

## Capítulo 5

### Mecanismos de coordinación

*Margaret A. Shannon*

#### INTRODUCCIÓN

Los agentes de políticas son todos aquellos individuos o grupos que están vinculados con el proceso de política, o que se ven afectados por éste, en cualquier momento, ya sea directa o indirectamente, o formal o informalmente. Puede ser gobiernos, empresas, ONG, organizaciones de la sociedad civil y comunidades así como particulares que procuran influenciar el resultado del proceso de política a través de acciones directas o indirectas. Por ejemplo, un agente de políticas puede participar directamente en la definición de los objetivos de las políticas y en el estudio de cómo lograrlos. O bien, puede ser una organización de la sociedad civil que se esfuerza por dar a la población local mayor protagonismo en las decisiones de políticas que se adoptan a altos niveles. También pueden ser aquéllos que los procesos de políticas afectan positiva o negativamente. Por tanto, la expresión “agente de políticas” indica una variedad muy amplia de grupos e individuos que, a través de sus relaciones, están vinculados con el proceso de política y sus resultados.

Con el tiempo, es posible que los agentes de políticas establezcan un fuerte vínculo con sectores de políticas y programas específicos, y se concentren exclusivamente en sus propios intereses. Cuando el sistema de relaciones existente vincula estrechamente estos agentes a ciertas políticas como beneficiarios directos, es poco probable que se modifiquen esas políticas o que los beneficiarios deseen cambiarlas. En efecto, cuando las políticas están muy arraigadas, la coordinación entre los sectores de políticas resulta particularmente complicada porque se considera una amenaza al *status quo*. En cambio, si hay poca relación entre las políticas y los intereses de los beneficiarios, las preferencias estructurales e ideológicas de las organizaciones y organismos y la alineación variable de los intereses políticos, entonces podría ser más fácil integrar las políticas en todos los sectores. A menudo, los agentes que no se benefician de las políticas son los que desean aumentar la coordinación de las mismas, para así realizar sus intereses y limitar el control de los que dominan los procesos de políticas. Por consiguiente, la coordinación e integración de las políticas mejora a través del conflicto, la crítica y la resistencia a medida que los beneficiarios procuran mantener su posición y los nuevos agentes intentan obtener nuevos beneficios.

Es posible sintetizar el desafío que han de enfrentar los agentes que se esfuerzan por mejorar la coordinación transversal de las políticas en dos simples principios:

- necesidad de adoptar una actitud “abierta al exterior”; y
- capacidad de aprovechar la información y la experiencia para transformar la práctica y el procedimiento a través de las críticas y los problemas.

En este capítulo se elabora un marco conceptual para un proceso participativo<sup>7</sup> de formulación de políticas que tiene por objeto mejorar la capacidad de los agentes de coordinar e integrar su función en materia de políticas en relación con la ordenación forestal sostenible. Los temas del poder y la participación se consideran en el contexto de un marco iterativo y de gobernanza emergente. En la parte final se analizan los cambios en curso y aquéllos que son necesarios para establecer instituciones encargadas de la gobernanza que apoyen procesos participativos y velen por que la comunidad política se responsabilice de las decisiones y las legitime.

## FASES DE LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS

El fundamento del presente capítulo es que, por definición, la coordinación de políticas es un proceso comunicativo y que, por tanto, es imprescindible adoptar un enfoque participativo. A menudo se opina que los procesos de políticas son lineales: identificación del problema, análisis de las distintas soluciones, elección de la mejor solución de política y aplicación de ésta. Obviamente, en la realidad el proceso es mucho más complejo. En efecto, a veces es difícil saber si el proceso de formulación de políticas se está encaminando a una solución o a una mejor definición del problema, dado que estos procesos se llevan a cabo en el ámbito de comunidades de políticas. Una comunidad de política comprende a todos los interesados –directos e indirectos– en el resultado, a todos los que tienen conocimientos prácticos o especializados en la materia, a todos los que se verán afectados por la decisión y a todos los interesados en general. ¿Cómo se forma una comunidad de política? A continuación, se analizan brevemente las fases clave (**Recuadro 5.1**) de la formación de una comunidad de política y de los procesos de políticas en el contexto que nos interesa.

### Recuadro 5.1: Fases de la coordinación de políticas

- Identificación de un problema público
- Agentes e identidades
- Función del conflicto en la identidad del agente y la definición del problema
- Comprensión del poder
- Convocación y facilitación: funciones clave para los agentes de políticas
- Creación de capacidad de “acción comunicativa” en las comunidades de políticas

*Identificación de un problema público.* Generalmente se da por descontado la existencia de un “público” (Stanley, 1990). Sin embargo, la formación de un público que se asuma la ingente responsabilidad de la autogestión es una necesidad básica de los procesos democráticos. Ahora bien, como se ha reconocido implícitamente en los acuerdos y principios mundiales relacionados con la ordenación forestal sostenible y la sostenibilidad, el público se manifiesta en respuesta a una “cuestión pública”, que no es más que un problema que antes pertenecía a la esfera privada y que ahora queda sujeto a la deliberación de la ciudadanía y a la formulación de un problema de política pública. Ante todo hay que reconocer que un problema público tiene numerosos orígenes: sociedad civil, organismos especializados, científicos, empresas privadas, nuevas formaciones políticas, etc. Una de las características de una sociedad democrática es que las cuestiones públicas emergen de debates políticos y, con el tiempo, llevan a una revisión de la organización social. Obviamente, también suelen poner en

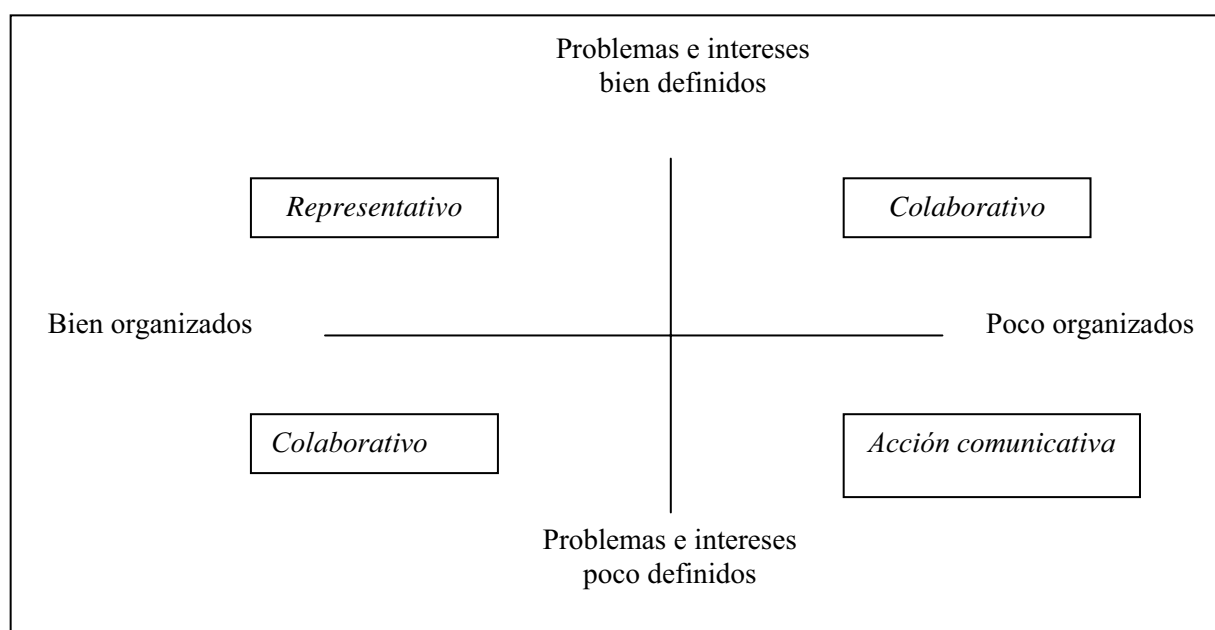
<sup>7</sup> FAO (2002). Actas del Taller sobre el fortalecimiento de la participación de las partes interesadas en los programas forestales nacionales. Departamento de Montes, Roma. En el Programa bosques, árboles y comunidades rurales, llevado a cabo del 1987 al diciembre de 2002 por dicho departamento, se elaboraron metodologías e instrumentos participativos para promover la silvicultura comunitaria.

entredicho el *status quo*, la distribución del poder y la riqueza, las razones en que se basan las opciones de políticas y los supuestos incuestionables de hecho y circunstancia. Por ende, las cuestiones públicas confieren a las sociedades democráticas una naturaleza dinámica y fluida y son un mecanismo fundamental para el cambio, la adaptación y la flexibilidad.

Para que emergiera la cuestión pública de la “ordenación forestal sostenible”, fue necesario establecer foros políticos para el debate. La CNUMAD resaltó la necesidad de ampliar el diálogo político y originó numerosos procesos que ofrecieron la oportunidad de seguir delimitando el “problema del desarrollo forestal sostenible”, cuestión que ha dado lugar a nuevos marcos de políticas para la integración, como los programas forestales nacionales, así como a nuevas iniciativas de políticas privadas, como la certificación forestal. Este capítulo se basa en esos debates y en la definición ampliada del “problema” de la ordenación forestal sostenible y analiza cómo mejorar las capacidades de coordinación transversal de los procesos de políticas.

*Agentes e identidades.* ¿Cómo se definen los agentes en los procesos de políticas? Generalmente, su identidad establece a través de una designación oficial (organismos gubernamentales, asociaciones comerciales, etc.) o a través del reconocimiento informal de un determinado interés. Ahora bien, en este caso se supone que los agentes ya están bien organizados en torno a intereses específicos relacionados con el problema de política en cuestión; sin embargo, en el contexto de la ordenación forestal sostenible, esto no suele ser así. En efecto, la deliberación pública se justifica precisamente por la necesidad de definir nuevos agentes y permitir que los “viejos” agentes asuman nuevos roles. En el **Gráfico 5.1** se muestra una interpretación general sobre la relación del grado de organización de los agentes y la gama de posibles procesos participativos.

**Gráfico 5.1: Tipología de organización de los agentes y definición de los problemas públicos**



Si los problemas están bien definidos y los agentes bien organizados, entonces es posible adoptar un enfoque *representativo* para los procesos participativos. Por lo general, esta situación se verifica cuando un problema público “madura” a lo largo del tiempo, a través del diálogo político relacionado con el proceso de política. Conforme se examina el problema

desde diversas perspectivas y se analizan sus posibles consecuencias, aclarando así su naturaleza, los agentes se unen y organizan en torno a intereses específicos. La participación representativa, por tanto, suele limitarse a problemas públicos en los que los agentes ya han precedentemente definido sus intereses, desempeñan funciones determinadas y claramente definidas y pueden indicar soluciones para promover los resultados esperados. Sin embargo, a menudo en la formulación de políticas esta situación se considera la norma y da lugar a algunas de las frustraciones e ineficiencias que suelen asociarse con los procesos participativos.

Si se toma en consideración la situación opuesta, se observan problemas poco precisos, que no están bien definidos, e intereses mal organizados o, quizá, apenas emergentes. Bajo estas circunstancias, los procesos participativos son claramente una *acción comunicativa*, donde los objetivos del proceso comunicativo son dobles: definir el problema público y, a la vez, determinar los agentes y sus funciones. Si bien se entiende que todos los procesos participativos suponen una acción comunicativa, hay que reconocer que en una situación en que los problemas se están definiendo y los agentes se están formando, o sus funciones se están modificando, la acción comunicativa constituye la esencia del proceso participativo. Esto significa que es poco probable que se elaboren políticas instrumentales o estratégicas puesto que no hay un problema público definido o intereses sociales organizados. En efecto, puede ocurrir que esta etapa del proceso de política se prolongue durante años, mientras se logra gradualmente una comprensión de la naturaleza del problema público y un entendimiento común a través del diálogo entre los agentes.

El diálogo que se ha llevado a cabo en torno a la ordenación forestal sostenible es un ejemplo excelente de este tipo de proceso participativo. El problema de la sostenibilidad forestal se ha definido en muchos modos y se han intentado aplicar muchas soluciones de políticas. Hoy día la mayoría de los agentes afirmarían que la ordenación forestal sostenible es un problema público que aún no está bien definido y que los agentes están recién organizándose y reconociendo gradualmente la necesidad de asumir nuevas funciones. Los procesos de certificación forestal promovidos por algunas asociaciones industriales (la iniciativa de bosques sostenibles de la American Forest and Paper Trade Association), por intereses no gubernamentales (Consejo de Manejo Forestal) y por una amplia asociación de agentes europeos (Certificación Forestal Paneuropea), son excelentes ejemplos de los procesos relacionados con la definición del problema público, la organización de los agentes en una comunidad de política y el establecimiento de nuevos acuerdos institucionales (Meidinger, 2003b). A medida que se experimentan esos sistemas, los agentes mejoran su conocimiento del problema y de los otros agentes, y definen o vuelven a definir sus roles. Por lo que respecta al problema de la ordenación forestal sostenible, en 1993 el Consejo de Manejo Forestal redefinió completamente la función de los consumidores y vendedores de productos madereros. Al incorporar a los consumidores, ONG y empresas en una comunidad de política que participa en el diálogo público para asegurar el manejo sostenible de los bosques a nivel mundial, el Consejo de Manejo Forestal ofreció un ejemplo de deliberación generativa y demostró cómo, a través de dicha deliberación, se definen los problemas, los agentes, las necesidades de información y las posibles soluciones.

Hay ocasiones en que los problemas están bien definidos, pero los agentes siguen estando poco organizados (cuadrante superior de la derecha del Gráfico 5.1). En esas situaciones, los procesos participativos tienden hacia la *colaboración*, poniendo mucho énfasis en los procesos de acción comunicativa. En esos casos, el proceso colaborativo ayuda a establecer quienes son los agentes puesto que la deliberación pública abarca una comunidad de política amplia y

variada (Bennis y Biederman, 1997). La acción comunicativa, por tanto, ayuda a comprender mejor el problema, a definir quiénes son los agentes y los interesados y cuáles son los intereses, y a entender por qué la cuestión les concierne (Finger-Stich, 2003). Por ejemplo, por mucho tiempo se opinó que el problema del manejo insostenible de los bosques se debía a la presión demográfica y, por eso, en la formulación de políticas para la ordenación sostenible no se atribuía importancia a los lugares escasamente poblados. Sin embargo, en general hoy se reconoce que las fuerzas de la globalización son responsables del manejo insostenible de los bosques tanto como la población ya que promueven prácticas de extracción en zonas poco pobladas, que frecuentemente quedan impunes debido a la falta de políticas de protección. Así pues, gracias a esta nueva comprensión del problema, para lograr la ordenación forestal sostenible se están formando nuevos agentes y los viejos agentes están redefiniendo sus funciones.

El otro tipo de *colaboración* indicado en el Gráfico 5.1 se produce cuando los intereses están bien definidos, a menudo en respuesta a otros problemas, pero aún no está claro cuál es el nuevo problema público. Un ejemplo de esta situación es el aumento de la temperatura mundial y sus repercusiones en los problemas de sostenibilidad. Hay muchos agentes que están organizados en torno a las cuestiones relacionadas con el calentamiento de la Tierra y que actualmente colaboran para estudiar la sostenibilidad de los bosques bajo distintas hipótesis de cambio climático. Hay investigaciones en curso en la materia y los agentes están reconsiderando sus funciones dada la necesidad de entablar un diálogo político a escala mundial. Por consiguiente, se está adoptando un enfoque colaborativo en el que los agentes trabajan juntos intercambiando sus diferentes puntos de vista, fuentes de información, conocimientos y capacidades a fin de abordar los elementos que conforman este problema tan importante.

Un modo de utilizar el Gráfico 5.1 es determinar en cuál etapa se halla la definición del problema y cuál es el nivel de organización de los agentes a fin de establecer un proceso participativo adecuado. Por ejemplo, cuando los procesos representativos resultan viables, es posible focalizar los procesos deliberativos en los elementos clave de información que faltan. Si existe consenso acerca de los objetivos generales, el proceso deliberativo se puede concentrar en la deliberación de expertos. En cambio, si hay muchos objetivos y se conoce bien la información, entonces la atención debe centrarse en la deliberación política o negociada. En el caso en que estén claros ambos elementos –hay consenso sobre los objetivos y se dispone de información– es suficiente una “deliberación” de procedimiento. Otra opción es determinar la naturaleza del problema basándose en el consenso acerca de los valores y en el estado de la información y los conocimientos. Luego, sobre la base del tipo de proceso deliberativo más adecuado, es posible establecer el grado de definición del problema y el nivel de organización de los agentes. Cuanto menor es el nivel de definición del problema y la organización de los agentes (si hay organización), más necesaria es una deliberación generativa en la que se reconozca la importancia de la acción comunicativa para fomentar la organización social y mejorar la definición del problema.

Aunque estos enfoques conceptuales simplifican excesivamente algunos aspectos de la situación, ayudan a establecer el tipo de proceso participativo más adecuado para una determinada circunstancia y a explicar por qué funciona o no un proceso participativo. Por tanto, ofrecen a los profesionales y a los investigadores una oportunidad para comprender el mundo social, siempre tan complejo y confuso.

*La función del conflicto en la identidad del agente y la definición del problema.* En el análisis realizado hasta el momento falta reconocer la importancia y la contribución del conflicto social con respecto al debate político. A menudo se opina que el conflicto es una fuerza destructora que hay que mitigar o eliminar. El conflicto, en cambio, debe ser “administrado”. Si no existiera conflicto, los agentes no se definirían; en efecto, éstos se definen a sí mismos en relación con los otros, y el “otro” se reconoce cuando se constata una diferencia. El reconocimiento de una diferencia hace fijar los límites entre “uno mismo” y el “otro”, y son estos límites lo que originan grupos sociales, organizaciones, intereses, preferencias, etc. El conflicto, por tanto, es un componente esencial de la sociedad, especialmente para la participación democrática.

El establecimiento de los límites forma parte de la definición de los agentes. A medida que se reconocen diferencias –de valores, intereses, características personales, comportamientos, etc.– se desarrolla la relación entre el “agente” y el “otro”. La teoría democrática se fundamenta en el principio de la igualdad política para todos, es decir, igual oportunidad de definir y abordar problemas públicos. Por tanto, la deliberación política es el proceso a través del cual los agentes, al expresar sus distintos puntos de vista, aprenden de su propia experiencia y de la de los demás. Es por eso que los procesos participativos son esenciales para la coordinación transversal de las políticas y la definición de los problemas públicos en ese contexto.

Antes de considerar el conflicto en el marco del proceso participativo, es oportuno comenzar analizándolo en el contexto de los procesos democráticos tradicionales. Schattschneider (1960) sostenía elocuentemente que la democracia es un sistema político competitivo, en el que los líderes y las organizaciones, en competencia entre sí, definen alternativas de política pública de modo que los ciudadanos pueden participar en el proceso de adopción de decisiones. Esta es la principal característica que distingue el sistema democrático de las otras formas de gobierno. Por ende, la democracia prospera gracias al conflicto y es el mecanismo a través del cual los “conflictos privados” pasan a la esfera pública, que legitima la interferencia de los intereses públicos en asuntos que en un principio eran “privados”. A título de ejemplo podemos citar los esfuerzos de una empresa privada por sostener que sus prácticas de ordenación forestal no deben interesar a nadie, dado que cumplen la función de atender la demanda de los consumidores. A nadie incumbe saber cómo se producen los productos, con cuáles subproductos y efectos, salvo a ellos. Sin duda, los fundamentos de la economía liberal respaldan este enfoque, añadiendo el supuesto de que ninguna empresa iría contra sus propios intereses a largo plazo, y que esos intereses están vinculados con los intereses de la sociedad a través del mecanismo de los precios en los mercados. Sin embargo, la experiencia nos enseña que esto no es así. Así pues, la ordenación forestal sostenible trajo a la esfera pública la cuestión de cómo los particulares y las empresas privadas manejan sus bosques; legitimó el interés de la comunidad y otros agentes sobre cómo se ordenan los bosques.

En la sociedad, los conflictos surgen por diferentes motivaciones; una de ellas es la competitividad, como demuestran los diferentes sistemas de certificación forestal (Elliott y Schlaepfer, 2003). Cada uno de los distintos sistemas dirigidos a afirmar los intereses legítimos de grupos ajenos a la ordenación forestal compite por la atención de los terratenientes. Todos ellos ofrecen beneficios distintos y prestan varios tipos de servicios. Esta competencia resulta en una mejor comprensión del problema a medida que se buscan soluciones y en la organización de un grupo de agentes sociales interesados en el problema y capaces de contribuir a su resolución. Además, gracias al conflicto y a la experimentación se adquieren nuevas informaciones y conocimientos a través del método del “tanteo” y la investigación.

*Comprender el poder.* ¿Los valores de quién determinan las elecciones de políticas? ¿Qué intereses definen la variedad de posibles opciones? ¿Cuáles cuestiones se analizan y cuáles no? ¿Cuáles son las opciones que jamás se contemplan? Todos estos interrogantes ponen de manifiesto las distintas dimensiones del poder. A veces, es posible ejercer el poder directamente cuando un agente tiene suficiente autoridad o dominio sobre los recursos financieros para pretender que otro agente adopte ciertas medidas. Casi todos los modelos de formulación y aplicación de políticas presuponen esta forma de poder. Los responsables de las políticas adoptan decisiones basándose en una serie de valores, objetivos y supuestos y, luego, sencillamente “imponen” la aplicación de esas decisiones. Según este concepto, la política se elabora en un contexto autoritario (acuerdo internacional, legislación nacional, directiva de un organismo, condiciones del donante) y la aplican subordinados o clientes serviciales. Como mencionado, de acuerdo a este modelo la formulación de políticas es lineal: la política se concibe en un contexto y se aplica en otro, con una mínima interacción entre “formuladores” y “ejecutores”.

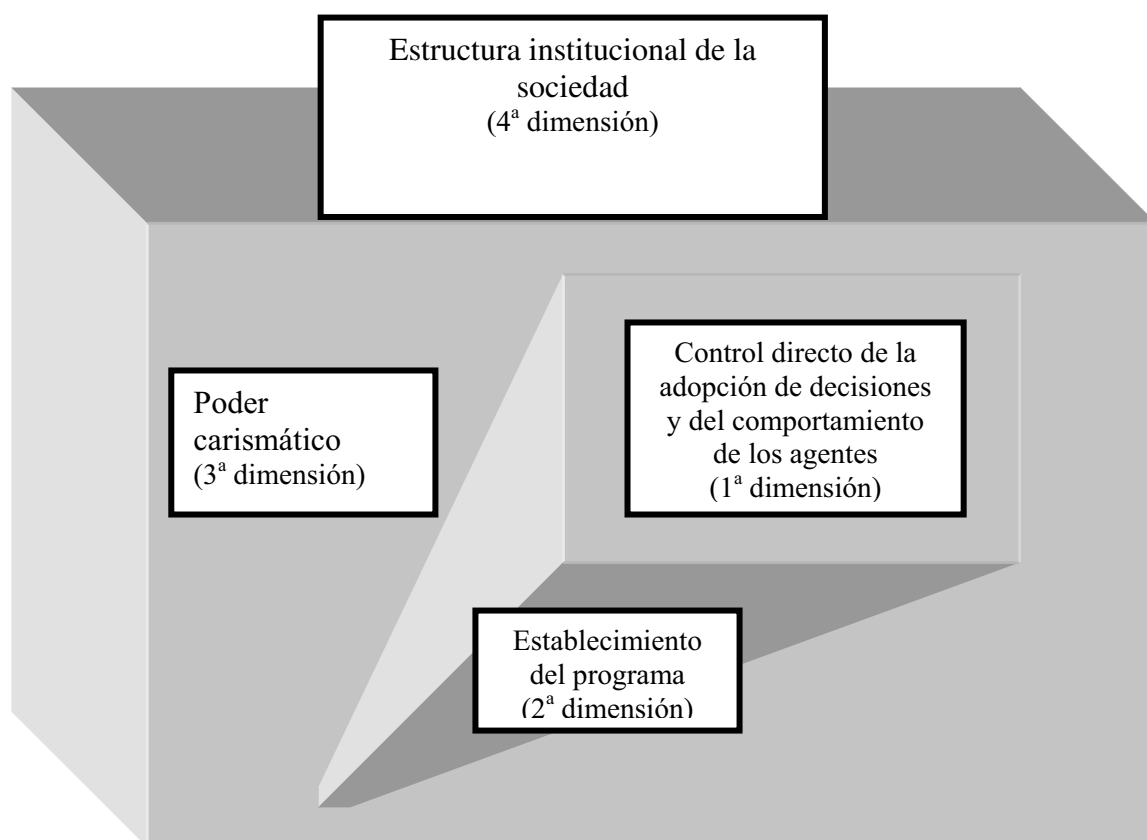
En el **Gráfico 5.2** se muestra un marco conceptual de las relaciones entre las cuatro dimensiones del poder. La primera dimensión se centra en las relaciones directas entre los agentes. La segunda reconoce la importancia de las relaciones indirectas, que no implican decisiones pero dominan la atención de los agentes. La tercera reconoce el poder de la acción comunicativa para originar nuevos significados, valores, preferencias y metáforas fundamentales, que modifican los términos del discurso; y la cuarta corresponde al contexto de los agentes, el que ellos dan por sentado ya que así “son las cosas”. Las relaciones de poder condicionan todas las acciones. Este marco ofrece un instrumento analítico para comprender los tipos de poder que afectan a los distintos agentes, las varias definiciones de los problemas, las diferentes opiniones sobre las prioridades y los tipos de reglas culturales apropiados para los distintos procesos de políticas. Si no se interpreta la acción social en un marco de formas de poder, no es posible comprender las acciones de los otros ni tampoco formular estrategias para una participación eficaz.

Ahora bien, incluso con este modelo de formulación de políticas se abordan sólo algunos problemas e, incluso en ese caso, se toman en consideración sólo ciertas soluciones. Actualmente, la forma de poder más arraigada por lo que respecta a las políticas forestales es, quizás, el poder de controlar los planes. Por mucho tiempo, el sector forestal se negó a considerar otros valores que no fueran los puros valores económicos de la producción en la ordenación forestal. Incluso hoy los conflictos de políticas entre los diversos agentes a menudo giran en torno a algunas argumentaciones básicas: ¿cuál es el problema? (¿protección del medio ambiente o aprovechamiento del recursos?); y ¿cuáles son las soluciones? (¿ordenación forestal sostenible o reservas naturales?). Esta forma de poder, es decir, la capacidad de controlar el programa, no se percibe tan fácilmente como el poder o el control directo. Sin embargo, con frecuencia el poder de “no tomar decisiones” es la razón por la cual no se toman en consideración innovaciones ni nuevas ideas y se evitan cambios del *status quo*.

La tercera forma de poder es el carisma: hay algunos agentes que logran forjar los valores, las preferencias y los intereses de otros agentes a través de ideas, metáforas y medios de comunicación. En los últimos años, los foros mundiales sobre medio ambiente y silvicultura han ideado nuevas “metáforas maestras” para ayudar a entender la relación entre la población y el medio ambiente. Ciertos conceptos como “sostenibilidad”, “desarrollo sostenible”, “ordenación forestal sostenible” y “protección de la biodiversidad” son sólo algunos ejemplos de nuevos conceptos cuya fuerza carismática está reformando las políticas en todo el mundo y

a todos los niveles. Estas ideas persuasivas responden a los intereses y valores de unos pocos agentes, subvalorando los intereses de los demás. Por ejemplo, el valor de la biodiversidad a nivel mundial puede reputarse más importante que la continuidad de estrategias locales de subsistencia y de costumbres tradicionales. Así, cuando se produce un conflicto entre las necesidades locales de uso de recursos y de desarrollo y las reservas naturales destinadas a la protección de la biodiversidad, se concede preferencia a la biodiversidad ya que ésta es una meta de política.

**Gráfico 5.2: Marco conceptual de las cuatro dimensiones de poder**



Existe un cuarto nivel de poder que reside en la estructura institucional de la sociedad. Las instituciones representan pautas de comportamiento, creencias y visiones del mundo compartidas. Por ejemplo, se acepta la institución de la propiedad como modo de organizar y controlar el acceso a los recursos por la sociedad. Existen varios regímenes de propiedad: estatal, privada, comunal, etc. La preferencia de la sociedad por uno u otro caracteriza la organización social y está acompañada por fuertes valores sociales con respecto al modo “correcto” de organizar el acceso a los recursos. Las instituciones pueden surgir gradualmente, a medida que la población repite pautas de comportamiento, o pueden crearse en un momento específico, como ocurre en las sociedades en transición. En efecto, es precisamente esta creación consciente de instituciones sociales que describe a una “sociedad en transición”. Hoy en día hay muchos países en transición, empeñados en establecer nuevos marcos institucionales y en afrontar importantes desafíos sociales para atender las necesidades básicas de la sociedad. A menudo, los debates se centran en los bosques dado que son una fuente de capital. Sin embargo, las nuevas políticas forestales integrarán los valores del escenario internacional así como las necesidades del país y su población en la medida en que se elaboren sólidos procesos de coordinación de políticas (Rankovic y Nonic, 2002; Weber, 2002).



*Convocación y facilitación: funciones clave para los agentes de políticas.* La “convocación” de la comunidad de política y la “facilitación” del proceso deliberativo son dos funciones participativas esenciales. Si bien se podría pensar que tradicionalmente los gobiernos desempeñan una fuerte función de convocación, actualmente también las organizaciones comerciales y de la sociedad civil logran reunir a comunidades de políticas. Esta función se pone de manifiesto cuando una cuestión pasa a la esfera pública para el debate, estableciéndose así un problema público. Las normas de gestión ambiental (ISO 14000) son el resultado de la labor de la Organización Internacional de Normalización (ISO), un ejemplo interesante de comunidad de política formada por organizaciones que establecen normas nacionales, algunas de ellas cuasi públicas y otras privadas. Durante la CNUMAD se hizo patente el problema público de las normas de gestión ambiental, en respuesta al cual la ISO asignó a un grupo técnico (TC 207) la tarea de elaborar políticas y normas específicas. Cuando este grupo se reúne, los agentes representan a todos los miembros nacionales (o a quienes deciden de participar) del mundo. La reunión de esta comunidad, por tanto, vincula los agentes locales y nacionales a un entorno mundial para extender la definición del problema a un contexto más amplio y aplicable. El sistema de la ISO facilitó principalmente un proceso de “deliberación de expertos” que ha dado como resultado normas de gestión ambiental para las empresas y los gobiernos, aceptadas a nivel mundial. En efecto, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y de los varios tratados de la Unión Europea, se adoptan preferentemente normas internacionales basadas en el consenso. Como resultado, mediante un proceso de establecimiento de normas, esta comunidad juega un papel importante en la promoción de la capacidad de integración de las políticas. Naturalmente, como en casi todas las comunidades de políticas, el poder tiene un rol fundamental. A este propósito, cabe señalar que los miembros más importantes de la ISO son asociaciones comerciales, grandes empresas multinacionales y consultores que prestan servicios a esas empresas.

Si por un lado la ISO ejemplifica una comunidad de política bastante cerrada, por el otro, la ordenación forestal sostenible es un ejemplo de comunidad más abierta y flexible. De hecho, sería difícil enumerar a todos los agentes y organizaciones asociados a esta comunidad. Sin duda, sus miembros comprenden desde agentes mundiales hasta grupos e individuos locales. Se trata de una comunidad de política abierta por lo que respecta a la definición del problema, como también por lo que respecta a la aceptación de nuevos agentes como miembros. Además, está empeñada en reunir la información y los conocimientos necesarios para solucionar el problema de la ordenación forestal sostenible. Por consiguiente, como comunidad de política, la ordenación forestal sostenible ejemplifica la deliberación generativa y se fundamenta claramente en procesos de acción comunicativa.

Dicha comunidad comprende una red de agentes poco organizados que gira en torno al problema del manejo sostenible de los bosques. A medida que se forman coaliciones de agentes, se experimentan sistemas para tratar elementos de la ordenación forestal sostenible y toda la comunidad de política aprende de las enseñanzas extraídas del método experimental. Los gobiernos responden con nuevos marcos jurídicos; las ONG contribuyen aportando conocimientos, información y capacidades de integración, y las empresas y asociaciones comerciales proporcionan recursos y capacidades para adoptar nuevos métodos de manejo. Así, de la práctica se forma gradualmente un conjunto de experiencias, se originan generalizaciones de la investigación y reflexión, y se comprende mejor el problema mientras los agentes asumen nuevas funciones o las modifican. Este tipo de proceso es propio de la acción comunicativa. Es una forma de política generativa, en la que surgen nuevas ideas, agentes, grupos, organizaciones, responsabilidades estatales y muchos otros cambios.

*Creación de la capacidad de “acción comunicativa” en las comunidades de políticas.* En la formulación de políticas es indispensable la acción comunicativa o la deliberación generativa cuando no hay unanimidad sobre los valores básicos en juego y no está claro el significado del problema, pero también cuando es escasa la información o los conocimientos y la organización de los agentes para concebir soluciones de políticas. En este tipo de deliberación toman parte en el proceso participativo una amplia variedad de agentes: grupos de la sociedad civil, particulares, gobiernos, asociaciones comerciales, empresas, expertos, científicos, etc. Con este proceso surgen nuevos conocimientos y mecanismos para elaborar y compartir la información, así como nuevas ideas, valores y definiciones del problema. En lugar de concebir un único proceso para la participación, este complejo tipo de comunidad de política puede interpretarse como una red de procesos participativos. La comunidad de política “existe” en la medida en que los agentes de esta red reconocen que comparten un interés común en una determinada esfera de política general.

Si partes de esta compleja red intentan evitar estas dinámicas, inhiben la capacidad generativa de la comunidad de política. Por esta razón es tan importante la coordinación de las políticas entre los sectores cuando se abordan problemas como la ordenación forestal sostenible o la sostenibilidad. Por ejemplo, cuando un gobierno queda ligado a un proceso lineal de elaboración de políticas –formulación y luego aplicación– ejerce una forma de poder basada en su capacidad de controlar el programa circunscribiendo el proceso a un determinado entorno institucional. Los otros agentes de políticas se percatan de que se hallan desaventajados en ese contexto y procuran cambiar los términos del discurso y los miembros de la comunidad de política. Este enfrentamiento entre las fuerzas en favor de “la apertura y la transparencia” y aquéllas propensas a “directivas y reuniones secretas” son comunes en los procesos de políticas. El sector de la política forestal ante todo debe abrirse a una mayor participación de los agentes en el marco de la comunidad de la política forestal y, luego, debe abarcar agentes de otros sectores de políticas, comunidades de políticas y entornos institucionales. En caso contrario, la falta de apertura y transparencia obstaculizará las deliberaciones de la comunidad de política y producirá solamente retiros y protestas.

Utilizar la información es un modo de reunir a una comunidad de política. Por ejemplo, los procesos de “seguimiento y adaptación” originan datos que “reflejan” el estado de la situación. Este tipo de información puede utilizarse para promover la deliberación generativa al someter las políticas anteriores a dudas y críticas, pero en modo constructivo. Conforme los agentes afectados e interesados se unen a los debates en el marco de la comunidad de política, la información que se obtiene facilita el proceso de organización de los agentes, la definición del problema y la formulación de nuevas soluciones. Sin embargo, a fin de que se produzca un cambio de política es necesario un fuerte compromiso para aprovechar la nueva información. Es en este contexto que las nuevas instituciones adquieren importancia puesto que promueven nuevas formas de comportamiento adoptando nuevas soluciones de políticas.

## **MEDIDAS PARA MEJORAR LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS**

La necesidad de la integración intersectorial de políticas no se limita a la esfera ambiental sino que abarca también las políticas en materia de agricultura, bienestar social, economía y otras esferas (Sandel, 1996). Por ejemplo, para solucionar el problema de las superficies forestales abandonadas o descuidadas en algunas zonas de Europa es necesario ocuparse de las necesidades de subsistencia de la población local así como de las repercusiones ecológicas del cambio del paisaje. Afrontar el reto de estas nuevas demandas de integración es un proceso

complicado y lento que requiere el establecimiento de nuevas relaciones entre redes de políticas, disciplinas académicas y organismos administrativos muy distintos (Shannon, 1999). En el **Gráfico 5.3** se indican las diferencias entre la coordinación de políticas “intrasectorial”, “transversal” e “intersectorial”. De este gráfico se desprende que según el tipo de proceso de coordinación de que se trate se abarcarán agentes, procesos e instituciones muy distintos.

**Gráfico 5.3: Tipos de coordinación entre y dentro de los sectores de políticas<sup>8</sup>**

Gobernanza a múltiples niveles	Sector de política A	Sector B	Sector C	Sector D	
Mundial	↑ - - - ↓				<i>Coordinación transversal</i>
Regional					
Nacional					
Local					
	<i>Coordinación intrasectorial</i>				<i>Coordinación intersectorial</i>

El resultado de los procesos de vinculación integrativos y participativos es una forma de organización de redes “de conexiones flexibles”, que actúa a *diversos niveles a través de redes horizontales*. En lugar de focalizarse en la integración vertical de los niveles de gobernanza (un marco federalista), este marco sugiere múltiples niveles de política, planificación y administración que se conectan a través de las demandas de integración de políticas y a través de procesos participativos (Benz, 1999). En cada nivel, hay varias redes que reflejan los problemas de su escala de gobernanza. Obviamente, a través de estos niveles de gobernanza tanto los organismos como las ONG desempeñan un papel importante en la integración vertical. Sin embargo, esto no significa que los niveles inferiores son sencillamente un subconjunto de los niveles superiores en cuanto a las metas y los resultados de políticas deseados. En un sistema de múltiples niveles, los varios niveles están poco conectados entre sí a través de los procesos integrativos y participativos que los vinculan. Por tanto, la legitimación es el resultado de procesos participativos abiertos y transparentes. Naturalmente, también existe el proceso de la “retroalimentación” que se basa en las respuestas reales de los sistemas ecológicos o sociales a las políticas y acciones.

Las instituciones son pautas duraderas de relaciones que facilitan normas y procesos para orientar el comportamiento futuro de agentes y organizaciones.<sup>9</sup> Los procesos de políticas actúan como instituciones que plasman el comportamiento de los agentes de políticas

<sup>8</sup> Este diagrama fue elaborado por el Grupo de trabajo 1 de la Acción comunitaria de cooperación científica y técnica COST E-19 sobre los programas forestales nacionales en un contexto europeo, en su reunión sobre la coordinación de políticas que se celebró en Savonlinna (Finlandia), en marzo de 2002. <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/>

<sup>9</sup> Esta definición se diferencia del uso que suele darse al término “institución” en los países europeos, donde indica una organización establecida. En la teoría social, este término hace referencia a los procesos sociales que originan previsibilidad en el comportamiento social, pero están abiertos al cambio a través de la adopción de nuevas pautas de comportamiento.

(Meidinger, 2003 a, b). Como analizado en el capítulo 1, hoy muchas sociedades se caracterizan por sectores de políticas compuestos por agentes públicos y privados que comparten una esfera específica de interés (silvicultura, agricultura, salud, desarrollo rural, etc.). Puesto que estos sectores proporcionan el contexto de una comunidad de política, que se focaliza a nivel sectorial, rara vez están propensos a abrirse al exterior y al cambio. Sólo cuando surge un problema que vincula a muchos sectores, se pone en entredicho esa actitud y las comunidades de políticas sectoriales comienzan a ampliar su membresía. Este es el proceso que se ha observado en casi todo el último decenio en el campo de la ordenación forestal sostenible. Sin embargo, los distintos sectores reconocen sólo gradualmente la conveniencia de aumentar la coordinación e integración de las políticas. Si suponemos que es oportuno mejorar la coordinación de las políticas, ¿cuáles posibles mejoras ofrecen los nuevos acuerdos institucionales (**Recuadro 5.2**)?

**Recuadro 5.2: Medidas para mejorar la coordinación de políticas**

- Intercambio de información
- Integración espacial de las políticas y planificación
- Creación de grupos de múltiples interesados relacionados con un territorio específico
- Aumento de la capacidad de emprender procesos participativos

*Intercambio de información.* Hoy en día la información está basada en sectores. Si la recopilación de información se modificara para adoptar un enfoque territorial (integración espacial), entonces las divisiones artificiales entre los sectores no esconderían más la vinculación existente entre sus funciones, responsabilidades y efectos. Para prestar este servicio se podría rediseñar dos mecanismos: el seguimiento del desempeño ecológico y las exposiciones del impacto ambiental. Si esta recopilación de información y enfoques de seguimiento se caracterizaran por una mayor interdisciplinariedad, habría mayores probabilidades de obtener información relevante para varios sectores. Además, si esos procesos fueran participativos, se podrían incorporar el “conocimiento local y tradicional”, el “conocimiento derivado de la experiencia” y las nuevas ideas procedentes de los procesos de acción comunicativa.

*Integración espacial de las políticas y planificación.* En un contexto sectorial, las políticas y la planificación se centran en los objetivos específicos y los resultados previstos para ese sector. La integración y coordinación de políticas, en cambio, es mucho más probable si los procesos integrados de políticas y planificación, como los relativos a los programas forestales nacionales, ofrecen un marco para incorporar en la formulación de políticas y planificación a varios sectores afines. La adopción de los programas forestales nacionales como marco institucional para mejorar la coordinación e integración de políticas aún se encuentra en una fase incipiente. Sin embargo, dado que está directamente relacionada con los mecanismos analizados en este capítulo, representa una innovación institucional muy prometedora (Hyttinen y Niskanen, 1999).

El enfoque territorial para la integración de políticas también se adopta en el ámbito de otros acuerdos institucionales. El Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) es una de las primeras instituciones que tratan directamente el problema general de la sostenibilidad y la ordenación forestal sostenible en el ámbito de un contexto social, económico y ecológico. Como marco institucional, el concepto de reserva de la biosfera es sumamente flexible pues responde fácilmente a las condiciones, tradiciones, recursos y necesidades sociales a nivel

local. Este concepto ofrece un modelo para vincular la tierra, los recursos y la población que, en el marco de un proceso participativo, puede orientar a los agentes para reunir la información necesaria y la capacidad social a fin de promover mejores condiciones sociales y ecológicas.

Asimismo, puede ocurrir que los procesos de planificación del sector forestal se conviertan en instituciones integradoras de políticas. Para desempeñar esta nueva función, la planificación forestal debe abrirse expresamente hacia los demás sectores y promover concientemente la participación de una comunidad de política más amplia, incluidos los sectores de políticas pertinentes afectados por los bosques y la política forestal y los que afectan a estos últimos. El Programa de Desarrollo Forestal Sustentable 2016 de México, citado en el capítulo 2, ejemplifica una excelente aplicación de este enfoque.

*Creación de grupos de múltiples de interesados relacionados con un territorio específico.* Probablemente, este tipo de mecanismo es el más frecuente en todo el mundo porque: 1) es participativo y 2) se adapta a cualquier escala espacial. Cuando se sabe quienes están interesados en un problema, es posible emprender un proceso “negociado” que resulte en una política concertada (en la que tal vez se exponen los puntos de vista de las minorías, pero en la que prevalece la mayoría). Cuando la comunidad de política no está bien establecida, estos grupos entran en el ámbito de la acción comunicativa y la deliberación generativa. En esta situación la semejanza del territorio ayuda a encuadrar el problema y los intereses de los agentes. Al colaborar, los agentes aprenden recíprocamente y se obtienen nuevos conocimientos. Un proceso deliberativo generativo da lugar a nuevas ideas, valores y enfoques para un problema compartido, integrativo a nivel espacial, y coordina las aportaciones de los diferentes agentes.

Asimismo, pueden establecerse grupos informales de múltiples interesados, cuyo objetivo es el intercambio de información y la coordinación informal de políticas. En general, éstos están formados por representantes gubernamentales con competencias específicas en una esfera administrativa común. Sin embargo, en el caso de la silvicultura, por ejemplo, es posible organizar un grupo de este tipo para facilitar un debate mucho más amplio, como en el caso del Consejo de la Biodiversidad en el estado de California (Estados Unidos). Este Consejo está compuesto por funcionarios de los gobiernos federal y estatal y algunos miembros de la administración local que se reúnen para analizar sus expectativas y planes futuros puesto que pueden tener repercusiones en la biodiversidad. Este Consejo se estableció debido a los temores de que el proceso de desarrollo suburbano desencadenado por el crecimiento demográfico acabara lentamente con el ecosistema de los “bosques de roble”. Esta preocupación común produjo un foro de debate que, a partir de ese momento, ha venido ampliando su programa ya que han surgido nuevos problemas y éstos ahora se comprenden mejor.

*Creación de capacidad para los procesos participativos.* Los procesos participativos y generativos que se han analizado en este capítulo requieren agentes calificados que estén conscientes de sus propias funciones. Es posible diseñar procesos participativos que prevean el fomento de esas capacidades como parte del proceso. Sin embargo, puede ocurrir que las demandas que se plantean a ciertos agentes –expertos, científicos, ciudadanos– excedan su nivel de preparación. En el caso de los expertos y científicos, es posible realizar varios tipos de programas de capacitación para mejorar su capacidad de colaborar en el marco de un proceso de política participativo y altamente transparente. En cambio, en el caso de la comunidad, los ciudadanos han de comprender cuál es su función en los procesos democráticos. Muchas

sociedades poseen una larga tradición en materia de debate, consenso y cambio. Estas modalidades tradicionales de diálogo comunitario son recursos sumamente valiosos para involucrar a la población local en forma provechosa y gratificante en los complejos procesos de políticas.

Estos son sólo algunos ejemplos de cómo las instituciones pueden ayudar a mejorar la coordinación de políticas entre y a través de los sectores. Los encargados de proponer políticas pueden reunir nuevas comunidades de políticas y, así, crear nuevos marcos institucionales inspirándose en los distintos contextos<sup>10</sup> de los procesos participativos y en los tipos de intercambio de información necesarios para mejorar la coordinación de políticas.

## CONCLUSIONES

Si bien tradicionalmente las cuestiones de políticas se han circunscrito a sectores de políticas relativamente autónomos, respaldados por diferentes oficinas gubernamentales, hoy día se hace hincapié en la elaboración de políticas transversales que vinculen las redes y objetivos de las políticas e influyan en los cambios que se espera obtener en los resultados de las políticas. Cuando se obliga repentinamente a agentes, organismos, ONG y recursos políticos, que desde siempre se han ignorado, a que colaboren entre sí (a menudo por los imperativos jurídicos o políticos que se imponen por las prácticas corrientes), la primera reacción es un comportamiento adverso y territorial. Sin embargo, actualmente la política forestal debe enfrentar problemas que exigen una integración de políticas, ya que ningún sector, organismo o agente político puede afrontar eficazmente estos problemas por su cuenta. Estos nuevos problemas rebasan las fronteras ecológicas, sociales, políticas, administrativas y jurídicas. En efecto, a menudo son numerosos las regiones, los estados y los países involucrados y sus distintos regímenes han encontrado un modo para colaborar ante un problema común.

Desde el punto de vista de los agentes, la coordinación de políticas supone crear una nueva identidad, nuevas relaciones y nuevos modos de colaborar con los otros. Esto significa que los agentes participan en el conflicto, el aprendizaje, la comunicación y otros procesos que los obligan a cambiar. En la concepción de las organizaciones burocráticas tradicionales no se contempló el conflicto y el cambio; se idearon para el orden y la estabilidad. Por consiguiente, para la mayoría de los agentes gubernamentales que toman parte en los procesos de políticas, estas nuevas demandas afectan la esencia misma de su identidad y estructura. Si bien los organismos gubernamentales están transformándose en organizaciones de redes con una mayor capacidad de participar en procesos de coordinación de políticas, se trata de una evolución lenta. En tanto, organizaciones más flexibles, como las ONG, están asumiendo una función de liderazgo en la organización de comunidades de políticas a fin de mejorar la coordinación de las políticas.

Las características básicas del proceso participativo analizadas en este capítulo son sólo un punto de partida del cual, con el tiempo, podrán desarrollarse patrones más complejos de acción comunicativa y deliberación. *Cuanto más agentes tomen parte en los procesos participativos para la coordinación de políticas, mejor será su desempeño.* Esto, en parte, se debe a que los agentes adquirirán nuevos conocimientos técnicos pero, sobre todo, a los cambios en la estructura orgánica que, a su vez, favorecerán la creación de organizaciones de colaboración capaces de afrontar problemas complejos de coordinación. Por tanto, a medida

---

<sup>10</sup> FAO/CEPE/OIT (2000). Public participation in forestry in Europe and North America. OIT, Ginebra.

que se produzcan cambios en los gobiernos, ONG, empresas y organizaciones comunitarias como resultado de su participación en los procesos de coordinación de políticas, es posible prever la aparición de una nueva generación de modalidades de organización.

En las relaciones entre los agentes, el conflicto y el poder representan siempre dimensiones delicadas. Los tipos de deliberación que se adaptan a las distintas situaciones tienen en cuenta explícitamente estos factores. Cuando la principal incertidumbre se halla en los conocimientos y la capacidad técnica, se concede mayor deferencia a los expertos que cuando los conflictos se centran en los valores y prioridades. Uno de los errores más frecuentes en los procesos de coordinación de políticas es considerar la información científica como un árbitro “neutral” entre los conflictos de valor. No es así, ni lo será jamás. La ciencia nos ayuda a entender y los científicos son agentes importantes en los procesos de políticas, pero la ciencia no sustituye las elecciones éticas y normativas. No obstante, cuando agentes importantes procuran influenciar las políticas para que respondan a sus intereses, pese a los obstáculos científicos y técnicos, entonces los *foros* deliberativos deben servir de contrapeso apelándose a la responsabilización de los científicos y ciudadanos. Por esta razón, hay que concebir procesos de coordinación de políticas teniendo en cuenta contextos específicos, que aseguren resultados responsables desde el punto de vista técnico y político para promover así la confianza entre los agentes y la legitimación social.

La teoría de la acción comunicativa es la base para entender las consecuencias de las modalidades deliberativas del discurso. Sin embargo, la práctica proporciona el complemento del “aprendizaje activo” a la elaboración de teorías destinadas a mejorar los procesos públicos. Por tanto, para cumplir la promesa de la democracia y perfeccionar la teoría democrática, los académicos y los profesionales han de colaborar y aprender juntos. Esta dialéctica entre “práctica y teoría” caracteriza la esfera de la participación ciudadana y no sólo transforma al profesional sino también al ciudadano en un “científico cívico” comprometido a mejorar nuestra comprensión del mundo y de las personas que nos rodean. En la expresión “participación popular” el término “popular” indica el agente soberano en cuanto a la responsabilidad y la legitimidad, como también en cuanto a la fuente de conocimientos prácticos y juicio público. Dicha función, tan compleja, impone que profesionales y estudiosos reconozcan los problemas de la participación ciudadana y conciben ideas y métodos para mejorarla.

Analizar la coordinación de políticas desde el punto de vista del agente desplaza la atención del contenido hacia el proceso. No obstante, tanto el contexto como el contenido de las políticas afectan al proceso de coordinación. Existen varios modos de asociar el contexto con el proceso a fin de abordar adecuadamente el proceso (poder, identidad de los agentes, conflicto, etc.) y el alcance y el contenido (conocimientos técnicos y científicos, asunto, lugar, etc.) de las políticas. A fin de mejorar la coordinación de las políticas, y así promover las prácticas de ordenación forestal sostenible, un camino prometedor es adoptar un enfoque participativo en el que se incorporen los contextos basados en el lugar con los procesos centrados en los agentes.

## REFERENCIAS

- Bennis, W. & Biederman, P.W. (1997). *Organizing genius: the secrets of creative collaboration*. Perseus Books, Cambridge, Massachusetts.
- Benz, A. (1999). Multi-level governance. *En: P. Glück, G. Oesten, H. Schanz and K.R. Volz, eds. Formulation and implementation of national forest programmes. Vol. I: Theoretical Approaches*. European Forest Institute Proceedings 30.
- Elliott, C. & Schlaepfer, R. (2003). Global governance and forest certification: a fast track process for policy change. *En: E. Meidinger, C. Elliott, G. Oesten, eds. Social and political dimensions of forest certification*, págs. 199-218.
- FAO (2002). Proceedings of technical meeting on enhancing stakeholder participation in national forest programmes. Departamento de Montes, Roma.
- FAO/CEPE/OIT (2000). Public participation in forestry in Europe and North America. OIT, Ginebra.
- Finger-Stich, A. (2003). Social factors enabling local people's participation in integrated management planning. *En: G. Buttoud, M. Shannon, G. Weiss, I. Yunusova, eds. The formulation of integrated management plans for mountain forests*. Universidad de Turín, Italia.
- Hyttinen, P. & Niskanen, A. (1999). Practical experiences from the formulation of regional forest programmes in Finland. *En: A. Niskanen y J. Vayrynen, eds. Regional forest programmes: a participatory approach to support forest based regional development*. European Forest Institute Proceedings 32:73-81.
- Meidinger, E.E. (2003b). Forest certification as a global civil society regulatory institution. *En: E. Meidinger, C. Elliott, G. Oesten, eds. Social and political dimensions of forest certification*, págs. 265-289.
- Meidinger, E.E. (2003a). Forest certification as environmental law making by global civil society. *En: E. Meidinger, C. Elliott, G. Oesten, eds. Social and political dimensions of forest certification*, págs. 293-330.
- Rankovic, N. y D. Nonic, eds. (2002). *Privatization in forestry*. Facultad Forestal, Belgrado University, Belgrado, Serbia.
- Sabatier, P.A. ed. (1999). *Theories of the policy process*. Westview Press. Boulder, Colorado.
- Sandel, M. J. (1996). *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. Belkap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA. 417 páginas.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The semi-sovereign people: a realist's view of democracy in America*. Hinsdale, Ill. The Dryden Press. 143 páginas.
- Shannon, M.A. (2002b). Future visions: landscape planning in places that matter. David Brunckhorst, ed. *Proceedings 2<sup>nd</sup> International Conference on Landscape Futures*. Rural Futures Institute, University of New South Wales, Armidale, Australia.
- Shannon, M.A. (2002a). Understanding collaboration as deliberative communication, organizational form, and emergent institution. European Forest Institute Proceedings 44:9-27.
- Shannon, M.A. (1999). Moving from the limits and problems of rational planning: toward a collaborative and participatory planning approach. *En: P. Glück, G. Oesten, H. Schanz,*



- K.R. Volz, eds. *International seminar on the formulation and implementation of national forest programmes*. European Forest Institute Proceedings 30(1): 139-151.
- Stanley, Manfred (1990). The rhetoric of the commons: forum discourse in politics and society. En H. W. Simmons, ed. *The rhetorical turn*. Univ. of Chicago Press, Chicago.
- Weber, N. (2002). Tendencias towards privatization of international politics and their implications for the forest sector. Documento básico de la Conferencia sobre la privatización en la silvicultura celebrada en Belgrado, 11-14 de abril de 2002.