

Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas

M. SAÚL VARGAS PAREDES*

Resumen: *Esta investigación evalúa la influencia de la participación social en los resultados de las políticas públicas. Se consideran cuatro estudios de caso en la península de Yucatán (México) de relevancia internacional. Hay dos hipótesis. La primera es que la composición de las redes de políticas (policy networks) y la eficiencia de estrategias —más que la participación social— son factores clave que influyen tanto en el proceso de políticas como indirectamente en el resultado de políticas inicial. La segunda es que la participación se convierte en un instrumento político, no de políticas (puede afectar al proceso, pero no necesariamente a los resultados de las políticas públicas).*

Abstract: *This article evaluates the influence of social participation on public policy results. It considers four case studies in the Yucatán Peninsula (Mexico) of international importance. There are two hypotheses. The first is that both the composition of policy networks and the efficiency of strategies —rather than social participation— are key factors that influence both the policy process and the initial result of policies. The second is that participation becomes a political rather than a policy instrument (which may affect the process but not necessarily the results of public policies).*

Palabras clave: participación social, redes de políticas, democracia, políticas públicas.

Key words: social participation, policy networks, democracy, public policies.

Esta investigación evalúa la influencia de la participación social en los resultados de las políticas públicas. Hay dos hipótesis. La primera es que tanto la composición de las redes de políticas (*policy networks*) como la eficiencia de estrategias —más que la participación social— son factores clave que influyen tanto en el proceso de políticas como indirectamente en el resultado de políticas inicial. La segunda es que la participación se convierte en un instrumento político, no de políticas (puede afectar al proceso, pero no necesariamente a los resultados de

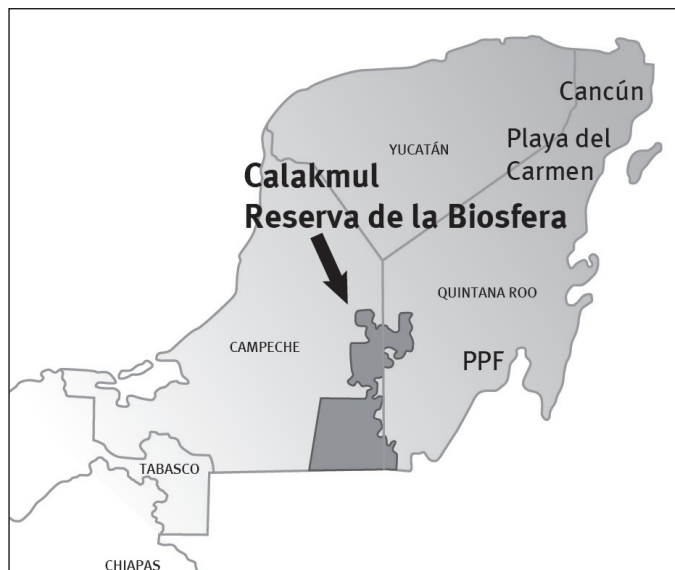
* Profesor investigador de la Universidad de Quintana Roo. Temas de investigación: migración, políticas públicas, cambio organizacional y liderazgo. Blvd. Bahía s/n esq. I. Comonfort, Col. Del Bosque, 77019, Chetumal, Quintana Roo. Tel. 983-835-0300, ext. 257. Correo electrónico: <savapar@uqroo.mx>. Agradezco a los evaluadores de la revista sus generosos comentarios. Las limitaciones de este documento son responsabilidad íntegra del autor.

las políticas públicas). El trabajo usa cuatro estudios de caso en la península de Yucatán (México), de relevancia internacional, para explicar las hipótesis formuladas. El objetivo es utilizar datos empíricos para evaluar la participación social.

Es importante notar que, más allá de las conductas sociales, se evalúa a actores sociales de arenas políticas muy diferentes (regulatorias y redistributivas), construidas desde el principio con códigos, objetivos, contextos e institucionalidad muy diversas. Esto puede fortalecer la explicación de las hipótesis formuladas (los casos son tanto urbanos como rurales), pero también puede hacer altamente complejos y, por momentos, difusos dichos análisis.

La relevancia de esta investigación se debe a dos factores fundamentales. El primero es que reta a la mayoría de trabajos sobre desarrollo sustentable (incremento del ingreso y empleo sin afectar negativamente al bosque) (*v.g.* Varughese y Ostrom, 2001: 747-759; Pérez, 2004: 159-167) y los de carácter social (Colino y Del Pino, 2007; Mezones, 2005; Leite, 2000; Escobar, 2004; Landaverde, 2007; Amadeo, 2003: 1-33; Tenorio, 2007) que sugieren que la participación es fundamental para formular e implementar políticas públicas exitosas. Lo cierto es que hay pocas evaluaciones (evidencias empíricas, relaciones o correlaciones) que prueben el impacto positivo de la participación en el resultado de las políticas públicas. Por ello, la idea de que la participación contribuye a mejores resultados (o más calidad) de las políticas gubernamentales se ha convertido, en la práctica, en una ideología, un conjunto de buenos deseos o recomendaciones, un lugar común, una creencia generalizada y, cuando más, en un postulado político o una verdad a medias. El segundo factor consiste en que la investigación identifica alcances y límites de la participación tanto en la democracia como en las políticas públicas, campos de trabajo que con frecuencia se confunden en América Latina. Hay que notar, sin embargo, que en las áreas de la economía y la administración pública, las ciencias sociales han tenido grandes alcances en las técnicas y estrategias para la formulación, desempeño y evaluación de las políticas públicas (sólo como un ejemplo, se pueden mencionar los trabajos de Rose, 1984, y Pressman y Wildavsky, 1973).

Los cuatro estudios de caso se basan en fuentes primarias (entrevistas, encuestas, revisión hemerográfica). En el caso del Proyecto Piloto Forestal (PPF) y la Reserva de la Biosfera Calakmul (RBC), se llevaron a cabo entrevistas en dos periodos distintos (enero-abril de 2002 y mayo de 2003), aplicando preguntas abiertas a ocho funcionarios y ex funcionarios pú-



Localización de Calakmul y del Proyecto Piloto Forestal (PPF).

blicos (destacando Julia Carabias) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), así como de sus delegaciones en Quintana Roo, Campeche y en el Distrito Federal. Se entrevistó también a ocho líderes y miembros de organizaciones ambientales y nueve investigadores de diferentes instituciones. Se revisaron las regulaciones internas de la Semarnat, leyes ambientales y las bibliotecas de las Universidades Autónoma de Yucatán (UADY), de Campeche, de Quintana Roo, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de México y la Universidad Iberoamericana.¹

¹ Los entrevistados fueron: 1. William Aguilar (investigador, UADY); 2. Alfredo Arellano (director de la Reserva Nacional de Sian Ka'an desde 2000); 3. Alfonso Argüelles (director de Pro-Trópica Rural); 4. Julia Carabias (primera secretaria de Semarnat, 1994-2000); 5. José Luis Castro (investigador, UADY); 6. Anthony Challenger (asesor del secretario de Semarnat, 1997-2004); 7. David Gutiérrez (diputado federal-secretario de la Comisión de Recursos Naturales, 2000-2003); 8. Carlos Hernández (director regional de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), desde 2002); 9. Gustavo Ramírez (director del Corredor Biológico Mesoamericano (sección México)); 10. Paulino Rosales (director del Departamento Forestal del Gobierno de Quintana Roo, 1997-2005); 11. Gerardo Segura (director del Programa de Agro-forestería (Procymaf) en Conafor desde 2002), 12. Eliseo Ek (alcalde de Calakmul). En secciones subsecuentes se harán referencias a estas entrevistas. Para ello, se usará el número que identifica al entrevistado.

En el caso de Cancún y Playa del Carmen, la información procede de las encuestas levantadas para esta investigación y de las realizadas por Rabelo (2009) y la Universidad de Quintana Roo en 2006 (Uqroo, 2006). Se revisaron los diarios locales *Por Esto!*, *Periódico QueQui* y *Novedades de Quintana Roo* en el periodo enero de 2006-julio de 2008. También hay entrevistas con preguntas abiertas (hechas entre noviembre de 2006 y julio de 2008) a ex alcaldes de Playa del Carmen y Cancún, quienes gobernaron de 1996 a 2008, así como a los grupos de investigación de los observatorios urbanos de Cancún y la rívera maya, a los investigadores de la Universidad La Salle (ULSA) Cancún y a algunos colonos de Cancún y Playa del Carmen.²

El trabajo tiene cuatro secciones. En la primera se discuten los conceptos fundamentales para esta investigación (gobernanza, redes de políticas y participación social). Este apartado tiene fines teóricos y referenciales para el resto del trabajo. La segunda sección compara los procesos del PPF y de la RBC, observando las variables: comportamiento de los actores, estrategias, objetivos, problemas organizacionales y resultados de políticas públicas. El tercer apartado compara la formulación y la implementación de las políticas sociales en Cancún y Playa del Carmen, en condiciones de alta inmigración y creciente desigualdad social. Se comparan las variables vivienda e invasiones de tierra en ambas ciudades. Las conclusiones se ubican en la última sección.

POLICY NETWORKS Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Las redes de políticas son una de las construcciones teóricas que más ayudan a entender las nuevas formas de articulación Estado/sociedad. Las implicaciones del modelo de *policy networks* son que ninguna organización es capaz de 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

² Los alcaldes entrevistados son: Rafael Lara Lara (1996-1999), Magali Achach (1999-2002) y Juan Ignacio García Zalvidea (2002-2003), de Cancún; Carlos Joaquín González (2005-2008) de Playa del Carmen. Los ex presidentes municipales de este último municipio, Gabriel Mendicuti (2002-2005) y Ramón Martín Azueta (1999-2002), nunca respondieron a las solicitudes de entrevistas, aunque se les buscó muchas veces entre diciembre de 2007 y junio de 2008. Lo mismo sucedió con el secretario de Planeación del gobierno de Quintana Roo, José Alberto Alonso, quien tampoco respondió a la solicitud de entrevista. A este último, incluso, le fue enviado a través de uno de sus subsecretarios el cuestionario aplicado a funcionarios públicos estatales o municipales.

recursos es desigual, por lo que dos organizaciones o redes de políticas no pueden hacer exactamente lo mismo (Marsh y Smith, 2000: 4-21; Marsh y Rhodes, 1992: 4; Rhodes, 1986; Rhodes, 1997).

El concepto de redes de políticas destaca dos ideas principales: la interacción de organizaciones y el intercambio de recursos para lograr sus objetivos. Borzel (1998: 254), al elaborar una clasificación útil de redes de políticas comparando dos escuelas de análisis —la anglosajona *versus* la alemana—, propone una definición de redes de políticas. Las entiende como

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

Asociado con esto se encuentra el concepto de *issue network* (red de temas), que hace referencia a una red con menos cohesión y solidez. Los actores que componen esta estructura tienden a salir y entrar de ella dependiendo de sus intereses y coyunturas.

PARTICIPACIÓN

La mayoría de los estudios sobre participación (con sus diferentes acepciones: política, vecinal, ambiental, ciudadana, comunitaria, social) en los programas públicos (Rodríguez, 2006: 1-12; Pulido, 2001: 1-12; Amadeo 2003: 1-33; Rofman, 2007: 1-13; Cohen y Arato, 2000: 39; Font *et al.*, 2001; Font y Blanco, 2004; Cardarelli y Rosenfeld, 2002; García y del Piero, 2001; Bombarolo, 2004; Cunill, 1995; Clemente, 2004; Tamargo, 2002; Escobar, 2004: 97-108; Colino y Del Pino, 2007; Canto, 2004) han tenido, en general, fines clasificatorios y de formulación de taxonomías. Se han concentrado en dos grandes enfoques (el normativo, sobre la necesidad/bondades/problemas en los procesos participativos, y el organizativo, la descripción o el debate sobre las metodologías más adecuadas); se han fundamentado en dos ideas amplias (como insumo para el buen gobierno y la corrección de los desvíos de la democracia representativa —centrada en el individuo— y como mecanismo para la realización de los derechos ciudadanos, que puede reasignar los bienes públicos —cen-

trada en las decisiones—); han definido tres funciones (legitimidad de las políticas públicas, representatividad de los grupos de interés, y resultados o rendimientos sustantivos del proceso, traducido en políticas públicas); y han identificado tres etapas del proceso de participación en la toma de decisiones (fragmentación y descoordinación de los actores, otra simbólica y discursiva, y una tercera de integración y agrupación de medidas e instrumentos).

Hay tres limitaciones principales en los estudios que aconsejan la participación en la toma de decisiones públicas en América Latina (especialmente las que se relacionan con temas ambientales, sociales y desarrollo): 1) la vaguedad del término y la escasa precisión para medir la relación, correlación o asociación entre un método participativo y un sector o área de políticas; 2) la falta de diferenciación metodológica y conceptual entre democracia y políticas públicas, y 3) la escasa atención sobre los costos de la participación en la toma de decisiones y el poco alcance de la participación en los temas de exclusión social de las minorías.

El hecho de que los trabajos que sugieren la participación en la toma de decisiones sean de carácter normativo o programático genera muchas imprecisiones (y estudios estáticos/descriptivos) sobre cómo asociar un tipo de políticas con un método de participación para que ésta sea útil y eficiente. Adicionalmente, la falta de indicadores y evidencias para medir la eficiencia de la participación en las políticas públicas no contribuye a tener un estudio sistemático para señalar que la participación social ayuda, incentiva, influye, determina o no a construir políticas públicas más exitosas y con mejores resultados. Ni las instituciones financieras de proyectos ambientales o sociales, como el Banco Mundial, ni las organizaciones no gubernamentales (ONGs) han ofrecido hasta ahora evaluaciones consistentes del impacto de la participación social en la eficiencia de esos proyectos. Los partidarios de la participación social no han explicado consistentemente por qué la literatura sobre estudios del desarrollo está llena de casos fracasados, en los que el involucramiento de la gente ha sido alto (*v.g.* Rahman, 1993; Chambers, 1997; Warburton, 1997; Snook, 2004: 131-158; Pérez, 2004: 159-167).

La segunda limitación se refiere al hecho de que democracia y políticas públicas se usan con frecuencia como sinónimos en América Latina. Esto tal vez ha generado gran confusión al momento de analizar y evaluar el impacto de la participación en las políticas públicas, pues no se sabe con precisión qué se persigue: resolver eficientemente problemas públicos o incrementar la calidad de la democracia. La participación se vuelve

un fin en sí misma y no un medio para resolver problemas sociales, de desarrollo o ambientales.

Se podría decir que —en principio— la democracia se concentra en los deseos y aspiraciones (y hasta fobias) de la gente; las políticas públicas, en la atención de las necesidades y las prioridades de la población. Y éstas no siempre coinciden. Por ejemplo, durante la administración del presidente Carlos Salinas en México, el programa social estelar —el Pronasol— se dedicó a construir obras públicas teniendo como premisa central la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones. Ante la disyuntiva de, por ejemplo, erigir un parque, una escuela o introducir agua potable en una colonia que vivía en pobreza o pobreza extrema, la población generalmente elegía la primera opción, cuando lo prioritario era el agua potable. La gente se sentía feliz con el parque, aunque seguía enferma del estómago (por las amibas) o sin acceso a la educación. Las decisiones eran legítimas (por su carácter mayoritario), pero no eficientes (no se atendían las prioridades de la comunidad). La prueba de que la participación dio legitimidad y no eficiencia a esta política pública fue que los índices de pobreza no se revirtieron. Sin embargo, en 1991 y 1994 el Partido Revolucionario Institucional (PRI), entonces partido gobernante, obtuvo altas votaciones, después de un enorme bajón electoral en 1988. La participación afectó el proceso de políticas, no su resultado.

Finalmente, la participación se relaciona con los costos de éstas en la toma de decisiones y sus restricciones en temas de exclusión de las minorías. Por un lado, muchos trabajos sobre políticas sociales o de desarrollo sustentable (*v.g.* Varughese y Ostrom, 2001: 747-759; Slocum *et al.*, 1995; Pérez, 2004: 159-167; Rofman, 2007) justifican el papel de la participación en las políticas públicas mencionando sus bondades, pero no sus riesgos. Por ejemplo, no se toman en cuenta los retrasos en la toma de decisiones, el hecho de que hay, generalmente, información inadecuada e imprecisa (sobre todo en grupos sociales de menores ingresos, que generalmente no leen ni se informan adecuadamente), mayores costos durante el proceso de formulación de las políticas, y una tendencia a la sobrepolitización. Más aún, no toman en cuenta, en profundidad, los problemas estructurales de los sistemas políticos en sociedades subdesarrolladas, que tienden a influir en la participación social, como el clientelismo, el paternalismo o el corporativismo.

Por otro lado, las políticas públicas relacionadas con la equidad no económica (por ejemplo, las de género o las relacionadas con temas controversiales como el aborto, la eutanasia, el matrimonio entre homosexuales y la

adopción de niños por parte de éstos, la transexualidad y la bisexualidad, asuntos raciales o religiosos) tienden a no resolverse con la participación social. Por su naturaleza, la participación se relaciona con las decisiones mayoritarias (principal virtud y defecto de este método). Difícilmente puedo imaginarme a los mexicanos, a los bolivianos, a los portugueses o a casi cualquier sociedad iberoamericana votando mayoritariamente por el aborto, el matrimonio entre homosexuales y su capacidad para adoptar niños, o favoreciendo el derecho de los transexuales a operarse en hospitales públicos para cambiar de sexo. En estos temas, de hecho, la participación social es contraproducente, debido a que se atiende el deseo de las mayorías, no las necesidades de los grupos en desventaja o excluidos. En estos casos, la participación puede legitimar y consagrar la desigualdad, la inequidad y, por consecuencia, favorecer la injusticia. Por ejemplo, en la Ciudad de México, el PAN esgrimió inicialmente la consulta directa a la gente como un medio poderoso para derogar las reformas que dan derecho a los homosexuales a casarse y adoptar niños.

Esto muestra la importancia de la discusión sobre la participación social en México. Es hasta cierto punto preocupante que en varios sectores académicos se proponga casi como una solución mágica la participación social para enfrentar varios de los problemas públicos más importantes del país. Esto, en términos prácticos, significaría que la participación social —por el hecho de ser mayoritaria— se erige en una verdad casi incuestionable. En los políticos es entendible esta postura (finalmente, si hay una mala decisión, el pueblo se equivocó, no el tomador de decisiones). En el sector intelectual no es tan aceptable esta posición, pues éste puede definir, analizar y probar que no todo lo que brilla es oro (así sea en contra de la mayoría). Más aún, el sector académico puede sustentar que varias decisiones justas no pasan necesariamente por las posiciones mayoritarias. De hecho, pueden ir en contra de ellas. El ejemplo más reciente es el del matrimonio entre personas del mismo género y de su capacidad para adoptar niños en la Ciudad de México.

EL PPF Y LA RBC

Tanto el PPF como la RBC se desarrollan en periodos similares (entre mediados del decenio de los años ochenta y mediados del decenio de los noventa); fueron afectados por actores políticos análogos (campesinos, actores internacionales y agencias gubernamentales similares o equiva-

lentes) y por grados similares de participación social y objetivos de políticas. Ambos estudios de caso finalizaron en 1997, produciendo resultados iniciales diferentes, y hoy son punto de referencia para futuras políticas forestales en la península de Yucatán. El PPF modificó la estructura organizacional de la producción forestal, al crear nuevas instituciones (Sociedades Civiles Forestales, SCF), y mejoró el ingreso de los ejidatarios, mientras en Calakmul no se presentaron cambios organizacionales significativos, ni hubo efectos destacables en el ingreso y empleo de los campesinos. El objetivo de ambos programas consistía (por lo menos formalmente) en elevar el nivel de empleo e ingreso de los campesinos, sin afectar negativamente a la selva. La falta de estrategias para implementar la política en Calakmul afectó de manera negativa los resultados del programa. Como consecuencia, los actores sociales no entendieron claramente los objetivos de la política y se generaron conflictos internos desde el principio.

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 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 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.

Me concentro en la organización ejidal (administración colectiva de la tierra, en la que existe un alto grado de participación social para la toma de decisiones). Las deficiencias organizacionales de ésta afectaron negativamente al PPF y a la RBC debido a la insuficiente separación entre las capacidades comerciales del ejido y sus funciones sociales, derivada de la administración colectiva de lo forestal. Esto ha generado tres problemas principales: 1) la enorme importancia de la política por encima de la administración empresarial forestal (se privilegia la política por encima de las estrategias de políticas para generar ingreso y empleo); 2) el bajo énfasis de las empresas forestales en maximizar los beneficios (los ejidatarios votan en asamblea por distribuir los beneficios más que reinvertirlos; y 3) la falta de visión empresarial y habilidades gerenciales del comisariado (éste es el cuerpo directivo del ejido, elegido por criterios democráticos, no por habilidades o preparación) (Taylor y Zabin, 2000: 141-156).

El hecho de que el PPF tuviera un consenso sobre las estrategias y los objetivos a seguir entre los actores permitió que la formulación de la política no tuviera conflictos mayores. Por ello, este trabajo se concentra en la descripción y el análisis de la etapa de la implementación en el caso del PPF. Es decir, cuando la cooperación se rompe, los intereses se enfrentan y los agentes sociales, gubernamentales y privados entran en conflicto. El análisis inicia cuando los agentes se enfrentan, rompiéndose los supuestos formulados por la red de políticas. En el caso de Calakmul se analiza todo el proceso de la política, pues la falta de estrategias lo hizo muy conflictivo desde el principio, es decir, desde el momento de la definición del problema y la formulación del programa.

EL PPF

Definido como un conjunto de ideas aplicadas por diferentes actores institucionales (Galleti, 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: Galleti, 1998: 6). La convergencia de intereses públicos, privados y sociales contribuyó a formular el PPF como una estrategia para aprovechar reformas legales en favor de la forestería comunal e implementar una alternativa forestal comunitaria en algunos ejidos del sur de Quintana Roo. 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).

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 que 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.

Los problemas 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 pronto se convirtió en un problema, pues el equipo local empezó a gestionar el PPF con criterios diferentes (Galleti, 1998). Esto comenzó a incrementar el poder del EQL en la medida que redefinía la política y las estrategias (entrevista núm. 5).

Un problema más serio fue la fragmentación de criterios entre las organizaciones, pues éstas se veían impedidas de cumplir adecuadamente sus compromisos (por lo menos, se volvían ineficientes dentro de la red). Un ejemplo de esto 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 (Galleti, 1998). Por otro lado, esas diferencias se volvían más complejas en la medida que el esquema vertical de toma de decisiones del AMA obstaculizó la interacción del PPF con otros actores sociales y el acceso a otros fondos externos.

La inestabilidad creciente de la red obligó a sus diseñadores (integrantes de las organizaciones internacionales fundamentalmente) a repensar el papel del PPF y reposicionarlo (entrevistas núms. 1, 3, 5 y 10). 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) (Galleti, 1998; entrevistas núms. 1, 6 y 10). El propósito consistía en que el PPF tuviera continuidad ante los cambios sexenales, que en México significaban una modificación muy amplia de personal público, orientaciones de políticas y prioridades.

La incipiente red o *issue network* se colapsó. El problema no fue que las instituciones gubernamentales se fortalecieran, sino que las organizaciones civiles perdieran iniciativa. Esto muestra que las organizaciones sociales ambientales 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 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 social (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.

Los resultados principales del PPF entre 1982 y 1997 fueron: 1) la delimitación de las Áreas Forestales de Producción (AFP); 2) el mejoramiento económico local; 3) más empleo y 4) cambios organizacionales sustanciales en los ejidos participantes. El primer punto contribuyó a más producción, conservación y regulación. Por un lado, hubo una alianza estratégica funcional entre asistentes técnicos y los ejidatarios para establecer los límites de los ejidos. Por otro, los miembros del ejido alcanzaron consenso interno sobre la importancia de esta estrategia. Este resultado de políticas fue exitoso debido a los acuerdos internos en los ejidos y las habilidades de negociación del equipo del PPF 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 los precios de la madera se incrementaron en el primer año después del cierre de Maderas Industrializadas de Quintana Roo (Miqroo). El precio pasó de 80 dólares por metro cúbico a 1900 (1 dólar = 10 pesos mexicanos) (Argüelles y Armijo, en Taylor y Zabin, 2000: 144). Más importante aún fue que el PPF y sus derivaciones habían impulsado la educación de ejidatarios jóvenes. Ahora éstos trabajan como asistentes técnicos en sus propios ejidos, lo cual ha detenido parcialmente la tradicional emigración a la Ciudad de México y otras grandes urbes regionales.

Finalmente, el PPF creó nuevas instituciones (como las 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). La SCF es una federación de ejidos gobernados democráticamente por representantes de cada ejido. Sus funciones son de representación política, organización comunitaria, asisten-

cia técnica y transmisión de regulaciones gubernamentales respecto a las áreas de preservación.

Gran parte de estos resultados se debió a la presencia de una incipiente red que facilitó la formulación de planes estratégicos más que a la participación social. 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 social. De hecho, los campesinos fueron actores que siguieron en la mayoría de las veces los lineamientos establecidos por las organizaciones internacionales (que coordinaban la red). 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. De hecho, hoy al menos uno de los ejidos incluidos en el PPF funciona mejor sin las reglas ejidales de la participación para la administración de lo forestal (X'Hazil). Las decisiones las toma un cuerpo administrativo que sólo *informa* a la Asamblea ejidal sobre el estado económico del bosque, ubicado en terrenos de los campesinos.

Cuadro 1
RESULTADOS PPF
1982-1997

1. Delimitación de las AFP.	Más producción, conservación y regulación. Se establecieron límites ejidales.
2. Mejoramiento económico.	Incremento en el precio de la madera.
3. Más empleo.	Impulso a jóvenes para seguir estudiando y posteriormente trabajar como técnicos.
4. Cambios organizacionales en los ejidos.	Creación de nuevas instituciones para apoyar el manejo forestal.

LA RESERVA DE CALAKMUL

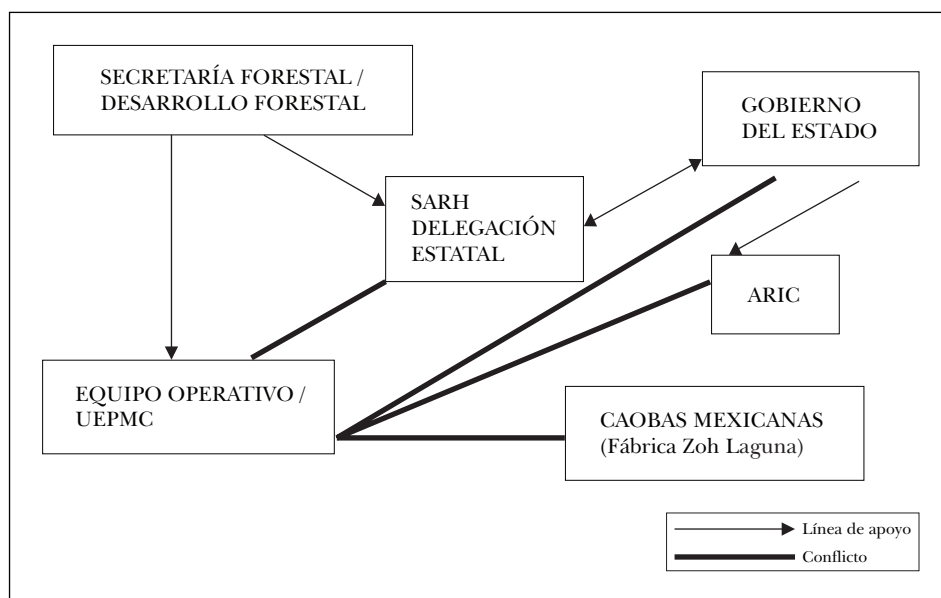
El proceso de la política forestal de la reserva de Calakmul fue diferente al del PPF porque prevaleció la falta de planeación y estrategias, pero principalmente por la ausencia de una red de políticas. La estrategia para implementar la política de desarrollo sustentable se realizó, inicialmente, por medio de una organización civil —el Consejo Regional Agrosilvopecuario y de Servicios de Xpuhil (CRASX)— que fue acercándose poco a

poco al PRI (formando, a la larga, una coalición tan dominante que carecía de contrapesos). En el proceso de la política de desarrollo sustentable de Xpuhil hubo dos intentos por transferir la experiencia del PPF de Quintana Roo al municipio de Calakmul (1984-1987 y 1991-1995).

El primer intento se caracterizó por su bajo perfil institucional debido a que hubo: 1) una cantidad limitada de estrategias, centradas fundamentalmente en la zona forestal; y 2) 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, ONGs). El segundo intento fue marcado por: 1) la presencia creciente del Pronasol y la importancia de la política social participativa; y 2) la consolidación del CRASX como institución clave de la incipiente red de temas de políticas, formada en la Reserva (afirmaciones basadas en entrevistas núms. 1 y 12).

El segundo intento se caracterizó por la fuerte presencia del Pronasol y sus objetivos ambiciosos de participación social en toda la región sur de

Gráfica 1
RELACIONES INSTITUCIONALES
El primer intento



FUENTE: Galletti, 1998: 101.

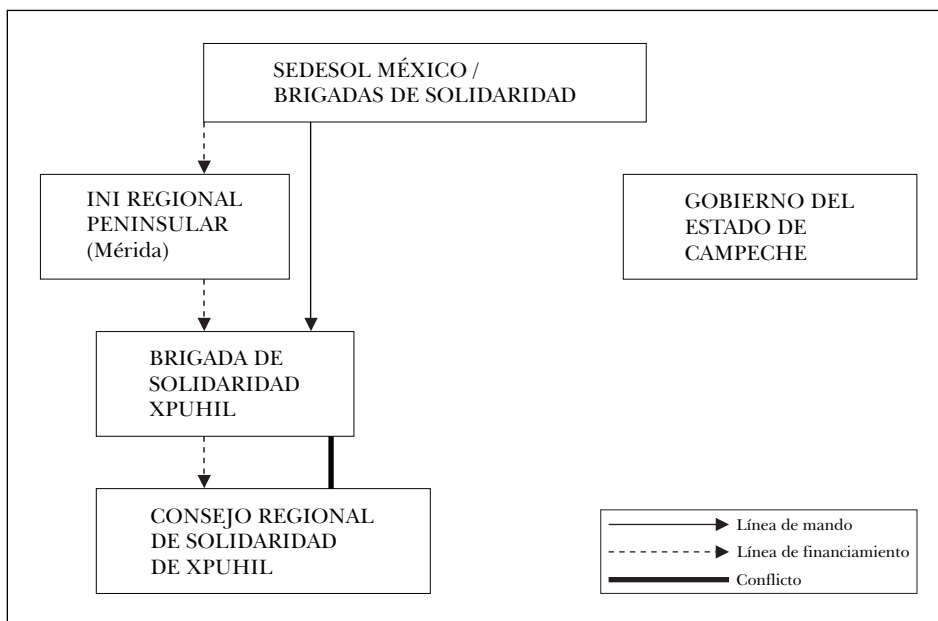
Campeche (entrevista núm. 12). En ese entonces la meta fue desplegar una participación social extensiva en lugar de definir localidades-objetivo y aprovechar la formación del CRASX, lo cual pudo ayudar a la construcción de una incipiente red de temas (*issue network*) o red de políticas. Cuando las instituciones se multiplicaron en Calakmul (principalmente con el ingreso de las ONGs), este proceso de políticas se hizo más complejo, pero no más eficiente. La dificultad para la toma de decisiones en la RBC se incrementó aún más cuando el gobierno de Campeche decidió crear una nueva municipalidad (Calakmul) en el espacio ocupado por la Reserva (el gobierno de Campeche se dio cuenta de que el gobierno federal estaba administrando una gran parte de su territorio y los múltiples recursos públicos y privados que estaban ingresando a la Reserva). La política pública cobró dimensiones inimaginables en la misma medida que la coordinación interinstitucional decreció. Este segundo intento se caracterizó, en términos institucionales, por: 1) la fundación del CRASX; 2) la consolidación del CRASX y 3) el declive del CRASX como institución central en Calakmul.

Las brigadas del Pronasol entraron a esta región en 1989. 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). Las brigadas del Pronasol 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 rompieron cualquier posibilidad para formar una red de políticas o por lo menos la construcción de una *issue network*.

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 para no ser cooptados por el gobierno. En ese momento, las brigadas del Pronasol intentaron ejercer el control político de la región. La idea era administrar el dinero destinado a la región sin contrapesos políticos. El Instituto Nacional Indigenista (INI) fue la organización adecuada para administrar los fondos etiquetados para Calakmul porque el CRASX no tenía personalidad legal en ese tiempo (era una organización civil).

La consolidación del CRASX presentó dos etapas: la ocupación regional conducida por el gobierno federal y la institucionalización del CRASX

Gráfica 2
RELACIONES INSTITUCIONALES
Época de la brigada de Solidaridad



FUENTE: Galletti, 1998: 102.

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 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 el que las coaliciones cambiaban frecuentemente, pues no había objetivos ni estrategias claras. Es decir, no había planeación estratégica.

Por ejemplo, el Programa Nacional de Reforestación (Pronare) y el CRASX formaron una coalición que intentó aislar al gobierno de Campeche, lo que, aunado a varios problemas organizacionales y políticos, debilitó la política forestal de Calakmul: 1) la fuerte presencia de la Se-

desol como secretaría guía, lo cual enfatizaba los temas de desarrollo por encima de los ecológicos; 2) el cambio en la administración estatal campechana y su consecuente redefinición; y 3) la estructura organizacional débil del CRASX para ejercer la administración económica y política de la Reserva.

La respuesta del gobierno de Campeche a esa alianza Pronare/CRASX fue: 1) apoyar políticamente al líder histórico de una organización campesina de gran peso político (la Unión de Ejidos del Pueblo Maya de Campeche, UEPMC) con el fin de cooptarlo (manteniéndolo lejos de la oposición política); 2) dar apoyo directo y personal al anterior administrador del PPF-Quintana Roo como supervisor informal del proceso de políticas de Calakmul; 3) debilitar a la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC) y a la Unión de Ejidos Forestales de Campeche (UEF) (ambas organizaciones campesinas, la primera fue creada por el gobierno de Campeche para debilitar a la segunda) mediante el apoyo al CRASX; y 4) 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. Irónicamente, esto debilitó la legitimidad del CRASX, reflejado en la emigración de sus miembros a otras organizaciones. En la práctica, el CRASX se convirtió en una organización quasi-gubernamental (quago) para administrar políticamente Calakmul e implementar políticas sociales y forestales en la región.

Un problema importante del CRASX fue la falta de entrenamiento de sus líderes para enfrentar retos políticos y entender la importancia de implementar una política forestal de largo plazo. La presencia del Pronasol, además, los apabulló. Esto no ayudó mucho en la formulación de una política de desarrollo sustentable exitosa. A diferencia del PPF-Quintana Roo, donde el principal objetivo fue generar gradualmente nuevas formas institucionales de explotar el bosque —por medio de crear y difundir nuevos valores organizacionales y poner en segundo término los fines políticos (y de alguna manera los democráticos)—, 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 en Calakmul se caracterizó por un doble cambio institucional: 1) la integración del área de la Reserva y los ejidos circundantes en el mismo esquema regional, y 2) la consolidación del CRASX como organización coordinadora

de todas las políticas públicas regionales. Al mismo tiempo, se formuló un plan con un doble objetivo: 1) 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 2) la transformación de la RBC en un potencial atractivo regional con financiamiento internacional.

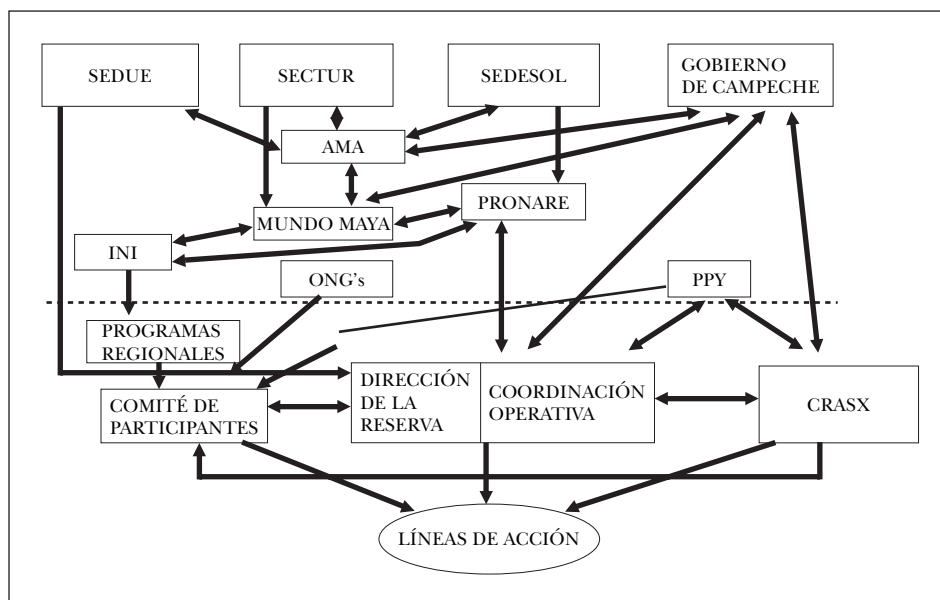
Para enfrentar esta situación, el director de la Reserva otorgó un papel relevante al CRASX y a la incorporación de nuevas organizaciones nacionales e internacionales (*v.g.* organizaciones civiles) en el proceso de la política, lo cual amplió la participación social, la representación de grupos y organizaciones, y la incorporación de nuevos aliados políticos. Estas estrategias: 1) ayudaron a ganar apoyo social para las actividades económicas ecológicamente amigables en los bordes de la Reserva, y 2) promovieron la RBC ante organizaciones conservacionistas para obtener fondos, con los cuales se crearían empleos y oportunidades sociales para los campesinos. En términos organizacionales, la RBC se erigió en un laboratorio institucional, donde se desarrollaron tres fenómenos innovadores en la región: 1) el uso funcional del discurso ambiental como un tema central de la formación (constitución) regional; 2) la participación internacional en este experimento, que contribuyó a diseñar una política activa de desarrollo sustentable; 3) el financiamiento otorgado por las ONGs.

Poco a poco se formó el eje CRASX-administración de la Reserva, la cual se convirtió en una estructura organizacional con varios problemas, pues ambas instituciones reflejaron un significativo déficit gerencial y una enorme autonomía sin responsabilidad (*accountability*). Las principales características de este arreglo fueron: 1) centralización; 2) responsabilidad inexistente; 3) falta de pesos y contrapesos; y 4) una visión deficiente de largo plazo en términos organizacionales (*v.g.* estrategia para transformar esta estructura a una más descentralizada y funcional) del eje CRASX-Reserva. En la práctica, este esquema no fortaleció una estrategia para formar una red o una *issue network* con el fin de implementar una política socio-ecológica, sino la emergencia de un grupo político (el eje CRASX/administración de la RBC).

La variable más importante en el fracaso 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, no el reclutamiento de personal.

Gráfica 3
RELACIONES INSTITUCIONALES EJE CRASX-RESERVA



FUENTE: Galletti, 1998: 104.

Finalmente, el patrón inicial de centralización de 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 la que una estructura organizacional centralizada y personalizada ejerció la administración ambiental. No es sorprendente que, al final de esta fase, la restricción principal fuera la incapacidad del CRASX para responder al proceso de diferenciación institucional, debido a su carácter mo-

nolítico, pobremente diferenciado y de naturaleza organizacional poco especializada.

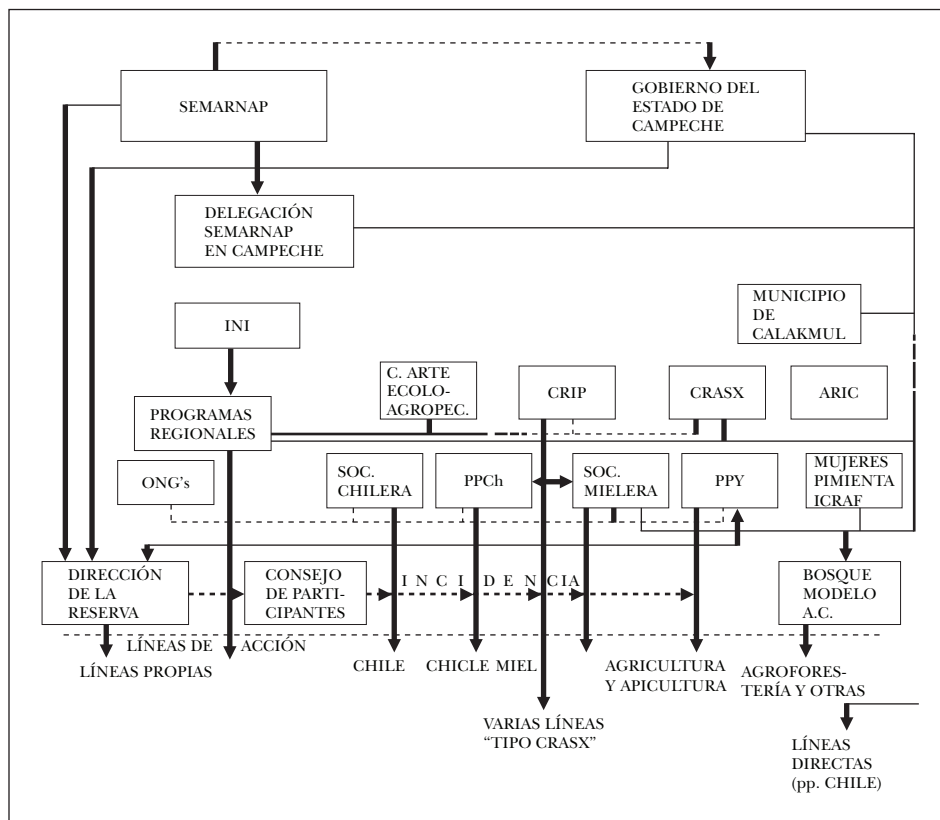
El declive del CRASX fue precedido por una malograda división regional y sectorial (entrevista núm. 12). Se produjo, en parte, por una falta de coordinación entre los actores de la política y, en parte, por los problemas de la estructura organizacional de la toma de decisiones. Además, la multiplicación 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 (algo agravado, además, por la ausencia de planeación estratégica para el cambio organizacional en la RBC).

El final de la era del director de la Reserva y la renovación del consejo de administración del CRASX marcó el declive de éste. Por un lado, el liderazgo carismático ensombreció el cambio organizacional para crear instancias institucionales de toma de decisiones 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, y se caracterizó 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 —CRASX/Reserva— al intervenir directamente en la RBC). El CRASX había perdido su función como organización gerencial debido a que la municipalidad comenzó a jugar un papel importante en administrar los fondos que provenían de instituciones públicas, mientras la emergencia de una nueva organización campesina erosionó la legitimidad del CRASX ante sus integrantes y la eficiencia política ante el gobierno.

Actualmente, el gobierno estatal no apoya de manera importante al CRASX, pues canaliza el presupuesto a Calakmul a través de las autoridades municipales. La administración de la RBC sigue siendo hoy un problema organizacional, pues el gobierno estatal, el CRASX y la Semarnat 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. La RBC no reporta cambios organizacionales ni aumento en el empleo o ingreso en las comunidades del municipio. Eso sí, los alcaldes del ayuntamiento han sido previamente líderes del CRASX. Es decir, el proceso participativo difícilmente podría asociarse con un aumento del ingreso o el empleo, pero sí con la formación de un grupo político. La

participación en la RBC afectó el proceso de políticas (definió, orientó las políticas a seguir), pero no el resultado (no hubo ni más empleo ni más ingreso sin afectar los bosques o selvas).

Gráfica 4
RELACIONES INSTITUCIONALES
Realidad actual



FUENTE: Galletti, 1998: 105.

CANCÚN Y PLAYA DEL CARMEN. LOS IMPACTOS DE LA INMIGRACIÓN

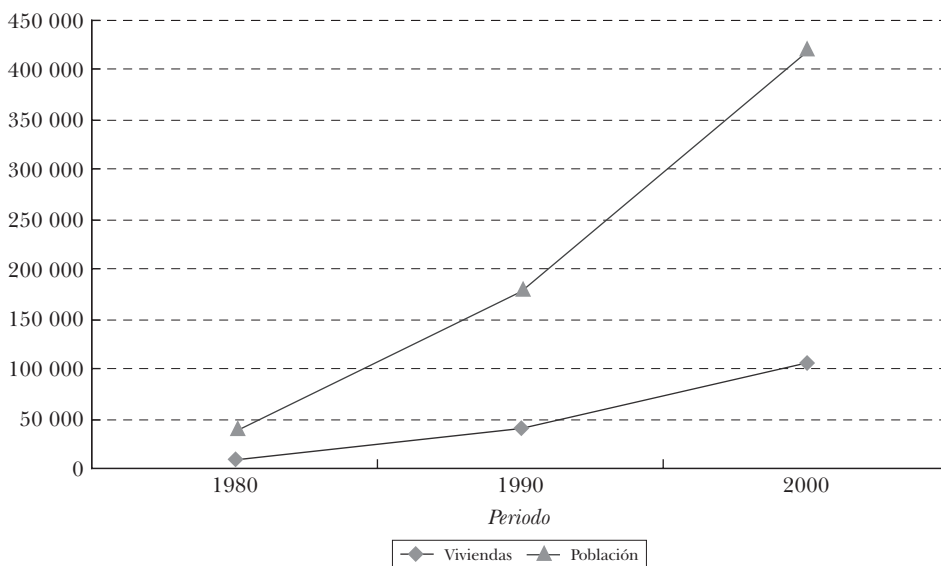
Estas dos ciudades tienen las mismas características socioeconómicas y poblacionales; en ellas, los alcaldes han gobernado por participación social más que por políticas públicas, en gran medida presionados por el acelerado crecimiento económico y demográfico. Estos dos estudios de caso mues-

tran que la participación social se convierte en un instrumento político que contribuye poco a mejorar los resultados de políticas públicas. Genera legitimidad (compromisos y lealtades con partidos y gestores/invasores), pero no eficiencia (por ejemplo, más y mejor vivienda, mejores servicios públicos).

Cancún se encuentra en el municipio de Benito Juárez, al norte del estado de Quintana Roo. Forma parte de la península de Yucatán y se encuentra en el Caribe mexicano. Cancún es el núcleo urbano más grande del municipio (prácticamente el único), pues concentra 95% de la población. Es el punto de inicio de un par de corredores turísticos, uno que lo conecta con Isla Mujeres hacia el norte y otro que atraviesa los municipios de Solidaridad y Tulum. Los desarrollos turísticos incluyen Puerto Morelos, Xcaret, Playa del Carmen, Puerto Aventuras, Akumal, Xel-Há, Cobá y Tulum.

Playa del Carmen es un desarrollo más reciente. Es la única urbe del municipio de Solidaridad, creado en 1993. Se encuentra al Sur de Cancún, al norte de Tulum y enfrente de Cozumel. En 2007 se convirtió en el segundo destino con más ocupación hotelera en México, con 72.24% (sólo superado por Nuevo Vallarta y por arriba de Cancún, con 76% y 71%, respectivamente), según la Secretaría de Turismo (Sectur) (Méndez, 2008: 1).

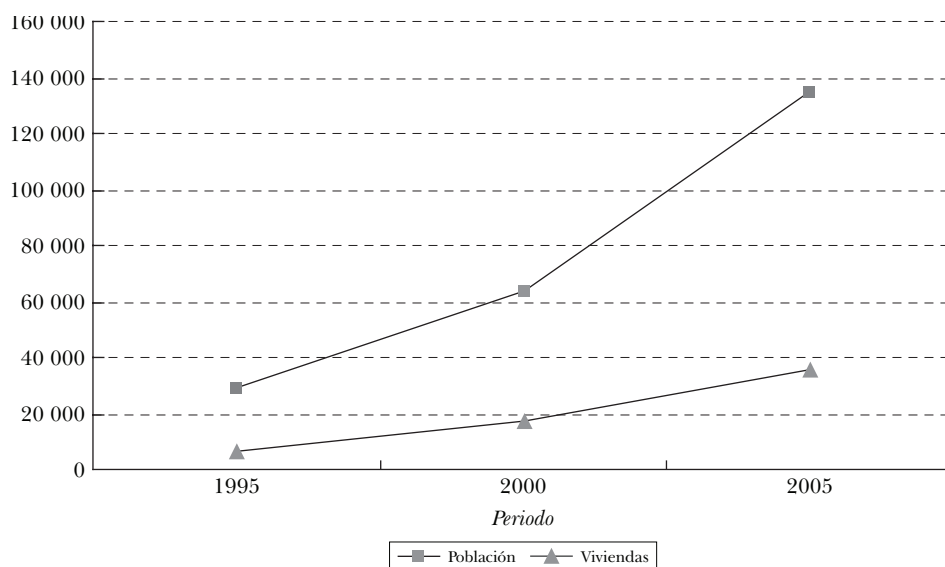
Gráfica 5
POBLACIÓN VS VIVIENDAS EN CANCÚN



FUENTE: Gráfica elaborada con base en información del INEGI: 1980, 1991 y 2001.

La insuficiente oferta de servicios públicos es uno de los problemas más importantes tanto en Cancún como en Playa del Carmen. En particular, la vivienda y la dotación de terrenos son los que prevalecen en ambos lugares. Por ejemplo, en Playa del Carmen, entre 2005 y 2007, el índice de hacinamiento aumentó ligeramente de 17.08 a 17.4%. Esto significa que un grupo importante de gente (15.1%) vive en casas de un cuarto con cuatro o más habitantes (Frausto *et al.*, 2008:9).

Gráfica 6
POBLACIÓN VS VIVIENDA EN SOLIDARIDAD



FUENTE: Gráfica elaborada con base en información del INEGI: 1995, 2000 y 2005.

La raíz de este problema se encuentra en la alta inmigración sin planeación a estas ciudades. Los inmigrantes son nacionales, extranjeros e ilegales; la mayor parte son mujeres (63.1%); más de la mitad son casados (55.7%) y están establecidos con sus parejas e hijos; su edad promedio es inferior a 30 años; la inmensa mayoría (dos tercios) son empleados u obreros; los servicios en general dan empleo a casi la mitad de los inmigrantes (47.2%); la razón principal de la migración a Quintana Roo (confirmando la tendencia general no sólo en México, sino en América Latina) es la necesidad de encontrar un mejor trabajo (58.8%), no la pobreza; casi dos de cada cinco inmigrantes (38%) reciben ingresos entre 250 y 450 dólares mensuales y sólo uno de cada diez (9.6%) percibe al menos 850 dólares mensua-

les. En Playa del Carmen e Isla Mujeres (otro paraíso turístico), dos de cada cinco inmigrantes obtienen un empleo rápidamente (42% y 41.2%, respectivamente) (Rabelo, 2009).

Este perfil del inmigrante muestra que hay muchos empleos de bajos ingresos. Ello no contribuye a que los inmigrantes puedan adquirir viviendas y tener patrimonio. Estos son problemas acumulados desde hace ya muchos años. Tanto Rafael Lara (1996-1999) como Magaly Achach (1999-2002) señalaron que la insuficiente oferta de servicios públicos, especialmente los relacionados con la oferta de casas, eran los que la gente mencionaba con más frecuencia en las audiencias públicas cuando gobernaban el municipio de Benito Juárez. El primero mencionó que gobernaba basado en las consultas populares. Juan Ignacio García Zalvidea, “el Chacho” (2002-2005), quien no terminó su trienio, ganó muchos votos a través de políticas populistas con las siglas del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Estos cuatro ex alcaldes usaron su capacidad de movilización social para alcanzar el poder y utilizaron la participación como su principal instrumento para la toma de decisiones.

El acelerado crecimiento de la mancha urbana en Cancún y Playa del Carmen ha generado invasiones constantes de terrenos. Los invasores son generalmente inmigrantes, de clase media baja, pobres y revendedores, quienes toman uno o varios terrenos, que conforman un amplio cinturón de miseria. Los jefes de familia tienden a ser albañiles o desempleados que tienen estudios precarios, cuando mucho primaria. Este perfil de población es aprovechado generalmente por varios políticos del PRI (y últimamente del Partido de la Revolución Democrática, PRD) para tener clientelas políticas, que intercambian terrenos por votos.

Las invasiones no sólo sirven para satisfacer necesidades sociales, sino también para aumentar el jugoso patrimonio de los dirigentes invasores. Según De la Cruz (2008: 7), el esquema organizacional para invadir funciona eficientemente en la medida que la gente sabe que el Instituto de Fomento a la Vivienda de Quintana Roo (Infovir) no ofrece terrenos y que la invasión implica no pagar impuestos. Así la población se acerca a las organizaciones políticas y a las especializadas en invasiones que les proponen ocupar ilegalmente un predio, localizado gracias a las redes establecidas con algunos actores en el sector público y partidos políticos (PRI, PRD, algunos ayuntamientos).

Una familia interesada en un terreno (con o sin necesidad, es decir, pobres y acaparadores) paga inicialmente entre 50 y 100 dólares. Quincenalmente el líder recibe 20 dólares o más, en teoría, para pagar gastos

de gestión y de logística. Esto resulta aparentemente muy inferior al costo de una casa de interés social (25 000 a 30 000 dólares). Sin embargo, si se toma en cuenta que pueden comerciarse 300, 500, 1 000 o 3 000 lotes, las ganancias de los líderes llegan a ser estratosféricas, sin contar la retribución política y en especie. El gestor de invasiones gana en su papel como movilizador de gente en favor de políticos y partidos y se queda con las mejores propiedades invadidas.

Las cuentas finales informan que si una familia otorga al líder un enganche inicial de 50 dólares y esto se multiplica por 300 familias, en total el dirigente invasor obtiene alrededor de 15 000 dólares mensuales. Si son 1 500, la cifra alcanza los 75 000 dólares. Si el monto inicial es de 100 dólares y hay 3 000 familias, el líder invasor puede obtener hasta 300 000 dólares mensuales. Esto es sólo el enganche. Los pagos mensuales, que se llevan a cabo durante varios años, incluyen una mensualidad de 20 a 30 dólares que el líder recibe puntualmente. Las invasiones sólo incluyen el terreno en sí mismo. La construcción de la casa corre a cargo de cada familia y generalmente son de materiales de muy poca calidad y de paupérrimas condiciones (*v.g.* piedras, láminas, palos, cartón). De hecho, un problema adicional es que los invasores no tienen capacidad para comprar un terreno y construir. O hacen una cosa o hacen la otra. Obviamente, estas personas no cuentan con servicios públicos básicos, como drenaje, agua potable, electricidad. Después de varios años, el gobierno municipal se ve obligado a darles servicios públicos. Esto, en medio de muchas demandas jurídicas de los dueños legítimos de los predios invadidos.

Todo esto, en un contexto de políticas públicas basadas en poca información técnica y mucha intuición política. Consistentemente, los alcaldes de Cancún mencionaron que administraron el municipio con base en las consultas populares y comités ciudadanos.

De hecho, cuando los alcaldes entrevistados de Cancún hablaban de planeación, hacían referencia a los comités ciudadanos y a las consultas directas con la gente, no a información técnica, estrategias, proyecciones, opciones de políticas públicas. Esto da como resultado políticas que pueden ser muy populares y hasta legítimas (aprobación social), pero no eficientes (soluciones de largo plazo de los problemas prioritarios al menor costo económico).

Playa del Carmen parece ser algo diferente en el último trienio, aunque la tendencia pareció ser muy similar a Cancún en los años previos. El crecimiento acelerado y desordenado de la ciudad es un ejemplo de esto. El alcalde entrevistado para esta investigación mencionó la información proveniente de sectores productivos y cálculos del propio gobierno mu-

nicipal como las fuentes principales para la toma de decisiones. Mencionó como ejemplo de esta estrategia que durante su administración no se permitieron invasiones de tierras. Es decir, se apostó por la planeación y el respeto por la ley, más que por la participación y justificaciones sociales para violar las reglas.

Irónicamente, a pesar de la frecuente expresión de los alcaldes entrevistados sobre la participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos de Cancún y Playa del Carmen, es notoria la desarticulación entre el ayuntamiento, la sociedad y algunos centros de investigación (como las universidades). Esto genera que el gobierno no tome decisiones eficientemente cuando interpreta la participación.

Un ejemplo de ello se presentó en Playa del Carmen en 2007. Al conversar con la gente, el alcalde escuchó las demandas e identificó las colonias que más inseguridad reportaban. Entonces, decidió enviar patrullas y policías a esos lugares. Las quejas continuaron, sin embargo. Cuando se hizo un análisis más serio del problema (estudios), se le hizo notar al gobierno local que, presionado por varios grupos sociales, estaba dando respuestas políticas al problema, pues el sentimiento de inseguridad no disminuía. En realidad, la gente se sentía insegura por su condición de inmigrante, no porque hubiera robos o asaltos realmente en la colonia. Lo que pasaba es que este grupo de población no conocía a nadie en la ciudad, mucho menos en su barrio, tampoco a sus vecinos. Sus horarios de trabajo (generalmente meseros y albañiles) en una ciudad turística no les permitían socializar. Era un problema de percepción. El sentimiento de inseguridad se acrecentaba en las paradas de autobuses y en los parques (no en los lugares oscuros, solitarios). El problema no se solucionaba con más policías, ni con más participación de la gente.

Este escenario se explica porque la participación en sociedades subdesarrolladas se basa generalmente en relaciones clientelares que impulsan esquemas de movilización y abstencionismo (constantes tanto en Playa del Carmen como en Cancún). Es decir, el gobierno genera la idea de que una mejoría de políticas públicas se logra a través de las corporaciones y la movilización, no por medio de las elecciones. El gobierno y sus operadores políticos ofrecen servicios públicos a cambio de lealtad electoral. Gran parte de este poder se genera a través de una capacidad territorial de los operadores. Tanto el PRI como el PRD han aprovechado esto para alcanzar mayorías electorales tanto en Cancún (que han gobernado alternativamente en los últimos lustros) como en Playa del Carmen (que representa una reserva electoral del PRI desde su fundación como municipio, en 1993).

Tanto en Cancún como en Playa del Carmen se apelaba a los consejos consultivos y a la participación social más que a sistemas de información para la toma de decisiones. Estos escenarios construyen una realidad en la que la sociedad antepone las políticas sociales a la democracia por un lado, y el gobierno la política a las políticas públicas, por el otro. El resultado es el clientelismo que, apoyado en la insuficiencia de recursos (financieros, materiales), intercambia prebendas por apoyo político; el populismo que, basado en las necesidades sociales y la pobreza, sirve para manipular la democracia y sus instituciones; y el corporativismo que, respaldado por las estructuras verticales de organización política, moviliza al individuo con una manipulación rampante.

Ejemplos de este pragmatismo para la toma de decisiones, soslayando la planeación, sobran:

...Teníamos que planear de acuerdo a lo que había y juntándonos con la gente, hablando. Cuando había un nuevo asentamiento, yo iba y hablaba con ellos. Nosotros lo que hacíamos para planear era ir y hablar con la gente. La que tenía más tiempo tenía más derechos y los que tenían menos tiempo pues hablábamos con ellos para que entendieran que les iba a tocar (un terreno), pero de acuerdo al tiempo que estuvieran viviendo en Cancún. Siempre se hablaba con la verdad. Había que cuidar la zona hotelera (entrevista, Magaly Achach, marzo de 2008).

...En aquel tiempo se acostumbraba ir a las regiones o colonias a hacer reuniones. Se convocaba a la gente al parque o a la cancha de básquetbol. Me acompañaba el de servicios públicos, seguridad, obras públicas y demás funcionarios. Ahí hacíamos la reunión y dejábamos hablar a la gente para que hiciera sus reclamos, demandas y carencias. Se capturaba la información y con base en lo que podíamos hacer, íbamos resolviendo los problemas... Nos dio un buen resultado, pues como había problemas económicos había que subir el predial, era una de las pocas cosas que teníamos en ese entonces. Le pedí al tesorero que me dijera qué zona de la ciudad era más morosa y fui ahí. Convoqué a la gente para que pagara sus impuestos y les prometí que lo que se recaudara se iba a reflejar en beneficios para la propia comunidad. Esto era la manera de involucrar al gobierno con la gente (entrevista, Rafael Lara, marzo de 2008).

Es notorio que las políticas en Cancún y Playa del Carmen están fundamentalmente orientadas a la solución de problemas sociales con base en el pragmatismo político. El carácter estructural de la pobreza ha trascen-

dido la democracia representativa y la directa. Cuando Cornelius (1975) desarrolla su trabajo sobre la migración urbana en la Ciudad de México y los patrones clientelares asociados con ella, se sugería que tenía un matiz altamente autoritario y relacionado con el diseño del sistema político.

Hoy Quintana Roo (un estado con matices autoritarios y de globalización) muestra que la democracia no cambia esta situación, más bien se adapta al clientelismo, al populismo y al patronaje. Cancún y Playa del Carmen muestran que la democracia no resuelve los problemas de pobreza, ni la participación social fortalece las instituciones en condiciones de profundas desigualdades. Más bien, se institucionalizan las tradiciones patrimonialistas (el intercambio de apoyo político por prebendas). El PRI en Cancún y Playa del Carmen hoy no es el único que usa el clientelismo, el populismo o el corporativismo para ganar votos.

CONCLUSIONES

El estudio de estos cuatro casos muestra tres hechos: 1) la presencia de una red de políticas y la eficiencia de las estrategias (más que la participación) son factores que afectan claramente el proceso de políticas e indirectamente sus resultados (evidenciado en el PPF y la RBC); 2) la participación puede contribuir a fortalecer la democracia, pero no necesariamente la eficiencia de las políticas gubernamentales; la imprecisión conceptual de la participación en la toma de decisiones ayuda a aclarar poco esta situación (como se nota en los casos de Cancún y Playa del Carmen), y 3) la participación en la fase de implementación de políticas se torna conflictiva porque se desata una lucha de intereses y juegos de poder de los participantes. Desafortunadamente, las ONGs no están en posibilidades de administrar eficientemente la fase de implementación, debido a sus pocas habilidades gerenciales y su fuerte concentración en los esquemas participativos. Contrariamente a los supuestos generalmente manejados por los estudios sobre redes, en la etapa de implementación de las políticas la tendencia es que los actores entran en conflicto más que en procesos cooperativos. Esto posiblemente se debe a que se inicia una etapa de lucha de intereses, en la que hay ganadores y perdedores. Los actores, entonces, tratan de minimizar sus costos y maximizar sus recursos y beneficios.

La participación debería insertarse bajo tres condiciones: 1) una definición clara de sus objetivos en el proceso de políticas (y no sólo como parte del mejoramiento del sistema político); 2) no perder de vista que la

participación es medio, no fin en el proceso de políticas públicas; y 3) una definición clara entre el método de participación y su utilidad/pertinencia en un área o sector de políticas.

El PPF y la RBC muestran que la participación sin estrategia ni planeación conduce a una movilización sin mucho provecho para la comunidad, pero puede favorecer la formación de liderazgos políticos, no necesariamente comprometidos con la democracia (como el caso de los políticos reclutados en el eje CRASX-Reserva). En cambio, una participación planeada, dirigida, orientada, restringida a ciertas etapas del proceso de políticas, con fines claros, puede conducir a impactar los procesos de políticas, que se reflejen en resultados de políticas eficientes y provechosos para los beneficiarios (*v.g.* aumento del empleo, del ingreso, cambios organizacionales, mejor educación), como sería el caso del PPF.

Cancún y Playa del Carmen muestran: 1) que la imprecisión en la definición de participación (métodos, mecanismos, claridad de los alcances y límites del involucramiento social) convierte a ésta en un instrumento político (no de políticas), por el cual se puede legitimar la violación a la ley (*v.g.* invasiones de tierra) y, por tanto, sustituir a la democracia representativa (respetuosa de legalidad), en lugar de complementarla; y 2) que la participación puede influir en el proceso de políticas, pero difícilmente en sus resultados. Los hechos hablan por sí solos. Después de muchos años de invasiones de tierras, marchas, protestas y demás movilizaciones, una parte importante de la población de Cancún y Playa del Carmen continúa con la misma calidad de vida (en esta investigación, medida por la vivienda), mientras que los líderes invasores son más ricos.

Futuras investigaciones, sobre todo en el tercer mundo, deberían explorar dos campos de trabajo: 1) estudios de caso más dinámicos (y menos normativos y estáticos) en los que se mida la efectividad de un método participativo en particular y un sector o arena de políticas concreto. Esto ayudará a crear indicadores que, a su vez, contribuirán a construir análisis más precisos sobre la eficiencia (o no) de la participación en una política pública en particular; y 2) casos de implementación de políticas, en los que se observe con claridad el comportamiento de los actores de políticas y sus lógicas de poder. Esto puede contribuir, sin ánimo de recetas ni fórmulas, a identificar momentos críticos, pasos y estrategias que faciliten el camino a futuros casos de políticas de abajo hacia arriba. Ello podría ayudar a que, efectivamente, determinado tipo de participación influya en la eficiencia de los resultados de una política específica. Muchos excluidos en el tercer mundo lo agradecerán.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis. 2008. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- AMADEO, Eduardo. 2003. "Balance y evaluación de las políticas sociales en América Latina y el Caribe en los 90 y perspectivas futuras" (documento de trabajo). Buenos Aires.
- BORZEL, Tanja. 1998. "Organising Babylon: on the different conceptions of policy networks". *Public Administration* (76) 2: 253-73.
- CABRERO, Enrique, 2005. *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CANTO, Manuel, 2004. "Participación ciudadana y reforma del Estado: ¿El gobierno hace la participación o la participación hace al gobierno?" Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- CARDARELLI, Graciela y Michael Rosenfeld. 2002. "La gestión asociada: la utopía realista". Texto presentado en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, UNQ, Quilmes.
- CHAMBERS, Robert. 1997. *Whose Reality Counts? Putting the Last First*. Londres: Intermediate Technology.
- CLEMENTE, Adriana. 2004. "Notas sobre participación social y desarrollo en América latina". *Medio Ambiente y Urbanización* 60.
- COHEN, Jean y Andrew Arato. 2000. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- COLINO, Carmen y Eugenia del Pino. 2007. "Políticas públicas y formas de participación o participativas". En José Sosa (comp.). *Política pública y participación social: visiones alternativas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-DIVIP-CEGAP-FCPYS.
- CUNILL GRAU, Nuria. 1995. "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". *Reforma y Democracia* 4.
- DE LA CRUZ, María. 2008. "Se suman diariamente". *QueQui* (28 de mayo de 2008): 6.

- ESCOBAR, Alejandra. 2004. "Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad civil en América Latina en la última década". *Revista Austral de Ciencias Políticas* 8.
- FONT, Joan e Ismael Blanco. 2004. "¿Qué hay detrás de la oferta de la participación?: El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación". Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- , Ismael Blanco, Ricard Gomá y Marina Jarque. 2001. "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica". Disponible en: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0038204.html>>.
- FRAUSTO, Oscar *et al.*, 2008. *Actualización del Sistema de Indicadores de Desarrollo Humano ONU-Hábitat de Playa del Carmen, 2007*. México: Observatorio Urbano Riviera Maya/Universidad de Quintana Roo.
- GALLETI, Hugo. 1998. "Consejo Regional de X'Pujil" (mimeo). Chetumal: 1-106.
- GARCÍA, Daniel y Sergio de Piero. 2001. "Articulación y relación Estado-organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación" (mimeo). México: Flacso.
- INEGI, 2000. XII Censo General de Población y Vivienda. México: INEGI.
- KOOIMAN, José. 1993 (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- LANDAVERDE, Manuel. 2007. "Política pública y participación social: visiones alternativas". En C. Quintero, "Reseña", *Espiral (Estudios sobre Estado y Sociedad)*, vol. XIII, 39.
- LEITE, Elenice. 2000. "La construcción participativa de una política pública: la experiencia del Servicio Civil Voluntario" (mimeo).
- MARSH, David y Richard Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- y Michael Smith. 2000. "Understanding policy-networks: towards a dialectical approach". *Political Studies* 48, 1: 4-21.

- MAYNTZ, Renate. 1999. "La teoría della governance: sfide e prospettive". *Revista Italiana di Scienza Politica*, vol. XXIX, 1: 5-21.
- MEZONES, Francisco. 2005. "Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: estudio de caso Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala". Texto presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile.
- MÉNDEZ, José Luis. 2000. "La profesionalización del Estado". *Reforma*, 6 de noviembre de 2000. Disponible en: <<http://www.reforma.com/editoriales/articulo/150047>>.
- PÉREZ, Carlos. 2004. "Participación para el desarrollo: acercamiento desde tres perspectivas". *Reforma y Democracia* 30.
- PULIDO, Noemí. 2001. "Evaluación transversal de políticas públicas. Gestión de la participación ciudadana". Ponencia presentada en el Seminario Internacional La Reinención de la Política y la Ciudadanía, organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad. España.
- RABELO, Ariadna. 2009. "Análisis de los flujos migratorios y evaluación del impacto económico y social de la migración en la zona norte del estado de Quintana Roo" (mimeo). Cancún: Instituto de Investigaciones Turísticas/ Universidad La Salle.
- RAHMAN, Anisur. 1993. *People's Self Development. Perspectives on Participatory Action Research*. Londres: Zed Publications.
- RHODES, Richard. 1986. *Beyond Westminster and Whitehall*. Londres: Unwin Hyman.
- . 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham y Philadelphia: Open University Press.
- RODRÍGUEZ FAZZONE, Marcos. 2006. "Economía política y políticas públicas: el rol de los incentivos institucionales y los sistemas de evaluación" (documento de trabajo). Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- ROFMAN, Adriana. 2007. "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos". Tex-

- to presentado en la VII Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe, Brasil.
- SLOCUM, Rachel, Lori Wichhart, Dianne Rocheleau, Barbara Thomas-Slayer. 1995. *Power Process and Participation: Tools for Change*. Londres: Intermediate Technology.
- ROSE, R. 1984. *Understanding Big Government. The Programme Approach*. Londres y Beverly Hills: Sage Publications.
- SNOOK, Anne. 2004. "En busca de sistemas agroforestales viables: resultados y experiencias en Calakmul y la zona maya". En N. Armijo y C. Llorens (coords.), *Uso, conservación y cambio en los bosques de Quintana Roo*. Universidad de Quintana Roo: 131-158.
- TAMARGO, María del Carmen. 2002. "El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local". *Medio Ambiente y Desarrollo* 57.
- TAYLOR, Paul y Carol Zabin. 2000. "Neoliberal and sustainable Forest Management in Quintana Roo, Mexico: Rethinking the institutional framework of the Forest Pilot Plan". *Agriculture and Human Values* 17: 141-56.
- UQROO. 2006. "Migración, educación y trabajo en Quintana Roo, encuesta a trabajadores migrantes, resultados Playa del Carmen". México: Universidad de Quintana Roo. Disponible en: <http://www.dcsea.uqroo.mx/migracion/Migracion_archivos/resultados%20playa%20del%20carmen.pdf>.
- VARUGHESE, Gipson y Elinor Ostrom. 2001. "The contested role of heterogeneity in collective action: Some evidence from community forestry in Nepal". *World Development*, 747-759.
- WARBURTON, Diane. 1997. *Participatory Action in the Countryside. A Literature Review*. Washington: Countryside Commission.
- WILDAVSKY, A. y L. Pressman L. 1973. "Implementation". En *The Oakland Project*. University of California.

Recibido: 30 de enero de 2010

Aceptado: 16 de noviembre de 2010