

29
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ORDENAMIENTO ECOLOGICO EN EL ESTADO DE JALISCO: POLITICA PUBLICA DE GOBIERNO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

MIGUEL ALEJANDRO CASTILLO GOMEZ

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.



CIUDAD UNIVERSITARIA.

1998.

234762

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

RECONOCIMIENTOS

A mis Sinodales:

Mtro. Vicente Godinez Valencia.

Lic. Gloria Rosas Velázquez

Mtra. Rosallina Ramírez Torres.

Lic. Noé Pérez Bello

A cada uno de ellos por su valiosa participación en esta investigación.

Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones:

Catedrático destacado y comprometido en el arte de la Administración Pública, quien actualmente constituye uno de los más importantes investigadores y promotores de nuevas tecnologías dentro de las Ciencias Administrativas de este México contemporáneo, las cuales hoy en día son el debate académico en distintos foros, inculcado en mi persona la inquietud por desarrollar y estudiar estos nuevos instrumentos, los cuales permiten a la Administración Pública estar actualizada, a fin de hacer frente a los nuevos retos de solución que exigen los problemas actuales de una sociedad más abierta y comprometida con los cambios.

Asimismo le expreso mi agradecimiento total por haberme permitido estar bajo su asesoramiento en este trabajo de tesina, el cuál me permitió obtener los conocimientos necesarios para la realización de esta investigación

A la Lic. Rina Aguilera Hintelholter:

Por su preocupación incesante ante el problema de la titulación y a la paciencia y disponibilidad hacia mí persona.

A mis Padres:

José Luis Castillo Cárdenas: agradezco el esfuerzo y comprensión así como sus consejos.

Martha Micaela Gómez de Castillo: este logro es para ti, por que yo sé que aunque ya no estas entre nosotros, siempre he sabido que cuento con tu apoyo desde el lugar donde te encuentres.

Ma. S. Josefina cárdenas y Domínguez: Tu bien sabes que si esto ha sido posible es por que te lo debo a ti, de antemano agradezco tu cariño, apoyo, comprensión y sufrimiento que has derrochado en mí, así como en cada uno de mis hermanos.

A mis hermanos:

José Luis, Angélica, Verónica, Gamaliel, les dedico este trabajo con admiración y respeto para cada uno de ellos.

A Mónica Sánchez Rangel:

A mí novia, compañera y amiga, de la cual siempre he tenido el total de los apoyos, agradezco tu preocupación, asimismo, el interés y motivación que me permitieron seguir adelante.

A todos mis familiares:

Sra. Isabel Bautista, José Luis Guerra, a mi sobrino Luis Daniel, tíos, primos

A Franco Aguilera Híntelholher:

Por ser una excelente persona y un gran amigo, reconociéndole su gran apoyo brindado en la realización de esta tésina.

A los amigos de siempre:

Roberto Calderón Valencia, Francisco Javier Soto, Tomas Rojas Jiménez, Gustavo González Porcayo, Juan Francisco García Rangel, Raúl Bajonero López, Roberto Pacheco Cutiño, Alfredo Ávila Martínez, Carlos Samaniego Leyva, Pedro C. Alvarez Icaza Longoria, Alberto Salem Cid, José Hernández Pérez, Norma Cortés Leyva, Saúl Morales, Gisela González Arroyo, Jorge Bravo Ramírez, Aurelio Rosas Verde, Gerardo Viniegra, Gilberto Ceballos Zamora, Gerardo Navarro García, Francisco Martínez Servín, Miguel Angel Rodrigo Muciño, Leonardo Marín, Eduardo Legorreta Martínez.

A todos y cada uno de ellos, agradezco su amistad sincera que me motivo a seguir adelante.

A LA U.N.A.M.

**Por ser la Institución que me abrió
sus puertas y me brindó la
oportunidad de estudiar una
carrera profesional**

**A LA FACULTAD DE CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES**

**Porque en sus aulas recibí los
conocimientos necesarios para mi
formación profesional**

ÍNDICE

	Pág.
PROEMIO	1
1. POLÍTICAS PÚBLICAS.	3
1.1 Importancia de un campo de conocimiento orientado a la acción.	3
1.2 Concepto y fines de la política pública.	9
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DENTRO DEL ÁMBITO MEXICANO.	24
3. HACIA UNA VISIÓN PÚBLICA DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL.	31
4. ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO.	39
4.1 Antecedentes del Ordenamiento Ecológico del territorio.	39
4.2 Fundamentación jurídica del ordenamiento ecológico.	40
4.3 Instrumentos de apoyo del Ordenamiento Ecológico.	41
4.4 Ordenamiento Ecológico del territorio como instrumento de la política ambiental.	42
4.5 Propósitos y objetivos económicos, sociales y ambientales que pretenden alcanzarse a través del Ordenamiento Ecológico.	43
4.6 El Ordenamiento Ecológico instrumento de gobierno para abordar los desequilibrios ecológicos.	44
5. CASO PRÁCTICO (ORDENAMIENTO ECOLÓGICO EN EL ESTADO DE JALISCO).	49
5.1 El Ordenamiento Ecológico en el Estado de Jalisco como política pública.	51
5.2 El Ordenamiento Ecológico en el Estado de Jalisco como parte de la agenda de gobierno.	54
5.3 La Implementación del Ordenamiento Ecológico en el Estado de Jalisco.	56

5.4	Objetivos planteados por el gobierno del Estado de Jalisco	59
5.5	Objetivos específicos con la implantación del Ordenamiento Ecológico en el Estado de Jalisco.	60
5.6	Metas específicas a realizar poniendo en marcha el ordenamiento ecológico en el Estado de Jalisco.	61
5.7	Plan de trabajo utilizado	62
	CONCLUSIONES	65
	BIBLIOGRAFÍA	68

PROEMIO

El objetivo de esta tesina es realizar un análisis de la situación del Estado contemplando las diversas actividades y acciones estratégicas llevadas a cabo por este, y en especial las realizadas por la Administración Pública quien es la encargada de ejecutar las actividades en forma organizada.

Las sociedades actualmente transitan por cambios inevitables que transforman al Estado y por ende a la Administración Pública.

Esto ha sido notorio sobre todo en la transición del Estado de Bienestar que empezó a emerger a mediados de los cuarenta, con el objetivo primordial de asegurar la estabilidad social y política, modificando la actitud del Estado a partir de nuevas realidades mundiales, lo que provoca una verificación de los cometidos económicos y sociales y con ello, la revisión de la estructura y funcionalidad de la Administración Pública.

A partir de la existencia de una sociedad más abierta y plural, donde la participación ciudadana en la solución de problemas es más activa, apoyada y fortificada por organizaciones no gubernamentales. Ha provocado la exigencia de una mayor eficiencia y capacidad de gobierno y menos estatismo e ineficiencia que conllevan a una Administración Pública costosa y burocratizada.

Es por ello, que el proceso de modernización del Estado y por ende de la Administración Pública, tendrá como objetivo formular políticas que estén dentro de un marco de democracia y eficiencia.

Estos aspectos se desarrollan y analizan en el presente trabajo, poniendo un ejemplo muy específico como lo es el cuidado del medio ambiente a través de políticas públicas necesarias para evitar desequilibrios ecológicos, provocados por el desarrollo de actividades productivas.

El trabajo de investigación está conformado de cinco apartados en donde se desarrolla y explica el proceso mediante el cual las políticas públicas se contemplan como una tecnología de gobierno.

El primer apartado circunscribe el marco histórico por el cual es necesaria la creación de una nueva ciencia llamada "**Ciencia de Políticas**" de la cual emergen las políticas públicas.

Su nacimiento representa una inquietud de difundir los nuevos valores surgidos después de una etapa de crisis posterior a las dos Guerras Mundiales.

Por otro lado se expresa la formulación de las políticas públicas, desde cómo se erigen a fin de formar una tecnología de gobierno, como soporte dentro del Estado.

En el segundo apartado se expone desde una perspectiva general, cómo entran las políticas públicas a la sociedad mexicana, partiendo de la problemática existente durante los años ochenta que obliga a un cambio o a un redimensionamiento del Estado, el cual tira al lastre los viejos manejos totalitarios muy propios de una sociedad cerrada y da apertura a una sociedad más plural y democrática.

El tercer apartado es un ejemplo de una problemática pública, como lo es la contaminación y el desequilibrio ecológico, provocado por un lado por el crecimiento desmedido de ciudades y sus zonas conurbadas y con ello suscitando la extinción de recursos no renovables para el país como son los bosques, la reducción considerable de mantos acuíferos y por otro lado la grave contaminación tanto en ríos, suelos, como en el aire respirable.

En el cuarto apartado, analiza una política pública empleada, precisamente para evitar esta problemática. A esta política pública se le ha denominado "**Ordenamiento Ecológico del Territorio**", la cual se basa en una planificación racional de los usos del suelo y los recursos naturales de la Nación.

Aquí se plantea la formación de esta política, su sustento dentro de un marco jurídico, su instrumentación, desarrollo y los beneficios que ésta pueda traer a la sociedad mexicana.

Dentro de este mismo apartado, se expone un caso práctico realizado en el Estado de Jalisco.

Finalmente, en el quinto apartado se presentan las conclusiones de esta investigación, donde se resalta la importancia del uso de las políticas públicas debido a la colaboración de diversas instancias en su formulación destacando principalmente la intervención de la sociedad y en particular del uso específico del ordenamiento ecológico como política pública.

I.- POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.1. Importancia de un campo de conocimiento orientado a la acción.

En el periodo entre las dos guerras mundiales se suscitó una permanente crisis de seguridad nacional, así como la urgencia de la defensa nacional en Norteamérica que puso una viva preocupación en los ámbitos intelectuales. El problema era radical, debido al surgimiento de una grave inquietud por superar las tendencias de la vida moderna al aislamiento y división, pero más aún, que la acción pública y privada tuvieran una integración tanto en sus objetivos como en sus métodos.

Eran los años tensos de la guerra fría por lo que el gobierno se veía comprometido política y moralmente a difundir los valores de la dignidad humana, el libre mercado y sobre todo la democracia, a fin de cerrar las puertas a la propuesta totalitaria del comunismo

Se presentaba una situación polarizada a lo que los científicos llamaban “fuerzas centrifugas” las cuales minaban la unidad de la vida intelectual y la armonización entre la ciencia y la práctica provocando la indiferencia y la desvinculación.

Esto se daba en momentos en que la política norteamericana necesitaba mayor integración y conocimiento, a fin de abordar con responsabilidad, eficiencia y eficacia, problemas complejos, dentro de un escenario mundial conflictivo.

Así fue como se planteó el problema básico: cómo lograr aumentar la función inteligencia y al mismo tiempo la racionalidad política, logrando que las interpretaciones y los hechos influyan dentro del proceso de toma de decisiones.

Para ello había que reconstruir la unidad de la vida intelectual y la armonía entre la ciencia y la política.

Harold D. Lasswell, quien fuera el propulsor de una corriente intelectual y realizador de la propuesta de las Ciencias de Políticas (Policy Sciences) señala "La persistente crisis de seguridad nacional que vivimos nos obliga a usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano. El talento altamente capacitado es siempre escaso y costoso. De ahí que la crisis plantee el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía. Para resolver nuestras necesidades políticas debemos resolver algunas preguntas, ¿Qué temas vale la pena investigar? ¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas? ¿Qué métodos son los que permiten una recolección e interpretación de datos relevantes para las políticas? ¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de tomar decisiones?"¹

¹ Harold. D. Lasswel.: El Estudio de las Políticas Públicas Pag.79.

Las Ciencias de Políticas surgen a partir de una orientación común hacia las políticas, las cuales se tenían que desplegar en un ejercicio de conocimiento de las políticas, que era susceptible de una integración sistemática, o sea una *interdisciplina*.

El proyecto original de Lasswell es pues el proceso de la orientación de las políticas el cual tiene una doble dimensión, por un lado se enfoca en el proceso de la política buscando desarrollar la ciencia de la formación e implantación de las políticas, tomando en cuenta los métodos de investigación de las ciencias sociales y la psicología. Y por otro ve hacia las necesidades del proceso, es decir, pretende mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a aquellos que hacen las políticas; con esto se rebasa generalmente los campos de conocimiento de las ciencias sociales y la psicología, por lo que se tiene que recurrir a otras disciplinas como es la economía, las matemáticas aplicadas y la ingeniería, ya que éstas cuentan con métodos analíticos y una rigurosa modelación para diseñar y estructurar los problemas y opciones de política.

Básicamente Lasswell pretendía abordar los nuevos problemas de civilización global, preocupándose por distinguir lo que es la política, señalándola como curso de acción, de lo que es la Ciencia Política. Además hace hincapié en el concepto de la toma de decisiones, pues le preocupa el proceso de gobierno y su contenido, esto es, cómo se elaboran las políticas como curso de acción dentro del gobierno, y la capacidad de éste para mejorar la calidad de vida.

Dicho lo anterior se establece que la orientación a las políticas, por un lado, se interesa en el proceso de la política buscando con esto que la ciencia desarrolle la formación y ejecución de las políticas, requiriendo métodos de investigación tanto de las ciencias sociales como de la psicología y por otro, en las necesidades de inteligencia del proceso de elaboración de las políticas, donde la mejor información es básica aún cuando rebase el ámbito de aplicación de las ciencias sociales y la sicología

Esto indica que las necesidades de inteligencia de una política pueden requerir de cualquier disciplina de conocimiento, aún cuando ésta no sea de las ciencias sociales, de tal forma que estas ciencias de política, integrarán un conjunto de disciplinas que determinarán el proceso, la recopilación de datos e interpretación de las políticas.

Al respecto Lasswell define las Ciencias de Políticas como "el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado."²

En si el interés fundamental en las ciencias de políticas es el conocimiento en el proceso de elección y realización de una política, considerando que el proceso decisorio debe determinarse a un problema público específico.

Por ello, "Se ha ido recuperando y afianzado la idea de que los problemas públicos y sociales difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto,

que las políticas para su atención y tratamiento deben ser bien específicos en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempos. No existe en abstracto el comercio, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, la migración, el desempleo...si no diversas situaciones, modalidades, causas oportunidades, problemas, percepciones.”³

El desarrollo de las ciencias sociales ha buscado adentrarse en una estructura plenamente democrática, construida con base a una elección pública efectiva y manifestándose un creciente interés en el proceso decisorio de las políticas, por lo que son fundamentales sus procesos de estudio y sus métodos.

Para Lasswell es prioritario el hecho, que dentro de las ciencias sociales estuviera implicado el método (cuantificación de las variables, campo de la disciplina, técnicas de recolección de datos, formación de los conceptos y protocolo de prueba de la hipótesis) pues sin éste no habría ciencia, afirmando que el método científico sería el método cuantitativo capaz de dar el esquema numérico del comportamiento del mundo social, es decir, aplicar el método a problemas significativos donde este se pueda desarrollar.

² Luis F. Aguilar Villanueva. *El Estudio de las Políticas Públicas.* Pag.47

³ *Idem.* Pag.31.

Por lo tanto, la base que sustenta el proyecto de Lasswell es la metodología aplicada pues sin ésta, la dirección de las ciencias sociales hacia la elección de políticas que solventarán un problema público, no tendría viabilidad.

La unidad metodológica permitirá que varias ciencias tuviesen cabida hacia una orientación común de políticas, debido básicamente a sus procedimientos compartidos, comunicables y complementarios. Requiriendo así una integración sistemática de varias disciplinas logrando como resultado la interdisciplina que finalmente nos lleva al fundamento de las Ciencias Políticas, donde se crea un programa multidisciplinario de investigación, fijado hacia el proceso a través del cual se hace y se elige una política.

Es importante recalcar que la democracia es fundamental para el desarrollo de las Ciencias de las Políticas, surge el compromiso humanista, de donde se organiza el estudio de las políticas y se tratan de mejorar.

Por consiguiente “estas nuevas ciencias seleccionan sus objetivos de estudio desde posiciones valorativas previas. Solo escogen los problemas básicos a la dignidad humana y sus políticas respectivas”.⁴

⁴ Idem., pag 48.

1.2. Concepto y fines de las políticas públicas

La organización más importante dentro de la vida moderna es el Estado, el cual permite una integración con armonía y realización de la sociedad ya que éste será el encargado de cumplir con los fines de la convivencia humana. El Estado moderno gira a través de un sistema de capacidades encaminadas a cumplir los fines públicos, esa es su principal premisa.

El Estado moderno es una institución que capta todos los procesos o cambios sociales que están sujetos a los acontecimientos históricos; es por ello que éste se va transformando como estructura de poder para subsistir, teniendo que renovar sus capacidades para lograr que la vida social sea más justa y prospera. Su transformación alude a dar nuevos derroteros a los cambios que se susciten dentro de una sociedad.

Lo anterior resulta a consecuencia de que los ciudadanos se organizan y preparan a fin de conseguir los fines públicos que resultan de una necesidad social, como se señala a continuación "Los ciudadanos de la sociedad contemporánea vienen ganando sitios públicos y privados que obligan al repliegue administrativo del Estado, dado que éste inhibe la creatividad y productividad de la sociedad con regulaciones excesivas."⁵

Estamos en el entendido de que los ciudadanos están ganando espacios en la vida pública, a través de la formación de organizaciones que adquieren fuerza aglutinando energías, las cuales dan una contribución al desarrollo de la vida social y económica. "Actualmente el

⁵ Ricardo Uvalle Berrones Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. No. 28. pag. 13

pluralismo político es más nutrido: hay nuevos actores que disputan el poder y reclaman, por tanto, la ampliación de las fórmulas de representación y participación. En los marcos de la vida democrática, el juego de poder se viene ampliando”⁶

Es lógico pensar que la naturaleza de una política pública, radica de la existencia de un problema dentro de una sociedad, a la cual afecta de manera directa y existe a la vez la necesidad de instrumentar acciones concretas a fin de tratar de resolver dicha problemática. Es por ello, que el problema debe de tener ciertas características que lo hagan de interés para un gran número de personas y sobre todo para que llame la atención del gobierno. El problema debe tener importancia, así como un carácter histórico cultural, donde los factores sociales y la evolución de las perspectivas y valoraciones de la sociedad sean determinantes.

En esta línea es donde las políticas públicas adquieren mayor grado de importancia. Una política (policy) es un comportamiento propositivo, intencional; tiene un sentido para alcanzar objetivos a través de medios, denota las decisiones de las fuerzas gubernamentales y extragubernamentales que lo van formando a través de un conjunto de acciones. Las políticas públicas responden a la necesidad de mejorar la acción de gobierno, tomando en cuenta la vida democrática y plural de la sociedad moderna.

Por su alcance las políticas públicas son una estrategia de gobierno que tiene por objeto asegurar el cambio y la continuidad en la sociedad. Son también un modo de realizar la actividad del gobierno enfocándose a intereses convergentes y divergentes así como los consensos y disensos que mueven el rumbo de la sociedad. También podemos decir que,

⁶ Ídem. Pag 13.

partiendo que es una disciplina aplicada, utiliza variados métodos de investigación y argumentación produciendo la información necesaria para una política, la cual puede ser empleada en contextos políticos para resolver problemas.

Por lo tanto, la política para resolver un problema, debe llevar consigo el conocimiento del entorno socioeconómico y cultural, así como el proceso histórico para definir la tendencia de la política a seguir.

De ahí se deduce que la exigencia de una política es el esclarecimiento o la definición exacta de sus metas, así como el valor que adquiere para una sociedad.

Para que un problema alcance el rango de público, no debe ser solamente una actividad de rutina del gobierno en el cumplimiento de sus funciones, ni debe ser algún problema que esté de moda, si no que debe ser un problema que tenga densidad y complejidad histórica y que aspiren a un futuro social preferido, tomando en cuenta la realización colectiva de la dignidad y liberación humana.

El ámbito público se contempla a partir de que los ciudadanos solos u organizados están dentro de un campo de interacción dando forma y definiendo los esquemas de solución a problemas, a fin de hacer las políticas necesarias y a la vez haciendo política.

“El espacio público permite la convivencia de individuos, organizaciones (civiles y gubernamentales), familias y grupos, reconociendo su diversidad, coincidencias o bien, sus discrepancias. Es un espacio donde los problemas públicos, condensados en la categoría

calidad de vida, constata que nadie puede quedar excluido de beneficios que socialmente pueden compartir todos”⁷ Lo público va de la mano con las necesidades, expectativas e intereses de alcance general.

Para Ricardo Uvalle “ lo público es el habitat donde confluyen los individuos y bajo previo acuerdo, deciden asociarse para encarar aquellos capitulos de la vida que les son comunes. Es el caso de la seguridad, la justicia y los bienes públicos”.⁸

De lo anterior se desprende que hay cambios dentro de la vida,pública en una sociedad ya que existen una conjugación de conflictos, consensos, desacuerdos y beneficios que con el transcurso del tiempo, provocan una sociedad con modificaciones en su estructura, instituciones y grados de especialización e interdependencia convirtiéndola en moderna y contemporánea, regida dentro del marco de la democracia y la pluralidad.

Es por ello que los asuntos públicos forman parte de la convivencia de los ciudadanos y se pueden definir como “un conjunto de necesidades, prerrogativas, expectativas y realizaciones que son canalizados por reglas comunes, a fin de asegurar que la convivencia social se reafirme de acuerdo con la estabilidad y el desarrollo compartido”⁹.

Al ser una sociedad con rasgos participativos, debe a la vez hacer uso de las políticas con un sentido público, es decir, con la encomienda que dentro de la sociedad contemporánea gobierne bajo políticas y con sentido público

⁷ Idem. pag 14

Lo anterior nos pone como premisa que la base de un gobierno contemporáneo es la aplicación de políticas “Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.”¹⁰

Las políticas públicas son generadas y entendidas como un campo de conocimiento a partir de las ideas expresadas por el padre de las Ciencias de Políticas, Harold D. Lasswell y por otro científico destacado Daniel Lerner, los cuales abordaron los problemas de la civilización humana dentro del ámbito público, poniendo énfasis en desarrollar el conocimiento que permita el desarrollo de la dignidad humana.

Una política pública podría ser conceptualizada como una actividad del gobierno que se encamina a estimular la colaboración social esto es, la participación, las opiniones y los recursos. Es decir, el patrón de conducta, el cauce o bien la acción, orientando el curso a seguir de la actividad gubernamental.

Sin embargo, no es un mero proceso intelectual las políticas públicas, si no un juego de actores con poder e intereses distintos agrupados y cumpliendo diversos papeles dentro de un orden social determinado.

“Se entiende por políticas públicas una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando

¹⁰ Ricardo Uvalle Berrones. en *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. Pag 72.

⁹ *Idem*. pag. 15

la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana”.¹⁰

En síntesis, podremos decir que las políticas públicas son un instrumento de gobierno para llevar a cabo acciones que busquen elevar el nivel y la calidad de vida, incorporando primero el sentido público a los problemas, después un carácter específico y posteriormente la coalición de varios sectores de la sociedad a fin de obtener información y recursos necesarios para su elaboración.

Es importante hacer la distinción entre el concepto de política el cual se definiría como la actividad que lleva a la consecución del poder; y el concepto de políticas que serían decisiones y acciones gubernamentales.

Por lo tanto, es importante señalar como la Administración Pública siendo la encargada de realizar la actividad estatal y teniendo como objeto la gestión del interés general, tendrá que ocuparse de realizar actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, se encarga de implementar las políticas públicas, las cuales son instrumento de gobierno.

La Administración Pública puede señalarse como el medio que da cuerpo a las decisiones del gobierno orientadas a satisfacer las necesidades de la sociedad. De acuerdo a las tareas y acciones de interés general, ejecuta políticas, planes y programas de gobierno conforme a los

¹⁰ Luis F. Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas*, p. 30.

¹¹ Ricardo Uvalle Berrones, en: *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, pag. 112.

conceptos, enfoques y metodologías que son requeridos para solucionar los problemas públicos, económicos y sociales que la sociedad plantea. En este sentido, se encarga del cómo realizar las políticas y acciones encaminadas a la ejecución de los fines a cargo del Estado.

Las políticas públicas son el punto de conexión entre el gobierno y la administración pública, esta última con sus acciones deberá enfocar su objetivo principal a la atención de distintos públicos ciudadanos.

“Con las políticas públicas, la administración pública entendida como el gobierno en acción, tiene la gran posibilidad de participar en la atención, distribución y utilización de los recursos públicos. Con las políticas públicas la administración pública se compromete más con los fines positivos del gobierno y sus capacidades de realización tienen naturaleza más abierta y consensuada”¹².

¹² Ricardo Uvalle Berrones. en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. No-166 pag.56.

Esto permitirá tener un acercamiento entre el gobierno y los ciudadanos, lo que ayudará a la administración pública a recuperar su carácter humanista y socialmente eficaz, el cual había perdido al sostener su política clientelar que alejó a los ciudadanos y desviaba los cometidos públicos.

Con la implantación de las políticas públicas el gobierno propone evitar que los problemas sociales y principalmente los de carácter público caigan dentro del desorden burocrático que lleven a dichos problemas a un estancamiento, provocado por el carácter que las erige, pues con la interrelación que deberán tener con la sociedad el gobierno se vera imposibilitado de centralizar dichos problemas, es decir “ que evitan la burocratización y estatización de los problemas sociales y públicos pues su naturaleza las erige en una estrategia viable para aprovecharlas en calidad de planes y programas de acción sin necesidad de pasar por los cenáculos centralizados del poder”¹³

A la vez los gobiernos con las políticas públicas deben enfocar los recursos a prioridades nacionales al menor costo posible y con una eficiencia para alcanzar resultados promoviendo así, el desarrollo socioeconómico del país.

Los gobiernos necesitan demostrar ante la ciudadanía que los recursos se destinan de acuerdo a las prioridades nacionales, que se aplican a la producción de bienes y a la prestación de servicios al menor costo posible y que hay eficacia en alcanzar los resultados.

¹³ Ricardo Uvalle Berrones en: *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, pag. 112.

Es por ello, que el término de política pública se usa para referirse a las decisiones y acciones de un gobierno sobre un asunto o un campo para alcanzar un fin determinado. La aplicación de una política pública comprende al conjunto de actividades de carácter estratégico que realiza un gobierno para promover el desarrollo socioeconómico del país.

El gobernar por políticas públicas no es algo que sea sencillo y carezca de simples conocimientos, si no que requiere de una profesionalización a fin de dar un tratamiento especial a los asuntos públicos, por ello “La formación de asuntos públicos exige definir un perfil idóneo de profesionales capaces de orientar y participar en los alcances de la acción del gobierno”¹⁴ por ello el profesional en políticas públicas deberá incursionar en el trabajo multidisciplinario a fin de dar respuesta eficaz a la acción del gobierno.

A lo anterior concluyo que la creación de las políticas públicas emana de la necesidad de solventar una demanda o un problema social partiendo de la concertación entre diversos grupos de poder por resolver un problema a fin de desahogar un conflicto a través de acuerdos estables y duraderos revisando las expectativas de los diversos actores a fin de realizar la hechura de la política a seguir.

Para ello es necesario entender el proceso comúnmente llamado “*arena de poder*”, a fin de identificar los ámbitos predefinidos, las estructuras de poder sus relaciones asimétricas tanto de disputas, intereses, negociaciones, y acuerdos para obtener un consenso delimitado del problema.

¹⁴ Ricardo Uvalle Berrones. Op. Cit. pag. 58.

Con esto se requiere definir las políticas públicas desde el punto de vista de su impacto logrado dentro de la sociedad. Para ello se marcan dos tipos de políticas, las regulatorias y las distributivas, donde las primeras involucran una elección directa sobre quien se verá afectado en un corto plazo, acumulándose fundamentalmente en ramas sectoriales mientras que las distributivas igualmente incluyen relaciones entre categorías sociales de individuos, por lo que las decisiones deben estar interrelacionadas, teniendo como objetivo el uso de la propiedad misma.

La calidad de las políticas públicas es fundamental ya que es necesario, antes de llevarlas a cabo, un estudio minucioso de análisis, diseño y desarrollo donde el esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en las condiciones de consenso, corrección y factibilidad en su formación, implantación, impacto y evaluación.

En palabras de Lasswell, "el enfoque de las políticas, en consecuencia pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento, los esfuerzos conjuntos de los investigadores modernos han expuesto las raíces de tensión de nuestra civilización, de las cuales no éramos previamente conscientes."¹⁵

La utilización de políticas públicas va de la mano con la concepción moderna para dirigir la sociedad en la retórica de pluralidad y democracia ya que ésta, "Resuelve bien la cuestión de elegir quienes serán los pocos decisores que en representación de millones tomarán las

¹⁵ Harold D. Lasswell. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Pag. 89.

decisiones colectivas, pero, en positivo, como guía operativa, norma técnica principio económico poco dice sobre la corrección, pertinencia, eficiencia de la decisión pública”.¹⁶

La democracia es una condición principal, necesaria, pero no suficiente para la corrección de las políticas públicas, esas responden a la necesidad de que los gobiernos mejoren continuamente sus capacidades de conducción en contextos competitivos plurales y abiertos. “La racionalidad tecnológica de las políticas públicas se sitúa en la expresión democrática de la sociedad abierta”¹⁷

Las políticas tradicionales de gobierno que permitían acuerdos cerrados sin tomar la opinión de grupos ciudadanos, nunca llegarían a obtener el pluralismo político. Por lo que no cabe hacer referencia a las políticas públicas, ya que éstas se dan en marcos de democracia y pluralidad.

Para llevar a cabo las políticas públicas es necesario entrar en la era de un Estado moderno, que permita un pluralismo político dentro de una sociedad abierta, lo que supone gobernantes elegidos democráticamente, políticas que vayan de acuerdo con un marco constitucional y, sobre todo, con la participación ciudadana, dándole a esta libertad, oportunidad e igualdad entre ellos.

¹⁶ Luis F. Aguilar Villanueva. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Pag.23.

¹⁷ Ricardo Uvalle Berrones.op cit. Pag. 113.

“Con las políticas públicas puede gobernarse con apego al interés general, al interés que corresponde a la vida ciudadana”¹⁸ Mas no conciben al Estado, como una entidad necesaria donde las tendencias sean estatizantes, sin un contenido liberal y constitucional, donde no se garantice la expresión pública e igualdad entre grupos con amplia participación democrática; sino todo lo contrario, con las políticas públicas se incorporan una serie de aspectos anteriormente señalados a fin de desestatizar la sociedad, eligiendo gobernantes democráticamente para reconstruir el sentido público del Estado.

“Cuando se gobierna se toman en cuenta las diferencias de opinión, los apoyos, los disensos y los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en la gestación, diseño, implementación y evaluación de la política pública”¹⁹

En un primer sentido, la incorporación de las políticas públicas permitirá afrontar los problemas de índole público, creando un programa de gobierno que depure sistemáticamente las políticas gubernamentales, de vicios e intereses particulares, políticas que no vayan en contra de las libertades y utilidades y, que se apeguen al marco constitucional, corrigiendo los defectos de las políticas gubernamentales en curso.

¹⁸ Ibid. Pag. 113

¹⁹ Ibid, p. 114

Ricardo Uvalle señala al respecto, “La utilización de las políticas públicas, da mejor orden y racionalidad a la acción de gobierno. Permite también encarar los problemas públicos a demandas en competencia, que nacen del conflicto de intereses y demandas que luchan por ser reconocidas unas con relación a otras. Son demandas que tienen su origen en el ámbito de la vida particular, desde el cual se intenta que adquieran un rango público, para que sean institucionalizadas por los gobiernos”.²⁰

Es por ello que debe considerarse la transparencia y franqueza del uso de las políticas públicas, partiendo de la visión pública, en este sentido, “Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación, prensa”.²¹

Asimismo, la vida pública debe ser accesible a los ciudadanos para tener la oportunidad de expresar si las políticas públicas están bien enfocadas, haciendo cálculos cuidadosos del gasto público a través de estimaciones rigurosas de costo-beneficio, buscando políticas que maximicen beneficios y disminuyan costos a los ciudadanos contribuyentes, poniendo fin al desbordamiento de los recursos públicos ilimitados, evitando con esto el protagonismo gubernamental.

²⁰ Ibid, p. 114

²¹ Luis F. Aguilar Villanueva. op cit, p. 35

De acuerdo con lo señalado, los gobiernos deben atacar los problemas que emanan de la sociedad sobre la base del nivel de importancia que representan, ya que no todos los problemas merecen ser considerados como prioritarios, por lo que se debe integrar la agenda de gobierno. Que debe entenderse como “el momento en que el gobierno decide si decidiera o no sobre un determinado asunto, en que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones”.²²

Consecuentemente se procede a la elaboración de políticas, que serán las líneas de acción a seguir, considerando la articulación de intereses y compromisos, hacia a donde van dirigidos las expectativas y beneficios. Contemplando lo anterior se procede a su implementación que será el momento en que las decisiones se traducen en el cumplimiento de lo acordado, esto es “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos.”²³

La implementación es el punto clave de las políticas públicas, donde entra todo un sistema logístico para llevar a cabo aquello que se ha decidido cumplir, sobre la base de los apoyos con

²² Luis F. Aguilar Villanueva. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* pp.27- 28.

²³ Donald S. Van -Meter y Carl E. Van Horn. n: *La implementación de políticas*. pp 99 – 100.

que se cuenten, como son los grupos privados y públicos, ajustándose en caso de haber contratiempos, para retomar su dinámica, sin variar de manera extrema sus objetivos.

Lo antes expuesto, a fin de pensar que “ las políticas públicas contribuyen a la existencia del buen gobierno, imprimen al estado un contenido público que eviten su desbordamiento y burocratización, y permiten que la vida ciudadana sea más activa, productiva y próspera”²⁴

Es importante señalar que la Administración Pública deberá dar prioridad a su transformación, dando respuestas no sólo a las presiones de la sociedad, sino que adquiera una verdadera toma de conciencia sobre la importancia del elemento humano.

²⁴ Ricardo Uvalle Berroues, Op cit, p. 118.

2.- POLÍTICAS PÚBLICAS DENTRO DEL ÁMBITO MEXICANO

En la década de los ochenta el Estado mexicano se encontraba en otra etapa de crisis, emanada de un gobierno interventor con una estructura autoritaria, que no midió límites en recursos y poder debido a su incapacidad en el manejo del sistema político-administrativo; esto provocó falta de consenso político ya que, los recursos se vieron limitados cayendo en una crisis, la cual nos enseñaría que la escasez y los costos son elementos necesarios de todo gobierno.

En ausencia de una democracia pluralista y competitiva el estilo de gobernar que se tenía, no sólo terminó por agotar la hacienda pública y desordenar a la administración pública, sino que distorsionó las razones de legitimidad y de consenso político, al hacer sus leyes y políticas a conveniencia de grupos de poder.

Cada decisión del gobierno, ya sea buena o mala, tenía costos de operación, que afectaban a la política como a la hacienda pública, por ello hubo que elegir con inteligencia, bajo restricciones, las mejores opciones para realizar los fines públicos. Se hicieron cambios sustanciales en el sistema político, entre ellos, la desincorporación de empresas públicas, la privatización, así como la cancelación de programas, entre otras, tratando de redefinir la política y el ámbito privado; así nace una nueva generación de actores políticos con la idea de sanear las finanzas públicas, caminando a una política más plural orientada a reformar al Estado. La prosperidad nacional podía ser regida por las libertades individuales en competencia y por grupos sociales colaborando entre sí.

El redimensionamiento del Estado, llevaba el cometido de crear condiciones de eficiencia para solventar las necesidades y problemas, sin llevar implícito, el significado de que un Estado reducido, sería la solución a los problemas públicos, mas bien con el redimensionamiento se pretendía una corrección de los errores cometidos.

Pero “más allá del redimensionamiento, están las políticas a imaginar, a construir cerebralmente, a seleccionar rigurosamente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población”²⁵

Lo anterior, no es posible sin las políticas seleccionadas rigurosamente, estimando costos, consecuencias y efectividad, abatiendo la escasez y confrontando los problemas públicos y sociales de la población.

La toma de decisiones es un punto que en el interior del Estado Mexicano resulta fundamental para el entorno de las políticas públicas, ello es claramente señalado por Ricardo Uvalle, indicando que las políticas públicas son “una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el *proceso de la toma de decisiones* relacionada con el bien común, incorporando la opinión iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana.”²⁶

²⁵ Luis F. Aguilar Villanueva. *El Estudio de las Políticas Públicas* pag 21.

²⁶ Ricardo Uvalle Berrones. *Los Nuevos Derrrnteros de la Vida Estatal*. pag.112.

Después de esta profunda patología que vivía el Estado mexicano básicamente debido al colapso económico, ocurre un reclamo eficiente de asignación de recursos públicos así como de controles democráticos efectivos.

Se pretendía determinar de manera efectiva los fines públicos a cumplir, los que se podían realizar y por medio de que instrumentos y opciones de acción, así como la asignación de recursos públicos.

“Los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: La democracia y la eficiencia de la gestión pública. No están a la mano la unanimidad ni la abundancia. Ahora hay que elegir sabiamente entre proyectos de gobierno rivales, así como los gobiernos tienen que elegir inteligentemente, bajo restricciones, cuál es la mejor opción para realizar los fines públicos”²⁷

El apogeo de la sociedad civil durante los años ochenta, vio con sorpresa el impresionante desmantelamiento de una sociedad estatista, donde se planteaba a un Estado mexicano con graves problemas de atraso y justicia social, de una mala organización política, gubernamental y de gestión pública.

²⁷ Luis F. Aguilar Villanueva *El Estudio de las Políticas Públicas* pag. 17.

La pregunta es cómo realizar las funciones del estado, tanto las económicas como las sociales dentro de una sociedad abierta, es decir, con más democracia participativa y, sobre todo donde haya una pluralidad de opiniones, dejando al gobierno excluido del control del voto, y de decisiones restringidas a otros poderes del Estado debido a las libertades de los individuos garantizadas por la constitución.

El estilo de gobernar en México es que se procede de acuerdo a un plan, con el que se pretendía racionalizar la gestión y dar mayor consenso, inspirado en valoraciones ordenadas con cierta coherencia, donde el fundamento era darle una interpretación de la historia nacional es decir que fungiera como un plan nacional el cual concretizaba un proyecto nacional que fuese colectivamente compartido.

El nacionalismo era el principio que daba legitimidad a cualquier gobierno. El gobernar de acuerdo a un plan requirió de un gran control autoritario, es por ello que al requerir este un consenso holístico masivo, es verdaderamente difícil que una democracia pluralista pudiese entrar.

Sin embargo, las libertades económicas y el pluralismo político que se vino dando terminaron por volver imposible la capacidad de consenso que requería el gobierno para gobernar conforme a un plan nacional global.

“Obviamente esto no significa que el gobierno no tenga su propio plan de acción, claro y distinto. Así debería ser. Pero pensar que el plan de acción del gobierno sea el de la acción es algo muy difícil de probar en condiciones de creciente autonomía y pluralidad social.”²⁸

El gobierno mexicano tenía una red de organizaciones sociales y sobre todo políticas obligatorias a fin de controlar el flujo de diversas demandas sociales y darles un solo formato, es decir les daba un formato general, ya que ese era el objetivo de los grupos pertenecientes al sistema ya que se les facilitaba así su tratamiento administrativo, y podían asegurar el control político de los demandantes.

Por lo tanto todos los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales se volvieron asuntos nacionales, es decir, se centraron a la agenda del gobierno federal, por lo que las necesidades de grupos u organizaciones, para que fueran atendidas, tuvieron que adaptarse a un formato general que en la mayoría de los casos favorecían a intereses particulares o clientelares.

Todo esto tomó un contrapunto a partir de la ineficiencia de los aparatos que representaban intereses dentro de la sociedad, es decir, se formó un nuevo orden político administrativo que insistía en que las políticas fuesen más específicas. Lo que implica que a mayor libertad política, se tendrá más independencia en la definición de problemas y por ende mayor especificidad de las políticas.

²⁸ Luis F. Aguilar Villanueva. *Op cit.* 27.

La actitud del gobierno por temas concretos, es lo que inspira al gobierno por el manejo de las políticas públicas.

“Gobernar no es intervenir siempre en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental.”²⁹

“El proceso de gobierno por políticas públicas es entonces el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones “corporativas” “pluralistas” de grupos de interés, clientelares que las hicieron caer en manos de “gorriones” (free-riders) y “coaliciones distributivas” que los estados socialistas celebraron”³⁰

Las políticas públicas son opciones para gobernar en un contexto de igualdad y democracia, debido a que de la actual sociedad emanan grandes necesidades de carácter público donde se pone de manifiesto, que las formas actuales de gobierno deben ser impulsadas a través de la participación, cooperación y concertación de los ciudadanos a fin de dar consenso y legitimidad a los gobiernos que la conducen.

El Estado Mexicano a finales de los ochenta trajo consigo un redimensionamiento, es decir, su forma de actuar y el cambio de sus estructuras provocó la transición de una sociedad cerrada con ingentes problemas sociales, ocasionados por la falta de democracia y oportunidades de participación ciudadana en los problemas, a una sociedad abierta en donde

²⁹ Luis F. Aguilar Villanueva. op cit. 32.

³⁰ Idem.pag.34

el pluralismo, la democracia y el involucramiento de organizaciones ciudadanas en la toma de decisiones se han ido incrementando de forma gradual lo que ha sido la base fundamental para crear políticas públicas que realmente sean un instrumento eficiente del gobierno y que cumplan con sus objetivos para los que fueron creados. Actualmente éstas son llevadas a cabo a través de programas de gobierno dividido en sus diferentes ramas como son programas: económicos, de salud, seguridad, defensa, desarrollo social ambientales.

3.- HACIA UNA VISIÓN PÚBLICA DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL.

el pluralismo, la democracia y el involucramiento de organizaciones ciudadanas en la toma de decisiones se han ido incrementando de forma gradual lo que ha sido la base fundamental para crear políticas públicas que realmente sean un instrumento eficiente del gobierno y que cumplan con sus objetivos para los que fueron creados. Actualmente éstas son llevadas a cabo a través de programas de gobierno dividido en sus diferentes ramas como son programas: económicos, de salud, seguridad, defensa, desarrollo social ambientales.

3.- HACIA UNA VISIÓN PÚBLICA DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL.

El problema de la contaminación ambiental, la mala planeación del uso del suelo y sobre todo la explotación irracional de los recursos naturales existentes, son aspectos que tienen un impacto en la vida pública, y lejos de ser resueltos estos se han incrementando, no por falta de interés, sino por que la participación estatal se desvía hacia otros asuntos, ocasionando con ésto el descuido de las verdaderas demandas sociales.

El hombre no controla su reproducción de acuerdo a los recursos naturales del medio ambiente, con ello se da un crecimiento de población, con repercusiones negativas en la ecología, produciendo la desaparición de especies de plantas, animales y, amenazando acabar el aire respirable. Además, envía al ecosistema desechos en cantidades mayores a los que él mismo puede asimilar, dando como resultado, la presencia y generación de contaminantes, que originan reacciones fotoquímicas perjudiciales para la salud.

Prueba de ello lo constituye la contaminación general del país y, específicamente, la contaminación del aire de las principales ciudades, problemática que el gobierno no ha podido resolver.

Sin embargo, el gobierno, a través de la Administración Pública, ha implementado diversas medidas a fin de dar respuesta y solución a este problema público.

La Constitución de 1917 recogió, en el artículo 27, la aspiración de los mexicanos de recuperar los recursos básicos de la Nación, y aprovecharlos plenamente, para mejorar las condiciones de vida de la sociedad y lograr una distribución más equitativa de la riqueza.

La población que tenía el país y su relación con los recursos naturales, determinó que el reto fundamental fuera abrir nuevas zonas agrícolas, enlazar comunicaciones, asentar la población y aprovechar los recursos que, de otra manera, permanecerían sin explotarse, lo que equivaldría a desaprovechar su riqueza.

De esta consideración general, de apertura de fronteras para aprovechar la riqueza de la Nación, se fue configurando un nuevo enfoque en el que se dio mayor atención a las relaciones y equilibrios entre los distintos recursos y el cuidado de su aprovechamiento racional. Durante el gobierno del presidente Cárdenas, se empezaron a vislumbrar los costos de la explotación irracional de los recursos renovables, principalmente en los bosques, por lo que fortaleció una política de control, establecimiento de reservas y parques nacionales. Más tarde, se puso énfasis en el desarrollo integral de las cuencas hidrológicas.

A partir de los años cuarenta, la modernización del país se concentra en los aspectos sectoriales del desarrollo, promover la industria, el turismo, la agricultura, la ganadería y la explotación forestal, para generar riqueza, apoyar el abastecimiento de las ciudades e incrementar las exportaciones. En la conversión general del desarrollo, como ocurrió también en otras sociedades, no se planteaba el impacto ecológico de expansión de las actividades económicas ni de la concentración de la población.

La expansión de las ciudades, por crecimiento de su propia población o por las migraciones desde ciudades más pequeñas y del campo, generó desequilibrios respecto al ritmo de ampliación de los servicios públicos y sociales, más mexicanos tuvieron acceso al agua,

drenaje, escuelas y viviendas, pero la creciente dinámica poblacional hizo muy difícil satisfacer todas las demandas.

La migración y, con frecuencia, su incidencia en la tenencia de la tierra urbana, agravaron el problema de los asentamientos irregulares, no sólo por la situación jurídica de la posesión de la tierra, sino porque se localizaron donde resulta más difícil la dotación de los servicios públicos, y se agudizaron los desequilibrios intraurbanos. A las desigualdades, problemas de salud y servicios insuficientes, se sumaron los problemas de las ciudades perdidas, en la expansión ilimitada de las manchas urbanas, de la especulación con la tierra, multiplicando la escala de los problemas y los efectos adversos sobre el equilibrio ecológico.

Las plantas industriales, inicialmente localizadas fuera de la ciudad, fueron rodeadas por asentamientos humanos. El dinamismo de la economía se tradujo en la generación de empleos industriales y ampliación del mercado, nuevas inversiones, que reforzaron la concentración de la actividad económica.

En las ciudades, la atención se concentró en la solución de las necesidades más urgentes, como el abastecimiento de agua potable y otros servicios. La magnitud y urgencia en las demandas dificultaron atender suficientemente otros aspectos centrales, como el tratamiento de los desechos urbanos y de las aguas residuales.

El proceso industrializador en algunas ramas, dio lugar a la generación de productos y aplicación de tecnologías de alto costo ambiental.

La expansión de la ganadería extensiva y la inadecuada explotación de recursos forestales, incendios y prácticas agrícolas incompatibles con el equilibrio ecológico, disminuyeron la superficie de bosques y selvas.

En síntesis, en México, como en la mayor parte de los países del mundo, la preocupación estuvo en la generación del empleo, en el crecimiento de los servicios y la industrialización. El costo ha sido alto. Se contaminaron severamente lagos, lagunas y cuencas acuíferas con sus consecuentes impactos adversos en el bienestar y la salud, en el abastecimiento de aguas a otras poblaciones y actividades en el equilibrio de los ecosistemas. Se aceleraron los procesos de forestación, erosión y desertificación. Se agudizó la contaminación atmosférica y México pasó a compartir los desequilibrios ecológicos propios de las naciones industrializadas.

En relación con el crecimiento de la población ocurrido, se ha reconocido que México es un país con gran escasez de agua, con tierras productivas limitadas, y con graves desequilibrios urbanos, problemas de saneamiento en gran escala y que ha visto disminuida su riqueza natural. Debemos en este momento, concluir que el aprovechamiento de los recursos de la Nación tiene límites y que casi todos nuestros recursos renovables pueden dejar de serlo en plazos relativamente breves.

Hoy la conciencia de los desequilibrios ecológicos es compartida por todos los grupos sociales y regiones del país. No hay ciudad de la República o zona del campo, donde la protección de los recursos y el equilibrio ecológico, no sea una de las más altas prioridades de la sociedad.

Se ha llegado, por tanto, a un momento en donde además de corregir los desequilibrios más grandes, se debe prevenir efectos semejantes o mayores en el futuro. Cuidar lo que se tiene y preservar el patrimonio de las nuevas generaciones, tiene hoy el mayor valor social y político. Hacerlo no significa restringir el desarrollo del país, sino buscar un mejor equilibrio ecológico del aprovechamiento racional de los recursos de que disponemos.

No se tiene la posibilidad, como la tuvieron los países desarrollados, de resolver los problemas de protección de recursos y defensa de la ecología, una vez superados los problemas sociales básicos. Se habrá que hacer ambas cosas simultáneamente, con mucho menos recursos y en condiciones naturales, generalmente más adversas.

En los años setenta, empieza a haber una preocupación, por lo que el gobierno se interesa en el tema plasmándolo en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, se designa a la Secretaría de Salubridad y Asistencia como órgano responsable para atender el problema, el trabajo realizado por esta dependencia resulta deficiente en tanto que no cuenta con recursos para ofrecer resultados positivos.

Posteriormente, "Se incrementan las acciones gubernamentales para atender y frenar la contaminación a través del establecimiento de nuevas entidades administrativas, como la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; en la Secretaría de Agricultura se crea la Dirección General de Protección y Ordenamiento Ecológico; en Petróleos

Mexicanos y en Fertilizantes Mexicanos se crean unidades para la atención de los asuntos ambientales.”³¹

La creación de estas dependencias públicas, no fue la medida correcta y oportuna para lograr el control de la contaminación; con la presencia de un estado interventor, poderoso y con recursos, se origina una crisis que abarca los aspectos económico, político y social, debido al crecimiento de la estructura administrativa, que a pesar de su tamaño no alcanza a dar respuesta a las demandas sociales, razón por la cual la sociedad le exige a la Administración Pública un cambio en su actuación, a través de la modificación de los controles democráticos, además de la disposición eficiente y moderada de sus recursos económicos.

En la década de los ochenta, el deterioro ambiental aparece como el problema más grave de la ciudad de México, el gobierno crea la Secretaría de Desarrollo Urbano Y Ecología, dándole un papel normativo en los aspectos ambientales y, por primera vez se integra en el Sistema Nacional de Planeación el aspecto de la ecología. Otro organismo creado en estos años fue la Comisión Nacional de Ecología. En este tiempo se logran avances en aspectos de diagnóstico y de la contaminación del aire, por medio de la Red Automática de Monitoreo del Aire. Posteriormente se funda la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana y la Secretaría de Desarrollo Social y, como órganos desconcentrados de ésta: el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría para la Defensa Ambiental.

³¹ Comisión Nacional de Ecología, Informe General de Ecología, pag. 18.

En 1994, toma la presidencia Ernesto Zedillo y por decreto presidencial, se fusionan varias Secretarías de Estado y se crea la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca en donde los órganos desconcentrados anteriormente mencionados de la Secretaría de Desarrollo Social, pasan a integrarse a esta nueva Secretaría.

Aún así, en la mayoría de las ciudades del país presentan un panorama lamentable en materia ambiental aunado a la fuerte crisis económica; la sociedad empieza a cuestionar la actividad del estado, ya que no sólo ha sido ineficiente para atender los problemas públicos, sino también en materia política, administrativa y económica, su actuación ocasiona malestar social.

En atención a los mismos valores políticos, en la actualidad hacer frente a los problemas ecológicos, incide en la fortaleza de la Nación, la expansión y adecuada distribución de la riqueza pública y, en general, en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Por lo anterior, el problema de la contaminación como asunto de interés público resulta común para todos los miembros de la sociedad, aquellas actividades que son proporcionadas por el gobierno y que propician un bienestar a la población entre las que se encuentran las relativas a conservar un ambiente sano, por lo que el gobierno debe mantener una relación adecuada con sus gobernados para enfrentar y tratar de resolver esta cuestión

Así mismo, la contaminación y los desequilibrios ecológicos se enmarcan dentro de lo público, lo cual debe vigilar y atender el estado, ya que repercute directamente en toda la población, por lo que resulta de interés público.

Con la delimitación del quehacer estatal y la elaboración de políticas públicas racionales, el gobierno podrá atacar de una forma eficiente los retos que representan los problemas por los que atraviesa el estado.

En este sentido, las políticas públicas permiten atender y satisfacer las demandas sociales, ya que representan como proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales. Así mismo, establecen las estrategias para evitar que aún la mejor decisión pública pueda desviarse durante su aplicación que conduzcan al fracaso.

Así mismo, queda claro que el problema de la contaminación y el desequilibrio ecológico son un problema público, el cual exige cooperación ciudadana, pero sobre todo medidas gubernamentales acertadas evitando la politización del problema ambiental garantizando, así una mejor calidad de vida para los habitantes del país.

Para ello, el gobierno implementa el ordenamiento ecológico como política pública necesaria para evitar el problema originado por la contaminación ambiental y el desequilibrio ecológico. En este contexto, el ordenamiento ecológico coadyuva a promover el desarrollo sustentable a partir de la definición de los usos del suelo y criterios ecológicos para el aprovechamiento del territorio nacional con base en los lineamientos estratégicos de la política ambiental.

4. ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO.

4.1. Antecedentes del ordenamiento ecológico del territorio.

Existen antecedentes en la cultura autóctona nacional en centros prehispánicos del Valle de México y del sureste del país, en los que se observa una forma de vida acorde con la naturaleza, con toda una estructura de organización social y jurídica que sustentaba la integración equilibrada campo-ciudad, con flujos que permitían un aprovechamiento sostenido de los recursos.

Actualmente, la falta de planeación y/o la ausencia de bases ecológicas dentro de ésta es una de las causas fundamentales del deterioro ambiental, ocasionando el crecimiento la distribución anárquica tanto de la población, como de las actividades económicas productivas a expensas de áreas naturales (con especies florísticas y faunísticas de alto valor ecológico), causando desequilibrios ecológicos irreversibles, razón que empezó a preocupar a los planificadores de los desarrollos urbanos a principios del siglo (aproximadamente en 1930) en los países europeos.

La ausencia de un razonable aprovechamiento ecológico y social en el uso de la tecnología, ha ocasionado el crecimiento excesivo de las ciudades llegando a proporciones peligrosas. Esto motivó a los expertos en planeación a celebrar reuniones de carácter internacional, que condujeron a la creación de una estructura o guía conceptual, para elaborar estudios de planeación incorporando aspectos ecológicos y sociales que beneficiaran a la población

En México y en otros países latinoamericanos, a partir de 1976 se inicia la elaboración de trabajos de planeación ecológica basados en una guía conceptual, diseñada para la elaboración de los mismos por países europeos.

Posteriormente, hacia 1980 en la Dirección de Ecología Urbana de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se elaboraron los ecoplanes estatales y municipales, los cuales incluyen criterios ecológicos enfocados al desarrollo urbano.

4.2. Fundamentación Jurídica del Ordenamiento Ecológico

La formulación de la estrategia del ordenamiento ecológico del territorio se fundamenta en el artículo 27 constitucional y las disposiciones jurídicas que regulan el sistema nacional de planeación del desarrollo nacional y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como en las directrices del Plan Nacional del Desarrollo 1995-2000, el Programa del Medio Ambiente 1995-2000, y los principios y lineamientos estratégicos formulados por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). La coordinación de las acciones con los estados, se establece dentro del marco regulatorio de la Ley de Planeación

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en sus artículos 5, 7, 8, 17, 19 y 20, "establece modificaciones a la ley en discusión: I) las facultades de la federación, estados y municipios en lo referente a la formulación, aplicación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico; II) la orientación de la planeación del desarrollo sobre la base de la política ambiental y el ordenamiento ecológico; III) las modalidades de

los ordenamientos; IV) las bases metodológicas para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico y, V) la definición del modelo y criterios de ordenamiento ecológico, así como la estrategia que contenga las líneas de ejecución, evaluación y vigilancia de las políticas ambientales y su vinculación con otros sectores productivos de la Administración Pública.”³²

4.3. Instrumentos de apoyo del Ordenamiento Ecológico.

La estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, busca un equilibrio global y regional entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener el proceso de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza, y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reordenación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.

El Programa del Medio Ambiente 1995-2000, señala al ordenamiento ecológico como “un instrumento de política ambiental, que permite orientar el emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como, las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales, constituyendo el cimiento de la política ambiental. El ordenamiento ecológico, en su modalidad o escala debe ser la base para determinar la densidad e intensidad de actividades y formas de uso del suelo, así como, las áreas a conservar y restaurar. Además

³² Ley General del Equilibrio Ecológico. SEDESOL pag.38

de estar fundamentado técnicamente, debe estar acordado y consensado entre órdenes de gobierno, grupos sociales y productores; debe estar expresado en disposiciones jurídicas de incidencia local, debe propiciar certidumbre a largo plazo y debe contemplar mecanismos para la prevención de conflictos ambientales. En tanto la orientación fundamental de la política ambiental, debe complementarse con un cuerpo de criterios ecológicos que regulen los elementos que guíen a las actividades específicas.”³³

El reto de la política ambiental y en particular del Ordenamiento Ecológico, es lograr conjuntar los poderes Federal, Estatal y Municipal, ya que juegan un papel importante en la regulación del territorio en un objetivo común de desarrollo regional, equilibrando el crecimiento económico con equidad social, sin menoscabo de los recursos naturales.

- Dentro del Programa de Medio Ambiente 1995-2000, se encuentra un punto llamado Agenda XXI el cual plantea como objetivo global para la planificación integrada y la ordenación de los recursos de la tierra, facilitar la dedicación de la tierra a los usos que aseguren los mayores beneficios sostenibles y promover la transición a una ordenación sostenible e integral de los recursos de la tierra.

4.4. Ordenamiento Ecológico del Territorio como instrumento de la política ambiental

El reto del ordenamiento ecológico, como instrumento de la política ambiental, es establecer las actividades productivas sobre el territorio, reflexionando sobre el resultado de los mecanismos existentes ante las nuevas demandas de la sociedad. Como principio se reconoce la gran tensión existente entre las estructuras central y locales, la falta de

³³ Programa de Medio Ambiente 1995-2000, SEMARNAP. 1995. PAG 84

coordinación entre los diferentes sectores de expresión territorial y el activismo como instrumento de presión de la sociedad. En este contexto, los lineamientos estratégicos del ordenamiento ecológico están orientados a planificar el desarrollo sustentable sobre la base de: I) el conocimiento de los procesos ambientales como fundamento para la elaboración de programas y proyectos; II) fortalecer la integración de los diferentes sectores territoriales de la administración pública y órdenes de gobierno; III) incorporar la participación de la sociedad y, IV) fomentar la certidumbre social, económica y ambiental en la promoción del desarrollo sustentable.

El ordenamiento ecológico, a través de un proceso de gestión, ha desarrollado mecanismos de difusión, participación y concertación que permiten incorporar la perspectiva de la sociedad en la planeación del desarrollo regional.

4.5. Propósitos y objetivos económicos, sociales y ambientales que pretenden alcanzarse a través del ordenamiento ecológico.

La promoción del desarrollo sustentable a través del ordenamiento ecológico se logra al concebir a este último como un instrumento con propósitos y objetivos en tres ámbitos: el social, el económico y el ambiental. El Propósito económico establece reglas claras para realizar ciertas actividades productivas y de inversión, que han sido identificadas como permitidas e incluye sus tasas de aprovechamiento; también promueve y prevé sus efectos sobre la conservación de los bienes naturales y la productividad a largo plazo.

Por otro lado, al generar el **Propósito social** entre los diferentes sectores involucrados en una región específica, el ordenamiento puede tener un efecto directo en la solución de conflictos sociales derivados de controversias que se generen por el impacto ambiental de proyectos particulares. Esto podrá lograrse, a través de la concertación y de un nuevo marco legal que regule los posibles impactos políticos y sociales de una decisión ambiental.

Será también causa de certidumbre el **Propósito ambiental**, porque a través de la modificación de las actividades productivas en un territorio determinado y la prevención de los efectos acumulativos previstos en función de la capacidad de carga del sistema, será posible moderar, prevenir e inclusive fomentar actividades productivas benéficas para el desarrollo económico y compatibles ambientalmente, promoviendo un efecto directo sobre el entorno ecológico.

4.6. El Ordenamiento Ecológico instrumento de gobierno para abordar los desequilibrios ecológicos.

Los estudios de ordenamiento ecológico, comprenden diferentes niveles de aproximación y cada uno de ellos pretende resolver necesidades específicas de planeación; esto es, un ordenamiento estatal o regional puede ser o no de la misma escala, aunque generalmente los regionales tienen mayor detalle.

Las diferencias fundamentales son: en el ordenamiento ecológico estatal; se revisa y orienta la política del uso del suelo en función del impacto ambiental, las actividades productivas que se generan, es decir, el desarrollo de plantas productivas para el territorio del Estado o de los Estados colindantes, así como la coordinación de acciones entre dos instancias, una la

Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca y la otra con la Federación, mientras que en los regionales éstos surgen de una problemática específica a resolver y por tanto, a partir de ésta, se establece la regulación del uso del suelo incluyendo la promoción o desincentivación de sistemas productivos, la coordinación entre órdenes de gobierno con la participación de los gobiernos municipales.

Por otro lado, cabe mencionar que los estudios son propuestas y orientaciones que se derivan de un análisis sistemático de la información obtenida del lugar a desarrollar el ordenamiento, es aquí donde la *participación ciudadana* así como de diferentes organizaciones públicas y privadas entran dentro de una arena de poder donde formulan los matices y las declaratorias, decretos, acuerdos, disensos y opiniones, etc., las cuales deberán ser discutidas y concensadas con los gobiernos locales; en este sentido los estudios sólo son el apoyo técnico-científico que permitirá tomar *decisiones más objetivas*.

Es importante señalar que el fundamento del Ordenamiento Ecológico es la planeación adecuada del uso del suelo y el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, regulando las actividades productivas sobre los ecosistemas de acuerdo a su capacidad, evitando la sobre explotación y el deterioro de los recursos naturales y la contaminación ambiental; por lo tanto, estamos hablando que esto nos llevará a propiciar un desarrollo integral equilibrado de las actividades productivas en el territorio nacional, así mismo disminuirémos los desequilibrios ocasionados por la distribución de la población y el aprovechamiento de los recursos naturales.

El ordenamiento ecológico puede ser una herramienta efectiva para dirimir conflictos de impactos regionales, sobre la base de una población informada que participe en el desarrollo de su región. Para ello, se desarrollan tres estrategias en la promoción del ordenamiento ecológico.

La primera es la capacitación, que a su vez está dirigida a tres usuarios distintos: I) para quienes toman las decisiones, con la finalidad de discutir las ventajas y el apoyo que les brinda este instrumento en sus acciones cotidianas, II) a los técnicos encargados de la formulación y seguimiento del instrumento y, III) a la sociedad civil, donde se promueva la importancia del ordenamiento en la definición de la política territorial y cómo participa en su conformación.

La segunda vertiente es la difusión, orientada a promover en espacios de comunicación masiva las metas y los alcances del ordenamiento ecológico, así como los resultados del mismo, que incluye la definición de los usos del suelo, los criterios asociados a cada actividad productiva, los programas y acciones que se derivan del ordenamiento, las responsabilidades que adquiere cada sector (incluyendo el no gubernamental y el sector productivo), los mecanismos de financiamiento, etc.

La tercera orientación corresponde a la publicación de los resultados del ordenamiento en diferentes medios impresos y digitales para su amplia consulta.

Por otra parte, los mecanismos para llevar a cabo las propuestas emanadas de los sectores gubernamental, social y productivo, está la formulación formal del ordenamiento ecológico

en decretos de cumplimiento local, formulados por el ejecutivo estatal y/o los municipios involucrados. "El instrumento jurídico se compone del Modelo de Ordenamiento Ecológico, los Criterios Ecológicos y el Programa de Obras, Servicios y Acciones. El primero es un mapa o serie de mapas, donde se establecen los usos actuales, permitidos, alternativos, condicionados o restringidos del territorio en cuestión. Los criterios ecológicos establecen los límites del aprovechamiento de los recursos naturales o condiciones especiales que deben cumplirse en su utilización; mientras que las obras, servicios y acciones que deberán realizarse para lograr las metas del desarrollo propuesto se formulan en el programa correspondiente, el programa incluye responsables de financiamiento y ejecución, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación."³⁴

El ordenamiento ecológico, contiene una cantidad importante de información que permitirá en el mediano plazo simplificar la elaboración de instrumentos ambientales de carácter territorial; ya que se cuenta con diagnósticos regionales que incluyen el análisis retrospectivo e integrado de los subsistemas natural, productivo y social, así como del marco jurídico-administrativo del espacio regional. Entre algunos ejemplos de instrumentos que se vinculan naturalmente al ordenamiento por su carácter territorial se encuentran: las evaluaciones de impacto ambiental, el otorgamiento de licencias y permisos para aprovechamiento de recursos naturales, la elaboración de los programas de manejo de áreas naturales protegidas y la localización de sitios para confinamiento de residuos, entre otros.

³⁴ Leyes y Códigos de México. Reglamento de la ley del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en materia de impacto ambiental. Pag. 21

En suma, es considerado como el marco de referencia a partir del cual los gobiernos estatales y municipales podrán fortalecer sus programas de desarrollo regional, con la gran ventaja de contar con un instrumento consensado entre los diferentes actores que participan en el aprovechamiento del territorio nacional.

En la elaboración del estudio de ordenamiento ecológico, la participación de la sociedad civil es fundamental, para ello se ha desarrollado una estrategia de gestión del ordenamiento ecológico, que incluye desde la difusión de los objetivos, metas y alcances del ordenamiento hasta espacios de participación y discusión en la formulación de las propuestas. Del mismo modo, en la implementación de los programas derivados del ordenamiento, se espera el compromiso de la población en participar en acciones concretas que permitan transitar a la región hacia una mejor calidad de vida.

El financiamiento para la realización de los estudios de ordenamiento ecológico y la ejecución de los programas resultantes del mismo, se obtienen de diversas fuentes que provienen tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales. Entre las fuentes de financiamiento se encuentran el Banco Mundial y Fundaciones Internacionales; también se tiene presupuestado la elaboración de estudios utilizando recursos fiscales.

5. CASO PRÁCTICO: ORDENAMIENTO ECOLOGICO EN EL ESTADO DE JALISCO.

“El Estado de Jalisco es un territorio muy vasto en cuanto a recursos naturales se refiere, así como uno de los más importantes en el país debido a la conformación de su territorio 8'013,700 has (4% del país), teniendo una población de casi seis millones de personas, contando con 1'068,700 has de agricultura de temporal y 4'968,494 has forestales, en lo referente a sus costas cuenta con 342 kms. de litoral, así como 377,200 has de plataforma continental.

Es un lugar con mucha riqueza natural, al tener representado una gran cantidad especies de todas las clases: marinos, aves, reptiles, así como todo tipo de vegetación.

La conformación variada del relieve de los 124 municipios y la influencia de masas de agua (Océano Pacífico), le dan a Jalisco una diferente composición de climas (cálidos, secos y templados), en este mismo sentido la orografía compuesta por cuatro provincias geológicas, Sierra Madre Occidental, Mesa del Centro, Eje Neovolcánico y Sierra Madre del Sur, le proporcionan suelos que en su mayor parte son utilizados en el rubro agrícola y pecuario.

Jalisco también presenta sistemas fluviales de importancia como lo son Lerma-Santiago con todos sus afluentes (río Lerma, Lago de Chapala, Salto de Juanacatlán); el río Ameca, río Tomatlán, San Nicolás, Cuitzmala y Purificación. La principal obra de embalse es la presa

Cajón de Peña, ubicada sobre la corriente del río Tomatlán y que abastece entre otros el valle agrícola de Tomatlán.”³⁵

Asimismo, Jalisco muestra una imagen comercial debido a su sistema de comunicaciones y vías que reflejan un factor importante para ampliar su desarrollo.

Sin embargo, el estado de Jalisco, hasta la década de los 70's era considerado como una entidad fundamentalmente agrícola, y para 1980, la mayor parte de estos municipios han venido dando un giro en sus actividades predominantes, existiendo un proceso notable de migración del campo a la ciudad, provocando un crecimiento en los centros urbanos y cambios que han orillado a una especialización productiva de los municipios.

Debido a lo anterior, se requiere una planificación a largo plazo para el desarrollo y estabilidad del Estado de Jalisco, que satisfaga los lineamientos del desarrollo sustentable

El Ordenamiento es una política deseable para el Estado de Jalisco, para poder aprovechar al máximo la diversidad de posibilidades que presenta y que se caracteriza por una riqueza de recursos naturales, al estar ubicado en una zona de transición biogeográfica y geológica, aún cuando también presenta una alta susceptibilidad al deterioro, al estar en condiciones de fragilidad varios de estos recursos. “Jalisco cuenta con 29 grupos diferentes de climas, representa el 80% de los tipos de vegetación del país, el 70% de los tipos de los suelos y el 13% de las aguas continentales de México.

³⁵ Proyecciones de Población. Territorio y Entidades Federativas 1980-2010. INEGI.- pp.23-26.

Jalisco ocupa el primer lugar en agricultura de temporal y en producción agropecuaria, produciendo en el ámbito nacional, el 25% de huevo, 20% de la carne porcina y de maíz, 17% de la producción de leche de bovino y más del 12% de miel, caña de azúcar, carne de aves y ganado bovino, además de tener una producción notable de garbanzo, cebada forrajera, agave y lima.³⁶

Los datos anteriores nos dan una idea de la importancia que tiene el ordenamiento ecológico de Jalisco, para la conservación de los recursos naturales del estado de igual manera, son relevantes los datos ligados a las características socioeconómicas. Al respecto, se considera que Jalisco es la cuarta entidad más poblada del país, contando con más de seis millones de personas, concentrada más del 50% en la zona metropolitana de Guadalajara, lo que implica una centralización mayor que en la que se presenta a escala nacional.

5.1. El Ordenamiento Ecológico en el Estado de Jalisco como Política Pública.

Durante los últimos años hubo un creciente y sorprendente interés por las cuestiones ecológicas, esto debido al constante crecimiento de problemas en este ámbito. Por lo que para el gobierno del Estado de Jalisco empezó a ser un caso de prioridad, debido al incremento en las demandas de la ciudadanía.

La razón de la preocupación nace ante el evidente deterioro de determinadas condiciones de vida, provocadas por alteraciones de origen humano como es el smog, la proliferación de desechos sólidos, contaminación de aguas, extinción de especies animales, y lo más peligroso la sobrepoblación dentro del Estado de Jalisco, provocado por la expansión en

³⁶ Idem. Pag.27.

zonas donde abundan recursos naturales importantes y que sufren una transformación drástica acabando con el equilibrio ecológico.

“El Estado de Jalisco entre otras consecuencias experimenta el desarrollo de dos polos económicos vinculados al turismo como lo es Puerto Vallarta y Barra de Navidad, lo que ha ocasionado un crecimiento demográfico explosivo y problemas de contaminación de aguas; explotación de mantos acuíferos provocando salinización de suelos por el uso excesivo de fertilizantes, tala indiscriminada de manglares y desecho de aguas residuales de hoteles en zonas turísticas, asentamientos humanos en lugares inadecuados que provocarían desechos sólidos en lugares inadecuados, crecimiento de la mancha urbana en zonas agrícolas o áreas naturales protegidas, provocando a la vez la extinción de especies importantes de animales, ocasionando con todo lo anterior conflictos sociales en demanda de solución a problemas ambientales, por lo que el Ordenamiento Ecológico como parte de las políticas de desarrollo del país en donde se tiene como premisa la implementación de proyectos de desarrollo productivo como lo es el turístico, industrial, pecuario, agrícola, etc. las cuales impactan al medio ambiente cuando no hay medidas de mitigación, surge con el fin de promover e impulsar una visión integrada del desarrollo regional donde se considera la actividad turística como agente impulsor al que se incorpora el fortalecimiento y regulación de las actividades productivas existentes en congruencia con las condiciones ambientales de la región.”³⁷

Es por ello que el gobierno, ante la eminente situación, interactúa con la sociedad elaborando propuestas de solución a este tipo de problemas sociales, creando políticas

públicas que favorezcan las condiciones de conservación de los recursos y mejoren la calidad de vida. Dicho lo anterior se puede entender que no es un problema cualquiera, al que el gobierno del Estado debe de tomar con ligereza, si no que es un problema social importante, donde el Ordenamiento Ecológico ha sido creado como política necesaria que están dando respuesta a corto, mediano y largo plazo.

Entre estas políticas, está el Ordenamiento Ecológico de Jalisco, el cual ha sido instrumentado precisamente para evitar las causas ya mencionadas y acceder a una planeación adecuada del uso del suelo y sus recursos naturales existentes, logrando así llevar un mejor y adecuado control de la contaminación y el desequilibrio ecológico.

Ésta como muchas otras problemáticas sociales, tienen un cierto momento de auge, en donde el gobierno a través de su aparato estatal tiene que proporcionar soluciones. Es aquí donde estos problemas entran a una etapa cíclica dentro del interés de la ciudadanía, como lo menciona Anthony Downs: "Este ciclo de atención tiene sus raíces en la naturaleza de ciertos problemas nacionales y en la manera como los medios de comunicación masiva interactúan con el público. El ciclo tiene cinco etapas:

a) La etapa anterior al problema: existe una condición social indeseable pero no ha suscitado demasiada atención pública.

b) El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico: el público se da cuenta del aspecto maligno de un problema en particular, acompañándose con un entusiasmo eufórico en la capacidad de la sociedad para resolver el problema. La combinación de inquietud y confianza es en parte el resultado de la presión que el público levanta a sus dirigentes políticos, pretendiendo que todo problema pueda tener solución.

³⁷ Comisión Nacional de Ecología. "Ordenamiento del Territorio". en: Informe General de Ecología.

c)La percepción del precio del progreso: el público se da cuenta de que el problema se debe a ciertos arreglos que benefician a alguien, beneficios que a veces llegan a millones de personas.

d)El descenso paulatino de la intensidad del público: algunas personas terminan por desanimarse, aburrirse en consecuencia prefieren cancelar sus pensamientos.

e)La etapa posterior al problema: en la etapa final, el problema que ya no ocupa el interés principal cae en el limbo."³⁸

5.2. El Ordenamiento Ecológico en el Estado de Jalisco como parte de la agenda de gobierno.

Analizando lo anterior se llega al entendido de que hay asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales que entran de forma directa a la agenda de gobierno, por la necesidad de diversos grupos de que le sean atendidas de forma inmediata sus necesidades, determinando el problema ambiental a tratar y la fórmula general de solución en función de sus intereses.

No todos los problemas llaman la atención gubernamental, ni forman parte del temario público y se colocan dentro de los asuntos primordiales para la atención del gobierno, algunas cuestiones son remitidas a la clase de asuntos privados por no alcanzar la calidad de cuestión pública.

Se entiende por agenda de gobierno el conjunto de cuestiones, demandas y problemas que el gobierno ha seleccionado y ha decidido que debe de actuar sobre algún aspecto de la vida

social que ha llamado su atención. Para esto las causas del problema son determinantes para decidir prestarles atención y, emprender la acción correspondiente.

Cobb y Ross definen la formación de la agenda como "el proceso mediante el cual la demanda de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas."³⁹

Se han distinguido dos clases de agenda: la sistemática y la institucional, pero el caso ecológico o ambiental cae en la institucional debido a que está tiende a ser más específica, concreta y acotada, definiendo problemas precisos.

La agenda sistemática, analiza como determinados asuntos logran expandirse, y obtienen el consenso general, alcanzando la calidad de problema público. Aquí se visualiza como los conflictos, necesidades y demandas de grupos particulares se convierten en asuntos públicos, por lo que siempre será mas general o abstracta.

Según Cobb y Elder comentan "para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere de algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental"⁴⁰

³⁹ Cobb y Elder. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. pag.30

⁴⁰ Cobb y Elder Op. Cit. pag. 34

El trayecto de la cuestión hacia la agenda institucional suele ser la aceptación colectiva de que existe un problema reconocido y de que la sociedad y el gobierno tienen que hacer algo. De esto se desprende el por qué el ordenamiento ecológico del Estado de Jalisco es asunto público, ya que mientras sea mayor la amenaza de las formas visibles de contaminación y explotación de nuestros recursos naturales y más dramática se presente, mayor será el apoyo del público para mejorar el ambiente, por lo que debe ser atendido bajo el rubro de prioritario, primero como protección y conservación y posteriormente como restauración y aprovechamiento de los recursos naturales existentes, para así evitar un desequilibrio ecológico que afecte de manera importante los recursos del estado.

5.3. La implementación del Ordenamiento Ecológico en el Estado de Jalisco.

- A Nivel Estatal

“En 1977 se publica el decreto por el cual se establece la Declaración General de Protección a la Denominación de Origen Tequila, estableciendo como territorio de origen algunos municipios del estado de Jalisco.

En 1982, se elabora el Plan Ecológico (ECOPLAN) de Jalisco y los ECOPLANES para los municipios de Ameca, Arandas, Atotonilco, Ciudad Guzmán, Cihuatlán, Ixtlahuacan del Río, La Barca, Lagos de Moreno, Ocotlán, Puerto Vallarta, San Juan de los Lagos, Sayula, Tamazula, Tepatitlán, Tuxpan.

En 1985, se elabora el Proyecto de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca del Río Lerma.

En 1987 se publica el decreto por el cual se declara la reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, con una superficie de 139,577 has, de las cuales 41,901 has, corresponden a zonas núcleo y 97,676 has zonas de amortiguamiento.

En 1989 se publica la Ley del Estatado del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en donde se considera al Ordenamiento Ecológico, dentro del capítulo 6 de los Instrumentos de la Política Ecológica. El texto que se incluye, es prácticamente el mismo que el presentado en la Ley General.

En este mismo año se publica el Plan de Manejo Bosque la Primavera de la Universidad de Guadalajara, donde se presenta una zonificación de manejo de la zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre. En 1990 se realiza el Estudio sobre el Ordenamiento Ecológico del Municipio de Zapopan a cargo de la Universidad de Guadalajara.

En 1994 se publica el decreto por el cual se declara la Reserva de la Biosfera Chamela-Cuixmala con una superficie de 13,142 has de las cuales 8,208 has son zona núcleo y 4,935 has, zona de amortiguamiento. En este mismo año se realiza el Estudio sobre el Ordenamiento Ecológico de la Cuenca de la Laguna de Zapotlán, en base al convenio entre el Gobierno del Estado, la Secretaría de Desarrollo Rural, el Municipio de Ciudad Guzmán y Gómez Farías y la Universidad de Guadalajara.

En 1995, se presenta el Estudio Plan Maestro para el Desarrollo Integral del Sector Agropecuario en la Costa de Jalisco, elaborado por el Gobierno de Japón, incluyendo 8

municipios, donde se plantea una propuesta de desarrollo agropecuario en 572,113 has, con especial énfasis al impulso de mutales, oleaginosas y hortalizas.

En este mismo año, en el contexto de Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 1995-2000, el compromiso entre sociedad y gobierno para el desarrollo sustentable de Jalisco, se considera dentro de los objetivos estratégicos para una mejor calidad de vida, la estrategia de adecuar el marco jurídico-administrativo en materia ecológica y de preservación en materia ecológica y de preservación en medio ambiente, donde la línea de acción 1.5 señala como prioridad:

Realizar los estudios que den lugar a la formulación de los modelos de Ordenamiento Ecológico Territorial de las Regiones con mayor fragilidad ambiental decretando tales modelos garantizar el desarrollo ordenado y equilibrado del territorio, con base en estos instrumentos de planeación.

En este 1995, se presenta el Estudio de Ordenamiento Ecológico de la Región Costa Alegre, Jalisco, elaborado por el Instituto de Ecología, A.C., que cubre una superficie de 1'450,000 has, comprendiendo 10 municipios: 5 costeros (Puerto Vallarta, Cabo Corrientes, Tomatlán, La Huerta y Cihuatlan) y 5 Serranos (Talpa de Allende, Purificación, Casimiro Castillo, Cuautitlán y Autlán). En este estudio, se caracterizaron 12 sistemas terrestres: Ixtapa, Occidente de Jalisco, El Tuito, El Tecuan, La Cruz de Loreto, Tomatlan, Morelos, Tecuan-Zapata, Tequesquitlan, Barra de Navidad y Chacala, así como 26 paisajes terrestres

En diciembre de 1995, se firma el Acuerdo de Coordinación entre SEMARNAP y Gobierno del Estado, donde convienen en conjuntar esfuerzos y recursos con el objeto de llevar a cabo acciones en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio. En este Acuerdo se señala que el Gobierno del Estado, se compromete a celebrar un convenio básico de colaboración con la Universidad de Guadalajara, con la finalidad de que esa Institución Académica coadyuve a la realización de Estudios e Investigaciones en Materia del Ordenamiento Ecológico Territorial.

En 1996 se realiza el Taller sobre el Ordenamiento del Territorio, organizado por la Universidad de Guadalajara y la SEMARNAP, con la intención de definir criterios para estructurar el Proyecto de Ordenamiento Ecológico de Jalisco. Aquí se considera que el Ordenamiento puede establecerse sobre la base de los límites políticos, de Cuencas o corredores Naturales o Económicos, y deben de considerarse criterios de riesgo ambiental y no limitarse a una zonificación, sino que debe de considerar el diseño de tecnologías para cada una de las áreas. Se señala igualmente, que el Ordenamiento debe de hacerse operativo por parte del estado, siendo congruente con el Federalismo.

5.4. Objetivos planteados por el gobierno del Estado de Jalisco.

Los objetivos son:

Elaborar una propuesta de modelo de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Jalisco, que sirva como instrumento de planeación y regulación del uso del suelo y soporte

de las actividades productivas, con un esquema de manejo sustentable de los recursos naturales.

Contar con un instrumento de gestión que oriente la toma de decisiones en los tres niveles de gobierno sobre el uso del territorio, con base en los criterios de un desarrollo sostenible.

Establecer una estrategia para el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos del estado, para lograr un mejor rendimiento de las actividades productivas, una conservación de los recursos, una protección de los ecosistemas regionales y un mayor bienestar social.

Contar con un Ordenamiento del Territorio que facilite la evaluación de impacto y riesgo ambiental, haciendo operativas las políticas de desregularización administrativa.

Proponer programas de desarrollo integral en todas aquellas zonas que presenten potencial turístico, urbano, industrial, agropecuario, forestal y/o pesquero, que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de los jaliscienses.

Promover la participación ciudadana como parte fundamental en el proceso de planeación, elaboración e implementación del Ordenamiento Ecológico de Jalisco.

5.5. Objetivos específicos con la implantación del Ordenamiento Ecológico en el Estado de Jalisco.

Estos objetivos son los siguientes:

Identificar y delimitar unidades de gestión ambiental, en relación con las posibilidades de desarrollo de actividades económicas y programas de conservación que permitan un manejo sustentable de los recursos naturales del estado.

Identificar áreas prioritarias de protección para la conservación de la diversidad ambiental de Jalisco.

Caracterizar mediante la regionalización económica, la diversidad ambiental de Jalisco y su problemática, para definir y asignar políticas ambientales que favorezcan su protección, conservación, restauración y aprovechamiento.

Regular las actividades productivas de la región y localizar actividades económicas a partir de las capacidades de uso del territorio.

Identificar e incorporar tecnologías ambientalmente adecuadas como parte de las propuestas de Ordenamiento Ecológico, para el manejo óptimo y eficiente de los recursos naturales.

Desarrollar una experiencia de investigación interdisciplinaria e interinstitucional en red, en la Universidad de Guadalajara y otras universidades del estado.

5.6. Metas específicas a realizar poniendo en marcha el Ordenamiento Ecológico en el Estado de Jalisco.

Contar con información sistematizada de los recursos naturales de Jalisco.

Contar con un diagnóstico ambiental de Jalisco.

Contar con una propuesta de Ordenamiento Ecológico para todo el estado de Jalisco.

Contar con la identificación de las zonas aptas para ser protegidas en el estado.

Contar con la identificación de zonas frágiles.

Identificar obras, servicios, acciones e instrumentos económicos dentro de programas de Ordenamiento.

Establecer un programa o programas de seguimiento de acciones para el desarrollo de las actividades productivas.

5.7. Plan de trabajo utilizado

La elaboración de la propuesta de Ordenamiento Ecológico de Jalisco consideró las 6 fases señaladas en los procedimientos de Ordenamiento Ecológico del Territorio las cuales son:

FASE DE ORGANIZACIÓN: donde se determinan los alcances y objetivos del proyecto, la conformación del equipo de trabajo, y el plan, incluyendo cronograma de actividades y presupuesto.

FASE DESCRIPTIVA: En la que se delimitará el área de Ordenamiento y se describirán los sistemas natural, social y económico-productivo, identificando sus potencialidades de aprovechamiento y la problemática ambiental. Asimismo, se identifica la tecnología utilizada para el aprovechamiento y transformación de los recursos naturales y se describen los planes y programas que se realizarán.

FASE DE DIAGNÓSTICO: En la que se elaborarán las hipótesis de trabajo, se seleccionarán los índices a utilizar, y se evaluarán las potencialidades del área de Ordenamiento Ecológico así como las condiciones de deterioro que presente. Se construye o seleccionan indicadores ambientales.

FASE DE PRONÓSTICO: En esta se estimarán tendencias de comportamiento de los fenómenos presentes en el área de Ordenamiento Ecológico, mediante la elaboración de escenarios a corto y mediano y largo plazo

FASE PROPOSITIVA. En la que se proponen esquemas de uso y aprovechamiento sustentable de los recursos mediante la construcción de escenarios alternativos y de definirá la estrategia general de Ordenamiento. En esta fase se establecerá el modelo de Ordenamiento Ecológico y se definirán y programarán las obras, servicios y acciones

FASE DE EJECUCIÓN. En esta fase se presentarán los resultados del trabajo realizados a la SEMARNAP para que, en coordinación con la sociedad jalisciense, se difundan y se establezca un periodo de consulta pública.”⁴¹

⁴¹ “Ordenamiento Ecológico de Jalisco”. Instituto Nacional de Ecología. Pag. 33-40

Es importante señalar, que la presentación de este Ordenamiento ante autoridades federales fue hecha de manera formal durante el primer trimestre de 1997, por lo que el análisis para obtener los primeros resultados y evaluaciones de esta política se esperan determinar durante el segundo trimestre de 1998.

6. CONCLUSIONES

Es interesante darse cuenta en los cambios tan radicales que tiene que concebir un gobierno con el paso del tiempo, es decir las exigencias de una sociedad creciente por encontrar mejores niveles de vida.

El ritmo impresionante de necesidades emanadas dentro de una sociedad exige cambios profundos, que motivan a la implementación de nuevos esquemas que den respuesta a viejos y nuevos problemas.

Con ello, las recientes ideas y tendencias políticas por la búsqueda de nuevos equilibrios entre el estado necesario y la sociedad, hacen que estén reconsiderando que no todo sea acción responsable del gobierno y materia de la Administración Pública. Es por ello las políticas públicas dan respuesta a la necesidad de mejorar la acción de gobierno. El empleo de políticas públicas, nos enseña que entramos ya a una nueva etapa de la vida gubernamental más abierta, plural y democrática o dicho de otra manera más contemporánea.

Esto nos permite como ciudadanos, intervenir más en los asuntos del gobierno, tratando de señalar y a la vez manifestar y colaborar en la solución de problemas que aquejen al país. Ya que debido a esta interrelación podremos intervenir en la formación de políticas claras y eficientes que realmente lleguen a la yaga de un problema y no solo sirvan para favorecer a unos cuantos.

Con esto, de ninguna manera se quiere decir que al elaborar una política pública, se resolverá de tajo un problema ya determinado como por ejemplo, el caso de la contaminación y el desequilibrio ecológico, debido al carácter que los erige como problema social, es decir, difícilmente se acabará la contaminación en las ciudades con la implementación de una política pública, pero al menos permitirá un control más efectivo a fin de evitar el crecimiento y expansión del problema. Para esto las políticas públicas siempre deben estar en constante actualización a fin de encontrar mejores mecanismos de respuesta y así logren solventar los ingentes problemas sociales que nos aquejan.

Esta investigación es un primer paso para ratificar a las políticas públicas como instrumento eficaz que el gobierno debe utilizar a fin de que predomine la eficiencia por encima de los controles burocráticos y totalitarios que se venían dando.

Es por ello que se utiliza el caso de la contaminación, *pero básicamente el del desequilibrio ecológico*, para exacerbar a un instrumento llevado a cabo como política pública como lo es el Ordenamiento ecológico, a fin de que esta investigación demuestre como este elemento ayuda a la protección del ambiente y sujeta a los proyectos de obra y las actividades económicas productivas a criterios de cuidado ambiental.

El Ordenamiento ecológico del Estado de Jalisco, es una política pública implementada por el gobierno federal y llevado a sus otros dos sectores el estatal y municipal, con la finalidad de evitar el desbordamiento de desarrollos productivos en el Estado de Jalisco, y crear así las condiciones necesarias para el desarrollo de actividades productivas y el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales existentes en el mismo.

Es importante señalar que la implementación de esta política pública se debió básicamente al intenso desarrollo en todos los sectores (turístico, industrial, agrícola, pesquero, etc.) en el Estado de Jalisco, y la finalidad es evitar el crecimiento inadecuado de cada uno de estos sectores, y lograr así un desarrollo sustentable. Por consiguiente ello con la participación de la ciudadanía, así como organizaciones públicas y privadas y el apoyo del ejecutivo federal se ha logrado la implementación del Ordenamiento Ecológico.

Así mismo la Administración Pública, a través de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos y Pesca, deberá concertar con los diferentes sectores productivos del país, la realización de manera coordinada de los criterios de ordenamiento ecológico para las actividades realizadas del sector correspondiente. Lo anterior deberá hacerse con base en la legislación vigente y siempre con la aprobación de la SEMARNAP.

Con esto se espera lograr una clara visión de por qué las políticas públicas deben asegurar el cambio y la continuidad en la sociedad, pretendiendo disminuir el protagonismo gubernamental y aumentando el valor de los individuos y organizaciones, ya que con esto el gobierno será más cuidadoso y sobre todo eficiente tratando que este capte la singularidad de los problemas con opciones y acciones particulares, es decir, que la resolución de los problemas que una política pretenda resolver, implique y obligue a conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, así como el proceso en el que esta involucrado.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Aguilar Villanueva, Luis F., El estudio de las Políticas Públicas, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992

Aguilar Villanueva, Luis F., Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1996.

Aguilar Villanueva, Luis F., La Hechura de las Políticas, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1996.

Cabrero Mendoza, Enrique. Del Administrador al Gerente Público, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991.

Uvalle Berrones, Ricardo., Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

DOCUMENTOS

Comisión Nacional de Ecología, Informe General de Ecología, Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, México, 1987.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Consejo Nacional de Población, Proyecciones de la Población en México y en las Entidades Federativas 1980-2010, México, 1985.

Instituto Nacional de Ecología. Ordenamiento Ecológico del Estado de Jalisco. Proyecto de Publicación. México 1997.

Leyes y Códigos de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, 95a.Ed.México, 1993.

Leyes y Códigos de México. Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, Colección Porrúa, 8a. Ed. México, 1993.

Secretaría de Desarrollo Social, Programa Integral de Ordenamiento Ecológico del Territorio, México, 1990.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Programa Nacional de la Modernización de la Empresa Pública, México, 1990-1994

Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Programa de Medio Ambiente 1995-2000, México, 1996.

Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio Nacional, México, 1996.

Uvalle Berrones Ricardo. "Estado, Gobierno y Políticas Públicas" en: Artículo del diplomado de Políticas Públicas y Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1995.

Uvalle Berrones Ricardo. "La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública" en: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No-166, México, 1997.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**