20
2

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
''ACATLAN''

" LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA INTEGRAL CONTRA LA CONTAMINACION ATMOSFERICA EN LA CIUDAD DE MEXICO, 1990 - 1994 "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :

FLORA PIMENTEL MIRANDA

ASESOR: C.D. JUAN MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA

ACATLAN EDO. DE MEXICO MARZO 1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

Por el apoyo y cariño brindados en toda la trayectoria de mi vida, pero sobre todo por su confianza en mí.

A TODOS MIS HERMANOS:

Por su tolerancia y fraternidad.
En especial a Martín por su confianza y respeto y a Beatriz y Marcela por compartir conmigo sus experiencias en una etapa díficil.
A

A MI ESPOSO:

Hugues Harry Lhérisson por brindarme su amor, comprensión y sobre todo, la esperanza de estar siempre unidos.

A mi Bebé,Jean Loup, que ha dado un sentido diferente a mi vida.

A MI ASESOR:

Juan Miguel Ramírez Zozaya por su valioso tiempo dedicado al desarrollo de esta investigación, además de brindarme su amistad y apoyo. GRACIAS.

A MIS PROFESORES:

Por su contribución a mi formación profesional.

A MIS SINODALES:

Por el tiempo dedicado a la revisión final de este trabajo y sus valiosas observaciones.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:

Laura L., Lorena J., Sofía,
Adriana, Gloria, Juan Carlos A
que durante la carrera estuvieron
conmigo y en especial
a Margarita Rivero, por su
amistad sincera e incondicional, durante
y después de la licenciatura.

A los Maestros e Investigadores del CIDE,
que de alguna manera contribuyeron en la
elaboración y corrección de esta tésis.
A: Myriam Cardozo, Rodolfo García, Juan Pablo
Guerrero, Yolanda Cobos (por su disposición e
interés), Héctor Martínez y a Víctor Sánchez
(por su amabilidad) entre otros.

A los funcionarios del Departamento del
Distrito Federal, por su disposición y tiempo
otorgados en las entrevistas y en la búsqueda
de información en materia ambiental.

Mi agradecimiento a: Lic. Alejandro Ortíz,
Ing. Sergio Sánchez, Ing. Alejandro Villegas y
a la Ing. Guillermina Barrera, entre otros.

ÍNDICE

I N T R O D U C C I Ó N

La presente investigación tiene como objetivo estudiar los instrumentos tanto técnicos y administrativos como políticos utilizados en la implementación de la política ambiental en México.

La contaminación ambiental no es un tema nuevo. En países como Estados Unidos e Inglaterra, se venían instrumentando políticas ambientales desde la década de los años '50, como respuesta a la presión de los grupos sociales. México, en cambio, definió una política ambiental hasta los años setenta, la cual enfrentó dificultades para encontrar el apoyo de los sectores sociales y de los propios organismos públicos.

Uno de los problemas a la formulación de las medidas ambientales, en sus inicios, fue la reducción y limitación de la contaminación atmosférica a un problema de salud pública, que reflejó, por varios años, la inconsistencia o, tal vez, ausencia de una política ambiental clara, específica y congruente con la realidad de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El interés por la cuestión ambiental adquirió mayor importancia a finales de los años ochenta, cuando la Ciudad de México atraviesa por un fenómeno llamado "crisis ambiental", donde se alcanzan niveles de concentración de contaminantes muy altos. Esto generó una mayor atención del gobierno, y la sociedad empieza

a gestar acciones específicas contra la contaminación atmosférica. Se puede decir que la política ambiental en México es muy reciente, porque es a partir de 1990 cuando se instrumenta una política estructurada en un programa específico para contrarrestar la contaminación atmosférica en la Ciudad de México.

De lo anterior, formulamos la siguiente pregunta que servirá de hilo conductor a la investigación: ¿Cuáles son algunos de los obstáculos que ha enfrentado la política ambiental en México en su implementación?

En términos más específicos, derivamos las siguientes interrogaciones: ¿cuáles son las condiciones que se presentaron para que la política ambiental adquiriera mayor interés en los últimos cuatro años, por parte de las instancias de gobierno y de los sectores social y privado?, ¿De qué manera afecta la interacción de los actores la aplicación del PICCA? ¿Cuál es la relación de los actores participantes en el juego político? ¿Quién define la política ambiental y quién o quiénes establecen las reglas del juego? ¿Cuál es la relación de los agentes gubernamentales en el contexto institucional? ¿Qué factores técnicos y de coordinación han influido en la implementación del PICCA? ¿Cómo se organiza e instrumenta internamente el PICCA? y finalmente, ¿Cómo se evalúa la aplicación de la política ambiental?

Para dar respuesta a nuestras preguntas estudiaremos el caso del Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica (PICCA). El PICCA incorpora la participación de diversos actores, instituciones y niveles de gobierno, quienes, de manera conjunta, pretenden dar respuestas efectivas a la contaminación ambiental.

El interés en el PICCA se debe a varias razones. Para empezar, es un programa constituido por subprogramas de aplicación flexible que se adaptan de manera consecutiva o emergente a las condiciones del momento permitiendo incorporar nuevas acciones en la marcha. Además, el PICCA cuenta con la participación de trece instituciones públicas y de organismos del sector privado y social que aportan recursos económicos, técnicos, administrativos y humanos. Este programa es coordinado por un organismo público, constituido de forma tripartita por el DDF, el Gobierno del Estado de México y la Secretaría encargada de la política ambiental.

Con las características anteriores, el PICCA representa un caso relevante para analizar el juego de los actores involucrados en la implementación de un programa ambiental.

Es necesario señalar, de entrada, que el acercamiento al caso mencionado se realizó con varias limitaciones, el tiempo para verificar los datos y analizarlos con profundidad, la disposición de información oficial de algunos datos técnicos y de diseño, la dificultad para contactar con funcionarios medios o protagonistas

de la formulación del PICCA y la dificultad de analizar bibliografía reciente y especializada sobre el programa.

HIPÓTESIS PRINCIPAL:

Los obstáculos que ha enfrentado la implementación del PICCA en lo que lleva de aplicación, se deben al juego político que se realiza a nivel institucional y administrativo por los diversos actores que participan en el programa.

HIPÓTESIS COMPLEMENTARIA:

Otro obstáculo que ha enfrentado el PICCA consiste en la falta de organización interna de la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación que coordina el programa.

HIPÓTESIS ALTERNATIVA:

El obstáculo del PICCA en su implementación se debe a que no se han instrumentado mecanismos económicos que permitan gravar a quién contamina, con el objetivo de que los agentes responsables de la contaminación internalicen los costos correspondientes.

El PICCA como programa de gobierno enfocado a la solución de un problema específico, se estudiará desde el enfoque de las políticas públicas, el cual contempla la participación de los

distintos actores sociales. Desde este enfoque, las políticas de gobierno requieren de una acción colectiva donde se mezclen e interaccionen los diferentes niveles de gobierno y sectores sociales.

Dentro de las fases o etapas de las políticas públicas, están presentes el juego y la confrontación de intereses políticos, sociales y económicos de los sectores que se identifican con los objetivos de un programa, desde el proceso que sigue a su formulación hasta la evaluación de sus resultados, en un proceso de interacción. Sin embargo, en la aplicación del programa, es donde se acentúa más esta interacción. En la implementación, se observa cotidianamente el juego de intereses de los diversos actores y los procesos de intercambio entre las organizaciones y al interior de las mismas. Las relaciones que se establecen entre los actores de diversos organismos públicos se denominan Relaciones Intergubernamentales.

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG)[1] como lente teórico, nos va a permitir analizar de qué forma el Estado promueve la participación heterogénea y coordinada de los diversos actores políticos y sociales, sobre todo en la fase de implementación de una política pública; cómo se instrumenta un programa ambiental que

[1] Las Relaciones Intergubernamentales: constituyen un contingente complejo de interacciones o actividades que tienen lugar entre las unidades de gobierno y diversos agentes y actores políticos. Se abundará más adelante sobre el concepto.

involucra a un número significativo de dependencias públicas y niveles de gobierno; cómo participan los actores en el juego político.

Por lo que corresponde a la estructura del presente trabajo de investigación, en el primer capítulo analizaremos brevemente el enfoque teórico-metodológico de las políticas públicas y de las Relaciones Intergubernamentales, con el fin de tener como referencia la hechura de la política ambiental mexicana. También revisaremos cuáles han sido los antecedentes de la política ambiental en México de la década de los setenta a principios de los noventa.

En un segundo capítulo revisaremos la incorporación del *asunto ambiental* a la *agenda pública* y cuál ha sido el proceso seguido de la política ambiental en el contexto del sistema político mexicano, desde su definición hasta la formulación del PICCA, a principios de la década de los noventa.

En el tercer capítulo, analizaremos los antecedentes de las Relaciones Intergubernamentales en la política ambiental, con el fin de revisar tanto los mecanismos de coordinación utilizados por el gobierno para la formulación de la política ambiental, como las acciones emprendidas por los órganos de coordinación para establecer relaciones entre los diferentes sectores y niveles de gobierno. Revisaremos las funciones de coordinación de la Comisión

Metropolitana, que concilia la participación de entidades públicas y sectores social y privado del PICCA, estableciendo relaciones inter e intragubernamentales.

Finalmente, en el capítulo cuarto analizaremos la participación real de las instancias de gobierno, del sector privado, del sector social y de las organizaciones ambientalistas tomando en cuenta los intereses en pugna que han dificultado la coordinación de dichas instancias para la implementación, a partir de los objetivos, programas y recursos asignados en el PICCA.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL

1.1 Enfoque de las Políticas Públicas

Anteriormente, la administración pública había pretendido, como disciplina, un enfoque omni-abarcante. Esta disciplina se caracterizó por sus concepciones globales y exclusivamente gubernativas, hasta hace relativamente dos décadas. Las condiciones históricas reales "sobrepasaron las propuestas teóricas de la administración pública"[1]. Las diversas teorías emergentes, surgieron ante la incapacidad explicativa global; negando "las explicaciones genéricas, buscando una alternativa de explicación, estas vías de explicación tienen características propias, sus límites sistémicos, son límites pragmáticos..."[2].

Se puede hablar actualmente de un "desplazamiento de la administración pública, [como] disciplina, por el enfoque de las políticas públicas... El objeto de estudio de las políticas públicas es preciso y concreto, puede ser estudiado y puesto en

---

[1] Arellano Gault, David. Ponencia sobre LAS MACROVISIONES Y LA ADMINISTRACION PUBLICA, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 15 de Noviembre de 1993.

[2] Ibíd.

práctica. El objeto de estudio, es el estudio de las políticas mismas, una vez que se han convertido en acción"[3].

El análisis de las políticas públicas surge en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, con la intención de mejorar los procesos vinculados a la toma de decisiones. El enfoque de las políticas públicas se presentó como una nueva perspectiva de análisis de la administración pública, llamado *Public Policy*.

Myriam Cardozo propone una definición simple de las políticas públicas, entendidas como el conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas por los organismos responsables (el gobierno), frente a problemas concretos[4]. Las transformaciones de las relaciones entre la administración pública y la sociedad, responden a una "lógica de legitimidad de la actuación pública, centrada en la capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados"[5].

---

[3] Merino, Mauricio. **Seminario Internacional. Estado y Administración Pública: Los Retos de un Mundo Cambiante.** Colegio de México, México, D.F. 26 y 27 de Octubre de 1993.

[4] Cardozo Brum Myriam. "Antecedentes y Enfoques de Políticas Públicas en América Latina". Mimeo CIDE, México, 1983, p. 2.

[5] Subirats, Joan. Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, p. 185.

Para autores como Godau, las políticas públicas "son la manifestación de la intervención del Estado encaminado a contener, prevenir, desviar o contrarrestar los conflictos y contradicciones que hacen peligrar la cohesión de la sociedad (...). Las políticas públicas como medidas correctivas de los procesos reproductivos en la sociedad... sintetizan la voluntad del Estado ante los intereses de la sociedad civil afectados"[6].

La actuación del Estado adquiere otro carácter: "El Estado se ha convertido en un actor social más [que] se relaciona con el resto de protagonistas sociales en la arena de toma de decisiones"[7].

Godau menciona, además que "las políticas públicas no son el producto natural de las necesidades objetivas de una formación social; tampoco pueden deducirse a partir de críterios de acción gubernamental racionalmente concebidos. Por el contrario, son el resultado práctico de la interacción entre los diferentes intereses sociales ...., la articulación de éstos intereses depende de las normas establecidas por el sistema"[8]. Para Mauricio Merino, las políticas públicas "son un producto, una respuesta organizada a un

[6] Godau, Strucking Rainer . "La protección ambiental en México" en Estudios Sociológicos Vol. III, No. 7, Colegio de México (Enero-Abril/1985) p. 51

[7] Subirats, Ibid.

[8] Ibid. p. 49

conjunto de demandas comunes [que] contemplan la participación de los distintos actores sociales, incluyendo al Estado"[9].

Analizando la definición de Merino, podemos ver que la participación de los sectores no es una característica del contexto político de nuestro país. En México "la política pública [...], no es el resultado de presiones ejercidas por las masas ciudadanas ni deriva de plataformas partidístas o ideológicas, ni de consulta legislativa y el compromiso, es el producto final de la élite burocrática y de la interacción política que ocurre más allá del público en general"[10].

1.1.1 Etapas o Fases de la política pública

En este apartado, tomaremos como referencia las fases de las políticas públicas descritas por Subirats[11]. La descripción de éstas responde a fines analíticos. El autor presenta cinco fases: la identificación del problema, la formulación, la decisión, la implementación y la evaluación. Ver Esquema.

---

[9] Merino, Ibid.

[10] Grindle M. "Bureaucrats, Politiciants and Peasants in Mexico-1977". en Cardozo. op. cit., p. 14.

[11] Subirats. Op. cit., varias págs.

ACCION

IDENTIFICA-CION DEL PROBLEMA	FORMULA-CION POLITICA	DECISION	IMPLEMEN-TACION	EVALUACION

ANALISIS

Diagnosis ¿Cuál es el problema? ¿Qué sucederá si no actuamos?	¿Cómo formular el plan de acción? ¿Qué objetivos? ¿Opciones? ¿Efectos?	¿Factores políticos presentes?	¿Influencias en el proceso de puesta en práctica? ¿Información?	¿Definición de éxito? ¿Estándares de evaluación? ¿Consecuencias?

ESQUEMA I. Relaciones entre el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas y su análisis. Fuente: Starling, G. (1988), citado por Subirats, J. 1992, p. 43

Dentro del análisis de las políticas públicas, Subirats hace alusión al complicado proceso que puede transformar una determinada situación problemática, así como los factores que influyen en la posible inclusión del mismo en la agenda o programa de actuación de los poderes públicos; que puede desencadenar la puesta en marcha de una política pública.

El proceso de una política se desarrolla en un cierto periodo de tiempo donde es imposible separar las acciones que pertenecen de manera estricta a una etapa específica. El proceso de políticas públicas no es lineal.

FASES

1) **Identificación del problema**

Esta etapa corresponde a la percepción y definición del problema, al acceso a los canales representativos, a la consecución de incluir el tema en el programa o la agenda[12] de actuación de los poderes públicos.

En la fase de gestación de la política pública, la problemática comienza a ser sentida y planteada por los grupos sociales afectados o sus representantes[13].

Los problemas una vez identificados, pueden dar lugar a una acción de los poderes públicos, si se consideran lo suficientemente relevantes para formar parte del programa o agenda pública. En la dinámica de formación de la agenda de gobierno, Subirats señala tres etapas en la identificación de los problemas:

1) valorar el impacto general de la cuestión,
2) valorar su nivel de impacto sobre la realidad social y
3) valorar la viabilidad de la solución previsible.

---

[12] El concepto se definirá en el capítulo II

[13] Cardozo. Op. cit., p. 4.

En la formulación se analizan las alternativas posibles de acción. Se hace una evaluación "a priori", sobre las consecuencias técnicas y políticas que pudieran tener las políticas.

2) **Formulación**

Esta fase consiste en plantear las diferentes alternativas de acción y sus posibles consecuencias.

Se realiza un análisis de prospectiva, que consiste en analizar la información disponible, con el fin de anticipar las posibles consecuencias de las acciones y controlar su curso. El análisis de prospectiva pone de relieve aquellos aspectos que más afectan a la decisión. Dada la complejidad de este tipo de análisis, convendría sobre todo detenerse en el ábanico de posibles consecuencias, o sea, comparar las condiciones futuras deseables con las condiciones factibles. Finalmente, se distinguen los objetivos de carácter más general y los de carácter específico.

La formulación es considerada como una evaluación ex-ante o "a priori". Es la fase más analítica del proceso; aquí se definen alternativas, se realizan análisis de factibilidad y se formulan las políticas.

En un estudio más amplio sobre formulación, Myriam Cardozo menciona que, en esta etapa, el Estado, a través de instancias técnicas, políticas y burocráticas, determina de alguna manera los objetivos a perseguir, analiza alternativas disponibles, recibe presiones de grupos externos y realiza negociaciones para llegar finalmente a una decisión política[14]. La formulación y reformulación de políticas se definen como una actividad permanente. Aquí, existe un fuerte juego de intereses que tienen confrontaciones sociales, económicas, políticas, etc.; es un proceso de interacción de los sectores que se identifican con el problema.

3) **Decisión**

La decisión contempla el establecimiento de objetivos y prioridades, los soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta.

El proceso político se compone de diferentes grupos o individuos con diferentes niveles de poder, recursos y protagonismos y con diferentes grados de influencia sobre las decisiones.

---

[14] Cardozo Brum Myriam. "Formulación de Políticas Públicas". CIDE, Material Docente No. 5, Serie Administración Pública, octubre 1983, p. 1.

El procesos de toma de decisiones se caracteriza por un constante fluir de cooperación y conflicto. Dentro de los procesos administrativos de decisión, existen procedimientos informales donde se "esconden" motivaciones o interacciones distintas y se entrecruzan intereses.

En la toma de decisiones intervienen aspectos políticos, económicos, sociales, técnicos, etc., analizados en proyectos específicos a través de métodos cuantitativos. En este tipo de estudios predominan los críterios de racionalidad y eficiencia basados en la relación "medios-fines"[15].

En la literatura sobre las políticas públicas existan, posiblemente, diferentes métodos para evaluar, principalmente, los efectos económicos, financieros y sociales de una política. De los que conocemos mencionaremos: el Análisis financiero que busca evaluar la rentabilidad; el de Costo-Eficacia, que se utiliza para cuantificar algunos objetivos sociales; el de Costo-Beneficio para lograr beneficio con los costos incurridos; el Método Electra que busca el críterio de satisfacción. Los métodos anteriores no contemplan el análisis político. El Método FAT es el único que

[15] Ibid. p. 3

analiza las posiciones de los grupos de interés como actores políticos[16].

En el análisis medios-fines, hay una tendencia a ir ajustando "objetivos-medios" con "medios-objetivos" con el objeto de aprovechar al máximo las limitadas capacidades humanas, en términos de decisiones políticas. Resulta necesario considerar las limitaciones de todo tipo que pueden comportar cada una de las alternativas:

-de carácter físico o tecnológico,
-de carácter legal, normativas,
-de carácter organizativo,
-de carácter político,
-los mecanismos de distribución y
-las de carácter presupuestario

4) **Implementación o puesta en práctica de las políticas**

Para Pressman y Wildasky, la implementación es "el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos"[17]. Es el proceso a través del cual se

[16] Ibid.

[17] Subirats. Op.cit. p. 104

identifican los objetivos, el programa, la agenda, y las acciones a llevar a cabo. Implementar es por tanto, "aplicar un programa de acción a un problema planteado"[18].

Esta fase se caracteriza por la complejidad de la acción conjunta y la enorme cantidad de órganos de gobierno y grupos afectados que están inmersos en todo el proceso de implementación de un programa que, sin cuya colaboración activa, no podían alcanzarse los objetivos previstos"[19]. Estos son los entramados de intereses, definidas como las relaciones intergubernamentales por algunos autores como Agranoff y el mismo Subirats, punto que será tratado más adelante con mayor profundidad.

Se puede decir que, en esta etapa, se observa la negociación formal e informal de los distintos actores y los sujetos administrativos implicados en el proceso dentro de la puesta en acción de las políticas públicas.

Considerando las implicaciones de interdependencia para la puesta en marcha que atraviesa esta fase implementadora, Subirats sugiere un proceso de "reimplementación" que resulta ser la implementación real del programa.

---

[18] Ibid.

[19] Ibid. p. 105

5) **Evaluación**

Esta fase considera los efectos producidos, el mantenimiento, la revisión o terminación de la política. Hablaremos sobre este punto más adelante.

En México, no existe una cultura de evaluación a pesar de que ésta es determinante para el éxito de cualquier política. Existen diversos motivos que pueden promover una determinada evaluación; algunos derivados de las necesidades en la formulación de nuevas políticas, otros para determinar la efectividad de un programa de actuación de los poderes públicos y para examinar su posible continuidad, modificación o terminación y otros más, para asegurar que un programa se implemente de la manera más efectiva posible.

No se puede establecer "una separación entre la evaluación y la política, por diversas razones: las evaluaciones forman parte de la atmosféra política, inherente a la toma de decisiones que rodea el programa que se evalúa; el contenido mismo de la evaluación; su juicio de valor final, claramente político"[20].

[20] Subirats Joan. "Los Instrumentos de las políticas el debate público y el proceso de evaluación". **Gestión y Política Pública** vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995. p. 9

En el proceso evaluador, se identifica a los individuos o grupos afectados, se relacionan los objetivos de partida con las demandas constatadas, para permitir un mejor acercamiento a los problemas, a sus niveles de actuación e interacción organizativa (y estratégica) y posibilitar una estructuración de los diferentes hechos y una aproximación objetiva de la realidad.

La evaluación "puede servir no sólo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas sino, para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados". Las evaluaciones deberían tomar en cuenta "la intermediación y el compromiso político"[21], cuyo peso es mayor que el diseño del programa propiamente dicho.

[21] Ibid. pp. 8-9

1.2 Las Relaciones Intergubernamentales

1.2.1 Algunos enfoques

Este punto se centrará en la postura de dos autores representativos del enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (RIG): el de Agranoff para Estados Unidos y el de Morata para España.

Las RIG se caracterizan por su vinculación a las políticas públicas lo cual hace referencia tanto al conjunto de intenciones y acciones (o no acciones), de los servidores públicos, como a sus consecuencias. Esto obliga a examinar las interacciones de los actores en las distintas fases de las políticas públicas, específicamente en la formulación, implementación y evaluación de las políticas[22]. El concepto de RIG las divisiones entre gobiernos y sus funciones.

La implementación, entendida como la puesta en práctica de la política, es la fase más dinámica del proceso de políticas públicas. La implementación representa el dilema de la formulación, entre la decisión y la ejecución. Para Wildawsky, la implementación

[22] Agranoff, Robert. Trad. Juan Antonio Ramos Gallarin. Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales. Patrocinado por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Serie: Gobierno y Administración Local. Mimeo de la Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 1992. p. 16

"es el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos"[23]. Agranoff, coincide con Subirats, al considerar a las RIG como la implementación de políticas. La implementación de las políticas tiene que ver, con los actores implicados en la ejecución de los programas[24].

William Anderson define "las Relaciones Intergubernamentales como un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de Gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación"[25].

Para Moíses Nain, las RIG analizan únicamente a las instituciones, éstas "actuán como sujetos porque defienden sus propios programas y buscan su propio beneficio. El autor interpreta a las instituciones que se encargan de la implementación de los programas, "como un conjunto de actores que sienten y deciden"[26].

Agranoff identifica el surgimiento del estudio de las RIG en la década de los 30's en Estados Unidos, pero no es sino a finales

---

[23] Subirats, op. cit. p. 103

[24] Subirats. op.cit. p. 104

[25] Ibid. p. 179

[26] Ramírez, Zozaya Miguel. "Problemas de Implementación y Relaciones Intergubernamentales". Ponencia presentada en el Antiguo Colegio de San Idelfonso, México, D.F., 09/Junio/1994.

de la década de los 70's cuando surge un mayor interés por el tema. El análisis de las RIG se basa en "las relaciones de interdependencia presentes tanto en los sistemas unitarios como en los federales"[27].

Para Morata, "el análisis de las relaciones intergubernamentales o interorganizativas, es producto de la Ciencia Política al estudio de los procesos político-administrativo"[28]. El objeto de estudio de las RIG, consiste en explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones "aplicadas a la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y, determinan, en última instancia, el fracaso o la ineficiencia de las actuaciones públicas"[29].

Una característica común del enfoque de las RIG es que los "mecanismos de interrelación intergubernamental-interorganizativo

---

[27] Agranoff. Op.cit., p. 178.

[28] Morata, Francesc. "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales". Documentación Administrativa. 224-225. (Octubre-Marzo/1991). INAP. España, 1991. pp. 153

[29] "En la dinámica de la integración europea, donde se negocian y deciden políticas, hay una aplicación efectiva de distribución interna de competencias las relaciones intergubernamentales son un factor constitutivo de las políticas públicas; resultado de la evolución los sistemas políticos occidentales; especialmente europeos, en los últimos decenios". Morata. Op. cit., pp. 153-154

son los que más se ajusta a los cambios que se están produciendo en la realidad"[30]. Es decir, las relaciones tradicionales jerárquicas y el oligopolísticas, no resultan funcionales. "El concepto de RIG trasciende los enfoques constitucionales legales rígidos"[31]; "los vínculos auténticamente relevantes ... no son necesariamente los que aparecen establecidos en las normas jurídicas, sino aquellos que surgen de la necesidad de una actuación coordinada"[32].

Deil Wright menciona, por su parte que "en el sistema de gobierno estadounidense, las RIG toman en cuenta las relaciones nacionales-locales, estatales-locales, nacionales-estatales-locales e interlocales"[33]. Donde "adquiere mayor relevancia dar prioridad por parte de los encargados al programa que administran que al nivel de gobierno en el que estan empleados[34].

El marco institucional de acción de los actores tiene que ver con el marco legal y especialmente, con la distribución de

---

[30] Ibid. p. 182

[31] Ibid. p. 184

[32] Agranoff. Op.cit. p. 184

[33] Wright S., Deil. Trad. de Faustino González González. "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de las actuación recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local". p. 11

[34] Ibid, p. 18

competencias que conforman las *reglas del juego* en el que los mismos actores, dotados de unos determinados recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos, intervienen con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estratégias[35].

Es interesante resaltar la importancia de contar con recursos financieros por parte de las instituciones, debido a que "la distribución de competencias esta en función de los recursos financieros"; "las relaciones financieras, tienen que ver con los grados de dependencia"[36].

El proceso de elaboración e implementación constituye la síntesis de las interacciones entre una multiplicidad de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados. Así que, en el conjunto de intenciones y acciones, se deben examinar las interacción de los distintos actores en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas"[37]. Por lo que, "las actuaciones públicas tienen lugar a través de estructuras de implantación (Benny Hjern y David Porter); grupos de organización o de sectores relevantes de éstas, involucradas en el desarrollo de unos mismos programas"[38].

---

[35] Morata, Op.cit., p. 153

[36] Agranoff. Op.cit., p. 194

[37] Ibid. p. 188

[38] Ibid. p. 201

Tanto el proceso de elaboración como el proceso de implementación de las políticas públicas, envuelve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados, constituyendo *policy network*, es decir, un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico estableciendo RIG. La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencian su rendimiento, es decir, la calidad de la política aplicada y la efectividad de su implementación[39].

Volviendo un poco al planteamiento que nos ocupa de la implementación de la política pública, decimos que si los programas son el principal producto de la acción de gobierno, "las RIG están necesariamente presentes en el desarrollo de aquellos programas que implican la utilización de mecanismos multiorganizativos"[40]. Entre las diversas relaciones que se establecen en los niveles de gobierno, se acentúa más la interdependencia y se vincula a los programas y sus pautas de implantación. Pero, sabemos que en la implementación de una política se generan problemas, hay conflictos que surgen dentro de las mismas instituciones públicas[41]. Por lo

[39] Subirats. Op. cit., p. 120

[40] Agranoff. Op.cit., p. 200

[41] Ramírez, ibid.

que resulta importante prever cómo se presentan los problemas en la implementación de una política ambiental para la Ciudad de México.

En las etapas inciales de una política, se plantea la necesidad de ajustar los fines a los medios o recursos disponibles. Este ajuste se logra en la puesta en práctica de la política, a través del juego de poder de los actores políticos. Entonces la política planeada en el proceso de formulación, "cambia de acuerdo con las necesidades y objetivos de los actores; el juego de los actores se desarrolla en un contexto cambiante en el cual, tanto las instituciones como actores adquieren más o menos fuerza, dependiendo de sus recursos"[42] y su capacidad para manejarlos.

Agranoff, Morata y Subirats coinciden en señalar que la implementación tiene que ver con los actores implicados en la ejecución de los programas, específicamente, porque en el contexto organizativo, surge la necesidad de "cooperación" y "control". La cooperación se ha vuelto imprescindible para garantizar el éxito de las políticas. La cooperación desemboca a menudo en la constitución de alianzas entre los segmentos político-burocráticos de las distintas administraciones y los grupos económicos y sociales interesados en una política determinada[43]. La coordinación persigue

[42] García Del Castillo, Rodolfo. "Aproximación a un modelo de Seguimiento de Políticas Públicas, Tesis de Maestría. CIDE, México, 1989, p. 53.

[43] Morata. Op.cit. p. 157

recomponer la fragmentación político-administrativa existente en el conflicto entre los actores, pero se enfrenta a dificultades como la diversidad de objetivos, los intereses y la clientela de las distintas administraciones[44].

Morata destaca que "el proceso de elaboración e implementación de las decisiones públicas, constituyen la síntesis de las interacciones entre una multiplicidad de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados[45]. Es muy ilustrativo el juego político que se observa entre los actores que participan en el PICCA, puesto que se da un fenómeno de "estira y afloja" en la negociación de los "más fuertes".

La posibilidad de conflicto depende del efecto esperado en las diversas opciones políticas posibles, de acuerdo con los intereses presentes de los actores y la distribución del poder, en el seno de la estructura de decisión. El consenso es fundamental para la decisión, éste dependerá del marco institucional de las relaciones de influencia y del intercambio político. "El sentido de la negociación, es plantear soluciones concretas. Se requiere negociar para que las decisiones sean compensatorias"[46].

---

[44] Morata, Op.cit., p. 157

[45] Morata pp. 155-156

[46] Ramírez, ibid.

El proceso a través del cual se llevan a cabo negociaciones y ajustes en una determinada política no se define en el momento de su **formulación**, sino que es susceptible de modificaciones a través de la actuación de los agentes sociales afectados.

Toda organización pública o no, actúa en un entorno constituido por diversos tipos de relaciones, de redes o coaliciones más o menos duraderas. Las redes intergubernamentales involucran a diversos actores conectados a través de algún tipo específico de interacción dentro de un contexto determinado. Las redes funcionales muestran un alto grado de interacción, interdependencia, confianza mutua y acuerdo. Las redes intergubernamentales se caracterizan por el hecho de ser, simultáneamente, políticas, administrativas e interorganizativas[47].

"Las redes son fundamentales para la ejecución de políticas interorganizativas, pues constituyen las estructuras para el desarrollo de la interacción de contactos entre unidades de gobierno del mismo o de distinto nivel territorial, o sea, las redes son el nexo entre la prescripción y acción"[48]. "Las redes

[47] Agranoff. Op. cit., pp. 203-205

[48] Ibid.

funcionales (...) mantienen su integridad de cara a la consecución de unos objetivos prefijados[49].

El Estado representado por grupos de la burocracia, al igual que los otros actores, participa en el juego político con sus recursos, demandas y con el peso de su posición dentro del gobierno[50]. La burocracia puede asumir varios roles, un rol sectorial por el cual representa sus propios intereses, un rol mediador que le permite promover intereses para otros sectores y el rol infraestructural, proporcionando lo necesario para llevar a cabo los fines formales[51].

El análisis interorganizativo, cuyo objeto son las relaciones más que la estructura normativa, centra la atención en los procesos que implican una pluralidad de actores para la realización de determinados objetivos. Por lo que, para entender el proceso de implementación de las políticas públicas, es necesario ampliar el campo de estudio de las organizaciones, formalmente responsables a la red de relaciones interorganizativas.

---

[49] Ibid. p 201

[50] Oszlak, Oscar. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", Revista Mexicana de Sociología. Vol. XL Num. 3, Jul-Sep 1978. UNAM. p. 911.

[51] Ibid. p. 913

Las relaciones interorganizativas "atraviesan las estructuras político-administrativas constituyendo redes específicas de intereses implicados de forma simultánea en distintas políticas. Las redes interorganizativas se definen como unidades de acción y como arenas políticas en las que se confrontan objetivos y estrategias no exentas de conflictividad"[52].

Antes de concluir observemos los tres modelos de RIG que propone Deil Wright[53] para los Estados Unidos. Los modelos expresan el tipo de relaciones de autoridad que pueden existir entre las unidades políticas: ausencia de autoridad (autonomía), autoridad inclusiva (jerarquía) y autoridad igual (negociación). Veáse gráfica en la página 28.

a) En el modelo de autoridad inclusiva -dominante-, prevalece la jerarquía, y los gobiernos estatales y locales son concebidos como meros apéndices de un poderoso gobierno nacional que controla un gobierno centralizado. Existe una relación de dependencia de acuerdo a la jerarquía de cada nivel de gobierno.

b) En el modelo de autoridad separada, el gobierno nacional y los gobiernos estatales son autónomos. Las jurisdicciones a nivel nacional y estatal son autónomas, poseen esferas de poder y control

[52] Morata. Op. cit., p. 164, 166

[53] Wright. Op. cit., pp. 25-28

separados. La relación entre el gobierno nacional y estatal es independiente.

c) En el modelo de autoridad sobrepuesta, que para el autor, es el más representativo del funcionamiento de las RIG, que describe mejor la realidad contemporánea de las RIG en E.U.; la función de gobierno involucra simultáneamente unidades (o funcionarios), nacionales, estatales y locales. La autonomía o independencia es pequeña para cada jurisdicción, hay una interdependencia. El poder y la influencia dan la pauta de negociación, se establecen relaciones de negociación e intercambio. Los contactos e intercambios entre los funcionarios pueden ser de cooperación o competencia.

La tipología presentada no puede ser aplicada a nuestro país porque los matices de autoridad en el sistema de gobierno estadounidense no se acercan a la realidad mexicana. Sin embargo, si pretendieramos aproximar un programa específico, como el Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica a alguno de los modelos, se aproximaría, desde nuestro particular punto de vista, al modelo separado -de ausencia de autoridad- pero invertido, por las características que tiene el programa. Debido a que el gobierno local tiene mayor autonomía y peso político que el gobierno nacional, claro, se entiende porque el programa lleva a cabo una política ambiental de aplicación local. Pero la competencia legislativa en materia ambiental es a nivel federal y,

en lo que lleva de aplicación el programa, se ha observado una separación clara en las funciones que desempeña cada nivel de gobierno nacional, local y estatal.

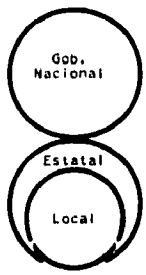
Una característica de este programa es que, hasta ahora, tiene mayor incidencia el nivel local, Departamento del Distrito Federal, sobre el nivel estatal, Estado de México, que el gobierno nacional, Sedesol. El PICCA se centra en acciones de control de contaminación específicas para la ZMCM, donde toca al gobierno estatal cooperar de manera conjunta con el gobierno local. Ver esquemas en la página siguiente.

Podemos resumir que la "variable clave de las Relaciones Intergubernamentales es la negociación entre los actores"[54]. Si consideramos que entre mayor número de actores participen en un programa o política, de acuerdo a sus rendimientos, recursos y posiciones estratégicas, en la implementación, menor efectividad tiene la política, se puede recurrir al consenso y concertación para llegar a un acuerdo común y conciliar los intereses de los actores involucrados, para llevar a cabo dicha política o programa.

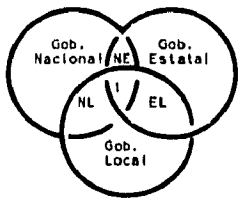
[54] Subirats. Op. cit., p. 104

MODELOS DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS EE.UU. PROPUESTO POR DEIL S. WRIGHT

Designación: Separado
Relación: Independiente
Tipo de Autoridad: Autonomía



Sobrepuesto
Interdependiente
Negociación



Inclusivo
Dependiente
Jerarquía

1.- Nacional-Estatal-Local

APROXIMACION DE LAS RIG EN EL PICCA EN MEXICO

Designación: Separado Invertido
Relación: dependiente-independiente
Tipo de Autoridad: Combinada

Fuente: Wright S. Deil. Op. cit., p. 25

1.3 Antecedentes de la Política pública aplicada a la Contaminación en México

En el presente apartado haremos una caracterización de las fases iniciales de la política pública ambiental en México, con el fin de realizar un ejercicio práctico de su evolución.

Para empezar hagamos una sipnósis de las condiciones geográficas, económicas y políticas de la Ciudad de México (CM). La Ciudad de México "se localiza en la cima del llamado Valle de México, que es en realidad una cuenca cerrada. Se encuentra rodeada de un macizo montañoso, que impide la entrada de vientos que dispersen los contaminantes. Este factor orográfico (entre otros) propicia la formación de inversiones térmicas[55], debido a que los vientos soplan con velocidades relativamente débiles, favoreciendo el estancamiento de los contaminantes atmosféricos. Por su elevada altitud, 2,240 metros sobre el nivel del mar, los procesos de combustión son más ineficientes y por tanto más contaminantes[56]

[55] Las inversiones térmicas son un fenómeno natural que ocurre durante las primeras horas de la mañana debido al enfriamiento de la superficie del suelo. La capa de aire que se encuentra en la superficie adquiere una temperatura menor que las capas superiores, por lo que se vuelve más densa y pesada. Las capas de aire se encuentran a mayor altura y que están relativamente más calientes actúan como una "tapa" que impide el movimiento ascendente del aire contaminado. Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México. **La Contaminación Atmosférica en el Valle de México**. Acciones para su control 1988-1994. México, D.F., 1994, p. 17.

[56] Ibid. p. 10

(como ejemplo ilustrativo tenemos que en la Ciudad de México se consumen más de 40 millones de litros de productos petrolíferos diariamente[57]).

Algunos contaminantes primarios, como son los óxidos de nitrógeno y de azufre y los provenientes de los hidrocarburos son transformados en contaminantes secundarios: ozono, PAN (peroxiacetilnitrato) y aerosol, debido a la mayor cantidad de energía solar ultravioleta en la región[58].

Los efectos en la salud por la contaminación ambiental son variados: altos niveles de plomo pueden producir anemia, saturnismo y trastornos en el comportamiento, especialmente en el aprendizaje infantil[59]. Algunas de las consecuencias del ozono sobre la salud son: la irritación de los ojos, el fuerte ataque a las membranas de la nariz y garganta, y la disminución de la capacidad de realizar ejercicio físico[60].

---

[57] Ibid. p. 14

[58] Legarreta Herrera, Ana. "Contaminación del Aire, Agua y Suelo en la Ciudad de México". p. 559 en Leff, Enrique. Cood. Medio Ambiente y Desarrollo en México. Vol. 2 , Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades UNAM; México, 1990. 766 págs.. Existen estudios diversos sobre los efectos de la contaminación en la salud que valdría la pena revisar.

[59] Ibid. p. 552

[60] Ibid. p. 560

Ahora vamos a rastrear algunos de los antecedentes internacionales y nacionales que dieron origen a la gestación de la política ambiental mexicana para centrarnos, más adelante, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

1.3.1 Contexto Internacional

Los ciudadanos de los países industrializados, iniciaron en la década de los sesenta un proceso de concientización del problema ambiental. "Los movimientos ecologistas empezaron a demandar al gobierno acciones concretas, para detener el deterioro ambiental y mejorar su calidad"[61]. Como respuesta a estas demandas, los gobiernos de los países mencionados formularon legislaciones y crearon agencias destinadas a la protección del ambiente, que propició la participación de organizaciones internacionales (ONU) y del Programa sobre el Medio Ambiente de las Naciones Unidas (PNUMA).

En un primer momento, "la preocupación de la contaminación ambiental se limitaba a un problema local. Hacia finales de la década, las dimensiones nacionales e internacionales del problema

[61] Elsom, Derek. "La contaminación atmosférica", Editorial Cátedra, Madrid, 1990 p. 19

de la contaminación fueron puestas de relieve por grupos de presión y medios de comunicación[62]. La **crisis ambiental** en Londres (en el invierno de 1951-1952, en la que hubo una inversión térmica por 72 horas y murieron aproximadamente 3500 personas), sirvió de motor para que la sociedad Londinense se organizará y demandará medidas de corrección[63].

En los países desarrollados, las demandas generadas "desde abajo" según Godau, o sea, las demandas generadas por algunos grupos ambientalistas, sacudieron la conciencia de otros grupos sociales (V.gr. medios de comunicación), provocando una acción organizada a favor de la publicación de las primeras leyes que garantizaran el derecho de los individuos al aire limpio[64]. Mientras que en los países subdesarrollados "a finales de los años sesenta, la política se centraba en los problemas de índole económica"[65]. Cuando se planteó la cuestión de protección del medio ambiente internacional, la preocupación se centraba en cómo

---

[62] Ibid. p. 19

[63] Toens H. Hilker y Luis M. Guerra. "Aspectos teóricos y empíricos de la Política del Medio Ambiente en América Latina". p. 8 en Weidner, Helmut y Hilker, H. Toens.
comp. Hacia una Conciencia Ecológica. Políticas de Calidad del Aire en América Latina. Editorial Nueva Sociedad. Fundación Friedrich Eber-México. Caracas-Venezuela, 1989, 178 págs.

[64] Ibid.

[65] Godau. Op. cit., p. 52

afectaría a la redución de los índices de crecimiento económico e industrial[66].

En la Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo en 1972, adquirió mayor difusión el tema sobre el medio ambiente, lográndose "legitimar la idea de que la protección del ambiente era una condición cada vez más indispensable para el desarrollo económico"[67]. En esta década "el crecimiento económico e industrial seguía siendo prioritario para los países subdesarrollados (sobre todo para los países latinos), pero hubo cierta revaloración de la necesidad de tomar medidas contra la contaminación"[68].

En México, las cuestiones ecológicas y de protección ambiental surgieron "desde afuera" (la denominación "desde abajo" y "desde afuera" la realiza Godau), es decir, debido a la presión de los organismos internacionales. Dichos gobiernos se vieron obligados a adoptar una política que incorporara la protección al entorno a los programas de desarrollo económico[69]. Siguiendo la definición de Godau, decimos que la gestión de la política ambiental también surgió "desde arriba", cuando el gobierno mexicano asignó a la

---

[66] Elsom. Op. cit., p. 21

[67] Godau. Op. cit., p. 53

[68] Elsom Op. cit., p. 25

[69] Godau. Op cit., p. 52

Secretaría de Salubridad y Asistencia la instrumentación normativa de la política ambiental y posteriormente, decretó una Ley Federal Ambiental.

México adoptó una postura tibia al interior y agresiva al exterior. "La política ambiental interna fue restrictiva"[70]; como menciona Wildawsky, "la política no se define por el problema sino por *su solución*"[71], o lo que se pretendió entender como tal. La postura externa fue "agresiva al relacionar el problema ambiental con los orígenes del desarrollo"[72]. Esto se observó en las discusiones de la Conferencia de Estocolmo, donde México y Brasil presentaron posturas más agresivas entre los países participantes[73].

La década de los años setenta marca una "coyuntura favorable"[74], para la gestación de la política de protección del medio ambiente a nivel internacional, con repercusiones positivas que *incentivaron* la gestación de la política ambiental mexicana.

---

[70] "esto le otorgaba beneficios políticos, puesto que le permitía una nueva proyección (en el contexto) internacional entre las naciones del Tercer Mundo". Godau. Op. cit., p. 59

[71] Nota tomada del Seminario de Política Ambiental impartido por Dra. Yolanda Cobos. (04/Mayo/1994), CIDE, México, 1995.

[72] Godau. Ibid., p. 59

[73] Cobos. Ibid.

[74] Godau Op. cit., p. 51

El gobierno mexicano, al igual que otros gobiernos latinoamericanos se enfrentaron a la disyuntiva de elegir entre crecimiento económico versus la protección ambiental. La balanza se inclinó hacia el crecimiento económico e industrial de las principales ciudades del país, como única opción. Esta decisión trajó como consecuencias dejar a un lado la protección al medio ambiente e impulsar el desarrollo de industrias que se instalaban en estos países por las condiciones favorables que se les presentaba, sin pensar en su ubicación, ni mucho menos que contarán con sistemas anticontaminantes.

Veamos algunos de las situaciones específicas que enmarcaron la gestación y formulación de la política ambiental en México.

1.3.2 Contexto Nacional

A partir de la década de los '40, las necesidades de crecimiento de servicios e infraestructura en la ciudad, el incremento del tránsito vehicular y el establecimiento de la industria, sobre todo, el crecimiento registrado en las zonas conurbadas al Distrito Federal y al norte del Estado de México. El "crecimiento y concentración de la población, así como los agrupamientos industriales, son factores indicativos de posibles

problemas del deterioro ambiental"[75], basta mencionar como dato que en el lapso de 1940-1980 en la ciudad de México, el número de industrias aumentó del 8 al 30% respecto al total de establecimientos en toda la república[76].

En la Ciudad de México, "las actividades industriales son el antecedente preliminar de la contaminación atmosférica"[77].

Godau menciona que es difícil precisar con exactitud cuáles fueron los antecedentes en México de la iniciativa ciudadana, para poner al relieve la atención la protección al ambiente, debido a que "existieron esfuerzos aislados de algunos grupos e instancias [cuyas acciones] no adquirieron relevancia"[78] ante el gobierno.

En 1965, se estableció la Asociación Mexicana contra la Contaminación del Agua y del Aire (AMCAA), como foro interdisciplinario especializado que pretendía llamar la atención

---

[75] Bravo, Humberto y Torres, Ricardo. "Situación actual de la Calidad del Aire en México". en Weidner, Helmut y Hilker, H. Toens. Op. cit., p. 121

[76] Legarreta. Op. cit., p. 551

[77] Bravo-Torres. Op. cit., p. 120, 125

[78] En México, existieron trabajos aislados por parte de algunos científicos que se preocuparon por el problema ambiental, específicamente del tema de la contaminación y la erosión del suelo. Otros realizaron estudios de impacto ecológico como el caso de Bravo, A.H., et. al. en 1958 quienes realizaron un estudio sobre la polución atmosférica en la Ciudad de México. Bravo-Torres. Ibid., p. 117

sobre los problemas futuros ambientales. La AMCAA no asumió una postura definida frente a la compleja interrelación de los actores políticos, sociales y económicos. Sus propuestas se limitaron a la instalación de filtros para la industria y los vehículos automotores. Los esfuerzos de la AMCAA fueron acompañados de acciones aisladas en el seno del gobierno de Díaz Ordaz (1964-1970) y por primera vez se estableció un pequeño departamento en la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Al final del sexenio, se creó una Oficina de Control de Contaminación Ambiental (OCCA) por iniciativa del Departamento del Distrito Federal, para determinar el grado de contaminación en el agua y en el aire, respectivamente.

A finales de los años sesenta, México atravesaba una severa crisis estructural, el modelo del desarrollo estabilizador se *desquebraja*: se desvanece el llamado "milagro mexicano". En la campaña de Echeverría el tema ambiental tenía un peso modesto, ante los temas económicos. Pero debido a la iniciativa de algunas organizaciones el problema latente adquirió cierta legitimidad ante el público[79]. A mediados de los años setenta y ochenta, la inficción atmosférica en la Ciudad de México (como en Caracas, Sao Paulo) alcanzó niveles alarmantes[80], y la sociedad, es decir los

[79] Ibid. p. 54, 55

[80] Hilker-Guerra. Op.cit., p. 12. Esta afirmación puede ser discutible, si se considera que es hasta finales de 1986 se contó con una red automática de monitoreo atmosférico y es a mediados de 1987 cuando se obtuvieron datos confiables sobre los niveles de contaminación en el aire, según la Comisión Metropolitana.

ciudadanos capitalinos percibieron la gravedad del problema, pero no hubo demandas concretas.

La Conferencia Internacional de Estocolmo tuvo varias repercusiones: En primera instancia, se logró legitimar la necesidad de la protección ambiental como una "condición indispensable para el desarrollo económico[81]. En segunda instancia, se promovió la creación de la Subsecretaría del Mejoramiento Ambiental (SMA), dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. "La introducción de la nueva política requería de un acomodo organizativo en todo el aparato estatal, se realizan modificaciones en la Constitución instaurándose el Consejo de Salubridad General, que dependía directamente del Presidente (López Portillo)"[82], con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones. Por lo tanto, "la política ambiental adquiere un rango de prioridad y prestigio, al ubicarse en las altas esferas del sistema burocrático"[83]. Véase esquema siguiente:

---

[81] Godau Op. cit., p. 53

[82] Ibid. p. 60

[83] Ibid.

JERARQUIA BUROCRATICA DE LA POLITICA AMBIENTAL EN MEXICO[84]

Presidente de la República

Consejo de Salubridad General

Secretaría de Salubridad y Asistencia

Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente

Contaminación del aire	Contaminación del agua	Contaminación del suelo
Staría. de Ind. y Comercio	Staría. de Recursos Hidráulicos	Staría. de Agricult. y Ganadería

Nota: La conexión entre el Consejo de Salubridad General y de la Secretaría se refuerza por el hecho de que el secretario funge simultáneamente como presidente del consejo.

Tomaremos de referencia a Godau para esquematizar el proceso que atraviesa la política ambiental en su legitimación, y los cambios **Jurídico-Administrativos** que generó la creación de este órgano coordinador[85]:

[84] Jerarquía de la Política Ambiental en México, cuyo órgano normativo era la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental en 1972-73. Godau. Ibid., p. 61

[85] Godau. Ibid. pp. 63-64, 78

1ra FASE (1970-1976)

El gobierno trata de asentar los elementos legales y organizacionales de una nueva política: ***la política ambiental***. La Secretaría de Salubridad y Asistencia lucha por establecer un espacio propio entre los sectores establecidos del aparato burocrático, a pesar de que representaba "uno de los organismos más débiles, con pocos recursos, importancia, prestigio y peso político"[86].

Mientras que la "Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental dependiente de la SSA, era un órgano relativamente nuevo, sin experiencia y con facultades meramente normativas, el cual se reestructuró para atender exclusivamente los problemas de contaminación en sus efectos y no en sus causas"[87].

En esta primera fase se logró despertar un poco de interés del gobierno y se creó "la primera Ley Federal en materia ambiental, en 1972"[88].

---

[86] Godau. Ibid., p. 58, 62

[87] Guerra, Luis M. "Política de calidad del aire en México", en Weidner, Helmut y Hilker, H. Toens. Op. cit., p. 105

[88] Guerra. Ibid., p. 105

2da FASE (1976-1982)

El Gobierno de López Portillo intentó renovar la política ambiental bajo el liderazgo de la SSA. Pero no se efectuaron cambios de fondo. Toda la atención se enfocaba a los temas económicos.

En el contexto de crisis económica (1974) "el proyecto de la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental se había tornado inefectivo y políticamente injustificable"[89]. Las secretarías que coordinaba la SMA se robustecieron, "fusionándose la Secretaría de Recursos Hidraúlicos y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, formando la Secretaría de Agrícultura y Recursos Hidráulicos, que ya contaban con un prestigio técnico y peso político propio"[90], demostrándole a la SSA su debilidad e ineficacia en la coordinación. Asimismo, surgieron intereses "de la SRH por el liderazgo de la política en el manejo, conservación y tratamiento del agua"[91].

Al recrudecerse la crisis económica en 1976, disminuyeron la importancia de las consecuencias ambientales, dando más impulso a las prioridades económicas en el programa de Gobierno. A principios

---

[89] Godau. Op. cit., p. 70

[90] Ibid. p. 71

[91] Ibid. p. 61, 67

de la década de los ochenta, se bloqueó la posibilidad de llevar a la práctica una política de protección ambiental efectiva[92].

A inicios de 1982, se publicó (D.O.F.) la nueva versión de la Ley Federal Ambiental sin que se observaran cambios significativos en la aplicación de la ley y las sanciones por incumplimiento.

3ra FASE (1982-1988)

Se realizaron cambios burocráticos, quitando al sector salud la responsabilidad principal de llevar la lucha contra la contaminación. Se asignó la política ambienta, a la recién creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)[93].

Se transfirió la SMA a la SEDUE, con atribuciones de agencia federal normativa, tanto en cuestiones de prevención y control de la contaminación como de manejo de los recursos naturales, la educación y la gestión ambiental"[94]. La transferencia de funciones de la SSA a la SEDUE como órgano rector a nivel federal no garantizaba la aplicación de una política ecológica efectiva. "La

[92] A pesar que en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, se reconoce la importancia de la política ambiental, definida en función del uso racional de los recursos naturales y centrada en la planeación económica.

[93] Guerra. Op. cit., p. 105

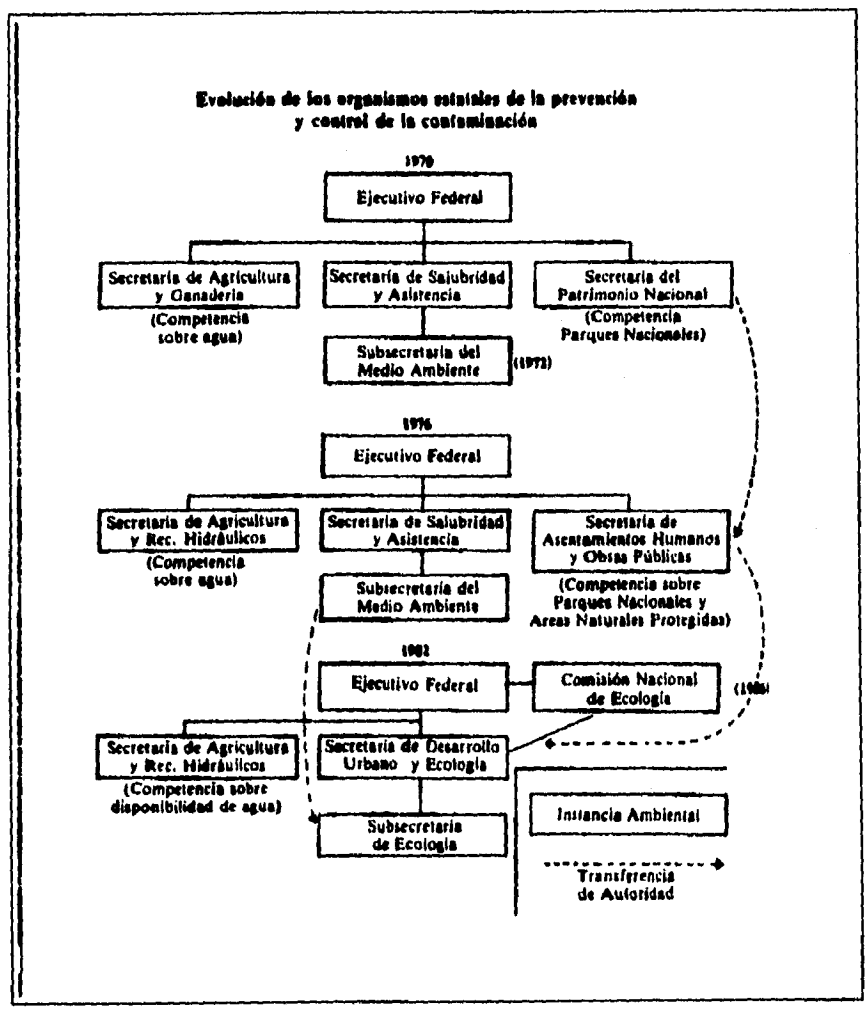
[94] Ibid

SEDUE emprende un ambicioso programa frente a una coyuntura económica desfavorable"[95].

A través de la Comisión Nacional de Ecología (CONADE, creada en 1986), se coordinaba a diferentes secretarías que intervenían en la gestión ambiental, principalmente Salubridad y Asistencia, Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidraúlicos y Comercio y Fomento Industrial[96]. Las tres fases presentadas se pueden ilustrar claramente con el organograma de la página siguiente:

[95] Godau. Op. cit., p. 78

[96] Guerra. Op. cit., p. 107



Fuente: Guerra, Luis M. Op. cit., p. 106

Ante la gravedad del problema de la contaminación, se planearon algunas medidas (DDF), especialmente a partir de 1986, año en que el gobierno anunció una serie de acciones a seguir por diferentes dependencias oficiales como la SEDUE, dirigidas a disminuir la contaminación ambiental. Las medidas fueron desde la reubicación de industrias altamente contaminantes, la sustitución de combustóleo por gas natural, el aumento de trasporte colectivo, la educación ambiental y algunas más (para mayor información sobre la acciones llevadas a cabo checar el PICCA).

Entre enero y febrero de 1988, la SEP tuvo que recorrer dos horas el horario escolar en la ZMCM [muestra que el problema seguía incrementándose], por lo que por primera vez el gobierno declaró una situación de "alerta" que se plasmó en el Programa de Contingencia Ambiental[97]. Ver anexo al final del capítulo III.

En resumen se podría decir que "la década de los '70, fue la década de la identificación y de intento de control de los problemas ambientales"[98].

---

[97] el Programa de Contingencias Ambientales, se pone en acción a determinados puntos de concentración de contaminantes en alguna (o algunas) área (s) de la ZMCM, llamados IMECA. Ver Anexo al final del capítulo III.

[98] Dr. Sergio Estrada, Director General de Planeación Ecológica del INE. BOLETINE, Publicación quincenal del INE, núm. 2, 15 de junio de 1992. p. 2

La política ambiental mexicana, no surgió de la iniciativa de la sociedad, como en otros países, no se estableció un debate público, no existían demandas políticas a satisfacer, no hubo necesidad de realizar *lobbying* para la creación de la legislación en materia ambiental, por lo que, como menciona Godau "existe un relativo vacío político en el que se gestan las decisiones públicas"[99].

La política ambiental no atraviesa un proceso de "evaluación a priori"; no se realizaron estudios técnicos, ni económicos, ni se analizó la viabilidad política de instrumentar una política ambiental específica.

El contexto económico, político y social en el que se encontraba el país dió mayor prioridad a las necesidades de crecimiento económico e industrial, lo cual determinó el poco peso político que se le dió a la política ambiental hasta mediados de la década de los ochenta.

Los años ochenta, fue "la década de prevención y del control de los problemas identificados en la década anterior"[100]. Se llevaron a cabo acciones aisladas, pero no se concretó en un

---

[99] Godau Schucking, Rainer. "La protección ambiental en México". Estudios Sociológicos. III, 7. COLMEX (Enero-Abril/1985).

[100] Dr. Sergio Estrada, Op. cit. p. 2

programa específico. La transferencia de las funciones asignadas a la SSA a la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, no genera cambios significativos; la definición de la política ambiental pasa de un problema de salud pública a un problema de desarrollo urbano, sin precisar las acciones a seguir.

CAPÍTULO II LA CONTAMINACIÓN COMO "ASUNTO PÚBLICO" Y SU INCORPORACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA

En este capítulo revisaré la generación e identificación del problema de la contaminación ambiental, su entrada a la agenda del gobierno y el proceso de la Política Pública Ambiental en el contexto del Sistema Político Mexicano.

2.1 ¿Qué es un "asunto público"?

Existen varias definiciones del concepto *asunto público*. También se usan las categorías tema, cosa o cuestión publica para referirse a la atención que presta el gobierno por medio de instancias gubernamentales a una demanda o problemática determinada. En este capítulo se utilizarán indistintamente cuestión o asunto público.

En el momento en que el público busca o solicita la acción gubernamental[101], sus demandas se ubican en el rango de lo público, como asunto público. Esas demandas recorren un amplio camino polémico para llegar a colocarse en el orden del día, pasando por

[101] Aguilar Villanueva, L. Felipe. Estudio Introductorio. "Problemas públicos y Agenda de Gobierno". Antología de Políticas Públicas. Vol. III Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1992, pág. 37

un "trayecto de ajuste y depuraciones, de confrontaciones y conciliaciones en las decisiones"[102] para exigir un lugar en la agenda formal del gobierno.

Cobb y Elder señalan, que existen varios requisitos para que un asunto tenga acceso a la agenda: qué el asunto sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; que 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[103].

Hay variedad en la atención que puede prestarse a los asuntos públicos. Anthony Downs, menciona que los asuntos sociales atraviesan por un ciclo de atención, lo cual influye en las actitudes y en el comportamiento del público que genera presión sobre las políticas del gobierno"[104]. Según el autor, los problemas retienen la atención del público solamente por un tiempo, mientras surge otro problema más importante o más actual. La mayoría de las personas tienden a cambiar su foco de interés cuando no sufren en carne propia las consecuencias de una decisión o falta de decisión

[102] Ibid. p. 36

[103] Ibid. p. 34

[104] Downs, Anthony. "El ciclo de atención a los problemas sociales: Los altibajos de la ecología", en Aguilar. Op. cit., p. 141

pública. Los medios de comunicación también desplazan su atención hacia algún problema "nuevo", para no aburrir a su público[105].

Tomaremos de referencia el modelo propuesto por Downs, en un estudio que realizó en Estados Unidos, para analizar por qué el asunto de la contaminación ambiental, como problema social, ha mantenido todavía la atención del gobierno. Debido al interés del presente trabajo de analizar las fases de atención del problema de la contaminación atmosférica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, las cinco etapas que señala Downs en la atención de los problemas sociales nos parecen de gran utilidad.

1. *La etapa anterior al problema*

Cuando existe alguna condición social indeseable, pero que no ha suscitado todavía demasiada atención pública...

"Aunque la contaminación durante los años sesenta fue casi tan grave en los países subdesarrollados (...) en ningún lugar la contaminación llegó a ser una *cuestión pública* como lo fue en los países desarrollados. Hasta finales de la década la política de los países subdesarrollados se centró en los problemas económicos"[106].

---

[105] Ibid. p. 147

[106] Elsom. Op. cit., p. 21

2. *El descubrimiento alarmante y/o el entusiasmo eufórico*
Como resultado de alguna serie de acontecimientos, el público se da cuenta repentinamente de un problema y se alarma.

3. *La percepción del precio del progreso*
Percepción paulatina del alto costo de solución del problema.

4. *El descenso paulatino de la intensidad del interés del público*
La percepción de cada vez más personas de la dificultad y el costo de la resolución del problema..., así como de los medios masivos de comunicación y grupos o sectores afectados.

En relación a las etapas anteriores, se puede decir que "a principios de los setenta, la preocupación por los problemas de la contaminación del público y de los medios informativos decreció en la mayoría de los países desarrollados [(entre ellos E.U.) debido a que], los problemas medioambientales que parecía fáciles de resolver resultaron ser más difíciles cuando se empezaron a tomar las primeras medidas"[107].

5. *Etapa posterior al problema*

[107] Ibid. p. 20

El problema que ya no ocupa el interés principal cae en una zona de menor atención o de atención recurrente.

En Estados Unidos dice Downs "se ha dado una explotación alarmista en la retórica sobre el problema de la contaminación"[108], cuando se empieza a percibir los daños en la calidad del aire. Otra causa por la que se ha mantenido la atención de los problemas ambientales, son las sucesivas **crisis ambientales**; como los accidentes de Chernobil en Rusia y de la Isla de Tres Millas en Estados Unidos[109].

Por lo tanto, el problema de la contaminación puede mantener la atención por un tiempo más amplio, que otros problemas sociales en la atención del público; pero igual tenderá a perder gradualmente la atención. En México existen temporadas (Vrg. cuando ocurren las inversiones térmicas, generalmente en la época de invierno) que la atención e interés del público es mayor en el problema ambiental en la ZMCM.

---

[108] Downs. Op. cit., p. 150

[109] En los accidentes de: la Isla de Tres Millas en E.U. (1979) por radiación ionizante. En Bhopal, India (1984) murieron 2500 personas, por el escape de isocianato de metito en la planta química Unión Carbide. En Chernobil, Rusia (1986) por el escape de radionucléicos, donde murieron 30 personas y que tendrá miles de muertes por las consecuencias de las radiaciones en las generaciones futuras. Elsom. Op. cit., p. 21, 22

2.1.1 El ingreso del "asunto" de la contaminación en la Agenda Gubernamental

En esta parte, se abundará sobre la incorporación de los problemas sociales a la agenda del gobierno. Con fundamento en diversos estudios sobre el tema, trataremos de explicar el problema en general con referencia al caso estudiado.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, "no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas llegan a ser objeto de la acción gubernamental"[110]. De todas las demandas expresadas por la sociedad, sólo algunas llegan a ser objeto de atención del gobierno en una acción concreta.

En el ámbito público (esfera o vida pública), la sociedad, a través de demandas expresadas de forma individual u organizada, interactúa con el Estado en un juego de oferta y demanda. Aquí, se puede observar la fuerza efectiva que tienen los grupos u organizaciones de interés que pugnan por incorporar sus demandas a la agenda de gobierno y "cual es la estructura de poder efectiva que domina en la hechura de una política"[111].

---

[110] Aguilar. Op. cit., p. 24

[111] Ibid. p. 27

Cobb y Elder señalan, que existen varios requisitos para que un asunto tenga acceso a la agenda: a) qué el asunto sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; b) que buena parte del público considere que se requiere de algún tipo de acción y, c) que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental[112].

La estructuración de la agenda tendrá que ver con la importancia y el consenso de la cuestión a tratar, la urgencia, los personajes que intervienen, la posibilidad de solución técnica al problema, los recursos disponibles, las prioridades de acción del gobierno, entre otras. Pero "la filtración de las cuestiones se vuelve una actividad estratégica para decidir si una cuestión amerita ser objeto de la acción gubernamental [porque], significa comprometer y poner en juego recursos del Estado"[113].

Aguilar Villanueva define la agenda de gobierno como "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, sobre los que han decidido o considerado actuar"[114], o incluso que han considerado para prestarle atención únicamente.

---

[112] Cobb Roger y Elder Charles. "Participación en Política Americana" Noema Editores, México, 1986. p. 34

[113] Ibid. p. 29

[114] Ibid.

Cobb y Elder, definen a la agenda como el "conjunto de controversias políticas que son susceptibles de ser atendidas, con partidas concretas y específicas, por parte de un organismo institucional"[115], que tratan de ubicarse en las agendas institucionales para la toma de decisión autorizada; estos también llegan a delimitar el rango de alternativas que diseñarán los encargados de la toma de decisión"[116].

El proceso que sigue la conformación de la agenda es muy complejo "el status de la agenda se obtiene a través de un proceso bastante elaborado... el destino de un asunto puede depender tanto de las "no decisiones", como de la toma de decisión formal"[117]. "La formación de la agenda [implica] un proceso donde los problemas [algunos] y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno"[118] como asuntos susceptibles de política pública; "el problema de la estructuración de la agenda esta vinculado con procesos sociales y toma de decisiones gubernamentales".

---

[115] Cobb y Elder. Op. cit., p. 26

[116] Cobb y Elder. Op. cit., p. 49

[117] Ibid. p. 24

[118] Aguilar. Op. cit., p. 31

Los problemas que componen la agenda tienen de contexto al sistema político específico; entonces la discusión en la conformación de la agenda es cómo serán definidos los problemas por el gobierno. Aquí existe una fuerte lucha de intereses. "El trayecto de la cuestión hacia la agenda política es en realidad una confrontación de decisiones para llegar a la aceptación colectiva de que existe un problema y se tiene que hacer algo ..., la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de la oportunidad de elección que tenga el gobierno"[119].

La incorporación de un asunto público, es producto de un proceso complejo; el éxito de su incorporación depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidad de elección. Las limitaciones que presenta el sistema político precisa lo posible y lo permisible, no todo es objeto de acción pública. Es importante considerar aspectos normativos, políticos, administrativos, económicos e histórico-culturales, además de la influencia de los medios de comunicación masiva, el peso y posición estratégica de los actores sociales, etc..

Desde la perspectiva de la ciencia política, menciona Godau, "el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que

[119] Ibid. p. 36, 40

intervienen en el proceso y las relaciones político-administrativas que existen entre ellos con el gobierno"[120]. Más adelante observaremos la interacción de diferentes actores en el PICCA.

El mismo autor menciona que "existen una fuerte parcialidad hacia el status quo, en cualquier sistema y medios para "inducir" a una determinada acción, a través de la manipulación que pueden suprimir, reinterpretar o desactivar un asunto y así impedir que obtenga status de agenda"[121].

En los países subdesarrollados, como en el caso de México, Hofferbert y Engander señalan que "los sucesos políticos penetran más en las políticas públicas"[122]. El contexto del sistema político mexicano, es el qué determina el peso que se le otorga a los asuntos sociales y los mecanismos utilizados; en este caso, el peso que se le da al asunto público de la contaminación atmosférica en la ZMCM.

2.2 La contaminación en la Agenda Pública

La **incorporación del problema ambiental a la agenda política**, atraviesa "un complicado *proceso* definitorio. Una vez establecida

---

[120] Cobb y Elder. Op .cit., p. 22

[121] Ibid. p. 24

[122] Hofferbert, Richard E y Ergunder, Ustun. "The penetrability o Policy Systems in a Developing Context". Journal o Public Policy, Vol. 5, 1985.

la relevancia política económica y social, el asunto ambiental, tendrá que traducirse en una intervención del Estado que conducirá, a la adopción de una definición operativa del problema"[123]. A pesar de esto, la gestación de la política ambiental en México, sólo se limitó a la creación de una instancia normativa.

Ya se había señalado que en los países en vías de desarrollados, el proceso de concientización de la problemática ambiental surge "desde afuera"[124], en el caso de México, éste se vió obligado a adoptar una política donde se incorporará la protección al entorno en los programas de desarrollo económico[125]. Aunque el ámbito de acción de la Secretaría de Salubridad y Asistencia quedaba fuera de los aspectos económicos. El *problema* ambiental se convirtió en un *proyecto* de Estado, al incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo, en la década de los ochenta.

---

[123] Godau. Op. cit., p. 56

[124] Gracias a la Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo en 1972.

[125] Godau. Op. cit., p. 53. Es necesario hacer la aclaración que se incorpora el tema de desarrollo económico en el debate, pero no en las acciones. No sucede, sino hasta la década de los 90' cuando se empieza a incorporar instrumentos económicos a la formulación de la problemática de la contaminación ambiental, al menos eso sucede en el caso de algunos países latinoamericanos. De ahí la relevancia de instrumentar el Programa Nacional para la Protección Ambiental 1990-1994.

2.3 El proceso de la Política Pública Ambiental en el contexto del Sistema Político Mexicano

El presente apartado tiene como objetivo caracterizar las fases iniciales de identificación y formulación de la política pública ambiental, que sirvieron de referencia en la instrumentación del Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica.

Identificación del problema: Algunos autores incluyen, la generación e identificación del problema en una misma fase de la política pública. Por cuestión de análisis, revisaremos separadamente cada etapa.

Antes de la identificación del problema, hablaremos de algunas definiciones del problema: "la contaminación atmosférica es de origen antropógeno, es el producto directo o indirecto de las actividades humanas... el crecimiento y concentración de la población que son factores indicativos de posibles problemas de deterioro ambiental"[126].

Elsom ofrece una definición simple de contaminación atmosférica: "la presencia de sustancias en la atmósfera, que resultan de la actividad del hombre o de procesos naturales y que

[126] Bravo-Torres. Op. cit., pp. 120-121

producen efectos negativos en el hombre y en el medio ambiente"[127]. La contaminación se genera cuando "la velocidad de los desechos de los procesos productivos arrojados al medio ambiente es mayor que su capacidad para absolverlos"[128]. La capacidad del medio ambiente para soportar contaminantes es limitada.

La contaminación también es considerada como "una consecuencia negativa del sistema de producción de bienes requeridos para el desarrollo de la humanidad... Este *efecto colateral* derivado del proceso productivo es considerado como "un **mal público**", que una vez producido todos estamos obligados a "consumir"[129].

La política económica de los años 40-70' siguió "un modelo de desarrollo de industrialización acelerado que originó una concentración económica excesiva en pocos centros de población"; después del *desvanecimiento del milagro mexicano*, la economía del país fluctúa en varias crisis.

De la década de los setenta, cuando se creó el organismo normativo para los efectos de la contaminación, se le asignó a la Secretaría de Salud y Asistencia como organismo responsable de la

---

[127] Elsom. Op. cit., p. 15

[128] Legarreta. Op. cit., p. 547

[129] Anderé, M. Eduardo. "Ideas para resolver los males públicos" en **Gestión y Política Pública**, vol. III, num. 2, segundo semestre de 1994 p. 454

normatividad y a la Subsecretaria de Mejoramiento Ambiental (que posteriormente (1978) se nombraría la Comisión Intersectorial para el Saneamiento Ambiental (CISA), como órgano ejecutivo de instrumentación. La CISA tenía como finalidad atender los problemas que generan los efectos de la contaminación.

En la administración de López Portillo (1976-1982), se estableció la CISA para coordinar con el Consejo Nacional de Salud y otras agencias la formulación de políticas ambientales[130]. La reforma administrativa llevada a cabo por López Portillo, que intentaba mejorar la delimitación de competencias [en materia ecológica] alcanzó pocos resultados, no se logró definir una mayor transparencia y claridad en la asignación de las funciones de las oficinas involucradas[131].

La identificación del problema se dió por algunos grupos ambientalistas aislados, pero no es sino hasta que los efectos de la contaminación alcanzan niveles dramáticos cuando adquiere relevancia política y entra dentro "en la agenda pública para la toma de decisiones autorizada"[132].

---

[130] Stephen P. Mumme; C. Richard Bath; Valerie J. Assetto
Political Development and Environmental Policy in Mexico. en Latin American Review. p. 15

[131] E. Kürzinger-F, et. al. Política Ambiental en México. El papel de las Organizaciones no Gubernamentales. Fundación Friedrich, Ebert Stiftung. Instituto Alemán de Desarrollo. México, D.F., 1991, p. 72

[132] Ibid. p. 36

La administración de Miguel De la Madrid (1982-1988) introduce muchísimas innovaciones que contrastan con la tendencia de los gobiernos históricos mexicanos durante la industrialización[133]. El Programa Nacional de Ecología representó un avance importante dentro de la administración ambiental en este sexenio. El gobierno incorporó también temas ambientales dentro de las grandes políticas y en el Plan Nacional de Desarrollo para 83-88, se incluyó una sección ecológica[134]. Este programa sectorial planteban dos líneas de acción: las de tipo correctivo y las de tipo preventivo. La primera se refería al control de la contaminación y la restauración ecológica; la segunda se orientaba al manejo de los recursos naturales renovables[135].

Para aplicar responsabilidades jurídicas fue necesario adicionar la materia de protección al ambiente en la constitución, se creó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (-LGEEPA- D.O.F.: 28/I/88)[136], que rige actualmente.

---

[133] Mumme-Bath-Assetto. Op. cit., p. 8

[134] Ibid. p. 23

[135] Leff. Op. cit., p. 739.

[136] Comisión. Op. cit., p.10

Con la entrada en vigor de la Ley, "la Sedue se configura en el organismo central encargado de la política nacional ecológica y de desarrollo urbano"[137]. La "ley convocaba a las oficinas gubernamentales relacionadas con la política ambiental a poner a disposición de ésta, su capacidad técnica y a actuar a través de la concertación y cooperación"[138].

A mediados de los 80' se llevaron a cabo programas aislados, como la instalación del sistema de monitoreo automático para realizar estudios sobre los níveles de contaminación. Entre 87-88 se registran altos niveles de contaminantes y se aplican planes de emergencia para reducir estos niveles"[139].

Podemos concluir brevemente que no es, sino hasta la década de los 70's cuando el problema ambiental es definido por el gobierno; debido a la novedad del tema en la agenda pública y a la falta de experiencia en la materia, el problema ambiental se definió como un problema de **salud pública**.

La formulación de la política ambiental en México, se presenta ante una coyuntura económica desfavorable para dar relevancia al

---

[137] Kürzinger-F. Op. cit., p. 74

[138] Ibid. p. 72

[139] Bravo-Torres. Op. cit., p. 120

asunto ambiental. No se llevó a cabo un debate público sobre el problema; no se expresaron demandas políticas internas a satisfacer, no hubo necesidad de realizar *lobbying* para la creación de una legislación específica. Por lo que "la participación política se pospone a una fase posterior". Esto significa que existe un "relativo vacío político en el que se gestan las decisiones públicas"[140].

2.3.1 La Formulación del PICCA como acción intergubernamental

Ahora analizaremos una política ambiental, con una aplicación restringida a nivel local, donde existe una amplia participación de los sectores de la sociedad, El Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica de la ZMCM.

La lucha contra la contaminación atmosférica es muy reciente en el Valle de México; hasta finales de 1986 se contó con una red automática de monitoreo atmosférico[141]. En esta década, "la perspectiva de la política cambia con las nuevas circunstancias. Las medidas de control ambiental se centran en la Zona

[140] Godau. Op. cit., pp. 78-79

[141] Comisión. Op. cit., p. 9

Metropolitana de la Ciudad de México y se aplican acciones específicas en esta área"[142].

De acuerdo con Elsa Laurelli "la política ambiental debería formular políticas y elaborar planes a largo plazo; sin embargo, se ve relegada en la situación puntual debido a la alta prioridad[143]". Un ejemplo claro es que en "febrero de 1986 se promulga el decreto presidencial de las 21 Medidas Contra la contaminación atmosférica; se especifican las instituciones gubernamentales responsables y los tiempos para instrumentar dichas medidas.

En junio de 1988 se elaboraron las Normas de Calidad del Aire publicadas en el Diario Oficial por la Sedue, usando como referencia los parámetro norteamericanos de los límites permisibles de contaminantes como el dióxido de azufre (SO_2), monóxido de carbono (CO) y óxidos de nitrógeno (NO_x), entre otros. Una vez determinados los máximos contaminantes aceptables se empezó a elaborar el primer plan de contingencia y se instaló, en este mismo año, el Ier Comité de Invierno 1988-89 que se encargó de analizar

---

[142] García del Castillo, Rodolfo. "Las políticas contra la contaminación ambiental en el D.F.; ¿dentro de un callejón sin salida?". **Competitividad Internacional**. "Medio Ambiente, retos y propuestas". Revista trimestral del Centro de Competitividad Internacional de la División de Graduados e Investigadores del ITEMS, Campus Estado de México. Abril-Junio de 1993. p. 8

[143] Leff. Op. cit., p. 752

la información meteorológica y quema de combustibles y decidir acciones en los periodos críticos[144].

En este periodo se buscó: manejar con especial cuidado las cuotas de gas por las termoeléctricas, reducir en algunos casos su generación de energía, y cambiar la composición de los combustibles al reducir el nivel de plomo en la gasolina y en el azufre, entre otros[145]. A pesar de estas acciones, es a partir de 1989 cuando se empieza a instrumentar un programa integral, que atienda el problema ambiental analizando las causas que generan la contaminación y los actores involucrados.

En la formulación del PICCA, "México se benefició por la cooperación científica y tecnológica de los países avanzados como Japón (Japonese International Cooperation Agency), Alemania (GTZ y TUV), Estados Unidos (Environmental Protection Agency y la Trade and Development Agency, el estado de California -California Air Resources Board y el south Coast Air Quality Management District), El Gobierno de Québec (Cánada) y el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)"[146].

---

[144] García. "Las políticas contra la contaminación ambiental...". Op. cit., pp. 8-9

[145] Ibid. p. 10

[146] Comisión. Op. cit., p. 9

Objetivos del PICCA

Antes de mencionar sus objetivos es necesario definir qué es el Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (PICCA).

El PICCA es hasta la fecha el más concreto de los programas elaborados para combatir la contaminación atmosférica en la ZMCM[147]. Representa una estrategía flexible, a la que progresivamente se le van incorporando nuevas medidas una vez que se alcanza su viabilidad técnica, financiera y social[148]. Desde el 15 de octubre de 1990 se ha venido instrumentando el PICCA con la concertación y el compromiso de los distintos sectores de la sociedad[149].

El Programa Integral se coordina a través de la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la contaminación Ambiental. En dicha Comisión concurren con sus facultades y recursos, doce instituciones del Gobierno Federal y el Estado de México[150]. Como se verá en el capítulo III.

---

[147] Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica (PICCA), Octubre 1990. p. 24

[148] Comisión. Op. cit., p. 14

[149] "si cada sector cumple con la parte que le corresponde, podrán modificarse las tendencias y garantizar condiciones de salud y vida digna a los habitantes del Valle de México". PICCA. Ibid.

[150] Informe de prensa II, Comisión Metropolitana, 1993.

El PICCA se basa en las siguientes estrategias:

- **Mejoramiento de la calidad de los combustibles.**

Actualmente "se cuenta con gasolinas oxigenadas para mejorar su combustión y reducir la generación de contaminantes. Contamos con gasolina sin plomo que ha hecho factible la introducción de convertidores catáliticos en los vehículos y conjuntamente con la reducción del 92% contenido de plomo en la gasolina NOVA. Se ha desulfurizado el diesel y se sustituyó el combustóleo por gasóleo que contiene 33% menos azufre; además de la creciente introducción de gas en industrias y transporte, han permitido que el bióxido de azufre no rebase la norma que protege la salud"[151].

- **Racionalización y reestructuración del transporte urbano.**

"Se ha impulsado la utilización de energía eléctrica con la ampliación continúa y permanente de las líneas del metro y del tren ligero. Se incorporaron 3,500 nuevos motores para los autobuses de "Ruta 100"; se estan cambiando taxis y microbuses por vehículos que incorporan convertidor catalítico; se están renovando los trolebuses y se está promoviendo la distribución de carga nocturna"[152].

- **Modernización de las tecnologías de producción e instalación de sistemas de control de emisiones vehiculares e industriales, así**

[151] Guerra. Op. cit., pp. 56-57

[152] Ibid.

como la prohibición al establecimiento de nuevas actividades contaminantes y la reubicación de las industrias que no cumplan con sus compromisos ambientales.

Las industrias, además de emitir bióxido de azufre, dependiendo de los diferentes procesos de producción, desprenden metales pesados (cromo, zinc, plomo, fierro, cadmio) entre otros muchos contaminantes que son lanzados al medio ambiente sin equipos de control. Los residuos de metales pesados, aunque no son tan abundantes como los de los combustibles fósiles, ocasionan serios trastornos a la salud, tanto en trabajadores como en personas no expuestas ocupacionalmente[153]. "Ahora todas las industrias tienen que cumplir con una verificación obligatoria de sus emisiones cada año (inició en junio de 1992).

La Comisión concertó con las Camaras Industriales de la ZMCM un programa para el control de las emisiones contaminantes[154].

- **Rescate, protección y recuperación de áreas ecológicas sensibles o deterioradas; el control y disposición de desechos sólidos, la ampliación de la red de drenaje.**

Una medida "significativa es el cierre de la refinería 18 de Marzo en Atzcapotzalco; la construcción de nueva vialidades para

[153] Legarreta. Op. cit., p. 561

[154] Comisión. Op. cit. p. 32

evitar el congestionamiento vehicular. Reforestación, de parques y antiguos tiraderos de basura. En 1990 los ciudadanos plantaron 1.8 millones de árboles, en 1992, se sembraron 12.6 millones y para 1992 se sumaron 12 millones"[155].

- **Educación, comunicación y participación ciudadana**[156].

La Comisión "ha venido promoviendo la edición de material edicativo y programas de participación ciudadana"[157].

En el marco de estas estrategias, se establecieron compromisos específicos con los sectores causantes de la contaminación atmosférica:

1. **La industria petrolera,** en sus aspectos de refinación, distribución y calidad de combustibles.

2. **El transporte,** en sus modalidades de carga, colectivo e individual, tanto en su eficiencia urbana y ambiental, como en su avance tecnológico, racional aprovechamiento energético, uso de combustibles alternos y control de emisiones contaminantes.

---

155 Guerra. Op. cit., pp. 56-57

156 Ibid. p. 55

157 PICCA: Una lucha frontal. Informe de prensa. Comisión Metropolitana, s/f.

3. **La industria privada y los establecimientos de servicios**, en su modernización tecnológica y productiva, así como en su eficiencia energética y control de emisiones contaminantes (Ver Anexo al final del capítulo).

4. **Las termoeléctricas**, por ser los mayores consumidores de combustibles en la ciudad, en el uso continuo de energéticos limpios. Principalmente, además de la:

5. **Reforestación y restauración ecológica** de los suelos deforestados, zonas sin pavimentación ni drenaje, tiraderos de basura a cielo abierto y parques y reservas ecológicas

6. **Investigación, educación ecológica y comunicación social**, por las entidades a cargo del monitoreo de la calidad del aire, de la investigación y de la comunicación social.

Las metas planteadas por el PICCA son:

1. Que en la ciudad de Mexico no se rebasen las normas internacionales de plomo. La eliminación progresiva del plomo en las gasolinas para los automóviles y de control en la industria, permitirá alcanzar lo obtenido en los países de mayor desarrollo durante la década anterior. Esta medida se considera en los países desarrollados, como el mayor avance obtenido en materia de salud.

2. Lograr, en forma permanente, que en el aire de la Ciudad de México no se rebasen las normas nacionales e internacionales de bióxido de azufre. El Programa permitirá reducir en dos terceras partes los contenidos actuales de bióxidos de azufre, lo que representa un importante avance para la salud humana[158].

3. Detener y revertir el incremento en el aire de los niveles de partículas originadas por la destrucción de bosques, de suelos y tiraderos clandestinos. Se ampliará la cobertura del servicio de drenaje y la pavimentación de calles en las colonias populares. Una experiencia exitosa en el esfuerzo de reducir partículas es el Plan Texcoco. Con esfuerzos masivos en este campo, se reducirán muchos problemas de salud, incluyendo los relacionados con infecciones intestinales.

4. Con este Programa se reducirán en forma significativa los hidrocarburos, uno de los precursores del ozono. Con la incorporación gradual de los convertidores catalíticos y mejores sistemas de combustión en la industria y los servicios, los óxidos de nitrógeno, otro de los precursores del ozono, también se reducirán.

---

[158] Guerra. Op. cit., p. 56

El Distrito Federal se ha concentrado en la realización de medidas de gran impacto en los medios masivos como el programa "Hoy no Circula[159], el cual a pesar de que obtuvó una amplia aceptación relativa por parte de la población, se prolonga hasta febrero de 1990, después se aplica de modo permanente, no trajo consigo el efecto esperado en el sentido de una reducción apreciable de las emisiones contaminantes[160], entre otras causas por las reacciones de la clase media y altas (aumento de los viajes de los autos que circulaban, el uso de taxis con motores mal afinados, la compra de un segundo y hasta tercer auto con placas "diferentes"), así como por las emisiones industriales, que fueron desatendidas y consideradablemente subestimadas[161]. El gobierno mexicano estaba por introducir (1990) gasolina sin plomo "Magna sin" como una nueva medida, y todos los automóviles nuevos deberían de estar equipados, en serie, con catalizador[162].

El programa reconoce la dificultad de avanzar en la reducción de la contaminación por ozono. La experiencia internacional muestra

---

[159] El programa Hoy no circula se inició en 1986 por las ONGs ecológicas; el Departamento del Distrito Federal aplicó una fase piloto de 3 meses -20/XI/89 a 28/I/90-, el cual causó efectos positivos al disminuir las emisiones de contaminación 10% con la reducción de 500 mil coches. Este programa ha sido prolongado hasta nuestros días. E. Kürzinger-F. Op. cit., p. 81

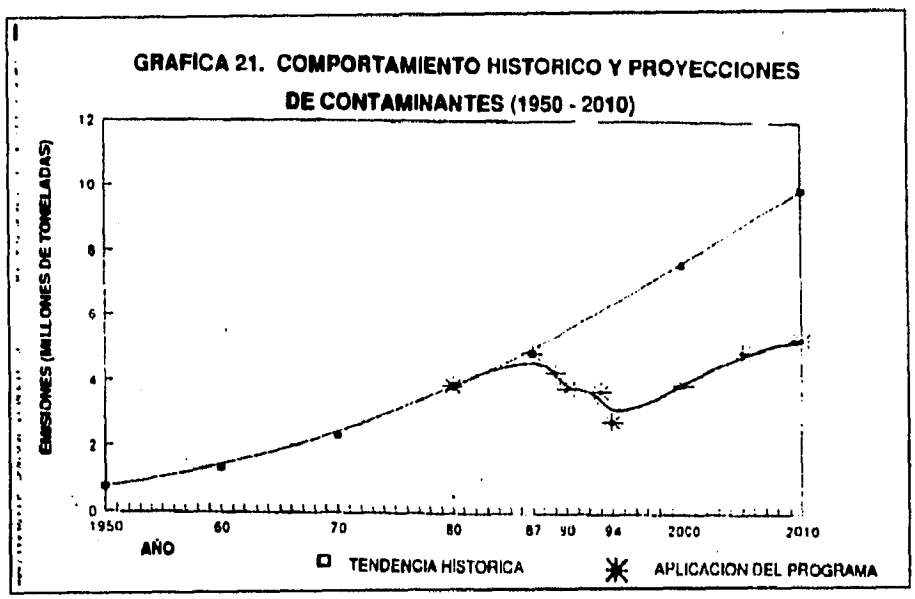
[160] La redución del 20% de los vehículos (400 mil automoviles), hizó disminuir las emisiones sólo entre el 5 y 10% (según el tipo de sustancia).

[161] E. Kürzinger-F. Op. cit., p. 64

[162] Ibid. p. 64

que se desconocen muchos aspectos de su formación fotoquímica, y que se requiere aplicar estrategias consistentes durante largos periodos, para modificar esas tendencias. El ejemplo más ilustrativo es el de Los Angeles, Estados Unidos, donde el problema alcanzó en los años cincuenta, niveles peligrosos para la salud (72 días de 1955 con niveles superiores al equivalente de 337 Imecas). Desde entonces se ha aplicado un programa consistente para reducirlo y no será sino hasta el año 2010 cuando se espera cumplir con la norma establecida[163]. Veamos la gráfica siguiente que nos muestra la tendencia proyectada de reducción de los contaminantes a partir de la aplicación del PICCA.

[163] Guerra. Op. cit., p. 57



Fuente: Tomado del Informe del PICCA, 1990, p. 44.

La gráfica muestra "la evolución que han tenido las emisiones de contaminantes a través de las últimas décadas en la ZMCM: Indica también las tendencias al año 1994, cuando todas las medidas del Programa entren en vigor, y al horizonte 2010".

La aplicación del PICCA será gradual y reducirá paulatinamente las emisiones de contaminación atmosféricas, hasta alcanzar una meta de 2.8 millones de toneladas. "Para los horizontes 2000 y 2010, las emisiones totales crecerán, de no llevarse a cabo nuevas medidas de control de emisiones, cambio de tecnologías en la industria y vehículos automotores, reestructutación del transporte y racionalización del consumo de energéticos. En este caso, se estima que los efectos del programa permitirán llegar al año 2010 con un volumen de emisiones similar al de 1986"[164].

A manera de conclusión del capítulo, decimos que la incorporación del problema de la contaminación ambiental en la agenda del gobierno se presentó bajo un contexto económico y político poco favorable. No existío una definición clara del problema por parte de gobierno: el problema de la contaminación se definió de manera simplista, reducido a un problema de salud pública; no estaba delimitada la competencia del órgano normativo SMA, la política que se define es ambigua, con acciones tibias, por la falta de "legitimidad", de poder y posición política de la SSA.

La formulación o el diseño de la política ambiental de las décadas de los setenta a los ochenta, no atraviesa un proceso de "evaluación a priori", no se plantearon las alternativas de acción,

[164] PICCA. 1990. Op. cit., p. 44

no hubo necesidad de realizar estudios técnicos, ni de factibilidad y viabilidad política. Por lo que, el problema de la contaminación pasa de ser considerado un problema de salud pública a un problema de desarrollo urbano, con las mismas faltas de precisión y sin instrumentar acciones específicas para contrarrestarla.

La política ambiental ha sido cambiante de acuerdo a cada período presidencial y ha estado sujeta a sus posibilidades económicas y a su voluntad política.

CAPÍTULO III RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA POLÍTICA AMBIENTAL

En este capítulo haremos una reseña de la evolución de las relaciones intergubernamentales entre los sectores asignados a la política ambiental para observar cuál fué su participación.

Analizaremos los organismos públicos entre los cuales se establecieron relaciones para llevar a cabo la instrumentación de la política ambiental. Estamos hablando de la Comisión Intersectorial de Saneamiento Ambiental (CISA) y de la Comisión Nacional de Ecología (CONADE), que fungieron como órganos coordinadores de la política ambiental en la década de los setenta, cuando el gobierno mexicano definió la política ambiental, hasta antes de los noventa. Revisaremos las funciones y las secretarías y dependencias de gobierno que tuvieron asignadas la CISA y la CONADE, con el objeto de observar qué tipo de relaciones intergubernamentales establecieron.

También revisaremos las funciones e integrantes que participan en la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación en la Ciudad de México, órgano coordinador del PICCA. La Comisión establece relaciones con trece secretarías de gobierno y organismos públicos, el Departamento del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México y el sector social y privado.

3.1 Antecedentes de las Relaciones Intergubernamentales en la Política Ambiental

Para iniciar diremos lo siguiente: *si el problema de la contaminación ambiental es por esencia intersectorial, requiere de la participación intergubernamental.* La participación multisectorial se justifica debido a que "la implementación de la política ambiental tiene que ver con los actores implicados en la ejecución de programas específicos por la necesidad de "coordinación" y "control" (que existen) en los contextos organizativos[165].

El objetivo de las relaciones integubernamentales es explicar el funcionamiento concreto de los vínculos establecidos para la resolución de problemas específicos (políticas y programas), detectando obstáculos organizacionales, administrativos, coordinación y cooperación"[166]. A pesar de ser considerada la solución al problema de la contaminación a largo plazo, la necesidad de iniciar la gestión ambiental por parte del gobierno es urgente, para empezar a articular programas que tengan aplicación a corto, mediano y largo plazo que eliminen, reduzcan y prevengan los efectos de la contaminación ambiental.

---

[165] Agranoff. Op. cit., p. 200

[166] Morata. Op. cit., p. 153

Veamos cuál es el contexto en el que se crea la CISA, qué funciones tenía asignadas y quiénes la integran.

En los antecedentes habíamos señalado que en 1972 se creó la Subsecretaría del Mejoramiento Ambiental, por recomendación de las Naciones Unidas. La Secretaría de Salud y Asistencia (SSA) fué el organismo responsable de la normatividad y la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental (SMA) fué el órgano encargado de instrumentar la política ambiental.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecía que le correspondía a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, planear y conducir la política de saneamiento ambiental, debido;

> *a que las actividades tendientes al saneamiento ambiental, a la prevención y control de la contaminación y a la conservación y restauración del medio ambiente, son medidas de salubridad general y son declaradas de interés público.*

La política ambiental hacía referencia a tomar medidas de salubridad general; por esta razón el problema ambiental se centraba en el sector salud.

Así, podemos decir que, "desde comienzos de la década de los setenta, se fue desarrollando en México una política ambiental cada

vez más explícita"[167]; aunque de acuerdo con Enrique Leff, quizá no tan realista, porque "para [implementar] una política realista sobre el medio ambiente debería comenzar desde los ámbitos sectoriales y territoriales"[168], los cuales no estaban involucrados. A pesar de que la SSA coordinaba a las importantes secretarías de Industria y Comercio, de Recursos Hidráulicos y de Agrícultura y Ganadería (veáse la jerarquía burocrática de la Política Ambiental en el capítulo I), no se llevó a cabo ninguna función concreta de coordinación institucional.

La aplicación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, fue encomendaba a la SSA[169].

Ante la carencia de funciones y atribuciones precisas, así como, debido a la escacez de recursos financieros [puesto que en 1972 la SMA disponía de un presupuesto de 50 millones de pesos], la política ecológica se limitó durante mucho tiempo al aspecto **normativo**. Las medidas de política ambiental de carácter más global se adaptaron sólo en el sentido de una "**planificación de desastres**"

---

[167] Kürzinger-F. Op. cit., p. 71.

[168] Leff. Op. cit., p. 728.

[169] Kürzinger-F. Op. cit., p. 71

por lo cual resulta lógico, que la política ambiental se definiera y manejara como una **política de salud**[170].

Posteriormente, se creó la Comisión Intersectorial para el Saneamiento Ambiental en un intento por renovar la política ambiental.

3.1.1 Comisión Intersectorial de Saneamiento Ambiental (CISA)

En la administración de López Portillo "se estableció por Acuerdo Presidencial (D.O.F. 25/VIII/1978) la Comisión Intersectorial de la salud ambiental para coordinar, con el Consejo Nacional de Salud y otras agencias la formulación de políticas ambientales"[171]. La CISA tendría como finalidad atender los problemas que generan los efectos de la contaminación.

FUNCIONES DE LA CISA:

La CISA tenía asignadas las siguientes funciones, de acuerdo con lo publicado en el Diario Oficial de agosto de 1978:

1° Formular un programa quinquenal de actividades..., así como programas anuales...;

---

[170] Ibid. p. 72

[171] Mumme-Bath-Assetto. Op. cit., p. 15

2° Formular las bases de coordinación entre las dependencias cuyas competencias estén relacionadas con el objeto de la Comisión;

3° Proponer las bases conforme a las cuales las dependencias integrantes de la Comisión cooperasen con estados, municipios u organizaciones internacionales....;

4° Elaborar y promover la realización de estudios y prestar asesoría en la materia;

5° Establecer los mecanismos para coordinar sus finalidades con las de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; y

6° Las demás funciones requeridas para el cumplimiento de su objeto.

Como podemos observar las funciones asignadas a la CISA eran bastante ambiguas y generales a pesar de que se contempla la necesidad de establecer las bases de coordinación y cooperación entre las dependencias y los diferentes niveles de gobierno, no existían funciones expresas en materia ecológica que responsabilizarán a ninguna instancia de gobierno involucrada en la política ambiental. Lo único sobresaliente en las funciones mencionadas era la necesidad de formular programas quinquenales y anuales, pero no se dice cómo, ni quién o quiénes los formularían.

INTEGRANTES DE LA CISA

La Comisión Intersectorial se integrará por las siguientes secretarías:
Salubridad y Asistencia,
Agrícultura y Recursos Hidraúlicos,
Asentamientos Humanos y Obras Públicas,
Patrimonio y Fomento Industrial,
Programación y Presupuesto,
Educación Pública,
Trabajo y Previsión Social,
Defensa Nacional,
Marina,
Departamento del Distrito Federal[172].

A pesar de que se contempla la participación de nueve secretarías de estado y el DDF, no se observa la asignación de responsabilidades o funciones para cada secretaría. Al no existir las bases expresas de coordinación, no se establecieron compromisos con ningún sector involucrado. Las relaciones interorganizativas, "como factor constitutivo de las políticas públicas"[173], en un inicio, no se tomaron como elemento fundamental de la política ambiental.

---

[172] D.O.F. (28/VIII/78) p. 15

[173] Morata, Op. cit., p. 153

La reforma administrativa llevada a cabo por "López Portillo, que intentaba mejorar la delimitación de competencias [en materia ecológica] alcanzó pocos resultados, no logró definir una mayor transparencia y claridad en la asignación de las funciones de las oficinas involucradas"[174].

Podemos resumir en tres puntos las características que definieron la política ambiental de la administración de López Portillo, según Mumme, Bath y Assetto:

1) Se puede notar una falta de apoyo de los ciudadanos. El apoyo de los ciudadanos y partidos fue insignificante.
2) Las nuevas leyes ambientales eran entendibles en sus alcances, en su contenido general y sensibles a enfásis mexicano para el desarrollo económico;
3) A pesar de la creación SMA la administración quedó fragmentada y la imprecisión de las leyes impidió aplicar sanciones[175].

La Subsecretaría de Ecología dependiente de Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), se creó ante la necesidad de coordinación intersectorial, constituyéndose la Comisión Nacional de Ecología.

---

[174] Kürzinger-F. Op. cit., p. 72

[175] Mumme-Bath- Assetto. Op. cit., pp. 14-15.

3.1.2 Comisión Nacional de Ecología (CONADE)

La Comisión Nacional de Ecología se crea por Acuerdo Presidencial (D.O.F. 18/IV/1985), dentro de la reestructuración orgánica del Gobierno Federal; por lo que deja de funcionar la Comisión Intersectorial de Saneamiento Ambiental. Ver grafica 2.

En el decreto de creación se menciona que:

le corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, formular y conducir las políticas generales de ecología.

Debido a que:

-la coordinación de las tareas involucran [a] varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal,

-la Comisión establece competencias concurrentes y complementarias entre diversas dependencias... en materia ecológica,

-la ecología es pre-requisito para que tenga lugar... el desarrollo económico,

-la ecología es por esencia intersectorial,

-la solución al problema de la contaminación ambiental es de largo plazo, pero es necesario empezar a actuar con mayor coordinación desde ahora, por lo que se precisa de la definición de prioridades, tiempo, costos y responsabilidades.

-es imprescindible la participación de los sectores en su conjunto y corresponsabilizarlos de acuerdo a (sus) niveles de participación en la gestión ambiental y de sus efectos.

Es importante resaltar las razones que justifican la coordinación intersectorial de la política ambiental, contemplando el establecimiento de competencias concurrentes entre las diversas secretarías, la coordinación de tareas y la necesidad de establecer una relación entre equilibrio ecológico y desarrollo económico. Pero antes de continuar es necesario revisar cuáles son las funciones de la CONADE.

FUNCIONES DE LA CONADE:

La CONADE "tiene como objeto analizar y proponer prioridades en materia ecológica que requieran instrumentación intersectorial, recomendar las bases de coordinación que hagan viable las acciones de carácter sectorial y proponer las bases de instrumentación"[176].

Las funciones de la Comisión Nacional de Ecología son las siguientes:

1° Analizar y proponer prioridades nacionales en materia ecológica...;

[176] Leff. Op. cit., p. 740

2° Recomendar las bases de coordinación ... en materia ecológica;

3° Proponer las bases de instrumentación ... que correspondan a cada dependencia;

4° Realizar el seguimiento de las acciones derivadas de la ejecución de los programas;...

5° Proponer las bases para la coordinación con los gobiernos estatales, para la realización de los programas;...

6° Proponer las bases ... para solicitar asesoramiento de organismos internacionales;

7° Proponer las medidas que deben operar en casos de emergencia ecológica;

Las funciones asignadas a la CONADE parecen ser más específicas que las de la CISA, porque al menos, se menciona que las funciones se refieren a la materia ecológica.

En el acuerdo se menciona que la Comisión de Ecología, contempla la participación de los diferentes sectores involucrados, así como el establecimiento de competencias y responsabilidades de los diferentes niveles. Veámos quiénes participan en la CONADE.

INTEGRANTES DE LA CONADE

La Comisión se integrará por los titulares de las siguientes secretarías:

Programación y Presupuesto

Desarrollo Urbano y Ecología (Presidencia)

Salud

Aunque se reconoce la necesidad de la participación intersectorial, son pocas las instancias de gobierno que participan expresamente. Y, a pesar de que la Comisión podría invitar a las autoridades estatales y municipales, y a otras dependencias de la Administración Pública Federal, así como representantes de los sectores social y privado, no se establecieron compromisos reales con el sector social y privado.

La estrategia de De la Madrid para corregir las fallas del sexenio anterior incluye tres componentes básicos: desarrollar una estrategía de movilización popular, reforzar los estatutos ambientales y mejorar la coordinación administrativa de responsabilidades en esta área y mejorar los resultados en materia regulatoria. La SEDUE realizó en toda la nación, una serie de foros populares sobre problemas ecológicos para informar al público del nuevo énfasis gubernamental sobre mejoramiento ambiental y

solicitar la aportación del público sobre asuntos ambientales relacionado con las regiones y las municipalidades[177].

Unos años más tarde, algunas de las funciones de la Sedue pasaron a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y las áreas ecológicas se descentralizaron a pequeñas dependencias sin autoridad ni nivel jerárquico. La Sedesol sería el organismo encargado de poner en práctica, a nivel nacional, la política ecológica y la conservación de los recursos naturales.

En 1992 Sedesol contaba con 6 órganos desconcentrados, de los cuales sólo dos se ocupaban del tema ambiental, el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Estos se crean para reforzar la parte normativa en la aplicación de la LGEEPA.

La Procuraduría del Medio Ambiente fue creada para evitar la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en temas de ecología. El Instituto Nacional de Ecología se formó con el personal y las atribuciones de la Subsecretaría de Ecología de la vieja Sedue. Su "política se orientaba a la planeación de las actividades productivas y a la gestión ambiental del país"[178]. En el

[177] Ibid. pp. 18-19

[178] BOLETINE, Publicación Quincenal del Instituto Nacional de Ecología. Número 2, 15 de junio de 1993. p. 3

Programa de Normas Oficiales Mexicanas 1993, "el INE contempla la elaboración de 155 normas en las materias de prevención y control de la contaminación del agua, de la contaminación atmosférica, de la contaminación por residuos peligrosos, riesgo ambiental, ruido, recursos naturales y ordenamiento ecológico"[179].

Con las referencias anteriores, podemos resumir que, en este periodo, la política ecológica seguida por el gobierno mexicano no se llevó a concretar en ningún plan o programa concreto de acción desde su asignación a la Secretaría de Salubridad y Asistencia en 1972, hasta finales de la década de los ochenta. Aún con la creación de la Subsecretaría de Ecología, "existían cierta imprecisiones sobre quién debía de llevar a cabo la coordinación de la política ambiental"[180]; de ahí, se entiende la ambiguedad en la definición de atribuciones de la SEDUE para llevar a cabo una política ambiental consistente y posteriormente de la Sedesol, cuya política se centraba en el aspecto social, sobresaliendo los programas de Solidaridad.

Ahora veremos un programa ambiental, que tiene una aplicación restringida a nivel local, el Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica de la ZMCM.

---

[179] BOLETINE, Publicación Quincenal del Instituto Nacional de Ecología. Núm 1, 15 de Mayo 1993 p. 2 y 3.

[180] Leff. Op. cit., p. 723

3.2 Las Relaciones Intergubernamentales en el Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica (PICCA)

El desarrollo del presente apartado contempla las funciones y los integrantes de la Comisión Metropolitana que coordina el PICCA y la participación de las instituciones en la instrumentación del mismo.

Analizaremos cómo la formulación del PICCA requirió de la interacción de diversos actores de gobierno y de la sociedad para su instrumentación. Resulta importante considerar las relaciones de interdependencia entre las instancias federales (secretarías) y las instancias locales (DDF, Estado de México y los municipios conurbanos) que se establecen en el PICCA. El desafío en el PICCA es encontrar soluciones tomando en cuenta la necesidad de respetar la autonomía de cada nivel de gobierno.

Se puede observar que en la implementación del PICCA, no necesariamente se mantienen los vínculos de jerarquía de la administración federal-estatal-local, sino de coordinación entre las instancia públicas, sociales, privadas, federales, etc..

En el marco de la acción pública, "la ley determina el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden o no hacer"[181]; así como las circunstancias en que se desenvuelven las

[181] Agranoff. Op. cit., p. 191

actividades de sus organizaciones. La Ley General de Equilibrio Ecológico establece las atribuciones específicas en la compleja problemática de la política ambiental, entre los niveles de gobierno y los actores sociales.

Para llevar a cabo la coordinación de los distintos sectores que integran el PICCA se creó la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana y Valle de México (8 de enero de 1992)[182].

3.2.1 La Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación

La Comisión se creó por acuerdo presidencial "ante la complejidad del problema de la contaminación atmosférica en la Ciudad de México"[183]. La Comisión tiene como objetivo definir y coordinar las políticas, programas y proyectos en la lucha contra la contaminación ambiental, así como verificar la ejecución de esas acciones.

La instrumentación de una política ambiental coherente, requerirá una mayor cooperación por parte de los sectores público,

---

[182] D.O.F. 08/I/92

[183] Comisión. Op. cit., p. 32

privado y social. La coordinación entre los sectores es el punto de partida para la puesta en marcha del programa, lo que puede significar una mayor posibilidad de éxito al hacer participe a la sociedad en todas sus formas[184].

Veamos cuáles son las instancias que tienen funciones expresas en el Programa Integral, esto es la participación intergubernamental y sectorial.

FUNCIONES DE LA COMISION METROPOLITANA

La Comisión tendrá entre otras funciones, definir las políticas, programas, proyectos y acciones que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán observar en materia de prevención ambiental,... incluyendo las contingencias ambientales; establecer los criterios y lineamientos para la integración de dichos programas..., proponer a las autoridades correspondientes las acciones y medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales, preparar personal técnico especializado en administración ecológica para garantizar la calidad y continuidad de las acciones gubernamentales[185].

---

[184] PICCA. Octubre 1990. Op. cit., p. 25

[185] Informe de Prensa I, s/f.

La Comisión tendrá también la atribución de implementar el Programa de Contingencia Ambiental cuando sea necesario, basándose en los índices presentados por el IMECA.

Como puede observarse en las funciones expresas de la Comisión no esta contemplada la evaluación de la política ambiental como elemento esencial para corregir, rectificar o adecuar el Programa Integral a las necesidades y condiciones que presente la contaminación en la Ciudad de México, o ajustar a las condiciones técnicas y de disposición de recursos con los que se contará. Este punto lo retomaremos más adelante.

El Indice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA) en una escala de 0 a 500 puntos clasifica la calidad del aire (ver Anexo II) representa las fases de aplicación del plan y la situación de la contaminación. El valor máximo de uno de estos contaminantes es el que da la pauta para el diagnóstico del IMECA, que se analiza diariamente[186]. (Ver anexo I y II al final del capítulo).

Las funciones de la Comisión Metropolitana en comparación con la CISA y la CONADE son más específicas. La Comisión tiene la responsabilidad de coordinar a importantes dependencias y organismos públicos, cuyo peso político es determinante en la

[186] Leff. Op. cit., p. 555

implementación del PICCA donde se establecen el juego, la negociación, la concertación, pero también el conflicto.

INTEGRANTES DE LA COMISION METROPOLITANA

La Comisión está integrada (con carácter permanente) por las siguientes secretarías y organismos públicos:
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Programación y Presupuesto; (hoy desaparecida)
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (hoy desaparecida)
Secretaría de Salud,
Departamento del Distrito Federal y
Petróleos Méxicanos.

Cuando se trate de asuntos de su competencia también intervendrán las:
Secretaría de la Contraloría General de la Federación,
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,
Secretaría de Educación Pública,
el Instituto Mexicano del Petróleo,
la Comisión Nacional del Agua,
la Comisión Federal de Electricidad y otras entidades de la administración pública federal; también se contará con la

participación del Gobierno del Estado de México y los gobiernos municipales de la zona conurbada. (Ver gráfica III).

De las instituciones públicas que explícitamente integran el PICCA, la mayoría de ellas no tiene una participación activa en la política ambiental, estamos hablando de la Secretaría de Hacienda, de la Contraloría General de la Federación, de Comercio y Fomento Industrial, de Programación y Presupuesto (hoy desaparecida), Minas e Industria Paraestatal, de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes y de algunos gobiernos municipales de la zona conurbada. No se analizará el papel de dichas instituciones por ser de carácter más normativo. Sin embargo, en el capítulo siguiente se revisarán las dependencias y organismos que tienen una participación más activa.

La presidencia de la Comisión es rotativa, durante sus primeros dos años estuvo encabezada por el Jefe del DDF (éste brinda a la comisión actualmente los apoyos administrativos y técnicos necesarios para su funcionamiento, de conformidad con lo previsto en la normatividad aplicable[187]). A partir de abril de 1994 la presidencia pasa al Gobierno del estado de México y posteriormente a la SEDESOL[188] (en diciembre de 1994 se transfieren

[187] D.O.F.: 28/V/93 p. 37

[188] Comisión. Op. cit., p. 32

las competencias en materia ecológica a la nueva Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca)[189].

La Comisión cuenta con un **Consejo Técnico**, formado por representantes de la comunidad científica, especialistas mexicanos y extranjeros en materia ecológica y miembros del sector social y privado[190]. Además, cuenta con un **Consejo Asesor** en el que participan representantes de grupos ambientalistas (Movimiento Ecologista Mexicano -MEM-; Partido Verde Ecologistas -PVE-; grupo de los 100 -G100-; Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas -INAINE- y Grupos Ecologiastas -GE-); de institutos de investigación científica (Universidades -UNAM- y científicos IMP), del sector social y privado (CONAMIN, CONCANACO, CANACINTRA), transportistas, senadores, diputados del Congreso de la Unión y del estado de México y de la Asamblea de Representantes[191]. (Ver gráfica IV).

Volviendo a la falta de evaluación del PICCA por parte de la Comisión, cabe mencionar que "la evaluación puede ser un simple instrumento político para apoyar o criticar un programa en particular"[192], que refleja las razones por las que no se ha

---

189 D.O.F. 28/Diciembre/1994

190 Comision. p. 32

191 Comisión. Op. cit., p. 14, 32

192 Subirats. "Los instrumentos de las políticas...". Op. cit., p. 9

incluido la evaluación dentro del programa integral, porque existen muchos intereses políticos que no deben salir a la luz; intereses de los responsables políticos tomadores de decisiones, del personal administrativo: la burocracia técnica involucrada en el programa, la clientela y grupos de interés que han sido afectados en dicho programa. Entonces no resulta conveniente llevar a cabo una evaluación que pretenda ocultar las inconsistencias e inefectividades inherentes al propio diseño y aplicación de la política ambiental para la Ciudad de México.

A pesar de que el PICCA representa la política ambiental para la Ciudad de México más estructurada y coherente, la Comisión Metropolitana se creó dos años más tarde, lo que muestra una falta de consistencia para la implementación del programa en sus fases iniciales. Antes de la creación de la Comisión se llevaron a cabo algunas acciones aisladas que tenían atribuidas las instancias encargadas del Programa. Resulta sorprendente que dos de los objetivos de la Comisión sean los de coordinar la participación de los miembros del PICCA y la de vigilar la implementación de las acciones del programa, cuando, como ya mencionamos, el PICCA entra en marcha en el invierno de 1989 con acciones emergentes.

A manera de conclusión, podemos decir lo siguiente:

Debido a que la política ambiental se definió como un problema generado en su mayoría por contaminantes procedentes de las fuentes móviles, se instrumentaron medidas centradas al control de

contaminantes, mejoramiento de combustibles y sustitución de unidades móviles que generaban gran contaminación, se restringió el uso del automóvil y se instrumentó toda una serie de programas gubernamentales que responden a la necesidad de contrarrestar dicha causa. (Ver Anexo I en el siguiente capítulo).

Toda la propaganda oficial tiende a hacer creer que los vehículos automotores son los principales responsables. Algunos medios de comunicación masiva han coincidido de que existe una "la falta de control efectivo sobre la industria contaminante"[193], y a pesar de ello "el automovilista está obligado a cumplir de manera más estricta que la industria"[194]

Gracias a la participación conjunta de los sectores involucrados y el juego político establecido en la Comisión Metropolitana, se han establecidos relaciones intergubernamentales, cuyo objeto es la coordinación y la realización conjunta de actividades en materia ambiental, responsabilizando a las dependencias, organismos públicos y sectores social y privado, en funciones específicas, como se verá más adelante cuando analicemos la participación real de cada uno de los miembros.

---

[193] Sara Cortés Martínez. "Sólo la Sociedad Puede Frenar la Depredación. La Corrupción de los Delegados ha Destruido la Ciudad, Acusan los Grupos Ecologistas", **EL FINANCIERO**, 04 de Junio de 1993 p. 32

[194] **EL FINANCIERO**. "Podría salir el triple en 94 fuera de circulación 57 mil 820 autos al no pasar la Verificación", 17 de Enero de 1994, p. 56

En el caso del PICCA, su incorporación en la agenda del gobierno capitalino surge en un momento político favorable, por el peso de la figura política del Regente del D.D.F. Manuel Camacho Solís y de la concertación con las organizaciones ambientalistas, el sector social y el sector privado.

ANEXO I

Con referencia al IMECA se tomarán determinadas medidas del Plan de Contingencia que incluye 3 fases de acción:

PROGRAMA DE CONTINGENCIA AMBIENTAL

La Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación en el Valle e México (CMA) cuenta con una Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA), este sistema de medición permite contar con una información precisa de la calidad del aire en las diferentes microzonas del Valle de México (así como la formación y destrucción de las inversiones térmicas, el grado de estabilidad de la atmósfera, etc.). El sistema de pronóstico meteorológico, permite tener un conocimiento detallado del comportamiento de la contaminación, que posibilita la oportuna toma de decisiones. Además de otros factores, el índice IMECA, se toma en cuenta para determinar la aplicación de medidas de protección y prevención que constituye las diferentes fases del Programa de Contingencia Ambiental.
Las medidas se han dividido en tres fases dependiendo de la gravedad de la situación.

FASE I
Si el nivel de contaminación fluctúa alrededor de los 250 IMECAS.
Esta fase contempla las siguientes medidas:

1 Se determinará una reducción del 30 al 40% ...

2 Se implementarán dispositivos específicos para agilizar el tráfico en la Zona Metropolitana.

3 Se reducirá la circulación de los vehículos de entidades gubernamentales, con excepción de los servicios básicos.

4 Se suspenderán las tareas de asfalto, pintura y reparación en calles.

Se recomienda la colaboración de la población, reduciendo el uso de su vehículo.

FASE II

Cuando la contaminación fluctúa alrededor de los 350 IMECAS...
A las medidas de la Fase anterior se agregan:

1 Extensión obligatoria del Programa HOY NO CIRCULA.

2 Suspensión de clases en las escuelas (pre-escolar, primaria y secundaria), para evitar la exposición de los niños a la contaminación...

3 Mayor reducción en los niveles de actividad de la industria. Los porcentajes y el tipo de industrias que pudieran cesar sus actividades...

FASE III

La aplicación de las medidas contempladas en las Fases I y II ayudará a controlar la aparición de índices agudos de contaminación.
En el caso de alcanzarse una situación crítica, que fluctúa alrededor de los 450 IMECAS, con un propósito atmosférico malo, entraría en vigor la Fase III. Durante la Fase III, habría una suspensión adicional de actividades, semejante a un asueto general.

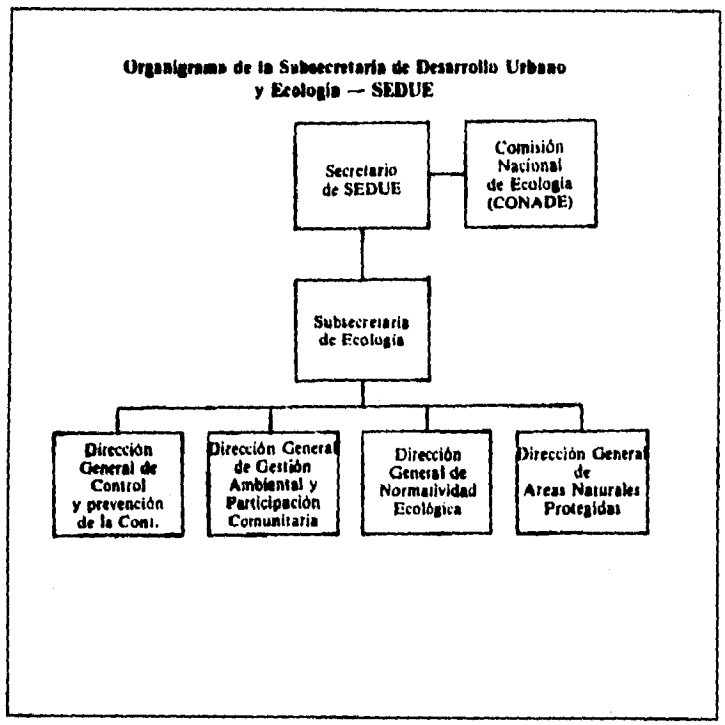
ANEXO II

INDICE METROPOLITANO DE LA CALIDAD DEL AIRE

Puntación IMECA	Situación	Calidad del aire	
0-50	Bajo la norma primaria	Buena	•Situación muy favorable para la realización de actividades físicas.
51-100		Satisfac-toria	•Situación favorable para la realización de todo tipo de actividades.
101-200	Alerta	No satis-factoria	•Aumento de molestias meno-res en personas sensibles.
201-300	Precaución	Mala	•Aumento de molestias e in-tolerancia relativa al ejercicio en personas con padecimientos respiratorios y cardio-vasculares.
301-500	Emergencia	Peligrosa	•Aparición de diversos sín-tomas e intolerancia al ejercicio en la población sana.

Fuente: Tabla 1. tomado de la tabla 2 en Leff. Op.cit., p. 573

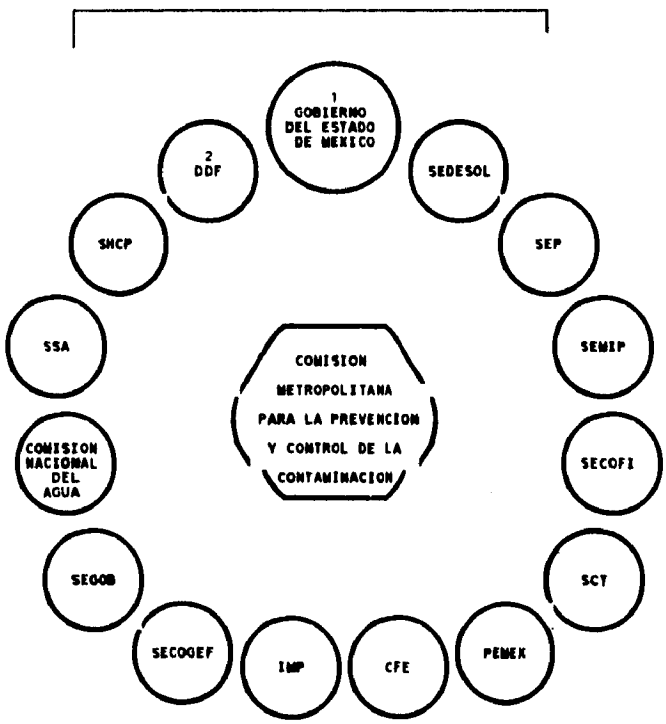
GRAFICA 2



Fuente: Manual de Organización de la SEDUE

GRAFICA III

COMISION METROPOLITANA



1 PRESIDENCIA DE LA COMISION METROPOLITANA

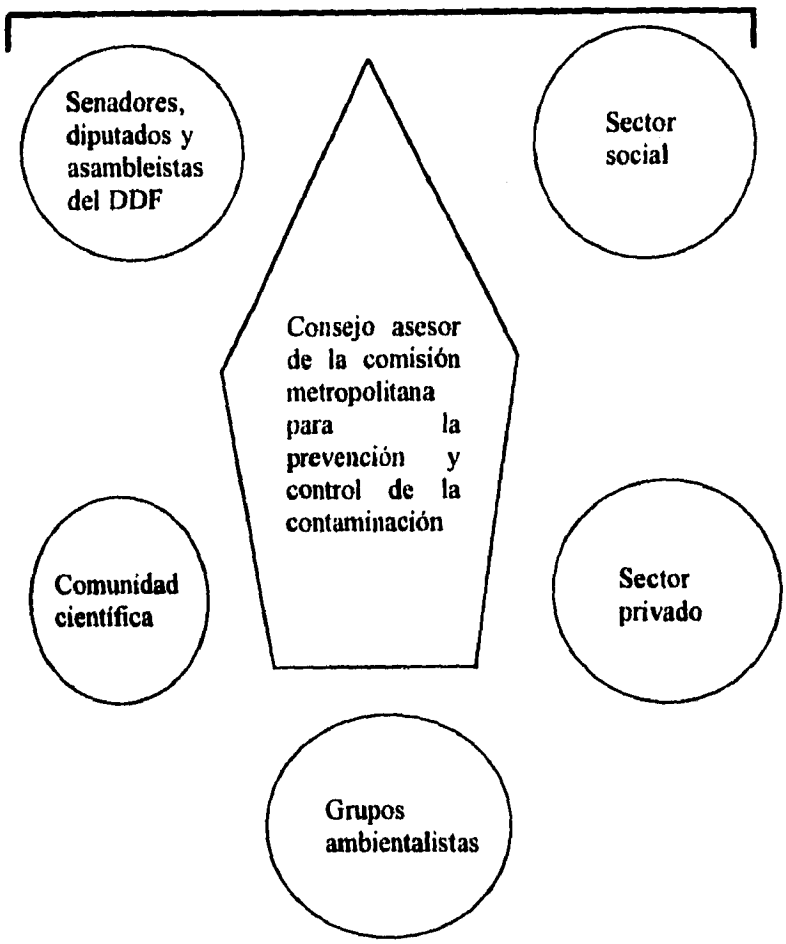
2 SOPORTE TECNICO Y ADMINISTRATIVO: EL DDF

3 OTROS MIEMBROS: ORGANISMOS PUBLICOS

Fuente: Comisión Metropolitana... "La Contaminación Atmosférica en el Valle de México". Acciones para su control, 1988-1994, op. cit. p. 33

Gráfica IV

CONSEJO ASESOR



Fuente: Comisión metropolitana... Idem p.33

CAPITULO IV LAS RELACIONES ENTRE LOS ACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PICCA

En este capítulo se pretende dar un enfoque general del juego que han tenido los actores y las relaciones entre las instituciones que participan más activamente en la implementación del PICCA. Estamos hablando de instituciones públicas como Pemex, el D.D.F, el Gobierno del Estado de México, la Sedesol, el Sector Privado, las organizaciones ambientalistas y algunas instancias del sector social.

Las instituciones siempre han tenido un papel muy importante en la implementación de las políticas en el sentido de modificarlas siguiendo sus propios intereses. Resulta utópico formular, de manera definitiva, una política para ser aplicada en todas sus fases siguiendo las tareas o las acciones definidas en el escritorio. Algunos estudiosos han mencionado la importancia de considerar el enfoque institucional como clave para analizar el éxito o el fracaso de las políticas públicas. Argumentan que las políticas no pueden ser aplicadas si entran en un conflicto con los intereses y los valores de los niveles más bajos de las organizaciones[195] . Este enfoque también es conocido como el enfoque Abajo-Arriba.

---

[195] Peters, B. Guy. "Public policy and public bureaucracy" en Ashford, Douglas. History and context in comparative public policy. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1972, pp. 288-289.

Este análisis es aún más relevante cuando consideramos que la política ambiental en México ha sido promovida desde las instancias de nivel jerárquico mayor. El nivel jerárquico mayor no garantiza por si sólo que una política tenga éxito en su aplicación, por lo que resulta necesario analizar el juego de las instituciones encargadas de implementar esta política para modificarla, apoyarla u obstaculizarla.

Las RIG "están necesariamente presentes en el desarrollo de aquellos programas que implican la utilización de mecanismos multiorganizativos", como es el caso de los programas ambientales; "los programas son el principal producto de la acción de gobierno"[196].

Hans Joachim Hesse ha descrito las RIG como un proceso en el que actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno interactúan en persecución de sus intereses en el marco de diversas políticas públicas[197]. En el caso de la política pública ambiental para la Ciudad de México, interactúan las diferentes secretarías y entidades públicas a nivel federal, el gobierno del Estado de México y el gobierno del Distrito Federal.

---

[196] Agranoff. Op. cit., p. 200

[197] Agranoff. Trad. Gallarin. Op. cit., p. 7

Las RIG que se caracterizan por su vinculación a las políticas públicas (...) obliga a examinar las interacciones de los actores en las distintas fases de (las políticas públicas), formulación, implementación y evaluación de las políticas[198]. En este momento se analizará la fase de implementación del PICCA

4.1 La Implementación del PICCA

En el proceso de **Implementación**, el Estado transforma las decisiones anteriores en acciones concretas. La implementación es la fase más dinámica dentro del proceso de políticas públicas. Como menciona Subirats, la implementación es "el proceso de interacción entre el establecimiento de los objetivos y las acciones"[199]; por lo que, en esta etapa, predomina el aspecto político sobre las otras fases. En esta fase, son necesarias todas las condiciones para que se llegue realmente al logro de los objetivos deseados. Aquí se une la decisión con la acción.

En la dinámica de actuación de las instituciones u organismos públicos, que participan en el Programa Integral, se ha dado un

[198] Agranoff. Op. cit., p. 188.

[199] Informe de Prensa. Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México. DDF, México, 1993, p. 1

ajuste entre medios y fines, se ha observado un ajuste de la política y lo posiblemente factible.

El Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica, se instrumenta "previo análisis de las opciones técnicas, de esquemas de financiamiento viables y la concertación social"[200] con diferentes instancias públicas y el sector social. Debido a que "las decisiones para combatir la contaminación requieren de una trabajo integral de análisis, evaluación e instrumentación", que permita llevar a la práctica estas políticas[201].

Ya hemos señalado algunas de las acciones emergentes que antecedieron a la formulación del PICCA, ahora revisaremos las primeras fases de aplicación del programa.

4.1.1 Fases de Aplicación

No fue sino hasta "1990, después de integrarse el primer inventario detallado de emisiones contaminantes, que se diseñó una

[200] En el programa que Coordina la Comisión Metropolitana, participan 12 instituciones del gobierno federa, el Gobierno del Estado de México y el DDF.

[201] Informe de Prensa "Estrategia Integral y Compromisos contra la contaminación Atmosférica". México, Departamento del Distrito Federal. 1993, pág. 14

estrategia integral [para] controlar los principales factores y fuentes de la contaminación" del aire[202].

Un ejemplo de las acciones emergentes de la etapa de formulación del PICCA es que para el periodo invernal 1989-1990 se incluyeron las siguientes medidas[203]

a) Imposición del programa 1 día sin auto.

b) y c) Suministrar 2.5 M. de m3/día de Gas Natural para ser utilizados en las Central Termoeléctrica Valle de México y para la Central Termoeléctrica Jorge Luque.

d) Disminución de la generación en 53% y 57% de las Centrales Termoeléctricas, respectivamente.

e) Operar con una mezcla de 90-10% Gas-Combustóleo y 80-20% de las termoeléctricas respectivamente.

En el segundo mes de 1990, se instaló el Comité Operativo de Emergencia, que precisa las instrucciones a seguir por los sectores privado y social en casos de emergencia. En agosto, se firmó el convenio con la Japan International Corporation Agency (JICA) para armar un plan de control de fuentes estacionarias, un mes más tarde, se elaboró un plan de rehabilitación de la central

---

[202] Comisión. Op. cit., p. 10

[203] Morales, Díaz Ricardo. "Programa Integrado para la lucha contra la contaminación atmosférica en la Zona metropolitana de la Ciudad de México". **Diplomado en Gestión Pública: Participación del Sector Eléctrico en la Política Pública**. CIDE. 1992, p. 17

termoeléctrica Ing. Jorge Luque. Para el invierno 90-91, se mantuvó el programa Hoy no Circula, se buscó utilizar sólo gas en termoeléctricas y se redujó su generación.

Para el periodo invernal 1990-1991 se propusieron las siguientes medidas[204]:

a) Mantener el Programa Hoy no Circula

b) Reducir la quema de combustóleo hasta alcanzar la proporción 100% gas.

c) Disminuir la generación de las Centrales Termoeléctricas.

d) Aplicación de esfuerzos adicionales.

En Marzo de 1991 se cerró definitivamente la Refinería de Pemex 18 de Marzo, como símbolo de la voluntad (política) por parte del gobierno[205].

Para el período invernal 1991-1992, se plantearon algunas medidas adicionales a las que se venían implementando[206]:

a) Continúa el Programa Hoy no Circula.

---

[204] Morales. Op. cit., p. 19

[205] García. "Las políticas contra la contaminación ambiental...". Op. cit., p. 10

[206] Morales. Op. cit., p. 20

b) Se adiciona la prohibición de quema de combustóleo en comercios de la iniciativa privada.

c) Pemex introduce un nuevo producto bajo en contenido de azufre denominado Gasóleo.

d) Se incrementan las ventas de gasolina sin plomo (Magna-Sin), se le añade un compuesto oxigenado denominado Metil Terbutil Eter (MTBE) que mejora la calidad de combustión.

Un recurso importante para la instrumentación e implementación del Programa Integral fue el financiamiento. El financiamiento refleja la disponibilidad de llevar a cabo las funciones atribuidas a cada sector. Lo que demuestra que desde las fases de aplicación, el PICCA ha requerido del apoyo de varios organismos nacionales e internacionales.

Financiamiento del Programa[207]

La contaminación del aire en la ZMCM es el problema ambiental que más en serio se ha tomado debido a su visibilidad, el cual lo hace más palpable. Los recursos económicos fueron considerables "cerca de 5 millones de dólares (14 billones de pesos aproximadamente), se dedicaron al Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica de la ZMCM hasta fines de 1994. Donantes

[207] Guerra. Op. cit., pp. 58-61

bilaterales (el Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos) y el Banco Mundial apoyan estos esfuerzos mediante la cooperación técnica y provisión de equipamiento"[208].

En el financiamiento del PICCA contribuyen con su presupuesto varias dependencias gubernamentales e instituciones financieras internacionales[209]. La inversión requerida "para frenar el crecimiento de la contaminación no se puede realizar con los recursos actuales del gobierno, por lo que es vital obtener recursos externos. "El costo total del programa es de 2 mil 520 millones de dólares, (42% de crédito externo y 58% de recursos nacionales)[210]". La seriedad de las propuestas y "la calidad técnica de los proyectos permitió la formalización de compromisos con la Agenda de cooperación económica a Ultramar y el Exibank de japón, así como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo"[211].

---

[208] Kürzinger-F. Op. cit., p. 41

[209] son quienes aportan 76%, el 24% respectivamente; entre los organismos de crédito internacionales se encuentran: el Banco de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), el Banco Interamericano de Desarrollo, el EXIBANK y el Fondo de Cooperación Económica a Ultramar del Japón (OECF). Datos actuales hasta junio de 1994 de la Comisión Metropolitana. Op. cit., p. 30

[210] PICCA. Octubre 1990. Op. cit. p. 70

[211] Ibid.

Las acciones del PICCA "se iniciaron en 1990 y continuarán hasta 1994 con una inversión total que a la fecha (1994) se estima en 4 716 millones de dólares, que se distribuirá conforme se indica en el cuadro de financiamiento del PICCA"[212]. Ver cuadro al final del capítulo.

Para su instrumentación se han ejercido casí 8 mil millones de nuevos pesos, de los 14 mil 248 millones que se tienen presupuestados[213] (ver gráfica al final del capítulo).

Si se realiza una revisión más amplia del papel que ha jugado la burocracia, en la política ambiental, veremos que ésta ha tenido un gran peso en su implementación. Ésta no se ve limitada a la mera aplicación de sus deberes; por el contrario, participa "como otro actor social en el juego político, con sus recursos, demandas y con el peso de su posición dentro del gobierno". La burocracia "tiene enfrentamientos en la lucha política alrededor de la asignación y reasignación de recursos con otros actores políticos e instancias públicas"[214].

---

[212] Guerra. Op. cit., p. 57

[213] Comisión. Op. cit., p. 14

[214] Oszlak. Op. cit., p. 911, 914

La "burocracia (la alta burocracia), la que toma decisiones, sintetiza diversas racionalidades con peso y capacidad específicas", esta tiene un peso determinante en la implementación[215] del PICCA. Sólo basta con mencionar que este programa establece el compromiso de todos los sectores involucrados.

4.2 La participación de los Actores: Instituciones Públicas, ONG's, Sector Privado y Social

La participación de las instancias públicas miembros del PICCA se realizó por medio de los actores que los representan. El juego político afecta la implementación de la política ambiental, pues se presenta en un contexto cambiante y responde a coyunturas históricas políticas y sociales. Como menciona Rodolfo García, "la sociedad está permanentemente en crisis y el conflicto es una ruptura en la cual los actores adquieren más o menos fuerza, de acuerdo a los recursos que manejan fortaleciendo su consenso"[216].

En este contexto de relaciones intergubernamentales, los procesos de decisión pueden considerarse como procesos de

[215] Como menciona Oscar Oszlak. A pesar de que "la naturaleza y el papel de la burocracia estatal, varían de acuerdo con el contexto social y el momento histórico determinado" Ibid, p. 899.

[216] García. "Aproximación a un modelo de...". Op. cit., p. 53.

regulación del conflicto y de formación del consenso... El consenso es fundamental para la decisión[217] y "el éxito de la implementación dependerá de las relaciones que se construyan en [el] entramado interinstitucional"[218].

Normalmente hay actores más potentes que consiguen mantener su capacidad de incidencia en todas las fases de formulación e implementación del PICCA, anticipando en las fases previas los posibles contratiempos o efectos negativos sobre sus intereses que puedan surgir en la fase de puesta en práctica"[219]. La relación de interdependencia que existe tiene distintos recursos y distinto poder. Los recursos que más ordinariamente están en juego son autoridad, dinero, legitimidad política (o recursos políticos), información y capacidad organizativa. Y esos recursos se poseen en forma y en cantidades distintas en cada instancia organizativa[220].

Veamos cuál es el papel de las organizaciones que participan mayormente en el PICCA. Nuestro interés es resaltar el papel de las instituciones públicas que establecen relaciones intergubernamentales para la instrumentación e implementación de

---

[217] Morata. Op. cit., p. 160

[218] Enfoque Abajo-Arriba. Arellano Gault, David. "Implementación de la Política Pública". MIMEO. CIDE, 1990, pág 4

[219] Subirats. Op. cit., p. 116

[220] Ibid. p. 122

esta política ambiental. Aunque cabe mencionar el importante rol que ha jugado el sector privado y social, así como los grupos ecologistas y otras instituciones.

Principales funciones de los miembros de la Comisión Metropolitana que integran el PICCA.

MIEMBROS	PRINCIPALES FUNCIONES[221]
Gobierno del Estado de México	* Presidencia 1994-1995 * Programa de Verificación Vehicular * Programa Hoy no Circula * Inspección y Control de Establecimientos Mercantiles * Reforestación
DDF	* Presidencia 1992-1993 * Secretariado Técnico * Operación de las Redes de Monitoreo Atmosférico . * Programa de Verificación Vehicular * Programa Hoy no Circula * Inspección y Control de Establecimientos Mercantiles * Reforestación * Inventario de Emisiones a la Atmósfera
SEDESOL	* Presidencia 1996-1997 * Inspección y Control de Industrias

[221] PICCA. Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México. "Avances a Junio de 1994". p. IV-4 y IV-4.

	* Expedición de Normas Ambientales
PEMEX	* Suministro y Mejoramiento de Combustibles * Financiamiento de Estudio Global de la Calidad del Aire IMP/Laboratorio Nacional de los Alamos
CFE	* Control de Emisiones en Termoeléctricas
Secretaría de Salud	* Operación de Sistema de Vigilancia Epidemiológicas * Realización de Campañas de Orientación Ciudadana
SEP	* Regulación de Escuelas durante Contingencias Ambientales * Educación Ambiental en planteles escolares
SCT	* Control y Verificación del transporte foráneo
SECOFI	* Programación de Conversión a Gas * Expedición de Normas en materia de uso y suministro de gas
Instituto Mexicano del Petróleo	* Desarrollo de Estudio Global de la Calidad del Aire * Presidencia del COPERA * Certificación de equipos de conversión a

	gas * Prueba de Combustibles y Dispositivos Anticontaminantes
SEMIP	* Programa de Fomento y Normalización de Ahorro de Energía * Presidencia de la Comisión Nacional de Ahorro de Energía
SHCP	* Financiamiento Externo * Incentivos y Desincentivos económicos * Política de precios en combustibles

Fuente: Informe Ejecutivo de Labores de la Comisión Metropolitana 1994.

En el cuadro se puede observar que hay instancias con mayores atribuciones expresas.

Al analizar estas funciones, hay que considerar el papel determinante de las estructuras institucionales. Se entiende que la poca participación responde a la naturaleza misma de la institución como es el caso de la Secretaría de Hacienda que no esta operativamente involucrada en los temas de medio ambiente. Su participación se justifica por los requerimientos financieros para la aplicación del programa. Asimismo la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Programación y Presupuesto y

Gobernación son instancias que no estaban directamente involucradas en asuntos referentes a la protección ambiental.

De igual forma, vale la pena mencionar la importancia del sector educativo en los programas de protección del medio ambiente. La SEP no ha tenido una presencia permanente como miembro de la Comisión, lo que a nuestro juicio representa una subestimación del papel fundamental que juega la educación en el éxito de las políticas ambientales a largo plazo. En la constitución de la Comisión, no existía la presencia de la comunidad científica, ésta "se incorpora para buscar soluciones al problema de la contaminación ambiental"[222], recientemente a través del Consejo Técnico.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial también tiene una participación secundaria, la cual resulta cuestionable debido a la necesidad de vincular la tecnología industrial, sobre todo cuando se trata de establecer nuevas industrias, con el medio ambiente a fin de promover la instalación de industrias con procesos menos contaminantes.

La Comisión Nacional del Agua es otra institución cuyo papel es secundario, siendo un organismo del que se requiere una participación continua para el control de la contaminación en el

[222] Angel Viveros "ATRAPADOS", **EL FINANCIERO**, 11 de Febrero de 1993 p. 36

agua. También es sumamente importante el papel de la Comisión Federal de Electricidad en el ahorro y sustitución de energéticos en las actividades productivas menos contaminantes.

La participación esta centralizada en aquellas instancias cuyas atribuciones son claras y específicas como es el caso de Pemex y el Instituto Mexicano del Petróleo, Sedesol, el DDF y el Gobierno del Estado de México, que tienen gran relevancia en la implementación del PICCA. A pesar de que, la simple presencia de los grupos no garantiza la implementación del programa.

Peterson señala, que existen diferencias en el modo de administrar los programas en función del carácter esencialmente profesional o político de sus responsables[223]. En nuestro caso, resulta imposible destacar la parte política de la parte profesional en la participación de los integrantes. Como en el caso de Pemex, Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Electricidad, Universidades. Se podría esperar una participación más profesional que política; sin embargo, muchos de esos grupos tienen un papel político ya que defienden intereses institucionales propios.

[223] Agranoff. Trad. Gallarín. Op. cit., p. 43.

Una vez planteada cuál es la participación expresa de cada institución miembro del PICCA, veamos que instancias han tenido con un papel más relevante en la política ambiental de la Ciudad de México.

Evaluar el grado de participación activa de cada institución en el PICCA implica considerar varios factores. El financiamiento del programa, la asistencia a las reuniones de trabajo, la promoción de actividades existentes y la propuesta de nuevas actividades, la aplicación de las normas y la implementación de las fases del programa entre otras pueden ser consideradas como indicadores pertinentes. Para efectos de nuestro estudio se analizarán sólo los indicadores de financiamiento, implementación de las medidas del programa, asistencia a las reuniones y la aplicación de las mormas. La selección de los indicadores mencionados arriba responde a cuestiones prácticas, o sea, a la disponibilidad de información y del tiempo para procesarla, así como a su pertinencia para el estudio.

PEMEX

Pemex y el Instituto Mexicano del Petróleo tienen a su cargo actividades que implican un fuerte monto de recursos financieros y tecnológicos. Pemex, interviene principalmente en el *Mejoramiento de la calidad de los combustibles;* sus funciones se centran en mejoras de combustibles, dispositivos y equipos anticontaminantes y estudios de la calidad del aire. Si se observa el cuadro de

financiamiento del PICCA, este rubro representa más del 50% del presupuesto del PICCA (ver cuadro de financiamiento).

Pemex como participante en el PICCA tiene los siguientes proyectos:

1) Elaboración de gasolinas de calidad ecológica internacionales;
2) Elaboración de diesel con bajo contenido de azufre;
3) Elaboración de combustóleo con bajo contenido de azufre;
4) Elaboración de compuestos oxigenados TAME y MTBE;
5) Suministro de gasolina sin plomo, Magna Sin para los vehículos 1991 con convertidor catalítico;
6) Continuación de suministro de gasolina oxigenada con MTBE;
7) Recuperación de azufre en la Refinería 18 de Marzo (Rescindido);
8) Recuperación de vapores de HC y cambio de quemadores en la Refinería 18 de Marzo (Rescindido);
8) Instalación de medidores de emisiones en las chimeneas de la Refinería (Rescindido) Clausura definitiva de la Refinería 18 de Marzo: Pemex-IMP-Sedue;*
9) Instalación de membranas internas flotantes en los tanques de almacenamiento;
10) Instalación de equipos para la recuperación de vapores en terminales de recibo y distribución de combustibles y gasolinas; Pemex-sector privado;*

11) Reconversion de flotillas de camiones de carga a gas LP incorporando convertidores catalíticos: Pemex-Sedue-Estado de México-DDF;*

12) Utilización de gas natural en las termoeléctricas hasta contar con combustóleo de bajo contenido de azufre: Pemex-CFE;*

13) Programa de pruebas de dispositivos anticontaminantes y combustibles alternos en vehículos automotores: IMP-Pemex;*

14) Instalación de laboratorios de control de calidad combustibles: Pemex-Sector Privado.*

Nota. Los incisos señalados con * se refiere a la participación de otras instancias o dependencias públicas en colaboración directa con PEMEX. Veáse el Cuadro de Financiamiento.

De acuerdo con el financiamiento del PICCA, Pemex es una de las instituciones más participativas en la política ambiental. La gráfica 1 presenta la distribución porcentual de los recursos asignados al PICCA.

DDF

El DDF ha tenido relevancia en el rubro del transporte público concesionado para el combate a la contaminación. Su meta es la *racionalización y reestructuración del transporte urbano*. (Veáse el financiamiento al transporte que le otorga el presupuesto del PICCA).

La importancia que adquirió el Departamento del Distrito Federal, se debe a que la política ambiental ha sido enfocada a la

lucha contra la contaminación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El DDF, se ha concentrado en la realización de medidas de gran impacto en los medios masivos y en la participación en el programa "Hoy no Circula[224], que viene realizando en coordinación con el Gobierno del Estado de México.

A pesar de que "el Programa Hoy no Circula obtuvó una aceptación relativa por parte de la población en el invierno de 1989 como programa piloto, se prolonga por más tiempo, estableciéndose de modo permanente; no trajo consigo el efecto esperado en el sentido de una reducción apreciable de las emisiones contaminantes"[225], entre otras causas por las reacciones de la clase media y altas (aumento de los viajes de los autos que circulaban, el uso de taxis con motores mal afinados, la compra de un segundo y hasta tercer auto con placas "diferentes"), así como por las emisiones industriales, que fueron desatendidas y consideradablemente subestimadas[226].

---

[224] El programa Hoy no circula se inició en 1986 por las ONGs ecológicas; el Departamento del Distrito Federal aplicó una fase piloto de 3 meses -20/XI/89 a 28/I/90-, el cual causó efectos positivos al disminuir las emisiones de contaminación 10% con la reducción de 500 mil coches. Este programa ha sido prolongado hasta nuestros días. Kürzingewr-F. Op. cit., p. 81

[225] La redución del 20% de los vehículos (400 mil automoviles), hizó disminuir las emisiones sólo entre el 5 y 10% (según el tipo de sustancia).

[226] Kürzinger-F. Op. cit., p. 64

El Gobierno del Estado de México realiza el total de sus funciones en cooperación con el DDF. Este último además tiene funciones adicionales, que le dan un peso relevante en la lucha contra la contaminación ambiental como son el Secretariado Técnico, el Monitoreo Atmosférico y el Inventario de Emisiones Contaminantes.

SEDUE-SSA

Un punto que no quedó claro en la distribución de competencias en la vieja Sedue y la SSA, es que a Sedue le correspondía "formular la política de saneamiento ambiental en coordinación con la Secretaría de Salud", pero desde el principio del gobierno de Miguel de la Madrid, la Secretaría de Salud eludió su responsabilidad porque la fracción primera de sus atribuciones señala que a la SSA le corresponde "establecer y conducir la política nacional en materia de salud, de asistencia social, servicios médicos y salubridad en general, con excepción de lo relativo al saneamiento del medio ambiente".

Hasta la fecha, la ley disculpa a la SSA de atender las derivaciones de la ecología. Ello justifica el vacío de autoridad que existe en el país en materia de salud ecológica.

SEDESOL

Algunas funciones de Sedue pasarían a la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La Sedesol ha sido un actor

importante en la implementación del PICCA, pero sus acciones son restringidas. Su competencia en materia ambiental es relegada a segundo término, puesto que la Secretaría se centra más al asunto de Desarrollo Social y Vivienda, así como al Programa Pronasol. Lo que hace relevante a Sedesol de la Sedue, es la creación de un Instituto que cree las Normas Técnicas Ecológicas y la Procuraduría que se encarga de sancionar el incumplimiento de dichas normas.

Las funciones de la Sedesol en materia de control de contaminación se limitaron a la asignación de inspectores en la industria. Aunque sólo se contaba con 8 inspectores para vigilar 30 mil empresas, lo que refleja la incapacidad técnica para implementar mecanismos de control ambiental efectivos; aunque dice un medio de información, "poco se sabe de lo que ha ocurrido con las fábricas que ha clausurado"[227] la Secretaría. Los nombres de las empresas más contaminantes rara vez son mencionados.

Desafortunadamente el desempeño de funciones de Sedesol es todavía relativa, "no se hace nada efectivo para obligar a la industria a cumplir con la norma ecológica"[228]. La expedición de normas ambientales ha sido continuamente cuestionada por su

[227] De acuerdo con la Comisión de Ecología de la Asamblea de Representantes del D.F.. M. ALONSO, F. ARROYO, J. CERON. **EL UNIVERSAL**. "Dramático llamado de Salud a los habitantes del valle de México: Les pide salir lo menos posible de sus casas; la contaminación, altísima". 28 de octubre de 1991. p. 1

[228] Angel Viveros "SOMBRAS Y NIEBLA", **EL FINANCIERO**, 14 de Enero de 1993 p. 34

incongruencia, es decir que no corresponde a las condiciones geográficas y climáticas de la Zona Metropolitana. Resulta interesante ver las tres Normas Oficiales Mexicanas con carácter emergente que publicó Sedesol[229].

SEDESOL-DDF

Existe un distanciamiento de cooperación real de las instancias principales, como es el DDF y la Sedesol. Estos organismos tienen claramente definidas sus competencias. Parece ser que "la presencia del Secretario de Sedesol responde más a intereses y conveniencias políticas, señala Carlos Ramírez, "Patricio Chirinos, descargó todo el problema de la contaminación al regente de la ciudad Camacho Solis"[230].

El DDF ha adquirido mayor poder político, financiero y de personal[231], mientras que Sedesol tiene un papel secundario en la política ecológica nacional. Resulta interesante revisar cuáles serán las competencias de la recién creada Secretaría del Medio Ambiente.

---

[229] D.O.F.: 7/Abril/1993

[230] Ramírez, Carlos. "La Corrupción de Patricio Chirinos. Ecología: Cuatrienio pérdido". **EL FINANCIERO**, 26 de febrero de 1993.

[231] Kürzinger-F. Op. cit., p. 81

SEP

La SEP, por su parte, tuvó funciones paliativas en la implementación del PICCA; esta institución se veía limitada a la educación ambiental únicamente en planteles escolares, de educación básica, sin contemplar los niveles medio y superior, donde existe la necesidad de iniciar o reforzar la educación ambiental, al igual que en las comunidades rurales y urbanas de los sectores que no asisten a los centros educativos, donde se puede observar una ausencia real de cultura ecológica.

La SEP ha tenido un peso político relativo, en cuanto a la modificación del horario escolar (en escuelas privadas), durante el período invernal cuando se aplica el Programa de Contingencias Ambientales[232]), puesto que ha delegado sus funciones a la Sedesol y al DDF.

CFE

La Comisión Federal de Electricidad es una de las industrias del sector público que más contaminan por el giro propio de sus actividades: la generación de energía eléctrica. De acuerdo con su naturaleza, la CFE ha tenido un papel importante al realizar acciones significativas en la sustitución de energía menos contaminante.

---

[232] JOSE ANTONIO ROMAN | VICTOR BALLINAS. "El lunes se incorporan taxis y peseras al Hoy no circula: Anunciarán DDF y Sedue un Programa invernal". **LA JORNADA**, 31 de octubre de 1991, p. 35

En adelante analizaremos el rol que han tenido algunas ONG's y grupos ambientalistas en la promoción de programas ambientales

GRUPOS ECOLOGISTAS Y SOCIEDAD CIVIL

A raíz de la discusión sobre el estado de los recursos naturales durante la campaña presidencial en 1981-1982, se crean nuevos grupos con eminente carácter conservacionista como: Pronatura, AC (1981), Pro-Vida Silvestre, AC (1983), Conservación y Desarrollo Ecológico El Oyameyo, AC (1982), Amigos de Sian Káan (1985) y otros más. Estas instituciones fungen como ONG's, sin embargo su creación se debe a una política gubernamental.

De acuerdo con Luis Manuel Guerra, a mediados de los ochenta "los incidentes de contaminación grave de la atmósfera en la Ciudad de México sirven de detonante para el inicio organizado de acciones ciudadanas de la mera discusión ambiental a un primer plano de discusión política. Con el sismo de 85, los problemas de control político obligan a las organizaciones ciudadanas a enfrentar estas demandas con más realismo"[233].

[233] Guerra. Op. cit., p. 112.

Algunos de los grupos que se constituyeron son:

1. El Movimiento Ecologista Mexicano (MBM formado por ex-miembros del PRI, con claros intereses políticos de grupo.
2. La Alianza Ecologista Nacional que se escinde del MEM y que se declara a sí misma Partido Verde Mexicano (1987) participando en el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) en las elecciones presidenciales de 1988.
3. El Grupo de los Cien, que agrupa a intelectuales, artistas y escritores y que interactúa con las autoridades de SEDUE en forma seria, fungiendo un miembro-fundador como representante ante la Comisión Nacional de Ecología (creada en 1986).
4. El Pacto de Grupos Ecologistas, que representa a más de 50 grupos tanto del interior de la República como de la Ciudad de México. Estos grupos ambientales posteriormente constituyeron parte del Consejo Asesor de la Comisión (Véase el anexo al final del capítulo).

El éxito inesperado que tuvieron las actividades de diferentes grupos de autoayuda después del terremoto de 1985, demostró la capacidad organizativa de la sociedad capitalina. Con base en eso, el Regente del Distrito Federal invitó a 33 ONG's que realizaban actividades ecológicas a cooperar con la Comisión de Planificación del Desarrollo (COPLADE).

Gracias a los "convenios de concertación" entre muchas ONG's y la COPLADE se realizó por primera vez en la historia de la

política ecológica una cooperación entre organismos estatales y ONG's[234]. Actualmente "en el Distrito Federal cooperan varias ONG's, unas han realizado trabajos de asesoría o enviaron propuestas alternativas de carácter técnico; otras colaboran con el gobierno capitalino en proyectos concretos"[235].

Los grupos ecologistas han realizado a lo largo de cuatro años (1984-1988) principalmente denuncias a nivel puntual acerca de los problemas más evidentes tanto de contaminación ambiental (atmósfera en la Ciudad de México, degradación del Río Coatzacoalcos, de la Laguna de Chapala, leche contaminada por radioactividad, manejo inadecuado de la basura, etc.) como de pérdida de habitats (quema de la selva tropical, tala inmoderada de los bosques, etc.) a través de manifestaciones públicas, denuncias de hechos concretos en la radio y la televisión, conferencias de prensa y otras[236].

Acciones concretas adicionales a las anteriores a nivel masivo fue la coordinación por parte del Pacto de Grupos Ecologistas de un programa voluntario para promover la renuncia al uso del automóvil un día hábil a la semana (agosto 1987 -marzo 1988) con el objeto de reducir la emisión de contaminantes a la atmósfera de la Ciudad de

---

[234] Kürzinger-F. Op. cit., p. 82.

[235] Ibid. p. 88

[236] Guerra. Op. cit., p. 114.

México. Es la acción más trascendente desde nuestro punto de vista, porque tuvó repercusiones a nivel del gobierno capitalino al implementar el Programa Hoy no Circula de manera permanente (para ver otras de las acciones que se han llevado a cabo véase Luis Guerra).

COMUNIDAD CIENTIFICA

A diferencia de otros países en el caso de México, "la participación e interés al problema ambiental por parte de las sociedades científicas han sido nulos. El número de científicos involucrados es pequeño. La autonomía del aparato, la pasividad de la comunidad científica y la escasa cultura científica de la sociedad han permitido ocultar aspectos esenciales del problema de la contaminación"[237].

Algunos de los grupos de la Comunidad Científica se encuentran dentro del sector académico, en el manejo de recursos naturales: el Instituto de Biología (UNAM); el Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos BióticoS (INIREB); el Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste (CIES), el Instituto de Ecología (SEP). Otros grupos de lucha contra la contaminación ambiental, son: Centro de Ciencias de la Atmósfera (UNAM);

[237] Schoijet, Mauricio. "Contaminación: Realidad y Falacias". Memoria. Revista del Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, A.C., Publicación mensual, núm. 5, Febrero 1993, México, D.F., p. 40

Departamento de Ciencias Ambientales (UAM); Sociedad Mexicana de Ingenieria Sanitaria y Ambiental, AC; Sociedad Mexicana para La Prevención de la Contaminación del Agua y del Aire, AC; El Colegio de la Frontera Norte (SEP).

SECTOR PRIVADO

Del Sector privado, es importante la participación que ha tenido el transportes público y concesionado, que se incorporó al Programa hoy no Circula, y la industria automotriz en cuanto a acondicionar el transporte y las adecuaciones de cambio a gas de automotores, etc.. La industria en general tiene poca injerencia en el PICCA debido a que como ya mencionamos, no se ha tomado como causante principal de las emisiones contaminantes en la Ciudad de México.

Las declaraciones oficiales han dado mayor énfasis a la contaminación por ozono, donde los automovilistas son el principal responsable de la emisión de este contaminante, sin embargo, se han subestimado algunos otros contaminantes igualmente dañinos como las partículas suspendidas; de esta forma "se ha disculpado al sector industrial de cumplir de manera más estricta (Veáse cuadro Anexo I). En la Ciudad de México "sólo algunos centenares de industrias cuentan con dispositivos anticontaminantes"[238].

[238] Ibid. p. 33

Las autoridades encargadas de la política ambiental han definido a la contaminación atmosférica, como aquella generada por fuentes móviles y por lo tanto, toda la política ambiental esta diseñada hacia ese objetivo.

La coordinación de los actores constituye un elemento clave que ha favorecido, a través del consenso, un compromiso real de los tres niveles de gobierno y de otras instancias públicas, así como de algunos sectores sociales para adoptar medidas concretas y específicas en la implementación de una política ambiental para la Ciudad de México. La conciencia de la ciudadanía no tiene nada que ver con la efectividad de los programas llevados a cabo, nuevamente este punto marca un rasgo distintivo en otras políticas ambientales definidas en el pasado.

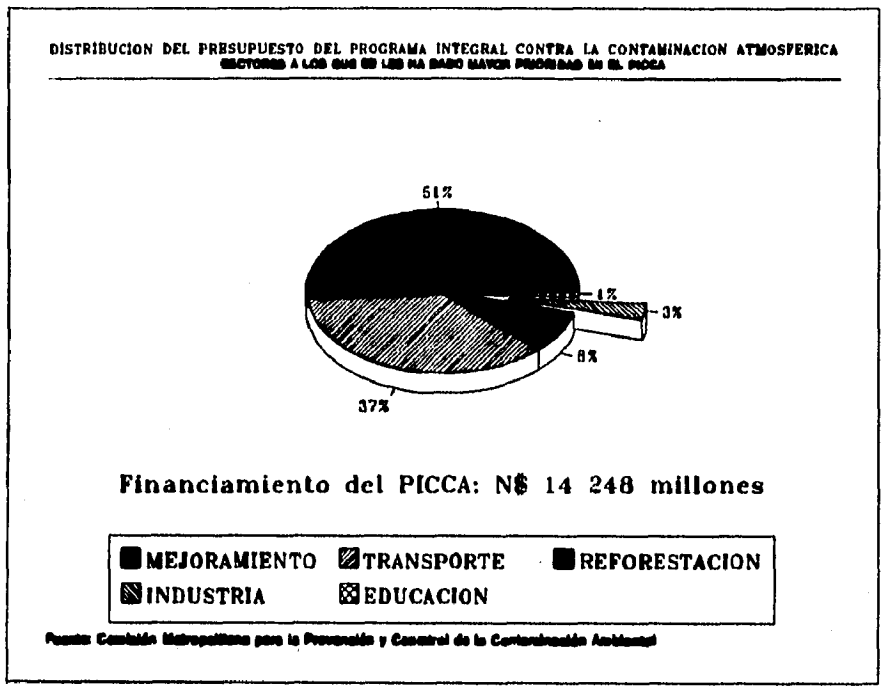
A pesar de que existe mayor difusión y conocimiento de los problemas ambientales que aquejan a las principales ciudades del país, la sociedad capitalina no refleja una mayor consciencia del asunto y, por lo mismo, poco ha llegado a alterar la conducta de las personas que contaminan. Es decir, los capitalinos no ha ejercido presión social para cambiar las actitudes de la industria o de los automovilistas, ni ha llegado a asumir su propia responsabilidad como agente contaminante.

ANEXO I

ORIGEN/CONTAMINANTE	**PS** partículas suspendidas	**SO_2** dióxido de azufre	**NO_x** óxidos de nitrógeno
Vehículos de Gasolina	0%	3%	38%
Vehículos de diesel, Ruta 100 y autobuses del Edo. de Méx.	27%	8%	29%
Termoeléctricas	31%	38%	29%
Refinería	4%	5%	4%
Industrias	36%	42%	19%
Servicios	1%	3%	1%

Fuente: Schoijet. Op. cit., p. 33

G R A F I C A 1



Fuente: Comisión Op. cit., p. 31

C O N C L U S I O N E S

Desde el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales hemos analizado la implementación de un programa específico que favorece el establecimiento de vínculos relevantes de cooperación y coordinación en la acción cotidiana entre los niveles de gobierno y otros sectores sociales.

Las relaciones interorganizativas que se establecen en la puesta en acción del programa integral, están por encima de las jerarquías normativas establecidas. En la aplicación del PICCA, lo más importante es la cooperación que se establece entre los representantes de cada nivel y los sectores participantes. Los niveles de gobierno tienen un papel secundario, tanto en el diseño de la estrategia, como en el logro de las metas establecidas.

Las instituciones participantes en el PICCA, actúan como agentes independientes, defendiendo su agenda, buscando así su propio beneficio. Este beneficio a menudo va a ser político más que económico, o una combinación de ambos, como en el caso de las instituciones involucradas en el Programa Hoy no Circula.

En la acción cotidiana entre los actores se realizan negociaciones y ajustes de la política. El consenso depende de las relaciones de influencia que ejercen los actores entre sí.

En los inicios de la política ambiental, la poca participación social reflejaba el escaso interés en este tipo de políticas y la inexistencia de un consenso sobre la problemática ambiental y su posible solución. A pesar de que el problema ambiental había sido identificado por algunos grupos ambientalistas aislados, no se plantearon propuestas concretas, sino hasta más tarde.

A finales de los ochenta, fue cuando la participación de las organizaciones ambientalistas mexicanas adquirieron gran relevancia. Algunas de sus propuestas fueron retomadas más tarde por el gobierno en el programa Hoy no Circula, que logró en un principio una aceptación importante. Esta participación reflejó una mayor conciencia por parte de la sociedad capitalina y una participación más activa de las ONG's y de los sectores independientes.

Los elementos claves, resultado de esta investigación se resumen a continuación en dos puntos:

Primero.- La participación de cada una de las instituciones, en la implementación del PICCA, varía conforme a la defensa de sus intereses del momento. Algunas han realizado aportes significativos, otras han puesto trabas para bloquear la implementación, otras más han promovido acciones y propuesto nuevas medidas para combatir la contaminación.

Algunas empresas públicas tienen un papel protagónico en la política ambiental. Tal es el caso de la empresa de Petróleos Mexicanos (Pemex), el Departamento del Distrito Federal (DDF) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que tienen funciones estratégicas debido a que aportan importantes recursos económicos, de apoyo técnico y administrativo y de innovación tecnológica.

En el caso de Pemex y CFE se debe considerar la naturaleza misma de cada empresa. Pemex es la principal industria petrolera y de tecnología de punta más importante del país. Tiene atribuidas la mayoría de las funciones del PICCA en materia de mejoramiento de combustibles. La CFE es el monopolio mexicano en la generación de energía eléctrica, tiene un papel relevante en la sustitución de gas natural por energía en las termoeléctricas.

El DDF tiene una participación medular en la aplicación del PICCA, porque el programa se circunscribe al ámbito local, por lo que de entrada, el DDF adquiere un protagonismo político. Además, que contó con el impulso de una figura política importante en su momento, el entonces regente de la Capital, Manuel Camacho Solís[2] (1988-1993).

[2] Manuel Camacho Solís fue considerado como líder carismático y conciliador y tuvó gran peso en la negociación con los distintos sectores de la sociedad capitalina en la concertación de intereses para implementar el programa integral. Camacho Solís fue un elemento importante en el Gabinete del presidente en turno, Carlos Salinas de Gortarí (1988-1994). Se postuló para la presidencia de la República para el periodo 1994-2000, compitiendo con otra figura política importante, Luis Donaldo Colosio, entonces titular de la Secretaría de Desarrollo Social..

A pesar de esos antecedantes, más que un problema político, los obstáculos en la aplicación del PICCA se derivan de la definición imparcial del problema ambiental, la cual considera que la contaminación atmosférica se genera, en su mayoría, por las emisiones contaminantes derivadas de las fuentes móviles. Por lo tanto, el diseño del PICCA se enfoca a contrarrestar dicha causa, centrándose en un sector contaminante: los automovilistas, sin considerar la contaminación generada por las fuentes fijas y el tipo de contaminantes que emiten.

La implementación ha sido congruente con este error en el planteamiento del problema ambiental para la Ciudad de México. La aplicación del PICCA se ha logrado, hasta hoy, gracias a la concertación con las instancias públicas más importantes y con algunos de los sectores de la sociedad, estableciendo relaciones intergubernamentales importantes entre los actores involucrados. Por lo tanto, se rechaza parcialmente la hipótesis principal que dice: *los obstáculos que ha enfrentado la implementación del PICCA, en lo que lleva de aplicación, se deben al juego político que se realiza a nivel institucional y administrativo por los diversos actores que participan en el programa.*

Segundo.- En la formulación del Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica, el gobierno capitalino, de manera conjunta con el Estado de México y la Sedue, diseñó un programa detallado de las acciones para contrarrestar el problema de la

contaminación ambiental, concertó con sectores importantes de la sociedad para comprometer su participación y sus recursos económicos y administrativos.

Para diseñar el programa ambiental se realizaron estudios técnicos, científicos, de costo-beneficio y de factibilidad política, lo cual refleja la madurez adquirida por el gobierno mexicano en la formulación de las políticas sociales y una mayor participación de la sociedad (grupos ambientalistas y medios de comunicación) en las decisiones públicas. Además, se contó con la asesoría de varios países con experiencias en el diseño de políticas ambientales.

El Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica representa la gestión pública más estructurada y congruente, de la década de los noventa, para atender el problema de la contaminación atmosférica, analizando las causas que lo originan.
Este programa se diseñó con objetivos, metas, programas, actividades y acciones específicas, además, cuenta con importantes recursos económicos, técnicos, administrativos y de personal.

Si bien el PICCA ha sido la política ambiental mejor diseñada, es importante recordar los problemas de organización que prevalecieron en los primeros años. La Comisión Metropolitana que coordina el PICCA fue creada dos años después de su formulación, lo cual explica los problemas en la implementación de lo programado.

Este organismo no contaba con un calendario de actividades ni sistemas de control que presionará a sus miembros a asistir a las reuniones de trabajo. La asistencia dependía de la disposición de tiempo de cada uno, lo que ocasionaba la suspensión de algunas sesiones.

Obviamente, la Comisión tampoco contaba con mecanismos de autocontrol o regulación de las funciones administrativas, se limitaba a la realización del monitoreo constante de la concentración de los contaminantes y de su ubicación en la zona metropolitana en forma de reportes diarios.

Además no existía un organigrama, que describiera las funciones y las jerarquías o líneas de comunicación interna. Estamos conscientes de que los procedimientos no garantizan siempre la realización efectiva de las actividades de una organización pública; bien podría ser una organización como el modelo de *bote de basura*[3], que no requiere de organización estructurada. Sin embargo, en el caso analizado donde los actores pertenecen a instituciones muy diversas, la asignación y distribución de responsabilidades y funciones específicas, así como de recursos son una condición importante para la realización de las actividades encaminadas a lograr los objetivos.

---

[3] Cohen

Para finalizar, es importante mencionar que otro de los problemas del programa estudiado fue la inexistencia de mecanismos de evaluación, una de las características de las políticas públicas en México. Los mecanismos de evaluación no se desarrollan por la falta de elementos técnicos, de recursos humanos capacitados y de recursos financieros.

Por otra parte, no se ha notado tampoco una voluntad por parte de los responsables de tomar iniciativas de evaluación, tal vez por el hecho de considerar el fracaso o ineficiencia de una política como un asunto personal, es decir, incompetencia de los dirigentes.

El PICCA, desde luego, no hace exepción a la regla. La Comisión Metropolitana como órgano coordinador y ejecutor del PICCA no contaba con instrumentos de evaluación expresa, que regule y adeque las acciones y recursos en la marcha. Además, no se han creado mecanismos *ad hoc* a fin de ajustar las desviaciones ocasionadas por las negociaciones políticas de los actores a las situaciones del contexto cambiante.

El PICCA desde su implementación ha llevado a cabo acciones concretas, se ha logrado un avance paulatino y constante, pero aún falta por lograr que la política ambiental sea más determinante. Debemos tener en cuenta que el programa esta proyectado para el año 2010 y puede ser entonces que se realice una evaluación final. Sin embargo, lo importante sería que el PICCA como estrategia flexible

contemplara la evaluación por etapas o subprogramas y el control de gestión como acciones preventivas en su aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. Felipe. Estudio Introductorio. "Problemas públicos y Agenda de Gobierno". Antología de Políticas Públicas. Vol. III Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1992.

---------- Downs, Anthony. "El Ciclo de Atención a los Problemas Sociales: Los Altibajos de la Ecología.

Agranoff, Robert. "Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1992, pp. 178-215.

---------- Trad. Juan Antonio Ramos Gallarín. Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales. Patrocinado por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Serie: Gobierno y Administración Local. Mimeo de la Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 1992. 45 págs..

Anderé M., Eduardo. "Ideas para resolver los males públicos". **Gestión y Política Pública**. Vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1994. pp. 453-465

Arellano Gault, David. "Implementación de la Política Pública". **MIMEO**. CIDE, 1990

Cardozo Brum Myriam. "Antecedentes y Enfoques de Políticas Públicas en América Latina". Mimeo CIDE, México, 1983, 14 págs..

---------- "Formulación de Políticas Públicas. CIDE. Material Docente No. 5 Serie Administración Pública. Octubre 1983.

Cobb Roger y Elder Charles. "Participación en Política Americana" Noema Editores, México, 1986.

Dogan, Mater y Pahre, Robert. Las Nuevas Ciencias Sociales: La marginalidad creadora. Grijalbo, México, 1993.

Elsom, Derek. "La contaminación atmosférica", Editorial Cátedra, Madrid, 1990 p. 373.

García Del Castillo, Rodolfo. "Aproximación a un modelo de Seguimiento de Políticas Públicas, Tésis de Maestría. CIDE, México, 1989

---------- "Las políticas contra la contaminación ambiental en el D.F.; ¿dentro de un callejón sin salida?". **Competitividad Internacional**. "Medio Ambiente, retos y propuestas". Revista trimestral del Centro de Competitividad Internacional de la División de Graduados e Investigadores del ITEMS, Campus Estado de México. Abril-Junio de 1993. pp. 6-11

Godau Schucking, Rainer. "La protección ambiental en México". Estudios Sociológicos. III, 7. COLMEX (Enero-Abril/1985), pags. 47-83.

Hofferbert, Richard E y Ergunder, Ustun. "The penetrability o Policy Systems in a Developing Context". Journal o Public Policy, Vol. 5, 1985.

E. Kürzinger-F, et. al. Política Ambiental en México. El papel de las Organizaciones no Gubernamentales. Fundación Friedrich, Ebert Stiftung. Instituto Alemán de Desarrollo. México, D.F., 1991, 157 págs..

Leff, Enrique. Cood. Medio Ambiente y Desarrollo en México. Vol. 2. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM; México, 1990. 766 págs..

---------- Laurelli, Elsa, et.al.. "Incorporación de la Dimensión Ambiental en una administración sectorizada". pp. 723-775

---------- Legarreta Herrera, Ana. "Contaminación del Aire, Agua y Suelo en la Ciudad de México". pp. 547-572

Morales, Díaz Ricardo. "Programa Integrado para la lucha contra la contaminación atmosférica en la Zona metropolitana de la Ciudad de México". **Diplomado en Gestión Pública: Participación del Sector Eléctrico en la Política Pública.** CIDE. 1992

Morata, Francesc, "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales". Documentación Administrativa. 224-225 (Octubre-Marzo/1991). INAP. España, 1991, pp. 153-166

Oszlak, Oscar. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", Revista Mexicana de Sociología. Vol. XL Num. 3, Jul-Sep 1978, UNAM, México, 1978.

Peters, B. Guy. "Public policy and public bureaucracy" en Ashford, Douglas. History and context in comparative public policy. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1972. pp. 261-315.

Schoijet, Mauricio. "Contaminación: Realidad y Falacias". Memoria. Revista del Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, A.C., Publicación mensual, núm. 5, Febrero 1993, México, D.F., pp. 35.45

Stephen P. Mumme; C. Richard Bath; Valerie J. Assetto Political Development and Environmental Policy in Mexico. en Latin American Review.

Subirats, Joan. Análisis de las Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, p. 185.

---------- "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación". **Gestión y Política Pública** vol. IV, núm. 1 primer semestre de 1995. pp. 5-23

Viviane M. Brachet. El Problema de la Planificación Familiar en México.

Weidner, Helmut y Hilker, H. Toens. comp. Hacia una Conciencia Ecológica. Políticas de Calidad del Aire en América Latina. Editorial Nueva Sociedad. Fundación Friedrich Eber-México. Caracas-Venezuela, 1989, 178 págs.

---------- Bravo, Humberto y Torres, Ricardo. "Situación actual de la Calidad del Aire en México". pp 115-135.

---------- Guerra, Luis M. "Política de calidad del aire en México". pp 101-114.

---------- Toens H. Hilker y Luis M. Guerra. "Aspectos teóricos y empíricos de la Política del Medio Ambiente en América Latina". pp. 7-16

Wright S., Deil. Trad. de Faustino González González. "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de las actuación recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local".

Documentos oficiales y artículos de periódico

D.O.F. (23/III/71)
D.O.F. (28/VIII/78)
D.O.F. (II/I/82)

El Financiero

- Angel Viveros "ATRAPADOS", **EL FINANCIERO**, 11 de Febrero de 1993.

- Sara Cortés Martínez. "Sólo la Sociedad Puede Frenar la Depredación. La Corrupción de los Delegados ha Destruido la Ciudad, Acusan los Grupos Ecologistas", **EL FINANCIERO**, 04 de Junio de 1993.
- **EL FINANCIERO**. "Podría salir el triple en 94 fuera de circulación 57 mil 820 autos al no pasar la Verificación", 17 de Enero de 1994.
- Angel Viveros "SOMBRAS Y NIEBLA", **EL FINANCIERO**, 14 de Enero de 1993
- Ramírez, Carlos. "La Corrupción de Patricio Chirinos. Ecología: Cuatrienio pérdido". **EL FINANCIERO**, 26 de febrero de 1993.
-

El Universal
EL UNIVERSAL. "Dramático llamado de Salud a los habitantes del Valle de México: Les pide salir lo menos posible de sus casas; la contaminación, altísima". 28 de octubre de 1991.

La Jornada
JOSE ANTONIO ROMAN | VICTOR BALLINAS. "El lunes se incorporan taxis y peseras al Hoy no circula: Anunciarán DDF y Sedue un Programa invernal". **LA JORNADA**, 31 de octubre de 1991

El Nacional
Martha Patricia Zugayde-Oscar Serrano. "Reducción al 50% de la actividad fabril". **EL NACIONAL**, 24 de octubre de 1991.

Ocho Columnas
OCHO COLUMNAS. Editorial. "Normas Ecológicas son obsoletas desde su creación, reconoce Sedue. 04/X/1991. Jalisco.

BOLETINE, Publicación Quincenal del Instituto Nacional de Ecología. Número 2, 15 de junio de 1993.

BOLETINE, Publicación Quincenal del Instituto Nacional de Ecología. Núm 1, 15 de Mayo 1993

* Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México. **La Contaminación Atmosférica en el Valle de México**. Acciones para su control 1988-1994. México, D.F., 1994, 91 págs.

* Informe de Prensa I, s/f.

* Informe de prensa II, 1993.

* Informe de Prensa. Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México. DDF, México, 1993,

* Informe de Prensa "Estrategia Integral y Compromisos contra la contaminación Atmosférica". México, Departamento del Distrito Federal, 1993

* PICCA: Una lucha frontal. Informe de prensa. Comisión Metropolitana, s/f.

* PICCA. Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en el Valle de México. "Avances a Junio de 1994".

* Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica (PICCA), Octubre 1990.

CONFERENCIAS:

Arellano Gault, David. **LAS MACROVISIONES Y LA ADMINISTRACION PUBLICA**. Conferencia CIDE, México, D.F., 15 de Noviembre de 1993.

Merino, Mauricio. **Seminario Internacional. Estado y Administración Pública: Los Retos de un Mundo Cambiante.** Colegio de México, México, D.F. 26 y 27 de Octubre de 1993.

Ramírez, Zozaya Miguel. **Problemas de Implementación y Relaciones Intergubernamentales.** Conferencia en Salón San Idelfonso, México, D.F., 09 de Junio de 1994.