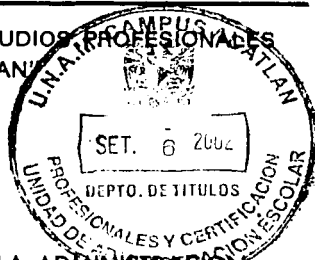




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"



"LAS ECOESTRATEGIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL D. F."

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 :
ANGELA CHAVEZ QUIROGA

ASESOR: MAESTRA ARACELI PARRA TOLEDO

ACATLAN, EDO. DE MEX.

AGOSTO 2002



TEJIS C. N
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional

NOMBRE: Chavez Quiroga
Angela

FECHA: 9/09/02.

FIRMA: Chavez Quiroga Angela.

AGRADECIMIENTOS

Es para mí una dicha llegar a este momento de mi vida alcanzando una de las metas, que mis padres con empeño e ilusión se forjaron en mí, al igual que mi hermano quien ha estado a mi lado protegiéndome y dándome el cariño necesario para acoger la fuerza que me ha permitido seguir en el camino, sin soslayar el gran ejemplo de paciencia y ternura que inyectaron en mi formación mis abuelos.

Como ingredientes adicionales y necesarios fueron la convivencia de la comunidad estudiantil y profesores que intervinieron en la persona responsable y ética que han formado en mí.

Y alguien especial que a puesto en mí la esperanza, la credibilidad y tenacidad suficiente para luchar por nuevos horizontes y metas que faltan por concluir

Especialmente agradezco:

A la universidad y catedráticos por la oportunidad y enseñanza, para ser una mexicana preparada y profesionalista.

A Fundación UNAM, al Programa de Becas para Tesis de Licenciatura en Proyectos de Investigación "ACATLAN", y a todas las instancias que participaron directa e indirectamente en mi preparación y conclusión de esta licenciatura.

A mi asesora, la Maestra Araceli Parra Toledo por su tiempo, dedicación y conocimientos brindados para la realización de esta tesis.

A todas las personas que han creído en mí y me han brindado su cariño y apoyo.

ÍNDICE

	PAG.
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO 1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL DESARROLLO SUSTENTABLE.....	15
1.1. Concepto de desarrollo sustentable.....	15
1.2. Breves antecedentes históricos del concepto.....	22
1.3. Dimensiones conceptuales del desarrollo sustentable.....	32
1.3.1. Social.....	32
1.3.2. Jurídicas.....	34
1.3.3. Político-Administrativa.....	37
1.4. Evolución de la institucionalización ambiental en México.....	44
CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO ANTE LOS RETOS DE LA SUSTENTABILIDAD.....	55
2.1. La gestión ambiental federal.....	55
2.1.1. El PROMAP y la Gestión Ambiental Federal..	58
2.2. La Gestión Ambiental Descentralizada.....	62
2.2.1. Evolución del proceso de descentralización de la gestión ambiental.....	66
2.2.2. De lo Federal a lo Estatal.....	69
2.3. La Gestión Ambiental Pública.....	72

INTRODUCCIÓN

Desde su aparición en el planeta, la especie humana ha provocado una intensa transformación de la naturaleza en la búsqueda de su sustento y seguridad. Estos cambios han estado en función de las características culturales, particularmente por las formas de organización social y de uso de los recursos naturales disponibles.

Con el paso del tiempo, los efectos de la actividad humana en los procesos naturales han llegado a ser de tal magnitud que han provocado alteraciones, en muchos casos imposibles de revertir. Resulta paradójico que, pese al alto grado de desarrollo científico y tecnológico alcanzado, se observe una progresiva disminución de la calidad de vida en un creciente grupo de la población mundial.

Para explicar la génesis de la crisis ecológica se requiere de un análisis, a partir de una perspectiva global en la que se considere a la biosfera como unidad, porque los modelos de desarrollo prevalecientes en el mundo en los últimos tiempos han actuado como si el planeta fuera una fuente diversificada e inagotable de recursos y no como un complejo conjunto de sistemas en interacción, del cual la especie humana es uno de sus eslabones.

Los modelos basados en el crecimiento económico y el progreso tecnológico tienen como meta aumentar la capacidad productiva, pero no han dado la importancia debida a la dimensión ambiental en la planeación del desarrollo. Esto ha provocado una explotación exagerada de los recursos naturales y una distribución desigual de los beneficios entre la población, tanto al interior de cada país como entre las naciones del mundo.

La organización socioeconómica mundial, en los últimos tres siglos, divide a la población en dos grupos. Por una parte, los países desarrollados, en los que prevalece un nivel de vida alto, pero constituye sólo 20% de la población mundial y, por la otra, los países en vías de desarrollo, donde vive la mayoría de la gente e imperan en general precarias condiciones de vida.

Tal división se expresa en el consumo de recursos materiales y energéticos. Este consumo se concentra en los países desarrollados, los que absorben 75% de esos recursos, representando un consumo per cápita 12 veces mayor al promedio de los países en desarrollo.¹

Los recientes acontecimientos en la esfera internacional y en la arena política del país demandan un análisis renovado de las perspectivas de nuestra economía frente a la deuda financiera, la recuperación y la estabilidad económica,

¹ Fuente: Environmental Indicators, que publica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ante los procesos de globalización y liberalización, y los retos políticos de la democracia.

En este contexto se han acentuado y globalizado los problemas de degradación del ambiente, planteando una nueva condición al proceso de desarrollo: la sustentabilidad.

La cuestión ambiental abre una nueva perspectiva para las políticas del desarrollo que va más allá de los problemas estructurales y coyunturales relativos a la salud de la economía. Si bien el ambiente ha sido concebido como una nueva "dimensión" del proceso de desarrollo, ésta no puede ser circunscrita a un nuevo sector de la economía, sino que atraviesa con su carácter transectorial a todas las esferas de la Administración Pública y de la planificación del desarrollo.

La insuficiencia o el fracaso (depende desde qué "punto de interés" se le mire) del modelo económico prevaleciente, ha llevado a plantear la necesidad de transitar hacia nuevas alternativas para el desarrollo económico, político y social del país. Para muchos, la línea de demarcación entre estas opciones y oposiciones pasa por la instauración de un sistema social democrático. Sin embargo, la cuestión ambiental plantea nuevas interrogantes y aporta nuevos fundamentos para un nuevo proyecto económico y político.

La cuestión ambiental atraviesa y resignifica así el campo del poder y de la producción, abriendo un nuevo espacio de posibilidades para la vida económica y política del país. Aporta nuevos sentidos y contenidos a la democracia que van

más allá del derecho a la tierra o la reivindicación sobre la propiedad de los medios de producción. Abre una nueva concepción de las bases del desarrollo a través de los potenciales que encierra la naturaleza, la productividad de los ecosistemas y la diversidad cultural, para construir nuevos paradigmas productivos. El desarrollo sustentable plantea un proceso social de *construcción de una racionalidad ambiental*, que implica toda una serie de cambios que van desde los valores ante la naturaleza y el consumo, hasta las transformaciones institucionales y en el campo del conocimiento.

En este sentido, el desarrollo sustentable no aporta tan sólo una dimensión más a la racionalidad económica unidimensional y homogeneizante dominante, sino que apunta hacia la necesidad de internalizar los principios de la sustentabilidad ecológica, de la equidad social y de la diversidad cultural en el sistema económico, y hacia la construcción de una racionalidad productiva alternativa, de otra concepción del desarrollo

Con lo anterior podemos mencionar que el concepto de desarrollo sustentable tiene su origen en la integración al crecimiento económico de la toma de decisiones políticas, administrativas y jurídicas que protejan la preservación del ambiente y que eviten comprometer o poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Su aparición tanto en el ámbito internacional como en el nacional es relativamente reciente, por lo que su instauración a nivel general es, hasta la fecha, un asunto inconcluso.

Si bien la instauración de modelos de desarrollo sustentable ha avanzado significativamente en los países desarrollados, su implementación en países de economías emergentes o del *Tercer Mundo* ha significado una serie de complejos retos vinculados con la normatividad interna y con la institucionalización político-administrativa. Este fenómeno puede observarse con claridad en nuestro país, toda vez que la incorporación de las premisas básicas de la sustentabilidad data apenas de la década de los noventa.

La preocupación por el deterioro ambiental y la atención de los problemas que se le asocian comenzó a cobrar un carácter sistemático a fines de los ochenta, cuando se promulgó la "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente" (LGEEPA), alcanzando, sin embargo, un estatus institucional hasta la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), en 1994, la cual se convertiría, en la institución rectora del desarrollo sustentable a nivel federal. Aunque la creación de la SEMARNAP fue el primer paso hacia la instauración del desarrollo sustentable en nuestro país, desde los albores de su existencia se presentaban nuevos retos a resolver, siendo uno de los principales, la búsqueda de los mecanismos *ad hoc* para extender las premisas de la sustentabilidad a todo el territorio nacional. La fórmula que a la postre se adoptó para tales efectos, fue la descentralización política de atribuciones en la materia a los gobiernos estatales y, en menor medida, a los municipales.

A mediados de los noventa, se encontraban delineadas las bases del proceso de descentralización política de funciones a los Estados. Se estableció un sistema *en red* fundado en la instrumentación periódica de *ofertas de descentralización* cuya delegación, se da, aún hasta la fecha, mediante la suscripción de acuerdos de tipo marco y específicos con los gobiernos de las entidades federativas. En este contexto, el proceso de descentralización ha ido concretándose (si bien de forma lenta y en buena medida azarosa) tanto en las entidades federativas como en el Distrito Federal (D.F.).

En el D.F., la institucionalización del desarrollo sustentable llegó un poco más tarde con la creación de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF) en 1995, cuyos primeros pasos significativos comenzarían a darse, no obstante, hasta 1996, en que se promulgó la "Ley Ambiental del Distrito Federal" (LADF) que entre otras muchas cosas, se encargó del establecimiento de atribuciones concretas de la SMADF, abriendo paso al desarrollo de las primeras políticas públicas en la materia a nivel local.

Los dos anteriores acontecimientos, otorgaron un nuevo panorama de la gestión ambiental en la Ciudad de México. Por un lado, significaron la concreción de una preocupación añeja, el deterioro ambiental, cuyo incremento exacerbado se dejaba sentir en cada estrato poblacional revelando, por otra parte que la atención de los problemas ambientales de la Ciudad era una premisa sumamente compleja, dada la vastedad territorial y la diversidad de necesidades de una circunscripción territorial a otra. Se evidenciaba la imposibilidad de eficientar la

gestión ambiental del DF bajo un esquema centralizado, vislumbrándose la necesidad de descentralizar el ejercicio de ciertas funciones a las Delegaciones Políticas.

Sin embargo, por diversos factores (entre los que destacan los de tipo político-partidista), el proceso de descentralización de la gestión ambiental a las Delegaciones entró en un *impasse* que se prolonga hasta la actualidad. El esquema vigente de la gestión ambiental es de carácter eminentemente centralizado. Las facultades descentralizadas a las Delegaciones Políticas son sumamente limitadas e insustanciales, lo que representa en sí, un obstáculo significativo para atender las necesidades de gestión en el lugar y en el momento justo de su surgimiento.

La anterior problemática representa en sí, una ruptura con uno de los principios generales de la Administración Pública contemporánea, a saber, la necesidad de que el conjunto de los instrumentos de planeación y las acciones del Estado, en cualesquiera de sus esferas y niveles, vayan enfocadas hacia el bienestar general de la población en el corto plazo mediante una utilización más eficiente de la infraestructura material y humana del sector público. Esta visión introducida en nuestro país en los albores del modelo de apertura comercial a fines de la década de los ochenta y que cobró forma algunos años después (1995) a través del Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP), se sustentaba en la necesidad de ajustar la operatividad de las instituciones del gobierno en sus diversas esferas a los nuevos requerimientos del

entorno que confluían, a *grosso modo*, en suprimir la sub-utilización de los recursos públicos (humanos, materiales y financieros), mediante la puesta en práctica de una serie de medidas como: "...el proceso de desincorporación de entidades, la tendencia a desregular y desreglamentar, la simplificación administrativa, el adelgazamiento del sector público, la reducción de estructuras administrativas y la búsqueda de la calidad, eficiencia y eficacia en los servicios de la administración..."ⁱⁱ. Al respecto, Alberto Salinas establece que los principios que, de entrada debían regir el citado proceso de modernización debían ser:

"...1. Las acciones conducentes al cambio tienen que insertarse dentro de un proceso de revisión sistemática, continuada y auto sostenida;

2. Tal revisión sistemática tiene que alcanzar a todos los elementos endógenos y exógenos pertinentes al devenir de la propia organización y de la sociedad en su conjunto;

3. Las acciones conducentes al cambio tienen que orientarse no al cambio por el cambio mismo, sino a mantener las respuestas de la organización ajustadas a los cambios en las demandas del medio, esforzándose incluso por anticiparlas;

4. Tal capacidad de ajuste, por otra parte, tiene a su vez que ser instrumental para influir y guiar las manifestaciones del medio circundante hacia un desarrollo armonizado cada vez más amplio..."ⁱⁱⁱ

De acuerdo a la estructura política del Estado Mexicano, una de las fórmulas esenciales para la modernización la constituyó, desde luego, la *descentralización*

ⁱⁱ Gómez Díaz de León, Carlos. Administración Pública Contemporánea, Edit. Mc. Graw Hill, México, 1998, p. 206

ⁱⁱⁱ Salinas, Alberto. La reforma administrativa, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 19

política de funciones estatales, la cual guardaba coherencia con las ideas sobre el *nuevo federalismo* que comenzaban a difundirse ampliamente en todos los sectores y del que se pensaba, constituiría el eje rector de la reforma administrativa. Esta forma de concebir la función pública repercutió, como se ha dicho, la gestión ambiental en el ámbito federal, quedándose rezagada, por los factores enunciados en el caso del Distrito Federal.

El presente trabajo responde así a la prioridad de incorporar las principales premisas de la modernización a la Administración Pública del D.F., como a la preocupación por eficientar la gestión ambiental en la entidad bajo la idea de realizar una descentralización efectiva de funciones a las Delegaciones Políticas. Siendo el objetivo de este, proponer un rediseño de los flujos y canales de participación de las delegaciones políticas, en la instrumentación y aplicación de políticas gubernamentales relativas al desarrollo sustentable, mediante un análisis objetivo y sistemático de la estructura político – administrativo del D.F. en la materia.

Todo ello a partir de la hipótesis de que el actual esquema de centralización de la gestión ambiental en la SMADF, no permite la atención oportuna y eficaz de las necesidades que en la materia se presentan en las distintas circunscripciones del D.F. y que en función de la conformación socio-geográfica y poblacional del mismo, resulta necesario que se incrementen las atribuciones de las delegaciones políticas en materia de desarrollo sustentable, mediante una participación más abierta y diferenciada en la creación de políticas ambientales a nivel general, lo

que coadyuvara significativamente en el fortalecimiento de la estructura político administrativa en materia de desarrollo sustentable en el D.F.

Para tales efectos, la presente investigación no se limita a revisar los conceptos o categorías fundantes del desarrollo sustentable y la gestión ambiental, sino que presenta además, un método, creado *ex profeso* para evaluar los alcances de la descentralización ambiental a las Delegaciones Políticas. Este método se diseñó tomando en cuenta las principales funciones de gestión ambiental que por ministerio de ley corresponden al Gobierno del Distrito Federal a través de la SMADF; en el plano práctico consistió en la aplicación de un instrumento de sondeo a los funcionarios encargados de la gestión ambiental en diversas Delegaciones por lo que la información obtenida tiene las ventajas:

- a) De ser directa, por provenir de las instancias encargadas de estas funciones a nivel delegacional;
- b) De estar apegada a las condiciones actuales de la gestión ambiental en la Ciudad.

La investigación se realizara partiendo de un estudio o revisión de los antecedentes a nivel internacional del tema que nos atañe, pasando por una análisis a nivel federal para llegar al estudio del D.F. Utilizando el enfoque de la Nueva gerencia Publica. Ubicando la investigación en el periodo de 1994- 2002. En base a una investigación bibliografía, hemerografica y algunas consultas de paginas web.

El trabajo se estructura formalmente de la siguiente manera:

En el capítulo primero denominado " APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL DESARROLLO SUSTENTABLE" se presenta una revisión teórica de los conceptos fundamentales del desarrollo sustentable, analizando de qué forma fue percibido este modelo en el ámbito de la Administración Pública Federal hasta la creación, en 1994, de la SEMARNAP. Así el objetivo de este es revisar los antecedentes básicos y la situación actual del concepto de desarrollo sustentable así como las interacciones que se han venido dando entre este y la administración pública.

El capítulo segundo titulado " LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO ANTE LOS RETOS DE LA SUSTENTABILIDAD" tiene como objetivo realizar un análisis de la estructura jurídico administrativa con que se cuenta para atender las premisas del desarrollo sustentable a nivel federal , para esto se revisan tanto los esquemas como la evolución del proceso de descentralización de la gestión ambiental de la esfera federal a las estatales, analizando los principales problemas e ineficacias que en este sentido se presentan.

En el capítulo tercero "DESARROLLO Y AMBIENTE EN MÉXICO: SITUACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL" se presenta un análisis de la estructura y el funcionamiento de la gestión ambiental en el Distrito Federal, haciendo énfasis

en los problemas operativos de ésta determinados por el estancamiento del proceso de descentralización a las Delegaciones Políticas.

Finalmente, en el capítulo cuarto titulado " PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL DISTRITO FEDERAL" tiene como objetivo evaluar mediante un estudio de caso los mecanismos de participación de las delegaciones políticas en materia de desarrollo sustentable, con base en indicadores ambientales específicos , esto a través de un análisis a detalle la problemática derivada de los escuetos logros de la descentralización de la gestión ambiental a las Delegaciones, presentándose el antes citado sondeo exploratorio de necesidades de gestión ambiental en ocho Delegaciones Políticas (Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Xochimilco, Iztapalapa y Benito Juárez), para llegar a la propuesta de una serie de lineamientos para eficientar la gestión ambiental tomando como base un esquema idóneo de descentralización.

El trabajo en su conjunto, pretende aportar elementos de análisis que permitan ponderar la importancia de incorporar nuevos esquemas administrativos tendientes a eficientar la gestión ambiental en la capital del país.

CAPITULO 1

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL DESARROLLO SUSTENTABLE

1.1 Concepto de desarrollo sustentable

El concepto de desarrollo sustentable que en la actualidad ha alcanzado una gran difusión a nivel mundial, es producto de una ardua evolución histórica, en la que se encuentra implicada, en esencia, la necesidad de proteger el medio ambiente natural ante las contingencias derivadas de la expansión indiscriminada del capitalismo industrial.

Puede afirmarse que el surgimiento del desarrollo sustentable se apareja a una "crisis de la visión industrial desarrollista"¹, detectada por diversos sectores científicos y políticos durante la década de los sesenta del ya acaecido siglo XX.

El deterioro ambiental, que por aquellos años podía observarse, hizo surgir nuevas propuestas para el crecimiento económico que confluían según Angel de la Vega en: " una concepción del desarrollo que pone énfasis en la consideración de la biosfera, la utilización de los recursos vivos y no vivos, renovables y agotables, los factores sociales y ecológicos para mejorar la calidad de vida de las generaciones actuales, sin poner en peligro la de las generaciones futuras."²

¹ Vega Navarro, Angel de la, Energía y Desarrollo Sustentable, en EXAMEN, PRI, Vol. 4, núm. 38, México, julio 1992. p10.

² *Ibid.* p.11

Como puede observarse, el desarrollo sustentable surge como un concepto amplio que pretende reformular los patrones de desarrollo económico mediante un rediseño radical de las interacciones existentes entre la sociedad y el medio ambiente natural.

A partir de dicha coyuntura, tanto en la perspectiva teórica, como desde el Derecho Internacional Público se configuraron diversas definiciones a las que haremos referencia en las siguientes líneas.

La acepción mas aceptada del término que nos ocupa es la expuesta por la Comisión Mundial del Ambiente y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (también conocida como Comisión Brundtland), según la cual:

“El desarrollo sustentable es la modalidad de desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”³

³ Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo. Our Common Future. Oxford. University Press, NY, 1987, s/p.

De lo anterior se desprenden dos elementos básicos:

- I. El concepto de necesidades que se refiere al impulso de un proyecto de desarrollo fundado en la justicia social, es decir, considerando los requerimientos de los sectores más desprotegidos de la sociedad.
- II. La idea de que el Estado a través del orden político jurídico establezca una serie de limitaciones a los actores del desarrollo económico en consideración de las necesidades de las generaciones futuras.

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), define al desarrollo sustentable de la siguiente forma:

" Es la administración y conservación de la base de recursos naturales y la orientación de los cambios tecnológicos e institucionales de tal forma que aseguren el logro y la satisfacción permanentes de las necesidades humanas para el presente y las futuras generaciones."⁴

La FAO hace hincapié en el logro de la satisfacción de las necesidades presentes y futuras, marcando también la importancia de cambios tecnológicos e institucionales , es aquí donde el Estado, la sociedad civil y la iniciativa privada deberán conciliar intereses presentes y futuros para encontrar las líneas de

⁴ Organización de las Naciones Unidas. Reporte del Consejo de la FAO. ONU, Washington, 1998, s/n.

acción adecuadas a través de las políticas públicas⁵ a estructurarse en materia de desarrollo económico y social.

Una definición más del desarrollo sustentable es la enunciada por el abogado ambientalista mexicano Ricardo Zeledón donde asume que " el concepto de desarrollo sustentable se acuña como una nueva visión y estrategia del desarrollo, basada en una **concepción humanista**, fundada en **criterios axiológicos** de alto contenido social, cuyos objetivos tuteladores trascendentes son: la satisfacción de las necesidades básicas de la población, **eleva sus niveles de vida**, una mejor protección y gestión de los ecosistemas, y **lograr un futuro mas prospero y seguro para el hombre**"⁶.

Así, de las anteriores definiciones pueden glosarse los siguientes elementos conceptuales del desarrollo sustentable:

- I. Se trata de una concepción del desarrollo económico basada en la necesidad de preservar el equilibrio ecológico y sus recursos naturales en sus diversas vertientes.

⁵ Entendiendo estas como aquellas acciones concertadas, tanto desde el ámbito público como del privado, cuyo objetivo principal es alcanzar niveles mejores niveles para el conjunto de la población, con un fuerte respaldo de la acción ciudadana, y que están formadas las mas de la veces, a través de planes y programas. Cfr. Presentación del postbulo "Población, Equidad y Políticas Publicas" de la Universidad de Chile en la URL: www.pglobal.uchile.cl Santiago de Chile 2002.

⁶ Cit. Por López Escutia, Luis Angel. México: hacia un desarrollo sustentable y una justicia agroambiental en el siglo XXI, Centro de Estudios de Justicia Agraria. "Dr. Sergio García Ramírez". México, 2001, p. 5.

- II. Esta necesidad se atiende en un amplio contexto, toda vez que se pretende que las relaciones productivas se ajusten a ciertas limitantes tendientes, en términos generales, a la consecución de la justicia social y la salvaguarda de los intereses de las generaciones futuras.
- III. Así, éste modelo de Desarrollo representa, *per. sé*, una oposición a la concepción desarrollista del capitalismo industrial que atiende principalmente a las necesidades inmediatas del sistema de producción.

El desarrollo sustentable tiene una serie de principios rectores que abarcan todas y cada una de las esferas de la vida social; entre estos destacan los que se refieren a las relaciones existentes entre las funciones del Estado y el aparato productivo.

Estas líneas rectoras del Desarrollo sustentable se establecieron en la "Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo" en 1992 y de los cuales citamos los siguientes:⁷

[...] PRINCIPIO 2

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las **actividades realizadas dentro de su**

⁷ Cfr. Declaración de Río Sobre Ambiente y Desarrollo. INTERNET: Pagina web de la ONG "Greenpeace Internacional" en la URL: www.greenpeace.org/~intlaw/rio1.html/

jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

PRINCIPIO 3

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

PRINCIPIO 4

A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

PRINCIPIO 5

Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de **erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible⁸**, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

[...] PRINCIPIO 7

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. **Los**

⁸ Término utilizado en la traducción, que se refiere a desarrollo sustentable

países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

PRINCIPIO 8

Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y **fomentar políticas demográficas apropiadas.**

[...] PRINCIPIO 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda [...] Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

PRINCIPIO 11

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente.

[...] PRINCIPIO 16

Las autoridades nacionales deberán procurar y fomentar la internalización de los costos ambientales y **el uso de instrumentos económicos**, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la

contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

PRINCIPIO 17

Deberá emprenderse una ***evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional***, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que este sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Como puede observarse existe una estrecha relación entre el desarrollo sustentable y el Estado, ya que es este el encargado de implementar el modelo desarrollo sustentable, a través de la formulación y aplicación de políticas públicas, planes y programas que incluyan estos principios en todas las esferas de su competencia; además de determinar los conductos para que sean participes la sociedad civil y la iniciativa privada en la necesidad de implementación de este nuevo modelo de desarrollo. Esta serie de Interacciones existentes entre los modelos de desarrollo sustentable y la actividad pública del Estado serán retomados en puntos subsecuentes del presente trabajo.

1.2. Breves antecedentes históricos del concepto

Aunque la idea de la protección al ambiente se remonta incluso al ámbito de la filosofía helenística en cuyo marco Aristóteles llegó a exponer la necesidad de

preservar la naturaleza, el movimiento ecológico, antecedente inmediato del desarrollo sustentable, tiene precedentes hasta el siglo XIX aunque sea de manera vaga y un tanto forzada. Así encontramos las ideas románticas en la obra de Rosseau, que dieron lugar a las aspiraciones de Novalis, Chateaubriand y Ruskin, "propugnadoras de la vuelta a la naturaleza, que reaccionaron contra los primeros avances de la civilización industrial."⁹

Durante este período surgen también algunas propuestas éticas, que buscaban un desarrollo integral del hombre mediante la comunicación directa con la naturaleza, a la cual enseñaban a admirar y respetar. En este sentido, podemos enunciar el fenómeno del excursionismo, la instauración de jardines escolares y la creación de la fiesta del "Día del árbol", con lo cual se buscaba estimular la educación del cuidado y preservación de la naturaleza a finales del siglo XIX. Es así como nos podemos percatar de los principios de la actual conciencia ecológica, que lo que trataba de dar a conocer es la inevitable vinculación del hombre con su entorno, que el hecho urbano pretendía desconocer.

Desde un ángulo mas científico deben catalogarse los movimientos conservacionistas del siglo pasado impulsados por la obra de investigadores modernos como Darwin, que animaron la creación de sociedades científicas del tipo de la Sociedad Zoológica Londinense, que data de 1830, o de la sociedad de

⁹ RICHTA, La civilización en la encrucijada, trad. Esp. Ayuso, Madrid, 1974, 2da ed., Pág. 224.

Protección de Aves, también inglesa, de 1889. En 1904 surgió el Comité para la Vegetación Británica que dio lugar en 1913 a la Sociedad Ecológica Inglesa

Un importante papel fue desempeñado por la Conferencia de Gobernadores de la Casa Blanca de 1908 que discutió por primera vez la interrelaciones del agotamiento del suelo, erosión, escasez de agua y disminución de la vida de los animales en libertad. Así como también la *Clean Water Act* (Acta del Agua Limpia) de 1948 y la *Clean Air Act* (Acta del Aire Limpio) del 17 de Noviembre de 1963, también en los Estados Unidos. En esos mismos años, destacaron los siguientes eventos internacionales:

- I. Conferencia científica de la Naciones Unidas sobre Conservación y Utilización de Recursos, Nueva York, 17 de Agosto a 6 de Septiembre de 1949.
- II. Acuerdo Internacional para la Prevención de la Contaminación del Mar por Petróleo, Londres, 12 de mayo de 1954.
- III. Creación de la Agencia Internacional de la Energía, 1956.
- IV. Conferencia Intergubernamental de Expertos sobre bases Científicas para el Uso Racional de los Recursos de la Biosfera, celebrada por la UNESCO en París, del 4 al 13 de Septiembre de 1968.
- V. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre medio ambiente.

Tras las reuniones auspiciadas por la Naciones Unidas de Nueva York, Praga y Ginebra en 1971 tuvo lugar la Conferencia de Estocolmo en junio de 1972, cuyo principal punto de acuerdo fue la creación de organizaciones especializadas, institucionalizándose el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA) con sede en Nairobi.

En los años siguientes, las actividades encaminadas a integrar el medio ambiente en los planes de desarrollo y en los procesos de adopción de decisiones en el plano nacional de los países no llegaron muy lejos. Aunque se avanzó algo respecto a cuestiones científicas y técnicas, se siguió soslayando la cuestión del medio ambiente en el plano político y se fueron agravando, entre otros problemas ambientales, el agotamiento del ozono, el calentamiento de la Tierra y la degradación de los bosques. En este sentido destacan los trabajos realizados por el Club de Roma integrado por un grupo multidisciplinario de especialistas en la materia como los connotados investigadores Richta y Meadows, cuya primer aportación recibió el título *Los Límites del crecimiento*¹⁰, partiendo de que el mundo constituye un sistema finito que no puede ilimitadamente responder a la demanda que sobre él ejerce el crecimiento indefinido de la población, construyendo además los denominados World 1, World 2, World 3 en este mismo ejemplar, los cuales fueron después desarrollados por grupos de naciones, concluyendo en éste sobre la imposibilidad de mantener el crecimiento

¹⁰ Meadows L. y otros, Los límites del crecimiento, trad. Esp. Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

exponencial del consumo de alimentos, de explotación de recursos no renovables y del crecimiento de la contaminación, estimándose que en otro caso el resultado más probable sería un declive súbito incontrolado tanto de la población como de la capacidad industrial si no se tomaban medidas al respecto desde el plano de las políticas públicas.

Así, el Club de Roma, en posteriores trabajos, ha venido analizando diversas alternativas que pudieran conducir al crecimiento ilimitado con un equilibrio global. Manejando como variables los recursos naturales, la población, la calidad de vida, la inversión en capital y la contaminación. Los estudios Desarrollados por el Club de Roma, tuvieron influencia en la oleada de pensamiento ecológico, sirviendo de punto de partida para lo que hoy conocemos como el desarrollo sustentable.

Cuando las Naciones Unidas establecieron la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1983, era evidente que la protección del medio ambiente iba a convertirse en una cuestión de supervivencia para todos. La Comisión presidida por Gro Harlem Brundtland. Ministra del Medio Ambiente de Noruega, llegó a la conclusión de que para satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias la protección del medio ambiente y el crecimiento económico debían abordarse como una sola cuestión.

Como resultado del llamado "Informe Brundtland", la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio

Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). La Conferencia, conocida como Cumbre para la Tierra, se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Esta cumbre representó un momento decisivo en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo, toda vez que en su seno se acuñó el concepto moderno de desarrollo sustentable, adoptado a la postre por una cantidad de países del orbe.

Los objetivos fundamentales de la Cumbre eran lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes.

En Río de Janeiro, a 10 años de la convocatoria a la Cumbre de la Tierra, 172 gobiernos, aprobaron tres grandes acuerdos que habrían de regir la labor futura:

- I. El *Programa 21 o Agenda 21*, instrumento dirigido al desarrollo sustentable;
- II. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, consistente en un conjunto de principios en los que se definían los derechos civiles y obligaciones de los Estados,
- III. *Declaración de principios relativos a los bosques*, serie de directrices para la ordenación más sostenible de estos ecosistemas.

Debido a la gran importancia de estos instrumentos en la delineación creación e instrumentación de políticas públicas vinculadas al desarrollo sustentable, a continuación se enumeran sus puntos más importantes.

I. El Programa 21 o Agenda 21

En el Programa 21, que contiene más de 2.500 recomendaciones prácticas para el desarrollo sustentable, se abordaron los problemas urgentes de hoy en día. El Programa 21 tuvo por objeto preparar al mundo para los retos del próximo siglo e incluye propuestas concretas en cuestiones sociales y económicas, como la lucha contra la pobreza, la evolución de las modalidades de producción y de consumo, la dinámica demográfica, la conservación y ordenación de los recursos naturales, la protección de la atmósfera, los océanos y la diversidad biológica, la prevención de la deforestación y el fomento de la agricultura sostenible.

En el Programa 21 se recomendaron maneras de fortalecer el papel de los grupos principales --las mujeres, los sindicatos, los agricultores, los niños y los jóvenes, las poblaciones indígenas, la comunidad científica, las autoridades locales, el comercio, la industria y las organizaciones no gubernamentales-- con miras al desarrollo sustentable.

II. La Declaración de Río

En la Declaración de Río se definieron los derechos y las obligaciones de los Estados respecto de principios básicos sobre el medio ambiente y el desarrollo. Incluyó las siguientes ideas: la incertidumbre en el ámbito científico no ha de demorar la adopción de medidas de protección del medio ambiente; los Estados tienen el "derecho soberano de aprovechar sus propios recursos" pero no han de causar daños al medio ambiente de otros Estados; la eliminación de la pobreza y la reducción de las disparidades en los niveles de vida en todo el mundo son indispensables para el desarrollo sostenible, y la plena participación de la mujer es imprescindible para lograr el desarrollo sustentable.

III. Declaración de principios relativos a los bosques

La Declaración de los principios para la ordenación sostenible de los bosques, que no tiene fuerza jurídica obligatoria, aceptada por los países suscribientes, constituyó el "primer consenso mundial" sobre la cuestión. En la Declaración se dispone, fundamentalmente, que todos los países, en especial los países desarrollados, deberían esforzarse por reverdecer la Tierra mediante la reforestación y la conservación forestal; que los Estados tienen derecho a desarrollar sus bosques conforme a sus necesidades socioeconómicas, y que deben aportarse a los países en desarrollo recursos financieros destinados concretamente a establecer programas de conservación forestal con miras a promover una política económica y social de sustitución.

Como uno de los puntos con mayor relevancia y actualidad derivados de la Declaración de Río, encontramos la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas .

La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas cuyas finalidades fueron apoyar, alentar y supervisar a los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y los grupos principales, tales como los sectores comercial e industrial, las organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, en las medidas que habrían de adoptar para aplicar los acuerdos alcanzados en la Cumbre para la Tierra.

La Comisión está integrada por representantes de 53 gobiernos elegidos entre Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre la base de una representación geográfica equitativa. Los miembros ocupan su cargo durante períodos de tres años; cada año se celebran elecciones para cubrir los puestos que quedan vacantes por rotación. Las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales acreditadas ante la Comisión han de participar en sus períodos de sesiones en calidad de observadores.

Las funciones de la Comisión consistieron en examinar la aplicación de los Acuerdos alcanzados en la Cumbre para la Tierra, impartir orientación normativa a los gobiernos y a los grupos principales que realizan actividades relacionadas con

el desarrollo sostenible y fortalecer el Programa 21 elaborando nuevas estrategias en caso necesario.

Entre las cuestiones intersectoriales que se examinan junto con las sectoriales cabe incluir: el comercio y el medio ambiente; las modalidades de producción y de consumo; la lucha contra la pobreza; la dinámica demográfica; los recursos y mecanismos financieros; la educación, la ciencia, la transferencia de tecnología ecológicamente racional, la cooperación técnica y el fomento de la capacidad; la adopción de decisiones y las actividades de los grupos principales.

Los informes que presentaron anualmente los gobiernos fueron la base fundamental sobre la cual se evalúan los progresos y se determinan los problemas que se plantean a los países. A mediados de 1996, unos 75 gobiernos, entre ellos el mexicano, anunciaron que habían establecido comisiones nacionales de desarrollo sustentable u otros órganos de coordinación. Muchos países estaban tratando de obtener apoyo legislativo para sus planes de desarrollo sustentable; por otra parte, en casi todos los países la participación de las organizaciones no gubernamentales fue sumamente activa.

1.3.- Dimensiones conceptuales de desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable es un concepto muy amplio; para entender objetivamente su naturaleza y sus implicaciones, es importante analizar cada uno de los ámbitos en que repercuten; tal y como señala la CEPAL¹¹.

" Si la sustentabilidad requiere un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital que contribuyen al esfuerzo del desarrollo, una política adecuada sería aquella que, traduzca el mejoramiento del medio ambiente en un desarrollo económico y social".

1.3.1.- Social

De acuerdo con lo que se ha visto en apartados precedentes, el desarrollo sustentable es un concepto amplio, en cuyo centro se encuentra el bienestar social de los diversos grupos que integran la comunidad internacional. La dimensión social del desarrollo sustentable puede apreciarse, fundamentalmente, en dos perspectivas:

- I. En cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

¹¹ CEPAL. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Organización de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1991. p 146.

El modelo de desarrollo sustentable plantea la necesidad de aparejar al cuidado y preservación del medio ambiente, una profunda modificación a los aspectos estructurales de las relaciones productivas propias del sistema capitalista y el impulso de una explotación racional de los recursos naturales. En este sentido se pretende dejar a un lado el modelo *desarrollista* tradicional, incorporando sistemáticamente criterios de equidad que normen la actividad económica.

La instauración de un modelo de desarrollo sustentable no solo implica crear políticas ecologistas o ambientalistas , sino además, una serie de lineamientos regulatorios a las actividades de los sectores público y privado, respecto al bienestar de la población.

- II. En cuanto a la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Las premisas de bienestar social del desarrollo sustentable se prolongan indefinidamente en el tiempo, dado que, tal como establece su concepto se pretende lograr un modelo de desarrollo económico que no imposibilite la satisfacción plena de las necesidades de las generaciones futuras.

La consecución de estos objetivos requiere, desde luego permear la conciencia del sector público, la creación de una cultura de la conciencia ambiental, y por tanto, de desarrollo sustentable se considera un punto primordial para lograr que este modelo adquiera una autentica dimensión social. En este proceso de generación de una cultura de la conciencia ambiental, mucho tiene que ver la

educación en la materia sobre aspectos tales como el reciclaje, fomentar una nueva apreciación del entorno natural y de los procesos productivos, etc.

1.3.2.- Jurídicas

En íntima vinculación con el desarrollo de políticas públicas sustentables, se encuentra la elaboración y promulgación de leyes tendientes a garantizar que los planes y programas cumplirán con sus objetivos de sustentabilidad. Es así como surge el Derecho Ambiental cuyas principales características se enuncian a continuación.

I. Definición

- A. El maestro Acosta Romero lo define como un " conjunto de normas de todo rango, desde constitucionales hasta reglamentarias locales, que tienen por objeto prevenir, evitar y combatir la contaminación del medio ambiente"¹²
- B. Según Carmona Lara " es la forma en que el sistema jurídico interactúa en los sistemas ecológicos, estableciendo formas de uso, aprovechamiento y manejo racional de los elementos que la conforman con la sociedad".¹³
- C. De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el derecho ecológico se define como: "...un

¹² Acosta romero, Miguel. 2° Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa . México, 1993. p. 481.

¹³ Revista UNAM Hoy. Año 2 No 6 Mayo-Junio 1993 Página 049

conjunto de reglas que todos los seres humanos deben respetar para conservar el hogar común que es el planeta [...]”¹⁴

D. De la exposición del tratadista mexicano Miguel Basáñez se infiere que el Derecho Ambiental es la rama de la ciencia jurídica encargada de regular las relaciones del hombre con el medio ambiente natural, con miras a garantizar su preservación así como un aprovechamiento racional de los recursos naturales y cuya manifestación positiva es el *ordenamiento ambiental o ecológico*.¹⁵

II. Elementos

- **Sujeto Activo.** Es la Federación, los Estados y los municipios , dada su facultad de exigir el cumplimiento de la obligación impuesta por las leyes en la materia., tratándose esta de una facultad – obligación de carácter irrenunciable, ya que la autoridad tiene la facultad de ordenar el cumplimiento de lo dispuesto por la ley, y de exigir que ésta se cumpla, pues la preservación de la vida, salud humana y su hábitat, es de interés público;
- **Sujeto Pasivo.-** En materia ecológica sujetos pasivos son las personas físicas o morales que dentro de sus actividades deterioran y contaminan el medio ambiente.

¹⁴ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Memoria del Congreso Nacional de Derecho Ecológico, SEMARNAP, México, 1993, p. 25

¹⁵ Cfr. Basáñez, Miguel. Derecho Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 14-16

- **Objeto.-** es salvaguardar la vida del ser humano y del planeta, buscando el equilibrio entre medio ambiente y sociedad., además de frenar el deterioro de los recursos del planeta y la extinción de la vida en todas sus formas conocidas por el hombre.

III. Características del Derecho Ambiental

- Es coactivo, por que tiene la fuerza para obligar a su cumplimiento y sus normas son prohibitivas;
- Es permisivo, permite hacer siempre y cuando no se contamine;
- Es preventivo, ya que busca que con su regulación las diferentes actividades se ápegen a estandares sin soslayar el cuidado del medio ambiente.
- Es represivo, ya que de no cumplirse la norma ambiental del hacer o no hacer establecida, la autoridad tiene la facultad de sancionar al que incurra en el supuesto.
- Es compensatorio, dado que algunas actividades son desalentadas por el perjuicio que causan otras no perjudiciales son apoyadas y es donde se rehacen los beneficios no obtenidos por las primeras.
- Es estimuladorio, por que alienta a que determinadas actividades se desarrollen por medio del estímulo fiscal y de los subsidios para no contaminar.

Sin embargo la dimensión jurídica del desarrollo sustentable no se limita a los conceptos elementales del Derecho Ambiental. La instauración de políticas de desarrollo sustentable, repercute en otras ramas del derecho, como son:

- A. Derecho constitucional al instaurarse normas de observancia general con primacía jurídica sobre los ordenamientos especiales.
- B. Derecho Fiscal y Aduanero al crearse lineamientos normativos para la desregulación de actividades tendientes al desarrollo sustentable y la incentivación fiscal al ecodesarrollo.
- C. Derecho Penal al establecerse normas coactivas para sancionar delitos especiales en materia ecológica.
- D. Derecho Privado al implementarse pautas normativas que rigen las relaciones entre los particulares desde una perspectiva de sustentabilidad;
- E. Derecho Administrativo al legitimarse la creación de instituciones públicas, y privadas para promover y favorecer el desarrollo sustentable en todas y cada una de sus dimensiones.

1.3.3. Político – Administrativa

El desarrollo sustentable, en tanto que constituye un modelo normativo de la actividad económica con amplias repercusiones en la esfera de lo social, tiene fuertes vínculos con la actividad político – administrativa, dado que es en el Estado en quien recae la atribución (obligación a la vez) de diseñar e instrumentar

lineamientos generales de políticas públicas tendientes a lograr las principales premisas de dicho modelo de desarrollo.

Esta relación entre la actividad estatal y el desarrollo sustentable comenzó a ser estudiada desde el Derecho Internacional Público. Tal y como se ha visto, la Declaración de Río obliga a los estados suscribientes a la implementación de medidas políticas tendientes al ecodesarrollo (entendido como el logro de la conjunción de las premisas del crecimiento y la sustentabilidad) en todas y cada una de las esferas de la actividad económica. Estas premisas tienen cabida dentro del concepto general de "política ambiental":

" ... existe una amplia gama de políticas ambientales que contribuyen al logro del desarrollo sustentable. Su objetivo puede ser disminuir la tasa de uso de uno o varios recursos, o mejor la protección directa del medio ambiente." ¹⁶

La organización de las Naciones Unidas (ONU) establece que las políticas ambientales rebasan el ámbito económico, local y sectorial y pueden concentrarse en tres grandes géneros:

a) *La generación de una conciencia personal y social a través de la educación.*

¹⁶ CEPAL. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Organización de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1991. p 29.

Uno de los ejes primordiales de la política ambiental es justamente la educación en este tema, toda vez que a través de ésta se pretende dar permanencia social a los modelos de desarrollo sustentable por permear la conciencia misma de los miembros de una comunidad con un sentido de protección al ambiente.

Así, la educación ambiental es el "proceso por medio del cual el individuo adquiere conocimientos y desarrolla hábitos, que le permiten modificar la conducta individual y colectiva en relación al medio en el que vive"¹⁷. La educación ambiental permite, a la vez que los diferentes sectores de la sociedad participen de una forma responsable y comprometida en la resolución de los problemas ambientales.

Como puntos principales de la educación ambiental, según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), podemos enumerar:

A. En cuanto al desarrollo de una conciencia ambiental

- I. La reflexión de los problemas ambientales que existen en la comunidad, región y el estado; sin soslayar la situación nacional y mundial.
- II. Conocimiento de las causas del deterioro ambiental, partiendo del estudio de los factores naturales, económicos, políticos y sociales.

¹⁷ Subsecretaría de Ecología. Dirección General de Promoción Ambiental y participación comunitaria. La educación ambiental y la educación indígena en México. México 1989. p. 15.

- III. El proponer acciones participativas de maestros, alumnos, padres de familia y autoridades par la solución de los problemas ambientales.

B. En cuanto a la salud:

- a) Establecer claramente la relación existente entre la preservación del equilibrio orgánico y el medio ambiente;
- b) Desarrollar en los alumnos una serie de destrezas y habilidades relacionadas con la preservación de su salud bipsicosocial, partiendo de las premisas básicas de la sustentabilidad;
- c) Lograr en el alumno el desarrollo de una conciencia de la salud comunitaria¹⁸

- 1. La creación de una infraestructura técnica y política para evitar el deterioro ambiental.*

Como hemos podido observar a lo largo del capítulo la búsqueda de la protección al ambiente, se ha convertido en un tema de importancia relevante, pero esto no sólo debe de quedar en escritos o palabras, se requiere una formulación y aplicación de políticas públicas, las cuales deben de partir del conocimiento claro y específico de la situación que guarda cada ecosistema por parte de los ciudadanos; dicho en otras palabras, los habitantes deben saber qué

¹⁸ Cfr. Educación Ambiental. Internet. Sitio WEB del Instituto Nacional de Ecología en la URL: www.ine.gob.mx

es lo que está sucediendo con el medio ambiente en cada zona específica , para poder así proceder a la creación de políticas públicas, viables, efectivas y eficaces.

Para esto , es importante la creación de una infraestructura técnica, dentro de la cual podemos encontrar los denominados indicadores , que en términos de medio ambiente, los podemos definir como una herramienta de diagnóstico, pronóstico y respuesta para poder analizar y monitorear el proceso de desarrollo en relación con el medio ambiente y la sociedad; estos al elaborarse nos permitirán simplificar y cuantificar fenómenos complejos, de manera tal que estos puedan ser analizados en un contexto dado, y puedan tomarse las medidas político-administrativas que vengan al caso.

De acuerdo con el PNUMA y con el Instituto Nacional de Ecología (INE), los principales indicadores de sustentabilidad son los que se relacionan a continuación:¹⁹

- A. Población
- B. Desarrollo económico
- C. Desarrollo social y humano
- D. Energía y transporte
- E. Industria y materiales
- F. Atmósfera y clima

¹⁹ Cfr. PNUMA. Instrumentos metodológicos para el desarrollo de indicadores de sustentabilidad, ONU, México, 2000, e Instituto Nacional de Ecología. Indicadores ambientales. INTERNET, Sitio WEB de del INE en la URL: www.ine.gob.mx

- G. Desechos
- H. Agricultura y alimentación
- I. Ecosistemas y usos de tierras
- J. Biodiversidad
- K. Recursos costeros
- L. Agua dulce
- M. Eventos naturales

II. Incentivación fiscal a la reconversión tecnológica.

Las políticas de inversión constituyen la base del equilibrio dinámico entre todas las formas de capital que participan en el desarrollo; éstas promueven la generación de un clima que estimule la inversión pública y privada. Para que esto se dé, es imprescindible reconocer que los recursos naturales y ambientales²⁰ son formas de capital y que como tales, son objeto de inversión.

Uno de los sistemas más adecuados para favorecer la participación solidaria del Estado y los particulares en el desarrollo sustentable son los incentivos fiscales a la reconversión tecnológica de las empresas. La reconversión tecnológica puede entenderse como el proceso a través del cual una empresa cambia o modifica su proceso de producción con miras del cumplimiento de los parámetros de respeto y preservación del medio ambiente, invirtiendo en tecnología de punta, procesos adecuados de producción y desechos; e investigación tecnológica en su ramo.

²⁰ Entendidos estos como los que son de beneficio para todos. (aire limpio, agua limpia)

La reconversión tecnológica debe, en todo caso, derivar en un beneficio para las empresas por el mejoramiento y reducción de costos de la producción, al obtener, por parte del Estado la exención bien parcial o total del pago de impuestos, con esto el Estado estará estimulando la protección al medio ambiente sin tener que dejar de lado el desarrollo económico y por ende social del país.

Los estímulos fiscales que el Estado brinda a las empresas que invierten en la reconversión tecnológica revisten, a grandes rasgos, las características siguientes:

- *Preventivos*: toda vez que a través de ellos se busca la obtención de estándares de saneamiento ambiental, evitándose daños mayores al equilibrio de los diversos ecosistemas de un país o circunscripción administrativa;
- *Estimulatorios*: en tanto que incentivan al empresario para que su producción se dé acorde a las necesidades comunitarias en materia de preservación del medio ambiente;
- *Compensatorios*: dado que la exención fiscal es una retribución *en especie* para aquellos empresarios que invierten recursos en el ecodesarrollo; el carácter compensatorio de los estímulos puede observarse cuando la legislación fiscal establece la reducción de gravámenes (o incluso su supresión mediante la aplicación de la "tasa cero") a los activos de la empresa o incluso a sus ingresos (gravámenes a la renta).

1.4. Evolución de la institucionalización ambiental en México

En nuestro país, las premisas de la protección al ambiente llegaron al ámbito de las políticas públicas durante la década de los setenta. Por esos años, los estudios realizados por el "Club de Roma" provocaron el inicio de una concientización sobre la importancia de preservar el equilibrio ecológico, surgiendo, en muchos países, las primeras instituciones públicas abocadas a la protección del medio ambiente en sus múltiples vertientes.

1.4.1. LOS AÑOS SETENTA

El primer suceso importante de la institucionalización respecto al medio ambiente, lo constituye la expedición en 1971 de la Ley Federal para prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental; dicho ordenamiento establecía que la institución rectora de la protección al ambiente sería la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Fue así como en 1972 se creó la Subsecretaría de Mejoramiento al Ambiente en el marco de la SSA cuya principal función era, precisamente, la de delinear e instrumentar políticas públicas respecto a la *prevención* y el *control* de la contaminación ambiental. Sus atribuciones y acciones no dejaron, sin embargo de ser ambiguas e ineficaces, dado el alto crecimiento del fenómeno de la contaminación²¹

²¹ Cfr. Vizcaíno Murray, Francisco. La contaminación ambiental en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 3-4

La apreciación estatal de la contaminación ambiental y sus fenómenos adyacentes, fue ampliándose paulatinamente: "...En la misma década (setentas) comenzó a expresarse en las estructuras administrativas otro de los componentes de la gestión ambiental: los asentamientos humanos [...]"²² El exacerbado crecimiento demográfico así como la expansión de los cinturones suburbanos llevó al gobierno federal a crear, en 1976 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), ministerio que contaba, entre sus áreas orgánicas, con la Dirección General de Ecología Urbana.

1.4.2. LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

Conforme fueron evolucionando a nivel internacional, las nociones y premisas generales de la protección al ambiente, en el ámbito nacional se presentaron ajustes jurídicos y administrativos diversos. Fue así como en 1982 se promulgó un nuevo ordenamiento ecológico: la Ley Federal para la Protección al Ambiente, antecesora inmediata de la actual legislación en la materia. En el marco de la nueva Ley, se creó, en el mismo año, la primera Secretaría de Estado abocada completamente a la protección ambiental: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) que absorbía las funciones hasta entonces delegadas a la Secretaría de Salud y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas:

²² Instituto Nacional de Ecología. ¿Qué es el INE?, INE, México, 2001, p. 14

“...Se otorgan a esta entidad, además de las atribuciones que tenía la SAHOP en materia de asentamientos humanos, las correspondientes a la formulación y conducción de la política de saneamiento ambiental [...] para intervenir en materia de flora y fauna terrestres, así como en ciertos aspectos forestales y de protección de los ecosistemas naturales, que era una materia relativamente nueva en la Administración Pública Federal [...]”²³

En la antesala de la generalización del modelo globalizador (1987) y bajo el influjo de los lineamientos dictados por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el tema del equilibrio ecológico adquirió un nuevo estatus en la esfera de la Administración Pública Federal, ya que en ese año se realizaron reformas constitucionales que establecieron la obligación del Estado de garantizar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Dichas reformas a nuestra Carta Magna, allanaron el camino hacia la promulgación, en 1988, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), ordenamiento que no sólo dicta pautas normativas en los diversos aspectos relacionados con su objeto, sino que deja ver el enfoque político administrativo adoptado para tales efectos por el gobierno Federal. Las características estructurales de la LGEEPA se relacionan a continuación en la Tabla 1:

²³ INE, op. cit p. 15

TABLA 1. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LA LGEEPA

1. OBJETO	<ul style="list-style-type: none"> ■ En términos de las reformas constitucionales introducidas en 1987, <i>hacer cumplir la obligación del Estado de preservar o restaurar el equilibrio ecológico y proteger el medio ambiente natural</i>
2. NATURALEZA JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reglamentaria de los artículos 27 y 73 de la carta magna, en lo que se refiere a protección del medio ambiente natural
3. ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ	<ul style="list-style-type: none"> ■ General, con aplicación en todo el territorio nacional en tanto no se presenten ordenamientos en la materia a nivel local
4. ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ	<ul style="list-style-type: none"> ■ PERMANENTE
5. INDICADORES AMBIENTALES OBJETO DE REGULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ■ Áreas naturales protegidas ■ Flora y fauna silvestres ■ Recursos naturales ■ Atmósfera ■ Suelo ■ Agua y ecosistemas acuáticos ■ Materiales y residuos ■ Ruido

Fuente: Elaborado por Angela Chávez Quiroga, 2001

Los principios rectores de la nueva Ley se vincularon, desde un inicio con el cauce que a la postre tomarían las políticas públicas en la materia. En términos generales, éstos principios son:²⁴

²⁴ Cfr. INE, op. cit. p. 18

- Prevención, partiendo del principio de que los ecosistemas en su conjunto constituyen un patrimonio común de los mexicanos, la Ley tiende a prevenir la ocurrencia de toda causa que deteriore en mayor o menor medida el equilibrio ecológico. De ahí que se establezcan una serie de medidas coercitivas y sanciones para quienes infrinjan la norma de observancia general.
- Equidad: Toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y propicio para su desarrollo.
- Sustentabilidad: La explotación de los recursos naturales debe hacerse de tal forma que se garantice la diversidad y renovabilidad de los ecosistemas.
- Quien contamine debe pagar: La Ley establece un régimen específico de sanciones para los sujetos que atenten contra el equilibrio de los diversos ecosistemas.
- Principio precautorio: La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico se enfoca a no comprometer la satisfacción plena de las necesidades de las generaciones futuras.

Cabe enfatizar que, el hecho de que la LGEEPA se haya estructurado como un *ordenamiento ecológico general*, es decir, abriendo la posibilidad de que las legislaturas locales creasen sus propios ordenamientos en la materia, respondió a la visión a futuro por parte del gobierno federal que preveía a la *descentralización territorial de funciones en la materia*, como la principal estrategia para ampliar las

premisas de la protección al ambiente a todo el territorio nacional. Sobre este aspecto se ahondará en capítulo subsecuente.

4.1.3. LOS AÑOS NOVENTA

La LGEEPA no sólo vino a innovar la percepción de los sectores públicos y privados respecto a la protección del medio ambiente, sino que además, marcaría el parteaguas que incorporaría al desarrollo sustentable, como una premisa fundamental de la planeación sexenal de políticas públicas a nivel general.

Fue así como el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 introdujo los primeros lineamientos de planificación del crecimiento económico basados, en gran medida en la prevención del deterioro ambiental y la preservación del equilibrio en los diversos ecosistemas del país. En su apartado denominado: "Uso eficiente de los recursos escasos, este instrumento especificaba que:

"...La conservación, ampliación y explotación de los recursos escasos del país, renovables y no renovables, son condiciones de la modernidad [...] La depredación de nuestro medio es deterioro y destrucción de las bases de nuestro desarrollo. Es preciso enfatizar la urgencia de un uso y explotación racionales y eficientes del agua, los bosques, los hidrocarburos y la minería [...]"²⁵

²⁵ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de

Bajo dicho principio, se planteaba la necesidad de acotar las actividades productivas del país, enfocándolas hacia un modelo de desarrollo que no significase predicamentos para la preservación del medio ambiente natural; es decir, se abordaba, de lleno, la noción elemental del **desarrollo sustentable**:

“...Cuando el crecimiento de la producción de bienes y servicios conduce al deterioro del medio ambiente, cabe cuestionar si dicho avance representa realmente un progreso para la sociedad. En estas circunstancias, es de suma importancia aquilatar y abatir los costos del crecimiento desordenado...”²⁶

En el marco de dicho PND, se delinearon una serie de estrategias tendientes a abatir el deterioro ambiental en materia de agua, aire y desechos y residuos sólidos. Si bien el diseño de estas estrategias se planteaba de forma superficial y poco sistemática, es necesario hacer notar, que, por primera vez, el desarrollo sustentable se incorporaba a la planificación del desarrollo nacional.

En el marco del instrumento descrito con antelación se dieron substanciales cambios en lo que se refiere a la institucionalización de la protección al medio ambiente. En 1992 se introdujo una serie de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en virtud de las cuales, desaparecía la SEDUE, cuyas funciones serían atraídas por una nueva Secretaría: la de Desarrollo Social.

Gobernación, México, 1989, p. 76

²⁶ Presidencia de la República, OP. CIT. p. 120

En este período se adoptó a la desconcentración administrativa, como una fórmula para ampliar los alcances de la LGEEPA: en el mismo año se crean el Instituto Nacional de Ecología (INE), abocado principalmente tanto a la investigación y evaluación de riesgos ambientales como a la determinación de lineamientos generales para la instrumentación de políticas públicas en materia ecológica y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) cuyas funciones básicas eran la supervisión del cumplimiento de las disposiciones normativas de la Ley así como la aplicación sistemática de sanciones a los sujetos infractores.

Sin embargo, al cabo del tiempo pudo observarse la necesidad de que, nuevamente la protección del medio ambiente fuera atendida por un órgano público *ex profeso* para tal efecto. Así, en diciembre de 1994, se introdujeron nuevas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por las cuales se creaba la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), cuyas principales atribuciones, contenidas en el artículo 32-Bis de este último ordenamiento pueden agruparse en los siguientes rubros:

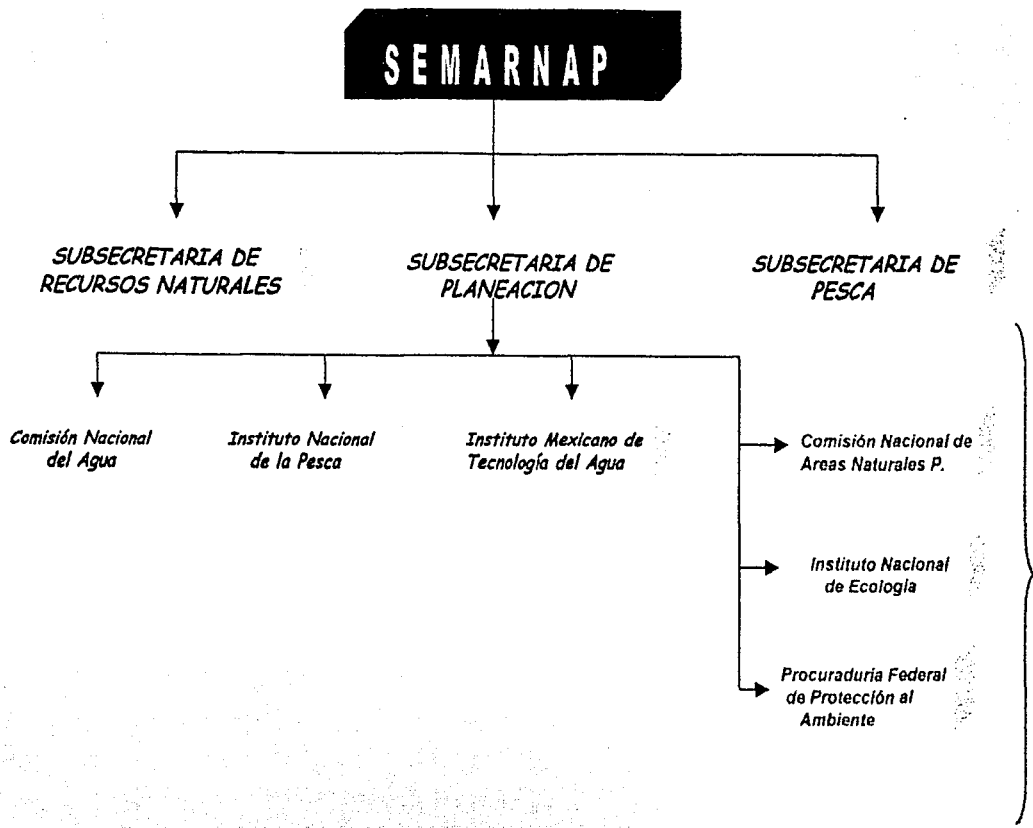
- a) En cuanto a políticas públicas en materia ambiental, la SEMARNAP se encontraba facultada para delinearlas y aplicarlas a lo largo y ancho del territorio nacional, en coordinación y cooperación con los órganos locales de cada entidad federativa;
- b) En cuanto a funciones técnicas, correspondía a la SEMARNAP establecer normas y procedimientos para la evaluación de riesgos y contingencias

ambientales. Asimismo, se encontraba facultada para la toma de medidas concretas tendientes a optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales;

- c) En lo referente al control de las políticas y lineamientos normativos en la materia, le correspondía establecer restricciones a los procesos productivos que pusiesen en riesgo el equilibrio ecológico y favorecer la reestructuración de los mismos con miras a adecuarlos a las principales premisas del desarrollo sustentable.

La estructura orgánica de la SEMARNAP se diseñó de tal manera que se cubriesen de forma amplia, todos y cada uno de los aspectos regulatorios previstos en la LGEEPA; bajo este esquema, la desconcentración administrativa jugó un papel primordial tal y como puede observarse a continuación, en la figura

1:



Con el paso del tiempo, la fórmula de la desconcentración fue siendo abatida ante las cada vez más amplias necesidades que en materia de protección al ambiente se presentaban en el país entero. En razón de ello, los subsecuentes instrumentos de planificación, comenzaron a dar mayor énfasis a la *descentralización política* de funciones como alternativa para extender las premisas del desarrollo sustentable a todo el territorio nacional. Este proceso gradual que se prolonga incluso hasta la fecha es objeto de análisis del siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO ANTE LOS RETOS DE LA SUSTENTABILIDAD

2.1. La gestión ambiental federal

La creación de la SEMARNAP a fines de 1994 vendría a marcar un cisma en lo que a gestión ambiental se refiere. El que la entonces nueva Secretaría tomase abiertamente al desarrollo sustentable como su premisa esencial, vino a modificar la apreciación de los problemas ambientales en los sectores público y privado.

Si bien al inicio de sus funciones, la SEMARNAP no contaba con lineamientos programáticos bien definidos y la fórmula que adoptó para la atención de la gran diversidad de problemas ambientales (la desconcentración administrativa) resultaba a todas luces insuficiente, a partir de 1995 y bajo el influjo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, sus objetivos y sistemas de gestión fueron pormenorizándose, adecuándose a las necesidades reales del país en materia ambiental.

El PND 1995-2000, a diferencia de sus predecesores, no sólo hizo mención amplia de la sustentabilidad como elemento primordial del desarrollo, sino que introdujo, además una serie de lineamientos para la planificación e

instrumentación de la política ambiental. En vísperas de la presentación pública del PND en mención, el presidente Ernesto Zedillo apuntaba ya que:

"...El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo es promover un crecimiento **vigoroso y sustentable**, que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar de los mexicanos, sea el sustento de una democracia plena y genere los recursos para atender rezagos y procurar la justicia y la equidad [...] La responsabilidad que tenemos para con nuestros hijos y el deber que tenemos con nuestro país nos obliga a alcanzar un crecimiento económico sustentable [...]"¹

Esta postura prevalecería incólume en el texto definitivo del Plan, que sostenía que la modernización de la gestión ambiental, era una necesidad impostergable en el marco de la administración pública federal. El Plan articuló una serie de lineamientos que a la postre marcaría las principales pautas de acción de la SEMARNAP, entre las que pueden enumerarse las siguientes:

1. Combinar en forma armónica la explotación de los recursos naturales y la protección al ambiente, mediante la creación de políticas y normas dirigidas a la promoción de inversiones productivas y sustentables;

¹ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México: hacia el desarrollo sustentable, SEMARNAP, México, 1996, p. 17

2. Tomar medidas que equiparasen a la explotación sustentable de los recursos naturales, el combate a la pobreza y la elevación de los niveles generales de vida de la población;
3. Privilegiar el desarrollo de normas ambientales y políticas públicas dirigidas a la **prevención del deterioro ambiental**, a través de la participación social y la educación sistemática en la materia;
4. Articular políticas que adecuasen la normatividad internacional a las necesidades internas del país en materia de preservación del medio ambiente natural.

Sin embargo, los alcances del PND 1995-2000 en materia de gestión ambiental iban incluso más allá del plano sustantivo: el instrumento planteaba, por vez primera, estrategias bien definidas para hacer extensivos los beneficios de la gestión ambiental a cada rincón del territorio nacional a través: 1) De la descentralización política de funciones en la materia; y, 2) De la promoción de nuevos sistemas de participación social que sumasen los esfuerzos de los sectores público y privado hacia la optimización de la gestión ambiental en todo el país.

Al respecto, el Plan enunciaba que:

“...como parte de la política ambiental para un crecimiento sustentable, se ejecutará una estrategia de **descentralización** en materia de gestión ambiental y de recursos naturales, con la finalidad de fortalecer la

capacidad de gestión local, particularmente la de los municipios, y **ampliar las posibilidades de participación social**. [...] Un componente central de la descentralización será la inducción de formas de planeación regional en el aprovechamiento de los recursos, orientada a partir del reconocimiento local de las características específicas de estos recursos...²

La adopción de la descentralización como estrategia para el desarrollo de la gestión ambiental respondió, esencialmente, a la necesidad de plantear nuevos esquemas de trabajo en la materia que permitiesen la pronta atención de la problemática ambiental, en el **lugar mismo** donde se generase. La descentralización de la gestión ambiental se fundó, asimismo, en el llamado *nuevo federalismo*, introducido también en el PND 1995-2000, a través del cual se marcaba el inicio de un proceso amplio de *descongestionamiento* de las funciones políticas y administrativas tradicionalmente concentradas en las diversas instancias de la Administración Pública Federal.

2.1.1. El PROMAP y la Gestión Ambiental Federal

Entre los instrumentos políticos que marcaron las pautas del proceso de descentralización política de la gestión ambiental, pueden mencionarse el

² Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Gobernación, México, 1995, p. 74

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, así como el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).

En su apartado referente a la descentralización, el Programa para un Nuevo Federalismo (PNF), expresaba la necesidad de transferir atribuciones y recursos a los Estados y Municipios, con miras a eficientar su ejercicio y a mejorar los flujos de *participación directa* de la ciudadanía en cuanto a la gestión de asuntos de interés público.

Los objetivos específicos del PNF, fueron, a grandes rasgos: "...facilitar una redistribución de atribuciones y revalorizar la acción política de los gobiernos estatales y municipales; proponer espacios de **participación** de la sociedad; impulsar el desarrollo económico y social de las localidades, a través del ejercicio directo de una parte substancial del gasto público; e inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales [...]”³

En una línea similar, el PROMAP 1995-2000, establecía que las líneas rectoras del proceso de descentralización debían ser: a) El fortalecimiento del federalismo y; 2. El fortalecimiento de la autonomía de gestión de los órdenes de gobierno estatal y municipal.

³ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Fortalecimiento de la gestión ambiental estatal, SEMARNAP, México, 2000, p. 15

Bajo dichos lineamientos de política pública, la SEMARNAP inició, a partir de 1996, el proceso de descentralización política de la gestión ambiental que se prolonga hasta la fecha. Se estableció, en términos generales, que el proceso de descentralización:

“...está concebido desde la perspectiva de facilitar el desarrollo regional y local bajo la premisa de que proteger el ambiente y utilizar los recursos de manera sustentable es una prioridad inaplazable, compartida por todos los órdenes de gobierno...”⁴

Fue así, como a principios de 1996, la entonces titular de la SEMARNAP, Maestra Julia Carabias Lillo, daba a conocer el inicio del proceso de descentralización de la gestión ambiental y enunciaba las condiciones principales que normarían dicho proceso, entre las que pueden enunciarse las siguientes:

- ⇒ Celebración de acuerdos generales sobre los *ritmos y características* del proceso de descentralización de atribuciones y recursos a los Estados y Municipios de acuerdo a las condiciones y necesidades específicas de cada locación geográfica;
- ⇒ Celebración de acuerdos específicos con entidades federativas y municipios para determinar las atribuciones y recursos objeto de descentralización;
- ⇒ Fijación de los sistemas de coordinación con Estados y Municipios para optimizar la gestión ambiental en los respectivos ámbitos de competencia;

⁴ SEMARNAP. Fortalecimiento de la gestión..., p. 15.

- ⇒ Fortalecer las capacidades de gestión local, a fin de evitar un desfase respecto a las políticas generales en materia ambiental;
- ⇒ Fomento de la participación directa de la sociedad en la toma y ejecución de medidas de gestión ambiental.

A partir de entonces, la SEMARNAP inició la instrumentación política e institucional que normaría sucesivamente el proceso de descentralización de la gestión ambiental, aspectos que serán revisados en el siguiente apartado.

Cabe, finalmente apuntar, que la revaloración y el rediseño de los procesos de la gestión ambiental no fueron tan sólo elementos de una política sexenal, toda vez que su continuidad puede observarse en el PND 2001-2006 que, en su apartado denominado "Desarrollo económico regional equilibrado" dispone que:

"...El crecimiento con calidad sólo es posible si se considera responsablemente, la necesaria interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales [...]"⁵

Es decir, el actual PND retoma el concepto elemental de desarrollo sustentable como eje de la gestión ambiental, estableciendo a la vez, una serie de

⁵ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Oficina de Comunicación Social de la Presidencia, Tomo II, México, 2001, p. 124

estrategias para la consecución de sus objetivos. Entre estas estrategias pueden mencionarse las siguientes:⁶

- a) Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía;
- b) Promover una gestión ambiental **integral y descentralizada**;
- c) Promover procesos de educación y **participación ciudadana** en el desarrollo sustentable;
- d) Mejorar el desempeño ambiental de la administración pública federal;
- e) **Continuar** el diseño y la implementación de la estrategia nacional de desarrollo sustentable.

Como puede observarse, los nuevos criterios de planificación de la gestión ambiental, marcan la continuidad de los implementados en el sexenio anterior: la descentralización y la participación ciudadana, persisten como pilares de la extensión del modelo de sustentabilidad a todo el territorio nacional.

2.2. La gestión ambiental descentralizada

La descentralización política es una figura trascendental dentro del Federalismo. En el marco del Estado mexicano, en que la excesiva concentración de funciones políticas en el gobierno federal ha sido uno de los principales lastres para el desarrollo de las diversas regiones que integran el país, la

⁶Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. p. 124-125

descentralización de funciones políticas es, además una importante herramienta para el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Tal y como señala el Doctor Acosta Romero, los alcances de la descentralización política son significativamente más amplios que los de crear órganos descentralizados de la administración pública federal, toda vez que bajo la primera fórmula, "...existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial ya sea del Estado o del Municipio..."⁷

La descentralización aparece, por tanto, en nuestro país, como un poderoso instrumento para la modernización de la administración de la cosa pública. Raúl Olmedo Carranza afirma que en nuestro país, la descentralización política se ha presentado:

"...como un elemento fundamental para la modernización integral del país, en la medida en que contribuiría a distribuir equitativamente las competencias y los recursos del Estado entre Federación, entidades federativas (estados) y municipios; a acercar la toma de decisiones a los ámbitos mismos donde se generan las demandas sociales y que requieren una acción inmediata y eficaz; a aprovechar mejor los progresos tecnológicos, que en las actuales condiciones de globalización económica

⁷ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Mex., 1997. p. 369

son imprescindibles para ser más competitivos en el mercado internacional, y a repartir el poder y la riqueza nacionales, que se han ido concentrando cada vez más..."⁸

Aunque la descentralización como fórmula para eficientar la administración pública se encuentra presente en nuestro país desde principios de la década de los ochenta, ésta cobra fuerza en el ámbito de las políticas públicas a raíz de la expedición del PND 1995-2000. Desde los inicios del rediseño estratégico de la administración pública en 1995, la gestión ambiental ocupó un lugar primordial dentro del proceso integral de descentralización de funciones políticas; ya en 1996, el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo apuntaba que:

"...La descentralización de diversos aspectos del Gobierno, como educación y salud, política agropecuario, **gestión ambiental** y del agua entre los más importantes, no tiene precedentes en nuestra historia..."⁹

La gestión ambiental fue, por tanto, uno de los sectores en que el proyecto descentralizador inició con mayor celeridad. El fundamento constitucional de este proceso se encuentra en el artículo 116 de la Carta Magna que en su fracción VII establece la posibilidad de que la Federación realice acuerdos con los Estados

⁸ Olmedo Carranza, Raúl. "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo" en Centro Nacional de Desarrollo Municipal. El Municipio en México, Secretaría de Gobernación, México, 1996, p. 26

⁹ Zedillo, Ernesto. La descentralización de diversos aspectos del gobierno, Presidencia de la República, México, 1996, p. 8

para "...la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario...".

En un plano específico, el fundamento jurídico de la descentralización de la gestión ambiental se encuentra en el artículo 11 de la LGEEPA que establece que la Federación puede celebrar convenios o acuerdos tendientes a que los Estados o el Distrito Federal asuman las siguientes funciones:

1. Manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas;
2. Control de residuos peligrosos de baja peligrosidad;
3. Prevención y control de la contaminación atmosférica;
4. Control y acciones para proteger y restaurar el equilibrio ecológico en la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) y en las aguas nacionales;
5. Protección y restauración de los recursos naturales así como el control de su aprovechamiento sustentable;
6. Realización de acciones operativas tendientes a la supervisión y vigilancia de las disposiciones de la propia Ley.

De lo anterior puede inferirse que el marco normativo general prevé **una amplia gama de funciones** susceptibles de ser descentralizadas a las entidades federativas. A continuación se analiza la evolución del proceso de descentralización de estas funciones desde 1996 hasta la fecha.

2.2.1. Evolución del proceso de Descentralización de la Gestión Ambiental

Inicialmente, los procesos de descentralización de la gestión ambiental resultaban ambiguos, toda vez que no existían criterios de planificación claros en la materia. La fórmula adoptada fue, en primera instancia, la creación de Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), a través de los cuales se pretendía el ordenamiento ecológico regional del territorio favoreciendo la concurrencia de los diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) hacia una gestión ambiental diversificada, plural y eficiente. Rafael Obregón Vilorio, quien fuera Director de Diseño y Evaluación de Programas de la Subsecretaría de Planeación de la SEMARNAP apuntaba, a fines de 1995:

"...Los PRODERS se conciben como programas de desarrollo que buscan generar procesos que permitan equilibrar el crecimiento económico con una mayor calidad de vida y con la conservación de los recursos naturales [...] Esto se planea realizar mediante el impulso a mecanismos de gestión y administración de recursos que amplíen las capacidades regionales en la planeación y toma de decisiones; logrando de esta manera que la política de inversión y gasto público se haga bajo

objetivos en los que haya consenso y de forma coordinada entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos de la región...¹⁰

Se pretendía que los PRODERS fuesen instancias reguladoras del proceso de descentralización de funciones inherentes a la gestión ambiental; que a través de ellos se diese la concurrencia de las diversas esferas de gobierno en la resolución de los problemas ambientales prioritarios y que propiciasen paulatinamente la delegación gradual de atribuciones a Estados y Municipios. Sin embargo, tanto la falta de procesos claros para tales fines como la ausencia de lineamientos definidos en cuanto a la delegación de atribuciones específicas a estados y municipios, determinaron que la Secretaría emprendiese la tarea de efectuar una serie de estudios sobre los mecanismos de descentralización más adecuados y acordes a la realidad nacional. Al tiempo, los objetivos institucionales de los PRODERS fueron limitándose hasta reducirse, en la actualidad, a la promoción de medidas de desarrollo sustentable en zonas afectadas por pobreza y marginación económica; los lineamientos de su funcionamiento así como sus acciones concretas no han sido objeto de una descentralización política real, sino que son coordinadas por la propia Secretaría.

El primer paso efectivo hacia la descentralización, lo significó la instrumentación, en abril de 1996, del Programa de Descentralización de la

¹⁰ Obregón Vilorio, Rafael. "Desarrollo sustentable municipal", en El municipio en México, OP. CIT. p. 325

SEMARNAP y la creación simultánea de la Coordinación General de Descentralización en el marco de la misma Secretaría.

Los objetivos básicos del Programa de Descentralización pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) Aumentar la eficacia de la gestión ambiental, al atender los problemas ambientales en el lugar mismo donde se originen;
- b) Incrementar la capacidad de respuesta del gobierno en su conjunto respecto a los problemas inherentes a la gestión ambiental;
- c) Propiciar la participación social y asegurar que las políticas y medidas de gestión ambiental se den bajo criterios de equidad;
- d) Fomentar relaciones intergubernamentales corresponsables, bajo un principio de subsidiariedad política;
- e) Mantener la participación directa del gobierno federal en asuntos prioritarios;
- f) Promover la prestación de apoyos materiales y logísticos por parte de la Secretaría hacia los gobiernos estatales y municipales.

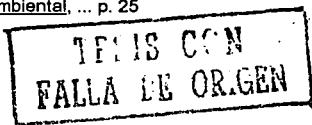
En tales condiciones, el principal problema que se presentaba a la Secretaría era determinar las funciones y atribuciones concretas a descentralizar. Tras una serie de estudios logísticos y normativos, se determinó que la delegación de funciones se haría de forma gradual, conforme a **ofertas de descentralización** de aquellas tareas desempeñadas por las diversas áreas de la Secretaría.

2.2.2. De lo Federal a lo Estatal

La primera *oferta de descentralización* consistió en 45 funciones distribuidas del modo que sigue: 11 de la Comisión Nacional del Agua relativas a programas hidroagrícolas; 7 de la Subsecretaría de Recursos Naturales referentes, en su mayoría a la prevención de incendios forestales y el combate de plagas; 5 de la Subsecretaría de Pesca, entre las que se encontraba la administración de pesquerías en embalses cerrados; 15 del Instituto Nacional de Ecología en referencia al aire, contaminación por residuos peligrosos y áreas naturales protegidas; y 7 de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente relativas a la formación de comités de inspección y vigilancia.¹¹

Se estableció que la delegación de atribuciones contenidas en la oferta de descentralización se llevaría a cabo de forma gradual, mediante la suscripción de *Acuerdos Marco* con las entidades federativas interesadas, así como de *Acuerdos Específicos* en los que se delimitarían, en concreto los mecanismos para la delegación y el ejercicio de las atribuciones. En 1996 la Secretaría celebró 10 *Acuerdos Marco* con las siguientes entidades federativas: Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Yucatán. En 1997 se sumaron los gobiernos estatales de Aguascalientes, Campeche, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de

¹¹ Cfr. SEMARNAP. *Fortalecimiento de la gestión ambiental*, ... p. 25



México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala. En el año siguiente concluyó el proceso de suscripción de estos Acuerdos al integrarse el Distrito Federal, San Luis Potosí, Puebla y Veracruz.

Paralelamente fueron firmándose gran cantidad de *Acuerdos Específicos*, cuya suscripción presentó un crecimiento anual promedio de 38.5%. Al concluir 1999, el número de este tipo de acuerdos era de 1339 distribuidos, en función de la instancia que delegaba las atribuciones, del modo siguiente:

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN DE ACUERDOS ESPECÍFICOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL 1996-

DEPENDENCIA DE LA SEMARNAP	PORCENTAJE DE ACUERDOS ESPECÍFICOS SUSCRITOS SOBRE EL TOTAL (1339)
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	61.2%
Subsecretaría de Recursos Naturales	14.3%
Subsecretaría de Pesca	10%
Comisión Nacional del Agua	7.6%
Instituto Nacional de Ecología	6.9%

Fuente: SEMARNAP. Fortalecimiento de la gestión ambiental.¹²

Conforme fue evolucionando la suscripción de acuerdos de descentralización, fueron dándose también avances substanciales en cuanto a la normatividad ambiental, toda vez que, entre 1996 y 1999, el total de las entidades federativas expidieron leyes locales en referencia a la gestión ambiental.

¹² SEMARNAP. *Fortalecimiento de la gestión ambiental*.... p. 27

Sin embargo, los avances que se han dado en cuanto a la descentralización de la gestión ambiental, distan mucho de significar que el proceso está exento de complejas problemáticas, sobre todo en lo referente a la coordinación de acciones entre los diversos órdenes de gobierno. Puede, sin lugar a dudas, afirmarse que la descentralización es, hasta la fecha un proceso inconcluso que requiere, en todo caso:

- Reformar la normatividad hacia la obtención de una clara distribución de competencias;
- Depurar los sistemas de transferencia de atribuciones y recursos;
- Promover el fortalecimiento y la especialización de la gestión ambiental local;
- Consolidar el sistema de información, seguimiento y evaluación de los resultados del proceso.

Estas necesidades sólo pueden cubrirse, mediante la realización de acuciosos estudios técnicos y evaluaciones administrativas a los que concurran representaciones tanto del Gobierno Federal como de los Estados y Municipios, que permitan la creación de planes y programas más adecuados a las prioridades de gestión ambiental de cada orden de gobierno.

2.3. La gestión ambiental pública

Tal y como se ha revisado en los puntos anteriores, una de las principales estrategias para la optimización de la gestión ambiental, es, precisamente, la apertura de canales diversos y eficaces para la participación de los diversos sectores sociales en la conformación de las políticas en la materia:

"...Uno de los componentes esenciales de la estrategia para el desarrollo sustentable es la participación de la ciudadanía en todas las formas posibles, incluida la individual [...] Este componente se encuentra vinculado con la información veraz, completa y oportuna que debe apoyar la participación social..."¹³

La participación de la sociedad en la gestión ambiental fue prevista desde los albores del proceso de reestructuración de la SEMARNAP en 1996, año en que se constituyeron los primeros órganos plurales (constituidos por miembros tanto del sector público como del privado), entre los que destacaron los Consejos Consultivos Nacional y Regionales para el Desarrollo Sustentable.

¹³ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. La gestión ambiental en México. SEMARNAP, México, 2000, p. 329

Entre las principales atribuciones de estos Consejos, se cuentan las siguientes:¹⁴

- Asesorar a la SEMARNAP en el diseño, instrumentación y aplicación de las estrategias nacionales de medio ambiente y conservación de los recursos naturales;
- Analizar el desempeño y los resultados de los programas de gestión ambiental en sus diversas vertientes y ámbitos de competencia;
- Realizar recomendaciones para optimizar la gestión ambiental tanto en la esfera federal como en los ámbitos estatal y municipal;
- Opinar sobre los lineamientos de participación de la SEMARNAP en los foros y eventos internacionales de desarrollo sustentable.

Si bien en un principio la constitución de los Consejos Consultivos no resultaba lo suficientemente plural (en 1996 el Consejo Consultivo Nacional contaba con una nutrida concurrencia de los sectores público y empresarial y la participación de otro tipo de organismos privados resultaba incipiente), con el paso del tiempo los segmentos que los integraban fueron diversificándose notoriamente. Ya para el año 2,000, la conformación del Consejo Consultivo Nacional se distribuía conforme a los porcentajes relacionados en la tabla 3.¹⁵

¹⁴ Cfr. SEMARNAP. México: hacia el desarrollo sustentable..., p. 43

¹⁵ Fuente: SEMARNAP. La gestión ambiental en México, OP. CIT. p. 331

TABLA 3. CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL AÑO 2000

SECTOR	PORCENTAJE EN LA CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL
Sector Académico	22%
Organizaciones No Gubernamentales	22%
Sector Empresarial	19%
Gobiernos Estatales	13%
Organizaciones sociales	10%
Congreso de la Unión	10%
Gobierno Federal	4%

Fuente: SEMARNAP. La gestión ambiental en México.

Aunque con el paso de los años, tanto la constitución de los Consejos Consultivos como los canales de participación social en general se han diversificado significativamente, cabe apuntar que, al igual que en el caso del proceso de descentralización, existe una gran cantidad de tareas pendientes, toda vez que las inercias centralizadoras que aún se presentan en el marco de la Administración Pública Federal, tienden a restar importancia a las opiniones de los sectores no gubernamentales respecto a la gestión ambiental.

Tales son, a grandes rasgos, las tendencias actuales de política ambiental a nivel general. En el siguiente capítulo se presenta un panorama de la evolución de la noción de sustentabilidad y de la política ambiental en el marco de la administración pública del Distrito Federal, con la finalidad de aproximarnos sistemáticamente a las propuestas centrales de la presente investigación.

CAPÍTULO 3

DESARROLLO Y AMBIENTE EN MÉXICO: SITUACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. Aspectos generales

Aunque, en consideración de que el Distrito Federal ha sido, desde la década de los setenta, la locación a nivel nacional en que mayormente se han resentido las consecuencias del deterioro ambiental, pareciera paradójico que la modernización de la gestión ambiental sea un fenómeno reciente, ello es explicable debido a la plena supeditación política que, respecto al Gobierno Federal, venía normando la vida política de la Ciudad Capital.

Hasta antes del inicio del proceso de *descentralización política* del D.F., en virtud de las reformas introducidas al Título V de la Constitución General de 1992, las políticas públicas que regían la gestión ambiental eran las establecidas para el ámbito federal. Es decir, el entonces Departamento del Distrito Federal, carecía, casi en absoluto, de atribuciones en la materia, situación que comenzaría a modificarse con la publicación, el 26 de julio de 1994, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que se concibió, inicialmente, como un ordenamiento tendiente a

allanar el camino hacia la constitución del D.F., como una entidad con autonomía política equiparable a la detentada por las entidades federativas.

Aunque, aún en la actualidad, la concepción del D.F. como entidad política autónoma sigue siendo un debate irresuelto (la tesis del "Estado 32" no deja de despertar cierto recelo entre los sectores políticos que afirman que el dotar de dichas atribuciones a la Ciudad Capital sería factor de "ingobernabilidad"), lo que es importante resaltar es que, a raíz de la promulgación del Estatuto mencionado, el D.F. adquirió un amplio listado de atribuciones legislativas y administrativas que fueron, paulatinamente, determinando un robustecimiento de su estructura funcional y democrática.

El Estatuto del D.F., estableció, entre otras, las siguientes disposiciones relacionadas con la gestión ambiental:

- a) La facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para autodeterminar la estructura y funcionamiento internos del Gobierno del Distrito Federal (art. 42 fr. I del E.G.D.F.);
- b) La facultad de la ALDF para legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica (Art. 42 fr. XIV del EGDF);
- c) La facultad del Jefe de Gobierno del D.F. para planificar las políticas públicas a través de la formulación del Plan General de Desarrollo para el Distrito Federal (art. 67 fr. XVI del EGDF);

- d) El establecimiento de un sistema planificado de *Coordinación Metropolitana* con la Federación y las entidades federativas con miras a atender los asuntos de interés general en el D.F.;
- e) La introducción de una nueva concepción de las Delegaciones Políticas, como órganos desconcentrados de la Administración Pública del D.F. con "autonomía funcional en acciones de gobierno..." (art. 104 del EGDF).

En este marco, con fecha 1 de diciembre de 1995, fue creada la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, como órgano rector del equilibrio ecológico con miras a aparejar el nivel local de la gestión ambiental al detentado a nivel federal a través de la SEMARNAP. Fue así como el 9 de julio de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Ambiental del Distrito Federal, cuyas características estructurales, materias reguladas e innovaciones se presentan de forma esquemática en la tabla 4

TABLA 4. CARACTERÍSTICAS E INNOVACIONES DE LA LEY AMBIENTAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

1. Denominación, fechas de publicación y entrada en vigor	Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada el 9 de julio de 1996. Entró en vigor al día siguiente de su publicación.
2. Ámbito espacial de validez	Local. Para el Distrito Federal
3. Ámbito temporal de validez	Permanente
4. Materias que regula	<p>Todas aquellas no reservadas explícitamente a las instancias del Gobierno Federal. Específicamente, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación del impacto ambiental de obras efectuadas en el D.F.; ● Protección de aguas (no nacionales), suelo, flora y fauna silvestres ● Administración y protección de áreas verdes; ● Establecimiento y conservación de áreas naturales protegidas ● Prevención y control de la contaminación ambiental <ul style="list-style-type: none"> ■ Contaminación generada por fuentes fijas ■ Contaminación generada por fuentes móviles ■ Control de actividades riesgosas y establecimiento de medidas de seguridad ambiental ● Administración de la prestación de servicios ambientales por terceros; ● Aplicación de sanciones administrativas (amonestación con apercibimiento; multas; remisión de vehículos a los depósitos correspondientes; suspensión o revocación de concesiones o autorizaciones) a infractores de las disposiciones de la Ley; ● Otorgamiento de estímulos fiscales a empresas inversionistas en tecnologías para evitar prácticas de riesgo ambiental
5. Innovaciones institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Concentración de funciones en materia ambiental por parte de la Secretaría del Medio Ambiente; ■ Creación de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) como instancia coordinadora de los esfuerzos de gestión ambiental entre el DF, la Federación y las entidades federativas

***Elaborado por Angela Chávez Quiroga, 2001*

Aunque inicialmente, tanto las reformas al Título V de la Carta Magna como la expedición del EGDF e incluso la Ley Ambiental para el Distrito Federal (LADF) se inspiraron en la necesidad de establecer un rediseño sistemático de los órdenes y funciones de gobierno en la Ciudad de México, a la postre ocurrirían una serie de coyunturas políticas que obstaculizarían de forma significativa éste proceso.

En un primer momento, destaca el éxito de la oposición (Partido de la Revolución Democrática) en los comicios locales de 1997. En virtud de dicha contienda electoral en la que el PRD no sólo obtuvo la Jefatura de Gobierno sino la mayoría en el Congreso Local, se sentaron las bases para el fortalecimiento de la gestión ambiental a través de la SMADF. En el período correspondiente al gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, se dictaron las primeras políticas ambientales para la Ciudad, instrumentándose una serie de planes y programas que robustecieron significativamente las atribuciones de la SMADF en materia de gestión ambiental, dándose incluso los primeros pasos hacia la descentralización política de atribuciones a las Delegaciones; se suscribieron los primeros Acuerdos Marco para la descentralización de funciones de gestión ambiental con el Gobierno Federal y se introdujeron una serie de reformas a la legislación para incrementar la injerencia de los órganos locales en la preservación del ambiente.

No obstante, paralelamente, la reforma política del Distrito Federal seguía su curso. Los comicios federales y locales del 2000 serían una importante coyuntura no únicamente para la gestión ambiental sino para todos los asuntos del orden

público en la circunscripción multitudinaria. El triunfo del Partido Acción Nacional en las elecciones para presidente de la República se vio aparejado por la obtención de varias jefaturas delegacionales, lo que determinó el inicio de una pugna de intereses políticos entre el gobierno del perredista Andrés Manuel López Obrador y las "delegaciones panistas".

La confrontación de intereses políticos que surgió desde entonces en el Distrito Federal, repercutió notoriamente en lo que a gestión ambiental se refiere. El proceso de descentralización de funciones en la materia descrita se volvió aún más arduo y retardado. Aunque en el período comprendido entre 2000 y la actualidad, el total de las Delegaciones Políticas han creado unidades funcionales en materia de gestión ambiental, las atribuciones que en la actualidad detentan son ambiguas y desde luego, sumamente limitadas. El proceso ha derivado en un excesivo centralismo político en la materia, toda vez que la SMADF, ha actuado con recelo y lentitud respecto a la descentralización de la gestión ambiental. En los siguientes apartados se relata, en específico, tanto la estructura funcional de la gestión ambiental, como la evolución de las políticas públicas relacionadas.

3.2. Aspectos orgánicos

Desde la entrada en vigor de la LADF, el marco institucional de la gestión ambiental en el DF se ha robustecido y diversificado de forma significativa. Sin embargo, aún a la fecha, son tres los órganos que ejercen las atribuciones

correlativas: la SMADF, la CAM, y la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal, a los que nos referimos, si bien de forma sintética en las líneas siguientes.

A. LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE DEL DISTRITO FEDERAL

Las atribuciones de este órgano centralizado del Gobierno del Distrito Federal se encuentran enunciadas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo párrafo primero establece que a ella corresponde: "...la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales...". Sus funciones específicas, listadas en el mismo numeral, pueden sintetizarse en las siguientes:

- a) Aplicar y vigilar el cumplimiento de la LADF, así como las disposiciones federales en la materia dentro del territorio del D.F.;
- b) Establecer las políticas de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- c) Establecer medidas para evitar el deterioro ambiental y prevenir los posibles efectos de las contingencias ambientales;
- d) Establecer políticas para evitar el uso irracional de los recursos naturales y enfocar su explotación desde una perspectiva de sustentabilidad;
- e) Promover y fomentar el desarrollo y uso de energías, tecnologías y combustibles alternativos, así como la investigación ambiental;
- f) Realizar acuerdos de coordinación con la federación y las entidades federativas para prevenir el deterioro ambiental;

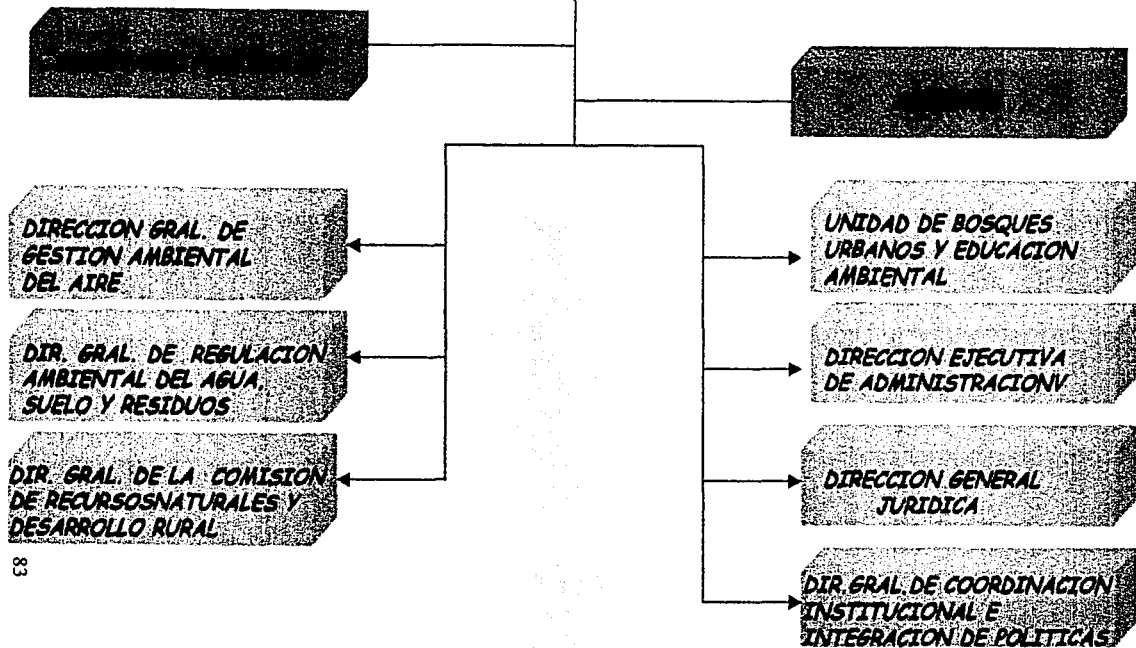
- g) Elaborar políticas para educación ambiental y participación comunitaria en la gestión ambiental;
- h) Realizar actividades de vigilancia y verificación ambiental, así como aplicar las sanciones previstas en las disposiciones jurídicas correlativas.

En lo que se refiere a la estructura orgánica de la SMADF, cabe apuntar que ésta ha variado al paso de los años. En tanto que al momento de su creación sólo constaba de cuatro Direcciones Generales (Gestión Ambiental del Aire; Regulación Ambiental del Agua, Suelo y Residuos; de Bosques Urbanos y Educación Ambiental y General Jurídica), actualmente se han integrado nuevas unidades administrativas. Destaca la integración, como Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA), otrora órgano descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal. El organigrama general actual de la Secretaría es el que se presenta a continuación:¹

¹ Fuente: Internet, página WEB de la Secretaría del Medio Ambiente en la URL: sma.df.gob.mx

JEFE DE GOBIERNO

**SECRETARIA DEL MEDIO
AMBIENTE DEL D.F.**



Con esta estructura, la SMADF, pretende cubrir el total de atribuciones que le otorga la LADF en sus diversas fases (planificación, instrumentación y ejecución de políticas públicas). Cabe apuntar que la estructura orgánica de la Secretaría es eminentemente lineal y no prevé, por tanto, la concurrencia de las Delegaciones Políticas en la gestión ambiental. Hasta la fecha, los magros alcances del proceso de descentralización de la gestión ambiental a las Delegaciones Políticas, corre a cargo de la Dirección General de Coordinación Institucional e Integración de Políticas a cuyo cargo corre el establecimiento de vínculos administrativos con otras esferas de gobierno; sin embargo, la mayor parte de las acciones emprendidas por dicha Dirección tienden a la optimización de flujos operativos entre el GDF y la Federación.

B. LA COMISIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA (CAM)

El texto original de la LADF, preveía la necesidad de crear un órgano encargado de coordinar los esfuerzos de las Administraciones del D.F. y del Estado de México para optimizar la planeación y la ejecución de las funciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. El artículo 16 de dicho Ordenamiento, reza a la letra que: "... El Distrito Federal participará en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, para

- ambiental y para proteger y restaurar los recursos naturales en la zona conurbada y su área de influencia ecológica;
- ◊ Proponer acciones y medidas para prevenir y controlar las contingencias ambientales en la zona conurbada;
 - ◊ Definir los mecanismos para allegarse los recursos y fondos necesarios para el financiamiento de los programas, proyectos, acciones y medidas cuya realización acuerde la Comisión;
 - ◊ Proponer el ordenamiento ecológico territorial de la zona conurbada y su área de influencia ecológica y promover la congruencia entre éste y los ordenamientos ecológicos territoriales locales;
 - ◊ Proponer y fomentar los instrumentos de política ambiental que permitan la preservación y restauración del equilibrio ecológico en la zona conurbada y su área de influencia ecológica.

Desde su creación en 1996, y hasta la fecha, la CAM ha jugado un importante papel en la planeación, instrumentación y ejecución de programas y políticas sectoriales en materia ambiental, sobre todo en lo referente a tratamiento de residuos sólidos y prevención de la contaminación del aire. En la actualidad, los distintos instrumentos de planeación establecen la necesidad de robustecer tanto la estructura como las atribuciones de la CAM debido a los resultados positivos que ha arrojado su funcionamiento en los últimos años. Tal y como señalaba Alejandro Encinas, ex Secretario del Medio Ambiente del Distrito Federal: "...La experiencia de la CAM ha resultado sumamente provechosa para apoyar a los

gobiernos locales y federal en alcanzar sus metas ambientales en forma coordinada [...] De tal manera que la toma de decisiones es consensada y soportada en información sistematizada, la cual, verdaderamente se lleva a cabo en dimensión metropolitana..."²

C. LA PROCURADURÍA AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL

Como se mencionó con antelación, la LADF, faculta a la SMADF para la aplicación de sanciones administrativas derivadas de la infracción a las disposiciones en la materia. Sin embargo, durante varios años se adoleció de la falta de un régimen sancionador efectivo que complementase la fase de ejecución de las normatividades y políticas públicas de la gestión ambiental. En función de ello, la SMADF impulsó de forma constante, desde 1997 la creación de una Procuraduría Ambiental, proyecto que no cobró forma sino hasta el 24 de abril de 2001 en que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal que entrara en vigor al día siguiente de su publicación. En virtud de este Ordenamiento, se creó la Procuraduría Ambiental (PADF), como un órgano descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, encargado de conocer y denunciar la comisión de delitos ambientales ante las autoridades correspondientes así como de realizar funciones de supervisión y asesoría de la gestión ambiental en general.

² Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. Segundo Informe de Trabajo 1999. SMADF, México, 2000, p. 172

Por lo reciente de su creación, a la fecha es imposible establecer un balance objetivo del funcionamiento de la PADF; aunque las perspectivas sobre su funcionamiento son, en términos generales positivas desde la óptica de la SMADF:

"...Las funciones de esta nueva instancia complementan y fortalecen la actividad institucional en materia de medio ambiente y ordenamiento territorial, sobre todo en la atención e investigación de denuncias ciudadanas y su presentación ante el ministerio público o las autoridades judiciales; la emisión de recomendaciones en materia ambiental y sugerencias para el mejor funcionamiento de las instituciones, la orientación y asesoría a la sociedad respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones urbanas y ambientales, la emisión de peritajes en materia de daño ambiental, la promoción de conciliación de intereses y la realización de visitas de verificación en situaciones de emergencia y en casos que no estén conferidas las atribuciones a otras autoridades..."³

El desarrollo institucional de la gestión ambiental en el DF, es resultado de la aplicación del nuevo marco normativo y de las políticas públicas instrumentadas en la materia en los últimos años. En el siguiente punto se establece un marco de referencia general sobre la evolución de las políticas públicas en el tema que nos ocupa.

³ Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. Primer Informe de Trabajo, 2001, SMADF, México, 2002, pp. 7-8

3.3. Lineamientos de políticas públicas

La gestión del medio ambiente apareció, por primera vez como premisa esencial del Gobierno del Distrito Federal en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000 que estableció que uno de los elementos imprescindibles del crecimiento económico debía ser la optimización en el manejo de los recursos naturales desde una óptica de sustentabilidad. Dicho instrumento de planificación establecía que: "...el crecimiento y desarrollo de la ciudad, debe mantener un adecuado balance entre la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo para sus habitantes y los usos que se hacen de los recursos naturales, los desechos que se generan y la capacidad de soporte de la Zona Metropolitana del Valle de México y de otras regiones que son proveedoras de recursos y servicios ambientales..."⁴

Sobre estas bases, durante la administración correspondiente al lapso 1998-2000, se instrumentó una serie de programas y medidas, en su mayoría vigentes hasta la actualidad. con las que se pretende atender los diversos asuntos que, en virtud de la LADF, corresponden a la SMADF, es decir: a) Gestión de los recursos naturales; b) Gestión del agua y suelos; c) Gestión de la calidad del aire; y, d) Educación, cultura y difusión ambiental.

⁴ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, Síntesis, Gobierno del Distrito Federal, México, 1999, p. 8

En lo referente a gestión de recursos naturales se instrumentaron los siguientes programas:

- a) *Programa para la prevención y el combate de incendios forestales (1999)*, con vigencia hasta la actualidad, dirigido a disminuir la frecuencia de incendios y conatos de incendios en las Delegaciones con recursos forestales o suelo de conservación: Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Los sistemas adoptados para tal efecto son: i) Prevención física mediante vigilancia, cajeteo, poda de árboles, brechas cortafuego, cercado, etc.; ii) Prevención cultural, a través de la difusión, por diversos medios (cursos, espectaculares, señalamientos, etc.) de una cultura de cuidado y preservación del recurso forestal.
- b) *Programa Integral de Recuperación de Bosques y Áreas Verdes del Distrito Federal*, implementado en 1999, dirigido a restablecer el equilibrio ecológico en las zonas boscosas de la Ciudad de México. Este Programa se ha venido aplicando, fundamentalmente en siete Delegaciones: Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Las medidas específicas tomadas por la SMADF (sin concurrencia de las Delegaciones) son: i) Reforestación; ii) Reforestación con incentivos económicos a grupos sociales, empresas y ejidatarios que la lleven a cabo; y, iii) Reforestación urbana, áreas verdes y paisaje urbano.

c) *Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal (SIANAP-DF)*, dirigido a preservar y administrar de forma sustentable las 17 áreas naturales protegidas, los 8 parques nacionales y las 7 Zonas Sujetas a Protección Ecológica del DF, así como la Zona Protectora Forestal "Los Bosques de la Cañada de Contreras" y el Parque Urbano "Bosque de Tlalpan". Los Programas instrumentados en el marco del SIANAP son 4 y se encuentran vigentes hasta la actualidad: 1. Administración del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal; 2. Programa de Conservación y Manejo de la Vida Silvestre del Distrito Federal; 3. Programa de Protección y Manejo de Barrancas y Áreas Especiales con Importancia Ecológica; y, 4. Consolidación y Desarrollo de la Reserva Biológica "Ajusco Medio".

d) *Programa de Control y Ordenamiento de los Asentamientos Humanos en Suelo de Conservación*, el cual, "...establece lineamientos y criterios para el control del comportamiento urbano desordenado sobre áreas con importancia ambiental..."⁵. Este Programa ha venido operando en las Delegaciones con suelo de conservación y su objetivo genérico es controlar el crecimiento de la mancha urbana en aquellas zonas con importancia ecológica. El criterio adoptado para tales fines es el de "crecimiento cero", por lo que la Secretaría se encarga de proponer la reubicación de los núcleos poblacionales (en su mayoría precarios) que buscan establecerse en estas zonas.

⁵ SMADF. Informe1999..., p. 30

Otros programas instrumentados respecto a la gestión de los recursos naturales del Distrito Federal son: 1. Manejo sustentable del Área de Conservación Ecológica de la Delegación Xochimilco; 2. Rescate, conservación y manejo sustentable de los humedales de Tláhuac; 3. Incentivos para las zonas arboladas del área de conservación; 4. Naturación de áreas edificadas; 5. Protección Ambiental de la Planta de Asfalto del Distrito Federal; y, 6. Conservación de los recursos naturales y rescate de barrancas en la Zona Metropolitana del Valle de México.

La amplia gama de programas instrumentados en relación a la gestión de los recursos naturales, contrasta significativamente con los correspondientes a la gestión sustentable del agua debido, en esencia a que gran cantidad de atribuciones en la materia concentran en el Gobierno Federal. El primer instrumento relevante en este sentido es el *Programa para el Uso Eficiente del Agua en el Distrito Federal*, implementado apenas en el año 2000 y que: "...tiene como eje, la promoción de dispositivos de alta eficiencia para ahorrar agua (regaderas y grifos de agua) y la sensibilización de la población sobre la problemática de la disponibilidad del vital líquido..."⁶. También reviste importancia la creación de un sistema de monitoreo periódico de la calidad del agua potable de la Ciudad a través de un Laboratorio de Análisis Ambiental que, actualmente es operado por la Facultad de Química de la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁶ SMADF, Informe 2001, ... p. 22

En lo tocante el manejo de residuos, se instrumentó, en el 2000, el Programa Metropolitano de Manejo Integral de Residuos Peligrosos, mediante el cual se pretende acotar las actividades industriales que impliquen prácticas de riesgo para la calidad del agua y la preservación del suelo. A través de este programa se realizan estudios de riesgo ambiental y se promueven sistemas de incentivar económica a la reconversión tecnológica.

La gestión de la calidad del aire ha sido, acaso, el rubro más atendido por las políticas ambientales del DF. Al respecto se han elaborado tres Programas de importancia fundamental, que se reseñan a continuación:

1. *Programa de Verificación Vehicular Obligatorio en la Zona Metropolitana del Valle de México* que estableció, desde 1992, la obligación de todos los propietarios de vehículos automotores de acudir a los Centros de Verificación del Distrito Federal, como una medida para prevenir la contaminación del aire proveniente de fuentes móviles. Este programa ha tenido continuidad a partir de entonces, y su instrumentación se ha venido detallando y pormenorizando con el paso del tiempo; durante las últimas dos administraciones se han adoptado medidas como la llamada "holograma doble cero" (que exime del programa "Hoy no Circula" a los vehículos a partir del modelo 1999) y se han establecido sistemas de inspección y vigilancia en los llamados "verifcentros" a fin de evitar la corrupción, fenómeno que se ha

hecho común y que va en detrimento evidente de los objetivos generales del Programa.

2. *Programa Integral de Reducción de Contaminantes (PIREC)* creado en 1999, mediante el cual se establece la obligación a los propietarios de vehículos automotores de integrar a sus unidades convertidores catalíticos para reducir la contaminación del aire por plomo y monóxido de carbono.

3. *Programa de Mejoramiento de la Calidad del Aire (PRONAIRE)* instrumentado por primera vez en 1995 (PRONAIRE 1995-2000) que establece una serie de medidas para evitar la contaminación del aire por fuentes fijas y móviles. Basado en una serie de acuciosos estudios científicos y técnicos, el PRONAIRE ha tenido continuidad y sus resultados son calificados, por parte de la SMADF como óptimos por haberse logrado reducir substancialmente las contingencias ambientales en la ciudad. Recientemente ha sido publicado el PRONAIRE 2001-2010, cuyas estrategias esenciales son:

- Renovación acelerada de automóviles sin controles de emisiones;
- Control de emisiones de vehículos a diesel de carga y pasajeros;
- Modernización de la verificación vehicular de vehículos a gasolina y diesel;
- Mejoramiento del diesel y las gasolinas;
- Introducción de unidades de transporte masivo de pasajeros que usen combustibles alternativos y sustitución de taxis y microbuses;
- Control de emisiones industriales de hidrocarburos, óxidos de nitrógeno y partículas finas;

- Revisión de normas de salud y contingencias ambientales; y,
- Modernización del sistema de monitoreo de la calidad del aire.

En el rubro "educación ambiental" se han tomado también varias medidas políticas y administrativas principalmente a partir de 1998 en que se creó la Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental. En este marco se han creado tres Centros de Educación Ambiental (Acuexcómatl, Ecoguardas y Sierra Santa Catarina) que se encargan de difundir entre la población de alumnos de los distintos niveles educativos, una cultura de sustentabilidad y preservación del medio ambiente natural. A través de la celebración de talleres, eventos, campamentos y recorridos, se pretende que la educación ambiental adquiera un auténtico carácter formativo que garantice que las generaciones futuras tendrán una visión amplia y constructiva de su entorno.

Cabe, finalmente apuntar, que la gestión ambiental ocupa un lugar primordial dentro de la proyección de políticas a futuro. Dentro del Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2001-2006 (documento que a la fecha no cuenta con la aprobación definitiva del Congreso Local) se establece que la sustentabilidad constituirá el eje del llamado "crecimiento económico con equidad"; en una de sus partes señala, dejando ver la influencia de instrumentos internacionales como la *Agenda 21*:

"...Debido al crecimiento desordenado, la población de la Zona Metropolitana se encuentra en una situación de vulnerabilidad que se

traduce en sobreexplotación de los recursos naturales y degradación del medio ambiente. Sometida a los embates de la especulación y la usura, la ciudad se ha visto frecuentemente organizada en función de los intereses de los grandes negocios y no de la sociedad en su conjunto. Estos factores, aunados al régimen autoritario que la dominó, han causado un grave daño en la calidad de vida.

Para enfrentar tal situación, nos guiaremos por el **principio del desarrollo sustentable**. Esta estrategia se propone **satisfacer las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer el bienestar de las futuras**, poner en marcha medidas para crear condiciones de bienestar y vida digna, asegurando a la vez un medio ambiente sano. **Este es el criterio que orientará la coordinación de las políticas ambientales, urbanas, de obras, servicios de agua y drenaje, de transporte y desarrollo económico. Con ese propósito se recurrirá a la planeación integral a mediano y largo plazo...**⁷

3.4. El papel de las Delegaciones Políticas en la gestión ambiental

De los lineamientos de políticas públicas revisados en el punto anterior, puede inferirse que, no obstante que a la fecha ha habido un avance en el proceso de la gestión ambiental en el DF se encuentra altamente centralizada en la SMADF, jugando las Delegaciones Políticas un rol meramente marginal. En el presente punto se revisará la situación actual de la concurrencia de las Delegaciones en las funciones de gestión ambiental previstas por el marco jurídico y los instrumentos políticos vigentes.

⁷ Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo 2001-2006, Secretaría General de Gobierno, México, 2001, s/p

Tal y como se mencionó en apartado precedente, en los albores de la reforma política del DF se tenía una visión amplia del papel que deberían jugar las Delegaciones Políticas en el marco de la Administración Pública local. Bajo dichas circunstancias, se determinó que las demarcaciones deberían participar directamente en los asuntos relativos al cuidado del medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico. Así lo demuestra la suscripción de un instrumento jurídico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1992 al que se denominó: " Acuerdo por el que se crean las Comisiones Delegacionales de Protección al Ambiente como órganos de análisis, consulta, opinión y difusión en materia de protección al ambiente en sus respectivas Circunscripciones Territoriales".

En virtud de dicho Acuerdo, se establecía que, ante la prioridad de proteger el medio ambiente de la Ciudad de México resultaba necesario: 1) Tomar las medidas y acciones necesarias para prevenir y combatir la contaminación en todos los órdenes de gobierno; e, 2) Inducir, a nivel general, "...nuevos comportamientos y hábitos ciudadanos que no atenten contra el equilibrio ecológico y que contribuyan a la prevención y control de la contaminación...".

La fórmula adoptada para la consecución de dichos fines fue la creación de las llamadas "Comisiones Delegacionales de Protección al Ambiente", para las cuales se planificó una constitución plural. En términos del punto segundo del Acuerdo se establecía que estas Comisiones deberían estar formadas:

1. El Delegado Político correspondiente, como presidente;
2. El Subdelegado de Desarrollo Social correspondiente, como Secretario Técnico;
3. El Presidente de la Junta de vecinos;
4. Representantes de los grupos y organizaciones ecologistas de la Delegación;
5. Representantes de instituciones educativas y de investigación ubicadas en la localidad;
6. Un representante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las principales funciones previstas para estas Comisiones eran, en términos del punto cuatro del Acuerdo:

- a) Proponer a las autoridades competentes las acciones de difusión necesarias a fin de que la población estuviese informada sobre la situación de la contaminación ambiental en la circunscripción territorial correspondiente;
- b) Promover la elaboración de estudios acerca de la situación ambiental en el ámbito de la respectiva Delegación;
- c) Diseñar y proponer programas de difusión encaminados a mantener informada a la población sobre las medidas para combatir la contaminación atmosférica;
- d) Promover la participación activa de la ciudadanía para resolver los problemas de contaminación que se originen en el territorio de la Delegación.

Aunque las Comisiones Delegacionales de Protección al Ambiente constituyeron una respuesta a las primeras políticas de gestión ambiental implementadas a nivel federal y su formación se dio con celeridad en cada una de las Delegaciones Políticas, a la fecha no se tiene noticia de las funciones y acciones concretas que desempeñaron. Su existencia puede calificarse como efímera, y por tal motivo en la actualidad han quedado relegadas a la inoperancia.

El giro que cobró la gestión ambiental a partir de la creación de la SMADF, no modificó substancialmente el posicionamiento político y administrativo de las Delegaciones; la concentración de funciones en la nueva Secretaría marcaría de forma contundente el rumbo subsecuente de la gestión ambiental.

Si bien dentro del Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 1998-2000 se preveía la necesidad de enfocar las políticas generales hacia la descentralización de atribuciones administrativas a las Delegaciones, ésta premisa tuvo alcances muy parciales, al menos en lo referente a la gestión ambiental.

Como efecto de la constitución plural de las Delegaciones, el proceso de descentralización administrativa se vio refrenado de forma substancial. Aunque, a partir de 1996, las Delegaciones crearon, por la vía autogestiva sus propias unidades funcionales en materia de medio ambiente, pudo observarse, desde 1997 una tendencia a limitar la descentralización de funciones a ciertos rubros, entre los que destacaron:

- a) La acción coordinada de la SMADF y las nueve Delegaciones con suelo de conservación en el marco de los Programas instrumentados por la Secretaría; y,
- b) La participación de las Delegaciones en actividades de educación ambiental.

En su Informe de Labores 1999, Alejandro Encinas, entonces Secretario del Medio Ambiente reportaba la participación de las unidades delegacionales de medio ambiente en los programas de educación ambiental. Las acciones específicas reportadas se relacionan en el siguiente párrafo:

"...Con la finalidad de ampliar los espacios educativos en materia ambiental, actualmente se trabaja en el establecimiento de nuevos centros o espacios de educación ambiental en conjunto con cada una de las 16 Delegaciones Políticas [...] En junio de 1999, se concluyeron los ejercicios y talleres de autodiagnóstico con las Delegaciones Políticas. A partir de ellos se elaboró y entró en operación el programa de trabajo con éstas, que contiene los siguientes subprogramas: capacitación, enlace institucional, centros de información y difusión [...] Se estableció un apoyo directo a las actividades educativas que en materia ambiental realicen las Delegaciones..."⁸

⁸ SMADF, Informe 1999,... p. 161

En años subsecuentes, las atribuciones de las Delegaciones no se ampliaron substancialmente. Durante la última administración puede notarse una mayor participación de las Delegaciones en funciones administrativas del Gobierno del DF. A las actividades de educación ambiental se sumó el desarrollo de una gama más amplia de funciones sobre todo en las Delegaciones con suelo de conservación. Al respecto destaca la suscripción de un Acuerdo entre la SMADF y las Delegaciones con suelo de conservación publicado el 13 de marzo de 2001 en virtud del cual se creó el Consejo para el Desarrollo Sustentable del suelo de Conservación, cuyo objetivo general es:

"...formalizar al más alto nivel, la coordinación entre el gobierno central y las jefaturas delegacionales en materia de desarrollo rural, sistemas de vigilancia, prevención de invasiones e ilícitos ambientales y de programas de conservación y restauración ecológica..."⁹

Sin embargo, la participación de las Delegaciones en la gestión ambiental del D.F. no deja de ser sumamente limitada. La inexistencia de lineamientos claros respecto a la descentralización de funciones de gestión ambiental ha provocado incluso, que en algunas ocasiones esta se haga de forma discrecional y heterogénea atendiendo, las más de las veces, a determinantes de tipo político descuidándose la atención de las prioridades ambientales de cada circunscripción territorial.

⁹ SMADF, Informe 2001,... p. 59

Por lo que respecta al Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2001-2006 que prevé, para los próximos años la descentralización de funciones relativas a asentamientos humanos a las Delegaciones Políticas, los criterios para efectuarla resultan aún muy ambiguos.

Tal y como se analizará en el siguiente capítulo, la excesiva centralización de la gestión ambiental del D.F., trae aparejado un rezago en la pronta atención a los problemas ambientales, que no permiten desarrollar una planificación administrativa acorde a las necesidades de cada circunscripción territorial.

CAPÍTULO 4

PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1. Modernización de la gestión pública para el desarrollo sustentable

Si bien la descentralización política y administrativa aparece como uno de los principales lineamientos programáticos del proceso de modernización de la Administración Pública Federal, ésta premisa no ha alcanzado al Gobierno del Distrito Federal. El estancamiento de la tesis del "Estado 32" y las pugnas entre el Gobierno Central y las Delegaciones Políticas, han venido a afectar de forma substancial a prácticamente todos los ramos de la gestión pública, entre ellos, evidentemente, el correspondiente al equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Hasta la fecha, el Gobierno del Distrito Federal no cuenta con lineamientos claros para efectuar la descentralización de funciones estratégicas a las Delegaciones Políticas. Aunque, en un plano genérico los Programas Generales de Desarrollo del DF (1998-2000 y 2001-2006) plantean como una estrategia para la optimización de la Administración Pública, la modernización estructural de la prestación de los servicios públicos, las Delegaciones no han dejado de jugar un papel marginal en el discurso.

Esta situación se hace extensiva al plano de la gestión ambiental. El "gabinete ambiental y ecológico" del Distrito Federal reconoce, en prácticamente todos sus programas y políticas la necesidad de "modernizar" la gestión ambiental, mediante la "reestructuración" administrativa, soslayando, sin embargo, el papel que jugarían las Delegaciones en el marco de este proceso de "ajuste".

Lo anterior puede observarse, al revisar las medidas para la "reestructuración" organizacional tomadas por la SMADF en materia de gestión ambiental.

En el 2º informe de trabajo (1999) de esta Secretaría, aparece, por vez primera un apartado denominado "Desarrollo Institucional de la Gestión Ambiental", en el cual se plantea una serie de logros y metas a futuro, entre los que destacan:

- a) Fortalecimiento de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) para efficientar la concurrencia del DF con el Estado de México en el control de la contaminación del aire;
- b) Mejoramiento del Fideicomiso Ambiental del Valle de México, definido como un instrumento de financiación destinado "...al apoyo de programas, proyectos y acciones dirigidas a la prevención y control de la contaminación ambiental en la zona metropolitana del Valle de México..."¹;

¹ SMADF, 2º Informe..., p. 172

- c) Promoción de reformas a la LADF para ampliar las atribuciones del DF en materia de gestión ambiental;
- d) Tipificación de delitos ambientales en el marco de la legislación penal para el DF.

Como puede observarse, la descentralización de funciones a las Delegaciones Políticas no ocupó siquiera un apartado dentro de la planeación e instrumentación de reformas administrativas de la dependencia con miras a la modernización de la gestión ambiental. Esta tendencia prevalece en el marco de la actual administración: el limitar la descentralización a funciones secundarias como la educación ambiental y, en el caso de las Delegaciones con Suelo de Conservación, a la adopción de medidas de control **provenientes del gobierno central**, nos habla claramente de la reticencia, por parte de la SMADF a fomentar la concurrencia de esferas administrativas en materia de gestión ambiental.

En este contexto, las perspectivas para una auténtica modernización de la gestión ambiental que tenga como su eje operativo la descentralización efectiva de funciones a las Delegaciones Políticas no son alentadoras. Lo anterior no sólo ha determinado un rezago significativo de la gestión ambiental, sino que impide el cumplimiento cabal de las atribuciones que en materia de desarrollo sustentable otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal a las Delegaciones Políticas. Estas atribuciones, enunciadas en las fracciones LXI a LXV del artículo 39 de dicho ordenamiento son, a grandes rasgos, las siguientes:

1. Implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de acuerdo con la normatividad ambiental;
2. Autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
3. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades y establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales;
4. Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la SMADF;
5. Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Puede, por tanto, observarse que existe una notoria disparidad entre la normatividad general para las Delegaciones Políticas en materia de gestión ambiental y las funciones que éstas realmente desempeñan. Es decir, las políticas de gestión ambiental que se han venido implementando **no responden** a las normas previstas por la LOAPDF, debido al hecho de que la LADF no contempla, atribuciones *ex profeso* para las Delegaciones en materia de gestión ambiental, va

en detrimento evidente de la consecución de un auténtico proyecto de desarrollo sustentable para el Distrito Federal.

Por lo demás, el Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2001-2006 resulta escueto en cuanto a la descentralización de la gestión ambiental; aunque este instrumento promulga la necesidad de instaurar un modelo integral de desarrollo sustentable, en cuanto a la concurrencia administrativa y política de las Delegaciones, únicamente plantea la estrategia de revisar y actualizar: "...los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, sus tablas del uso de suelo y la normatividad correspondiente, con un diseño que dé soporte a la definición de las prioridades territoriales en materia de desarrollo urbano..."²

Con la finalidad de delinear estrategias político-administrativas hacia la consecución de un modelo eficaz y funcional de desarrollo sustentable en el Distrito Federal, en el siguiente apartado se presenta un estudio- diagnóstico de necesidades de gestión ambiental en el ámbito delegacional.

² Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2001-2006, OP. CIT., s/p

4.2. Estudio de caso: el problema del centralismo político en materia ambiental en el Distrito Federal

4.2.1. Descripción metodológica general

El objetivo del estudio de caso fue obtener información veraz y directa sobre la opinión que guardan los funcionarios delegacionales encargados del desarrollo sustentable sobre la gestión ambiental en el Distrito Federal, así como sus apreciaciones sobre las necesidades concretas de descentralización, en observancia del peculiar posicionamiento de su circunscripción.

Para tal efecto se eligieron 8 Delegaciones Políticas y se aplicó a los funcionarios encargados del área descrita un cuestionario diseñado *ex profeso* para la presente investigación. De la aplicación se obtuvieron resultados cualitativos y cuantitativos que se analizan en el sub-apartado denominado "Resultados" al final de este capítulo. Los datos obtenidos fueron indicadores relevantes para el diseño de las propuestas con que concluye este trabajo.

La aplicación de los cuestionarios se llevó a cabo de forma directa y los resultados se interpretaron mediante su vaciado en una hoja de cálculo en el sistema *SPSS/PC+*; para la graficación se utilizó el sistema *Harvard Graphics* versión 3.0 bajo el sistema operativo Windows 98.

4.2.2. Diseño instrumental

El instrumento aplicado constó de 7 reactivos³ de respuesta cerrada y 1 de respuesta abierta. Su diseño respondió a la necesidad de obtener información sobre los siguientes aspectos de la gestión ambiental. El formato completo del cuestionario puede consultarse en la sección de anexos (anexo 1)

TABLA 5. ESTRUCTURA DEL INSTRUMENTO APLICADO EN EL ESTUDIO DE CASO

ASPECTO A EVALUAR	REACTIVOS CORRESPONDIENTES DEL INSTRUMENTO
1. Visión sobre la gestión ambiental a nivel general (tal y como la lleva a cabo el Gobierno Central)	1 y 2
2. Evaluación general de las atribuciones de gestión ambiental de las Delegaciones Políticas del DF	3 y 4
3. Ponderación de las necesidades específicas de la Delegación correspondiente y evaluación de facultades descentralizadas hasta la fecha	5,6 y 7
4. Perspectivas y propuestas sobre la gestión ambiental en el D.F.	8

***Elaboró Angela Chávez Quiroga, 2001*

³ El término "reactivo" se refiere a cada cuestionamiento contenido en el instrumento. Cfr. Namakforoosh, Naghi. Metodología para la investigación social. Edit. Trillas, México, 1997, pp. 126-127

4.2.3. Muestra

Con la finalidad de obtener un panorama amplio sobre la visión de la gestión ambiental a nivel delegacional, se tomó una muestra del tipo *determinístico intencional*⁴ que abarcó ocho Delegaciones Políticas (es decir, el 50% sobre el total en el DF), bajo el siguiente esquema de selección: 4 Delegaciones (50% de *n*) con suelo de conservación; y cuatro Delegaciones predominantemente urbanas, sin suelo de conservación (50% de *n*). Realizándose un cuestionario en cada delegación al funcionario encargado del área.

La distribución muestral por Delegación y área funcional a la que se acudió se presenta en la Tabla 6.

TABLA 6. DISTRIBUCIÓN MUESTRAL DEL ESTUDIO DE CASO

DELEGACIÓN	CATEGORÍA**	ÁREA ENCARGADA
1. Álvaro Obregón	B	Dirección de Desarrollo Sustentable
2. Benito Juárez	A	Subdirección de Desarrollo Sustentable
3. Cuajimalpa	B	Dirección de Desarrollo Urbano
4. Cuauhtémoc	A	Dirección de Desarrollo Urbano
5. Iztapalapa	B	Dirección de Desarrollo Urbano
6. Miguel Hidalgo	A	Dirección de Desarrollo Sustentable
7. Venustiano Carranza	A	Área de Desarrollo Sustentable
8. Xochimilco	B	Dirección de Desarrollo Urbano

Elaboró: Angela Chávez Quiroga, 2001

⁴ Cfr. Namakforoosh, Naghul Mohammad. *Op. Cit.* Levin, Jack. Fundamentos de estadística en la investigación social, Edit. Harla, México, 1992, p. 94

Donde la categoría "A" corresponde a circunscripciones políticas sin suelo de conservación y la categoría "B" a aquellas con suelo de conservación.

Los criterios de inclusión y exclusión empleados fueron los siguientes:

CRITERIO DE INCLUSIÓN

- Funcionarios en activo, adscritos al área encargada de desarrollo sustentable en las respectivas Delegaciones;

CRITERIO DE EXCLUSIÓN

- Funcionarios de áreas diversas a la encargada del desarrollo sustentable;
- Funcionarios autodeclarados como "incompetentes" para contestar el instrumento.

4.2.4. Aplicación

El cuestionario se aplicó de forma directa en el período comprendido entre el 2 y el 30 de enero de 2002, bajo las siguientes condiciones de acceso a la muestra:

LUGARES DE ACCESO: Las oficinas de las Delegaciones políticas correspondientes;

TIEMPO DE ACCESO: Horas ordinarias de trabajo (9 AM a 5 PM)

4.2.5. Resultados

REACTIVO 1

OPCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE DE n
A	0	-
B	0	-
C	3	37.5%
D	4	50%
E	1	12.5%

GRÁFICO 1. CALIFICACIÓN DE LA PERCEPCIÓN DEL D.S EN LAS DOS ÚLTIMAS ADMINISTRACIONES DEL DF



Puede observarse que la mayor parte de la muestra señala ineficacias respecto a la percepción del desarrollo sustentable por parte de del gobierno central en las dos últimas administraciones. Cabe enfatizar que este señalamiento se dio en todas las Delegaciones lo que hace suponer que la respuesta no tiene un cariz de tipo político, sino meramente administrativo, en virtud de que las delegaciones en las que se aplicaron los cuestionarios están gobernados por diversos partidos.

REACTIVO 2

OPCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE DE n
A	0	-
B	0	-
C	6	75%
D	2	25%
E	0	-

GRÁFICO 2. CALIFICACIÓN DE MEDIDAS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN LAS DOS ÚLTIMAS ADMINISTRACIONES DEL DF



La tendencia de la muestra en este reactivo se inclina, mayoritariamente a considerar que las medidas administrativas de gestión ambiental tomadas por la SMADF durante las dos últimas administraciones son incompletas, es decir, que no cubren todas y cada una de las necesidades que en la materia se presentan en la ciudad. Un porcentaje significativo de los encuestados (25%) llega incluso a calificar estas medidas como "deficientes".

Es decir, en términos generales, la visión de la gestión ambiental desde la esfera delegacional es negativa. Ambos reactivos revelan que en las delegaciones (independientemente de su adscripción partidista) existe inconformidad respecto a

las políticas y medidas administrativas que hasta la fecha se han tomado en materia de gestión ambiental. El hecho de que se cuestione incluso la *apreciación* por parte de las autoridades centrales del modelo de desarrollo sustentable, indica que las ineficacias detectadas son graves, en base al reactivo 2.

REACTIVO 3

OPCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE DE n
A	0	-
B	7	87,5%
C	1	12,5%

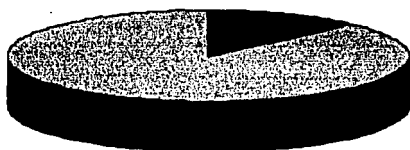


GRÁFICO 3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL A LAS DELEGACIONES, ¿ATIENDE NECESIDADES ESPECÍFICAS DE CADA DEMARCACIÓN?

Las respuestas arrojadas por este reactivo son sumamente ilustrativas de la problemática general que aqueja a la gestión ambiental en el DF. Existe una tendencia prácticamente homogénea a considerar que los pasos hacia la descentralización de funciones a las Delegaciones, se han dado de forma no específica, sin atender las necesidades particulares de cada demarcación. Este fenómeno se asocia con la atención ineficaz de las cuestiones ambientales, por

carecer las Delegaciones de un marco político y jurídico amplio que permita cumplir cabalmente con las tareas prioritarias del desarrollo sustentable.

REACTIVO 4

<i>OPCIÓN</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE DE n</i>
A	0	-
B	8	100%
C	0	-

Las respuestas a este reactivo reafirman la tendencia observada en el anterior. La totalidad de los funcionarios encuestados considera que las funciones descentralizadas hasta la fecha resultan insuficientes para cubrir las necesidades específicas de su circunscripción en cuanto a gestión ambiental.

En términos generales, esta parte del cuestionario hace inferir la necesidad de acelerar y optimizar el proceso de descentralización de funciones a las Delegaciones, considerando la diversidad de necesidades de gestión ambiental que se presentan en cada circunscripción territorial.

REACTIVO 5

Este reactivo se estructuró con la finalidad de identificar las principales necesidades de descentralización de la gestión ambiental a las Delegaciones Políticas, tomando como base los indicadores ambientales contemplados en la LADF. Se solicitó a las personas que participaron en la muestra⁵ que numerase, del 1 al 5, en orden de importancia, los indicadores de mayor relevancia en sus respectivas circunscripciones. Los resultados se presentan de forma esquemática a continuación, en la Tabla 7.

⁵ Ver pag. 110

**TABLA 7. RELACIÓN DE RESPUESTAS AL REACTIVO 5 POR INDICADOR
CONTENIDO EN LA LADF Y RANGO DE IMPORTANCIA**

INDICADOR/RANGO DELEGACIÓN	AGUA	SUELO	FLORA Y FAUNA SILVESTRES	CONTAMINACIÓN GENERADA POR FUENTES FIJAS	CONTAMINACIÓN GENERADA POR FUENTES MÓVILES
1. Álvaro Obregón	2	1	5	4	3
2. Benito Juárez	3	4	1	2	5
3. Cuajimalpa	3	1	5	2	4
4. Cuauhtémoc	3	1	4	5	2
5. Iztapalapa	1	2	5	3	4
6. Miguel Hidalgo	3	4	5	1	2
7. Venustiano Carranza	3	5	4	1	2
8. Xochimilco	2	1	3	4	5

Elaboró: *Angela Chávez Quiroga, 2002*

Las respuestas a este reactivo, nos hablan de la diversidad de necesidades de gestión ambiental entre una Delegación y otra. Destaca, en primera instancia, la tajante diferencia entre las Delegaciones con suelo de conservación y aquellas de constitución principalmente urbana, sin perder de vista que aún dentro de cada una de esas categorías se presentan diferencias substanciales en cuanto a las prioridades a atender. Ello revela: 1) La necesidad de promover, en el corto plazo la descentralización de aspectos estratégicos de la gestión ambiental a las Delegaciones; 2) La necesidad de que dicho proceso de descentralización se ajuste a un auténtico ordenamiento ecológico del territorio del D.F., deslindado de toda connotación de orden político-partidista.

REACTIVO 6

OPCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE DE n
A	0	-
B	3	37,5%
C	5	62,5%

GRÁFICO 4. EVALUACIÓN DE LAS FACULTADES DE SANCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL EN LAS DELEGACIONES



Las respuestas a este reactivo indican: a) Falta de homogeneidad en lo referente a las atribuciones para sancionar conductas contaminantes por parte de las Delegaciones; b) Ineficacia (total, en la mayoría de los casos) de los mecanismos actuales de sanción detentados por las unidades delegacionales de desarrollo sustentable. Este aspecto (el poder sancionador de las Delegaciones) reviste especial importancia, dado que sin él, prácticamente todas las acciones emprendidas por estas instancias para combatir el deterioro ecológico se ven minadas en menor o mayor grado. La centralización de las facultades sancionadoras en la SMADF constituye, por ende, uno de los principales problemas de la gestión ambiental en el DF.

REACTIVO 7

OPCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE DE n
A	0	-
B	0	-
C	6	75%
D	2	25%

Gráfico 5. Evaluación de los mecanismos de coordinación con la SMADF



La obtención de logros hacia la consecución de un auténtico modelo general de desarrollo sustentable en el Distrito Federal se encuentra en gran medida supeditada a que existan flujos de interacción adecuados entre el Gobierno Central y las instancias correspondientes de las Delegaciones Políticas. Al respecto, los funcionarios encuestados coincidieron en señalar que los mecanismos de coordinación con la Secretaría son deficientes o ineficaces, por lo cual se establece la necesidad de incrementar cualitativamente el acercamiento de ésta con las Delegaciones, para que, mediante acciones conjuntas se logre eficientar la delineación e instrumentación de políticas y medidas concretas de sustentabilidad en la Ciudad de México.

REACTIVO 8

En este reactivo se solicitó a los miembros de la muestra que emitiesen, de forma concisa, tres propuestas para optimizar la gestión ambiental en el ámbito delegacional. En razón de que algunos funcionarios sólo plasmaron una o dos propuestas, se obtuvo un total de 18 respuestas, que, para fines de interpretación se agruparon en cinco rubros (muchas respuestas expresaban en esencia lo mismo aunque con diferentes palabras). En la Tabla 8 se relacionan los tipos de respuesta obtenidos con la frecuencia correspondiente a cada uno de ellos:

TABLA 8. RESULTADOS DEL REACTIVO 8 POR TIPOS DE RESPUESTA Y FRECUENCIA DE LAS MISMAS

TIPO DE RESPUESTA	FRECUENCIA
1. Reformar la LADF para descentralizar la gestión ambiental a las Delegaciones Políticas	7
2. Crear políticas públicas basadas en la premisa de la descentralización a las Delegaciones de atribuciones de gestión ambiental	4
3. Mejorar los mecanismos de interacción con la SMADF	3
4. Mejorar criterios de selección del personal encargado del medio ambiente a nivel Delegación	3
5. Incrementar el presupuesto para las áreas delegacionales encargadas del desarrollo sustentable	1
TOTAL DE RESPUESTAS	18

Elaboró Angela Chávez Quiroga, 2002

Las respuestas otorgadas por los miembros de la muestra, otorgan indicadores para las propuestas y estrategias que se relacionan a continuación, en el punto concluyente de la presente investigación.

4.3. Propuestas estratégicas para optimizar la gestión ambiental en el Distrito Federal

Tomando como base la revisión documental efectuada en capítulos y apartados precedentes y considerando los indicadores otorgados por la aplicación del estudio de caso, en el presente punto se exponen algunas propuestas y lineamientos para optimizar la gestión ambiental en el Distrito Federal. Debido a que estas propuestas son de naturaleza diversa, se ha optado por dividir las en dos categorías fundamentales: a) Propuestas relativas a la estructura jurídica de la gestión ambiental; y, b) Lineamientos de políticas públicas.

A. PROPUESTAS RELATIVAS A LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL

Como antecedente, es necesario puntualizar que el fenómeno del centralismo político en materia de gestión ambiental, deviene desde el ámbito federal haciéndose extensivo a la esfera de gobierno local en el Distrito Federal. La LGEEPA plantea una vasta gama de atribuciones en la materia para la SEMARNAT, limitando, de forma considerable, la injerencia de los Estados y municipios en cuestiones relativas al medio ambiente. Esta problemática del orden jurídico-formal, ha derivado en la creación de políticas ambientales en las que la descentralización se contempla como un **acto discrecional de las autoridades ambientales federales**.

Si bien es cierto que el sistema adoptado para la descentralización a los Estados de las funciones inherentes a la gestión ambiental (mediante *ofertas periódicas de descentralización* y *Acuerdos Marco y Específicos*), ha tenido, a la fecha, resultados positivos, es importante enfatizar el hecho de que el proceso ha sido muy lento (es decir, la "*gradualidad*" excesiva ha derivado en discrecionalidad y burocratismo) y que la descentralización no ha dejado de ser vista con cierto recelo por las autoridades federales (aun en las funciones descentralizadas suele prevalecer un estricto *control* por parte de la SEMARNAT). La persistencia de este fenómeno al que denominaremos *centralismo ambiental* es polisémica: en ella intervienen factores político-partidistas (la alternancia no ha dejado de ser vista como un importante riesgo de *ingobernabilidad*), técnico-jurídicos (en muchas ocasiones se ha afirmado que el centralismo tiene su origen en las limitadas atribuciones que la Constitución otorga a las entidades federativas) e incluso histórico-culturales.

El *centralismo ambiental*, cualesquiera que sean sus causas es un factor en todo momento adverso al planteamiento discursivo de lograr, a nivel general, un modelo de desarrollo basado en la sustentabilidad. Aunque su resolución requeriría un cambio estructural de la apreciación de las cuestiones medioambientales que interactuen tanto a los sectores dirigentes como a la población en general, consideramos que sería pertinente promover una reforma substancial de aquellos Ordenamientos de observancia federal vinculados bien directa o indirectamente con la gestión ambiental. En este sentido se requeriría,

idóneamente, llevar a cabo una profunda reflexión sobre los asuntos ambientales reservados por ministerio constitucional a la Federación, abatir la reticencia de los sectores políticos que se oponen a la consecución de un auténtico federalismo y promover sendas reformas a los artículos reglamentarios relacionados con la gestión ambiental. Por radical que pudiese parecer esta postura, consideramos que puede representar un primer paso para superar el centralismo ambiental; la reforma constitucional debería, en un plano idóneo contemplar, cuando menos:

- Un replanteamiento del concepto de "aguas nacionales" contenido en el artículo 27 de la Carta Magna, que tomase en cuenta tanto los intereses como las necesidades de las entidades federativas al respecto;
- La reformulación de las atribuciones de los Poderes de la Unión en relación a la gestión del medio ambiente, ampliando las atribuciones de las legislaturas locales y los municipios.

Paralelamente, es necesario promover una serie de reformas a la LGEEPA para que se consagre *ex lege*, el principio de la descentralización gradual de funciones a los Estados y el Distrito Federal, evitando así que las ofertas de descentralización sigan dándose bajo criterios discrecionales y restrictivos.

Las anteriores reformas derivarían en una ampliación substancial de las atribuciones de gestión ambiental de la SMADF y allanarían el camino hacia la descentralización sistemática de atribuciones a las Delegaciones Políticas. La

descentralización de la Ley Ambiental a las Delegaciones -que constituyó la propuesta más mencionada por los funcionarios delegacionales entrevistados- es, por tanto, parte toral del proceso de modernización y optimización de la gestión ambiental en la capital del país.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el plano de las políticas públicas, en que un elemento sustancial es la participación ciudadana en la formulación y toma de decisiones, pueden observarse tres prioridades básicas: a) La toma de medidas administrativas concretas para dar paso a la descentralización de funciones a las Delegaciones; b) La creación de las condiciones infraestructurales suficientes y necesarias para que las Delegaciones puedan atender las cuestiones ambientales en sus respectivas circunscripciones territoriales; c) El establecimiento de políticas de gestión ambiental lo suficientemente flexibles para atender, de forma específica las necesidades medioambientales de cada Delegación.

Entre los puntos específicos más importantes que habrían de atender las nuevas políticas de gestión ambiental en el DF, pueden mencionarse los siguientes:

1. Reformas al marco normativo (LADF) que establezcan el principio de concurrencia de las Delegaciones Políticas a la gestión ambiental;

2. Creación, en el marco de la SMADF de Comisiones de Estudio y Análisis integradas tanto por miembros de la administración central como por funcionarios de las Delegaciones, con la finalidad de establecer, de forma consensual, las principales necesidades a atender en cada circunscripción territorial. Estos estudios coadyuvarían:
 - a) A la instrumentación de Programas Delegacionales de Desarrollo Ambiental apegados a las necesidades y posibilidades reales de gestión existentes en la respectiva circunscripción territorial;
 - b) A la elaboración sistemática de *ofertas de descentralización* amplias y apegadas a los requerimientos de gestión ambiental de cada Delegación.
3. Establecimiento de un sistema de descentralización *en red* similar en cuanto a su estructura operativa al implementado a nivel Federal. Debieran estructurarse ofertas de descentralización semestrales o anuales en cuanto a las principales necesidades de gestión ambiental;
4. Creación, en el marco de la SMADF, de una Dirección General de Enlace con las Delegaciones Políticas, que mantenga una comunicación constante con éstas y favorezca la realización de acciones coordinadas y conjuntas con miras al logro de los objetivos programáticos preestablecidos en los Programas Delegacionales de Desarrollo Ambiental. Esta Dirección debería absorber las funciones de enlace desarrolladas en la actualidad por la Dirección General de Coordinación Institucional e Integración de Políticas;

5. Diseño e instrumentación, por parte de la SMADF, de un Programa Permanente de Capacitación para el Personal de las Delegaciones Políticas, que tenga la finalidad de que los funcionarios delegacionales cuenten con los perfiles y conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo en los mejores términos las funciones objeto de descentralización;
6. Homogeneización de la estructura administrativa de gestión ambiental al interior de las Delegaciones para eliminar la disparidad que existe en la actualidad así como la ambigüedad de criterios operativos. Idóneamente el desarrollo sustentable debería atenderse por Direcciones Generales creadas ex profeso para tal efecto;
7. Incremento substancial y a corto plazo de las atribuciones delegacionales en materia de verificación de prácticas de riesgo para el equilibrio ecológico y el medio ambiente;
8. Incremento substancial y a corto plazo de las facultades delegacionales de sanción administrativa por la comisión de prácticas contaminantes o de cualesquier otro tipo de riesgo ambiental;
9. Incremento de las partidas presupuestales a las funciones inherentes al desarrollo sustentable en el marco de las Delegaciones Políticas;
10. Modificación gradual y constante de los Programas vigentes en materia de desarrollo sustentable, que incorporen la participación de las Delegaciones Políticas en la gestión ambiental del DF.

Cabe apuntar que las reformas al marco normativo y el establecimiento de políticas públicas de gestión ambiental análogas a las propuestas debe ir siempre

aparejada de la promoción de un *cambio troncal* en la apreciación del desarrollo sustentable que llegue a todos los órdenes del gobierno y de la sociedad. La cultura ambiental es también condición del desarrollo basado en la sustentabilidad.

CONCLUSIONES

1. El concepto de desarrollo sustentable se acuña durante la década de los ochenta, ante la imperiosa necesidad de acotar el desarrollo económico bajo la premisa de evitar que el deterioro al medio ambiente natural comprometiese la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Desde su surgimiento, en el ámbito del Derecho Internacional, el modelo de desarrollo basado en la sustentabilidad exigía un cambio substancial en la administración y la gestión pública; uno de sus principios operativos fundamentales era justamente, el de que los países debían realizar ajustes administrativos tendientes a una institucionalización eficaz que equiparase las pautas del desarrollo económico con las necesidades de preservación ambiental y restauración del equilibrio ecológico;
2. Este principio operativo (que cobró forma en la célebre Declaración de Río) se convirtió en un imperativo en el marco de la globalización económica¹. Fue así como, a fines de los ochenta, el Estado Mexicano hizo patente su preocupación por el medio ambiente mediante la promulgación de la LGEEPA, que traería aparejada la creación, en 1994 de un órgano gubernamental *ex profeso* para conducir la gestión ambiental hacia el desarrollo sustentable: la SEMARNAP;

¹ Entendida como el modelo económico que tiene como premisa principal la reducción paulatina de las barreras que impiden el libre tráfico de bienes, servicios y capitales entre sujetos diversos de derecho internacional.

3. Paralelamente a la aparición del desarrollo sustentable en los criterios generales de planificación del crecimiento económico (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000), la SEMARNAP fue realizando las primeras acciones concretas para el cabal cumplimiento de las funciones que por ministerio de ley se le encomendaron. Inicialmente, el esquema operativo de la gestión ambiental adoptado por la SEMARNAP fue la creación de órganos desconcentrados; sin embargo, al poco tiempo, dicho esquema fue rebasado, ante la necesidad de extender las premisas de la sustentabilidad a todo el territorio nacional;
4. Ante la insuficiencia del esquema operativo basado en la desconcentración, la SEMARNAP adoptó, a fines de la década de los noventa, un nuevo mecanismo para eficientar la gestión ambiental: la descentralización política de funciones a los gobiernos locales. Este nuevo mecanismo se planificó e instrumentó en tres fases: a) Ordenamiento ecológico del territorio y estudio de necesidades generales de gestión ambiental local; b) Conformación de ofertas periódicas (anuales) de descentralización; y, c) Suscripción de Acuerdos Marco y Acuerdos Específicos con las entidades federativas para avanzar en el proceso de descentralización. Este proceso de descentralización "en red", no obstante a haber mostrado cierta eficacia en la extensión de la gestión ambiental a los gobiernos estatales, enfrenta complejas problemáticas entre las que destacan: a) Su lentitud y excesiva gradualidad; b) Las limitadas atribuciones que pueden delegarse en razón de

la excesiva atracción de atribuciones en la materia por la Federación determinada tanto por la Constitución General como por la LGEEPA;

5. En consideración de la grave problemática ambiental del Distrito Federal, resulta paradójico que las premisas de sustentabilidad hayan adquirido fuerza jurídica y forma institucional hasta mediados de la década de los noventa. Sin embargo, tanto la creación de la SMADF (1995), como la promulgación de la LADF (1996) pueden considerarse como pasos significativos hacia la configuración de las primeras políticas públicas en la materia a nivel local. Los retos que, en relación a la gestión ambiental enfrentó la SMADF durante sus primeros años de funcionamiento, han sido análogos a los que, en su momento enfrentó la SEMARNAP; es decir, se manifestaba claramente la necesidad de extender los principios de la sustentabilidad a las diferentes demarcaciones del Distrito Federal que, por su propia constitución socio-geográfica presentan necesidades diferenciadas que no podrían atenderse cabalmente bajo el esquema de centralización administrativa y absorción de funciones por parte de la SMADF;
6. Desde la institucionalización de la gestión ambiental en el Distrito Federal (1995), hasta la fecha, ésta ha funcionado bajo un esquema claramente lineal y centralizado. Las políticas públicas en materia de desarrollo sustentable que se han instrumentado a través de los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal en materia de desarrollo sustentable contemplan (si bien a grosso modo) la necesidad de descentralizar la gestión ambiental, sin embargo, los logros al respecto son magros, toda vez que, de

1995 hasta la actualidad, la participación de las Delegaciones en materia de desarrollo sustentable es mínima, limitándose, tal y como reportan los últimos Informes de Trabajo de la SMADF a la administración de parques urbanos, la coadyuvancia con la Secretaría en la difusión de programas de educación ambiental y, en algunos casos, a la aplicación de sanciones administrativas por la comisión de conductas contaminantes o de riesgo ambiental;

7. No obstante que la mayor parte de las Delegaciones cuentan con un área específica encargada del desarrollo sustentable, su estructura suele ser débil y heterogénea debido a las pocas funciones que desarrollan. De la información obtenida a través de la aplicación del estudio de caso puede inferirse que:

- El proceso de descentralización de funciones por parte de la SMADF hacia las Delegaciones es un proceso que, en la actualidad se encuentra en un *impasse*, es decir, las funciones descentralizadas en la materia son mínimas e insustanciales y las perspectivas bajo las condiciones actuales no son alentadoras;
- La inoperancia de la descentralización ha afectado significativamente la eficacia y la celeridad de la gestión ambiental a nivel general en el DF;
- Existe la necesidad de impulsar y acelerar el proceso de descentralización de la gestión ambiental, con miras a optimizar los fines previstos por la normatividad y las políticas públicas generales.

8. Debido a la eficacia del método aplicado en cuanto a la evaluación de necesidades de gestión ambiental a nivel delegacional, así como a la relevancia de los datos específicos obtenidos, se infiere que éste puede constituirse en una importante herramienta para ponderar objetivamente el curso del proceso de descentralización política en la materia que nos ocupa;
9. En razón de los datos obtenidos, las propuestas centrales del presente estudio versan sobre: a) Una modificación substancial de la apreciación de desarrollo sustentable por parte del gobierno central, en el sentido de que la gestión ambiental, por ser un asunto de interés general no debe encontrarse supeditada a determinantes de tipo político-partidista; b) La modificación de los esquemas normativos para que se amplíen las facultades y atribuciones susceptibles de ser descentralizadas y la introducción *ex lege* del principio de descentralización; c) La creación de Comisiones de Estudio en las que se analicen objetivamente las necesidades de gestión ambiental de cada demarcación con el fin de conformar ofertas de descentralización acordes a la realidad del DF; c) La creación de políticas públicas que tengan como eje, la concurrencia de los diversos órdenes de gobierno en la atención de los asuntos prioritarios y estratégicos de la gestión ambiental; d) La instrumentación de programas permanentes de capacitación al personal de las Delegaciones para que puedan atender con eficacia los asuntos relativos a la gestión ambiental; e) La homogeneización de criterios operativos para el logro de los objetivos planteados por el modelo de desarrollo sustentable;

10. Cabe anotar que tanto la instrumentación de políticas como la toma de medidas institucionales tendientes a la descentralización de la gestión ambiental pueden, en un momento dado, verse obstaculizados por las pugnas intestinas que han podido observarse desde la actualidad en los diversos ordenes de gobierno del D.F.

La alternancia política que se volvió una realidad en el D.F. en el año de 1997 trajo consigo un reacomodo en las estructuras tradicionales del ejercicio de la autoridad, cobraría un nuevo cariz a partir de los comicios del año 2000 que permitieron una conformación heterogénea del mando político en las 16 delegaciones; es decir se paso de una estructura de autoridad lineal y homogénea hacia un modelo mas abierto y plural. Sin embargo, a la fecha puede observarse que esta alternancia no se ha configurado en función de las necesidades de gestión política, si no que ha representado una prolongación de la crisis general que aqueja a nuestro sistema de partidos. La alternancia en este sentido ha derivado en relaciones diferenciadas en el gobierno del D.F. y las diversas delegaciones bajo un enfoque de elites y no de eficiencia administrativa. La administración pública del D.F. se ha conformado mas en un campo de contienda política que en un espacio de mejora para la gestión pública en sus distintas vertientes.

No obstante que lo anterior se hace tangible en prácticamente todos los rubros de la gestión pública, este desfase de objetivos entre la SMADF y las delegaciones políticas adquiere especial gravedad en consideración de la grave problemática ambiental que se vive en la ciudad

capital y cuyos efectos futuros pueden ser realmente devastadores. Por ejemplo se tiene registrado que la falta de agua opone serios obstáculos para la planificación del crecimiento urbano, asimismo el deterioro de los suelos de conservación se extiende cada día mas a pesar de los programas hasta hoy implementados por el gobierno del D.F.

Es decir, sin la gestión ambiental sigue predominando el criterio político sobre eficiencia de la administración Pública, podríamos tener en el largo plazo e incluso en el mediano plazo un grave desajuste ecológico que impediría incluso hasta sufragar las necesidades mas básicas de la población capitalina.

Asuntos axiales como la gestión sustentable del agua, el suelo y la calidad del aire no deben dejarse a la inercia de la confrontación política sino que deben buscarse mecanismos adecuados de concertación entre las diversas fuerzas políticas del D.F. que permitan abatir la reticencia que actualmente puede observarse por parte de la SMADF a descentralizar a las delegaciones la gestión ambiental.

De lo anterior se infiere que la consecución de los objetivos de la sustentabilidad requiere desde luego una disminución sustancial de la injerencia de lo político respecto a lo meramente administrativo. Solo con ello podría lograrse una optimización efectiva de la gestión ambiental en el D.F.

11. Consideramos que las propuestas centrales de este trabajo, por originarse en las demandas reales de las Delegaciones en materia de gestión ambiental, pueden coadyuvar a que el Distrito Federal se acerque con mayor celeridad a un modelo de desarrollo sustentable que beneficie a todos y cada uno de los sectores poblacionales y que garantice, en efecto, que el desarrollo económico no comprometerá la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

ANEXO 1. CUESTIONARIO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO -Escuela Nacional de Estudios Profesionales. Campus Acatlán-

Licenciatura en Ciencias Políticas
y Administración Pública
Tesisista: Angela Chávez Quiroga
Núm. de cuenta: 9116863-6

CUESTIONARIO DIRIGIDO A LOS ENCARGADOS DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN LAS 16 DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL

NOTA ACLARATORIA: El presente cuestionario tiene la finalidad de obtener datos fidedignos sobre las necesidades reales que en materia de protección al ambiente se presentan en las distintas demarcaciones políticas del Distrito Federal. Todo ello con el objetivo de enriquecer mi trabajo de tesis titulado "Ecoestrategias para el desarrollo sustentable en el D.F.", asesorado por la Mtra. Araceli Parra. La información aquí vertida será manejada de forma estrictamente confidencial y de ninguna manera será utilizada con fines políticos. Sus respuestas son muy importantes para la investigación recepcional descrita. Agradezco de antemano su participación.

INSTRUCCIONES: Favor de tachar o encerrar en un círculo la opción que considere más adecuada. En su caso, escribir la respuesta que se solicita procurando que ésta sea breve y objetiva. De ser necesario, favor de escribir al reverso de las hojas.

1. ¿ Cómo calificaría la percepción del desarrollo sustentable por parte de las últimas dos administraciones del Gobierno del Distrito Federal?

- a) Sobresaliente b) Satisfactoria c) Incompleta
d) Deficiente e) Nula

2. ¿ Cómo calificaría las medidas administrativas que en materia de gestión ambiental han desarrollado las dos últimas administraciones del Gobierno del Distrito Federal?

- a) Sobresalientes b) Satisfactorias c) Incompletas

d) Deficientes

e) Nulas

3. ¿ Considera usted que la descentralización de funciones inherentes a la gestión ambiental a las Delegaciones Políticas atiende realmente a las necesidades específicas de cada demarcación?

a) Si

b) No

c) No se

4. En el caso específico de su demarcación, ¿ las funciones descentralizadas son suficientes para cubrir las necesidades de gestión ambiental?

a) Si

b) No

c) No se

5. A continuación se presenta un listado de los principales indicadores ambientales contemplados en la Ley Ambiental del Distrito Federal. Numérelos en orden de importancia para el caso específico de su demarcación.

_____ Agua

_____ Suelo

_____ Flora y fauna silvestres

_____ Contaminación generada por fuentes fijas

_____ Contaminación generada por fuentes móviles

6. Las atribuciones relativas a la sanción de conductas contaminantes descentralizadas a las delegaciones políticas son:

a) Suficientes

b) Insuficientes

c) Nulas

7. ¿ Cómo calificaría los mecanismos de coordinación de la gestión ambiental desarrollada en las Delegaciones Políticas con la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal?

a) Muy eficaces

b) Eficaces

c) Deficientes

d) Ineficaces

8. Emita brevemente tres propuestas para optimizar la gestión ambiental a nivel Delegación Política en el Distrito Federal

I.

II.

III.

OBSERVACIONES:

ANEXO 2. CUADRO GENERAL DE CONCENTRACIÓN DE DATOS

NOTA: La siguiente tabla concentra los datos obtenidos en los reactivos 1, 2, 3, 4, 6 y 7, toda vez que los resultados de los reactivos 5 y 8, por su estructura, requirieron de cuadros especiales de concentración que se presentaron en el cuerpo del trabajo.

REACTIVO	OPCIÓN "A"	% DE N	OPCIÓN "B"	% DE N	OPCIÓN "C"	% DE N	OPCIÓN "D"	% DE N	OPCIÓN "E"	% DE N
1	0	0	0	0	3	37.5	4	50	1	12.5
2	0	0	0	0	6	75	2	25	0	0
3	0	0	7	87.5	1	12.5	-	-	-	-
4	0	0	8	100	0	0	-	-	-	-
6	0	0	3	37.5	5	62.5	-	-	-	-
7	0	0	0	0	6	75	2	25	-	-

Donde n=8

Elaboró: Angela Chávez Quiroga, 2002

FUENTES CONSULTADAS

1. Acosta romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1993
2. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1997
3. Basáñez, Miguel. Derecho Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 1997
4. CEPAL. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Organización de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1991
5. Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo. Our Common Future. Oxford. University Press, Nueva York, 1987
6. Declaración de Río Sobre Ambiente y Desarrollo. INTERNET: Pagina web de la ONG "Greenpeace Internacional" en la URL: www.greenpeace.org/~intlaw/rio1.htm/
7. Educación Ambiental. Internet. Sitio WEB del Instituto Nacional de Ecología en la URL: www.ine.gob.mx
8. Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. Síntesis, Gobierno del Distrito Federal, México, 1999
9. Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo 2001-2006, Secretaría General de Gobierno, México, 2001
10. Gómez Díaz de León, Carlos. Administración Pública Contemporánea, Edit. Mc. Graw Hill, México, 1998.
11. Instituto Nacional de Ecología. Indicadores ambientales. INTERNET, Sitio WEB de del INE en la URL: www.ine.gob.mx
12. Instituto Nacional de Ecología. ¿Qué es el INE?, INE, México, 2001

13. Levin, Jack. Fundamentos de estadística en la investigación social, Edit. Harla, México, 1992
14. López Escutia, Luis Angel. México: hacia un desarrollo sustentable y una justicia agroambiental en el siglo XXI, Centro de Estudios de Justicia Agraria. "Dr. Sergio García Ramírez", México, 2001
15. Meadows L. et. al., Los límites del crecimiento, trad. Esp. Fondo de Cultura Económica, México, 1972
16. Namakforoosh, Naghui Mohammad. Metodología para la investigación social, Edit. Trillas, México, 1997
17. Olmedo Carranza, Raúl. "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo" en Centro Nacional de Desarrollo Municipal. El Municipio en México, Secretaría de Gobernación, México, 1996
18. Organización de las Naciones Unidas. Reporte del Consejo de la FAO, ONU, Washington, 1998
19. Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Gobernación, México, 1989
20. Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Gobernación, México, 1995
21. Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Oficina de Comunicación Social de la Presidencia, Tomo II, México, 2001
22. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Instrumentos metodológicos para el desarrollo de indicadores de sustentabilidad, ONU, México, 2000
23. Revista UNAM Hoy. Año 2 No 6 Mayo-Junio 1993
24. Richta, N., La civilización en la encrucijada, trad.al esp. Ayuso, Madrid, 1974
25. Salinas, Alberto. La reforma administrativa, Fondo de Cultura Económica, México, 1992
26. Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. Segundo Informe de Trabajo 1999, SMADF, México, 2000

27. Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. Primer Informe de Trabajo, 2001, SMADF, México, 2002
28. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Memoria del Congreso Nacional de Derecho Ecológico, SEMARNAP, México, 1993
29. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México: hacia el desarrollo sustentable, SEMARNAP, México, 1996
30. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. La educación ambiental y la educación indígena en México. México 1989
31. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Fortalecimiento de la gestión ambiental estatal, SEMARNAP, México, 2000
32. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. La gestión ambiental en México, SEMARNAP, México, 2000
33. Vega Navarro, Angel de la. "Energía y Desarrollo Sustentable", en EXAMEN, PRI, Vol. 4, núm. 38, México, julio 1992
34. Vizcaíno Murray, Francisco. La contaminación ambiental en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1982
35. Zedillo, Ernesto. La descentralización de diversos aspectos del gobierno, Presidencia de la República, México, 1996