



# Experiencias de gobernanza multinivel en México: innovación para la reducción de emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres

## Multilevel governance experiences in Mexico: Innovation for carbon emissions reduction in terrestrial ecosystems

Antoine Libert-Amico<sup>1\*</sup>, Tim Trench<sup>1,2</sup>, Abelardo Rodríguez<sup>3</sup> y María del Pilar Martínez-Morales<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Center for International Forestry Research (CIFOR) Jl. CIFOR, Situ Gede, Bogor Barat, Indonesia.

<sup>2</sup> Universidad Autónoma Chapingo. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México.

<sup>3</sup> Consultor independiente, Mérida, Yucatán.

<sup>4</sup> Naturaleza y Redes, A. C. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

\* Autor de correspondencia. antoinelibert@hotmail.com

### RESUMEN

La gobernanza ha sido definida de muchas maneras en su reciente auge de popularidad. Este artículo busca aportar a las discusiones continuas alrededor del tema, presentando resultados del estudio “Gobernanza multinivel y gestión del carbono a nivel de paisaje”, realizado en México entre 2014 y 2016 por el Centro para la Investigación Forestal Internacional [Cifor]. Se combina la presentación de resultados de este componente del Estudio Comparativo Global sobre REDD+ de Cifor con dos casos de estudio, para vislumbrar experiencias de gobernanza multinivel en el marco de las acciones tempranas para reducir emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+). Esta discusión de experiencias de gobernanza multinivel abarca la relación entre gobernanza y gobernabilidad al mostrar las innovaciones – pero también los obstáculos – que enfrentan las iniciativas de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores de la sociedad civil.

**PALABRAS CLAVE:** REDD+, Reserva Biocultural del Puuc, Selva Lacandona, uso del suelo.

### ABSTRACT

Governance has been described in many ways throughout its recent rise in popularity. This article seeks to contribute to these ongoing discussions by presenting the results of the research project “Multilevel governance and carbon management”, carried out in Mexico from 2014 to 2016 on behalf of the Center for International Forestry Research (Cifor). We combine results from this component of Cifor’s Global Comparative Study on REDD+ with two case studies in order to illustrate multilevel governance experiences promoted as a part of REDD+ (reducing emissions from deforestation and forest degradation) early actions. We discuss the relationship between governance and governability while illustrating the innovations – as well as the obstacles – that these coordination initiatives between different levels of government and members of civil society face.

**KEYWORDS:** REDD+, Puuc Biocultural Reserve, Lacandon Forest, land use.

## INTRODUCCIÓN

La gobernanza ha sido definida de muchas maneras en las últimas décadas, particularmente, con relación a la gestión ambiental (Martínez y Espejel, 2015; Aguilar-Villanueva, 2006, 2010). El uso extendido de ‘gobernanza’ en diferentes contextos por distintos actores (como solución a diversos ‘males’) hace complicado definir con precisión el campo semántico que ocupa el concepto (Hewitt de Alcántara, 1998). Es un neologismo importado del inglés. En ocasiones, se emplea erróneamente la ‘gobernanza’ como sinónimo de ‘governabilidad’, cuando esencialmente la primera se refiere a las *formas* o *estilos* de gobernar, o *procesos* de ‘governación’ (Aguilar-Villanueva, 2006) y la segunda a la *capacidad* de gobernar o mantener un estado de ‘orden’ (Libert-Amico y Trench, 2016).

El concepto de gobernanza casi siempre tiene un contenido normativo; es decir, se refiere a la *buena* gobernanza, la cual se asocia con mayor democracia, transparencia y diálogo entre actores que lleva a nuevas formas de tomar decisiones. En palabras de Aguilar-Villanueva (2006), la gobernanza es *valorativa* y se refiere al proceso mediante el cual se define el *futuro social deseado*. De alguna forma, tanto el gobierno (tradicional) como la gobernanza (nueva) buscan la gobernabilidad – pero no siempre a través de la vía democrática; también se puede lograr la ‘governabilidad’ con autoritarismo, represión y sanciones (Murillo-Licea y Soares-Moraes, 2013).

En pronunciamientos oficiales de agentes de desarrollo y en la literatura científica, es común una narrativa que postula que se está transitando de una época de ‘gobierno’ (centralizado) a una de ‘gobernanza’ (democrática) (Martínez, Espejel y Martínez-Valdés, 2016). Se entiende esta transición como un cambio paradigmático en la forma de gobernar, asociado con el adelgazamiento del Estado (neoliberal), con la descentralización y con una mayor participación de actores no gubernamentales (Martínez *et al.*, 2016). Sin embargo, esta visión teleológica puede llegar a impedir un análisis de la particularidad de cada proceso nacional, regional o sectorial, o minimizar la conflictividad inherente a la distribución de poderes. Murillo-Licea y Soares-Moraes (2013) visualizan las

dinámicas de gobernanza como un péndulo que se mueve entre diferentes arreglos de poderes – entre gobernanza y gobernabilidad – dependiendo de diferentes coyunturas y actores<sup>1</sup>. Existe un doble movimiento: mientras el retiro del Estado ha dejado vacíos de poder que tienden a ser llenados por nuevos actores de la llamada ‘sociedad civil’, también el Estado ha intentado reconcentrar poderes y, a la vez, desplegar un discurso de gobernanza y participación, buscando descargar responsabilidades y adquirir legitimidad. También existe una importante discusión acerca de lo que opaca el discurso de gobernanza. Al priorizar los contextos institucional y organizacional en la solución de los problemas, se evita tocar directamente temas políticos sensibles (Hewitt de Alcántara, 1998). Esto ha tenido el efecto de despolitizar los problemas relacionados con la desigualdad económica, el papel de las élites o el cambio político en general. Desde esta óptica, el discurso de la gobernanza es otro ejemplo de cómo el desarrollo convierte los problemas de gestión en cuestiones ‘técnicas’ (Li, 2007).

Sin olvidar estas discusiones, se puede entender la gobernanza – de la forma más operativa – como las “múltiples maneras en que actores públicos y privados, del Estado, del mercado o de la sociedad civil, gobiernan asuntos públicos a diferentes escalas, de forma autónoma o en acción mutua” (Arts y Visseren-Hamakers, 2012: 242). Esta definición de gobernanza reconoce el papel de actores públicos y privados en proveer bienes y servicios públicos. Aunque las políticas gubernamentales inciden en la gobernanza, la gobernanza no se limita al gobierno.

La gobernanza multinivel (GMN) que aquí se trata es una extensión lógica del concepto original; se refiere a las relaciones e interacciones entre niveles (y sectores) y, en su caso, las formas de mejorar estas estructuras (Fig. 1). Como marco de análisis, la GMN pone énfasis en las dinámicas subnacionales, a veces demostrando novedosas alianzas entre actores gubernamentales y la ‘sociedad civil’. Sin embargo, como proyecto, el diseño e imposición de esquemas de GMN desde arriba han sido criticados

<sup>1</sup> Cabe notar que Murillo-Licea y Soares-Moraes (2013) asocian ‘governabilidad’ exclusivamente con instituciones del gobierno.



por ser esquemas demasiado abstractos y poco realistas, y por presuponer las bondades de múltiples jurisdicciones y la existencia de valores liberales compartidos por todos (Saito-Jensen, 2015; Thompson, Baruah y Carr, 2011).

Para evaluar las experiencias de GMN que se presentan en este escrito, se retoma lo que de Castro, Hogenboom y Baud (2015) plantean como los tres desafíos urgentes para afrontar los problemas socioambientales actuales y emergentes en América Latina, desde la perspectiva de la gobernanza: “*primero*, el desafío político de promover la democracia y la ciudadanía en un espacio público que esté protegido por una participación efectiva en la elaboración de la agenda y la negociación de intereses en conflicto; *segundo*, el desafío social de garantizar la mejora del bienestar a través de la seguridad alimentaria y territorial, la reproducción social y la autodeterminación de los grupos marginados; y *tercero*, el desafío ambiental de proteger la integridad ecológica, la mitigación de las emisiones de carbono y la adaptación al cambio climático” (de Castro *et al.*, 2015: 34). Estos tres desafíos (en lo político, lo social y lo ambiental) proveen insumos para analizar la implementación de experiencias de GMN, sus logros (con particular énfasis en la innovación) y los obstáculos encontrados en el camino.

La gobernanza se ha vuelto un nuevo concepto clave en las discusiones sobre gestión ambiental y cambio climático, aunque su significado se ha desdibujado paulatinamente por la diversidad de usos que se le ha dado

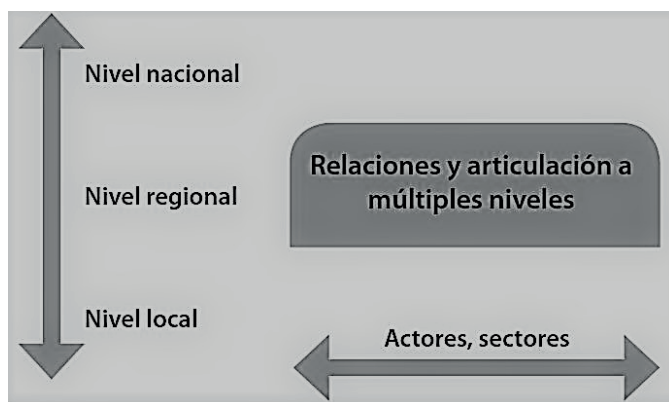


FIGURA 1. Gobernanza multinivel (Fuente: Cifor, 2014).

(Saito-Jensen, 2015). En este escrito se propone aterrizar los debates conceptuales sobre la gobernanza en experiencias contemporáneas y datos empíricos. Más allá del nuevo discurso de la gobernanza, se plantea analizar logros, innovaciones y obstáculos en la toma de decisiones, así como la construcción de acuerdos e implementación de acciones para estimular el desarrollo bajo en emisiones.

Tras introducir los debates alrededor del concepto de gobernanza, se muestran resultados del estudio del Cifor en México sobre “Gobernanza multinivel y gestión del carbono a nivel de paisaje” junto con dos casos de estudio sobre experiencias de gobernanza multinivel, diseñadas en el marco de las discusiones sobre la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en México. A través de estos estudios de caso se vislumbran experiencias de gobernanza en las cuales la innovación, las alianzas, los desafíos de la política y las diversas visiones de la gobernanza se perfilan para aportar aprendizajes para la gestión del carbono a escala de ecosistemas terrestres.

## GOBERNANZA MULTINIVEL Y LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ EN MÉXICO

REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal, más la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el aumento de los almacenes de carbono) es un mecanismo internacional que busca mitigar los efectos del cambio climático a través de pagos que estimulen la conservación de bosques para incrementar la retención y/o captura de carbono y así ‘evitar’ las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y la degradación de bosques. La implementación del mecanismo REDD+ trastoca varios niveles de gobernanza por diversas razones. Incidir en la dinámica de cambio de uso de suelo, como pretende el mecanismo REDD+, requiere de una visión multinivel para identificar dónde se toman las decisiones. El proceso de monitoreo, reporte y verificación (MRV) de las emisiones también contempla diferentes escalas (Deschamps, Cisneros y Larson, 2017). Además, el desarrollo del mecanismo de REDD+ ha sido multinivel desde su comienzo, involucrando instituciones

supranacionales como el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al igual que gobiernos nacionales, regionales y locales (Ochieng, Visser-Hamakers, Arts, Brockhaus y Herold, 2016).

México ha avanzado relativamente rápido en la implementación de REDD+ con Acciones Tempranas (ATREDD+) gubernamentales en cinco estados de la República Mexicana: Campeche, Chiapas, Jalisco, Quintana Roo y Yucatán. La Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) en México hace hincapié en la necesidad de efectuar mejoras en la gobernanza multinivel e intersectorial (Comisión Nacional Forestal [Conafor], 2017). Si bien México se caracteriza por una jerarquía institucional bien definida que distribuye poderes y atribuciones entre federación, estado y municipio, las ATREDD+ presentan arreglos institucionales innovadores (Libert-Amico y Trench, 2016). Por una parte, la pieza clave en esta estrategia – y la innovación principal – son las Agencias Públicas de Desarrollo Territorial (APDT), organismos públicos que se sitúan entre los municipios y los estados (nivel supramunicipal) con el objetivo de promover un enfoque territorial que permita la armonización de las políticas gubernamentales y otras inversiones (Conafor, 2015; 2017). Por otra parte, las fuertes inversiones de la Conafor – al menos hasta 2015 – han tenido el efecto de revalorizar el sector social (ejidos y comunidades agrarias) como poseedores de las tierras de uso común con bosque y beneficiarios de los programas gubernamentales; alrededor de 65% de los bosques y selvas en México se encuentran en propiedad social (Madrid, Núñez, Quiroz y Rodríguez, 2009; Merino y Martínez, 2014).

La innovación ha sido un elemento central en el discurso de las ATREDD+, buscando ser catalizador de nuevos procesos de gestión ambiental en el “manejo integrado del territorio”, tal como establece la ENAREDD+ (Conafor, 2017). No solo se han figurado “nuevos” niveles de gobierno y arreglos institucionales que enfatizan la escala subnacional, sino que se han creado espacios de participación ciudadana y coordinación interinstitucional, junto con intentos de escalar experiencias locales de buenas prácticas.

El contexto político en el cual se estrenan estas innovaciones de GMN resulta clave para su análisis. Según indicadores de gobernanza del BM (y otros), México es un caso a contracorriente en el contexto latinoamericano. En categorías como ‘transparencia y rendición de cuentas’, ‘control de corrupción’ y ‘estabilidad política’, México exhibe una baja, cuando en el resto del continente existe una tendencia a la mejora<sup>2</sup>. El índice de percepción de la corrupción ha aumentado constantemente en el país, siendo ubicado por la organización Transparencia Internacional en el lugar 123 de 176 naciones en 2016<sup>3</sup>. Esto pone en relieve las contradicciones entre un escenario cada vez más conflictivo e ingobernable y nuevas políticas gubernamentales que pretenden promover mayor participación y armonización para alinearse a directrices internacionales.

## MATERIALES Y MÉTODOS

### GMN y uso del suelo en México

El presente escrito deriva del proyecto de investigación del Centro para la Investigación Forestal Internacional [Cifor] en México sobre “Gobernanza multinivel y gestión del carbono a nivel de paisaje” (Ravikumar, Larson, Duchelle, Myers y Tovar, 2015; Carrillo-Fuentes y Velasco-Ramírez, 2016; Trench, Larson, & Libert-Amico, 2017; Trench, Larson, Libert-Amico y Ravikumar, 2018). Como un componente del Estudio Comparativo Global sobre REDD+ de Cifor (Vijge, Brockhaus, Di Gregorio y Muhrrom, 2016), esta investigación sobre las dinámicas de cambio de uso de suelo en los estados de Chiapas y Yucatán incluyó la realización de más de 150 entrevistas en los dos estados entre 2014 y 2015 con representantes de gobierno de los tres niveles, organizaciones no gubernamentales (ONG), representantes comunitarios, productores, empresas y centros de investigación. Las entrevistas fueron procesadas por medio del software de análisis de

<sup>2</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>. Consultado el 22 de enero de 2018.

<sup>3</sup> Los datos de los indicadores globales de corrupción y transparencia publicados por Transparencia Internacional se encuentran disponibles en: <http://transparencia.org.es> Consultado el 22 de enero de 2018.



datos cualitativos NVivo 11® de QSR International, catalogando las referencias por temáticas clave.

El software NVivo 11® permite el análisis cuantitativo de datos cualitativos. Por ejemplo, referencias en las entrevistas a la participación de un actor pueden ser cuantificadas para mostrar el grado de influencia de este actor en los debates alrededor del tema en cuestión. En la figura 2 se muestran las referencias respecto a la toma de decisiones sobre el uso del suelo: entre los diversos niveles de gobierno y actores clave en el uso del suelo, ¿quién detiene la autoridad (entendida como atribución formal) en la toma de decisiones sobre elementos como la concesión de permisos (de plantaciones, minería o títulos de tenencia, por ejemplo), el establecimiento de una zona protegida, o la planificación y zonificación del territorio?

La figura 2 expresa la importancia del nivel subnacional en el marco de las ATREDD+, con nuevas atribuciones y más acceso a fondos (Luttrell, Sills, Aryani, Ekaputri, Evinke, 2018; Ravikumar *et al.*, 2015; Sills *et al.*, 2012). De particular interés es el papel cobrado por el gobierno estatal en cuestiones de gestión ambiental, lo cual representa un giro en políticas gubernamentales facilitado por el marco de los debates sobre cambio climático. A la vez, es

interesante notar que el gobierno ejidal o la comunidad agraria asumen una posición relevante, lo cual refleja su poder *de facto* en las decisiones cotidianas en torno al uso de suelo, además de ser una consecuencia de los apoyos de la Conafor al sector social. Los resultados de la figura 2 confirman que el gobierno municipal desempeña un papel marginal en la toma de decisiones sobre el uso del suelo (Trench *et al.*, 2018). Por otra parte, el pequeño productor individual sigue siendo dependiente de otros actores para la reproducción social de la vida campesina.

Sin embargo, a pesar del nuevo enfoque en el nivel subnacional en el marco de las discusiones sobre REDD+, el gobierno federal sigue siendo el actor principal (Ribot, Agrawal y Larson, 2006). El gobierno federal es quien condiciona la práctica de los niveles sub-nacionales al ser el mayor contribuyente financiero, mientras tiende a definir las relaciones exógenas de los ejidos y comunidades. Dentro del amplio espectro del gobierno federal y los diferentes sectores representados por las secretarías federales, la Conafor ha asumido un papel líder en el manejo de los fondos y la toma de decisiones sobre las ATREDD+.

Para identificar quiénes están participando y quiénes no en arreglos de coordinación (lo que se denomina

Autoridad en decisiones sobre uso del suelo

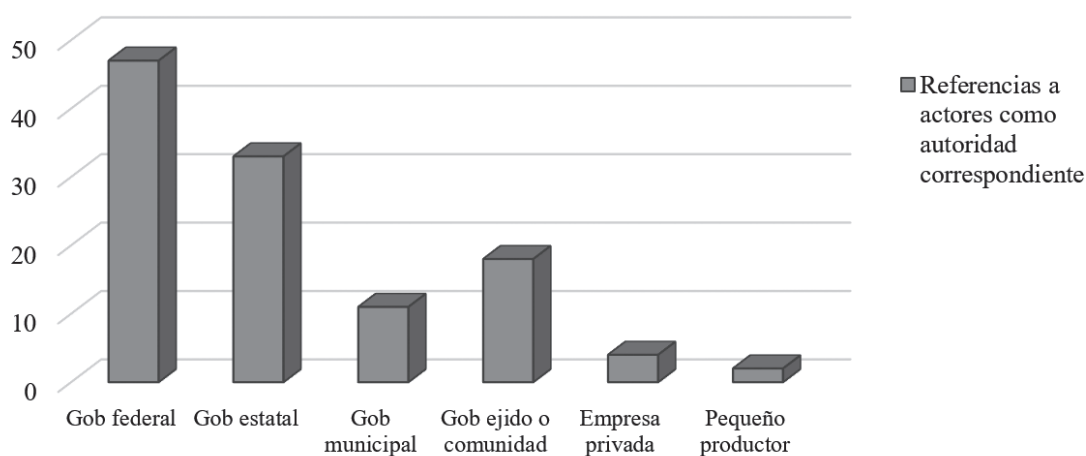


FIGURA 2. Autoridad sobre el uso del suelo en México según entrevistas realizadas por el “Estudio Comparativo Global sobre REDD+” de Cifor.

“Articulación y Comunicación” para los fines del estudio de Cifor), las menciones directas en las entrevistas a la participación de cada nivel de gobierno en formas de articulación y comunicación fueron categorizadas por el tipo de articulación, generando los resultados visibles en la figura 3.

Estos números muestran una limitada articulación entre niveles de gobierno. Más bien, la coordinación gira, fundamentalmente, alrededor del gobierno federal. Complementando la figura 3 con el contenido de las entrevistas, se aprecia que la mayoría de las referencias a la articulación y comunicación aluden a la articulación entre el gobierno federal (Conafor) y actores subnacionales, particularmente ejidos y, en menor grado, municipios. Aparte de la coordinación intranivel (por ejemplo, entre gobiernos estatales de la Península de Yucatán o entre municipios conformados en juntas intermunicipales), la forma de articulación prevaleciente en las entrevistas es entre el gobierno federal y el ejido, en una relación determinada por las transacciones de los programas de gobierno. El gobierno federal es el referente central para los niveles sub-nacionales: son pocas las menciones a formas de articulación entre el gobierno estatal y los munici-

pios o los ejidos, mientras que estas tienden a ser estimuladas por financiadores internacionales (por ejemplo, la promoción por parte del gobierno del estado de las juntas intermunicipales, tal como se discute más adelante en el caso de la Reserva Biocultural del Puuc). En estos datos se expresa una característica clave del centralismo mexicano: a pesar de avances formales hacia la descentralización, se observa en los hechos una reticencia de parte del gobierno federal de perder poder en diversos ámbitos estratégicos.

## CASOS DE ESTUDIO

Para complementar el panorama antes expuesto, se presentan dos casos de estudio sobre experiencias particulares de innovación para la GMN en México, elaborados en coordinación con colaboradores regionales.

El primer caso de estudio abarca la innovación en GMN en el marco de la Reserva Estatal Biocultural del Puuc (RBP) en el cono sur del estado de Yucatán. Facilitada por una alianza entre gobiernos estatales de la Península de Yucatán y financiamientos internacionales, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del estado de Yucatán [Seduma] ha impulsado formas innova-

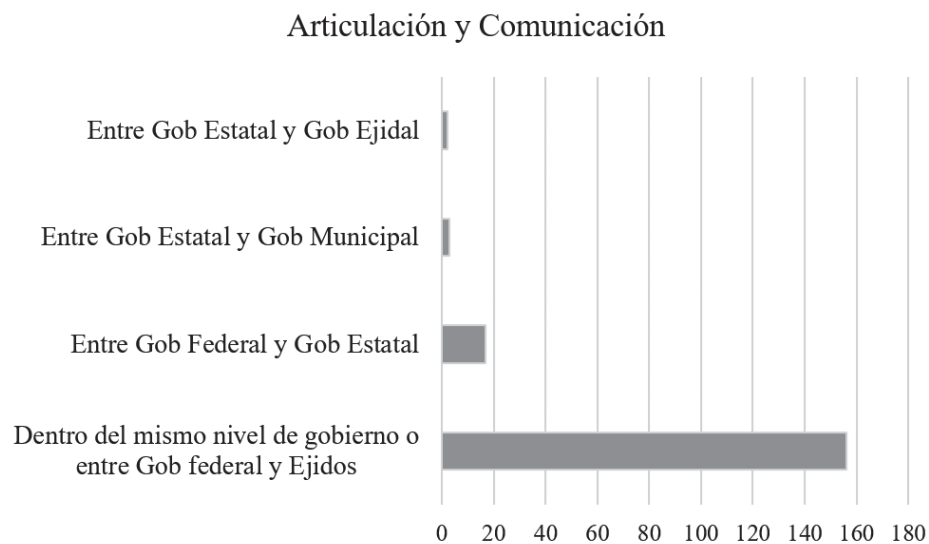


FIGURA 3. Articulación y Comunicación entre niveles de gobierno en México según entrevistas realizadas por el “Estudio Comparativo Global sobre REDD+” de Cifor.



doras de gestión territorial que buscan reconocer la particular realidad sociocultural y biofísica de esta área de ATREDD+. En 2014 se creó una APDT de nivel supramunicipal para la gestión de la reserva: la Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc [Jibiopuuc] (Gobierno del estado de Yucatán [GEY], 2014), siguiendo un modelo de gestión territorial ideado en Francia e impulsado por el LAIF (*Latin America Investment Facility*) de la Comisión Europea. Este modelo de gobernanza plantea replicar la experiencia de la Junta Intermunicipal de la Cuenca del Río Ayuquila (JIRA) (Cano-Castellanos y Lazos-Chavero, 2017). Este intento de crear un nuevo “nivel” de gestión ambiental, ubicado entre el nivel estatal y el nivel municipal, enfrentaba en 2017 una serie de desafíos para fomentar participación social, transparencia y rendición de cuentas, con avances y obstáculos explorados en el caso de estudio.

El segundo caso de estudio abarca una región clave para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos: la Selva Lacandona de Chiapas. Blanco histórico de proyectos de desarrollo sostenible y conservación, la Selva Lacandona fue designada como parte de los programas especiales ATREDD+ de forma posterior a las demás del país (financiada con fondos propios y no con fondos del BM), ante la presión política de actores clave en el sector ambiental. En aras de buscar la complementariedad en las diversas inversiones públicas en la Selva Lacandona, actores como la Comisión para el Uso y el Conocimiento de la Biodiversidad [Conabio] y la ONG Natura y Ecosistemas Mexicanos A. C., propusieron un modelo innovador de coordinación inter-institucional para hacer frente a los desafíos históricos de esta región, aunque con resultados limitados.

### Caso 1. GMN en el sur de Yucatán: el caso de la Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc

La RBP se estableció el 1 de noviembre de 2011 con la finalidad explícita de garantizar que los beneficios derivados de los servicios ambientales de los ecosistemas se distribuyan de forma amplia y equitativa para mejorar la calidad de vida de la población, mediante procesos de

aprendizaje colaborativo, con pleno respeto a la diversidad cultural del área (GEY, 2011). Su establecimiento fue secuela de la Conferencia de las Partes (COP-16) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en 2010 en Cancún, combinado con esfuerzos interestatales y de organizaciones de la sociedad civil (Hourcade y Shukla, 2015; Rodríguez, 2016). En el decreto de su creación se menciona que “la gobernanza es la forma de resolver los problemas de desarrollo de manera integral, con transparencia, equidad y justicia y pleno respeto a la cultura y a los derechos humanos, procurando que los beneficios derivados de las cualidades emergentes de cada paisaje o microcuenca se distribuyan lo más ampliamente entre la población, con énfasis en las salvaguardas que garanticen la conservación de los elementos culturales propios” (GEY, 2011).

El área de la RBP incluye casi 136 000 ha cubiertas por tres tipos de selva baja; dentro de su polígono habita una población de 710 habitantes pertenecientes a los municipios de Muna, Oxkutzcab, Santa Elena, Tekax y Ticul en el sur del estado de Yucatán (Becerril, 2014). La RBP resguarda 603 especies de flora, 52 especies de reptiles, 247 especies de aves y 63 especies de mamíferos, incluyendo especies endémicas y en peligro de extinción (GEY, 2011: 10), además de un patrimonio cultural vivo del pueblo maya que se manifiesta a través de sus tradiciones. La zona de influencia de la RBP es esencial para la supervivencia de ejidatarios o vecinados, maya-hablantes, quienes se caracterizan por vivir en condiciones de marginación y por tener extensiones limitadas de tierra comparado con los habitantes en el interior de la RBP (Becerril, 2014). Este contraste ayuda a entender las incursiones a la RBP para cazar, extraer leña o madera, plantas medicinales, o bien, para hacer milpa, entre otros usos.

Once ejidos, con todo o parte de su territorio, conforman el polígono de la RBP y nueve ejidos fuera del polígono tienen gran influencia sobre la misma (Rodríguez-Villabona y García-Contreras, 2012). Las familias ejidatarias no solamente se dedican a la agricultura y ganadería, apicultura y uso forestal múltiple, sino también a la producción de artesanías, al comercio y al

transporte, entre otros. Cinco ejidos de la región participan en el programa de pago por servicios ambientales (PSA) de la Conafor. El sector privado incluye agricultores y ganaderos, casi todos ellos con pozos para el suministro de agua, además de restauranteros, comerciantes y transportistas, conservacionistas, investigadores y educadores. Los sitios arqueológicos de la 'Ruta Puuc' (de los cuales el más famoso es Uxmal) han incentivado la provisión de servicios de hospedaje y turismo. Dentro de la RBP también existe la Reserva (privada) Biocultural de Kaxil Kiuic (1640 ha) que tiene un programa educativo, realiza trabajos de monitoreo de la biodiversidad y propaga especies de uso maderable con las que se promueve la reforestación de los ejidos vecinos<sup>4</sup>.

El actual sistema de GMN que enmarca a la RBP es una fusión de sus instancias de gobernanza previstas en el decreto de la Jibiopuuc y acontecimientos más recientes en el marco de las ATREDD+. En un sentido, el decreto de la RBP representa una innovación por sí mismo, por el énfasis puesto en la dimensión biocultural y por la propuesta de los Comités de Usuarios (CU) de la reserva (GEY, 2011: 31). Los CU están constituidos por ejidatarios y propietarios de tierra o de negocios dentro y fuera de la RBP y corresponden a cuatro microcuencas o áreas de manejo territorial identificadas por la Seduma. Pero la principal innovación ha sido la creación de la Jibiopuuc en 2014 que pretende mejorar la coordinación entre los seis municipios actualmente contemplados en la gestión territorial. El municipio de Tzucacab se integró en la Jibiopuuc en 2017. El plan estratégico de la Jibiopuuc contempla coadyuvar a la conservación y manejo de las áreas protegidas municipales; en particular, la RBP. La Seduma y sus colaboradores han tomado elementos de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente (JIMA)<sup>5</sup> en la creación de la Jibiopuuc, buscando, a su vez, visibilizar prácticas bioculturales del pueblo indígena maya en el manejo del área

protegida (desde la milpa maya hasta las técnicas precolumbinas de cosecha y almacenamiento de agua). Ideado como garante de la interacción permanente entre la ciudadanía organizada y no organizada con la Jibiopuuc, el Consejo Ciudadano (CC) se construyó con base en los lineamientos recomendados en una consultoría (Isunza-Vera, Macías-Richard & Hernández-Hernández, 2014). Propuesto como eje articulador de la participación en la Jibiopuuc y sus iniciativas, el CC está compuesto por representantes de los CU, dependencias federales y estatales, empresarios, organizaciones de la sociedad civil y académicos. El CC es responsable de asesorar al Consejo de Administración de la Jibiopuuc, constituido por los seis ayuntamientos, la Seduma y la Conafor, así como los representantes ciudadanos.

Los esfuerzos por apoyar a la gobernanza en la RBP y su zona de influencia se han focalizado a nivel municipal e intermunicipal (Lara-Villatoro, 2012, 2013a, 2013b; Isunza *et al.*, 2014; Rabasa-Guevara, 2015). Sin embargo, en 2015 se impulsó una consultoría con financiamiento internacional enfocada en la gobernanza a nivel local, buscando fomentar la participación ciudadana en las estructuras de gobernanza (Rodríguez, 2016). No obstante, este trabajo de gobernanza local contempla una población total de aproximadamente 22 000 habitantes (entre localidades dentro de la reserva y en su zona de influencia). La Jibiopuuc incluye casi 140 000 habitantes (considerando los seis municipios) en un territorio más de cinco veces más grande que la reserva y con una base económica mucho más amplia y diversificada. La Jibiopuuc comenzó a operar a finales de 2014 con la instalación del Consejo de Administración. En 2015 se firmaron los convenios entre la Jibiopuuc, la Conabio y la Seduma, y después se acordó la integración de la dirección técnica, encargada de ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración. El CC se constituyó en septiembre del mismo año y la lista de CU de los servicios ecosistémicos se completó en marzo de 2016. A la fecha, existe una baja representación de los CU en el CC y el Consejo de Administración de la Jibiopuuc; mientras que el CC cuenta con 27 miembros, solo cuatro (de dos de las cuatro subre-

4 La fundación privada Kaxil Kiuic, A. C., se dedica a actividades de conservación y educación, en colaboración con Millsaps College (USA) y otros centros de investigación de México y Estados Unidos de América.

5 Un modelo de gobernanza ambiental promovido inicialmente para la gestión de cuencas y retomado por la Conafor en el marco de las ATREDD+ (Graf, Santana, Martínez, García y Llamas, 2006; Libert-Amico y Trench, 2016).





giones) provienen de los CU. La incipiente participación del CC y los CU en la Jibiopuuc ilustra la debilidad de los lazos entre los diferentes actores que conforman este arreglo innovador de gobernanza.

A principios de 2017, los CU aún no habían implementado sus planes de acción en las cuatro subregiones de la RBP por carecer de apoyo financiero. La Jibiopuuc, en contraposición a las JIMA de Jalisco, vive al día, con pequeñas donaciones de ONG internacionales o apoyos estatales. Esta falta de estabilidad financiera no ha permitido construir un equipo permanente<sup>6</sup>; a pesar de la promesa de 18 millones de pesos para ejercer en el sector agropecuario para reducir la deforestación y degradación forestal, aprobados por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático de Yucatán en 2016, para 2017 no se registraron acciones al respecto (El Universal, 2016).

## Caso 2. Coordinación multinivel en el marco del PESL

Este apartado se centra en el análisis del caso del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas (PESL) como una experiencia de GMN. El polígono del PESL abarca un total de 1 063 105 ha, con una población de 116 533 habitantes distribuida en 545 localidades con grado de marginación “muy alto”, según los lineamientos iniciales del programa (Conafor, 2010b). Este programa nació como resultado del impulso de una propuesta de coordinación interinstitucional de Conabio y aliados clave como Natura y Ecosistemas Mexicanos A. C. Tal propuesta fue presentada por Conabio en 2008 a distintas organizaciones de la sociedad civil y a instituciones gubernamentales estatales y federales, entre ellas Conafor y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [Sagarpa] (Obregón, 2008). Como resultado de ello, ese mismo año, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Semarnat] y la Sagarpa firmaron un convenio,

a través del cual la Conabio ha operado durante diez años recursos de la Sagarpa en la Selva Lacandona con el “Programa Desarrollo Rural Sustentable en Corredores Biológicos de Chiapas”. La Conafor se unió a la iniciativa en 2010, al proponer la región como una de sus ATREDD+ (Conafor, 2010a). La Conafor implementó el PESL del año 2010 al 2015.

El PESL se propuso incidir en el reto de la reducción de emisiones financiando actividades de conservación, restauración y reforestación, con el objetivo de “atender la problemática de disminución de las superficies forestales en la Selva Lacandona, [...] por el desarrollo de actividades económicas” (Conafor, 2010b: 2). Para alcanzar dicho objetivo en el marco de coordinación interinstitucional, el PESL proponía la creación de una estructura de GMN y un instrumento de planeación participativa multisectorial para buscar responder a los problemas forestales específicos de la Selva Lacandona.

La estructura de GMN del PESL incluía las figuras del agente técnico (AT)<sup>7</sup>, grupo operativo y consejo técnico. En dicha estructura, la Conabio, mediante un convenio firmado con la Conafor, desempeñaba la figura del AT, colaborando en la elaboración y difusión de lineamientos, así como en la revisión de propuestas y evaluación del programa junto con el grupo operativo. Las figuras de grupo operativo y consejo técnico estaban constituidas fundamentalmente por personal de instituciones federales de los sectores ambiental, agropecuario y social, involucrando también algunos representantes del sector ambiental del nivel estatal. Los actores locales llegaron a ser involucrados dentro del consejo técnico a partir de 2012. El grupo operativo, específicamente, se encargaba de supervisar las solicitudes de apoyo y definir la designación de fondos. Por su parte, el consejo técnico validaba el proceso de asignación de fondos, operación y evaluación del PESL.

El instrumento de planeación participativa multisectorial proponía que los usuarios y dueños de bosques, asesorados por los prestadores de servicios técnicos forestales

<sup>6</sup> Es llamativo que no se ha actualizado el sitio web de la Jibiopuuc (<http://jibiopuuc.org.mx/>) desde finales de 2015, así poniendo en entredicho las metas de transparencia y rendición de cuentas que prometía este nuevo ente de gobernanza.

<sup>7</sup> A partir de 2014 el agente técnico se llama agente público de desarrollo territorial (APDT) debido a los cambios resultantes de la emisión de lineamientos del Programa Especial de Áreas ATREDD+, bajo los cuales la Conafor regularía en adelante la operación del PESL.

(en adelante Técnicos forestales)<sup>8</sup>, realizaran una planeación a 5 años de las actividades de conservación y aprovechamiento sostenible en sus parcelas. Este instrumento fue propuesto por la Conabio con el nombre de Proyecto Integral de Intervención (PII) (Conafor, 2010b; 2011). En el diseño del PII, la Conabio se enfocó en el nivel de predio, retomando un ejercicio que había realizado anteriormente con ganaderos de la Selva Lacandona (Ruiz de Oña y Martínez, 2010) e información de otros ejemplos de planeación a nivel de finca. La elaboración del PII, sin embargo, presentó dificultades para embonar actividades planeadas a nivel de predio con actividades a nivel de ejido (como el PSA). Ante este problema de escala, se determinó emplear como instrumento de planeación el Programa Predial de Desarrollo Integral de mediano plazo (P-PREDIAL) diseñado por la Conafor para la gestión forestal en núcleos agrarios (Conafor, 2012).

A diferencia de otros programas sectoriales y de escala nacional, el PESL pretendía involucrar a instituciones de distintos sectores para reducir la deforestación y degradación forestal a través de la estructura de GMN, con un instrumento de planeación compartido. Desafortunadamente, la coordinación interinstitucional fue limitada. Por un lado, la participación de las instituciones en la estructura de gobernanza del PESL no iba más allá de la evaluación conjunta de las solicitudes de apoyo presentadas a la Conafor (por ejemplo, emitiendo recomendaciones para evitar la duplicidad de recursos para una misma actividad)<sup>9</sup>. Por otro lado, el P-PREDIAL no se consolidó como instrumento compartido de planeación para orientar los fondos de las diferentes instituciones involucradas en el PESL. El P-PREDIAL era un instrumento vinculante solamente en la dimensión forestal; el instrumento fue diseñado, y usado exclusivamente por la Conafor. Aunque inicialmente los equipos técnicos que operan los fondos de la Sagarpa asignados a la Conabio fueron capacitados en la elaboración de PII junto a los técnicos forestales de la

Conafor (Martínez y Díaz, 2012), solamente los técnicos forestales implementaron la herramienta de planeación del PESL. Cabe comentar que, incluso, durante los ejercicios de planeación territorial desarrollados en el marco del proyecto de la Conabio financiado por la Sagarpa, algunos equipos operativos del mismo enfrentaron la resistencia de los técnicos forestales certificados, cuando intentaron incluir el tema forestal en su planificación. Esto muestra que el ejercicio de *planeación* multisectorial no aseguró una *intervención* de tal tipo.

Otra limitante ocurría en relación con la participación de los actores locales, dado que solamente involucraba a quienes tenían la propiedad legal de la tierra, es decir, a ejidatarios o comuneros. De esta manera, el PESL, como otros programas gubernamentales, excluía actores importantes para la construcción de una estrategia de desarrollo territorial baja en emisiones, como la mayor parte de las mujeres y jóvenes sin tierra que hacen un uso importante de los recursos de la selva (Vásquez-García, 2015). Asimismo, los lineamientos del PESL limitaron el involucramiento de las comunidades irregulares en la zona, sin certidumbre en la tenencia de la tierra, ya que no se incluyeron dentro de las áreas sujetas a la aplicación del programa.

Por otra parte, los técnicos forestales no participaron en el grupo operativo o el consejo técnico, a pesar de jugar un papel clave al acompañar a los actores locales en el análisis y planeación multisectorial en el P-PREDIAL<sup>10</sup>. Los Técnicos forestales cumplían con la elaboración de los P-PREDIAL<sup>11</sup>; sin embargo, al igual que las instituciones distintas a la Conafor, no eran obligados a dar seguimiento o gestionar financiamiento para las actividades agropecuarias no cubiertas por el PESL. Algunos técnicos forestales incluso se resistían a realizar el ejercicio de pla-

8 Individuos y/u organizaciones certificadas por la Conafor para proveer asistencia técnica a los beneficiarios de sus programas.

9 Deschamps *et al.* (2015: 31) consideraron que el "papel del Consejo Técnico y del Grupo Operativo del PESL se reduce a ser un órgano de contraloría y de dic-taminación de apoyos, en lugar de retroalimentar el Programa para su mejora".

10 Se reconoce que la participación de los técnicos forestales en estos espacios podría representar un conflicto de interés, ya que los técnicos promueven solicitudes para los núcleos agrarios en donde prestan sus servicios. Sin embargo, estos técnicos tienen experiencia muy valiosa para afinar las directrices y la implementación del PESL.

11 De acuerdo con la consulta en las bases de datos de la Conabio, en las micro-regiones de Marqués de Comillas (incluye el municipio de Benemérito de las Américas) y Maravilla Tenejapa, definidas por la Conabio, el PESL invirtió hasta 2014, \$5 407 000 bajo el apoyo del P-PREDIAL, con lo que se planearon actividades en 20 118.33 ha.



neación integral que involucraba el P-PREDIAL, ya que no percibían estímulos para ir más allá del PSA: “mi planeación entonces va a estar limitada a esa superficie, del PSA y, las actividades del PSA [...]. ¿Por qué nosotros tenemos que hacer un proceso que involucre a todo el ejido si nada más tenemos una superficie de apoyo?” (entrevista personal con funcionario del gobierno federal, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, 17 de agosto de 2016). Adicionalmente, los técnicos forestales no eran capacitados ni certificados para gestionar proyectos de otras instituciones que no fueran de la Conafor. Esta situación mostró la ausencia en el programa de un enlace entre los técnicos forestales y las actividades agropecuarias que permitiera el diálogo para implementar acciones intersectoriales planeadas en el terreno.

Además de las limitantes asociadas a la misma estructura de gobernanza y del instrumento de planeación, la atención territorial propuesta en los lineamientos del PESL fue perdiendo gradualmente el impulso de la Conafor. En 2014 la Conafor dejó de dar continuidad al convenio con el que otorgó a la Conabio el papel de AT, diluyendo así la capacidad de actuación de la institución que había impulsado originalmente la intervención interinstitucional propuesta en el PESL. Posteriormente, la Conafor dejó de emitir los lineamientos del PESL y los substituyó por las reglas de operación del Programa Nacional Forestal (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2015). Aunque emitió en el marco de dicho programa nacional una convocatoria específica para la Selva Lacandona, la Conafor descartó los lineamientos específicos para el territorio y con ello desapareció el esquema de gobernanza impulsado a través del PESL.

Es difícil establecer las razones por las que la Conafor dejó de dar continuidad a este programa, pero se pueden hipotetizar dos motivos. Primero, personas entrevistadas perciben que el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto puso las actividades REDD+ en un segundo plano de prioridad ante las reducciones presupuestales. Y segundo, la evaluación negativa de los programas especiales de las ATREDD+ (Deschamps, Zavariz y Zúñiga, 2015) y del PESL mismo (Devhint, 2015) pudieron haber

influenciado en la interrupción del programa. La conclusión del PESL en 2015 y el débil involucramiento de otras instituciones para coordinar sus acciones (más allá de la asistencia a eventos protocolarios) muestran la vulnerabilidad de los esquemas de GMN en el caso mexicano. Este tipo de iniciativas puede nacer por voluntad política, así como por la habilidad de un pequeño grupo de promotores, pero también desvanecerse rápidamente cuando cambia la composición de los actores.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Se retoma el marco de evaluación propuesto por de Castro *et al.* (2015) para discutir los casos de estudio con base en tres desafíos para la gobernanza ambiental en América Latina en la esfera de lo político, lo social y lo ambiental. En relación con el desafío político, de promover participación ciudadana, transparencia y la resolución de conflictos, los dos casos de estudio expresan obstáculos estructurales en la relación entre sectores y niveles del gobierno. Además, estas innovaciones de GMN ocurren en un contexto en donde existen cada vez más dudas y críticas respecto al proceso de democratización del país. En el caso de la Jibiopuuc, la piedra angular de la innovación para la GMN es la asociación entre los seis gobiernos municipales. Pero con sus periodos de administración cortos, bajas capacidades y poca incidencia en el territorio, el municipio rural enfrenta, por lo general, serios retos como instancia de gobernanza territorial. A la vez, se reconoce que la Jibiopuuc es un proyecto piloto de JIMA en el país que ostenta un enfoque biocultural. Sin embargo, la Jibiopuuc es una propuesta que viene ‘desde arriba’ y enfrenta hasta la fecha desafíos para posicionarse como una legítima autoridad en la región. Por ejemplo, persiste el desafío de aportar a la resolución de conflictos territoriales, tal como los que se han dado por incursiones extractivas a la RBP por parte de los ejidatarios vecinos. Los trabajos de GMN en la región aún no abordan este tipo de desafíos del “manejo integrado del territorio”. Los ejidos de la zona han expresado su descontento en entrevistas; mencionan que “algo se pierde en la comunicación hacia arriba” (entrevista personal con autoridad ejidal, Becan-

chén, Yucatán, octubre de 2015). Adicionalmente, los CU de la Jibiopuuc aún no reconocen plenamente al CC como su instancia de acceso a los niveles superiores, ni existen mecanismos claros de rendición de cuentas de arriba hacia abajo, mientras que la ciudadanía expresa una falta de acceso a la información. Además, para 2017 solo dos de los cuatro CU están integrados en el CC, cuyos representantes son de la Reserva Privada Kaxil Kiuic y del ejido San Agustín. Por las características agrarias excepcionales de San Agustín – con casi 1000 ha de selva por cada ejidatario residente –, este ejido ha sido beneficiario de múltiples programas e intervenciones forestales y se ha promovido como un ejemplo a seguir dentro de las ATREDD+. Sin embargo, preocupa que en este momento la voz de los usuarios de la RBP se limite a la conservación privada y a un ejido poco representativo de la realidad territorial.

En relación con el caso de estudio de Chiapas, el PESL proponía que la toma de decisiones respecto a las actividades de un territorio dejara de estar centralizada en un solo nivel de gobierno y se discutiera en órganos con cierta autoridad (el grupo operativo y el consejo técnico), donde confluyeran representantes de distintos sectores y de niveles de gobierno (federal, estatal y ejidal). Pero los municipios y ejidos tuvieron poca influencia sobre el diseño e implementación del PESL. La promesa de la coordinación interinstitucional no logró materializarse. El abandono final de dichas propuestas desde el marco del PESL pone en duda si es que existen las condiciones y el respaldo necesario para la adopción de esquemas de gobernanza multinivel en México.

En los dos casos, la participación de los ejidos ha sido limitada, lo que lleva al siguiente desafío del bienestar social y la distribución de beneficios. El análisis de la distribución de los beneficios permite vislumbrar el cumplimiento empírico de los objetivos explícitos de mejorar el bienestar de los grupos marginados a través de la seguridad alimentaria y territorial (McDermott, Mahanty y Schreckenber, 2013). Con la excepción del ejido de San Agustín, los apoyos de los programas de ATREDD+ en el cono sur de Yucatán no han logrado consolidar el manejo

forestal en los demás núcleos agrarios de la reserva. En una región donde subsidios considerables de la Sagarpa a la producción de soya han fomentado el cambio de uso de suelo hacia este cultivo en años recientes, el monto ofrecido en el programa PSA (\$350 por hectárea en el caso del pago por servicios hidrológicos) no se acerca al costo de oportunidad. La alternativa del desarrollo bajo en emisiones mediante el manejo forestal comunitario aún está lejos de difundirse en la reserva. Aunque los ejidatarios de San Agustín parecen comprometidos con los objetivos de proteger la integridad ecológica y mitigar las emisiones de carbono, no son representativos de la situación de gobernanza local y la disposición de capital natural por ejidatario debido a la alta densidad de población fuera de la reserva. La conservación de la RBP depende de opciones para mejorar la situación socioeconómica prevaeciente y esto es función de oportunidades en la producción agropecuaria pero también fuera del sector primario.

En el caso del PESL, la cuestión del bienestar de la población y los niveles de seguridad alimentaria permanecieron desvinculados del tema forestal. El instrumento del P-PREDIAL, diseñado en su origen por la Conafor para aplicarse en las áreas con vocación forestal, no facilitó la planeación de actividades económicas en las áreas agrícolas de los núcleos agrarios. Por esto, no fue retomado como herramienta de planeación y operación conjunta; faltó coordinación entre la Conafor y la Sagarpa. Adicionalmente, se identificó una falta de incentivos y capacidades para que los técnicos forestales adoptaran estrategias más integrales de planeación del desarrollo bajo en emisiones (como busca la ENAREDD+).

Con respecto al tercer desafío identificado por de Castro *et al.* (2015) – la protección de la integridad ecológica y la mitigación de emisiones –, las dos experiencias de GMN carecen de indicadores para estimar el impacto del programa en este sentido. Mientras que la experiencia en Chiapas se plasma en torno a una Reserva de la Biosfera de renombre internacional (Montes Azules), la experiencia del cono sur de Yucatán gira alrededor de la creación de un nuevo tipo de reserva “biocultural” que promueve explícitamente una visión indígena maya del territorio. En



las dos experiencias el PSA fue visto como herramienta central para la conservación. Sin embargo, dicho programa tiene sus limitaciones para promover el manejo sostenible más allá de frenar la ampliación de la frontera agropecuaria. El PESL tuvo una limitada capacidad para ofrecer alternativas de aprovechamiento sostenible para el desarrollo rural debido a que sus recursos se orientaron principalmente a la conservación de las selvas a través del PSA (Deschamps *et al.*, 2015). Desde el origen del PESL, el PSA se concebía como un instrumento ‘llave’ de la gestión territorial comunitaria, que permitía conciliar un primer acuerdo: estabilizar la cobertura forestal comunitaria, para a partir de ahí, se establecieran otro tipo de arreglos, con los diversos sectores productivos” (Conabio, 2012: 7). Con ese énfasis, una de las propuestas clave en el PESL consistía en otorgar un PSA “aumentado” de 1000 pesos/ha/año, una cantidad mayor al monto de los programas nacionales de la Conafor. Esta condición, así como la promoción de PSA por parte de los técnicos forestales, generaron que gran parte de los recursos del PESL se orientaran a dicho concepto. Entre 2010 y 2014, 75% de la inversión del PESL se destinó al PSA (Deschamps *et al.*, 2015). Más

allá de este incentivo a la conservación, otras posibles alternativas de conservación y aprovechamiento quedaron relegadas a un segundo plano en el PESL.

### Reflexiones sobre GMN en los casos de estudio

Para facilitar el análisis comparativo, se presentan, en la figura 4, los actores principales de los arreglos de gobernanza presentados. Este ejercicio de esquematización no es exhaustivo, e incluso omite algunos actores como, por ejemplo, el Grupo Técnico y Consejo Operativo del PESL (un intento de integrar más dependencias, incluyendo algunas del gobierno estatal, en la planeación de la Selva Lacandona, si bien no logró ir más allá de la formalidad). En este sentido, el esquema busca insertar en el marco de la gobernanza multinivel a los actores con capacidad de incidencia en cada uno de los dos casos.

Las experiencias de GMN mostradas en este escrito ilustran casos particulares donde la innovación es movilizadora para construir nuevas relaciones entre niveles y sectores de gobierno y sociedad. Mientras una de las experiencias enfatiza la descentralización, creando un nuevo nivel de gobierno subnacional y fomentando la

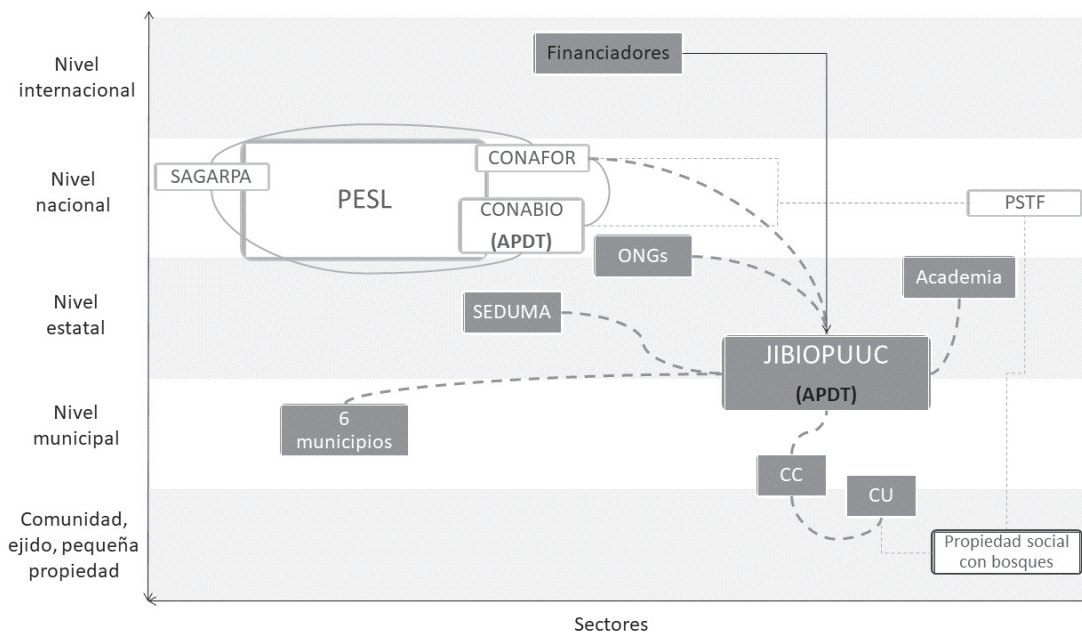


FIGURA 4. Esquematización de los casos de estudio de la Jibiopuuc y el PESL en el marco de análisis de la GMN.

participación social, el otro caso busca generar coordinación entre sectores e instituciones del gobierno federal por medio de herramientas compartidas de planeación. El liderazgo de individuos clave genera nuevos arreglos de GMN, pero estos tienden a expresar debilidad: cambios de personal dentro de instituciones han llevado al fracaso o la suspensión de iniciativas de GMN. La coordinación existe gracias a la empatía entre individuos clave, tal como en el caso del PESL, donde la coordinación interinstitucional no logra ir más allá de promover una planeación integral.

La política sectorial implica que cada dependencia tiene sus tomadores de decisiones, instrumentos propios de planeación, e implementadores (técnicos) reconocidos. Una verdadera cultura sectorial constituye cuellos de botella para la colaboración interinstitucional; cada sector tiene sus formas, ritmos y metas. Adicionalmente, la coordinación efectiva entre niveles y sectores de gobierno – un desafío continuo para la reducción de emisiones – es obstaculizada por el manejo político de proyectos, fondos y alianzas. Las propuestas de GMN son ideadas “de arriba hacia abajo”, entendiendo la gobernanza como estrategia o herramienta para mejorar el actuar del gobierno y la gobernabilidad. Confundiendo gobernanza y gobernabilidad, discursos de eficiencia y participación cobijan la reproducción de prácticas políticas históricas, con expresiones a veces clientelares donde la distribución equitativa de los beneficios es obviada (Dunlop y Corbera, 2016).

Al principio de este escrito, se dio una definición operativa de gobernanza – las formas de coordinación entre diferentes actores para resolver problemas públicos – pero también es necesario reconocer el grado en que estos procesos de ‘gobernanza’ e intentos de innovación están incrustados en contextos políticos, sociales e históricos. Esto lleva al enfoque de gobernanza como *proceso social* que destacan de Castro *et al.* (2015), quienes ven a la gobernanza (ambiental) como el “proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes” (de

Castro *et al.*, 2015: 18). Igual que de Castro *et al.* (2015), en este estudio se cuestiona la perspectiva normativa de la buena gobernanza, tan presente en *policy documents* y se tratan de vislumbrar las diferencias entre las teorías y discursos relacionados con la gobernanza y con la práctica de su aplicación. A fin de cuentas, las distintas aceptaciones de la gobernanza están en sí situadas. Si se observa a la gobernanza desde arriba, desde el punto de vista del Estado, el discurso de (buena) gobernanza, participación y transparencia sirve para recuperar legitimidad en un contexto de recurrentes crisis y coyunturas de ingobernabilidad. Además, es una forma de descargar ciertas responsabilidades operativas, a la vez reteniendo ciertos niveles de control. Desde abajo, el discurso de la gobernanza se presenta como una oportunidad para las organizaciones de base para ganar terreno e incidir en el diseño y operación de ciertas políticas, muchas veces apoyadas por directrices internacionales relativas a derechos humanos (por ejemplo, la exigencia del cumplimiento del derecho a la consulta libre, previa e informada). Por otra parte, desde la perspectiva de las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, la gobernanza es también una oportunidad para promover agendas institucionales y obtener financiamientos; viejas estrategias son reorientadas para las nuevas directrices.

Algunos han señalado las contradicciones entre la promoción de buenas prácticas por parte de ONGs y los limitados procesos de rendición de cuentas al exterior de estas organizaciones (Aldashev, Marini y Verdier, 2015). De esta manera, resulta pertinente preguntarse no solo cuál es el actor detrás de la promoción de la gobernanza, sino ¿gobernanza para qué y para quiénes?.

## CONCLUSIONES

Los casos de estudio ilustran barreras para transitar de la planeación intersectorial a la implementación coordinada. Estructuras exógenas de gobernanza diseñadas de arriba hacia abajo expresan dificultad en tocar terreno y engranar con los niveles de gobernanza más abajo. Atribuciones claras, presupuestos correspondientes y capacidades locales faltan para facilitar la participación activa de los nive-



les más bajos de los niveles de gobierno. Mientras que los municipios enfrentan desafíos para consolidarse como puentes entre los ejidos y el gobierno estatal y federal (en el caso de la Jibiopuuc), la coordinación interinstitucional expresada en la planeación en el marco del PESL encuentra obstáculos al tocar terreno, con problemas para construir herramientas comunes de planeación y técnicas forestales con insuficientes incentivos y limitadas capacidades para ir más allá de lo forestal para fomentar el tan deseado “manejo integrado del territorio”.

Está claro que se han tratado de erigir estos nuevos esquemas de gobernanza en un contexto nacional poco favorable. La violencia e inseguridad presentan serios retos para la gobernabilidad del país y el sistema político (el ejecutivo, las legislaturas y el poder judicial gozan de poca credibilidad). No se puede decretar la ‘buena gobernanza’ desde arriba porque el problema no es tanto a qué (nuevo) nivel de gobierno se desconcentra la autoridad sobre la planeación en el territorio, sino la *forma* y la *práctica* de gobernar en sí. Inercias sectoriales, un déficit democrático (adentro y afuera del gobierno) y una falta de apoyo económico adecuado para consolidar las innovaciones de GMN siguen siendo desafíos magnos para la construcción de una gobernanza distinta.

## RECONOCIMIENTOS

Esta investigación forma parte del Estudio Comparativo Global sobre REDD+ de Cifor ([www.cifor.org/gcs](http://www.cifor.org/gcs)). Socios financiadores que han respaldado esta investigación incluyen: Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad), Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), la Unión Europea (UE), la International Climate Initiative (IKI) del German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB) y el Programa de Investigación de CGIAR Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA), con el apoyo financiero de donadores al CGIAR Fund. Con relación al caso de estudio de Yucatán, la Agencia Alemana para la Cooperación al Desarrollo (GIZ) y la Conabio brindaron su apoyo financiero al proyecto intitulado “Fortalecimiento de la Gobernanza Local en la

Reserva Estatal Biocultural del Puuc”. Un donador anónimo hizo posible la realización de los talleres y recorridos de campo en Yucatán.

Se agradecen también las valiosas aportaciones de dos arbitrajes anónimos al escrito.

## REFERENCIAS

- Aguilar-Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar-Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aldashev, G., Marini, M., & Verdier, T. (2015). Governance of non-profit and non-governmental organizations – within and between organization analyses: an introduction. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86, 1-5. doi: 10.1111/apce.12064
- Arts, B., & Visseren-Hamakers, I. (2012). Forest Governance: a state of the art review. En B. Arts, S. van Bommel, M. Ros-Tonen, & G. Verschoor. *Forest-people interfaces: Understanding community forestry and biocultural diversity* (pp. 241-257). Wageningen: Wageningen Academic Publishers. doi: 10.3920/978-90-8686-749-3\_15
- Becerril, G. J. (2014). *Matriz de Contabilidad Social de la Reserva Estatal “Biocultural del Puuc”*. Reporte sin publicar para TNC, mayo, Mérida, Yucatán.
- Cano-Castellanos, I. J., & Lazos-Chavero, E. (2017). Política pública y acciones ambientales en la Costa Sur de Jalisco. *Revista Mexicana de Sociología*, 79, 93-122.
- Carrillo-Fuentes, J. C., & Velasco-Ramírez, A. (2016). *Estudio legal: Facultades y responsabilidades para REDD+, el manejo forestal y del suelo en México*. Bogor, Indonesia: Cifor. doi: 10.17528/cifor/006024
- Centro para la Investigación Forestal Internacional [Cifor]. (2014). *Gobernanza multinivel y gestión del carbono a nivel de paisaje*, Bogor: Center for International Forestry Research. Recuperado de [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/factsheet/4796-factsheet.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/factsheet/4796-factsheet.pdf).
- Comisión para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad [Conabio]. (2012). *Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la*

- Selva Lacandona, en el Estado de Chiapas*. Informe 2011. México, D. F.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor]. (2010a). *Visión de México sobre REDD+. Hacia una Estrategia Nacional*. Zapopan: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor]. (2010b). *Lineamientos del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas*. Zapopan: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor]. (2011). *Lineamientos del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas*. Zapopan: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor]. (2012). *Lineamientos del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas*. Zapopan: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor]. (2015). *Modelo de intervención en Áreas de Acción Temprana REDD+*. Zapopan: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal [Conafor]. (2017). *Estrategia Nacional para REDD+ 2017-2010*. Zapopan: Conafor.
- De Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En *Gobernanza ambiental en América Latina* (pp. 13-38). Buenos Aires: Clacso.
- Deschamps, P., Cisneros, N., & Larson, A. M. (2017). MRV para REDD+ en México: el proceso político de una institución técnica. *Cifor Infobrief*, 187. doi:10.17528/cifor/006592.
- Deschamps, P., Zavariz, B., & Zúñiga, I. (2015). *Revisión de la implementación de REDD+ en México. Análisis de los programas especiales en Áreas De Acción Temprana REDD+*. México: CCMSS. 48 p.
- Devhint. (2015). *Consultoría para la identificación de lecciones aprendidas del desarrollo e implementación de políticas públicas que promueven el desarrollo rural sustentable a través del manejo integral del territorio*. Caso del Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de la Selva Lacandona (PESL). Versión Borrador. México.
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (2015). *Reglas de Operación del Programa Nacional Forestal 2016*. Ciudad de México, Distrito Federal.
- Dunlop, T., & Corbera, E. (2016). Incentivizing REDD+: How developing countries are laying the groundwork for benefit-sharing. *Environmental Science & Policy*, 63, 44-54. doi: 10.1016/j.envsci.2016.04.018
- El Universal (2016). *Destina Yucatán 18 mdp para combatir deforestación*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/03/9/destina-yucatan-18-mdp-para-combatir-deforestacion>
- Gobierno del Estado de Yucatán [GEY]. (2011). *Decreto que establece el Área Natural Protegida denominada Reserva Estatal Biocultural del Puuc*. Diario Oficial, 1 de noviembre.
- Gobierno del Estado de Yucatán [GEY]. (2014). *Convenio de creación del Organismo Público Descentralizado "Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc" que celebran los Ayuntamientos de Muna, Oxkutzcab, Santa Elena, Tekax y Ticul*. 10 de octubre.
- Graf, S., Santana, E., Martínez, L. M., García, S., & Llamas, J. J. (2006). Collaborative governance for sustainable water resources management: The experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico. *Environment and Urbanization*, 18, 297-313. doi: 10.1177/0956247806069602
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and Abuses of the Concept of Governance. *International Social Science Journal*, 50(155), 105-113. doi: 10.1111/1468-2451.00113
- Hourcade, J. C., & Shukla, P. R. (2015). Cancun's paradigm shift and COP 21: to go beyond rhetoric. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 15(4), 343-351. doi: 10.1007/s10784-015-9305-6
- Isunza-Vera, E., Macías-Richard, C., & Hernández-Hernández, M. (2014). *Orientaciones para la constitución e instalación del Consejo Ciudadano de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente*. Semarnat - Conafor - Conabio.
- Lara-Villatoro, A. (2012). *Planeación participativa, intercambio de experiencias y promoción del enfoque de Corredores Biológicos en la zona sur del estado de Yucatán*. CCRB/DRP/Conabio/006/2011.





- Lara-Villatoro, A. (2013a). *Fortalecimiento de mecanismos de gobernanza en el marco de acciones tempranas REDD+ en la zona sur del estado de Yucatán*. Cgcrb/Conafor/AFD/086/2012.
- Lara-Villatoro, A. (2013b). *Diagnóstico y gestión para la creación de un Organismo de Gobernanza Local en el marco de las acciones tempranas REDD+ en la zona sur del estado de Yucatán*. Cgcrb/Conafor/AFD/027/2013.
- Li, T. M. (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press. doi: 10.1215/9780822389781
- Libert-Amico, A., & Trench, T. (2016). Bosques y suelos en el contexto de REDD+: Entre gobierno y gobernanza en México. *Terra Latinoamericana*, 34, 113-124.
- Luttrell, C., Sills, E., Aryani, R., Ekaputri, A. D., & Evinke, M. F. (2018). Beyond opportunity costs: who bears the implementation costs of reducing emissions from deforestation and degradation? *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 2(2), 291-310. doi: 10.1007/s11027-016-9736-6
- Madrid, L., Núñez, J., Quiroz, G., & Rodríguez, Y. (2009). La propiedad social forestal en México. *Investigación Ambiental*, 2, 179-186.
- Martínez, M. P., & Díaz, G. D. A. (2012). *Herramientas para la elaboración de Proyectos Integrales de Intervención*. CCRB/DRChTyO/ Conafor /051/2012. Informe único. San Cristóbal de Las Casas: Naturaleza y Redes A. C.
- Martínez, N., & Espejel, I. (2015). La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental. *Economía, Sociedad y Territorio*, 15, 153-183.
- Martínez, N., Espejel, I., & Martínez-Valdés, C. (2016). Evaluation of governance in the administration of protected areas of the Peninsula of Baja California. *Frontera Norte*, 28(55), 103-129.
- Merino, L., & Martínez, A. (2014). *Al vuelo de pájaro. Las condiciones de las comunidades con bosques templados en México*. México: Conabio.
- McDermott, M., Mahanty, S., & Schreckenber, K. (2013). Examining equity: a multidimensional framework for assessing equity in payments for ecosystem services. *Environmental Science & Policy*, 33, 416-427. doi: 10.1016/j.envsci.2012.10.006
- Murillo-Licea, D., & Soares-Moraes, D. (2013). El péndulo de la gobernabilidad y la gobernanza del agua en México. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 4(3), 149-163.
- Obregón, V. R. (2008). *Reuniones con funcionarios estatales y federales en el estado de Chiapas con el propósito de gestionar la operación conjunta de programas agropecuarios con instituciones del sector ambiental y del campo y como resultado se han movilizad recursos adicionales a los proyectos que se desarrollan en la región de Marqués de Comillas* (CBM-M/UTN/010/2008). Informe final de consultoría. Ciudad de México.
- Ochieng, R. M., Visseren-Hamakers, I. J., Arts, B., Brockhaus, M., & Herold, M. (2016). Institutional effectiveness of REDD+ MRV: Countries progress in implementing technical guidelines and good governance requirements. *Environmental Science & Policy*, 61, 42-52. doi: 10.1016/j.envsci.2016.03.018.
- Rabasa-Guevara, M. (2015). *Integración, desarrollo y fortalecimiento de capacidades del Consejo Ciudadano de la Jibiopuuc*. Consultoría para The Nature Conservancy, Mérida.
- Ravikumar, A., Larson, A. M., Duchelle, A. E., Myers, R., & Tovar, J. G. (2015). Multilevel governance challenges in transitioning towards a national approach for REDD plus: evidence from 23 subnational REDD plus initiatives. *International Journal of the Commons*, 9(2), 909-931. doi: 10.18352/ijc.593
- Ribot, J. C., Agrawal, A., & Larson, A. (2006). Recentralizing while decentralizing: How national governments reappropriate forest resources. *World Development*, 34(11), 1864-1886. doi: 10.1016/j.worlddev.2005.11.020.
- Rodríguez, A. (2016). *Fortalecimiento de la Gobernanza Local en la Reserva Estatal Biocultural del Puuc, Informe Final para la GIZ-Conabio, Proyecto Gobernanza de la Biodiversidad: Participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven del uso y manejo de la diversidad biológica en México*. Contrato No. 83210532, Mérida, Yucatán.
- Rodríguez-Villabona, I., & García-Contreras, G. (2012). *Planeación para la Conservación de la Reserva Estatal Biocultural del Puuc y su zona de influencia*. Pronatura Península de Yucatán, Mérida.

- Ruiz de Oña, P. C., & Martínez, M. M. P. (2010). *Planeación comunitaria empleando la herramienta de plan vivo en el proyecto de desarrollo rural en corredores biológicos de los municipios de Marqués de Comillas; Ocosingo y Maravilla Tenejapa*. Conabio- Sagarpa/PS/016/2009. Informe final. AMBIO. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.
- Saito-Jensen, M. (2015). *Theories and methods for the study of multilevel environmental governance*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. doi: 10.17528/cifor/005541
- Sills, E., Atmadja, S. S., de Sassi, C., Duchelle, A. E., Kweka, D. L., Pradnja Resosudarmo, I. A., & Sunderlin, W. D. (2012). *REDD+ on the ground. A case book of subnational initiatives across the globe*. Cifor, Bogor. doi: 10.17528/cifor/005202
- Thompson, M. C., Baruah, M., & Carr, E. C. (2011). Seeing REDD+ as a project of environmental governance. *Environmental Science & Policy*, 14, 100-110. doi: 10.1016/j.envsci.2010.11.006
- Trench, T., Larson, A. M., Libert-Amico, A., & Ravikumar, A. (2018). *Análisis de la gobernanza multinivel en México: Lecciones para REDD+ de un estudio sobre cambio de uso del suelo y distribución de beneficios en Chiapas y Yucatán*. Working Paper 236, Bogor, Indonesia: Cifor. doi: 10.17528/cifor/006798
- Trench, T., Larson, A. M., & Libert-Amico, A. (2017). Gobernanza multinivel y uso del suelo en Chiapas y Yucatán. *InfoBrief*, 188, 10.17528/cifor/006590, Bogor, Indonesia: Cifor. doi: 10.17528/cifor/006590
- Vásquez-García, V. (2015). Manejo forestal comunitario, gobernanza y género en Hidalgo, México. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(4), 611-635.
- Vijge, M. J., Brockhaus, M., Di Gregorio, M., & Muharrom, E. (2016). Framing national REDD+ benefits, monitoring, governance and finance: A comparative analysis of seven countries. *Global Environmental Change*, 39, 57-68. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2016.04.002

Manuscrito recibido el 6 de septiembre de 2017  
 Aceptado el 22 de mayo de 2018  
 Publicado el 15 de diciembre de 2018

Este documento se debe citar como:

Libert-Amico, A., Trench, T., Rodríguez, A., & Martínez-Morales, M. P. (2018). Experiencias de gobernanza multinivel en México: innovación para la reducción de emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres. *Madera y Bosques*, 24(Núm. esp.), e2401909. doi: 10.21829/myb.2018.2401009



Madera y Bosques por Instituto de Ecología, A.C. se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional.