

Ignorancia, conocimiento y poder

El corte de la madera, el tráfico ilegal y las políticas forestales en México*

Andrew S. Mathews

Los estereotipos académicos y populares acerca del Estado dan por sentado que el poder oficial y el conocimiento van de la mano. Mediante una etnografía de la dependencia gubernamental mexicana para el medio ambiente, Semarnap, el autor demuestra que la ignorancia y la complicidad pueden ser tan importantes como el conocimiento cuando se trata de ejercer el poder estatal. La ignorancia oficial en torno a la tala ilegal de leña se presenta al interior y exterior de las instituciones gubernamentales encargadas de la silvicultura. El conocimiento y la ignorancia oficiales justifican el poder estatal y se arraigan gracias a las prácticas cotidianas de los burócratas. Poner una mayor atención a la producción y transmisión del conocimiento al interior de las instituciones gubernamentales conduce a un saber más matizado de las diversas formas de confusión e ignorancia que acompañan las afirmaciones del conocimiento oficial.

PALABRAS CLAVE: uso de la leña, tala ilegal, Semarnap, bosques, conocimiento, ignorancia, gobernabilidad

Academic and popular stereotypes of the state have assumed that official power and knowledge go hand in hand. In an institutional ethnography of the Mexican environment agency, Semarnap, the author shows that ignorance and complicity may be as important as knowledge in asserting state power. Official ignorance of illegal firewood cutting and logging is deployed both within and outside state forestry institutions. Official knowledge and ignorance justify state power and are entrenched by the daily practices of bureaucrats. A closer attention to the production and translation of knowledge within state institutions leads to a more nuanced understanding of various forms of obscurity and ignorance which accompany official knowledge claims.

KEYWORDS: firewood use, illegal logging, Semarnap, forests, knowledge, ignorance, governmentality

ANDREW S. MATHEWS: Florida International University, Estados Unidos. <mathews@fiu.edu>

Desacatos, núm. 21, mayo-agosto 2006, pp. 135-160.

Recepción: 20 de julio de 2005 / Aceptación: 30 de agosto de 2005

* Este artículo resume una parte de mi tesis de doctorado, presentada en la Universidad de Yale en marzo de 2004. La investigación se llevó a cabo en la ciudad de México y Oaxaca en el verano de 1998, entre abril de 2000 y agosto de 2002, y durante un breve retorno en 2002. Se obtuvo financiamiento de la Universidad de Yale, de la Fundación Switzer y de la Fundación Fulbright/García-Robles. Agradezco a los profesores Michael R. Dove y Enrique Mayer sus comentarios y consejos. Asimismo, doy las gracias a mis colaboradores en la ciudad de México y a los comuneros de Ixtlán de Juárez, en especial a Leopoldo Santiago Pérez y Gustavo Ramírez Santiago. Mis agradecimientos también para Martín Gómez y Juan Francisco Castellanos, del INIFAP en Oaxaca, y a numerosos funcionarios de la Semarnap en Oaxaca y la ciudad de México. Agradezco también a José Luis Romo en Chapingo y a la familia Prieto su generosa hospitalidad y sus consejos durante mi estancia en México. Gracias también a dos dictaminadores anónimos que me ayudaron a clarificar mi argumento. Todas las interpretaciones y errores, por supuesto, son de mi entera responsabilidad y en modo alguno reflejan los puntos de vista de mis informantes.

Como todo escritor, media las virtudes de los otros por lo ejecutado por ellos y pedía que los otros lo midieran por lo que vislumbraba o planeaba.

Borges, 1963: 161.

INTRODUCCIÓN

Los estudiosos del Estado han venido sosteniendo desde hace tiempo que el poder y el conocimiento se refuerzan mutuamente. Weber hizo una descripción de cómo el Estado expandió su poder mediante un control creciente de los medios de administración pública racional (Gerth y Mills, 1958; Weber, 1978). Siguiendo los pasos de Weber, Foucault sostiene que el poder del Estado descansa en el conocimiento:

La verdad ha de entenderse como un sistema de procedimientos ordenados para la producción, regulación, distribución, circulación y operación de declaraciones [...] La verdad establece una relación circular con los sistemas de poder que la producen y sostienen, en aras de servir a los propósitos del poder que la induce y la amplía (Foucault, 1980: 133).

136 ◀

En este trabajo me permito mostrar mi desacuerdo abierto con Foucault y Weber. Sostengo que con frecuencia el poder del Estado presupone una ignorancia oficial resguardada con sumo cuidado con el fin de autorizar a los funcionarios a probar que sí saben. Utilizo aquí la discusión acerca de las representaciones públicas de Mary Douglas (Douglas, 1986), y afirmo que las instituciones forestales estatales¹ (el servicio forestal mexicano) usan el conocimiento, por una parte, como una categoría en torno a la cual se definen a sí mismas; y por la otra, se

serven de la ignorancia como una categoría en la que engloban todo lo que se halla fuera del Estado. Hay ocasiones en que los actores estatales y los que no lo son pueden aliarse para ampliar el poder del Estado; y en otras pueden hacerlo para reducirlo, como en el caso descrito por David Nugent acerca de las fronteras entre la legalidad y la ilegalidad sempiternamente cambiantes en la construcción del poder estatal en el norte de Perú (Nugent, 1994). En estas luchas tácticas de poder entre los funcionarios y la gente que se encuentra momentáneamente fuera del Estado, la frontera entre conocimiento e ignorancia puede, en ocasiones, verse afirmada y fortalecida; y en otras, deliberadamente difuminada. El poder del Estado a veces puede ser construido sobre unos límites muy marcados entre éste y la sociedad (por ejemplo, cuando el Estado decide hacer acatar con todo rigor los reglamentos sobre extinción de incendios a fin de controlar a las comunidades agrícolas); en otras ocasiones los límites suelen ser más porosos en la práctica, aunque no dejen de ser claros conceptualmente (por ejemplo, cuando el Estado se hace de la vista gorda ante la quema y acopio generalizado de leña). Así, el conocimiento y la ignorancia oficiales son fruto de las tácticas locales de poder. El poder limitado del servicio forestal, en lugar de descansar exclusivamente en el conocimiento, se ha basado en un sistema de conocimiento e ignorancia: puede tenerse conocimiento de la ingeniería forestal industrial, pero debe ignorarse el uso de la leña y los incendios provocados; pueden conocerse las políticas forestales actuales, pero deben ignorarse las políticas forestales del pasado (por ejemplo, cuando las políticas de las administraciones pasadas se ven opacadas por acusaciones de corrupción). Esta separación rigurosa de conocimiento e ignorancia no es mantenida mediante algo inherente al conocimiento mismo (como sería el caso de un enfrentamiento entre visiones teóricas diferentes), sino por el poder de las instituciones oficiales para dictar las actividades y las prácticas de producción de conocimiento de los funcionarios del Estado y afectar así su visión del mundo.

Numerosos estudios etnográficos sobre el Estado, siguiendo a Foucault y Abrams (Abrams, 1988; Foucault, 1991; Gordon, 1991), han llegado a la conclusión de que éste se halla fracturado y enfrentado a diferentes organis-

¹ Por conveniencia me referiré a las varias instituciones federales responsables del manejo y la protección forestal como el "servicio forestal". En el momento de mi investigación de campo (en 2000-2001), la responsabilidad de los bosques estaba dividida entre nueve directores generales de la Semarnap y del Instituto Nacional de Ecología (INE). La Comisión Nacional de Biodiversidad estaba a cargo de ciertos aspectos de la protección de la biodiversidad. Históricamente, el servicio forestal mexicano ha padecido frecuentes reorganizaciones y ha sido transferido a y dividido entre varias entidades federales (Mejía Fernández, 1988; Mathews, 2005).

mos oficiales que luchan unos con otros (Agrawal y Sivaramakrishnan, 1998; Moore, 1998; Robbins, 2000b). Si bien no niego que las instituciones estatales se encuentren diferenciadas internamente, en un sentido vertical y horizontal, los datos presentados aquí muestran que las instituciones estatales mantienen cierta coherencia a corto y largo plazo. En parte, mi desacuerdo con algunos estudios etnográficos sobre el Estado podría atribuirse a diferencias de perspectiva, inducida ésta por la visión a más largo plazo de mi trabajo, en el que la continuidad de las instituciones estatales se vuelve más aparente a medida que las luchas diarias por el poder y los recursos entre los organismos oficiales y al interior de éstos acaba por resultar menos relevantes. En mi opinión, la coherencia y la continuidad de las políticas estatales se mantienen por medio del poder de los funcionarios y los políticos de alto nivel para controlar el discurso oficial y el conocimiento/ignorancia.

En el caso del servicio forestal, se ha mantenido un grado elevado de inestabilidad institucional aunado a una enorme estabilidad discursiva. Esta última ha aportado un recurso esencial a los funcionarios para manejar la inestabilidad personal e institucional. Sumados a los controles estrictos del discurso formal, los funcionarios de los diferentes niveles se ven obligados a establecer pactos políticos informales y modificaciones de las políticas oficiales. Dos de esos pactos son la decisión de los funcionarios forestales de Oaxaca de ignorar el uso de la leña y los nuevos reglamentos de control de incendios. Otro pacto político de largo plazo por parte del servicio forestal ha sido el de garantizar al sector transformador de la madera un suministro confiable de materia prima. En cada caso, los pactos políticos se apoyan en normas informales que permiten a los grupos de presión de toda laya negociar con los funcionarios y estar relativamente seguros de que cualquier acuerdo al que lleguen será respetado.

La descripción de la burocracia racional-legal (Weber, 1978: 217-226, 956-1005) ha ejercido una gran influencia en los estudios sobre la administración estatal, al grado de que las burocracias de los países en vías de desarrollo con frecuencia han sido descritas como reproducciones descuidadas o imperfectas de la burocracia weberiana, de-

bido a errores de aplicación como la corrupción oficial o la falta de recursos. Como señaló James Scott por el año 1969, este enfoque resulta inadecuado porque compara las sociedades subdesarrolladas con las historias pretéritas de las sociedades desarrolladas en lugar de analizar el funcionamiento actual de las burocracias tercermundistas en sus propios términos (Scott, 1969). Muchos de los ingenieros forestales mexicanos a quienes entrevisté en 2000-2001 expresaron críticas al servicio forestal nacional por su desacato al ideal racional-legal, el predominio de los políticos sobre los especialistas en bosques y la falta de archivos y continuidad directiva a largo plazo. En su opinión, los fracasos del servicio forestal mexicano se debían a problemas organizativos, a la falta de recursos o a la ausencia de reglas que garantizaran avances profesionales propios. En sus críticas se manifestaba el poderoso mito del desarrollo, la idea de que México se halla situado en una posición lineal desde la cual va a transitar de un pasado subdesarrollado al estadio moderno y desarrollado del primer mundo. Conforme a esta descripción, la mala administración burocrática es uno de los escollos en el impulso de México "hacia adelante", en dirección a un futuro desarrollado, en el que tendría una administración pública funcionando de manera adecuada.

Los críticos del servicio forestal se han centrado en la brecha enorme que existe entre sus ambiciosos objetivos retóricos de controlar la naturaleza y su éxito limitado en lograrlo (un ejemplo, entre muchos otros, es el de los ingenieros forestales citados por Gumersindo Borgo, 1998). En mi opinión, en lugar de criticar al servicio forestal por su fracaso en cuanto a los ambiciosos objetivos declarados y por su semejanza imperfecta con la burocracia racional-legal de Weber, debe ser examinado como una organización que mantiene una tensión permanente entre las metas retóricas sumamente ambiciosas y las prácticas cotidianas.² Así, el servicio forestal mexicano puede considerarse como fruto de la cultura política e institucional del país: las acusaciones generali-

² Visto así, el servicio forestal mexicano guarda una estrecha semejanza con los proyectos de desarrollo modernos: metas ambiciosas de transformación social, con bajo presupuesto y escaso tiempo para lograr sus fines.

zadas de corrupción o de buenas intenciones forman parte de esta cultura política, en la que el Estado mexicano es representado como “insuficientemente moderno” o abrumadoramente corrupto.

Históricamente, el servicio forestal ha sido una institución débil, debilidad que se ha manifestado en presupuestos inadecuados y en frecuentes reorganizaciones radicales. Esta fragilidad institucional ofrece un marcado contraste con la notable estabilidad de la ideología institucional respecto al control de los recursos naturales. La coherencia de esta ideología en los últimos ochenta años confirma que se halla a salvo de cualquier evidencia empírica capaz de demostrar que anda descarriada o es inapropiada para los fines que persigue.

A diferencia de los numerosos críticos del servicio forestal mexicano que lo han acusado de titubeos o incapacidad para mantener una política firme, creo que, a pesar de sus numerosas vicisitudes, ha sido notablemente consistente en su ideología y retórica. Entre la primera ley forestal moderna de 1926 y la ley más reciente de 1997, se ha encargado de la prevención de incendios de bosques y de controlar o impedir el pastoreo en éstos, así como de deslindar la agricultura de la selvicultura, de aplicar la ciencia forestal a los bosques “desordenados” y de regular el acceso a los bosques mediante un elaborado sistema de documentos y regulaciones. Si bien las limitaciones de personal han desempeñado un papel en la insuficiente capacidad del servicio forestal para llevar a la práctica su ideología acerca de los recursos naturales, la experiencia de servicios forestales mucho más grandes y mejor dotados desde el punto de vista presupuestal, como los de la India y Pakistán (Saberwal, 1997; Robbins, 2000a), indica que las limitaciones de personal por sí solas no explican la estabilidad de la ideología oficial ante reiterados fracasos. No conviene considerar la persistencia de una ideología coherente sobre el uso de los recursos naturales como fruto de la incapacidad de recopilar información que provocaría cambios en las ideologías oficiales, sino como la necesidad de mantener una tensión permanente entre las ideologías de control de los recursos naturales y las prácticas cotidianas de los funcionarios forestales. Continuamente se genera y se expone de manera modificada una ideología oficial en las ofi-

cinas del servicio en la ciudad de México. Los ingenieros forestales que trabajan en el campo tienen permitido negociar la tensión entre la ideología oficial y las prácticas locales aceptando excepciones, pero estas excepciones locales rara vez son documentadas y no ponen en tela de juicio el estatus de las regulaciones nacionales y los pronunciamientos oficiales.

Un problema clave para interpretar las descripciones retrospectivas de la historia del servicio forestal mexicano que expresan los ingenieros forestales y funcionarios estriba en la tendencia a juzgar el servicio forestal conforme a los fracasos sufridos por no estar a la altura de su retórica, expresada en declaraciones públicas y regulaciones, salvo cuando hablan de su propio desempeño, que remontan a una edad de oro juzgada en términos de las limitaciones prácticas que enfrentaron (por ejemplo, Hinojosa Ortiz, 1958; Beltrán, 1964; Borgo, 1998). Así, las críticas se convierten en una serie de generalizaciones: el servicio forestal con frecuencia es valuado como un fracaso total sobre la base de su incapacidad para mantenerse fiel al mundo ideal de la naturaleza regulada usado para justificar su existencia.

Por el contrario, mantengo que el servicio forestal ha crecido numéricamente, que los programas de manejo se han expandido en detalle y precisión, y que a partir de 1990 se han comenzado a introducir los primeros programas de manejo forestal a largo plazo en las comunidades forestales de todo el país.³ De igual manera, el servicio forestal tuvo mucho éxito en imponer requisitos sencillos de tala a los aserraderos industrializados entre 1950 y 1982. En lugar de emitir un juicio de éxito o fracaso, defendiendo la idea de que el servicio forestal logró un éxito limitado en su creación de un régimen de gestión forestal en los bosques mexicanos y que ejerció una influencia importante en la comprensión popular de los bosques, como veremos en el caso de la tensión entre sus pretensiones retóricas de controlar drásticamente la

³ Antes de los programas de manejo forestal diseñados para las comunidades forestales a finales de la década de 1990, éstos no tomaban en cuenta los impactos de la gestión pasada, contraviniendo de manera directa las exigencias de los especialistas de manejar los bosques pensando en el largo plazo.



Kaia Huseby

Camión cargado de leña en la Sierra Juárez de Oaxaca, 2001.

tala de árboles y su tolerancia *de facto* de la tala ilegal generalizada. Sin embargo, esta tolerancia ha creado una desconfianza popular en el servicio forestal, una gran ignorancia oficial sobre la localización y el alcance de la tala, y una falta de información científica acerca del impacto ecológico y silvícola de la misma, específicamente en lo relativo a la ecología del encino, que es la especie preferida para hacer leña.

EL CONTEXTO

En 1994 se transfirió la responsabilidad de la gestión y la protección forestal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), de reciente creación y a cargo de la bióloga Julia Carabias. Por primera vez los recursos naturales y el medio ambiente quedaban bajo el mismo techo ministerial, en un esfuerzo por volver la gestión forestal más sensible a las inquietudes ecológicas. La nueva secretaría fue creada por el presi-

dente Ernesto Zedillo. El poder político de la presidencia afectó de forma directa la estabilidad de las instituciones encargadas de la gestión de los recursos naturales y ese sexenio fue el lapso que duró la Semarnap en su forma original. En 2001, la administración de Vicente Fox le quitó la responsabilidad de administrar los programas de subsidio forestal para entregarla a una recién creada Comisión Forestal Nacional (CNF), a cargo del que fuera gobernador de Jalisco, Alberto Cárdenas.⁴ La nueva administración ha buscado por todos los medios distanciarse de las actividades anteriores de la Semarnap, denostando la corrupción del pasado con el fin de dotar a sus propias políticas de mayor credibilidad. Las acusaciones de corrupción se incrementaron tras el cambio de poder del Partido de la Revolución Institucional (PRI) al Partido de Acción Nacional (PAN) en 2000, pero el patrón de acusaciones generalizadas de corrupción contra las administraciones anteriores ha sido un aspecto consistente

► 139

⁴ La responsabilidad de la pesca fue transferida a la Secretaría de Agricultura, tras lo cual el nombre de Semarnap se convirtió en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

de la vida política mexicana (Morris, 1991: 83-102), si bien la especificidad y el alcance de las acusaciones han aumentado en administraciones recientes.⁵

En los primeros años de cada sexenio, la nueva administración presidencial trata de presentarse como enteramente diferente del pasado (corrupto) régimen (Morris, 1991). Este posicionamiento retórico tiene lugar no sólo en el ámbito nacional sino también en el local, por ejemplo:

“Se actuará con todo el rigor de la ley para abatir la corrupción en las instituciones que durante algún tiempo cobijaron los actos ilícitos cometidos en contra de los recursos naturales de México”, aseveró ayer Julia Carabias Lilo, titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) (Castillo Román, 1996).

El aserto de que la administración anterior fue corrupta establece una frontera conceptual que define a la nueva institución en el tiempo, difumina la continuidad del pasado con el presente y garantiza que las políticas forestales pretéritas no sean analizadas de manera sistemática. La acusación de corrupción afirma la estabilidad de la nueva organización (en este caso Semarnap), ocultando lo que realmente sucedió en el pasado. Por añadidura, al atribuir la culpa de los fracasos pasados a la corrupción personal y no a factores políticos y económicos sistémicos, la acusación de corrupción refuerza de hecho la legitimidad de la administración en el poder. La ignorancia del pasado es un recurso valioso que fortalece a la administración en el poder, de modo similar a las organizaciones de desarrollo indonesias que tienden de forma activa una cortina de humo sobre el presente (Van Ufford, 1993). Los individuos pueden estar muy conscientes de que las administraciones pasadas no fueron sistemáticamente corruptas, y a menudo están perfectamente familiarizados con los detalles de las políti-

cas y la legislación anteriores. Empero, en lo tocante al conocimiento oficial, las barreras ideológicas construidas por la ignorancia institucional respecto al pasado se ven reforzadas aún más por medio de las prácticas sociales que reorganizan o refundan el servicio forestal en cada sucesiva administración. Como señala Mary Douglas, “las instituciones crean lugares nebulosos en que nada se ve ni nada se pregunta” (Douglas, 1986: 69); la “historia oficial” truncada de cada institución forestal durante los sucesivos gobiernos dificulta la tarea de hacer preguntas detalladas acerca de las instituciones forestales del pasado.⁶ El mapeo de las instituciones en categorías vuelve a estas últimas sumamente poderosas: las instituciones controlan las prácticas sociales y estas prácticas afianzan la comprensión de estas categorías entre los funcionarios y el público. Como afirma Bourdieu:

Por medio del marco que impone a las prácticas, el Estado establece e inculca formas y categorías comunes de percepción y apreciación, marcos sociales de percepciones, entendimientos o memoria, en suma, *formas estatales de clasificación* (Bourdieu, 1994: 54).

De este modo, la creación de la nueva Semarnap fortaleció la frontera trazada con la corrupción del pasado. Una vez que se ha hecho el mapeo de las instituciones y las concepciones, pueden surtir efectos notables en la capacidad de la gente al interior de las instituciones para detectar qué pasa fuera del organismo, independientemente de que ese “afuera” se refiera al tiempo o al espacio.

LA ESTRUCTURA Y LA CULTURA INSTITUCIONAL DEL SERVICIO FORESTAL

La Semarnap era una organización de proporciones formidables, con un total de 37 000 empleados, de los cua-

⁵ Mucha gente tenía la esperanza de que la nueva administración de Vicente Fox procesara a antiguos funcionarios. Hasta la fecha no ha sucedido así, tal vez debido a la falta de una mayoría parlamentaria para respaldar la legislación y la consiguiente necesidad de contar con el apoyo del PRI. El caso es que Fox ha mostrado escaso interés en aplicar la ley a los antiguos funcionarios.

⁶ El truncamiento de las genealogías históricas por razones políticas ha sido objeto de interés por parte de los antropólogos desde el trabajo de Evans-Pritchard sobre el uso de los sistemas de linaje entre los nuers (Evans-Pritchard, 1940), hasta la observación más reciente de Benedict Anderson de que la creación de una memoria nacional compartida requiere, asimismo, de un olvido compartido de acontecimientos divisivos (Anderson, 1991).

les unos 200 o 300 eran profesionales del ramo forestal.⁷ La responsabilidad de los bosques se distribuía entre nueve direcciones generales, incluidas la de Vida Silvestre, Impacto Ambiental, Bosques y Recursos Renovables (Semarnap, 2001; Semarnat, 2002). La mayoría de las funciones relacionadas con la explotación y administración forestal se concentraba en un conjunto de edificios de dos pisos en los Viveros de Coyoacán, en la ciudad de México, un área de parques y tres viveros donados a la nación por Miguel Ángel de Quevedo en la década de 1920.

Inestabilidad institucional y carrera

Hasta el año 2000, el presidente de México era elegido en secreto por el presidente saliente, quien revelaba el nombre del ungido a un pequeño grupo de funcionarios priístas de alto nivel, que de inmediato hacía del conocimiento de la prensa (“destape”) el nombre del candidato. Antes del “destape”, los funcionarios/políticos de alto nivel trataban de formar alianzas con el candidato que consideraban idóneo pero, al mismo tiempo, se esforzaban en lo posible por evitar un compromiso demasiado abierto, que inevitablemente se traduciría en la imposibilidad de acceso a un buen cargo en caso de que fracasara su candidato. Esta política de alto nivel surtía un efecto en cascada en los niveles más bajos de la burocracia: al inicio de cada sexenio quedaban sin trabajo miles de funcionarios en el ámbito nacional y local⁸ (Grindle, 1977), y se nombraba a otros nuevos en su lugar. A menudo se creaban nuevos programas o secretarías, lo que ocasionaba aún más incertidumbre a medida que los funcionarios pugnaban por encontrar acomodo. Por

otra parte, esta inestabilidad era definitivamente más fuerte al inicio y al final de cada sexenio: una vez que habían conseguido un puesto, los empleados del gobierno se encontraban relativamente seguros por el resto del sexenio mientras no cometieran errores muy crasos.

Un efecto característico de la inestabilidad institucional de México en comparación con otros países en desarrollo es que los funcionarios no sólo pueden ser transferidos a otra área dentro de la misma administración (como en el caso de los funcionarios de riego de la India descritos por Robert Chambers, 1988), sino que también pueden ser bajados de rango, movidos a otra dependencia del gobierno u obligados a dejar el empleo gubernamental, posiblemente para regresar en otro sexenio. La cantidad de funcionarios que perdían sus puestos era numerosa. En 1964 se estimó que más de 43 000 funcionarios y políticos se vieron obligados a dejar sus puestos (Grindle, 1977: 42). Por lo menos en el campo forestal parece que estos despidos masivos de altos funcionarios han continuado hasta la fecha: en 2001 mis interlocutores de la Semarnap en Oaxaca y el D. F. calculaban que más de 75% de los funcionarios altos de esta secretaría dejó su cargo al final de la administración de Zedillo. A nivel estatal, la situación no era tan clara, pero existía mucho temor entre los funcionarios de bajo rango de perder sus puestos de trabajo.

Un segundo rasgo del sistema político mexicano ha sido la gran opacidad prevaleciente en los cargos políticos y administrativos de alto nivel y la ausencia de un servicio civil profesional permanente para los burócratas de carrera. La Constitución de México prohíbe la reelección de los políticos en todos los niveles, de modo que después de tres o seis años se ven obligados a buscar puestos en los que son nombrados a dedo. Esto ha llevado a que las figuras políticas y administrativas pasen de un puesto de elección popular a uno de nombramiento (en las burocracias estatales o en empresas paraestatales, y a cargos académicos) (Smith, 1979). A partir de la década de 1970 los administradores con entrenamiento técnico han ido ganando paulatinamente el control de los puestos más altos, aduciendo que dicha formación es necesaria para la administración pública (Lomnitz, Mayer *et al.*, 1983). La vieja élite administrativa legal/po-

⁷ Había, entre otros especialistas, biólogos, ingenieros agrícolas, abogados, etcétera.

⁸ La inestabilidad en el puesto impera, asimismo, en los estados. No obstante, para los fines de este trabajo sólo abordaremos las instituciones federales debido a que los asuntos forestales son de incumbencia federal y a que “la parte del león” del gasto gubernamental se halla bajo control del gobierno federal. En este contexto, la promesa del gobierno de Fox de “eliminar para siempre la mayoría de los puestos burocráticos en todos los niveles del gobierno federal” forma parte de una tradición venerable de reorganización administrativa y de retórica oficial (Guillermo Hernández, 2001).

lítica formada en la carrera de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha sido gradualmente desplazada por una nueva élite tecnocrática, buena parte de la cual posee estudios de posgrado en universidades de Europa o de Estados Unidos. No obstante, los cargos de alto nivel continúan siendo nombramientos políticos: además de obtener posgrados, los funcionarios altos están obligados a establecer alianzas políticas. Julia Carabias presentaba una larga trayectoria de activismo político en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y luego trabajó con Luis Donaldo Colosio (candidato del PRI a la presidencia en 1994). En el presente las principales figuras de Semarnat también son políticos.

Las relaciones necesarias para formar un equipo a menudo se forjan en los años universitarios; así, la asistencia a la UNAM (en el caso de los biólogos) o a Chapingo (en el caso de los ingenieros forestales) es clave para conectarse con los actores políticos que les permitirán construir una carrera administrativa de alto nivel. Para los aspirantes a funcionarios es importante el éxito académico en las instituciones mencionadas, como lo es la habilidad para forjar alianzas políticas con profesores que los ayuden a conseguir becas para estudiar en el extranjero (Lomnitz, Mayer *et al.*, 1983). Las relaciones patrón-cliente⁹ son insoslayables para armar una carrera exitosa: en mis entrevistas con funcionarios forestales siempre les solicitaba un resumen de su carrera: dónde habían estudiado y cómo habían conseguido su puesto actual.

⁹ Existe una enorme literatura sobre relaciones patrón-cliente en México, empezando con explicaciones culturalistas que atribuyen su presencia a una cultura que valora las relaciones personales con líderes (véase Paz, 1976). Análisis más recientes se han enfocado en los caciques, los hombres fuertes que funcionaban como intermediarios entre el Estado-PRI y la sociedad (véase Wolf, 1956; Carlos, 1992; De la Peña, 1992), con lo que se creaba un control político mediante estructuras jerárquicas de poder y de redes clientelares. Al igual que la literatura sobre el Estado, análisis recientes de las relaciones patrón-cliente se han desplazado de las perspectivas más o menos estructuralistas, que subrayan la integración y la estabilidad política creadas por estas relaciones (véase Lomnitz, 1982), a estudios que se enfocan en la idea de cómo un patrón poderoso y conectado con el Estado "hace posible la imaginación del poderío del Estado" (De Vries, 2002). Las relaciones patrón-cliente son ambiguas, con aspectos de explotación y de protección por parte del patrón (Friedrich, 1986). En cualquier caso, estas relaciones pueden ser de largo plazo y se sustentan en poderosas normas de reciprocidad desigual.

Sin excepción me confesaban cómo habían llegado a su cargo. En general habían conocido a su superior en determinado proyecto, oficina de gobierno o empresa privada, e incluso en la universidad. De hecho, mis principales medios de acceso a los funcionarios de alto nivel fueron estas redes de relación patrón-cliente, que conectaban a los actuales y antiguos funcionarios forestales de la ciudad de México, Chapingo y Oaxaca. Estas relaciones personales me abrieron las puertas para llevar a cabo entrevistas largas.¹⁰

Cada administración se distingue de su predecesora despidiendo a la mayoría de los empleados de confianza. No obstante, los funcionarios valiosos y muy capacitados suelen obtener un puesto en la administración entrante, a veces tras un intervalo de unos cuantos meses, lo que contribuye a mantener la ficción de que la administración es realmente nueva. Por otra parte, individuos jóvenes y relativamente inexpertos pueden ser nombrados en puestos altos, ya que es posible presentarlos de manera verosímil como gente limpia, desligada de las "prácticas corruptas" del régimen anterior.¹¹ Los cargos altos tienen sus riesgos: cuanto más elevado sea el puesto, más seguro es que el funcionario lo pierda al cambiar sus superiores, de ahí el aforismo que me repitieron varias personas: "Más valen tres chambas mal remuneradas que un trabajo bien pagado." Los puestos bajos están mal pagados pero resultan más seguros; una combinación de "chambas" (trabajos) es la mejor apuesta ante la incertidumbre. Para quienes carecen de relaciones políticas para aspirar a cargos de primer nivel, la meta es evitar subir muy alto o hundirse muy bajo. Para los funcionarios salientes, el nuevo sexenio es particularmente preocupante debido a que su gestión es auditada y temen ser responsabilizados no sólo de su propio desempeño, sino también de las acciones de sus subordinados.

¹⁰ Por razones de índole confidencial, opto por no describir en detalle esta red clientelar.

¹¹ Con la legitimidad decreciente del PRI a partir de principios de la década de 1980, el gobierno mexicano contrató cada vez más críticos prominentes de sus políticas para desempeñar cargos altos con el fin de conseguir cierta credibilidad. Julia Carabias fue un ejemplo de este patrón de contratación; un cierto número de los funcionarios de su administración habían tenido cargos en organizaciones no gubernamentales (ONGs) críticas del Estado.

El sistema patrón-cliente mediante el cual se consiguen los puestos y el temor de los funcionarios altos a ser culpados por los errores de un subordinado refuerzan la enorme centralización del poder. Los altos funcionarios con base en la ciudad de México gozan de un grado elevado de poder formal, pero continuamente sufren de una cierta sensación de debilidad porque temen que la información oficial que les mandan sus subordinados no sea verídica:

[...] cuando comandas una cosa a los estados, una cosa es que les digas qué hacer, y otra es que la hagan [...] es muy fácil que no te sigan. Te dicen: “sí lo vamos a hacer”, pero después no lo hacían. Hay unos jefes que estaban redifícil. Es el problema de la agenda del funcionario. Uno está permanentemente gestionando crisis, y no siempre se puede dar seguimiento a lo que están haciendo [...] Y su trabajo es de fingir que el aparato funciona, como tú dices. Se dice que los que mandan son los jefes de oficina, cuando en realidad el jefe no sabe si se hacen [los trabajos] o no, cuando no quieren aceptar lo que el jefe dice (Azuela de la Cueva, 2001).

El comentario de Azuela refleja acertadamente la situación de los altos funcionarios, que, si bien tienen el control formal del poder, han de luchar sin tregua por mantenerse al día, pues sus subordinados tratan de ocultarles la información. En 2001, la titular anterior de la Semarnap, Julia Carabias, me contó que su mejor medio para enterarse de lo que estaba sucediendo consistía en viajar sin pausa por los estados y leer las peticiones y alegatos que le eran presentados durante las visitas. Aunque estas giras son orquestadas con sumo cuidado por las delegaciones estatales de la Semarnap, que tratan de mostrar al centro que todo marcha sobre ruedas, existe una larga tradición según la cual la gente pasa por alto a los funcionarios locales y presenta de forma directa sus solicitudes a la cabeza dirigente del organismo. De este modo, las giras hacen resaltar el poder personal del secretario. Julia Carabias me dijo que estas solicitudes eran una valiosa fuente de información extraoficial:

México tiene un mecanismo que si le haces caso es muy valioso, la gente escribe cantidad infinita de quejas, cartas, solicitudes. Por centenares. En las giras de trabajo la gente te da una cantidad infinita de documentos. Entonces, eso hay que leerlo con mucho cuidado, y eso se aprende con el

tiempo [...] ahora la percepción de allí personalmente, de ver de la lectura de las cosas que te llegan, que hay que ser muy cuidadoso y filtrado, porque allí todo el mundo aprovecha ganas de pegarle al otro por motivos políticos, mentiras, por conflictos históricos, pero bueno, de otra forma te enteras muy bien de los temas (Carabias Lilo, 2001).

Una razón por la que los altos funcionarios temen estar desconectados es que existen normas rigurosas de no mandar malas noticias a los niveles más altos, por lo menos en forma escrita:

[...] hay un proceso de transformación, de traducción entre los varios niveles. Cada nivel tiene su ortografía, su manera de presentar la cosa. Y puede ser que tu subordinado te escribe [algo problemático], y tu le quitas eso, es tu juicio personal, no quieres pasar esa información más arriba, tú decides de quitar esa información. No quieres quedar mal con lo que escribió tu subordinado (Azuela de la Cueva, 2001).

Resulta tan arriesgado para los subordinados expresar opiniones contundentes, que las sugerencias de medidas políticas con frecuencia se hacen en forma de memorandos anónimos (notas informativas), que son editados y alterados a medida que circulan a través del sistema. Cualquier escrito surte un efecto casi violento:

Mira, si mandas algo desagradable y lo firmas, eso resulta muy fuerte. Tratas de hacer lo mismo primero por teléfono; la gente detesta recibir documentos negativos por escrito. Al administrador no le gusta que le digas algo crítico o malo por escrito: su secretaria lo va a leer y se supone que él es el jefe absoluto, tiene todo el poder y no le gusta perder esa imagen delante de su secretaria. Es que les da miedo a los burócratas la letra escrita (Azuela de la Cueva, 2001).

La información escrita reafirma el poder de los funcionarios altos porque debe ajustarse a las categorías establecidas y representar realidades oficiales; así, el envío permanente de informes de los estados es más importante que el contenido de éstos: como hemos visto, los funcionarios altos afirman no creer en ellos y, por lo tanto, se apoyan en contactos con sus clientes y en comunicaciones populares/extraoficiales. Como señalan Dove y Kammen, “cuando es necesaria la comunicación continua para el gobierno, su propósito es la metacomunicación y el control, no la transmisión de un mensaje particular o



Kaia Huseby

Depósito de leña en las afueras de la ciudad de Oaxaca, 2001.

144 ◀

la promoción del diálogo” (Dove y Kammen, 2001). Esto vuelve los contactos personales aún más importantes para los funcionarios que desean saber qué está realmente sucediendo y para la gente que solicita alguna medida oficial. Los funcionarios estatales se desplazan a la ciudad de México porque el contacto personal es imprescindible para enterarse de qué políticas requieren realmente atención y para asegurar a sus superiores que sus subordinados están llevando a cabo su trabajo. Una razón adicional para crear y mantener contactos personales en la ciudad de México es que estas relaciones son clave para cualquier ascenso hipotético.

EL CONTROL FORMAL Y LA AUTONOMÍA INFORMAL: FLUJOS DE INFORMACIÓN ENTRE CENTRO Y PERIFERIA

Aunque la Semarnap hizo un esfuerzo notable por descentralizar las decisiones, el control financiero se mantuvo centralizado y las directivas de índole presupuestal

y laboral se continuaron tomando en la ciudad de México.¹² De este modo, las oficinas federales retuvieron un gran control sobre las oficinas estatales de la secretaría, por medio de los presupuestos y la estructura organizativa. La información sobre el gasto tenía que fluir a las oficinas centrales y los funcionarios de nivel estatal eran sometidos a auditorías onerosas, a semejanza de todos los funcionarios de los niveles más altos.¹³

¹² Desde inicios de la década de 1980 el gobierno federal mexicano ha hecho un esfuerzo concertado por descentralizar poder a favor de los estados y los municipios, con resultados un tanto ambiguos. Si bien los estados y municipios han ganado un mayor grado de control administrativo, los impuestos y la distribución de los ingresos se llevan a cabo casi por completo en el ámbito federal, y la asignación de estos ingresos a menudo dista de ser transparente, lo que permite a los funcionarios centrales conservar el control de los fondos (Rodríguez, 1999). No obstante, ha habido cierta reasignación genuina de poderes en los años recientes (Ward y Rodríguez, 1999). Durante el periodo en que hice mi trabajo de campo, el presupuesto forestal estaba controlado casi por entero por la federación, así que a pesar de los esfuerzos por redistribuir el poder a favor de las oficinas estatales, la Semarnap continuaba siendo una institución muy centralizada.

¹³ En los últimos veinte años ha habido una proliferación de complejos controles administrativos sobre el gasto público: estas auditorías

La norma rigurosa de no poner las malas noticias por escrito garantiza que las regulaciones formales definan los tipos de información escrita enviada por las delegaciones estatales al centro. Un buen ejemplo de esto fue la regulación más reciente para controlar los usos agro-ganaderos de los incendios (Semarnap, 1997b). Se trata sencillamente del último intento en una serie de controles de incendios, imposibles de hacer cumplir, que se remontan a la década de 1930. Funcionarios estatales de la Semarnap en Oaxaca me confesaron que habían decidido hacer caso omiso de la nueva norma, porque su obligatoriedad habría dañado la relación con las brigadas anti-incendio de las comunidades, mismas que llevan a cabo el grueso del combate a los incendios. En lugar de hacer cumplir la regulación o comunicarle al centro que era imposible hacerla acatar, optaron por enviar una copia del nuevo reglamento de control de incendios a todas las autoridades municipales del estado. De este modo, los funcionarios estatales ejercían una autonomía *de facto* al decidir ignorar la nueva regulación, al mismo tiempo que simulaban obedecerla. Hay tal cantidad de regulaciones, que los funcionarios estatales tienen necesariamente que elegir cuáles van a aplicar y hasta qué punto; así, un grado considerable de autonomía local *de facto* va aparejada de un silencio discreto. En la práctica, este silencio se traduce en evitar la crítica escrita y pública de las regulaciones y los programas; por otra parte, las conversaciones privadas constituyen un marco aceptable para criticar las políticas oficiales (como los numerosos comentarios críticos que me hicieron los funcionarios de Semarnap). De este modo, la conversación privada y el discurso público se usan para transmitir tipos muy diferentes de información.

REGULACIONES: LA GENERACIÓN DEL PODER DISCURSIVO

Las regulaciones y la retórica oficial se hallan controladas por los altos funcionarios, a quienes la autoridad de

consumen mucho tiempo y energía, aunque no queda claro que hayan reducido la corrupción.

definir el significado de las primeras brinda una fuente permanente de poder. Las regulaciones, en general, no pueden ser criticadas en público por los subordinados, quienes en el mejor de los casos evitan mencionarlas (como sucede con la tala de leña y el control de incendios). De esta manera, el proceso mediante el cual se generan de continuo nuevas regulaciones en la ciudad de México sirve para realzar el poder formal continuo de los altos funcionarios.

Las regulaciones sobre el medio ambiente¹⁴ se establecen conforme a un complejo proceso de consulta política y revisión administrativa. La Constitución es la ley última del país, que justifica cada ley ambiental subsiguiente: toda ley, a su vez, debe ser aclarada mediante el reglamento correspondiente, que es emitido uno o dos años después de la ley, y es en buena medida redactado por la burocracia relevante. Por ejemplo, la Semarnap era responsable de redactar y emitir el reglamento de la ley forestal de 1997.¹⁵ Más abajo de este nivel se encuentran las detalladas Normas Oficiales Mexicanas: estas regulaciones supuestamente van a fomentar el control ambiental y regular desde el control de incendios (Semarnap, 1997) hasta el transporte de productos forestales y la explotación de leña (Semarnap, 1996). El proceso de desarrollo de nuevas regulaciones forestales es muy centralizado: aunque la administración de Carabias trató de entablar consultas, con el carácter más amplio posible en los foros forestales de ámbito estatal y nacional, el proceso real de redactar las regulaciones o normas exige una vasta consulta y negociación interministerial.

A juzgar por el contenido de las regulaciones, este proceso sumamente burocratizado diluye las aportaciones de las ONGs y de los representantes de las comunidades

¹⁴ El proceso para desarrollar regulaciones es similar en otros campos, pero probablemente está más abierto al escrutinio público que en el caso de las regulaciones forestales/medioambientales, debido a que la población urbana está más cercana a los políticos y es más activa políticamente.

¹⁵ Una nueva ley no entra en vigor hasta que va acompañada de un reglamento que introduce los necesarios cambios institucionales. Cuando hay una rápida secuencia de leyes, los funcionarios estatales y municipales pueden decidir actuar con lentitud, sobre la base de que para cuando hayan aprendido el contenido de la ley, ya habrá llegado otra que la va a suplantar.

que son invitados a comentar las regulaciones propuestas. Las acciones cotidianas y el mundo en que se desenvuelven los funcionarios forestales y los burócratas de la ciudad de México terminan por gozar de prioridad sobre la aplicabilidad de estas regulaciones en los bosques, a tal punto que terminé por darme cuenta que mis insistentes preguntas acerca de cómo se aplicaban las normas y las regulaciones eran una suerte de solecismo. En una ocasión le inquirí a un funcionario forestal responsable de la redacción de tres nuevas normas¹⁶ cómo se iban a aplicar. Su respuesta no me dejó la menor duda de que mi pregunta estaba fuera de lugar porque su oficina era responsable de redactar las normas, pero su aplicación se decidía en el ámbito estatal (Pacheco, 2000). En otras palabras, mis preguntas sobre la aplicación de las nuevas regulaciones estaban erradas, dado que los conceptos relevantes para las regulaciones eran su coherencia formal y el proceso político mediante el cual se negociaban en la ciudad de México, más que la dificultad u otras consideraciones sobre su aplicabilidad práctica en los bosques.

146 ◀

Una razón adicional para la generación de nuevas regulaciones me fue dada por Julia Carabias, quien declaró que incluso normas imposibles de hacerse acatar proporcionaban un instrumento para que las burocracias federales involucraran a funcionarios locales y a otros actores, debido a que las regulaciones ofrecían un depósito permanente de autoridad a la que podían recurrir los funcionarios:

La norma de calidad del aire de la ciudad de México fue violada 357 días del año. ¿A quién clausuras? ¿Le pones un sello al cielo, al palacio de gobierno estatal? Pero tienes un referente, una norma a la que quisieras llegar, armas un proceso. Podrías hacer un plan, pero los planes son más volátiles, entonces armas una norma, y pierdes credibilidad con la violación de la ley, pero si no tienes esos elementos no vas a involucrar a autoridades, a autores, a los sectores involucrados a caminar hacia allá, y que solamente con un plan de gobierno no es lo mismo. No vas a poner campesinos en la cárcel, bueno no, pero ya sabes que hay una norma que dice que no se vale hacer el juego así, entonces las instituciones, la academia, van orientando un esfuerzo nacio-

nal que puede durar diez, treinta años. Normas de deseo no son eficaces pero son orientadoras (Carabias Lilo, 2001).

Una interpretación final y cínica de las causas de la excesiva regulación me fue ofrecida por un amigo empresario de la ciudad de México. Éste manifestó que los políticos/funcionarios creaban de manera deliberada regulaciones complejas con el fin de mantener su autoridad. Según él, los políticos ideaban intencionadamente regulaciones tan onerosas que todo el mundo se veía obligado a evadirlas o ignorarlas en cierta medida, volviendo de este modo a todos vulnerables a ser procesados por razones políticas en alguna fecha ulterior, en el caso de que tuvieran la temeridad de no acatar los deseos de sus jefes políticos.

¿Qué significaban de hecho las regulaciones para los funcionarios de alto nivel que las generaban y las controlaban? El ex jefe de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) me dijo:

Es que nosotros estamos acostumbrados a actuar al margen de la ley en nuestra vida cotidiana. Lo ves como un accidente de la vida, es una hueva, y no es de ninguna manera el modo de hacer las cosas [...] pero al momento de escribir, intentamos de crear una ley perfecta y, o no pensamos en eso o creemos que la ley se aplicará, que se obedecerá. Pero la gente que escribe la ley no es la gente que es responsable de aplicarla, ni siquiera de mandar los recursos para que se cumpla. La ley es más como una idea de cómo la gente debería de comportarse (Azuela de la Cueva, 2001).

Azuela señalaba que existía cierta tensión entre el significado de las regulaciones y el conocimiento personal de los funcionarios sobre su irrelevancia ante las condiciones prevalecientes en los bosques. Esta tensión era en cierto modo resuelta segregando las arenas oficiales¹⁷ y

¹⁷ Conviene notar que por 'arena oficial' entiendo los lugares y tiempos en los que se supone que la gente con capacidades oficiales actúa conforme a reglas formales e informales que gobiernan el modo en cómo se supone que los representantes del Estado deben hablar y comportarse. No me refiero a la 'esfera pública' de Habermas (1991) (véase al respecto también Lomnitz, 1995: 547) porque indico lugares y tiempos específicos y la noción de esfera pública entiendo que es más general.

¹⁶ Por razones de respeto al derecho a permanecer anónimo, he omitido el nombre y alcance de la regulación.

privadas de criterio práctico y de representación. La primera esfera es la del criterio personal privado, mediante el cual un funcionario puede verse obligado a “actuar al margen de la ley” (por ejemplo, al hacer un pago informal a un policía para ahorrarse complicaciones). En esta esfera privada, un funcionario puede narrar sus encuentros personales con el Estado, en los que los “accidentes de la vida” de las leyes son mantenidos al margen o utilizados en beneficio propio. En esta esfera privada de interacciones la ley es percibida como peligrosa o fruto del capricho, por tanto ha de ser manejada con sumo cuidado para evitar daños a manos de los agentes del Estado.

La esfera de acciones oficiales requeriría que los funcionarios desplegaran diferentes estándares de juicio y representación. En este campo se supone que la ley es formalmente “perfecta”, coherente y bien articulada, se da por sentado que forma un sistema de regulaciones, artículos y normas oficiales estéticamente unificados. En esta esfera pública se considera a la ley como garante del orden, algo benéfico. De este modo, existe una oposición entre las representaciones oficiales y privadas de la ley. Desde la perspectiva de un funcionario que está en vías de redactar una nueva regulación, la ley se ve como una fuente de orden, mientras que desde la perspectiva de una persona privada (que puede ser el mismo funcionario) una nueva regulación es una fuente posible de peligro y desorden. ¿Cómo resuelven esta contradicción los funcionarios que también son personas privadas? Como señalaba Azuela, el mundo social de la gente que redacta las leyes se halla separado del mundo de quienes las financian o tratan de aplicarlas. Así, es relativamente raro que la gente que redacta una nueva ley tenga que negociar a título personal con las instituciones locales y las fuerzas políticas que buscarían sacarle la vuelta o ignorarla, tampoco serían candidatos obvios a tener que evitar una ley que ellos mismos han redactado.¹⁸ Igual-

mente, los mundos de vida de los funcionarios oficiales están divididos entre ámbito público y privado, lo que les permite minimizar el conflicto entre sus vidas oficiales y privadas. Los escenarios donde se llevan a cabo actividades oficiales y privadas están físicamente separados. Cuando los funcionarios se encuentran en la arena pública, su comportamiento se halla regulado por códigos informales que estructuran lo que debe decirse y cómo debe decirse.

La magnitud del margen que separa el comportamiento oficial y privado por medio de estándares informales se puede observar mediante un experimento mental sencillo: imaginense a un funcionario del gobierno diciendo: “No sabemos qué superficie boscosa existe y no tenemos recursos suficientes, así que vamos a aplicar programas y regulaciones forestales en áreas donde sea conveniente y la gente parezca estar interesada. Sabemos que la mayoría no confía en el Estado, y concuerdo en que las regulaciones suelen estar mal escritas, aun cuando no vayan directamente en contra de sus intereses. En cualquier caso, sabemos que no nos van a ofrecer de manera voluntaria ninguna información, y no esperamos que ayuden al gobierno, a menos que sea por beneficio propio.” Esto sería totalmente aceptable como descripción privada de lo que hace una burocracia gubernamental, pero sería motivo de risa que alguien lo dijera con todas sus letras en un foro público. La razón por la cual este experimento mental parece una mala broma es que resultaría sumamente disfuncional que un funcionario hablase así en público; hablar de esta guisa revelaría un “secreto público” y minaría el poder discursivo del burócrata.

► 147

PODER FORMAL Y FORMAS

El control sobre el poder formal de las normas y las regulaciones es rigurosamente jerárquico: los funcionarios de la ciudad de México llevan a cabo auditorías periódicas de las oficinas estatales de la Semarnap para cerciorarse de que las regulaciones se aplican de modo correcto. Así, la interpretación del significado de las regulaciones es privativa de los funcionarios de nivel más alto; de manera similar, los funcionarios estatales tienen derecho a

¹⁸ La administración de Carabías estaba muy interesada en consultar la redacción de nuevas regulaciones con los consejos forestales locales y regionales en los que las ONGs podían comentar la propuesta de ley. A pesar del proceso de consulta, la legislación y las regulaciones generadas eran criticadas con frecuencia por ser excesivamente detalladas. Así, la nueva ley forestal tuvo la misma estructura formal que las leyes y regulaciones forestales anteriores.

interpretar el significado de las regulaciones en sus encuentros con los ingenieros forestales en el campo, y así sucesivamente. Las categorías de naturaleza y cultura codificadas en las regulaciones dependen de los funcionarios que las interpretan. Por ejemplo, para que se apruebe un plan de aprovechamiento forestal, éste ha de ser revisado conforme con sus posibles impactos legales, silvícolas y ambientales; un plan de manejo ideal ha de satisfacer las interpretaciones que ofrezcan los funcionarios de alto nivel de las regulaciones que supuestamente deben sustentar la naturaleza (por ejemplo, desarrollo forestal sostenido, supresión de incendios forestales, protección de especies en peligro) y la cultura (el valor económico de talar, la entrega de permisos de tala en áreas boscosas con tenencia incuestionable). El poder formal es relacional; en cualquier encuentro es obvio quién tiene el derecho a interpretar el significado de las regulaciones. En este sentido, es similar a conceptos tales como modernidad o pureza: nadie puede sostener qué es definitivamente moderno, pero sí qué es más moderno que otro.

148 ◀

Las manifestaciones más concretas de poder formal estriban en el derecho del funcionario a interpretar las formas, a determinar si han sido llenadas de manera correcta, y si debe aprobarlas o rechazarlas con una firma. Buena parte de la documentación que pasa por los escritorios de los funcionarios forestales carece de verificación (porque los funcionarios no tienen tiempo de revisarla) o es inverificable (no se dispone de información, como en el caso de los inventarios de biodiversidad). En ese tipo de situaciones lo importante no es el contenido de las formas, sino la habilidad de los funcionarios para interpretarlas o manipularlas. Como señala Michael Herzfeld, los rituales burocráticos tienen que ver a menudo con taxonomías administrativas; la excesiva formalidad y ritualismo permite a los burócratas hacer valer su poder (Herzfeld, 1992: 37-39). En última instancia, es en los escritorios de los burócratas de nivel bajo donde se otorgan o rechazan los permisos de tala; estas clasificaciones taxonómicas reafirman el poder de las categorías de naturaleza y cultura transmitidas desde arriba en forma de regulaciones y normas. Estos actos de poder clasificatorio crean fronteras: entre lo aprobado y lo rechazado, lo ordenado y lo desordenado; de este modo, son

actos de rectificación que aspiran a crear orden. Incluso cuando los funcionarios locales ejercen su considerable autonomía *de facto* (como cuando optan por ignorar o relajar una regulación), están obligados a ensalzar el poder formal de las regulaciones de manera informal y sin registrar su evasión generalizada.

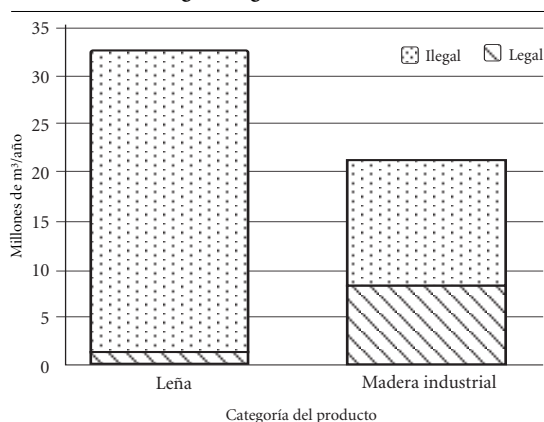
POLÍTICA OFICIAL Y REALIDAD LOCAL: TALA ILEGAL Y LEÑA

El servicio forestal no ha tenido mucho éxito en el control de la tala ilegal o los usos industriales o domésticos de la leña como combustible. Las versiones oficiales sobre producción de leña y tala ilegal son cotejadas con la documentación presentada por los ingenieros forestales, que a su vez es empleada por los camioneros que transportan madera para mostrar el origen legal de los productos forestales en los puntos de inspección. El sector ilegal de taladores es, por definición, más difícil de calcular, pero una buena estimación de la explotación no reglamentada de los bosques puede hacerse comparando las estadísticas de producción oficial con las cifras de la industria sobre el consumo de productos forestales e inventarios nacionales de cambio en superficie de los bosques.

En 1997, los cálculos oficiales de producción industrial de madera en tronco¹⁹ se elevaron a 7.7 millones de m³ (Semarnap, 1997a: 5-13). En contraste, un documento reciente sobre las políticas de la Semarnap calculaba que el consumo industrial de madera en tronco en 2000 había sido de 20 millones de m³ (INDUFOR, 2000; Lehtonen, 2001; Nikinmaa, 2001). Este cálculo se basa en las cifras de consumo industrial y toma en cuenta las importaciones. La diferencia entre las cifras de consumo y de producción ofrece una buena aproximación al alcance de la tala industrial ilegal en torno a los 13.3 m³ de

¹⁹ La madera en tronco es una categoría que abarca la madera aserrada y la producción de pulpa, que constituyen los principales bienes industriales forestales. Las tablas de fibra y otros compuestos suelen ser elaborados como subproductos de la producción de los aserraderos.

Figura 1. Cálculos de producción forestal legal e ilegal en México²⁰



madera en tronco en 2000; la gran mayoría madera de pino. El conflicto entre estas dos estimaciones oficiales indica las fracturas que existen entre varias formas de conocimiento legal: diferentes partes del Estado con poca comunicación entre ellas producen cifras distintas.

Un análisis similar de cifras oficiales contradictorias puede llevarse a cabo a propósito del consumo de leña como combustible (sobre todo de especies de encino), que es incluso más elevado que el del consumo industrial. Están disponibles varias estimaciones desiguales del consumo de leña, pero todas concuerdan en que éste duplica o triplica el de la producción industrial. Las cifras publicadas por la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO, 2001) muestran que el consumo en 1997 alcanzó 15.9 millones de m³, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Un cálculo mucho más confiable del consumo de leña lo aportan Omar Masera y sus colegas, quienes estimaron el consumo de combustible, leña y carbón vegetal entre 29.4 y 34.2 millones de m³, con más de 26 millones de personas que usan únicamente leña o

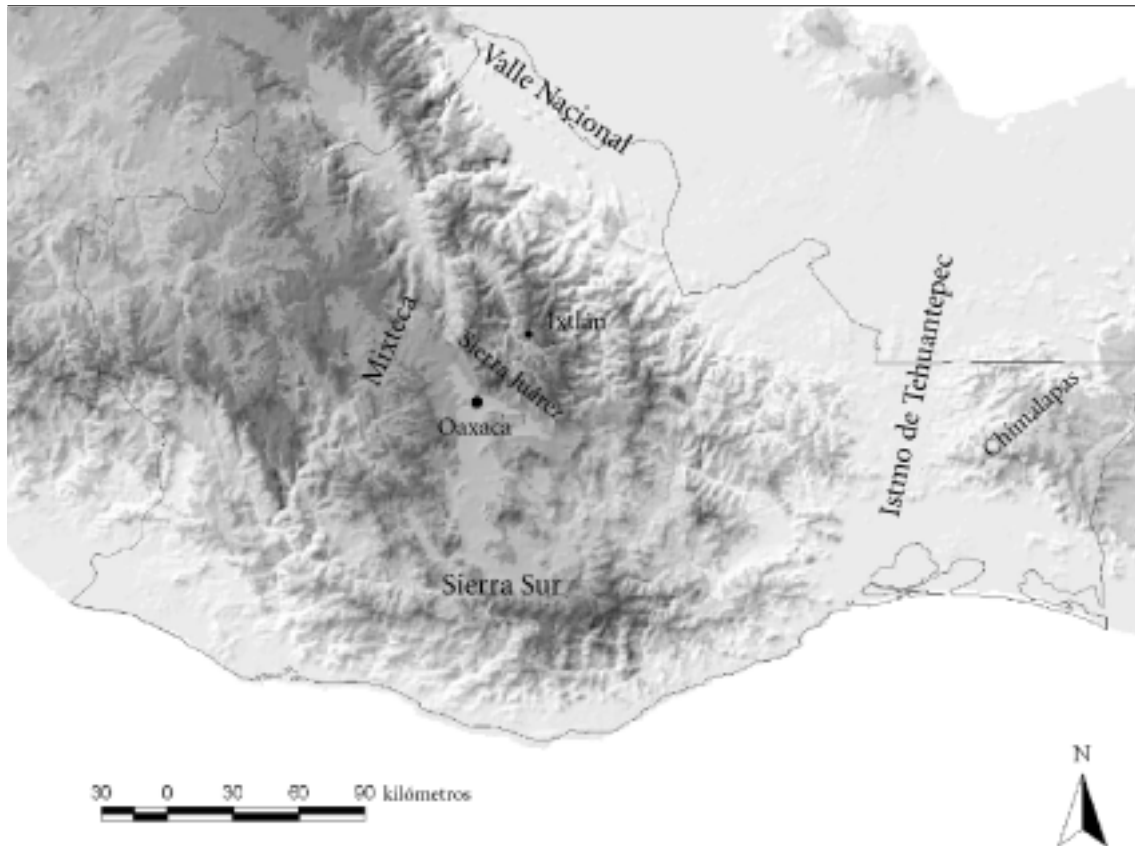
en combinación con otros combustibles para cubrir sus necesidades domésticas de energía (Masera, Navia *et al.*, 1997; Díaz Jiménez, 2000: 75). Masera efectuó estudios pormenorizados del consumo doméstico. Éstos mostraban que las estadísticas del INEGI eran incorrectas porque asumían que las unidades domésticas que adoptaban estufas de gas dejaban de usar leña, y que la gente urbana tampoco la utilizaba. Casi al mismo tiempo que el INEGI ofrecía la cifra de 15 millones de m³ (Semarnap, 1996), otras cifras de la Semarnap sobre consumo de leña señalaban tranquilamente que la producción nacional de leña se limitaba a 396 000 m³ (Semarnap, 1997a). Esta cifra provenía de la producción de leña declarada al gobierno por las relativamente escasas comunidades y empresas que se tomaban la molestia de registrar ese tipo de información. Así, el grueso del consumo de leña se llevaba a cabo al margen de la ley, y los informes económicos oficiales lo pasaban por alto.

LA TALA INDUSTRIAL ILEGAL

Como muestra la figura 1, la producción ilegal industrial es casi dos veces mayor que la de la producción legal, y el servicio forestal sólo alcanza a controlar 15% de la producción forestal total de México. El término 'producción ilegal' no se refiere a un comercio de madera que funcione sin normas o que sea excepcional; la cantidad enorme de la madera ilegal indica que en lugar de ser excepcional o temporal, el comercio ilegal de madera es una forma bien asentada de la realidad cotidiana de la industria maderera. A semejanza del comercio legal de madera, para que funcione con éxito el comercio ilegal tiene que estar arropado por normas informales que creen un ánimo de confianza entre compradores y vendedores de que los contratos serán respetados y se les pagará a los abastecedores. De este modo, muchas de las técnicas burocráticas de la empresa moderna forman parte del sector ilegal de la madera: una vez que llega la madera al aserradero o a la fábrica de papel, se reprocesa y entra a la economía legal de la madera. Mis informantes aceptaban que la tala ilegal era más fuerte en Michoacán, Jalisco, Durango y Chihuahua, estados en los que la capaci-

²⁰ El cálculo sobre la producción industrial legal de madera es de Semarnap (1997a); el de la producción industrial ilegal de madera de INDUFOR (2000) y Lehtonen (2001); y las cifras sobre la producción de leña provienen del punto medio del cálculo de Omar Masera (Díaz Jiménez, 2000: 75).

Figura 2. Mapa de las regiones principales del estado de Oaxaca



150 ◀

dad instalada de los aserraderos excedía con mucho la tala aprobada legalmente. Buena parte de la madera ilegal probablemente sea procesada en los numerosos aserraderos pequeños de los estados mencionados, que cuentan con una capacidad instalada de más de 12 millones de m³, pero que declaraban una producción de sólo 6.4 millones de metros cúbicos.

Durante mi trabajo de campo en Oaxaca no pude hacer un cálculo razonable de la tala ilegal; los cálculos de mis interlocutores sobre la proporción de tala legal e ilegal dependían de su posición política o institucional. Los funcionarios de más alto nivel de la Semarnap solían considerar la tala ilegal como una proporción relativamente pequeña del total, tal vez de un 10%, mientras que los inspectores en el campo creían que la tala ilegal era mu-

cho más común y los activistas ambientalistas en la Sierra Juárez veían la tala ilegal como prácticamente omnipresente. Este tipo de acusaciones de ilegalidad solían estar vinculadas con las constantes acusaciones de corrupción oficial, lo que hace imposible el cálculo de la verdadera magnitud de la tala ilegal. Según mis propias observaciones del manejo forestal comunitario en la Sierra de Juárez de Oaxaca, calculo que las comunidades forestales organizadas, como Ixtlán o Pueblos Mancomunados, declaraban cifras de producción maderera reales, pero en Oaxaca hay solamente 59 comunidades que cuentan con un nivel alto de control del bosque; otras 77 comunidades venden madera a contratistas sin participación de comuneros, y 147 no declaran ventas de madera (Anta Fonseca, Plancarte Barrera *et al.*, 2000). Estas co-

munidades menos organizadas tenderían a practicar la tala ilegal porque la legal es más compleja y costosa. Hay un total de 570 municipios y más de 7 000 comunidades en el estado de Oaxaca; la mayor parte de éstas no poseen bosques de interés comercial, y es probable que no tengan relación alguna con el servicio forestal ni con los servicios técnicos forestales. Sin embargo, muchas de esas comunidades transportan leña o madera al mercado, y forzosamente operan al margen de la ley. Los funcionarios del servicio forestal sostenían que las áreas donde se daba una tala ilegal significativa incluían los Chimalapas y la Sierra Sur.

LA TALA ILEGAL DE LEÑA PARA COMBUSTIBLE

La explotación de la leña pertenece a un mundo aún más ambiguo que el de la tala ilegal de madera industrial. Conforme a las regulaciones oficiales, la tala de leña para uso doméstico puede hacerse sin permiso siempre y cuando no se corten árboles verdes y que sea para consumo propio (Semarnap, 1996). Esta regulación codifica una ficción oficial en la cual únicamente se consume leña seca, lo que permite a los taladores aducir que ellos sólo cortan madera seca y a los funcionarios del servicio forestal concentrarse en áreas más provechosas de trabajo. Esta autorización para la recogida de leña de árboles “secos” es una inveterada política oficial. Ya en la década de 1950 los leñadores de Tlaxiaco solicitaban que se les permitiera vender leña sin interferencias porque se limitaban a recoger “leña seca” (Varios, 1958). En mis conversaciones con tianguistas de los mercados de Oaxaca en 2001-2002, todo el mundo admitía que usaba únicamente leña seca para la producción de carbón vegetal, hacer tortillas o quemar loza. Se trataba de personas que no me conocían y no tenían razón alguna para confiar en mí, pero aun una relación relativamente breve podría desenmascarar la cortés ficción oficial. Durante el curso de una entrevista con un leñador retirado de la comunidad de San Felipe del Agua en 2001 insistió al principio que él y otros leñadores de la comunidad siempre habían cortado leña seca; más tarde, durante la misma conversación, ad-

mitió que cortaban madera verde y la secaban antes de llevarla al mercado. De hecho, en años recientes la venta de leña y carbón en el mercado de abastos de Oaxaca ha sido causa de repetidos conflictos con Semarnap y Profepa. En 2001, funcionarios de este último organismo me indicaron que a causa de la fuerte oposición política por parte de los tianguistas y comerciantes, se decidió tolerar la venta de leña y carbón.

CONOCIMIENTO E IGNORANCIA OFICIALES: LA REPETICIÓN DE CIFRAS DE PRODUCCIÓN INCORRECTAS

Los funcionarios del servicio forestal están plenamente conscientes de que la tala ilegal es más elevada que la explotación legal: un informe oficial del brazo ejecutivo de Semarnap calculó que los usos industriales ilegales alcanzaban 3.4 millones de m³, más 37 millones de m³ adicionales de leña (Profepa, 1997: 108-134). A pesar de este reconocimiento limitado de las debilidades de las políticas oficiales, el servicio forestal continúa generando estadísticas que presentan una y otra vez los mismos errores y omiten por entero el valor económico del uso de la leña (Semarnap, 1997a). Esta omisión permite que las políticas del servicio forestal parezcan más coherentes: un análisis sencillo del consumo de leña redundaría en un valor económico total del consumo de leña y carbón vegetal de entre 636 y 1 400 millones de dólares, en comparación con los 620 millones de dólares de la producción de troncos de madera industrial.²¹ El hecho de que no se haya realizado un estudio serio del impacto económico o ecológico del uso de la leña es fruto de los vínculos institucionales del servicio forestal con el sector industrial de la tala de madera. El desconocimiento oficial del valor de la leña para la economía nacional mexicana es el resultado de la falta de relaciones entre el Estado y los

► 151

²¹ Tomé estas cifras sobre el valor de reemplazo de la leña y del carbón vegetal de López Arbola, Cruz *et al.* (1997); la producción total de leña en México de Díaz Jiménez (2000), y las estimaciones del valor de la producción legal e ilegal industrial de madera en troncos de Nikinmaa (2001).

usuarios de leña, y de que dicho uso se hace en el ámbito local o sólo se transporta a una distancia relativamente corta, de modo que a los funcionarios estatales les resulta prácticamente imposible intervenir en el transporte de leña.²²

La ignorancia oficial acerca del uso de la leña se traduce en políticas oficiales que apenas aportan respaldo alguno a la gestión y manejo de la leña, excepción hecha de un programa con bajo financiamiento para fomentar las estufas de leña de bajo consumo de energía.²³ De este modo, las estadísticas oficiales reflejan políticas y normas oficiales acerca de lo que debe ser informado y lo que debe ser ignorado: la información que minaría la legitimidad de las políticas oficiales que dedican casi todos los recursos a la tala industrial es ignorada de manera sistemática. En este caso, la ignorancia es un recurso valioso (Van Ufford, 1993) que respalda la continuación de programas importantes. En 2003 la página *web* de la Semarnat²⁴ seguía mencionando las inverosímiles cifras bajas de producción de leña (Semarnap, 1999). Así, existe una contradicción permanente entre un conjunto de cifras oficiales y otro, contradicción que se extiende al ámbito de las políticas. Un programa presidencial de política forestal, fechado en 1994, declaraba que la producción de leña era de importancia crítica para los habitantes rurales de México y prometía fomentar el uso de estufas eficientes y el desarrollo de sistemas silvícolas que incorporaran la utilización de leña como combustible (Poder Ejecutivo Federal de México, 1995). Esta declaración continuó siendo una aspiración: en 2003 la tala sancionada oficialmente se concentraba casi de forma exclusiva en la tala industrial de especies de pino, mientras que la tala de encino para leña permanecía ignorada. De este modo, los bosques pino-encino continúan estando divididos conceptualmente por especie y usuario: se registra en torno

a 40% de la tala industrial de pino y menos de 1% de la de encino para leña, aunque esta explotación se lleva a cabo en los mismos bosques. Desde el punto de vista del servicio forestal, la extracción de madera de pino es en parte visible mientras que la de leña de encino pasa desapercibida casi por entero.

El carácter invisible del encino se refleja en los sistemas silvícolas promovidos por el Estado, que están diseñados exclusivamente para garantizar la regeneración de los pinares y la producción de pino, y que no toman en cuenta la presencia o desarrollo de las especies de encino. De este modo, como señala Paul Robbins a propósito de los silvicultores de Rajasthan, las categorías oficiales de la naturaleza se arraigan en las prácticas oficiales y los diferentes significados surten efectos materiales y sociales directos (Robbins, 1998). En México, uno de los efectos materiales de las clasificaciones oficiales es que se genera un creciente dominio del encino en bosques pino-encino talados de manera selectiva (Negreros y Snook, 1984; Snook, 1986). La falta de una consideración sistemática de especies de encino en los sistemas silvícolas (aun en los sistemas de plantación de árboles con semillas de reciente adopción) suele redundar en una regeneración pobre de especies de pino debido al dominio creciente del encino; el resultado del desconocimiento oficial acerca de las especies de encino es ecológicamente contraproducente.

En la comunidad de Ixtlán, como en muchas otras comunidades forestales de la Sierra Juárez, los comuneros pugnan por asegurar la regeneración de los pinares y reducir la presencia de encinos en sus bosques. Planes políticos recientes para las plantaciones forestales mexicanas amplían la producción industrial de pino (Nikinmaa, 2001), pero no mencionan o no se esfuerzan por integrarla con la producción no industrial de encino *en las mismas explotaciones*. De manera similar, los planes de manejo de los bosques oaxaqueños en general buscan obligar a las comunidades que tienen bosques a talar el encino de las áreas más húmedas y elevadas de los bosques comunitarios, donde crece la madera de pino de mejor calidad (sobre todo *Pinus patula* y *Pinus ayacahuite*). Estas directivas son fruto de la ignorancia oficial acerca del encino, ya que mete en el mismo saco a todas las especies de este árbol.

²² Este tipo de desconocimiento oficial sobre el consumo de leña parece ser ubicuo en todo el mundo (Dove y Kammen, 2001: 627).

²³ En el estado de Oaxaca dos funcionarios de la Semarnap de nivel medio dedicaban parte de su tiempo al fomento del uso de este tipo de estufas.

²⁴ La Semarnat es la agencia sucesora de la Semarnap. Se fundó en 2001, cuando la responsabilidad de los organismos de pesca pasó a la Secretaría de Agricultura.

En la Sierra Juárez, los comuneros prefieren talar encino de las zonas más secas, donde crecen las especies de encino favoritas (conocidas como encino delgado, encino de cucharilla y encino blanco).²⁵ En varios casos, comunidades forestales “modelo” continúan talando encino de las áreas de suministro de leña tradicionales en contravención de sus planes de manejo. Los comuneros clasifican las especies de encino de acuerdo con su adaptabilidad para hacer leña o carbón vegetal; los ingenieros forestales clasifican las especies de pino conforme con su valor para la producción de madera. Cada una de estas clasificaciones se halla arraigada en las prácticas sociales prevalecientes en los mundos sociales separados de los funcionarios forestales y de los comuneros. Unos y otros están coludidos en el mantenimiento de la ignorancia oficial, ya que evitan mutuamente la discusión pública de la explotación de la leña.²⁶

La existencia de cifras oficiales contradictorias sobre la leña indica que funcionarios de alto nivel del servicio forestal están conscientes de que el uso ilegal de leña y la tala sin autorización exceden con mucho la producción forestal permitida legalmente. No obstante, se continúan elaborando y repitiendo cifras incorrectas en las declaraciones oficiales. En todos los niveles del Estado mexicano, los funcionarios realzan sus declaraciones públicas con series impresionantes de estadísticas: tantas carreteras construidas, tantos árboles plantados... Esta práctica ha prevalecido de tal manera que la presentación de números oficiales es casi en sí el rasgo distintivo de un político o funcionario de gobierno. La repetición de estadísticas reafirma el poder estatal de manera directa (cuáles carreteras se construyeron, cuáles planes de desarrollo se financiaron), e indirecta, al dejar sentado de forma retórica que se tiene el control del espacio y del tiempo a los que se hace alusión en las estadísticas. Es precisamente en la repetición misma y la continuidad de las estadísticas oficiales que el Estado se construye como una entidad

perdurable, que sostiene que controla el espacio de los bosques de México y sus transformaciones en el tiempo. De esta manera, la repetición de cifras oficiales es, en parte, retórica que se utiliza para construir la imagen del Estado y para enmarcar el significado de las actividades estatales.

Lejos de ser negadas, las cifras oficiales incorrectas sentaron las bases de políticas oficiales que ignoraron el sector leñero, mientras que las cifras sobre uso de leña eran repetidas por funcionarios forestales a nivel local, aun cuando personalmente estuvieran convencidos de que eran incorrectas. En un congreso de comunidades forestales de Oaxaca en 2000 (Anónimo, 2000), un alto funcionario de la Semarnap presentó estadísticas de producción de madera en un auditorio con media asistencia de representantes comunitarios. No hizo mención de la producción de leña o carbón vegetal, aunque tanto él como su público sabían que la tala de leña era el pan de cada día en las comunidades; su presentación evitó hacer referencia a un área vergonzosa de debilidad oficial.²⁷ En una plática privada, un par de semanas después, el mismo funcionario me confesó que la producción de leña era por lo menos tan grande como la producción industrial y que, si bien era ilegal, se “toleraba”. El servicio forestal carece de los medios para controlar la tala de leña y, por esa razón, prefiere ignorarla: las reglas informales de la retórica oficial dictan que la debilidad institucional del servicio de bosques no pueda ser admitida de modo abierto.

Una valuación mucho más caústica de las políticas oficiales sobre la tala de leña me la ofreció un alto funcionario de la nueva administración de Semarnat:

En cuanto al carbón vegetal y la leña, la política forestal mexicana ha sido un secreto que se ha resuelto ignorándolo, [nadie] ha querido enfrentar el problema. En 1995, la FAO nos envió uno de los expertos mundiales en el tema, alguien que conocía todas las metodologías para llevar a cabo un estudio riguroso; entrenó a gente aquí [...] una serie de gente. Los resultados y las propuestas [de este estu-

²⁵ En Ixtlán estas especies posiblemente sean *Quercus laurina*, *Quercus rugosa* y *Quercus obtusata*.

²⁶ Un ejemplo similar de esferas de desconocimiento burocrático y campesino mantenidas mutuamente en el norte de México se encuentra en Arce y Long, 1993.

²⁷ Esta clase de “secreto público” es muy similar a la penetración superficial de iniciativas de descentralización con respaldo internacional descritas por Rally Falk Moore en África Occidental (Moore, 2001).

dio] quedaron en un cajón bajo llave (Cuahtémoc González Pacheco, 2001).

González describe la producción de leña como un “secreto oficial” embarazoso que se mantiene oculto. La producción de leña ha sido una preocupación recurrente en la política forestal mexicana: ya durante la administración de Miguel Ángel de Quevedo (1936-1939) el servicio forestal trató de regular la explotación de leña y se publicaron estudios sobre el uso del carbón vegetal (Barriguet, 1941). La leña volvió a aflorar como un tema de interés en la década de 1970 (SARH, 1979), y se hicieron propuestas para establecer plantaciones de leña a inicios de la década de 1980 (Jayo Ceniceros, 1980); los estudios de la FAO a los que se refiere González (Maser, Navia *et al.*, 1997) fueron encargados por la Semarnap para luego dejarlos en el olvido. Lejos de ser un secreto oculto, la información sobre el uso de la leña desde hace años ha estado disponible en documentos oficiales. El “redescubrimiento” constante de la tala desenfrenada de leña requiere una permanente amnesia institucional respecto al pasado de la propia Semarnap, aunque con más o menos conocimiento personal.

Esta amnesia es reveladora de la importancia de las conexiones y alianzas para la creación de conocimiento. El servicio forestal, con sus limitados recursos humanos, dispone de escasos medios para hacer cumplir las regulaciones sobre tala de leña en su forma actual. Con los años, el servicio forestal tomó una decisión política consistente en no aplicar las regulaciones sobre la leña, en buena medida porque habría sido política y prácticamente imposible hacerlo. El resultado de esta política ha sido que las conexiones institucionales del servicio forestal se establecen principalmente con el sector maderero industrial, que obedece parcialmente las reglas, en lugar de con el ingobernable sector de la leña para uso doméstico. Los empleados del servicio forestal no se enfrentan a las prácticas diarias de la recolección de leña y se cuidan de hablar del asunto cuando se juntan con gente rural, como en la reunión antes descrita. La gente de campo, versada de modo similar en las convenciones de la retórica oficial, sabe cómo esquivar un tema que puede resultar incómodo.

VARIEDADES DE CONOCIMIENTO E IGNORANCIA

Este ejemplo de ignorancia oficial, de actos de desconocimiento y de colusión entre los funcionarios y sus clientes, demuestra que el estereotipo del Estado que recoge, analiza e interpreta información es un ideal más que una realidad. En el pasado, los estudiosos del conocimiento oficial han descrito cómo el Estado y sus agencias de desarrollo adquieren el poder de definir literalmente “qué es” (Escobar, 1991; Ferguson, 1994) y cómo pasan por encima de la complejidad social y ecológica local con consecuencias en ocasiones desastrosas (Scott, 1998). En el contexto de las políticas que regulan el uso de la leña en México, parece suceder lo contrario: la particular forma del poder del Estado se manifiesta en la ignorancia oficial con conocimiento personal, y en el mantenimiento del discurso oficial aunque sea irreal. Más que producto del poder estatal, el conocimiento y la ignorancia oficial son el resultado directo de una cultura institucional que hace de las regulaciones la justificación de las intervenciones oficiales en la vida rural y que preconiza una separación entre los funcionarios que pueden interpretar las regulaciones y los miembros del público que optan por conciliarlas o evitarlas.

La ignorancia oficial acerca del alcance del uso de la leña es la premisa que se esconde detrás de las regulaciones del control restrictivo de la leña. Estas regulaciones rara vez se hacen acatar, pero la posibilidad de la obligatoriedad de su acatamiento crea desconfianza hacia los funcionarios entre la gente del campo, que trata de esconder su uso ante los ojos oficiales, por temor a que éstos algún día busquen hacer cumplir las regulaciones. La otra cara de la moneda de esta desconfianza popular es la ignorancia oficial acerca de la magnitud y la ubicación de la tala de leña. La tala es, por supuesto, un “secreto público”: como he mostrado, los funcionarios y la población rural saben que la tala ilegal de leña es generalizada. El uso de la leña es conocido por los funcionarios, pero este conocimiento es el de un “conocimiento con ignorancia oficial”, por lo que ni se actúa con base en él ni se utiliza; su carácter “secreto” significa que se halla excluido de las actividades de los funcionarios, y se



Kaia Huseby

Venta de leña y carbón. Mercado de Abastos, Oaxaca 2001.

vuelve así un tanto difuso. De este modo, no se trata de un caso de ignorancia crasa, sino de grados más sutiles de conocimiento parcial y olvido conveniente. De hecho, las prácticas institucionales son los mejores medios para evaluar qué “saben” oficialmente los funcionarios. Las prácticas no oficiales forman parte de este conjunto de prácticas (como hacerse de la vista gorda ante el uso de la leña) y muchas generan un reconocimiento erró-

neo u olvido, como en el caso de los usos agropastoriles de los incendios, que son oficialmente ilegales pero ubicuos en todo el México rural.

Sostengo que la ignorancia oficial con conocimiento personal es fruto de la forma en que las instituciones forestales se hallan organizadas y de cómo están conectadas a las comunidades forestales. Los ingenieros forestales individuales pueden estar familiarizados con el uso

local de leña, pero su conocimiento no trasciende porque no se incluye en los informes oficiales y en la elaboración de políticas. Las únicas personas que experimentan la contradicción entre las realidades oficiales y no oficiales son los ingenieros forestales privados que funcionan como intermediarios entre el servicio forestal y las comunidades, certificando y supervisando los planes comunitarios de manejo de los bosques. Esto se puede ilustrar al examinar la manera en que se usa la leña en una “comunidad forestal modelo” de Oaxaca.

En una comunidad de este tipo el uso de la leña está regulado de manera interna conforme al plan de manejo oficial, incluso si se debe pasar por el enorme inconveniente de talar encinos que se encuentran lejos de la localidad y que son menos apropiados para su uso como combustible. El plan de manejo de los bosques especifica que el encino debe ser talado en la zona pino-encino más alta y húmeda, pero la comunidad se ha negado a hacerlo, si bien ha utilizado la documentación oficial del plan con el fin de transportar sin problema carbón vegetal al mercado. El ingeniero forestal de la comunidad, que en principio era el responsable de garantizar que se respetara el plan de manejo, me dijo:

Esto representaba un problema para mí como ingeniero forestal, porque si [llegaran los inspectores] iban a notar que no se estaba talando encino en las partes altas del bosque, y me harían responsable. Le pedí a la comunidad que talaran algunos encinos en las puntas de los cerros, de modo que si llegaba la inspección pudieran justificar su [documentación de producción] (Ruiz, 2001).

En su calidad de ingeniero forestal, Ruiz está familiarizado con la irrealdad de las cifras oficiales del uso de leña, y se ve obligado a llegar a acuerdos con la comunidad con el fin de mantener las apariencias en caso de hipotéticas inspecciones. Esto lo coloca en una posición incómoda: el servicio forestal podría, en un determinado momento, decidir hacer una auditoría rigurosa a su plan de manejo y descubrir que no ha cumplido sus obligaciones. Funcionarios del servicio forestal en el campo a menudo establecen este tipo de complicidad con las comunidades rurales, ayudándolas a mantener la apariencia de que cumplen con las regulaciones. Esto los coloca

a merced de una auditoría, lo que mantiene el poder simbólico de las regulaciones incumplidas e imposibles de cumplir.

En los niveles más altos de la burocracia no existe una tensión tan fuerte entre la realidad oficial y la experiencia personal. Los ingenieros forestales pueden estar conscientes de que el uso de la leña rebasa las estimaciones oficiales, pero la mayoría adopta una visión difusa y fácilmente desechable del asunto.

CONCLUSIONES

En este trabajo muestro que el servicio forestal mexicano, al igual que otras instituciones gubernamentales del país, se caracteriza por una gran inestabilidad como institución y en cuanto carrera burocrática. Los funcionarios de alto nivel manejan esta inestabilidad manteniendo un control riguroso sobre el discurso formal tal como se manifiesta en las leyes, regulaciones, normas, declaraciones oficiales y documentos en general; controlan los nombramientos, la definición de políticas y presupuestos. Investidos de esta enorme concentración de poder formal en la cima de la jerarquía, los funcionarios de nivel bajo y medio acatan las formas del discurso oficial al mismo tiempo que se acomodan a las realidades sociales y ambientales locales. Como lo he señalado, los funcionarios bajos reconcilian las tensiones entre la realidad oficial y local omitiendo con sumo cuidado información sobre la situación local en sus informes a la ciudad de México; ejemplos de tales omisiones incluyen informes acerca del desacato general a las regulaciones que controlan el uso de la leña y la negativa *de facto* por parte del servicio forestal de aplicar las regulaciones sobre control de incendios en Oaxaca.

El deficiente flujo de información hacia arriba tiene numerosas implicaciones para la percepción de la naturaleza y las regulaciones por parte de los funcionarios de alto nivel. Éstos son responsables de representar al servicio forestal como una institución capaz de diseñar e imponer una serie de reglas para el manejo de la naturaleza. Pero como es remota la posibilidad de que reciban evidencia oficial de que las reglas se están ignorando, los

altos funcionarios terminan por creer que las reglas son útiles y significativas, aun cuando cuenten con pruebas que muestran lo contrario (por ejemplo, el caso de las regulaciones sobre el control del uso de leña como combustible). Los altos funcionarios pueden mantener estas creencias aparentemente contradictorias porque viven y trabajan en un mundo social en el que el lenguaje formal de las regulaciones no es puesto en tela de juicio. Las prácticas mediante las cuales crean nuevas regulaciones y representan al servicio forestal en eventos públicos hacen de los mundos natural y social —tomados en cuenta por las regulaciones— algo mucho más inmediato que la tala de leña y la quema generalizada. Para aclarar esto podemos examinar los diferentes modos en que los altos funcionarios “conocen” el uso de leña y la producción de madera.

Se conoce el uso de la leña ilegal como un acto producido sobre la base de un informe ocasional. No obstante, no existe un conjunto de instituciones responsables de controlar el uso de leña, no se elaboran informes sobre la producción de leña y no se organizan discusiones públicas sobre el tema. Esto hace del conocimiento del uso de leña algo distante y teórico, mientras que el conocimiento de la producción de madera es mucho más inmediato y concreto: informes voluminosos cruzan por los escritorios de funcionarios responsables de la producción industrial de madera; los planes de manejo deben ser analizados y aprobados; los funcionarios están obligados a declarar las cifras de producción anual y posiblemente a aumentarlas. Las prácticas diarias en las que incurren los altos funcionarios forestales hacen que parezca distante el conocimiento sobre el uso de la leña como combustible. Para los funcionarios de nivel más bajo, el uso de la leña es conocido mucho mejor, pero son únicamente los ingenieros forestales de los servicios técnicos que trabajan en los bosques quienes tienen la evidencia física de la evasión generalizada de los controles oficiales sobre la leña.

Podría argumentarse que el servicio forestal es ignorante y débil y que su ignorancia se debe a su debilidad. No obstante, esto significaría negarse a reconocer la forma característica del poder del servicio forestal (y del Estado), la sempiterna posibilidad de que, en un caso parti-

cular, un funcionario del servicio forestal pueda decidir invocar una regla universal. Así, la forma característica del poder del servicio forestal es la invocación o evasión de reglas universales abstractas (ya sean éstas cumplidas o evadidas) en el contexto de la obligatoriedad esporádica y parcial de ellas. Esta forma de poder genera, precisamente, el discurso popular acerca de la corrupción y la incompetencia, compartido por ingenieros forestales y por la población. Este discurso, que critica el fracaso del Estado en correspondencia con los ideales abstractos de justicia y protección ambiental, reconfirma el poder estatal en el momento preciso en que lo pone en tela de juicio, justificando la generación de nuevas reglas y regulaciones, lo que a su vez se presta a evasiones y críticas adicionales. En este artículo describo la ignorancia oficial relativa al uso de la leña, pero se pueden llevar a cabo análisis similares a propósito de los incendios agropastoriles (Mathews, 2003a, 2005) y la tala ilegal, o fuera del campo ambiental a propósito del tráfico de drogas, la corrupción oficial o casi cualquier ámbito de interés y de actividad estatal. En estos casos, el retrato del Estado que emerge no es el de un conocedor sino del Estado como categoría cultural, como una práctica y un campo de lucha cuestionado, más que una institución que recopila, interpreta y actúa sobre la base del conocimiento de la naturaleza y la sociedad. La concepción del Estado que sabe es la que sí resulta una categoría cultural. Como apunta Bourdieu:

Tratar de pensar el Estado equivale a tomar el riesgo de asumir (o ser asumido) un pensamiento del Estado, es decir, de aplicar al Estado categorías de pensamiento producidas y garantizadas por el Estado, y de ahí reconocer de manera errada su verdad más profunda (Bourdieu, 1994: 35).

La ignorancia oficial que he tratado de describir cae en este tipo de reconocimiento incorrecto²⁸ impuesto por el poder de las categorías y las prácticas oficiales. Como tal, la ignorancia puede ser a la vez activa y pasiva, puede

²⁸ Agradezco a Amita Baviskar el haber llamado mi atención sobre el ‘reconocimiento incorrecto’ como un modo valioso de examinar la ignorancia oficial y sobre la posición activa de ignorar por parte de los funcionarios.

ser resultado de actos de omisión cotidianos o una negligencia de largo plazo.

El conocimiento y la ignorancia oficial se hallan dictados por las prácticas discursivas de los funcionarios y sus clientes, y por la forma en que esas prácticas están arraigadas en la estructura de poder e institucional del servicio forestal. Esto lleva a una conclusión importante y contra-intuitiva: es improbable que la ignorancia oficial sea resuelta con la producción de más información; más bien, el conocimiento y la ignorancia son el resultado de la estructura y las prácticas institucionales. Los reformistas que buscan abordar el tema de la degradación de los recursos naturales (o cualquier otra política social) no tendrán que preguntar ¿qué tipo de conocimiento social y ecológico necesitamos para manejar los recursos naturales?, sino ¿qué clase de institución podría hacer uso del conocimiento ecológico y social de los recursos naturales? Por ejemplo, en el caso del manejo de la leña, es remoto que el Estado mexicano pueda actuar sobre la base de un mejor conocimiento acerca del consumo de leña con el fin de ayudar a los usuarios de ésta a manejar mejor sus bosques.

158 ◀

El conocimiento sobre el uso de la leña ha sido producido una y otra vez y de igual forma se ha “olvidado” porque el Estado mexicano está interesado en regular y cobrar impuestos a la producción industrial de madera y carece de ligas institucionales con el sector doméstico de la leña. Una parte de la respuesta podría ser la descentralización administrativa, que daría a los funcionarios de nivel local la autonomía para actuar con base en lo que saben; de hecho, la descentralización administrativa es uno de los temas fundamentales del debate político mexicano contemporáneo (Rodríguez, 1999; Ward y Rodríguez, 1999). Empero, hasta la fecha, la descentralización ha sido más retórica que práctica; el gobierno federal ha retenido el control de casi toda la recaudación significativa de impuestos y las funciones distributivas y la responsabilidad del medio ambiente permanecen en el ámbito federal. Esto ha limitado el poder de los gobiernos estatales y locales para alterar las políticas del servicio forestal e indica, sin lugar a dudas, que la ignorancia oficial acerca de la naturaleza continuará siendo gestada en la ciudad de México.

Bibliografía

- Abrams, P., 1988, “Notes on the Difficulty of Studying the State”, *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, núm. 1, pp. 58-89.
- Agrawal, A. y K. Sivaramakrishnan, 1998, *Agrarian Environments: Resources, Representations and Rule in India*, Duke University Press, Durham, North Carolina.
- Anderson, B. R., 1991, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, Nueva York.
- Anónimo, 2000, *Presentación por anónimo oficial de la Semarnap en el “Foro forestal Oaxaca 2000”*, 8-9 de noviembre (notas en posesión del autor).
- Anta Fonseca, S., A. Plancarte Barrera et al., 2000, *Conservación y manejo comunitario de los recursos forestales en Oaxaca*, Semarnap, Oaxaca.
- Arce, A. y N. Long, 1993, “Bridging Two Worlds: An Ethnography of Bureaucrat-peasant Relations in Western Mexico”, en M. Hobart (ed.), *An Anthropological Critique of Development: The Growth of Ignorance*, Routledge, Londres y Nueva York, pp. 177-208.
- Azuola de la Cueva, A., 2001, ex gerente de Profepa, entrevista con el autor, 23 de mayo (notas de entrevista en posesión del autor).
- Barriguete, M. V., 1941, *El problema del carbón en México*, tesis de maestría de ingeniería forestal, Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo.
- Beltrán, E., 1964, *La batalla forestal: lo hecho, lo no hecho, lo por hacer*, México.
- Borges, Jorge Luis, 1963, “El milagro secreto”, en *Obras completas (Ficciones)*, vol. 1., 4ª ed., Emecé, Buenos Aires, p. 161.
- Borgo, G., 1998, *México forestal: Visto por trece profesionales del ramo*, s. e., Morelia.
- Bourdieu, P., 1994, “Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field”, en *Practical Reason*, Stanford University Press, Stanford, pp. 35-63.
- Carabias Lilo, J., 2001, entrevista grabada, julio (transcripción en posesión del autor).
- Carlos, M. L., 1992, “Peasant Leadership Hierarchies: Leadership Behavior, Power Blocs, and Conflict in Mexican Regions”, en E. Van Young, *Mexico's Regions: Comparative History and Development*, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, San Diego, pp. 91-117.
- Castillo Román, A., 1996, “Se atienden todas las demandas por picitos que dañan los recursos”, *El Nacional*, México.
- Chambers, R., 1988, *Managing Canal Irrigation*, Oxford y IBH Publishing Company, Nueva Delhi.
- Díaz Jiménez, R., 2000, *Consumo de leña en el sector residencial de México. Evolución histórica de emisiones de CO₂*, tesis de maestría, División de Estudios de Posgrado, Fa-

- cultad de Ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Dove, M. R. y D. M. Kammen, 2001, "Vernacular Models of Development: An Analysis of Indonesia under the 'New Order'", *World Development*, vol. 29, núm. 4, pp. 619-639.
- Escobar, A., 1991, "Anthropology and the Development Encounter: The Making and Marketing of Development Anthropology", *American Ethnologist*, vol. 18, núm. 4, pp. 658-682.
- Evans-Pritchard, E. E., 1940, *The Nuer: A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Nilotic People*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford.
- FAO, 2001, *FAO Statistical Database*.
- Ferguson, J., 1994, *The Anti-politics Machine. "Development" Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Foucault, M., 1980, "Truth and Power", en *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*, Pantheon Press, Nueva York, pp. 109-133.
- , 1991, "Governmentality", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 87-104.
- Friedrich, P., 1986, *The Princes of Naranja: An Essay in Anthropological Method*, University of Texas Press, Austin.
- Gerth, H. H. y C. W. Mills, 1958, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Nueva York.
- González Pacheco, C., 2001, entrevista con Cuahtémoc González Pacheco, jefe de la Dirección Forestal de Semarnat, 25 de mayo (notas de entrevista en posesión del autor).
- Gordon, C., 1991, "Government Rationality", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 1-51.
- Grindle, M. S., 1977, *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*, University of California Press, Berkeley.
- Guillermo Hernández, L., 2001, "Burócratas, a prueba. En puerta limpia de burócratas. Nace el RENATA, consuelo para burócratas sin cabida", *Milenio*, México, pp. 1-4.
- Habermas, J., 1991, "The Structural Transformation of the Public Sphere. Rethinking Popular Culture", en C. Mukerji y M. Schudson (eds.), *Contemporary Perspectives in Cultural Studies*, University of California Press, Berkeley.
- Herzfeld, M., 1992, *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*, Berg, Nueva York.
- Hinojosa Ortiz, M., 1958, *Los bosques de México: relato de un despilfarro y una injusticia*, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México.
- INDUFOR, 2000, *Semarnat: Plan estratégico forestal para México 2020*, INDUFOR, Helsinki, 170 pp.
- Jayo Cenicerros, A., 1980, *Plantaciones para uso doméstico*, ponencia presentada en la reunión "Algunas experiencias personales sobre reforestación", SARH, SAM, Oaxtepec, Morelos.
- Lehtonen, P., 2001, comunicación personal sobre cifras de producción forestal utilizadas para el "Plan estratégico forestal para México 2020. Versión 1.0", INDUFOR, México, 27 pp.
- Lomnitz, L., 1982, "Horizontal and Vertical Relations and the Social Structure of Urban Mexico", *Latin American Research Review*, vol. 17, núm. 2, pp. 51-74.
- , 1995, "Ritual, Rumour and Corruption in the Constitution of the Polity in Modern Mexico", *Journal of Latin American Anthropology*, vol. 1, núm. 1, pp. 20-47.
- , Mayer et al., 1983, "Recruiting Technical Elites: Mexico's Veterinarians", *Human Organization*, vol. 42, núm. 1, pp. 2-29.
- López Arzola, R., H. C. Cruz et al., 1997, *Consumo y flujos de leña y otros combustibles en la micro región de Los Altos y Mixtepec del distrito de Zimatlán de Álvarez (Oaxaca)*, Proyecto FAO/Semarnat TCP/MEX/4553(A), Oaxaca, 30 pp.
- Masera, O., J. Navia et al., 1997, *Patrones de consumo de leña en tres micro-regiones de México: síntesis de resultados*, Proyecto FAO/México "Dendroenergía para el desarrollo rural", México, 42 pp.
- Mathews, A. S., 2003a, *Fighting Fire and Preserving Ignorance in the Pine-oak Forests of Oaxaca*, ponencia preparada para la mesa "Poder/conocimiento y poder/ignorancia: representaciones, mentiras y control de la naturaleza", 102ª reunión anual de la American Anthropological Association, 19 de noviembre, Chicago.
- , 2003b, "Suppressing Fire and Memory: Environmental Degradation and Political Restoration in the Sierra Juárez of Oaxaca, 1887-2001", *Environmental History*, vol. 8, núm. 1, pp. 77-108.
- , 2005, "Power/Knowledge, Power/Ignorance: Forest Fires and the State in Mexico", *Human Ecology*, vol. 33, núm. 6, diciembre, pp. 795-820.
- Mejía Fernández, L., 1988, *La política forestal en el desarrollo de la administración pública forestal*, tesis de ingeniero, División de Ciencias Forestales, Universidad Autónoma de Chapingo, Chapingo, 121 pp.
- Moore, D. S., 1998, "Clear Waters and Muddied Histories: Environmental History and the Politics of Community in Zimbabwe's Eastern Highlands", *Journal of Southern African Studies*, vol. 24, núm. 2, pp. 377-403.
- Moore, S. F., 2001, "The International Production of Authoritative Knowledge: The Case of Drought Stricken West Africa", *Ethnography*, vol. 2, núm. 2, pp. 161-189.
- Morris, S. D., 1991, *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, University of Alabama Press, Tuscaloosa.

- 160 ◀
- Negreros, P. y L. K. Snook, 1984, "Análisis del efecto de la intensidad de corta sobre la regeneración de pinos en un bosque mezclado de pino-encino", *Ciencia Forestal*, núm. 47, pp. 48-61.
- Nikinmaa, E., 2001, *Plan estratégico forestal para México 2020. Versión 1.0*, INDUFOR, México, 27 pp.
- Nugent, D., 1994, "Building the State, Making the Nation: The Bases and Limits of State Centralization in 'Modern' Peru", *American Anthropologist*, vol. 96, núm. 2, pp. 333-369.
- Pacheco, G., 2000, entrevista con funcionario de la Semarnap, 10 de abril, oficinas de Semarnap, México (seudónimo para alto funcionario de la Semarnap, notas de entrevista en posesión del autor).
- Paz, O., 1976, *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Peña, G. de la, 1992, "Populism, Regional Power, and Political Mediation: Southern Jalisco, 1900-1980", en E. van Young, *Mexico's Regions: Comparative History and Development*, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, San Diego, pp. 191-223.
- Poder Ejecutivo Federal de México, 1995, *Programa forestal y de suelo 1995-2000*.
- Profepa, 1997, *Informe trianual 1995-1997*, Semarnap-Profepa, México.
- Robbins, P., 1998, "Paper Forests: Imagining and Deploying Exogenous Ecologies in Arid India", *Geoforum*, vol. 29, núm. 1, pp. 69-86.
- , 2000a, "The Rotten Institution: Corruption in Natural Resource Management", *Political Geography*, vol. 19, núm. 4, pp. 423-443.
- , 2000b, "The Practical Politics of Knowing: State Environmental Knowledge and Local Political Economy", *Economic Geography*, vol. 76, núm. 2, pp. 126-144.
- Rodríguez, V. E., 1999, *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ruiz, M., 2001, entrevista con el autor, 24 de enero, Oaxaca (seudónimo para ingeniero forestal privado, notas de entrevista en posesión del autor).
- Saberwal, V. K., 1997, "Bureaucratic Agendas and Conservation Policy in Himachal Pradesh, 1865-1994", *The Indian Economic and Social Review*, vol. 34, núm. 4, pp. 466-498.
- SARH, 1979, *Desarrollo forestal*, Subsecretaría Forestal y de la Fauna, Dirección General para el Desarrollo Forestal, México.
- Scott, J. C., 1969, "The Analysis of Corruption in Developing Nations", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 11, núm. 3, pp. 315-341.
- , 1998, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven y Londres.
- Semarnap, 1996, *Norma Oficial Mexicana NOM-012-REC-NAT-1996*, que establece los procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento de leña para uso doméstico.
- , 1997a, *Anuario estadístico de la producción forestal*, México.
- , 1997b, *Norma Oficial Mexicana NOM-015-SEMARNAP/SAGAR-1997*, que regula el uso del fuego en terrenos forestales y agropecuarios, y que establece las especificaciones, criterios y procedimientos para ordenar la participación social y de gobierno en la detección y el combate de los incendios forestales.
- , 1999, *Estadísticas del medio ambiente 1999: Producción forestal, 1986-1998*, México, <http://www.semarnat.gob.mx/estadisticas_ambientales/compendio/indice/index.shtml>.
- , 2001a, *Estructura orgánica de Semarnap*.
- , 2001b, *Estructura organica de Semarnat*.
- , 2003, *Estadísticas del medio ambiente 1999: Producción forestal, 1986-1998*, México, <http://www.semarnat.gob.mx/estadisticas_ambientales/compendio/indice/index.shtml>.
- Smith, P. H., 1979, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*, Princeton University Press, Princeton.
- Snook, L. K., 1986, "Effects of Mexico's Selective Cutting System on Pine Regeneration and Growth in a Mixed Pine-oak (*Pinus-Quercus*) Forest", *USDA Forest Service General Technical Report*, SE-46, pp. 27-31.
- Van Ufford, P. Q., 1993, *Knowledge and Ignorance in the Practices of Development Policy. An Anthropological Critique of Development: The Growth of Ignorance*, Routledge Londres, pp.135-160.
- Varios, 1958, "Tala de bosques en diferentes partes del estado. AGEO, Asuntos Agrarios, Serie V. Problemas por bosques", legajo 896, expediente 9, p.11.
- Vries, P. de, 2002, "Vanishing Mediators: Enjoyment as a Political Factor in Western Mexico", *Ethnology*, vol. 29, núm. 4, pp. 901-27.
- Ward, P. M. y V. E. Rodríguez, 1999, "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, núm. 3, pp. 673-710.
- Weber, M., 1978, *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley y Londres.
- Wolf, E. R., 1956, "Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico", *American Anthropologist*, vol. 58, núm. 6, pp. 1065-1078.