



Revista Mexicana de Sociología

ISSN: 0188-2503

revmexso@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

Cano Castellanos, Ingeet Juliet; Lazos Chavero, Elena  
Política pública y acciones ambientales en la Costa Sur de Jalisco  
Revista Mexicana de Sociología, vol. 79, núm. 1, enero-marzo, 2017, pp. 93-122  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32149150004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Política pública y acciones ambientales en la Costa Sur de Jalisco

INGREET JULIET CANO CASTELLANOS\* Y ELENA LAZOS CHAVERO\*\*

*Resumen: Este artículo aborda las particularidades del ejercicio del poder público en México y el panorama de contradicciones que dificulta la implementación de políticas ambientales integrales e incluyentes en la Costa Sur de Jalisco. Aunque allí se han dado recientemente esfuerzos por dejar de ver la planeación y la gestión del territorio como un asunto meramente gubernamental, las tendencias sectoriales, centralistas, jerárquicas e informales del ejercicio del poder público hacen difícil que las iniciativas de algunos actores sociales e institucionales logren traducirse en una real participación y en una efectiva descentralización administrativa en materia ambiental.*

*Abstract: This article discusses the particular features of the exercise of public power in Mexico and the panorama of contradictions that hinders the implementation of comprehensive, inclusive environmental policies on the South Coast of Jalisco. Although there have recently been efforts to stop regarding planning and land management as a purely governmental matter, the sectoral, centralist, hierarchical and informal trends in the exercise of public power make it difficult to translate the initiatives of certain social and institutional actors into actual participation and an effective administrative decentralization in environmental matters.*

*Palabras clave:* política ambiental, acción colectiva, territorio, recursos naturales, Jalisco.

*Key words:* environmental policy, collective action, territory, natural resources, Jalisco.

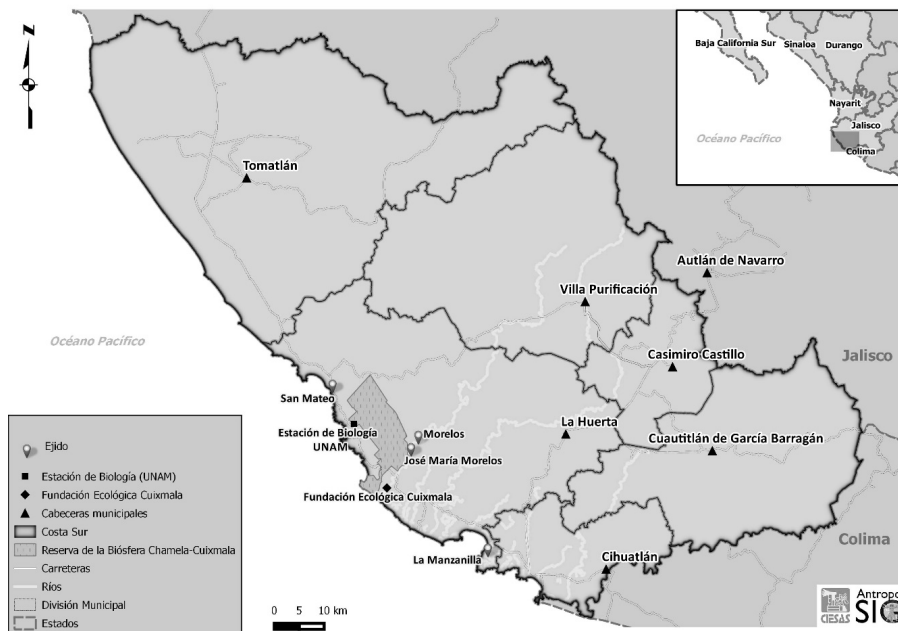
La transformación de los entornos en la Costa Sur de Jalisco se ha producido con mayor intensidad desde su colonización, es decir, desde los años cincuenta. Desde entonces, varios actores modelan

\* Doctora en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Sede Occidente. Doctora en Etnología por la Universidad de Paris Ouest Nanterre La Défense. Becaria del Programa de Becas Posdoctorales de la Universidad Nacional Autónoma de México (2014). CIESAS, Sede Sureste. Temas de especialización: sociología ambiental, antropología del desarrollo y la conservación ecológica, antropología de las políticas públicas, relaciones Estado-sociedad civil-comunidad. Carretera a San Juan Chamula s/n km 3.5, Barrio La Quinta San Martín, 29247, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México.

\*\* Doctora en Antropología y Socioeconomía del Desarrollo por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales. Temas de especialización: ecología política, soberanía alimentaria, conservación de la agrobiodiversidad, género y desarrollo, biodiversidad y cambio climático. Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, Ciudad de México.

los paisajes de la región. Los bosques de encinos y pinos de las cuencas altas hoy están entreverados con pastizales (Monroy, 2013), mientras que el bosque seco tropical de las cuencas bajas da espacio a plantaciones, pastizales e infraestructuras turísticas (Castillo *et al.*, 2009). Debido a ello, en la región ha habido intervenciones gubernamentales para mitigar los efectos de la transformación. En 1993, la creación de la Reserva de la Biosfera Chamela-Cuixmala respondió a este objetivo (Ceballos *et al.*, 1999); sin embargo, la superficie que ésta ocupa (13 000 hectáreas) en una región con 8692 km<sup>2</sup> es pequeña. Posteriormente, el gobierno estatal emprendió el Ordenamiento Ecológico Territorial de la Costa de Jalisco (OETCJ). Aunque éste fue aprobado en 1999, sus disposiciones fueron cuestionadas (Pujadas, 2003) y provocaron tensiones entre los actores que confluyen en la región debido a la manera distinta de concebir el manejo del territorio.

MAPA 1  
MUNICIPIOS Y LOCALIDADES RELACIONADAS CON INICIATIVAS AMBIENTALES  
RECIENTEMENTE ADELANTADAS EN LA COSTA SUR DE JALISCO



FUENTE: Elaborado por Ingreet Juliet Cano Castellanos, CIESAS-Sureste/Israel Hinojosa Baliño, CIESAS-Antropo SIG.

Teniendo en cuenta los cambios ecológicos y las posturas diferenciadas frente al territorio, en este artículo analizamos tres iniciativas socioambientales emprendidas recientemente en la región. Se trata de esfuerzos para promover una gestión territorial ambientalmente integral y acorde con las necesidades locales y regionales. Dos de ellas son emprendidas por actores pertenecientes a la región, mientras que una es promovida por funcionarios del sector ambiental.

Inicialmente retomamos los esfuerzos de *líderes ejidales* del municipio de La Huerta, quienes se posicionan frente a la conservación ecológica y el turismo, en tanto que proyectos en tensión en el litoral de la región. Posteriormente, describimos la iniciativa de *profesionistas* originarios de los municipios de Villa Purificación, Casimiro Castillo, La Huerta, Cihuatlán, Cuautitlán de García Barragán y Tomatlán en torno al establecimiento de alianzas intermunicipales para resolver problemáticas ambientales comunes. Finalmente, discutimos el trabajo de un equipo de *funcionarios* que operan desde la Comisión Nacional Forestal (Conafor), quienes promovieron la creación de un organismo de gestión ambiental que integra a los municipios anteriormente mencionados.

Ya sean lideradas por grupos sociales o agentes gubernamentales, consideramos estas iniciativas como *acciones ambientales* que toman forma y contenido en la interrelación de diferentes espacios, actores, discusiones, expectativas y proyectos. Al describir los esfuerzos de ejidatarios y profesionistas, queremos mostrar la mayor agencia de la población frente a los problemas ambientales que aquejan la región, pese a su poca incidencia en la definición de políticas públicas. Por otra parte, al comparar tres tipos de *acciones ambientales* podemos evidenciar por qué éstas son adicionalmente reacciones al modo como suelen implementarse las políticas públicas en el país. Como se verá más adelante, todas ellas aluden a tres aspectos que hacen ver el ejercicio del poder público como arbitrario, impositivo y contradictorio, de modo que denotan cuestionamientos sobre: a) la escasa fundamentación de las políticas en las necesidades y condiciones de las poblaciones locales; b) su implementación mediante espacios de participación poco efectivos, y c) la inexistencia de mecanismos de gestión que permitan asumir y adaptar las políticas públicas desde y para las regiones y las localidades.

Para el análisis, inicialmente presentamos una descripción detallada de las *acciones ambientales* y luego hacemos una discusión sobre las contradicciones observadas por actores sociales e institucionales frente a la implementación de políticas públicas. Posteriormente, reflexionamos

sobre las tendencias que caracterizan el ejercicio del poder público en México y lo que ello revela respecto a las posibilidades de consolidar verdaderas dinámicas de descentralización administrativa y participación social en la definición de políticas ambientales para la región.

Antes de proceder con ello, en primer lugar precisamos la metodología de recolección de la información y los conceptos teórico-metodológicos usados en el análisis.

## METODOLOGÍA Y MARCO CONCEPTUAL

Mediante un trabajo de campo multisuado, es decir, una aproximación desde diferentes sitios de la región y el estado, se realizaron 54 entrevistas semiestructuradas en dos temporadas de campo entre junio y diciembre de 2014. El trabajo con autoridades ejidales, funcionarios de los tres niveles de gobierno, miembros de organizaciones no gubernamentales, despachos de prestadores de servicios y académicos, permitió identificar procesos organizativos e iniciativas gubernamentales de tipo ambiental, así como recopilar reflexiones locales, regionales e institucionales frente a la implementación de políticas públicas en el territorio. Además, los contenidos de las entrevistas fueron complementados con la revisión de documentos y bibliografía producida antes y durante la emergencia de los procesos aquí descritos.<sup>1</sup>

Para el análisis de las *acciones ambientales* utilizamos los conceptos de *campo social* y *proceso organizativo* (Bourdieu, 1994; Roseberry, 1998; Nuijten, 2003).<sup>2</sup> El primero nos permite mostrar cómo la política

<sup>1</sup> El conjunto de la investigación fue desarrollado en el marco del proyecto posdoctoral titulado “Acción pública y social frente a la Transformación Ambiental. Desarticulación institucional y procesos organizativos en la cuenca del río Cuitzmala, Jalisco”, financiado durante 2014 por el Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM. Las estancias en campo contaron con recursos del proyecto pluridisciplinario *Role of Biodiversity in Climate Change Mitigation* (Robin), coordinado en México por el doctor Manuel Maass (Instituto de Investigaciones y Estudios Críticos de Oaxaca) y orientado en la dimensión social por la doctora Elena Lazos (IIS-UNAM) y el doctor Peter Gerritsen (Centro Universitario de la Costa Sur-Universidad de Guadalajara).

<sup>2</sup> Si bien es cierto que Bourdieu (1994) y Nuijten (2003) no entienden de la misma manera la noción de campo social, Roseberry (1998) ofrece una perspectiva analítica utilizando elementos de la teoría de la praxis de Bourdieu, para dialogar con la noción de campo de fuerzas empleada por Nuijten y otros autores influidos por la Escuela de Manchester. Esta investigación constituye un esfuerzo por seguir la propuesta de Roseberry, para quien resulta necesario hacer “un análisis multidimensional de la estructura

ambiental se hace tangible en espacios sociales y geográficos específicos, involucrando y/o afectando a una diversidad de actores presentes en diferentes ámbitos y escalas de la vida regional. El segundo permite abordar las formas de acción colectiva como prácticas discursivas e interaccionales que los sujetos emprenden al sumarse a ideas, objetivos, proyectos de su interés. De este modo, procuramos captar con una perspectiva de mediana duración el significado de su emergencia, su devenir y sus efectos sobre el entramado de relaciones de poder donde están inmersos los sujetos que las protagonizan.

Cuando hablamos de *campo social*, aludimos a la diversidad de actores que actúan en determinado ámbito de la realidad regional. En esta investigación dicho ámbito corresponde específicamente al conjunto de dinámicas sociales relacionadas con el ambiente, su transformación, uso, deterioro, manejo, gestión, etcétera. En este sentido, la Costa Sur de Jalisco es el referente físico del *campo socioambiental* que tratamos de describir, principalmente a partir de las *acciones* de habitantes de la región y funcionarios que operan en este territorio. Lejos de considerarla como una unidad, la Costa Sur es en sí misma una construcción social que refleja lógicas espaciales distintas, tensiones entre actores, pero también la apropiación de referentes espaciales empleados en otros momentos históricos.

Teniendo en cuenta lo anterior, ahora esbozamos el contexto histórico de tensiones y desigualdades que anteceden la actual emergencia de *acciones ambientales* en la región.

## UNA REGIÓN HISTÓRICAMENTE DESIGUAL

La Costa Sur es un territorio marcadamente diferenciado a nivel cultural, agrario y económico. Desde el siglo XIX, éste expresaba las diferencias entre hacendados, indígenas y campesinos asentados en ranchos. Durante la reforma agraria (1940) se formaron varios ejidos con tierras de las haciendas y varios descendientes de hacendados se convirtieron en pequeños propietarios. Grupos mestizos se asentaron en los territorios ancestrales de las comunidades indígenas y surgieron “caciques” que

de los campos sociales y los campos de poder” (1998: 96), procurando comprender las posiciones y prácticas de los actores (eventualmente sus procesos organizativos) como parte de entramados de relaciones de tensiones y luchas.

imponían su ley y generaban conflictos y lazos interculturales cargados de afinidad y rechazo (Yáñez, 1960; Álvarez, 1964).

La colonización, inducida por el Estado, produjo otros cambios. Desde 1940 se ofrecieron estímulos fiscales para promover el fomento económico de la región, y hacia 1950 se abrieron los caminos que comunicaron a la región con el resto de Jalisco (Álvarez, 1964; Tello, 2014a). Por otra parte, durante los años sesenta la demanda de tierras por parte de familias campesinas redundaría en la formación de más de 80 ejidos en la región.

Tras la colonización, otros procesos marcaron el ritmo de los cambios ecosistémicos y sociales. La migración a Estados Unidos cobró gran importancia para el campesinado, mientras que extranjeros y mexicanos con poder económico adquirieron importantes extensiones de tierras en el litoral (Tello, 2014b) e incidieron en conflictos agrarios vigentes actualmente (Ávila y Luna, 2013). Hacia la sierra, las diferencias sociales se fundaban en las distintas capacidades políticas y económicas de pequeños propietarios, ejidatarios, rancheros, indígenas y población flotante.

Durante los años ochenta, jóvenes nacidos en los municipios de la región accedieron informalmente a parcelas ejidales, mientras que extranjeros y mexicanos acomodados se instalaron en ejidos del litoral. Aunque el mercado informal de tierras ejidales abrió oportunidades a los oriundos de la región, ello no redundó en un mejor abastecimiento de alimentos básicos. Medidas gubernamentales desincentivaron la producción maicera y produjeron la concentración de las economías domésticas en la ganadería.

Actualmente, en la franja costera el valor otorgado a las tierras ejidales se expresa fundamentalmente en términos patrimoniales, debido al predominio y a la competencia de intereses turísticos y de conservación ecológica. En las cuencas altas, por otra parte, el valor de las tierras se da fundamentalmente de acuerdo con su potencial ganadero. Esta tendencia se sostiene gracias a una versátil pluriactividad de la población, buena parte de ella históricamente apoyada en la migración a Estados Unidos, pero también por economías informales e ilegales cuyas raíces son profundas en las sierras de la Costa Sur.

Pese a la marcada diferenciación social, recientemente actores sociales e institucionales buscan dar respuesta a múltiples inquietudes económicas y sociales y movilizarse en un *campo socioambiental* cargado de relaciones de poder.

## ACCIONES AMBIENTALES

En primer lugar describimos el *proceso organizativo* de líderes ejidales del municipio de La Huerta; en segundo lugar, el de los profesionistas originarios de la región, y finalmente la acción ambiental institucional liderada por un equipo de funcionarios que operan desde la escala estatal.

Para facilitar la lectura, a continuación presentamos los acrónimos utilizados en la descripción.

TABLA 1  
ACRÓNIMOS RELACIONADOS CON LAS ACCIONES AMBIENTALES

| <i>Acrónimo</i> | <i>Desglose</i>                                                                                           |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AICCCJ, A.C.    | Asociación Intermunicipal para la Conservación de las Cuencas de la Costa de Jalisco, Asociación Civil    |
| ATREDD+         | Acciones Tempranas para la Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación Forestal |
| CDRS            | Consejo de Desarrollo Rural Sustentable                                                                   |
| Conafor         | Comisión Nacional Forestal                                                                                |
| Jicosur         | Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costa Sur                                                    |
| JIRA            | Junta Intermunicipal del Río Ayuquila                                                                     |
| LDRS            | Ley de Desarrollo Rural Sustentable                                                                       |
| LGEEPA          | Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente                                          |
| OEL             | Ordenamiento Ecológico Local                                                                              |
| OETCJ           | Ordenamiento Ecológico Territorial de la Costa de Jalisco                                                 |
| OPDI            | Organismo Público Descentralizado Intermunicipal                                                          |
| OTC             | Ordenamiento Territorial Comunitario                                                                      |
| Procymaf        | Proyecto para la Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Naturales                                  |
| PSP             | Prestador de Servicios Profesionales.                                                                     |
| Sagarpa         | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación                              |
| Seder           | Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Jalisco                                                      |

FUENTE: Elaboración propia.

*Ejidatarios apropiándose de herramientas de planeación territorial*

Entre 2007 y 2012, líderes<sup>3</sup> de los ejidos de La Manzanilla, José María Morelos, Morelos y San Mateo, ubicados en la proximidad del litoral de La Huerta, emprendieron un *proceso organizativo* ambiental a través del cual buscaban posicionarse frente a los intereses turísticos y de conservación ecológica de otros actores presentes en la franja costera de la región, pero también frente a una política ambiental que desconoció sus modos de vida.

Entre los actores a los que se refieren los ejidatarios se encuentra la Estación de Biología de la Universidad Nacional Autónoma de México, establecida en 1971 en un predio ubicado en la proximidad de la bahía Chamela. Otro es la Fundación Ecológica Cuixmala, institución privada que administra la Reserva de la Biosfera Chamela-Cuixmala. Un tercer actor integra a empresarios dueños de infraestructura turística o de proyectos turísticos aún por iniciar. Mientras que la Estación argumenta la importancia de la conservación de los entornos, los empresarios ven el desarrollo turístico como motor económico del litoral. La Fundación, por su parte, defiende la conservación de los ecosistemas, aunque actividades desarrolladas a proximidad de la reserva sugieren un interés en el turismo de bajo impacto pero de gran exclusividad.<sup>4</sup> En medio de estos tres actores están las poblaciones ejidales que se debaten entre los diferentes objetivos de los actores mencionados y sus propios objetivos patrimoniales y agropecuarios.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Se trata de ocho ejidatarios de entre 40 y 60 años cuyo perfil refleja la transformación de este sector rural en la región. En su mayoría han pasado por cargos agrarios, además de ser técnicos o profesionistas. La mayoría es parte de familias de ejidatarios y sólo uno de ellos integra la oleada de mexicanos y extranjeros acomodados que se establecieron en el litoral hacia los años ochenta.

<sup>4</sup> La posición intermedia de la Fundación se comprende a la luz de la intrincada historia de los extranjeros y mexicanos de gran poder económico que adquirieron propiedades en el litoral entre 1968 y 1987. Aunque hoy la Fundación promueve oficialmente la conservación ecológica, el extranjero que la creó, James Goldsmith, era cercano a los empresarios promotores del turismo en el litoral. De acuerdo con Tello (2014b), las relaciones entre estos actores se truncaron por los distintos proyectos que tenían para sus propiedades. Finalmente, la intención de Goldsmith de proteger el paisaje que rodeaba su propiedad redundó en 1993 en la creación de la Reserva de la Biosfera Chamela-Cuixmala.

<sup>5</sup> Puesto que esta investigación centró su atención en las poblaciones locales y en sus capacidades organizativas, la descripción sobre las posturas institucionales y empresariales es necesariamente puntual y basada en los trabajos que analizan específicamente las

Por otra parte, la política ambiental frente a la cual hoy se posicionan los ejidatarios es el OETCJ, emprendido durante los años noventa. Ésta fue una intervención gubernamental que pretendió planificar ambientalmente la región; sin embargo, los usos de suelo estipulados en el documento generaron fuertes tensiones entre los actores de la región. En 1999 se procuró validar el OETCJ; no obstante, este proceso fue dominado por los empresarios turísticos, pese a que especialistas denunciaban la mayor atención dada a los proyectos turísticos y no a la capacidad de resiliencia de los ecosistemas (Magaña, 1999). Por otra parte, el OETCJ desestimaba la centralidad de las actividades agropecuarias para los ejidatarios y no precisaba las vías para transitar a usos del suelo distintos a la ganadería o la agricultura. Inmersas en la incertidumbre, las poblaciones ejidales además se percataron de que en el documento técnico sus tierras tampoco eran consideradas para usos turísticos.

Puesto que la escala geográfica utilizada para el OETCJ fue demasiado grande (1:120 000), este instrumento no resultó funcional y durante varios años se dejó de impulsar el ordenamiento ecológico en la franja costera de la región. Entre 2005 y 2007 los intentos por establecer al menos cuatro complejos turísticos en el litoral despertaron fuertes reacciones por parte de la Fundación y la Estación de Biología. En este mismo periodo, la federación, el Estado y los ayuntamientos de la región firmaron convenios para elaborar Ordenamientos Ecológicos Locales (OEL) en cada municipio. Estos instrumentos, mandatados por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), fueron pensados para dar mayor autonomía ambiental y territorial a los ayuntamientos (Azuela, 2006). Sin embargo, para los actores del litoral tales instrumentos son fuente de tensiones sociales. En efecto, el convenio firmado para elaborarlos generó un *proceso organizativo* entre varios ejidos de La Huerta.

Dicho proceso se originó luego de que ejidatarios de La Manzanilla conocieron, en 2007, la herramienta del Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC). Se trata de una herramienta de planeación territorial distinta a los OET, promovida por la Conafor y específicamente dirigida a los ejidos (Arias, 2006: 44).<sup>6</sup> Mediante el trabajo de intermediación de

trayectorias de estos actores en la región. Para mayor información sobre este tema, ver los trabajos de Tello (2014b) y Ávila y Luna (2013).

<sup>6</sup> De acuerdo con Arias (2006), el concepto OTC tiene sus antecedentes en experiencias de planeación participativa que empezaron a gestarse en la década de los años ochenta en varios lugares del país, fundamentalmente en un contexto de demanda social

una ONG ambiental, estos ejidatarios comprendieron que el OTC permitiría ordenar los usos del suelo en su territorio y ayudaría a controlar los desmontes realizados por habitantes del ejido, sobre todo en parcelas propicias para casas de verano. De modo que con el apoyo de la ONG solicitaron financiamiento para la elaboración de su OTC a la Conafor, la cual finalmente lo otorgó en 2008. Durante tres años, ellos realizaron recorridos de campo y asambleas para precisar los usos pasados y actuales de las parcelas, así como reuniones para establecer distintas áreas de manejo, sin dejar de considerar las especificaciones contenidas en el OETCJ de 1999.

Los avances en La Manzanilla generaron opiniones favorables por parte de otros ejidos. Particularmente los ejidos José María Morelos, Morelos y San Mateo se interesaron en esta herramienta por la posibilidad de modificar algunas disposiciones contenidas en el OETCJ. Puesto que estos ejidos colindan o tienen parcelas dentro de la Reserva de la Biosfera Chamela-Cuixmala (Oikoseco, 2009), los líderes pretenden negociar que sus tierras no sean definidas únicamente como áreas de conservación. Con dicho objetivo y mediante un proceso semejante al de La Manzanilla, dichos ejidos elaboraron sus ordenamientos entre 2009 y 2012. Una vez concluidos, los líderes de los cuatro ejidos decidieron asumir los acuerdos de uso contenidos en sus respectivos ordenamientos como el fundamento de su propuesta de planeación territorial. De este modo, aspiran a participar en las consultas públicas del Ordenamiento Ecológico del municipio de La Huerta.

La visión compartida por estos grupos ejidales no se ha traducido en un documento único, pero su intención sí ha llegado a expresarse públicamente. Hacia finales de 2012 se convocó a una reunión de validación del Ordenamiento Ecológico del municipio. El intento de aprobarlo sin una discusión amplia de sus contenidos llevó a los ejidatarios a manifestar su desacuerdo respecto a la falta de participación local en la definición de los usos del suelo asignados a las tierras ejidales. Puesto que la Estación de Biología y la Fundación también rechazaron la consulta pública,

por el control pleno de los recursos forestales por parte de ejidos y comunidades agrarias. No es sino hasta finales de los noventa cuando el concepto se integró e instrumentalizó en el Procymaf. En 2003, dicho proyecto pasó a formar parte de los programas de la Conafor bajo el nombre de Programa de Desarrollo Forestal Comunitario. Puesto que el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias fue uno de los principales objetivos de este programa, ejidos sin aprovechamientos forestales maderables pudieron acceder a los apoyos del mismo.

el OEL de La Huerta quedó sin aprobar. Pese a ello, en la franja costera sigue habiendo intentos para validar propuestas de planeación territorial. Sin embargo, los ejidos no logran verse reflejados en ellas, puesto que parte o a la totalidad de sus tierras se consideran áreas de conservación ecológica que amortiguarán el impacto de desarrollos turísticos de gran exclusividad. Dada esta tendencia, para los ejidatarios contar con sus propios ordenamientos representa la posibilidad de tener argumentos técnicos para estar a la altura de la discusión sobre la planeación ambiental y territorial de la franja costera de la región.

### *Intermediarios en la búsqueda de la intermunicipalidad*

La Asociación Intermunicipal para la Conservación de las Cuencas de la Costa de Jalisco (AICCCJ) fue creada como parte de un difuso *proceso organizativo* de profesionistas originarios de los municipios de Villa Purificación, Casimiro Castillo, La Huerta, Cihuatlán, Cuautitlán de García Barragán y Tomatlán. Dichos profesionistas fungieron como Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) ante la Seder y la Sagarpa y trabajaron en la implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), entre 2004 y 2006.<sup>7</sup> En el marco de este trabajo, promovieron la creación de la AICCCJ, una de las *acciones ambientales* más innovadoras en la historia reciente de la Costa Sur. Aunque el *proceso organizativo* se debilitó hacia 2012, resulta significativo reconstruirlo porque evidencia el esfuerzo social regional para afrontar la carencia de mecanismos de gestión ambiental del territorio.

En 2002, en los municipios de la Costa Sur se crearon los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), según lo estipulado por la ley mencionada anteriormente. En 2004, la Seder convocó a profesionistas de la región con el fin de fortalecer estas instancias en cada municipio. En concreto, los profesionistas debían facilitar la elaboración participativa de Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, de modo que

<sup>7</sup> Se trata de seis hombres y una mujer, de entre 35 y 55 años de edad, profesionistas en derecho, ingeniería industrial, ingeniería en agronomía, administración y turismo. Para aquel momento, la mayoría de ellos estaban interesados en insertarse laboralmente en la región y sólo dos eran líderes en sus respectivos municipios. Su vinculación con la Seder y la Sagarpa se dio al trabajar como PSP. Pocos contaban con experiencia en programas de desarrollo rural; sin embargo, las capacitaciones recibidas por parte de estas instituciones y su conocimiento próximo del territorio les permitió tener una visión distinta sobre las problemáticas rurales y ambientales de la región.

los miembros de los consejos definieran en qué proyectos productivos debían invertirse los recursos federales. Gracias a su trabajo, en 2006 los municipios de la región contaban con sus respectivos planes y con un plan distrital en el que la erosión de los suelos, la contaminación de los ríos, la pérdida de fauna y flora y la falta de regulación del uso de los recursos eran las problemáticas ambientales identificadas (Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable, 2007).

La asesoría de los profesionistas se daba con cierta dificultad, puesto que el funcionamiento de los consejos no era señalado con precisión en la ley y porque los canales de participación local eran limitados.<sup>8</sup> Pese a ello, los planes elaborados<sup>9</sup> revelan que dichos profesionistas motivaron la discusión sobre el incremento de la participación social en la planeación del desarrollo sustentable, vía los proyectos apoyados por la federación. Además, los planes dan indicios de la discusión respecto a una mayor coordinación y concurrencia entre las instituciones gubernamentales, con el fin de garantizar una aplicación sustentable de los programas agropecuarios.

Desde su posición de intermediarios, los profesionistas entendían mejor las realidades de los municipios y de las instituciones gubernamentales. Por un lado, se percataban de problemáticas ambientales que rebasaban a los municipios, como la descarga de aguas residuales a diferentes alturas de las cuencas de la región. Por otro lado, advertían el carácter meramente consultivo de los consejos al ver que ni la Seder ni la Sagarpa daban seguimiento a los planes elaborados. En este sentido, comprendían que la posibilidad de hacer efectiva la participación local, la concurrencia institucional y la puesta en marcha de proyectos regionales corría el riesgo de estancarse. Ante ello, para los profesionistas generar asociaciones entre municipios era una manera de dar curso a la gestión territorial estipulada en la ley. Aunque los planes no reflejan esta idea, en el plan distrital realizado en 2006 la propuesta de crear una asociación intermunicipal sí aparece explícita (Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable, 2007). Desde entonces, estos profesionistas emprendieron la

<sup>8</sup> La consultoría realizada para evaluar el programa de fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (Secretaría de Agricultura, Ganadería Rural, Pesca y Alimentos, y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2005) reportaba problemáticas semejantes a las vividas por los profesionistas de la Costa Sur de Jalisco.

<sup>9</sup> Para conocer los contenidos de los planes, consultar la página <<http://www.oecd-rus-jalisco.gob.mx/libreria/planesmunicipales/>>.

ardua labor de sumar voluntades locales y regionales para concretar su visión de gestión ambiental intermunicipal para la región.

De 2007 a 2009 enfrentaron retos de mayor complejidad. En sus municipios lidiaron con la tendencia a considerar los ayuntamientos como instituciones supeditadas a los gobiernos estatal y federal. Dentro de la Seder y la Sagarpa promovieron la idea de una asociación intermunicipal como vía para implementar el desarrollo sustentable. Aunque fue difícil encontrar apoyo en los presidentes municipales, obtuvieron el apoyo de algunos funcionarios del sector productivo. A pesar de las dificultades, los profesionistas aprovecharon el poder de convocatoria del consejo que reunía a los municipios de la Costa Sur para encontrar adeptos y dar forma a su propuesta. En el taller de Planeación Estratégica realizado por este consejo el 9 de agosto de 2009, el agua, la producción sustentable, el manejo de residuos sólidos, la educación ambiental y el desarrollo turístico se perfilaron como temas objetivo de la asociación. En dicha ocasión, finalmente varios presidentes municipales firmaron la carta de intención para constituir legalmente la Asociación Intermunicipal para la Conservación de las Cuencas de la Costa de Jalisco, A.C. Al definirla como una entidad civil, los profesionistas pretendieron salvaguardarla de las dinámicas electorales propias a los municipios. Sin embargo, su intención era débil puesto que su *proceso organizativo* no contaba con el apoyo de autoridades ejidales, gremios de productores u otros líderes sociales claramente conocedores y a favor de la iniciativa.

Entre 2010 y 2012 los profesionistas lideraban aún la consolidación de la AICCCJ, pese a no estar contratados por la Seder. En abril de 2010 lograron que los presidentes municipales de Casimiro Castillo, Villa Purificación, Cuautitlán, La Huerta y Cihuatlán firmaran ante notario público el acta constitutiva de la asociación. Sin embargo, su dificultad para hacer que éstos se reunieran dejaba en evidencia la poca apropiación de la iniciativa en los ayuntamientos. En 2012, los profesionistas crearon la agencia de servicios técnicos llamada Promotora de Organización Social y Desarrollo Rural del Valle de Espuchimilco (Poderes), retomando el nombre que recibió la región cuando aún conservaba una gran biodiversidad. A través de la Promotora y *ad honorem*, los profesionistas siguieron acompañando la incipiente institucionalización de la asociación. Sin embargo, su *proceso organizativo* se debilitó notablemente cuando a la región llegaron funcionarios del sector ambiental con otra propuesta de intermunicipalidad.

*La apuesta por un OPDI en la Costa Sur*

El 24 de mayo de 2013, los presidentes municipales de Casimiro Castillo, Cuautitlán, Villa Purificación, La Huerta, Tomatlán y Cihuatlán firmaron el convenio de creación de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costa Sur (Jicosur). Algunos de estos municipios formaban parte de la asociación intermunicipal impulsada por los profesionistas de la región. Sin embargo, los presidentes municipales en turno entre 2012 y 2015 dejaron a un lado la asociación civil para integrar un Organismo Público Descentralizado Intermunicipal (OPDI), según lo propuesto por el gobierno del estado. Con esta iniciativa gubernamental la región parece abrirse a un nuevo modelo de gestión pública. De hecho, la firma del acuerdo representó un primer logro para el equipo técnico que promovía la conformación del OPDI desde finales de 2012. Sin embargo, la Junta aún está en una etapa incipiente y es vagamente conocida por los actores locales y regionales de la Costa Sur. Pese a ello, es posible hacer referencia al contexto que le dio origen.

Aunque el gobierno del Estado participó en la formación de la Jicosur, dicho objetivo se discutió previamente dentro del proyecto Gobernanza Local para la implementación de Acciones Tempranas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ATREDD+).<sup>10</sup> El proyecto, operado desde la Conafor con financiamiento extranjero, buscaba en principio encontrar mecanismos organizativos que redundaran en la mitigación de la deforestación. Para ello, el equipo a cargo del proyecto<sup>11</sup> centró su atención en la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA), OPDI de Jalisco conocido por su labor de mitigación de la contaminación del río que le da nombre. Luego de fortalecer a la JIRA en temas de manejo forestal, el equipo se propuso replicar el modelo de intermunicipalidad en varios estados del país. La Jicosur es la tercera junta intermunicipal creada en Jalisco y la primera en ser abanderada por el gobierno del estado.

<sup>10</sup> Para mayor información acerca de este proyecto, consultar <<http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/bycc/acciones-de-preparacion-para-redd/gobernanza-local-para-implementacion-de-atredd-laif/>>.

<sup>11</sup> Los miembros de dicho equipo son biólogos o profesionistas ambientales con edades entre los 30 y 50 años. Los mayores cuentan con amplia trayectoria en el sector ambiental, además de experiencia de trabajo con organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales de desarrollo. Los más jóvenes asumen tareas estratégicas de gestión institucional tanto con actores locales como con agentes internacionales. Lejos de ser burócratas, se trata de actores especializados con gran movilidad entre instituciones gubernamentales y ONG nacionales e internacionales.

Teniendo en cuenta sus antecedentes, describimos ahora los objetivos de la creación de este tipo de organismos públicos descentralizados.

Puesto que varias problemáticas ambientales traspasan las fronteras administrativas que existen entre los municipios, posibilitar la acción coordinada entre éstos ha sido el principal objetivo del proyecto de gobernanza local para REDD+. Por ello, el equipo a cargo se basa en una “visión de cuenca” y en la noción de territorio compartido para formar organismos de gestión ambiental que trasciendan las alianzas puntuales entre municipios. No obstante, a partir del acompañamiento a la JIRA (AECID, s/f), ellos han tenido que reflexionar sobre aspectos del ejercicio del poder público que van más allá del tema ambiental y representan fuertes barreras a la gestión territorial a la que apuntan.

Respecto a las acciones de las instituciones federales y estatales, estos funcionarios consideran como una barrera la implementación de políticas productivas y ambientales sin que se evalúe su compatibilidad en el territorio. Asimismo, hablan de los vacíos que se generan por la incapacidad de las instituciones para acompañar procesos de largo plazo, dada su presencia discontinua en las localidades. Por ello, desde su punto de vista las juntas intermunicipales pueden tener una mejor posición para direccionar la política pública y emprender propuestas de desarrollo local y regional. Respecto a los ayuntamientos, la problemática observada es su limitada capacidad presupuestal, aunada a sus prácticas fragmentadas y sin planeación a mediano plazo debido a la corta duración de cada periodo administrativo (tres años). Frente a la inestabilidad y la precariedad, el modelo de intermunicipalidad busca fortalecer a los ayuntamientos mediante un organismo que los reúna, les permita gestionar colectivamente recursos financieros y los posicione mejor frente al estado y la federación. En este sentido, la propuesta de los OPDI busca la descentralización del poder público basándose en el trabajo asociativo de los presidentes municipales, así como en la corresponsabilidad entre los ayuntamientos.

Además de enfrentar aspectos problemáticos del ejercicio del poder público, las juntas intermunicipales han sido pensadas para distribuir responsabilidades entre sectores sociales e institucionales. En cada junta, el Consejo de Administración debe estar integrado por presidentes municipales, funcionarios del estado y la federación, representantes de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. La Dirección, integrada fundamentalmente por un equipo de profesionistas, debe ser la responsable técnica de la gestión intermunicipal. Por otra parte, el

Consejo Ciudadano de la junta debe estar integrado por representantes de las poblaciones locales que vigilarán la gestión intermunicipal, pese a que su capacidad de participación sea limitada. Para el equipo promotor de las juntas, esta estructura organizativa hace de ellas mecanismos de “gobernanza ambiental” en la medida en que sectores públicos, sociales y privados pueden intervenir en la gestión territorial. Sin embargo, la efectiva complementariedad entre sectores aún está por observarse, puesto que las juntas son de reciente creación y la mayoría no han constituido sus consejos ciudadanos.

Dejamos la descripción de la acción institucional que llevó a la creación de la Jicosur para retomar ahora los procesos organizativos de los ejidatarios y los profesionistas de la Costa Sur. De este modo demostraremos que sus acciones ambientales, al igual que las de los funcionarios, responden a las contradicciones vividas frente al ejercicio del poder público.

#### AGENCIA SOCIAL, DILEMAS AMBIENTALES Y CONTRADICCIONES DEL PODER PÚBLICO

Los *procesos organizativos* de profesionistas y ejidatarios develan su necesidad de participar en la gestión del territorio y su interés en lograr un manejo integral y socialmente incluyente de los entornos. Ambos procesos, a pesar de sus limitantes o sus debilitamientos, denotan claridad sobre los dilemas ambientales de la Costa Sur y sobre las estrategias para afrontarlos desde la escala local y regional.

En la tabla 2, en la siguiente página, hacemos una síntesis comparativa de los aspectos más destacables de cada proceso.

La emergencia de cada proceso en un contexto jurídico distinto es un indicativo de cómo la Conafor y la Sagarpa fundan sus políticas en legislaciones que no convergen pese a estar dirigidas a cuestiones próximas entre sí: el ordenamiento territorial y el desarrollo rural sustentable. La brecha existente entre los sectores ambiental y productivo también provoca que los actores sociales se movilicen sin llegar a interconectar sus procesos. Así entonces, el interés de los ejidatarios de posicionarse frente a los Ordenamientos Ecológicos se da independientemente de la iniciativa de los profesionistas de promover una asociación civil intermunicipal. Esta desconexión organizativa se incrementa porque los actores se movilizan a diferentes escalas del territorio y porque no tienen las mismas posibilidades de trascender su propio espacio de acción. El proceso

de los ejidatarios se mantiene activo dada su estrecha relación con las poblaciones locales y su conexión con la organización no gubernamental que los apoya ante la Conafor. Por el contrario, el débil respaldo de la Seder y la Sagarpa a la asociación intermunicipal, así como los vínculos débiles de los profesionistas con las poblaciones de los municipios, han hecho que este proceso organizativo se haya debilitado.

TABLA 2  
SÍNTESIS COMPARATIVA DE ACCIONES AMBIENTALES  
DE EJIDATARIOS Y PROFESIONISTAS DE LA REGIÓN

|                                                                    |                                                                                                  |                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mecanismo de regulación/gestión impulsado por los actores sociales | Ordenamientos Territoriales Comunitarios (OTC)                                                   | Asociación Intermunicipal para la Conservación de las Cuencas de la Costa de Jalisco (AICCCJ, A.C.) |
| Contexto jurídico relevante                                        | Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)                        | Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)                                                          |
| Principal factor determinante de los procesos organizativos        | Aprobación no participativa del Ordenamiento Ecológico Territorial de la Costa de Jalisco (1999) | Política de creación y fortalecimiento de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (2002)           |
| Actores principales                                                | Líderes ejidales de cuatro núcleos agrarios de la franja costera municipio La Huerta             | Profesionistas de los municipios de la Costa Sur                                                    |
| Objetivo visualizado                                               | Negociación de Ordenamientos Ecológicos (municipal y regional)                                   | Gestión ambiental desde los municipios.                                                             |
| Actores aliados                                                    | Organización no gubernamental intermediaria entre ejidos y Conafor                               | Funcionarios de Sagarpa integrantes de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable                     |
| Periodo de mayor intensidad de la acción colectiva                 | 2007-2012                                                                                        | 2004-2012                                                                                           |
| Estado actual de proceso                                           | Activo                                                                                           | Debilitado                                                                                          |

FUENTE: Elaboración propia.

En el caso de los ejidatarios, es evidente que ellos se han posicionado frente a los intereses conservacionistas y turísticos para evitar ser excluidos o marginados dentro del *campo socioambiental* en el que están inmersos. La mayoría no sabe cómo transitar a otros modos de vida; no obstante, comprende la necesidad de hacerlo, aunque sin ignorar sus condiciones socioeconómicas ni sus objetivos patrimoniales. Respecto a la implementación de políticas ambientales, encuentran arbitrario que los ordenamientos ecológicos intenten establecerse sin efectivos espacios de participación ni mecanismos de negociación entre las partes.

En el caso de los profesionistas, resulta llamativa su intención de formar una asociación civil para afrontar los problemas ambientales en la región. Se trata de un esfuerzo ciudadano que comprendió la necesidad de que los ayuntamientos tuvieran más injerencia en la planeación de programas de desarrollo sustentable. Ellos mismos eran afines a las dinámicas de participación generadas por los consejos. Sin embargo, sabían que un mecanismo de gestión intermunicipal posicionaría mejor a los ayuntamientos dentro del campo socioambiental de la Costa Sur, así como frente al estado y la federación. Respecto a la política de desarrollo rural sustentable, encontraban incongruente la intención federal de fortalecer los consejos sin facultar a los ayuntamientos para desarrollar los programas productivos requeridos por las poblaciones locales.

Dejamos hasta aquí el análisis de los *procesos organizativos* para comparar las contradicciones referidas por los líderes ejidales, los profesionistas y el equipo de funcionarios ambientales frente al ejercicio del poder público.

#### CONTRADICCIONES OBSERVADAS Y TENDENCIAS DEL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO

Actualmente, actores sociales e institucionales presentes en la Costa Sur se manifiestan frente a los modos gubernamentales de hacer la planeación y la gestión territorial, justamente por las contradicciones observadas en el ejercicio del poder público. Aunque sus ideas no siempre son semejantes, de manera global las situaciones que les resultan problemáticas son: a) la escasa fundamentación de las políticas en las necesidades o condiciones locales; b) los ineficaces espacios de participación en la definición y aplicación de éstas, y c) la carencia de mecanismos para asumir la acción pública desde la región y para localidades.

TABLA 3  
 SÍNTESIS COMPARATIVA DE LAS CONTRADICCIONES  
 OBSERVADAS EN EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO

| <i>Tipo de contradicciones referidas</i>                                                    | <i>Observaciones</i>                                  |                                                                                    |                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                             | <i>Ejidatarios</i>                                    | <i>Profesionistas</i>                                                              | <i>Funcionarios</i>                                                                                                                                                     |
| Escasa fundamentación de políticas en necesidades o condiciones locales                     | Aprobación no consensuada de ordenamientos ecológicos |                                                                                    | Débil presencia y apoyo de instancias federales en escala local                                                                                                         |
| Ineficaces espacios de participación en definición y aplicación de políticas                | Desacuerdo con los mecanismos de consulta utilizados  | Carácter meramente consultivo de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable      |                                                                                                                                                                         |
| Carencia de mecanismos para asumir la acción pública desde la región y para las localidades |                                                       | Poca injerencia de los ayuntamientos en la implementación de las políticas rurales | Ayuntamientos dependientes de Estado y Federación para gestión social y ambiental.<br>Poca concurrencia de políticas ambientales y productivas en regiones y municipios |
| Alternativas propuestas                                                                     | Fortalecimiento institucional local                   | Vía ciudadana                                                                      | Vía gubernamental                                                                                                                                                       |

FUENTE: Elaboración propia.

De acuerdo con la clasificación de la información en la tabla 3, realizamos el ejercicio comparativo de las observaciones de los actores en cuestión. Los ejidatarios organizados en torno a los Ordenamientos Territoriales Comunitarios enfatizan la arbitrariedad con que se implementan las políticas ambientales, así como la ineficacia de las consultas públicas. Los profesionistas impulsores de la asociación civil, por su parte, consideran que la participación social suele quedar en el nivel de consulta, mientras

que los ayuntamientos tienen poca injerencia en la implementación de los programas productivos dirigidos desde la federación y el estado. El equipo promotor de la junta intermunicipal se refiere a la débil presencia del gobierno federal en la escala local y a los vacíos institucionales que priman a nivel de los ayuntamientos. Desde el punto de vista de estos funcionarios, ambas situaciones impiden la adecuada concurrencia de políticas productivas y ambientales en regiones y municipios, así como la generación de políticas públicas que integren los dilemas del desarrollo rural y la sustentabilidad.

La cuestión de la participación social no ha ocupado un lugar preponderante en el trabajo del equipo promotor de la junta intermunicipal. Puesto que la mayor parte de sus esfuerzos se han dirigido a fortalecer institucionalmente la junta, la conformación del Consejo Ciudadano se ha aplazado. Por el contrario, dicha cuestión ocupa un lugar central en las reflexiones de los ejidatarios, que mencionan reiteradamente cómo se ignoran o esquivan sus puntos de vista. Los profesionistas aluden a esta cuestión de manera más general, y en su proceso organizativo resulta evidente la débil articulación que llegaron a tener con las poblaciones locales.

Por otra parte, vale resaltar que el equipo promotor de la junta es quien ha apostado por la *vía gubernamental* para implementar un nuevo esquema de gestión pública que abandere la cuestión ambiental en la región. Dicha postura no es necesariamente compartida por los actores sociales. Los profesionistas apostaron por la *vía ciudadana* al considerarla una alternativa más adecuada para la generación de capacidades institucionales en las sociedades municipales. Los ejidatarios, por su parte, buscan *fortalecerse institucionalmente* para enfrentar las presiones de los empresarios turísticos y los actores institucionales promotores de la conservación ecológica. Desde el punto de vista de los ejidatarios, empresarios y actores institucionales tienen posibilidades económicas y políticas que sobrepasan las de los ayuntamientos.

Más allá de las diferencias entre ejidatarios, profesionistas y funcionarios, puede decirse que los aspectos que les resultan contradictorios aluden a lo que definimos como la *tendencia sectorial y centralizada en la implementación de la política pública*. Esta tendencia tiene dos efectos en la práctica: por una parte, hace que los programas productivos y ambientales sean operados de acuerdo con los imperativos burocráticos de las entidades federales y no en función de las realidades locales y regionales; por otra, hace que el desarrollo de los programas esté supeditado a las

confrontaciones que se dan en el seno de los gobiernos federal y estatal respecto a cuáles son las prioridades para las administraciones en turno.

En el terreno, tal tendencia suele llevar a una *implementación forzada* de las políticas públicas, como en el caso del OETCJ. O bien, lleva a una *implementación parcial* de los programas, en la medida de que éstos pierden centralidad una vez que cambia la administración o el funcionario en turno. Éste fue el caso del programa federal de creación y fortalecimiento de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), el cual no tuvo continuidad y dejó en la incertidumbre laboral a los profesionistas impulsores de la asociación intermunicipal. A nivel municipal, dicha tendencia se traduce en una gran dificultad para hacer concurrir los programas gubernamentales de acuerdo con las realidades de las poblaciones, más aún cuando no se cuenta con los mecanismos que permitan romper la lógica que domina el aparato burocrático.

Es preciso decir que los actores observan otro tipo de contradicciones que forman parte de lo que consideramos *la tendencia jerárquica e informal con la que se ejerce el poder público*. Frecuentemente, ejidatarios, profesionistas y funcionarios hablan de vacíos institucionales, ausencia gubernamental, debilidad de los ayuntamientos e ineficiente participación social. No obstante, también reconocen otras prácticas en la implementación de políticas públicas cuya particularidad es que son valoradas como *informales o ilegítimas*. El equipo promotor de la junta intermunicipal, al hablar de su experiencia, mencionaba el “celo” de las instituciones federales al operar sus programas y la prevención que éstas expresan frente a iniciativas planteadas desde otras instituciones o por actores que operan desde niveles inferiores de gobierno. Los profesionistas hacían referencia al intercambio de “favores” entre políticos y actores locales, cuya finalidad es tener un acceso seguro a los programas federales y estatales a cambio de lealtad partidista. Los ejidatarios, por su parte, hablaban de los “arreglos” mediante los cuales actores de gran poder económico “ponen de su lado” a los ayuntamientos y a otras entidades gubernamentales con el fin de validar sus intereses y emprender proyectos privados. Pese a ser mencionadas como parte de un trasfondo social, en la cotidianidad de estos actores se trata de prácticas “familiares”, es decir, muy comunes, aunque no menos contradictorias que las anteriormente analizadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, sugerimos ver las dos tendencias que caracterizan el ejercicio del poder público como parte de lo que Jean-Pierre Olivier de Sardan (2009) ha llamado *modos de gobernanza real*. Ésta es una noción que él ha empleado para evidenciar la manera en que

prácticas *formales e informales* contribuyen a la reproducción cotidiana del poder del Estado. Siguiendo su propuesta, podemos decir que la implementación centralizada y sectorial de las políticas públicas corresponde a la *esfera formal* del ejercicio del poder público. Por otra parte, el recelo con el que operan los distintos niveles de gobierno, así como las prácticas acomodaticias entre gobernantes y gobernados, corresponden a la *esfera informal* en la que dicho poder se reproduce. De acuerdo con lo anterior, puede decirse que los imperativos burocráticos permiten justificar (*hacer formal*) las intervenciones gubernamentales “de arriba hacia abajo” y la escasa concurrencia entre las políticas ambientales y productivas. Por otra parte, es posible plantear que los “arreglos”, el intercambio de “favores” y las jerarquías que dominan el aparato burocrático impiden generar cambios en la implementación de políticas públicas, dado que se han convertido en prácticas *informalmente institucionalizadas*. En la siguiente sección procuramos demostrar dicha cuestión al analizar las dificultades experimentadas por actores sociales e institucionales al emprender sus acciones ambientales y confrontarse con prácticas “familiares” que los suelen rebasar.

#### ENTRE “GOBERNANZA REAL” Y “GOBERNANZA DESEADA”

A lo largo del artículo hemos evidenciado las reacciones que actores sociales e institucionales han tenido frente a la *tendencia centralizada y sectorial del ejercicio del poder público*. En este nivel, el dilema enfrentado es la reproducción de dicha tendencia en las instituciones públicas como algo *formalmente* aceptado, dados los imperativos burocráticos que impone el aparato de Estado. Por ello, las *acciones ambientales* justamente buscan cuestionar dicha situación y señalar las contradicciones que ello causa en la práctica, en el territorio y en los municipios. Gracias a dichas acciones, ejidatarios, profesionistas y algunos funcionarios han aprendido a apropiarse y adaptar *instrumentos institucionales* como los Ordenamientos Territoriales Comunitarios y los esquemas civiles y gubernamentales de gestión ambiental intermunicipal. De este modo, buscan hacer valer sus posiciones, trascender los niveles de participación por consulta, o generar política pública desde y para la región.

Quizá las recientes perspectivas en ciencia política definirían las *acciones ambientales* de estos actores como ejemplos de “gobernanza”. No obstante, debemos reconocer que los mecanismos de gestión territorial

y ambiental aún están por demostrar su efectividad frente a las tendencias que caracterizan el ejercicio del poder público. En este sentido, las iniciativas aluden a una suerte de “gobernanza deseada”, es decir, un modelo de gestión por construir y consolidar.

Dejaríamos incompleto el análisis de las *acciones ambientales* si no consideramos también las dificultades que los actores enfrentan respecto a *la tendencia jerárquica e informal del ejercicio del poder público*. Hacerlo nos permitirá evaluar otros dilemas que enfrentan.

Ante la implementación centralista y sectorial de las políticas públicas, ejidatarios, profesionistas y funcionarios se pronuncian abiertamente desde un ámbito en el que la *participación social* y la *descentralización administrativa* son las banderas de batalla. Sin embargo, los cuestionamientos sociales e institucionales frente a las prácticas acomodaticias entre gobernantes y gobernados, los “arreglos” para influir en la toma de decisiones gubernamentales o los “celos” entre instituciones o niveles de gobierno, se pronuncian con menos claridad y contundencia. Esto es debido a la fuerza con que dichas prácticas se han *normalizado* en los contextos en los que ellos buscan generar cambios.

Para los ejidatarios ha sido difícil transmitir la importancia de sus ordenamientos porque en las localidades es común apelar a las redes clientelares de los partidos políticos u otras redes sociales, mas no necesariamente a la gestión colectiva del territorio. Por otra parte, apoyarse en estos instrumentos sin duda les permite confrontar a las instancias gubernamentales, pero no necesariamente frenar la presión que los empresarios turísticos ejercen sobre las instituciones. Así lo indican los recientes intentos de validar propuestas de planeación en las que se esquivan los puntos de vista de los ejidatarios e incluso los contenidos de sus propios ordenamientos.

El equipo promotor de las juntas intermunicipales, al apostar por la *vía gubernamental*, enfrenta la difícil aceptación de su modelo de gestión, dado el “celo” de las instancias federales frente a propuestas que no surgen en este nivel de gobierno. De manera paradójica, dar la pelea fundamentalmente en el espacio gubernamental ha hecho que este equipo replique la tendencia jerárquica del poder público. Lo anterior se debe a no contar con un apoyo significativo de las poblaciones locales que puedan sostener dichos organismos en el tiempo, a pesar del corto periodo de las administraciones municipales.

Para los profesionistas impulsores de la asociación intermunicipal, abrir la discusión sobre la participación social o la gestión intermuni-

pal representó un gran reto. No obstante, sus esfuerzos fueron interpretados en los municipios como iniciativas para alcanzar mejores posiciones en las redes clientelares de los partidos políticos. Puesto que las prácticas *informales* propias de la contienda partidista se han convertido en el lente a través del cual las poblaciones municipales leen las iniciativas de los actores locales, los esfuerzos de los profesionistas no tenían grandes posibilidades de ser valorados como un intento de construcción de ciudadanía.

Para los profesionistas y funcionarios, la claridad con que han planteado la importancia de una instancia que integre a los municipios se contrapone a la persistente dificultad de quebrantar la dependencia de los gobiernos municipales a los otros niveles de gobierno. Ambos actores se sienten rebasados por la inclinación de los presidentes municipales a definir las prioridades de gobierno en función de las “lealtades” establecidas antes de llegar al cargo y no de acuerdo con las problemáticas de la población y el territorio.

Dada la persistencia de las tendencias del ejercicio del poder público y la fuerza con la que marcan la vida de la población, no resulta exagerado decir que las *acciones ambientales* analizadas se encuentran en un constante *punto de quiebre*. Uno en el que actores sociales e institucionales experimentan continuamente incertidumbre por el hecho de confrontarse día a día con los modos de “gobernanza real”. Es decir, aquellas prácticas que son parte de una *esfera formalmente cuestionada*, pero también aquellas que resulta difícil confrontar por la informalidad con la que se han institucionalizado. En efecto, son particularmente los *modos informales* los que los hacen sentir la distancia entre la “gobernanza real” y la “gobernanza deseada” como una brecha difícil de superar.

## CONCLUSIONES

En la Costa Sur, la transformación de los ecosistemas y la evaluación de estrategias de manejo sustentable de los entornos han sido ampliamente estudiadas (Maass *et al.*, 2005; Castillo *et al.*, 2009; Flores-Díaz *et al.*, 2014; Riensche *et al.*, 2015). Sin embargo, no siempre se ha logrado mostrar la complejidad social, política y cultural que media la transformación de los entornos y hace difícil la acción coordinada entre múltiples actores con marcadas asimetrías y diferencias históricas.

Con el ánimo de aportar en este sentido, acercamos la mirada a algunos de los actores sociales e institucionales que se confrontan con los dilemas ambientales de la región. Al hacerlo, procuramos considerar sus puntos de vista, pero sobre todo sus propios procesos, es decir, sus iniciativas, aprendizajes, estrategias, dificultades, además de los alcances y límites de sus esfuerzos. De este modo, demostramos la actual movilización que se da para hacer de la gestión ambiental del territorio una labor más participativa, más incluyente, más regional y no sólo un asunto gubernamental. Sin embargo, además evidenciamos los factores estructurales que impiden promover dichos cambios pese a la claridad alcanzada por los propios actores.

Al servirnos de los conceptos de *campo social* y *proceso organizativo*, adoptamos una postura analítica de utilidad para los estudios socioambientales.

Con la noción de *proceso organizativo* pudimos captar las *acciones ambientales* en su devenir, en sus contextos geográficos, como parte de dinámicas de mayor envergadura y como expresiones sociales cuyo significado e impactos deben ser comprendidos mediante una amplia perspectiva temporal. En otro nivel, dicha noción permitió considerar a los impulsores de las *acciones ambientales* como sujetos que experimentan incertidumbre y adquieren conocimientos constantemente. La noción de *campo social* fue útil para dar cuenta de los múltiples actores y las relaciones de poder frente a las cuales se han dado las iniciativas sociales e institucionales, pero también para hacer notar la incidencia de dinámicas nacionales o globales en la movilización de los actores. Por otra parte, mediante esta noción examinamos la particularidad con la que factores estructurales limitan los *procesos organizativos* surgidos en la Costa Sur. Al hablar de *campo social ambiental* señalamos la relevancia que ha tomado la cuestión ambiental en la región. No obstante, en el análisis también hicimos notar que los dilemas ambientales están estrechamente relacionados con problemáticas económicas, agrarias y políticas que aún están sin resolver en la Costa Sur, pero también con la manera en que se implementan políticas públicas para resolver dichas problemáticas.

De hecho, las intervenciones gubernamentales de carácter ambiental que se han implementado en los últimos 25 años han dejado en evidencia la incertidumbre agraria que se vive en diferentes partes del territorio, el estancamiento de las economías rurales y la escasa participación ciudadana en el manejo y la gestión de los recursos de la región. Por ello, las instituciones se confrontan con la necesidad de formular polí-

ticas que integren las cuestiones del desarrollo rural y la conservación ecológica. Teniendo en cuenta esta situación, en el artículo abordamos los efectos de dichas intervenciones y la manera como ellas han incidido en la configuración de un *campo socioambiental* cargado de relaciones de poder. Con este propósito, planteamos ver las políticas ambientales como dinámicas cuyo poder se pone en evidencia y en cuestión en la cotidianidad de los actores que participan o se ven implicados por ellas. De este modo pudimos resaltar el activo papel que juegan las poblaciones en el devenir de las políticas ambientales, pero también la manera como emprenden *acciones sociales* y apelan a instrumentos, discursos y actores gubernamentales para posicionarse frente a las políticas públicas. Por otra parte, a través de esta perspectiva de análisis pudimos evidenciar cómo la política ambiental se nutre de *acciones institucionales* que surgen, no sin tensiones, en espacios periféricos dentro del aparato burocrático.

Al seguir detalladamente las iniciativas sociales e institucionales, demostramos que la política ambiental y los actores que interactúan con ella están inmersos en *prácticas formales e informales* difíciles de transformar. Se trata de dinámicas que los rebasan y hacen difícil enfrentar dilemas ambientales tales como la disyuntiva que se da entre intereses turísticos y propósitos de conservación ecológica, o bien, la dificultad para establecer mecanismos de gestión que consoliden un aprovechamiento sustentable de las cuencas hídricas que bañan la región. Basados en las dificultades experimentadas, actores sociales e institucionales observan la implementación de políticas públicas como algo contradictorio, impositivo o arbitrario; sobre todo cuando los puntos de vista de las poblaciones no son considerados o cuando los programas gubernamentales no se ajustan a las realidades o las necesidades locales y regionales. No obstante, las reflexiones de los actores nos hacen sugerir la importancia de ver tales contradicciones o arbitrariedades como evidencias de las *tendencias sectoriales, centralistas, jerárquicas e informales* con las que se ejerce y se reproduce el poder público.

La implementación de políticas públicas, incluidas las ambientales, en décadas recientes ha apelado a la *descentralización administrativa* y a la *participación social* y ha adoptado discursos y recomendaciones de organismos internacionales. Sin embargo, en la práctica ello está lejos de suceder. La Costa Sur ofrece claras evidencias de la ineficacia de los espacios de participación, la escasa fundamentación de las políticas en las condiciones socioeconómicas de las poblaciones locales y las inmensas carencias de los ayuntamientos para asumir la gestión local. De hecho, en este

nivel de gobierno no sólo se trata de debilidades institucionales, sino también del gran influjo de variadas *prácticas informales* que han conducido a la cooptación de los ayuntamientos por clientelas y redes ilegales de poder cuyos intereses están lejos de revertir las tendencias con las que se ejerce el poder público. Al servirse del aparato burocrático, redes clientelares e ilegales sólo hacen que las poblaciones y algunos actores institucionales experimenten serias dificultades para confrontar las tendencias de implementación de las políticas públicas. Así entonces, la construcción de ciudadanía y la consolidación de una gestión integral de los problemas de la población y el territorio, desde las localidades y el conjunto de la región, siguen siendo un reto por enfrentar.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (S/F). “Metodología de un modelo de gobernanza intermunicipal para la implementación de mecanismos REDD+ a nivel local”. Disponible en <<http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/ver.aspx?grupo=35&articulo=3890>> [última consulta: 9 de marzo de 2016].
- ÁLVAREZ, José (1964). *Jalisco. Nueve ensayos*. Guadalajara: Tlacuilo.
- ARIAS, Ariel (2006). “La experiencia del Procymaf en la promoción del Ordenamiento Territorial Comunitario”. En *Ordenamiento Territorial Comunitario. Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*, compilado por Salvador Anta Fonseca, Arturo V. Arreola Muñoz, Marco A. González Ortiz y Jorge Acosta González, 41-52. México: Instituto Nacional de Ecología/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales/Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica/Gaia/Gea/Methodus Consultora/Servicios Alternativos para la Educación y el Desarrollo.
- ÁVILA, Patricia, y Eduardo Luna (2013). “Del ecologismo de los ricos al ecologismo de los pobres”. *Revista Mexicana de Sociología* 75 (1): 63-89.
- AZUELA, Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Fontamara.

- BOURDIEU, Pierre (1994). *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. París: Seuil.
- CASTILLO, Alicia, Carmen Godínez, Natalia Schroeder, Claudia Galicia, Anna Pujadas-Botey y Lucía Martínez (2009). “El bosque tropical seco en riesgo: conflictos entre uso agropecuario, desarrollo turístico y provisión de servicios ecosistémicos en la Costa de Jalisco, México”. *Interciencia* 34 (12): 844-850.
- CEBALLOS, Gerardo, Alberto Szekely, Andrés García, Pilar Rodríguez y Felipe Noguera (1999). *Programa de manejo de la Reserva de la Biosfera Chamela-Cuixmala*. México: Instituto Nacional de Ecología/Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- CONSEJO DISTRITAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (2007). “Diagnóstico y Plan Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable de la región 08 Costa Sur, Jalisco, México”. México: Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable de la Región Costa Sur. (Documento inédito.)
- COMISIÓN NACIONAL FORESTAL (editora) [en línea]. *Gobernanza local para implementación de ATREDD+ – LAIF*. Disponible en <<http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/bycc/acciones-de-preparacion-para-redd/gobernanza-local-para-implementacion-de-atredd-laif/>> [última consulta: 9 de marzo de 2016].
- FLORES-DÍAZ, Adriana, Alicia Castillo, Mabel Sánchez-Matías y Manuel Maass (2014). “Local values and decisions: Views and constraints for Riparian management in Western Mexico”. *Knowledge and Management of Aquatic Ecosystems* 414: 1-19.
- MAGAÑA, Miguel (1999). “El Ordenamiento Ecológico de la Costa del Estado de Jalisco. Algunos principios y criterios para la validación y elaboración de un ordenamiento ecológico”. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Ordenamiento Ecológico del Territorio. Universidad de Guadalajara, Tapatitlán de Morelos, Jalisco, 27-30 de julio.
- MAASS, Manuel, Patricia Balvanera, Alicia Castillo, Gretchen C. Daily, Harold A. Mooney, Paul Ehrlich, Mauricio Quesada, Álvaro Miranda, Víctor J. Jaramillo, Felipe García-Oliva, Angelina Martínez-Yrizar, Helena Cotler, Jorge López-Blanco, Alfredo Pérez-Jiménez, Alberto Búrquez, Clara Tinoco, Gerardo Ceballos, Laura Barraza, Ricardo

- Ayala y José Sarukhán (2005). "Ecosystem services of tropical dry forests: Insights from long-term ecological and social research on the Pacific Coast of Mexico". *Ecology and Society* 10 (1): 17. Disponible en <<http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/art17/>> [última consulta: 9 de marzo de 2016].
- MONROY, Ana (2013). "Historia, uso y manejo de los bosques en un ejido de la región Chamela-Cuixmala, Jalisco". Tesis de maestría en Ciencias Biológicas. Morelia: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones en Ecosistemas.
- NUIJTEN, Monique (2003). *Power, Community and the State: The Political Anthropology of Organisation in Mexico*. Londres: Pluto Press.
- OIKOSECO, PROCESOS DE GESTIÓN AMBIENTAL (2009). "Ordenamiento Territorial Comunitario del ejido José María Morelos". Zapopan: Oikoseco Procesos de Gestión Ambiental. (Documento inédito.)
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (2009). "State bureaucracy and governance in francophone West Africa: An empirical diagnosis and historical perspective". En *The Governace of Daily Life in Africa: Ethnographic Explorations of Public and Collective Service*, editado por Giorgio Blundo y Pierre-Yves Le Meur, 39-71. Leiden: Brill.
- PUJADAS, Anna (2003). "Comunicación y participación social en el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Costa de Jalisco y la Reserva de la Biosfera Chamela-Cuixmala". Tesis de maestría en Ciencias Biológicas. Morelia: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Ecología.
- RIENSCHÉ, Marion, Alicia Castillo, Adriana Flores-Díaz y Manuel Maass (2015). "Tourism at Costalegre, Mexico: An ecosystem services-based exploration of current challenges and alternative futures". *Futures* 66: 70-84.
- ROSEBERRY, William (1998). "Cuestiones agrarias y campos sociales". En *Las disputas por el México rural. Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos*, vol. I, editado por Sergio Zendejas y Pieter des Vries (73-97). Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN/ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (2005). "Análisis de políticas

agropecuarias y rurales. Consejos municipales de desarrollo rural y municipalización de Alianza para el Campo”. Disponible en <<http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/7/municipalizacion.pdf>> [última consulta: 9 de marzo de 2016].

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN [en línea]. Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (Oeidrus), Jalisco. Disponible en <<http://www.oeidrus-jalisco.gob.mx/libreria/planesmunicipales/>> [última consulta: 9 de marzo de 2016].

TELLO, Carlos (2014a). “La colonización de la costa de Jalisco. 1953-1959”. *Relaciones* 140: 267-293.

TELLO, Carlos (2014b). *Los señores de la costa. Historias de poder en Careyes y Cuixmala*. México: Grijalbo.

YÁÑEZ, Agustín (1960). *La tierra pródiga*. México: Fondo de Cultura Económica.

Recibido: 23 de junio de 2015

Aceptado: 30 de mayo de 2016