

## ¿Gobernanza ambiental, desde dónde? La imbricación de la acción pública sobre los marcos culturales locales

### Environmental Governance, from Where? The Overlapping of Public Action with Local Cultural Frameworks

Martha Marisol Torres Alvarez\*  <https://orcid.org/0000-0003-2102-8494>

Tim Trench\*\*  <https://orcid.org/0000-0002-0521-1590>

Conrado Márquez Rosano\*\*\*  <https://orcid.org/0000-0002-2415-5053>

Eduardo Bello Baltazar\*\*\*\*  <https://orcid.org/0000-0002-9775-6685>

#### Resumen

Objetivo: contrastar el discurso “universal” de los principios de la “buena gobernanza” ambiental con las percepciones locales para discutir su efectividad en relación con los marcos culturales. Metodología: empleando la teoría fundamentada y a través del uso de métodos mixtos, se recuperaron los significados de los principios de gobernanza en una región llamada La Suiza de Chiapas (Montecristo de Guerrero) y se midieron en el Grupo Intercomunitario de Acción Territorial (estudio de caso). Limitaciones: las particularidades del caso de estudio. Resultados: se explican y analizan al menos dos de los problemas que pretende atender la gobernanza ambiental: la falta de horizontalidad de la acción pública y las debilidades de la capacidad directiva. Valor: el estudio promueve una mejor discusión de la gobernanza ambiental como modelo de intervención. Conclusiones: los principios universales de dicha gobernanza no siempre coinciden con las percepciones locales, y las respuestas de los actores al modelo son reflejo de sus formaciones culturales y experiencias históricas.

**Palabras clave:** gobernanza; principios de buena gobernanza ambiental; marcos culturales locales; estudio de caso; Sierra Madre de Chiapas.

#### Abstract

Objective: to contrast the “universal” discourse of the principles of “good environmental governance” with local perceptions of these principles in order to discuss their efficacy in relation to cultural frameworks. Methodology: using the grounded theory through mixed methods, in a place called La Suiza de Chiapas in Montecristo de Guerrero municipality, the local meanings of governance principles were recovered and were measured in the Grupo Intercomunitario de Acción Territorial (Territorial Action Intra-community Group) (case study). Limitations: the case study’s particularities. Results: at least two of the problems that environmental governance claims to solve: the lack of horizontality in public action and the weaknesses in directive ability are explained and analyzed. Value: the study promotes a better discussion of environmental governance as a model of intervention. Conclusions: the universal principles of this governance do not always coincide with local perceptions and the actor’s responses reflect their cultural particularities and historical experiences.

**Keywords:** governance; principles of environmental good governance; local cultural frameworks; case study; Sierra Madre de Chiapas.

**Cómo citar:** Torres Alvarez, M. M., Trench, T., Márquez Rosano, C., y Bello Baltazar, E. (2021). ¿Gobernanza ambiental, desde dónde? La imbricación de la acción pública sobre los marcos culturales locales. *región y sociedad*, 33, e1429. doi: 10.22198/rys2021/33/1429

\* Autora para correspondencia. Universidad Autónoma Chapingo, Centros Regionales. Carretera Federal México-Texcoco km 38.5, Universidad Autónoma de Chapingo, C. P. 56230, Texcoco, México. Correo electrónico: mmta.torres@gmail.com

\*\* Universidad Autónoma Chapingo. Diego de Mazariegos Núm. 85. Barrio La Merced C. P. 29240, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México. Correo electrónico: TTrench@chapingo.mx

\*\*\* Universidad Autónoma Chapingo. Carretera Federal México-Texcoco km 38.5, Universidad Autónoma de Chapingo, C. P. 56230 Texcoco, México. Correo electrónico: cmar\_ros59@yahoo.com.mx

\*\*\*\* El Colegio de la Frontera Sur, Departamento Agricultura Sociedad y Ambiente. Carretera Panamericana y Periférico Sur s. n., Barrio María Auxiliadora, C. P. 29290, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México. Correo electrónico: ebello@ecosur.mx

Recibido: 15 de diciembre de 2020

Aceptado: 21 de abril de 2021

Liberado: 31 de mayo de 2021



Esta obra está protegida bajo una Licencia  
Creative Commons Atribución-No Comercial  
4.0 Internacional.

## Introducción

A finales del siglo XX el Banco Mundial tomó prestado el análisis de los Estados gubernamentales realizado en la obra *The Crisis of Democracy* (Crozier, Huntington y Watanuki, 2012), para explicar que la crisis directiva del gobierno y la falta de desarrollo eran el resultado no sólo de las incapacidades políticas e institucionales de los gobernantes, sino también de la omisión de la sociedad en el proceso de gobernar (World Bank, 1994). En consecuencia, el Fondo Monetario Internacional generó una serie de medidas de *modernización* de los Estados y condicionó los préstamos para el desarrollo a fin de que éstos adoptaran los ajustes estructurales como un modelo de gobierno neoliberal (Zurbriggen, 2011). Hoy este modelo se reconoce, en gran medida, bajo el término *gobernanza* y prescribe mayor inclusividad, mayor transparencia y legitimidad como sinónimo de *buena gobernanza* (Kooiman, 2004; Lockwood, 2010). Martínez y Espejel (2015) definen la gobernanza como:

Un proceso de dirección sociopolítica que incrementa las interacciones de los actores sociales y gubernamentales [...] debido a la adaptación del gobierno a condiciones de mayor complejidad social, económica y política [...] lo cual deriva en redes interdependientes de actores con mayor grado de autonomía e influencia en el ciclo de las políticas públicas. (p. 154)

La gobernanza, como *nuevo* estilo de gobierno, se amplió a otros sectores, incluido el ambiental. A través de la Convención de la Diversidad Biológica (1992) y el protocolo de Kyoto (1997), se originaron y se introdujeron medidas de atención y de mitigación a los problemas de inclusividad y participación social. Las agencias de cooperación y las organizaciones de la sociedad civil pusieron en práctica estas medidas como parte del cumplimiento de los acuerdos de cooperación internacional (Castro, Hogenboom y Baud, 2015).

De esta manera, se formaron redes de actores (gubernamentales y no gubernamentales) y nuevos espacios de participación como una “nueva” forma de gestionar la acción pública, referida al desempeño de las funciones del gobierno en torno al cumplimiento de planes, programas y presupuestos (Aguilar, 2010; Zurbriggen, 2011). Es bajo esta idea *colaborativa* entre el gobierno y la sociedad, antes estrictamente gubernamental, que toman relevancia los significados que se crean en torno a la acción pública, puesto que permite analizar la forma en que se construye el proceso de gobernar entre el gobierno, las organizaciones internacionales, las agencias de cooperación, la sociedad civil y la academia.

En ese contexto, los observadores más críticos han señalado que el discurso y la práctica de la gobernanza pueden despolitizar el espacio social al que ésta llega, puesto que se asume que la colaboración entre los actores acontece de igual a igual, lo cual oculta las asimetrías de poder y las formas culturales bajo las cuales se ha instrumentado la acción pública sobre el territorio (Hewitt de Alcántara, 1998). Las formas culturales son un filtro, un tipo de racionalidad,

que forman parte del sentido común de una región o un lugar (marcos culturales), a partir de las cuales las personas organizan lo que hacen de manera sistémica y recurrente como parte de sus experiencias cronoholísticas (Castro, 2006). Saito-Jensen (2015) argumenta que la gobernanza supone la existencia de una idea socialmente compartida de distribución del poder, en esencia liberal, pluralista y consensuada, que invisibiliza asuntos de poder, estratificación e impugnación en los Estados.

Bajo estos referentes se busca evidenciar los escollos potenciales que representa para la gestión ambiental no tomar en cuenta la genealogía de las relaciones de poder y el marco histórico cultural como elementos del espacio político al implementar proyectos de gobernanza ambiental, ya que la adopción de la idea liberal de distribución de poder de ésta puede ser muy limitada. El objetivo de la presente investigación es mostrar la importancia que tiene un análisis de la efectividad de la gobernanza desde una perspectiva histórica y cultural y, a su vez, evidenciar las tensiones vividas en los encuentros entre las cualidades *universales* de la buena gobernanza y la cultura regional. El artículo busca responder esta pregunta: ¿cuáles son los significados de la acción pública que se ocultan bajo la idea de buena gobernanza en un órgano de intervención territorial en una región del sur del país? Para ello se realizó una interpretación a partir del estudio de caso del Grupo Intercomunitario de Acción Territorial (GIAT), seleccionado por ser la primera iniciativa intercomunitaria en la Sierra Madre de Chiapas (SMCH) que busca construir un modelo de gobernanza ambiental sobre la base de la intervención de una multiplicidad de actores.

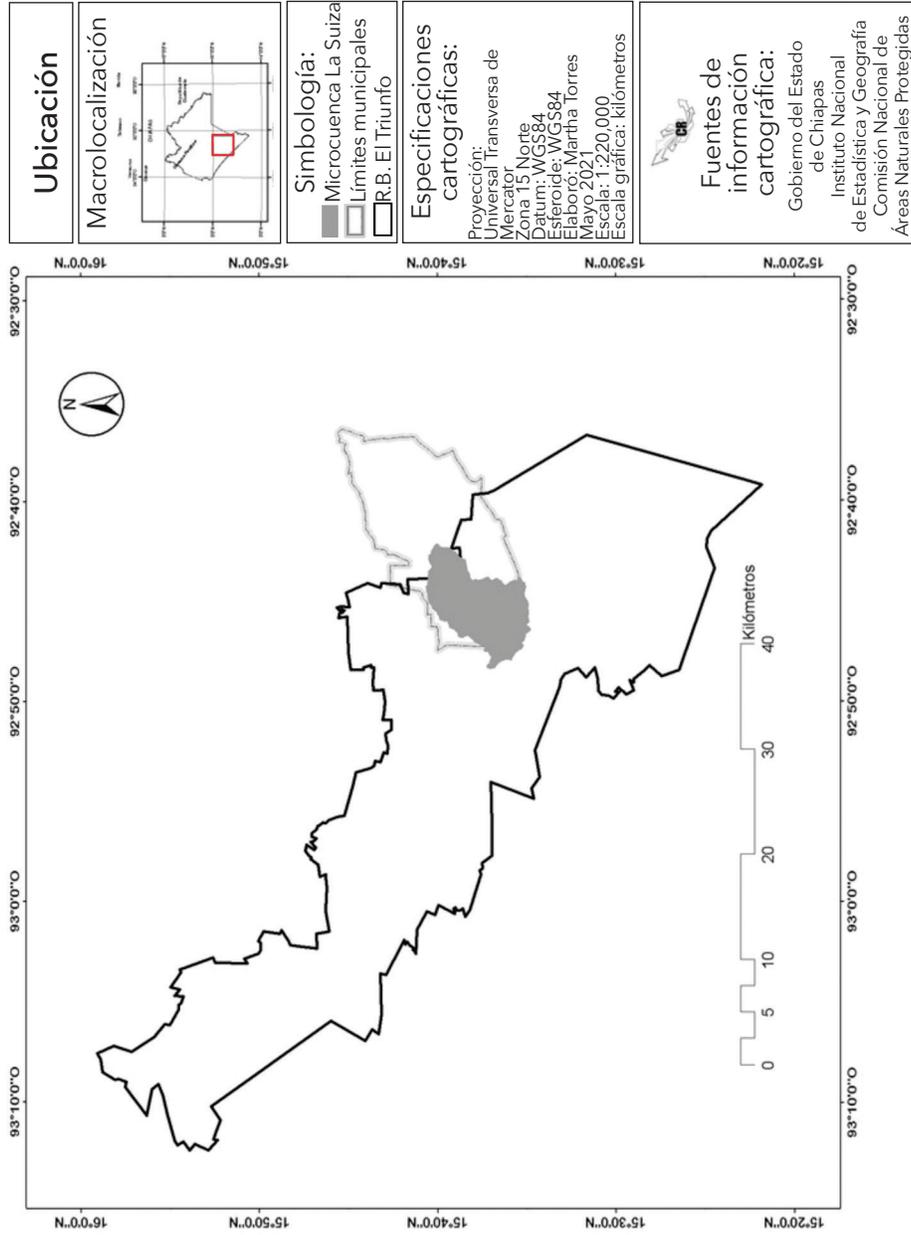
Se considera que examinar la trayectoria bajo la cual emerge la idea de acción pública en una región y su expresión actual para atender la conservación ambiental, permitirá conocer las negociaciones y las tensiones que se recrean en la construcción de dicha acción sobre los marcos culturales locales. En ese ámbito, el artículo emplea la acción pública como una ventana que permite observar las formas de intervención y de construcción de las acciones que se agrupan bajo la idea de gobernanza y donde al parecer el *gobierno no está*. Para eso se contrastará la presunta “universalidad”<sup>1</sup> de los principios de “buena gobernanza” con los significados locales que esta noción adquiere en una región que llaman La Suiza de Chiapas.

En esta microcuenca de 6 083.22 hectáreas ubicada en el municipio de Montecristo de Guerrero, se pone a prueba el modelo de gobernanza con cinco de las nueve comunidades que integran la región<sup>2</sup> y conforman el GIAT: los ejidos Puerto Rico, Toluca, Monte Virgen Candelaria, la copropiedad Vista Alegre y la colonia Arroyo Negro. El paisaje de la región está compuesto de bosque (55.7%), de plantaciones de café (37.2%) y de otros usos de suelo (7.1%); 85.32% de su superficie se ubica dentro de la Reserva de la Biosfera El Triunfo (REBITRI) (véase figura 1) (Benedetti, Boné y Hobson, 2012).

<sup>1</sup> Lockwood (2010) y Lockwood, Davidson, Curtis, Stratford y Griffith (2010) analizan los principios de buena gobernanza que desarrollan otros autores a partir de los principios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para cuestionar la universalidad de su práctica.

<sup>2</sup> Se documentó que las comunidades en La Suiza han mantenido a lo largo de la historia una misma trayectoria y reconfiguración territorial, por lo que se hizo una equivalencia entre microcuenca y región (Giménez, 2005).

Figura 1. Ubicación de La Suiza, Montecristo de Guerrero, Chiapas



Fuente: elaboración propia con base en las coberturas generadas por López, Reynoso, Mandari, Rivera, Hernández y Morales (2017) utilizando @QGIS 3.18.0.

El GIAT es una organización intercomunitaria que se originó como parte del proceso de intervención que inició un grupo de actores extraterritoriales en 2008 con la finalidad de implementar acciones de restauración en la REBITRI. Aunque su conformación procuró introducir una visión territorial, sólo cinco de las nueve comunidades de la región aceptaron participar para conformar el GIAT como asociación civil el 23 de julio de 2014. Este modelo de gobernanza en ese momento integró 121 hombres y 70 mujeres de las cinco comunidades (asamblea general) y consideró un organigrama de toma de decisiones en dos niveles (véase figura 3): el primero corresponde al órgano de representación (presidente, secretario y tesorero) y el segundo a los 15 delegados (tres por cada una de las cinco comunidades) –cabe destacar que la asamblea general no aparece representada en el organigrama—. Tanto los directivos como los delegados son elegidos en una asamblea por cada comunidad. Después la asamblea general escoge quiénes de los delegados serán los que integren el órgano de representación. No existe un perfil que determine quién puede ser delegado o no. La selección para representar el cargo comunitario se basa en las reglas de convivencia de cada comunidad y es un servicio que contribuye a obtener beneficios comunitarios. Los integrantes del GIAT son campesinos mestizos y pequeños productores que subsisten del cultivo y comercialización del café, de los cuales 69% pertenece a alguna de las cooperativas de café de la región. Las afiliaciones son Campesinos Ecológicos de la Sierra Madre de Chiapas, Sociedad Civil (S. C.) (CESMACH), Sociedad de Solidaridad Social Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla San Isidro Labrador, Sociedad de Solidaridad Social (S. S. S.) (ISMAM), Finca Triunfo Verde, S. C., Federación Indígena Ecológica de Chiapas S. S. S. (FIECH) y el intermediario Agroindustrias Unidas de México, Sociedad Anónima de Capital Variable (AMSA).

## Método

Para evaluar los principios de buena gobernanza en La Suiza de Chiapas, se parte de los resultados de la aplicación de la metodología de la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2002) que se desarrolló para una investigación doctoral entre 2017 y 2019. En ella se identificó la importancia de la condición histórica que guarda la instrumentación de la acción pública en la región. A la vez, se consideraron las categorías de legitimidad, transparencia, inclusión, responsabilidad, conectividad y resiliencia de Lockwood (2010) como conceptos que permiten reunir y contrastar los significados que toma la buena gobernanza en La Suiza.

En ese contexto, la estrategia en campo consideró al principio dos pasos. Luego se extendió a tres debido a que las respuestas que se registraron en las entrevistas con socios del GIAT tendieron a ser las mismas (saturación teórica) (véase figura 2). En primer lugar, se indagó la forma en que había surgido el tema ambiental como parte de la acción pública. En segundo lugar, como parte del rastreo de las percepciones de los principios de buena gobernanza, se reunieron y se evaluaron las percepciones del GIAT. Y en tercer lugar, se extendió el

mismo ejercicio con los actores regionales. De esta forma, el trabajo de campo se realizó en dos periodos. El primero en octubre de 2018 con los actores del GIAT y el segundo en junio de 2019 con los actores regionales (Sampieri, Fernández y Baptista, 2014).

Para el presente trabajo, los actores locales son todos aquellos que comparten una identidad regional y que viven en las comunidades que integran el GIAT. Pueden ser o no socios de la organización. Los actores regionales son aquellos que comparten una identidad con los actores locales, pero que tienen un nivel de autoridad o algún cargo que los sitúa en términos jerárquicos por arriba de su condición local, como es el caso de las autoridades locales (comisariados ejidales, líderes de organizaciones, gestores de la regularización de tierras), autoridades municipales (regidores, secretarios municipales, técnicos agropecuarios) y técnicos locales de instituciones federales (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas [CONANP], Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias [INIFAP], Comisión Nacional Forestal [CONAFOR]) y de cooperativas de café (CESMACH, ISMAM, Triunfo Verde, FIECH, AMSA). Los actores extraterritoriales son aquellos que no comparten una identidad con los actores locales ni con los regionales, pero que intervienen en la implementación de la acción pública en la región, como son las organizaciones no gubernamentales internacionales (The Nature Conservancy [TNC]) y las asociaciones civiles estatales, como el Fondo de Conservación El Triunfo, A. C. (FONCET). Esta última es una organización que agrupa<sup>3</sup> agencias de cooperación, autoridades federales, organizaciones civiles y empresas nacionales y locales para invertir en acciones de desarrollo.

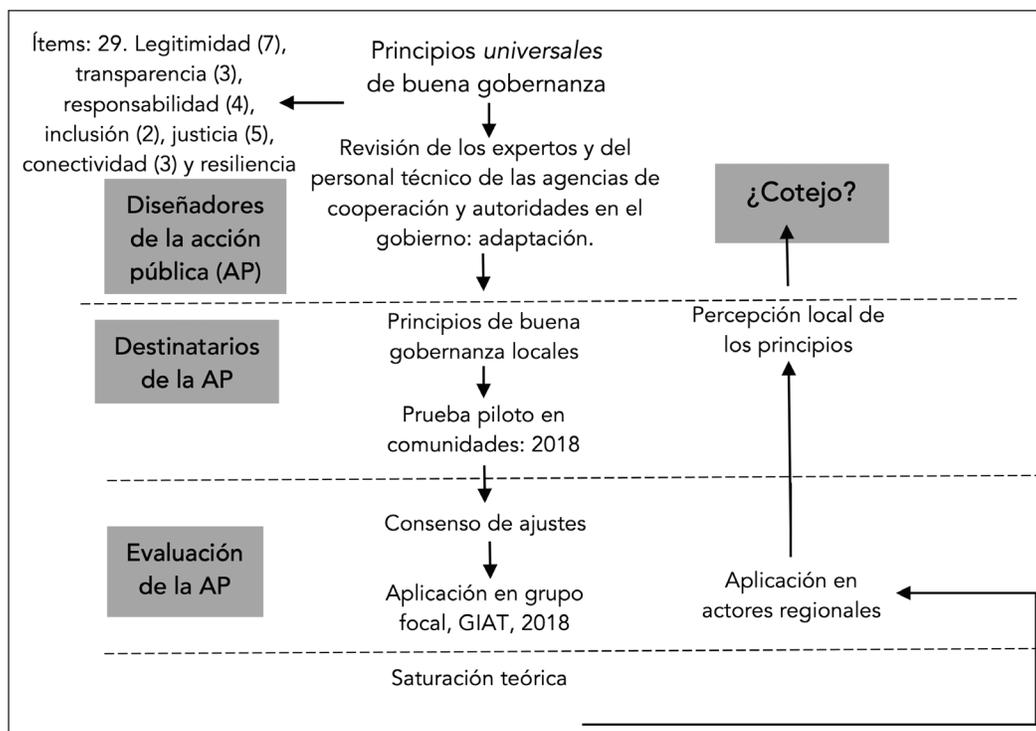
Para la evaluación de los principios de buena gobernanza se tomó de referencia a Lockwood (2010) y Lockwood et al. (2010) en torno a siete principios que estos autores construyen a partir de una crítica a los estándares internacionales de buena gobernanza y de experiencias en estudios de caso para evaluar la efectividad de la gestión en el sistema de áreas protegidas de Australia. A diferencia de estos autores, la evaluación en el GIAT y después con los actores regionales (véase figura 2) implicó una aproximación metodológica diferente hacia la buena gobernanza, ya que el diseño que aquí se utilizó es una adaptación que se realiza con parte de los participantes para luego ser evaluados con un grupo más amplio de actores del GIAT y actores regionales.

La evaluación de los principios de buena gobernanza en campo consistió en aplicar a la par dos herramientas metodológicas, un cuestionario y una entrevista semiestructurada. Con una misma lógica, ambos mantuvieron 29 ítems o preguntas distribuidas de la siguiente forma: legitimidad, 7; transparencia,

<sup>3</sup> Como donatario autorizado ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en México, FONCET agrupa agencias de cooperación (Alianza Carbono Neutral, La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, ECOM Foundation, Fundación Karla Wheelock, Pci Media Impact, The Dallas World Aquarium, Tnc), organizaciones civiles (Ecobiosfera, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A. C., La Mano del Mono, Fundación Gonzalo Río Arronte, Fundación Carlos Slim, Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, IDESMAC), empresas privadas (Fundación ADO, Fomento Ecológico Banco Nacional de México [BANAMEX], Fomento Social BANAMEX), empresarios locales y autoridades federales (Comisión Federal de Electricidad, INIFAP, CONANP) (Fuente <https://fondoeltriunfo.org/foncet/>)

3; responsabilidad, 4; inclusión, 2; justicia, 5; conectividad, 3; resiliencia, 5. Cada ítem se calificó de acuerdo con la escala Likert de cinco niveles, en la que el máximo (nivel cinco) representa que el encuestado estuvo totalmente de acuerdo con lo que enuncia el principio; y el mínimo (nivel uno) es que está totalmente en desacuerdo. Por ejemplo, la legalidad se enunció como “la elección de los órganos de representación y gobierno son democráticos y legales” y se preguntó a los actores locales “¿La elección del órgano de representación del GIAT fue para usted democrática y legal?” Respondieron y calificaron el cuestionario de acuerdo con la escala de Likert y complementaron su información de manera libre. Cuando se entrevistó a los actores regionales, se hizo la misma pregunta, pero con referencia a los procesos que guardan las elecciones de los órganos de representación dentro de las organizaciones. Hay que hacer notar que la elaboración de las preguntas, las opciones de respuesta y la determinación de la escala son parte de un proceso colaborativo entre entrevistados y autores (véase figura 2), mientras que la generación de la base de datos, el cálculo de los puntajes y las frecuencias que se grafican como parte de los resultados por medio de ©Microsoft Excel 2020 es trabajo de los autores de este artículo.

Figura 2. Estrategia de campo para la evaluación de los principios de buena gobernanza con el GIAT y los actores regionales en La Suiza, adaptado de Lockwood (2010)



Fuente: elaboración propia con base en Lockwood (2010).

Entre octubre y diciembre de 2018 se evaluó el grado en que se aplicaban los principios de buena gobernanza con los socios del GIAT. La saturación teórica dentro del grupo se alcanzó con 29 cuestionarios (8 en Puerto Rico, 5 en Monte Virgen Candelaria, 5 en Río Negro, 6 en Toluca y 5 en Vista Alegre) y 17 entrevistas semiestructuradas (6 en Puerto Rico, 4 en Monte Virgen Candelaria, 1 en Río Negro, 3 en Toluca y 3 en Vista Alegre). En consecuencia, se aplicaron a los actores regionales<sup>4</sup> 14 cuestionarios y 14 entrevistas (5 autoridades municipales, 5 funcionarios públicos y 4 técnicos de organizaciones de café) entre enero y junio de 2019. En total, se respondieron 43 cuestionarios y 31 entrevistas semiestructuradas.

En cuanto a los resultados y análisis de la investigación, la información se organiza en tres partes. En la primera se presenta la condición histórica que guarda en la región la instrumentación de la acción pública en torno al ambiente y después el contexto en el que emerge el GIAT. En la segunda parte se muestra la interpretación que los autores del presente artículo hicieron a partir de los paradigmas de la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2002) de la percepción que tienen los actores locales y regionales de los principios de buena gobernanza (véase tabla 1), bajo los cuales se realizó el análisis sistemático de las entrevistas y de los resultados de éstas, y se obtuvo una perspectiva general (véase figura 2). En la tercera parte se muestran los resultados de los niveles de buena gobernanza en el GIAT y sus cualidades a partir de los 29 cuestionarios que respondieron los socios de la organización y cuya interpretación se vale de la segunda parte del análisis.

## Resultados

### Primera parte. La genealogía de la acción pública ambiental

La revisión histórica de la emergencia del tema ambiental, como parte de la acción pública, es una estrategia metodológica que permite aproximarse al marco político y cultural de la región, evidente en la conducta y en las prácticas culturales de los actores como parte de una identidad política compartida. En ese sentido, esta sección contribuye a interpretar cómo esas conductas son una herencia que regula y organiza (de manera sistémica y recurrente) la experiencia cotidiana de la instrumentación de la acción pública.

### *Las raíces y las ramas históricas de la instrumentación ambiental*

Estuvo duro el incendio en la Reserva [en referencia al incendio de abril de 2019 en el terreno nacional de la zona núcleo I de la REBITRI]. La gente no quería participar, decían que no eran sus tierras [...]. Primero vino la CONANP y no se juntó la gente; después vino la ingeniera del PSA

<sup>4</sup> Se reconoce que el universo de los actores regionales de La Suiza es más amplio que el de los que se consideraron para esta investigación; sin embargo, la información que aportaron sirvió para contextualizar las percepciones del GIAT.

[referencia local al programa Mecanismos Locales de Pago por Servicios Ambientales a Través de Fondos Concurrentes (MLPSA-FC)] y junto con don Eduardo [gestor de tierras y ex comisariado ejidal], que ya tiene experiencia como autoridad, hicimos la asamblea y nos convencieron. No estuvo fácil, pero al final lo lograron [...]. Allá fuimos a trabajar [...]; las mujeres, a cocinar en Puerto Rico y los hombres, a echar pala y pico para apagar el incendio [...]. Al final nos fue bien. Llegó la ayuda: nos pagaron jornales y renovaron las aulas de la escuela. (M. Pacheco, entrevista, Monte Virgen Candelaria, 12 de abril de 2019)

En este ejemplo se observa que el entrevistado reconoce la dependencia como parte del sentido común del éxito de la acción pública. Esta forma de reconocimiento no es una expresión momentánea, sino una muestra de la manera en que se analizan las cosas (formas culturales) y se asumen como *naturales* durante la práctica de dicha acción.

La manera en que la subordinación y la dependencia llegaron a ser parte del sentido común, se explora en otro artículo. En él se describe que las raíces de la subordinación y la dependencia son formas culturales antañas que pertenecen a la continuidad (ramas) del sistema político de las fincas en los ejidos actuales, donde muchas veces el sistema jerárquico de autoridad se trasladó a las estructuras agrarias campesinas (Torres y Trench, 2021). Por ejemplo, en la región es común que los gestores de regularización de las tierras hayan sido mayordomos u hombres de confianza de los finqueros y después se convirtieran en las autoridades ejidales (como fue el caso de don Eduardo, mayordomo en la finca El Olvido). Aunque esa autoridad ya no tiene una base política en la actualidad, tiene una legitimidad que se basa en una herencia simbólica de poder que se observa a partir de la capacidad de intervención que tienen estas ex autoridades ejidales, hoy líderes morales, para convencer a la asamblea de *participar*. Permanecen como figuras de autoridad asociadas con el ejercicio del poder. Estas condiciones de subordinación y dependencia son parte del contexto en el cual la noción ambiental ha tratado de implantarse como un elemento en la acción pública; primero, como parte del quehacer de las organizaciones campesinas y segundo, como parte del giro ambiental que toma la política federal en la región.

En primer lugar, la acción pública ambiental apareció en 1989, en el contexto de las acciones que introdujeron los catequistas católicos que pertenecían a la cooperativa de café campesina Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla San Isidro Labrador, Sociedad de Solidaridad Social (ISMAM). Fue la primera organización que apareció en respuesta al vacío de asistencia social que dejó el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) al retirarse de la región en 1983. Con la llegada de la ISMAM y con el trabajo conjunto con la diócesis de Tapachula, se promovió la asistencia social a los campesinos de la región para que organizaran grupos de trabajo y luego organizaciones regionales con el objeto de dar soluciones integrales a los procesos de deterioro social, destrucción del ambiente y pérdida de la cultura (Renard, 1999).

Así pues, se transitó de una producción convencional del café<sup>5</sup> a las acciones que fomentaban una producción orgánica que guarda una filosofía de cuidado de la naturaleza y de solidaridad contra la opresión. Bajo el lema “Unidos por la fe, el trabajo y el amor de la naturaleza” se depositaron en los campesinos minifundistas<sup>6</sup> ideas ambientales en las que se privilegió la naturaleza a costa de rendimientos *naturales*<sup>7</sup> del café (Renard, 1999). No se conoce con exactitud la trascendencia que pudo tener la teología de la liberación y su filosofía en las dinámicas sociales, comunitarias o en las organizaciones en La Suiza. Sólo se sabe, debido a la observación participante, que el modelo organizacional de la ISMAM sigue vigente en el imaginario colectivo de la región, en función de que se traslada su experiencia a otras organizaciones, como Campesinos Ecológicos de la Sierra Madre de Chiapas, Sociedad Civil (CESMACH). Se observa, por ejemplo, el uso de la imagen de San Francisco de Asís como parte del logo empresarial de la CESMACH (vigente hasta 2019) y la realización de misas como parte de la asamblea general de socios, lo que nos lleva a reflexionar sobre cómo parte de esas experiencias se incorporan a las dinámicas del GIAT.

En segundo lugar, la acción pública ambiental se orienta más hacia la conservación mediante el decreto federal de Reserva de la Biosfera El Triunfo (REBITRI) creado en 1990. En ese momento la reserva estaba administrada por el Instituto Nacional de Ecología (INE) junto con el departamento de Áreas Naturales del Instituto de Historia Natural del estado de Chiapas (IHN). En 1994, con el apoyo del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el INE, el tema de conservación y de protección de la reserva se incorporó a las organizaciones de café con la formación de la CESMACH (Ejea, 2011). Cinco años más tarde (1999), esta vez con el apoyo de Conservación Internacional (CI), se sumó a la CESMACH la organización Finca Triunfo Verde. Ambas organizaciones, por separado, incorporaron a sus prácticas y discursos la visión de conservación y recuperación de la biodiversidad para mejorar la vida campesina.

Luego el tema de la conservación en la región tomó una perspectiva de restauración forestal. Dos estudios, uno realizado en 2003 por el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, Asociación Civil (A. C.) (FMCN) y la CONANP (FMCN y CONANP, 2003), y otro elaborado en 2005 por un grupo de académicos de diferentes instituciones (Vázquez, 2009), señalaron que la conservación ambiental no era sólo un tema en las organizaciones de café, sino que además debía atenderse la erosión y la degradación de la Sierra Madre de Chiapas que causaron los huracanes Mitch (1998) y Stan (2005). En consecuencia, en 2008 el FONCET y sus donantes comenzaron a operar el proyecto de diversificación y restauración de paisajes transformados en comunidades de la REBITRI. En una primera etapa invirtió en la elaboración del programa de restauración

<sup>5</sup> Se refiere a la tecnificación y tratamiento químico de la producción del café.

<sup>6</sup> Aunque en la región las extensiones de tierra por ejidatario se ubican en un rango de entre 3.5 y 30 hectáreas –de menos a más, Monte Virgen Candelaria y Toluca–, la mayoría tiene entre 1.5 y 3 hectáreas para el cultivo de café.

<sup>7</sup> La intervención en campo (2017-2019) permitió saber que muchas veces las organizaciones de café orgánico exigen cierto nivel de producción sin tomar en cuenta las características ambientales de las parcelas, como el tipo y la calidad de suelo. Muchos de los entrevistados consideran que el precio que se le otorga al café de transición no compensa de manera económica el esfuerzo.

de la reserva con la participación de miembros de la organización civil, la academia, el gobierno del estado y el gobierno federal (el IHN y el INIFAP). Entre los resultados del programa, se identificó que La Suiza era un área prioritaria para la acción pública, dada su alta vulnerabilidad a las contingencias climáticas (FONCET, 2016).

En 2010, durante la segunda etapa del proyecto que inició el FONCET en 2008, se ejecutaron parte de las acciones del programa de restauración en La Suiza.<sup>8</sup> Se destacó el arreglo interinstitucional<sup>9</sup> del MLPSA-FC,<sup>10</sup> en el que la CONAFOR y el FONCET pagaron a los dueños de los bosques por los servicios ambientales que éstos proveen.

### *La emergencia del GIAT*

Entre 2011 y 2014 el FONCET implementó el programa de restauración con la colaboración de INIFAP y The Nature Conservancy (TNC). Con la idea de atender los problemas de falta de intersectorialidad y continuidad de la acción pública, se constituyó legalmente el GIAT como asociación civil intercomunitaria que integraba cinco comunidades.<sup>11</sup> Ésta fue la estrategia para dar seguimiento a las acciones de intervención, atender los problemas de la participación y fomentar el empoderamiento social como parte de la intervención (López et al., 2017).

En 2014, los actores extraterritoriales y el INIFAP invitaron a los actores locales a constituir el GIAT, con la idea de continuar los proyectos que habían auspiciado desde 2010, y a su vez crear una organización intercomunitaria que se ocupara de los temas que no podían atenderse con el MLPSA-FC.<sup>12</sup> Los actores locales respondieron a la iniciativa. Uno de los socios fundadores, ex delegado del GIAT, comentó:

Aceptamos la invitación de pertenecer a la organización después de que asistimos a varios talleres en los que reflexionamos de que, si nos organizamos para solucionar desastres, por qué no tener una organización

<sup>8</sup> Como rotación de cultivos, diversificación de los doseles para el cultivo de café, introducción de genotipos mejorados de maíz y frijol y prácticas de conservación de suelos. También hay capacitaciones orientadas al cambio climático, al manejo de cuencas y a la construcción de mejores prácticas en la agricultura.

<sup>9</sup> Este arreglo fue lo que permitió que los actores extraterritoriales promovieran la región como uno de los primeros lugares con un esquema de gobernanza ambiental. El arreglo fue firmado el 22 de noviembre del 2010 y es parte de los 56 convenios nacionales firmados entre 2008 y 2011 con la CONAFOR (FONCET, 2016).

<sup>10</sup> Este mecanismo fue un programa federal ejecutado de 2008 a 2015 mediante el cual la CONAFOR hizo arreglos interinstitucionales con los gobiernos estatales, municipales, con empresas y organizaciones de la sociedad civil para el pago de servicios ambientales en determinadas áreas del país. En La Suiza, la CONAFOR y el FONCET aportaron 50% a un fondo económico desde el cual se pagó a las comunidades cada año y hasta por cinco años la conservación de sus bosques (disponible en <https://www.gob.mx/conafor/acciones-y-programas/apoyos-conafor>).

<sup>11</sup> En la constitución de 2014 se registraron 193 socios, entre los que había dos personas del asentamiento Zapata (propiedad irregular ubicada entre Puerto Rico y Toluca); en 2015 estas personas se dieron de baja.

<sup>12</sup> En 2010, Puerto Rico y Toluca obtuvieron el MLPSA-FC por diez años. En 2012, por diferencias en el reconocimiento de la superficie forestal y por desacuerdos en la distribución de beneficios del programa, se enmendaron los convenios para ajustar la superficie beneficiada en Puerto Rico y Toluca e incluir Monte Virgen Candelaria como nuevo beneficiario.

de trabajo para prevenir [...]. Ya fue que en 2010 detonó el proyecto con el maestro [en referencia al GIAT y la intervención del INIFAP] [...]. Nos llevó más o menos cuatro años desde que empezamos hasta que lo consolidamos en 2014. (R. Ramos, entrevista, Vista Alegre, 21 de noviembre de 2018)

El mismo ex delegado dijo que en los talleres se definió la misión del GIAT de la siguiente manera:

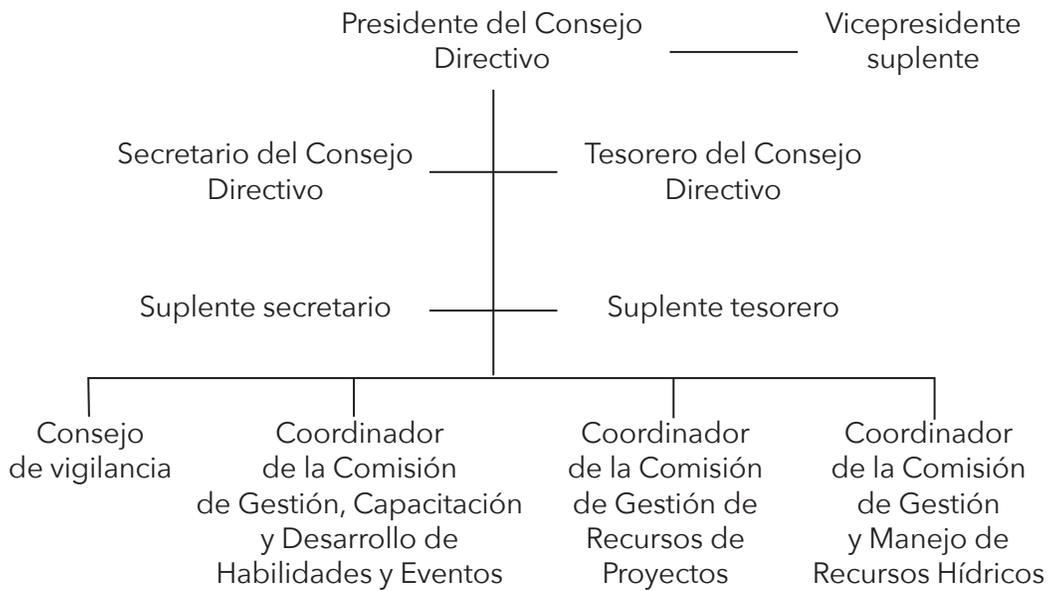
Coadyuvar a la conservación y desarrollo sustentable de los ecosistemas ubicados en la cuenca la Suiza del Municipio de Montecristo de Guerrero a fin de lograr un desarrollo armónico entre las personas, el medio ambiente y para las generaciones futuras ya que la cuenca está conformada por una gran biodiversidad, recursos naturales, servicios ecosistémicos que son vitales para el desarrollo de la vida humana de las comunidades que la conforman, así como el patrimonio natural y cultural presente y futuro.

Desde su constitución en 2014 hasta 2016, el GIAT conformó su base operativa y pasó de 191 a 234 socios. En el primer año comenzó con dos proyectos. El primero, de agricultura de conservación –financiado por el FONCET y sus donantes–, sigue interviniendo a través de seis líneas de acción: seguridad alimentaria y mejoramiento del ingreso familiar, conservación de bosques y suelos, recuperación de áreas degradadas, manejo de riesgos y reducción de vulnerabilidad climática, construcción y rehabilitación de infraestructura local y seguridad hídrica. El segundo, enfocado al fortalecimiento empresarial comunitario – parte de la Estrategia Nacional de Manejo Forestal Sustentable para el Incremento de la Producción y Productividad (ENAIPROS) de la CONAFOR–. No tuvo continuidad, pero logró el establecimiento de una oficina en el ejido Puerto Rico, la elaboración del manual de organización y procedimientos, el reglamento interno y el organigrama del GIAT (véase figura 3) (López et al., 2017).

Con respecto a la forma en que opera el GIAT, el trabajo de campo permitió observar que, si bien los actores locales que pertenecen a la organización reconocen que la asamblea es la autoridad máxima de la organización, en lo práctico, es el equipo de investigadores del INIFAP quien, en su calidad de agente técnico, gestiona, acuerda y coloca el tipo de acciones que se dirigen hacia las comunidades que integran la organización (véase figura 4). Según el INIFAP, “el corazón del mecanismo financiero [en referencia a la iniciativa del GIAT] es la alianza pública-privada establecida entre el TNC, el FONCET y el INIFAP” (López et al., 2017, p. 41).

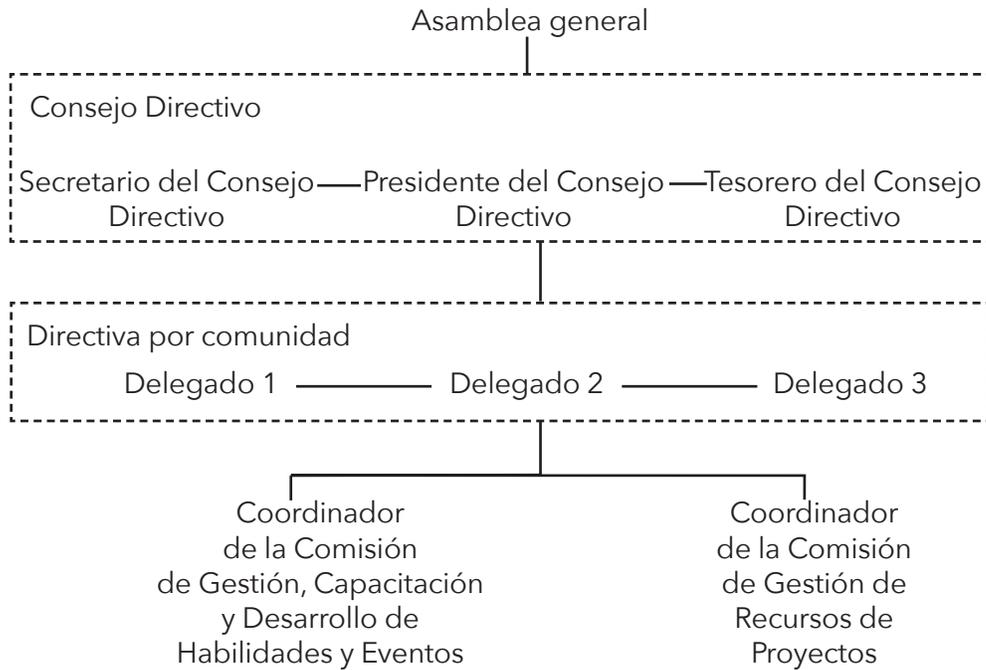
Es el financiamiento de los actores extraterritoriales y la asistencia técnica del INIFAP lo que permite la operación del GIAT. Esta forma de intervención creó una alta expectativa de financiamiento entre los socios de la organización y al mismo tiempo generó cierta dependencia, razón por la cual el panorama de los 234 socios del grupo intercomunitario cambió en el periodo 2017-2019. En 2017, con una nueva directiva en el GIAT, con menor atención y financiamiento por la expansión del modelo de acción pública de La Suiza a la microcuenca

Figura 3. Estructura legal del GIAT



Fuente: elaboración propia con base en el acta constitutiva del GIAT del 7 de octubre de 2016.

Figura 4. Estructura funcional del GIAT, Cuenca La Suiza Salvando el Pulmón del Triunfo, A. C.



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo realizado entre 2017 y 2019.

Los Gatos (2 845 hectáreas), el GIAT se empezó a fracturar. Uno de sus socios comentó:

Nos dijeron que iba a haber proyectos para café y sólo hubo al principio [...]. Nos invitan a talleres del agua y también han colocado unos contenedores para los botes de agroquímicos, pero muy poca gente jala [...]. Aquí mucha gente ya se salió, no le veían el caso [...]. Se esperaba ver algo más, como sucede en otras organizaciones [...]. Por eso, de 26 socios que éramos, sólo quedamos 15. (L. Medina, entrevista, Vista Alegre, 4 octubre de 2018)

De esta entrevista retomamos la forma en que se convence a los actores locales para pertenecer a la organización. Los actores extraterritoriales y el INIFAP se aventuraron a crear un modelo de manejo integrado de cuencas para la construcción de la acción pública, sin considerar que las características de la cultura política de la región podían ser una limitante. Los actores extraterritoriales y el INIFAP asumieron que el enfoque de cuencas convencería y se adoptaría con facilidad. No obstante, está claro que la falta de proyectos<sup>13</sup> sumada a la reducción del patrocinio de los actores extraterritoriales limita la legitimidad del GIAT en la región, ya que, al parecer, la intervención sin financiamiento no basta para garantizar la fidelidad de los socios a la organización. Por ello, entre 2018 y 2019, cerca de 30% de los socios dejó la organización.<sup>14</sup> En la entrevista a L. Medina está claro que, a diferencia de los objetivos que tienen los actores extraterritoriales (proyectos productivos y conservación), los actores locales esperan ver “algo más” de la organización, como créditos, infraestructura y la distribución de primas, al igual que se dan en la CESMACH y en otras organizaciones donde se comercializa café.

Recogiendo lo más importante de esta primera parte de resultados, se puede decir que hay un esfuerzo continuo para instrumentar la acción pública sobre la cultura política regional bajo la lógica de convencimiento-adopción, a la cual los actores locales responden con una lógica de subordinación y dependencia, en la medida en que son formas culturales que se reconocen como parte del sentido común de participar en la región. Así pues, la acción pública que se promueve llega y trata de construir nuevos significados sin tomar en cuenta las limitaciones heredadas de la participación, la subordinación y la dependencia que están integradas en la lógica de los actores locales. Esta herencia simbólica de poder se ha considerado en otros espacios como “residuos del poder” (Torres y Trench, 2021).

Segunda parte.

Los principios de *buena gobernanza* y sus contrastes en La Suiza

En el apartado anterior se mostró que algunas prácticas que se promueven en la consolidación de las organizaciones en la región permiten responder esta pre-

<sup>13</sup> Relacionado con la disminución de los proyectos del gobierno federal a consecuencia de las políticas de austeridad de 2016.

<sup>14</sup> El número de bajas por año es un control interno que manejan los delegados de la organización y que puede calcularse en 69 personas a partir de la observación participante en las asambleas de las comunidades.

gunta: ¿desde dónde se construye la acción pública ambiental? Esta forma de aproximación histórico-metodológica permite comprender con precisión la institucionalización de prácticas que luego se vuelven parte de un marco cultural.

En cuanto a las percepciones de los principios de buena gobernanza, éstas se presentan en dos secciones. Primero, a partir de las entrevistas realizadas a los actores locales y regionales, se propuso una definición de los principios (véase tabla 1), que se contrastan con las cualidades normativas de la buena gobernanza que documentaron Lockwood et al. (2010), con la finalidad de señalar las

Tabla 1. Principios de buena gobernanza encontrados en los actores que intervienen en La Suiza

Principios de gobernanza	Cualidades normativas de la buena gobernanza según Lockwood (2010) y Lockwood et al. (2010)	Cualidades según los actores regionales y locales	Comparación de las cualidades: *compartidas, **complementarias y ***de omisión
Legitimidad	Es la aceptación y justificación de una regla compartida por una comunidad y tiene que ver con cómo se genera esta autoridad.	Es un conjunto de reglas históricas, construidas en tiempo y espacio, que ha definido las condiciones del ejercicio de la autoridad.	Se comparte: titularidad, capacidad directiva, coordinación e imparcialidad. Se complementa: legalidad, representatividad e integridad.
Transparencia	Incluye la visibilidad de la toma de decisiones, la claridad de los razonamientos y su comunicación, y la disponibilidad inmediata de información.	Comparte cualidades normativas, pero no incluye cuestionar desde dónde se produce la información, por lo que sólo se asume.	Se comparte: visibilidad y desempeño de la autoridad. Se omite: disponibilidad de información.
Inclusión	Se refiere a las oportunidades disponibles para todas las partes interesadas en participar e influir en los procesos de toma de decisiones y acciones.	Comparte cualidades normativas, pero las oportunidades no reconocen asimetrías entre los actores y las limitaciones históricas de la participación.	Se comparte: igualdad de oportunidades. Se omite: equidad y justicia histórica.
Responsabilidad	Considera la asignación y aceptación de la responsabilidad de las decisiones y acciones, la medida en que hay una responsabilidad de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba	Comparte cualidades normativas, pero no considera: la responsabilidad de abajo hacia arriba, en la medida en que se asocia sólo con la titularidad y representación de cargos.	Se comparte: asignación y aceptación de roles y responsabilidad descendente Se omite: responsabilidad de abajo hacia arriba
Justicia	Considera el respeto recíproco entre las partes interesadas, la regularidad o la ausencia de prejuicios personales en la toma de decisiones y la distribución de costos y beneficios de las decisiones.	Comparte cualidades normativas, pero se diferencia en que se aplican en el marco de las construcciones subjetivas; por lo que está muy arraigada a la construcción histórica de los demás principios.	Se comparte: reciprocidad, cero privilegios y prejuicios, el reconocimiento de los derechos y la justicia distributiva. Se complementa: análisis ético

Conectividad	Contempla la coordinación efectiva dentro y entre los niveles de gobernanza, la coherencia en el propósito y la dirección de las políticas generales dentro y entre los niveles de gobernanza y un enlace efectivo entre las autoridades y organizaciones.	Comparte cualidades normativas con la diferencia de que su aplicación se refiere a la forma, la gestión y el grado de respuesta a los proyectos.	Se comparte: coordinación, vinculación y sincronía.  Se complementa: comunicación formal e informal y gestión.
Resiliencia	La resiliencia considera el equilibrio entre flexibilidad y seguridad, la incorporación de nuevos conocimientos y lecciones aprendidas, la anticipación y la gestión de amenazas, oportunidades asociadas con riesgos; y la reflexión sobre los rendimientos del sistema.	Aunque no se reconoce localmente el concepto, se hace referencia a la capacidad que tiene un grupo de mantenerse o superar los problemas.	Se comparte: planeación con conocimiento del riesgo, flexibilidad, seguridad, manejo adaptativo y evaluación del riesgo.

\* *Cualidades compartidas*: son las que se mencionan tanto en el discurso de la buena gobernanza como en el de los actores locales, por lo que, en cierto grado, se comparten sus significados.

\*\* *Cualidades complementarias*: se refiere a otras cualidades que no se consideran en la buena gobernanza, pero que para la sociedad de la región son significativas.

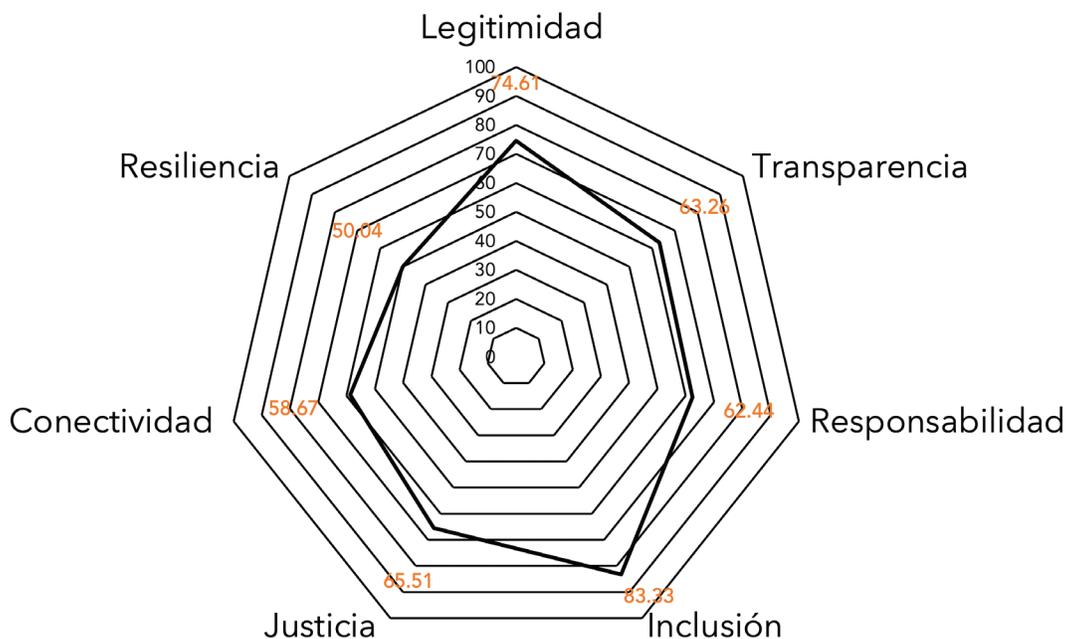
\*\*\* *Cualidades de omisión*: son cualidades de la buena gobernanza que no son significativas para los actores locales y que por ello no se mencionan.

Fuente: elaboración propia con base en los valores normativos de buena gobernanza de Lockwood (2010).

cualidades que coinciden o no con las percepciones locales. Las observaciones se categorizaron de la siguiente forma: *compartidas* (cualidades encontradas tanto en las percepciones locales como en las cualidades normativas); *complementarias* (cualidades que se añaden a la percepción normativa); *de omisión* (cualidades que no se consideran normativas pero que en la localidad son parte del significado de los principios). Segundo: se profundizó en los significados que toman los principios a partir del grado de valoración que otorgan sólo los actores locales del GIAT. De manera que los significados generados en torno a los principios representan una muestra de las percepciones de la región, y la valoración es específica al cumplimiento de éstos en el GIAT (véase figura 5).

El análisis de los significados universales de la buena gobernanza en relación con los significados locales (véase tabla 1) prueba que son tres los principios que más tensiones producen en la construcción de la acción pública dentro de los marcos culturales locales: la transparencia, la inclusión y la responsabilidad. Así pues, la omisión de cualidades, como no cuestionar la disponibilidad de información, no reconocer la equidad ni las asimetrías históricas entre los actores, además de omitir sus responsabilidades de abajo hacia arriba, constatan la identidad política que guarda nociones de subordinación y dependencia como parte de las lógicas de construcción de la acción pública.

Figura 5. Puntaje de los principios de gobernanza en el GIAT



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la evaluación de Likert de los principios de buena gobernanza en el GIAT.

Tercera parte.  
Evaluación de la gobernanza en el GIAT

Para tener una lectura más completa de cómo el ejercicio de la acción pública en el GIAT deja ver aspectos de la identidad política de los actores de la región, hay que considerar la analogía de los *residuos de poder* que Torres y Trench (2021) realizaron sobre la permanencia de un capital simbólico que se hereda como parte de las relaciones microfísicas del poder en La Suiza. En éste se explica, haciendo uso de los marcos de la biología y la antropología, la trayectoria histórica del sentido de autoridad comparando su evolución con la estructura de un árbol. Se expone cómo el origen común (raíces) de los actores en el sistema finquero marca la continuidad (ramas) de una percepción paternalista y patronal de la autoridad que puede observarse (frutos) en la tolerancia y permanencia de prácticas de antaño asociadas con la participación, como el paternalismo y el nepotismo. Con esto se plantea la posibilidad de que algunas prácticas actuales en el GIAT, asociadas con los principios de gobernanza, tengan su explicación si se considera la herencia de formas culturales (de subordinación y dependencia) como parte de la construcción de la acción pública.

Con esta precisión, se presentan los resultados de la evaluación de los siete principios de buena gobernanza en el GIAT. Los porcentajes representados son el producto del cálculo de las frecuencias esperadas y observadas que dieron los 43 entrevistados a las 29 preguntas. Por ejemplo, para calcular el valor del principio de legitimidad, se sistematizaron las respuestas que dieron los entrevistados a siete preguntas, que en conjunto documentan sus cualidades normativas (legalidad, titularidad, representatividad, capacidad directiva, integridad, coordinación e imparcialidad).

Se calificó cada pregunta con la escala de Likert, de 1 a 5, donde el valor de los elementos fue: totalmente de acuerdo (5), de acuerdo (4), ni de acuerdo ni en desacuerdo (3), en desacuerdo (2) y totalmente en desacuerdo (1).

Cuando se calculó la cualidad de la legalidad como parte de la legitimidad, se comparó su valor esperado con el observado. El primero representa que los 43 entrevistados están de acuerdo con que en el GIAT existe una plena legalidad  $[43 \times 5]=215$ . El segundo es la suma de las calificaciones que asignan los entrevistados: 2 totalmente en desacuerdo  $[2 \times 1=2]$ , 3 en desacuerdo  $[3 \times 2=6]$ , 3 ni de acuerdo ni en desacuerdo  $[3 \times 3=9]$ , 10 de acuerdo  $[10 \times 4=40]$ , 25 totalmente de acuerdo  $[25 \times 5=125]$ ; el valor observado es 182. Así pues, el porcentaje de la legalidad se calcula a partir de una regla de tres:  $[(182/215) \times 100]=84.65\%$ . Con este tipo de razonamiento aritmético se calcula el resto de las cualidades de la legitimidad: capacidad directiva (62.61%), integridad (68.47%), titularidad (76.58%), imparcialidad (74.32%), representatividad (79.28%) y coordinación (76.58%). Para representar la legitimidad como un solo valor (véase figura 5), se promediaron los valores parciales de las cualidades  $[84.65+62.61+68.47+76.58+74.32+79.28+76.58=(522.49/7)=74.61\%]$ .

Es importante señalar que si bien el puntaje de los principios y de los porcentajes de las cualidades corresponden sólo a una evaluación dentro del GIAT, la interpretación de los resultados por principio que se realiza más adelante se hace con base en los significados regionales que adquiere la gobernanza y que fueron descritos en la sección anterior.

La figura 5 muestra la situación de los principios de buena gobernanza en el GIAT. El puntaje que se obtiene en cada uno de ellos señala al menos tres cosas: 1) que existe una separación entre el discurso de la gobernanza y su práctica local, que cuestiona la prescripción normativa y la universalidad de los principios; 2) que hay principios con los que más se comparten significados (legitimidad e inclusión) y otros en los que los márgenes de separación implican una mayor tensión (transparencia, responsabilidad, justicia, conectividad y resiliencia); 3) que existen principios que requieren fortalecimiento, en el entendido de que entre más capacidades se tengan, habrá una mayor posibilidad de construir una acción pública más incluyente y eficaz.

### *Principio 1. Legitimidad*

Los principios de la buena gobernanza señalan que la legitimidad es la aceptación y la justificación de una regla compartida por una comunidad cuya valoración se hace, a la vez, desde un sentido normativo y uno empírico en relación

con un marco cultural (Bernstein, 2005, p. 20). En las cualidades locales y regionales de los principios se observa que además tienen la particularidad de relacionarse con las formas en que a lo largo de la historia se ha percibido e imaginado la autoridad (véase tabla 1). Considérese este ejemplo:

La elección de la mesa directiva del GIAT fue legítima y democrática, porque se hizo como se hacen las elecciones municipales, por votación [elecciones realizadas en diciembre del 2016]. Respetamos la autoridad [...] porque además son ellos los que interactúan con los ingenieros y se conectan con las demás organizaciones [...]. Ellos también nos informan cómo se trabaja en la asamblea. (S. Gordillo, entrevista, Monte Virgen Candelaria, 4 de octubre de 2018)

Este fragmento evidencia que la legitimidad de la autoridad descansa en un doble mecanismo: en el marco legal, que provee el sistema de elecciones por votación y, a la vez, en los elementos que se comparten por medio de la identidad política, la asamblea y sus mecanismos de funcionamiento (la consulta, la discusión y el consenso) como formas culturales. Éstas se dejan entrever cuando el entrevistado reconoce como parte de la autoridad de la mesa directiva la capacidad que ésta tiene de intervenir con posiciones jerárquica hacia arriba (por ejemplo, “los ingenieros”) y al mismo tiempo rendir cuentas hacia abajo.

Con esta lógica se explica por qué 74.61% de los entrevistados (véase figura 5) consideró que la elección de los órganos de representación y del gobierno en el GIAT son democráticos y legales, a pesar de que se percibe que el órgano de representación del GIAT tiene una capacidad directiva baja (62.61%) y una baja integridad (68.47). Parece ser que estas cualidades son toleradas por la percepción de legalidad (84.65%), de coordinación (76.58%), de titularidad (76.58%) y de imparcialidad (74.32%), que representa el sistema del voto entre los entrevistados. Así, aunque se considera que la autoridad tiene una representatividad adecuada (79.28%), entre los entrevistados hay inconformidad relacionada con la paridad entre las comunidades (68.47%), dado que reconocen que 54% de la fuerza política está concentrada en una sola comunidad: de 193 socios, 106 corresponden a la comunidad de Puerto Rico, 26 a Vista Alegre, 25 a Toluca, 22 a Monte Virgen y 14 a Río Negro. Entonces, las comunidades con menor número de socios están sobrerrepresentadas con los tres delegados con que cuenta cada una.

### *Principio 2. Transparencia*

La transparencia incluye la visibilidad de los procesos, la disponibilidad y la accesibilidad de la información durante la toma de decisiones (Lockwood, 2010). En la región se reconocen las dos primeras cualidades (véase tabla 1), pero pocas veces se toman las decisiones exclusivamente por la información, puesto que influye en ella un balance entre la comunicación formal e informal entre los actores. Esto es lo que expresa un delegado en el GIAT:

Nosotros cumplimos con informar [...], aprendimos en [la] CESMACH. Ahí primero se asiste a la asamblea general de delegados, luego vamos a las comunidades con el boletín *Un Paso Más* [nombre oficial del boletín de la organización] para decirles a los socios de la comunidad lo que nos dijeron, y si aun así no queda claro, pues vienen los ingenieros [...]. Hasta tres o cuatro veces se repite la información para que a la plebe le quede claro [...]. Por eso es que se siente uno triste en el GIAT, porque no le están echando ganas a la organización, al menos no como quisiéramos. (R. Ramos, entrevista, Vista Alegre, 21 de noviembre de 2018)

En este fragmento se observan dos cosas. Primero, que la organización interna de la CESMACH es un referente para el GIAT; y segundo, que existen mecanismos de rendición de cuentas dentro de las organizaciones. Con estas referencias, y con la idea de que 69% de los socios del GIAT pertenece a alguna de las organizaciones de productores de café donde hay mecanismos formales de rendición de cuentas, no es raro que en el GIAT se acepte la asamblea de delegados como una forma visible de la autoridad (80%), a pesar de que el acceso a la información es limitado (67.56) y haya un bajo desempeño (42.22%). La transparencia se sitúa en 63.26% (véase figura 5).

Una de las cosas que llaman la atención es que para los entrevistados no es un problema que la información dispuesta para el proceso de toma de decisiones no sea del todo visible. De todas formas, no se lo cuestionan. La información se acepta y se replica a diferentes niveles, lo cual va en contra de la idea de buena gobernanza que se pretende introducir.

### *Principio 3. Inclusión*

La inclusión en la buena gobernanza se refiere a la igualdad de oportunidades para influir y participar en la toma de decisiones (Lockwood, 2010). En el GIAT la inclusión tiene un valor de 83.33% (véase figura 5). Se tiene la percepción de igualdad de oportunidades (81.33%), dado que es de las pocas organizaciones que aceptan a socios, independientemente de su condición agraria. Llama la atención que se califique tan bien la equidad (85.33%), cuando la experiencia de los socios en otras organizaciones (*i.e.* la CESMACH) debería permitirles reconocer que la diferenciación de beneficios con base en la estratificación de vulnerabilidad entre los socios reduce las asimetrías. Al parecer, esta calificación está basada en el desconocimiento de los beneficios que se obtienen al pertenecer al GIAT.

### *Principio 4. Responsabilidad*

La responsabilidad es un valor que se asocia con la asignación y con la aceptación de roles en relación con el ejercicio de la autoridad de arriba hacia abajo, y viceversa (Lockwood, 2010). En La Suiza, este principio (véase tabla 1) tiene la particularidad de ir en una sola dirección: se reconocen las responsabilidades de los titulares de la autoridad, pero no así las responsabilidades de los representados.

En el GIAT esta lógica de responsabilidad fue calificada con 62.44% (véase figura 5). Se reconoce como una cualidad de los titulares de un cargo (86.67%), en la que muchas veces los roles (59.11%) y las funciones (54.67%) que desempeñan como parte de su titularidad no son claras. Los representados no suelen reconocer sus propias responsabilidades (49.33%) con las autoridades. Así, aunque los entrevistados perciben que la asamblea es la autoridad máxima en la toma de decisiones, con dificultad reconocen su responsabilidad (de abajo hacia arriba).

Este razonamiento en torno a la responsabilidad es parte del sentido histórico sobre el cual se ha construido la intervención de la acción pública en la región. Parece ser que, en la cultura política regional, permanece un sentido de dependencia y de subordinación como parte de la ejecución de una acción pública centralizada. Es posible que el reconocimiento de la responsabilidad como una característica que sólo le corresponde a la autoridad, permita que se *accepten* las disonancias entre figuras legales y la operación real de una organización, como ocurre, por ejemplo, en el GIAT (véanse figuras 3 y 4). Lo anterior se da no obstante que haya algunos ejemplos en la región que muestren que la introducción de una cultura organizacional puede favorecer la construcción de responsabilidad de abajo hacia arriba, como sucede en la CESMACH.

#### *Principio 5. Justicia*

La justicia considera el respeto y la atención recíproca, la regularidad o la ausencia de prejuicios personales en la toma de decisiones, la distribución de costos y de beneficios como asunto intergeneracional (Lockwood, 2010). Estas cualidades normativas de la justicia en la buena gobernanza no siempre coinciden con las dimensiones expresadas en La Suiza (65.51%) (véase figura 5).

La percepción de la justicia en La Suiza se establece en un marco de desigualdades en el que se ha naturalizado el ejercicio jerárquico de la autoridad de una figura central (Torres y Trench, 2021), contrario a lo que supone la gobernanza (véase tabla 1). La justicia entre los socios del GIAT se admite como un aspecto de derechos (75.56%) y reciprocidad (78.22%), en el que no existen privilegios evidentes (61.33%). Se reconoce que la justicia se ejerce todos los días y que es parte del balance entre lo que marcan las leyes y las normas del gobierno y lo que se *debe* hacer (análisis ético, 60.44%) según las reglas de convivencia de cada comunidad; es decir, la decisión se construye a través de un análisis subjetivo de la actuación. Se acepta que con dificultad se puede pensar en los costos que implican las decisiones a futuro (distribución de beneficios, 52%).

#### *Principio 6. Conectividad*

La conectividad mide el grado de coherencia entre objetivos y la dirección de las políticas entre los niveles de gobernanza que resultan en una articulación y una coordinación efectiva (Lockwood, 2010). Véase el siguiente comentario de un miembro del GIAT:

La pastoral social de la iglesia nos enseña a cuidar la casa común [en referencia al cuidado de la tierra] no obstante que a veces varias instituciones trabajan lo mismo; por ejemplo, la basura, lo trabaja [la] CO-NANP, lo trabaja el GIAT y el PROSPERA [...]. A veces se nos junta todo en la misma semana y ya no sabe uno en dónde ir [...]. Yo creo que podíamos unir a todos desde la pastoral, al fin lo que se busca es lo mismo. (G. Roca, entrevista, Toluca, 9 de noviembre de 2018).

Este fragmento deja ver la forma en que el actor identifica una oportunidad de conectividad entre la actividad formal de las instituciones y las informales de la iglesia. A la vez, expone por qué la percepción de la conectividad en el GIAT se sitúa en 58.67% (véase figura 5), en el que la falta de coordinación (40%) y de vinculación (55.44%) es común en las intervenciones en la región.

Con respecto a la sincronía en el GIAT (83.56%), el valor no describe la articulación de los actores, sino el grado de respuesta que tienen éstos a las iniciativas que llevan los actores extraterritoriales. Por ejemplo, cuando se preguntó sobre las cualidades de la conectividad, las respuestas que surgieron se referían al comportamiento que los entrevistados tenían frente a las reglas y sanciones que se establecen en los financiamientos de las intervenciones, referentes al cumplimiento de las reglas del MLPSA-FC,<sup>15</sup> lo que revela que no es un contrato entre iguales.

### *Principio 7. Resiliencia*

La resiliencia representa un equilibrio entre anticipar y gestionar amenazas y oportunidades asociadas con los riesgos. Es la reflexión sobre la incorporación de nuevos conocimientos y con ellos incluir flexibilidad y seguridad al sistema de toma de decisiones (Lockwood, 2010). Aunque en la región se desconoce la palabra, se encontró que conocen el concepto como parte de las lecciones que se aprenden ante eventos inesperados. Un ejemplo fue la atención de la plaga de la roya del cafeto (*Hemileia vastatrix*) en 2014: la CESMACH, con veinte años de experiencia, atendió la emergencia con estrategias que aquí llamaríamos *resilientes* como, por ejemplo, el uso de los fondos de ahorro de los socios para otorgar microcréditos entre ellos mismos y el uso del fondo de ahorro de la organización, en lugar de adquirir un préstamo bancario para atender el manejo de las plantaciones.

Los socios del GIAT se identifican como no resilientes (50.04%) (véase figura 5). Determinaron que no hay una evaluación del riesgo (47.11%) y que no se planea con base en él (44%), lo que demuestra poca flexibilidad (58.22%) y seguridad (61.78%) y, en consecuencia, la falta de un manejo adaptativo (39.11%). Parece ser que los seis años desde su formación (2014-2020) no han sido suficientes para planear con base en los riesgos.

<sup>15</sup> Aunque el pago se realiza a superficies menores a 100 hectáreas, sólo se consideran áreas con 100% de bosque, donde los pagos están condicionados a proyectos de recuperación de áreas degradadas, a seguridad alimentaria y al mejoramiento del ingreso familiar (López et al., 2017).

## Conclusiones

Entonces, la gobernanza ambiental, ¿desde dónde? La percepción de La Suiza y los puntajes obtenidos en la evaluación de los principios en el GIAT indican: 1) que entre la presunta universalidad de los principios de *buena gobernanza* y su aplicación local existe a la vez una separación y una correspondencia que cuestionan su carácter prescriptivo; y 2) que la implementación del modelo de intervención reproduce dos problemas que intenta resolver la buena gobernanza, al menos en el discurso: la baja capacidad directiva y la efectividad de la acción pública.

Aunque el discurso y la prescripción de la buena gobernanza en la gestión ambiental buscan ganar legitimidad a través de una mayor inclusión de actores y de una aparente descentralización de la acción pública, se observa que las medidas *universales* que se introducen no encajan del todo con lo particular del espacio político. La evidencia en La Suiza sugiere que, a pesar de que se habla de buena gobernanza y de que se la ha tratado de introducir en el marco cultural de la región como un modelo de participación, la legitimidad de la intervención se sustenta en que los actores locales admiten como *natural* la idea de que la autoridad descansa sólo en la capacidad que tienen los actores extraterritoriales de proveer recursos para la acción pública, idea contraria a lo que la gobernanza neoliberal pretende instaurar.

El modelo de intervención que tiene el GIAT calca dos problemas que intenta resolver: la baja capacidad directiva y una dudosa efectividad. Aunque es una organización que procura ser territorial al introducir un enfoque de manejo de cuencas en la acción pública, las pruebas sugieren que los actores locales están en el nivel más bajo de la operación. Al parecer, existen al menos dos ideas de lo que *debe* ser el GIAT. La idea de los actores extraterritoriales y regionales se enmarca en la gobernanza neoliberal, y la de los actores locales se sostiene en la perspectiva histórica de la participación basada en la subordinación y la dependencia. Sin embargo, a los actores locales les interesa crear capacidades, tener una real participación en la definición de las políticas a las que están sujetos y ejecutar prácticas que les permitan construir acciones más horizontales con los actores interesados en apoyar al GIAT.

Así, los significados que tomaron las cualidades de los principios de la gobernanza en el GIAT, muestran que el modelo debería dar importancia a la genealogía y a los significados locales de la acción pública ambiental. La inclusión de los marcos culturales locales en los procesos de gobernanza es un reto para quienes buscan transformar los problemas de representación de intereses y de diversidad de capacidades de los actores en la participación como parte de una perspectiva más equitativa. Una forma ortodoxa de intervención no será suficiente para favorecer procesos más democráticos de toma de decisiones a nivel comunitario (consulta, discusión y consenso).

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Benedetti, A., Boné, E., y Hobson, J. (2012). *Evaluación integral de riesgo ante el cambio climático en la microcuenca La Suiza, municipio Montecristo de Guerrero, Chiapas* (tesis de maestría). El Colegio de la Frontera Sur-Colorado State University, México.
- Bernstein, S. (2005). Legitimacy in global environmental governance. *International Journal of Comparative Labour, Law and Industrial Relations*, 1(1-2), 139-166.
- Castro, E. (2006). Michel Foucault: sujeto e historia. *Tópicos*, 14, 1-14.
- Castro, F. de, Hogenboom, B., y Baud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada, moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En F. de Castro, B. Hogenboom y M. Baud (coords.), *Gobernanza ambiental en América Latina* (pp. 13-38). Argentina: Clacso.
- Crozier, M. J., Huntington, S. P., y Watanuki, J. (2012). The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral commission. *Sociología Histórica*, 1(1), 311-329. Obra original publicada en 1975.
- Ejea, M. G. (2011). *Prácticas sociales de los productores de café organizados, el caso de los campesinos ecológicos de la Sierra Madre de Chiapas* (tesis de maestría). Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Fondo de Conservación El Triunfo A. C. (2016). Reporte de lecciones aprendidas del proceso de ejecución y coordinación del proyecto. Ejercicio 2010 y 2016. *Mecanismo local de pago por servicios ambientales a través de fondos concurrentes (informe 2010-2016)*. Informe inédito.
- Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A. C., Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2003). *Estimación de la tasa de transformación del hábitat en la reserva de la biosfera "El Triunfo" periodo 1975-2002*. Informe inédito.
- Giménez, G. (2005). Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural. *Trayectorias*, 7(17), 8-24.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and abuses of the concept of governance. *International Social Science Journal*, 50(marzo), 105-113. doi: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00113>
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Instituciones y Desarrollo*, 16, 57-81.
- Lockwood, M. (2010). Good governance for terrestrial protected areas: a framework, principles and performance outcomes. *Journal of Environmental Management*, 91(3), 754-766. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.10.005>
- Lockwood, M., Davidson, J., Curtis, A., Stratford, E., y Griffith, R. (2010). Governance principles for natural resource. *Society and Natural Resources*, 23(10), 986-1001. doi: <https://doi.org/10.1080/08941920802178214>

- López, W., Reynoso, R., Mandari, A., Rivera, A., Hernández, A., y Morales, M. (2017). *Manejo integrado del paisaje bajo un entorno de cambio climático en comunidades de la Reserva de la Biosfera El Triunfo, Chiapas, México*. México: Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
- Martínez, N., y Espejel, I. (2015). La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental. *Economía, sociedad y territorio*, 15(47), 153-183. doi: <https://doi.org/10.22136/est002015557>
- Renard, C. (1999). *Los intersticios de la globalización, un label (Max Havelaar) para los pequeños productores*. México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos Recuperado de <https://books.openedition.org/cemca/530>
- Saito-Jensen, M. (2015). *Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance*. Bogor: CIFOR.
- Sampieri, H., Fernández, C., y Baptista, L. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill e Interamericana Editores.
- Strauss, A., y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. *Técnicas y procedimientos para desarrollar teoría fundamentada*. Colombia: Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia, Editorial de la Universidad de Antioquia.
- Torres, A., M., y Trench, T. (2021). ¿Es posible la gobernanza ambiental? Los residuos de poder en la sintonía de la acción pública en La Suiza, Chiapas, México. Manuscrito inédito.
- Vázquez, S. M. A. (2009). El huracán Stan en Tapachula (investigación para su ordenamiento y desarrollo urbano). México: El Colegio de la Frontera Sur, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Chiapas, Gobierno del Estado de Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y Comisión de Áreas Naturales Protegidas.
- World Bank. (1994). Governance –the World Bank’s experience. *Development in practice*. Washington, D. C: The World Bank. doi: <https://doi.org/10.1596/0-8213-2804-2>
- Zurbruggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 38, 39-64.