un lado, el liderazgo carismático ensombreció el cambio organizacional para crear instancias institucionales de toma de decisiones y redes de políticas. Por otro, el nuevo presidente del CRASX no estaba entrenado para el liderazgo de esta organización ni para formular una adecuada planeación estratégica. 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 gobierno estatal colapsó a la coalición dominante al intervenir directamente en la RBC). El CRASX había perdido su función como organización administrativa debido a que la municipalidad comenzó a desempeñar un papel importante para 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.

GRÁFICA 5. RELACIONES INSTITUCIONALES: REALIDAD ACTUAL



Fuente: Galletti, 1998, 105.

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 en las políticas locales. A pesar de estos problemas, la administración de la reserva está intentando renovar su papel político, al fortalecer su consejo técnico, compuesto por 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 en el proceso de políticas e indirectamente en 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.

Ambos casos muestran también dos factores asociados con las redes. Uno es que los formuladores de los proyectos se concentraron en las etapas iniciales, pero descuidaron la implementación (cuando la política pública se puso en marcha, evolucionó y se redimensionó y cuando la red fue puesta a prueba, pues los recursos empezaron a manejarse). Ni las agencias internacionales del PPF ni el eje Reserva/CRASX fueron capaces de entender e implementar los cambios necesarios para que los proyectos continuaran o se ajustaran sus deficiencias. El otro es que, efectivamente, la *policy/issue network* se formó principalmente con actores poco democráticos (agencias burocráticas, organizaciones internacionales, quagos, la reserva, organizaciones civiles, técnicos, especialistas). Esto puede indicar que la red en la práctica puede erigirse en una formación de bajo dinamismo y poco dispuesta al cambio, aunque en teoría es un instrumento para facilitar la interacción organizacional.

A pesar de sus similitudes, los contextos de formulación del PPF y la RBC fueron diversos. El primero fue formulado por ORANG activas, en un estado federal sin una clase política sólida ni consolidada y en la ausencia de un APN. 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 un APN 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 impulsó la formación de una red de políticas, orientada a la formulación de políticas de desarrollo sustentable 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 (sin intenciones de formar una *policy network*), 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, 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 iniciales 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 maniobrar mejor 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 asegurar el control político por medio de una estructura organizacional rígida de toma de decisiones. El primero fue formulado por una incipiente red de políticas, el segundo no.

Aunque ambos estudios de caso han desaparecido hoy en día, sus herencias son referencias inevitables para futuras políticas y desarrollo de estrategias. Ninguno



no 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 instituciones que mejoraran la producción en el mediano y largo plazo (como las SCF en Quintana Roo).

La presencia de una red de políticas en un caso ayudó a formular un plan estratégico para desarrollar una política pública. El hecho de que ésta fuera planeada para cambiar en el mediano y largo plazo es una prueba de ello. La ausencia de una red en el otro caso impidió —o por lo menos influyó ampliamente— la formulación de estrategias no sólo de cambio organizacional, sino de objetivos claros de políticas. Ambos casos muestran que el estudio de las redes de políticas en México deben considerar los problemas estructurales del sistema político (de tradición estatista), donde las organizaciones civiles tienen problemas serios para encabezar políticas públicas (participación social eficiente) cuando éstas alcanzan dimensiones más amplias. En este punto, o el gobierno (con sus burocracias tradicionales) toma el control de las políticas o las organizaciones civiles pierden iniciativa y se fragmentan. No son problemas necesariamente de presupuesto (véase el CRASX, que manejó muchos fondos) ni de *politics* (el PPF tuvo apoyos políticos amplios durante gran parte de su desarrollo). Las fuentes del problema se pueden hallar en la falta de reglas claras en el manejo de la red (los problemas internos entre el equipo central y local del PPF se debieron en gran medida a la falta de reglas claras para implementar las estrategias del programa). Puede ser también la débil costumbre en varios sectores de la sociedad mexicana (incluyendo los más educados) de llegar a acuerdos y que éstos se respeten en el largo plazo, algo que es fundamental para el éxito de cualquier red de políticas. Es decir, los problemas pueden ser no sólo estructurales, sino de cultura organizacional (una sociedad que no respeta acuerdos porque desconfía del otro, o bien porque el otro trata de torcer la ley para obtener beneficios. Esto fue una constante en la RBC).

Finalmente, señalo dos observaciones. La primera es que en ambos casos las diferentes organizaciones buscaron ejercer un poder creciente en la organización. Tanto los integrantes del PPF-Quintana Roo como el eje CRASX-dirección de la reser-

va (convertidos en pivotes organizacionales) trataron no sólo de ser correas de transmisión, sino centros de poder que comandaran la red-tema. Es decir, el PPF (y en menor medida la RBC) muestra que el supuesto del poder compartido puede funcionar en la etapa de formulación, pero se colapsa (o por lo menos se complica) en la implementación de políticas, cuando entran los “recursos” en juego. La lucha por el control de las decisiones rompe con los equilibrios iniciales. La segunda observación es que los especialistas de red de políticas deberían echar una mirada más cercana a los estudios de caso sobre desarrollo sustentable, en vista de que en esta área de políticas, los actores se conducen (o los supuestos así lo indican) con base en principios de cooperación institucional, que funciona como una red (se supone que hay una coordinación institucional basada en una red en donde al cooperar generan un bien común). Sería interesante analizar si la red de políticas puede contribuir a generar programas de desarrollo sustentable más exitosos. ■

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano *et al.* (coords.) (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE/Porrúa.
- Arellano, D y E. Cabrero (2000), “El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas)”, en D. Arellano *et al.* (coords.) (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE/Porrúa, pp. 399-420.
- Arreola, A., R. Delgadillo, A. López, G. García (2004), “Diagnóstico de la situación del desarrollo en el municipio Calakmul, Campeche” (mimeo), pp. 1-248.
- Armijo, N. y C. Llorens (coords.) (2004), *Uso, conservación y cambio en los bosques de Quintana Roo*, Chetumal, Universidad de Quintana Roo.
- Borzel, T. A. (1998), “Organising Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks”, en *Public Administration*, vol. 76, núm. 2, pp. 253-27.
- Carpizo, J. (1987), *El presidencialismo mexicano*, México, siglo XXI.

- Chambers, R. (1997), *Whose Reality Counts? Putting the Last First*, Londres, Intermediate Technology.
- Galletti, H. (1998), "Consejo regional de X'Puhil" (mimeo), Chetumal, pp. 1-106.
- Hamilton, N. (1982), *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton, PUP, pp. 15-23.
- Jordan, y J. J. Richardson (1983), "Policy Communities: The British and European Style", *Policy Studies Journal*, núm. 11, pp. 603-615.
- Jordan, G. y Schubert, K. (1992), "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels", *European Journal of Political Research*, vol. 21, núms. 1-2, pp. 7-28.
- Linz, J. (1970). "An Authoritarian Regime: Spain", en E. Allardt and S. Rokkan (eds.), *Mass politics: Studies in Political Sociology*, Nueva York, The Free Press.
- Malloy, J. M. (ed.) (1977), *Authoritarianism and Corporativism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Marsh, y J. Olsen (1984), "New Institutionalism: Organisational Factors in Political Elite", *American Political Science Review*, núm. 78, p. 738.
- Marsh, D. y R. Rhodes (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Marsh, D. y Smith, M. (2000), "Understanding Policy-Networks: Towards a Dialectical Approach", *Political Studies*, vol. 48, núm. 1, pp. 4-21.
- Pérez, R. (2004), "Participación de productores en programas agroforestales y los cambios en las formas de producción", en N. Armijo y C. Llorens, (coords.), *Uso, conservación y cambio en los bosques de Quintana Roo*, Chetumal, Universidad de Quintana Roo, pp. 159-167.
- Pemberton, H. (2000), "Policy Networks and Policy Learning: UK Economic Policy in the 1960s and 1970s", *Public Administration*, vol. 4, núm. 78, pp. 771-792.
- Rahman, A. (1993), *People's Self Development. Perspectives on Participatory Action Research*, Londres, Zed publications.
- Remmer, K. (1989), "Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience", *World Politics*, vol. 42, núm. 1, pp. 315-335.
- Rhodes, R. (1986), *Beyond Westminster and Whitehall*, Londres, Unwin Hyman.
- (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham y Philadelphia, Open University Press.

- Rothstein, F. (1979), "The Class Bases of Patron Relations", *Latin American Perspectives*, vol. 6, núm. 2, pp. 25-35.
- Slocum, R., Wichhart, L., Rocheleau, D., Thomas-Slayter, B. (1995), *Power Process and Participation: Tools for Change*, Londres, Intermediate Technology.
- Snook, A. (2004), "En busca de sistemas agroforestales viables: resultados y experiencias en Calakmul y la zona maya", en N. Armijo y C. Llorens, (coords.) (2004), *Uso, conservación y cambio en los bosques de Quintana Roo*, Chetumal, Universidad de Quintana Roo, pp. 131-158.
- 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*, núm. 17, pp. 141-156.
- Torres Espinosa, E. (1999), *Bureaucracy and Politics in Mexico. The Case of the Secretariat of Programming and Budget*, Vermont, Ashgat.
- Varughese, G. y E. Ostrom (2001), "The Contested Role of Heterogeneity in Collective Action: Some Evidence from Community Forestry in Nepal", *World Development*, núm. 29, pp. 747-759.
- Van Waarden, F. V. (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research* (1-2), núm. 21, pp. 29-52.
- Warburton, D. (1997), *Participatory Action in the Countryside. A Literature Review*, Washington, Countryside Commission.
- Wilks, S. y M. Wright (1987), "Comparing Government-Industry Relations: States, Sectors and Networks Administration", en S. Wilks y M. Wright (eds.), *Comparative Government-Industrial Relations*, Oxford, Oxford University Press.