

204/22
34



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA GESTION AMBIENTAL EN EL ESPACIO INTERMUNICIPAL.
CASO DE ESTUDIO: LOS MUNICIPIOS DE ATIZAPAN DE
ZARAGOZA, NAUCALPAN Y TLALNEPANTLA EN EL
ESTADO DE MEXICO.

TESIS PROFESIONAL
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
OSCAR OLGUIN LEON

ASESOR: ARACELI PARRA TOLEDO



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SEPTIEMBRE 2003.



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.

PAGINACIÓN DISCONTINUA

"Por mi Raza Hablara el Espiritu"

DEDICATORIAS.

Dedicó este trabajo, que es parte de un gran esfuerzo, que dura toda la vida;

"A la universidad Nacional Autónoma de México, por ser parte de esta gran institución y por ofrecerme la oportunidad de lograr mis metas y objetivos".

"A la profesora Araceli Parra Toledo, por el tiempo, la orientación, la dedicación y el cariño que me brindo, durante todo este tiempo, que me apoyo en la realización de mi Tesis".

"A mis padres por, el cariño y el esfuerzo que realizaron para que pudiera estudiar y principalmente por la comprensión durante todo este tiempo que pase junto a ellos".

"A mis compañeros y amigos con los que tuve la oportunidad, de convivir durante todo este tiempo".

Gracias a ellos y al esfuerzo realizado, llegue hasta aquí.

"México, Pumas, Universidad"

Por siempre.

Septiembre de 2003.

B

Introducción.

La administración pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del gobierno, como un factor estratégico del desarrollo económico y social. Si el bien común, depende de la gestión del gobierno y de su administración pública, esta tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales para favorecer el desarrollo económico y social.

La administración pública, es la institución que el gobierno emplea para aplicar las leyes y reglamentos hacia la consecución de determinados fines en busca del bien común. *"Orgánicamente, la administración pública es el conjunto de instituciones concretas a través de las cuales el gobierno ejerce sus funciones. En cuanto a política económica y social, la administración pública es el instrumento del gobierno para concretar metas y objetivos para conseguir el bien común"*¹. En consecuencia, la administración pública es un instrumento *sine qua non* para el desarrollo económico y social; es la concreción operativa del gobierno. En tal caso, el gobierno realiza y ejecuta, a través de la administración pública las diferentes políticas. *"Por consiguiente, la administración es el instrumento de que el gobierno se sirve para aplicar su política económica y social, la cual tiene que tener una orientación sostenible"*². Es ahí, pues, donde estriba la significación del estudio científico de la administración del Estado para que éste pueda encarar el reto del desarrollo y buscar soluciones compatibles con las necesidades del país.

¹ Torres Gaytán Ricardo, *La Administración Pública Como Instrumento para el Desarrollo Económico y Social*, Revista de Administración Pública, INAP.

² El concepto de desarrollo sostenible, tiene su origen en 1977 cuando la comisión Brundtland - establecida por la ONU para estudiar la interrelación entre desarrollo económico y la protección al medioambiente- llamó nuestra atención sobre la necesidad de una justicia intergeneracional, advirtiendo que las decisiones de la generación actual deberían tener en cuenta su impacto sobre las generaciones futuras. En el informe de la ministro Brundtland se define la necesidad de mantener frente al crecimiento económico sostenido un desarrollo sostenible. Mientras el primero se refiere a un crecimiento constante y regular en el tiempo, el segundo implica necesariamente un freno al crecimiento de las sociedades "desarrolladas". Se buscaba con la nueva propuesta un crecimiento económico que fuera socialmente justo (con el Tercer Mundo y las generaciones futuras) y ecológicamente viable (de respeto al ciclo de la naturaleza).

En este sentido el Estado ya no debe permanecer como un ente pasivo, tanto por razones económicas como de carácter político y social. Tiene que promover directa o indirectamente la actividad económica. La etapa histórica en la que se deja conducir y gobernar por los hechos, han pasado, ahora se trata de prever los acontecimientos y gobernarlos. Su liderazgo lo ejerce no sólo en el aspecto político sino en el económico y administrativo, en el grado suficiente para dirigir los esfuerzos públicos y privados hacia las metas definidas. En consecuencia, ya no se limita su papel y función de mantener la Ley y el orden, y a prestar los servicios públicos fundamentales, de alguna manera es también promotor, cuando no el agente más dinámico. Cuando el Estado se propone formular planes de desarrollo, generalmente sigue la línea de trazar planes a corto y largo plazo. En cuanto a la realización inmediata, generalmente aborda los problemas cuyo propósito es eliminar estrangulamiento, promover el desarrollo en industrias claves; impulsar el sector privado; efectuar inversiones creadoras de economías externas; superar obstáculos y rigideces sociales; ajustar la organización y la administración para el desarrollo, en el largo plazo, la meta fundamental consiste, económicamente, en el cambio estructural de toda la economía y socialmente en preparar equipos humanos capacitados en todos los niveles y lograr una adecuada distribución del ingreso. Para ambos propósitos, de corto y largo plazo, se tiene que adoptar nuevos métodos para elaborar la información y recomendar criterios, objetivos y prioridades.

En el ámbito regional, los problemas económicos, políticos y sociales que enfrenta nuestro país, demandan acciones concertadas, enmarcadas dentro de una propuesta integradora que solucione las causas de una descomposición hoy manifiesta. Cuando una sociedad enfrenta la indefinición en el corto, mediano y largo plazos de sus principales indicadores económicos, sociales y políticos, es el momento preciso para replantear las estrategias y llevar a cabo la acción de planificar. El proceso de planificación debe ser lo suficientemente eficaz y eficiente para remover las barreras autoimpuestas y detectar en cada amenaza una oportunidad en lo relativo al entorno, y hacer cada debilidad una fortaleza dentro del sistema administrativo que no bloquee al sistema económico, para estimular el crecimiento que a la postre genere un desarrollo sustentable. El desarrollo sustentable no sólo alcanzará evitando la depredación del medio ambiente, sino también integrando todas las variables que conforman el sistema

Introducción.

socioeconómico y optimizando su distribución en el territorio para generar regiones económicas en equilibrio; es decir, organizar territorialmente el país.

Una de las soluciones más viables para resolver de manera integral el desequilibrio actual, es sin duda la Planeación Estratégica del Desarrollo Regional. Fundamento de este trabajo de tesis. Sin embargo, queda por resolver el problema total de la materia: bajo que modelo de desarrollo regional deberán ser diseñados los planes que den solución a los múltiples problemas aludidos y cuáles deberán ser las instancias responsables de su ejecución en cada una de las etapas. Sin un modelo que explique y sistematice claramente las relaciones e interrelaciones entre las diferentes variables que conforman el sistema regional, así como los mecanismos de financiamiento de los distintos proyectos de inversión y la definición de las instancias que planifiquen, ejecuten y den seguimiento y control a todo sistema; el ejercicio planificador terminará siendo un proceso de carácter esencialmente académico.

El presente trabajo responde a la necesidad de propiciar el desarrollo sustentable en el espacio intermunicipal, la cual debe ser inducida mediante la planeación estratégica, que es un instrumento de la administración pública que propicia un desarrollo sustentable regional, y con el propósito de alcanzar un equilibrio estructural al interior del espacio regional, estas regiones deben ser organizadas de acuerdo con los nuevos criterios de descentralización funcional y territorial de la administración pública, permitiendo de este modo aprovechar de manera óptima y sustentable, los recursos con que cuenta la administración pública. Conforme a estos planteamientos, es necesario que la realización de un programa con base en la planeación estratégica sea implementada en la región de estudio, para propiciar el desarrollo sustentable intermunicipal.

El Objetivo General que persigue la presente investigación es; Instrumentar un programa para la pequeña y mediana empresa, que propicie el desarrollo sustentable, en el espacio intermunicipal. Este programa debe ser realizado a través de convenios o acuerdos establecidos entre los municipios, en este caso Atizapán, Naucalpan y Tlalnepantla.

A continuación se presentan los objetivos particulares de esta investigación;

1. Analizar, de acuerdo con el enfoque de la Planeación Estratégica los criterios de regionalización, del Ordenamiento Ecológico General del Territorio y de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
2. Identificar y analizar los criterios normativos, internacionales y nacionales en materia de regionalización y descentralización.
3. Definir y analizar las características que circunscriben a la región intermunicipal de Naucalpan, Tlalnepantla y Atizapán de Zaragoza en el Estado de México.
4. Identificar y proponer los elementos de la instrumentación de un programa regional – sectorial, dirigido a la pequeña y mediana empresa, que propicie el desarrollo sustentable, en el espacio intermunicipal.

Todo ello a partir de las dos siguientes hipótesis; 1. La ciencia de la Administración Pública, establece el principio de racionalidad de los recursos del Estado, utilizándolos de manera sustentable. Y 2. La Gestión Pública, como instrumento de la política ambiental, propicia el desarrollo sustentable.

Es necesario destacar las implicaciones metodológicas que conlleva el objeto de estudio. Dicha metodología de análisis va de lo general a lo particular, es decir se partirá de un conocimiento general para llegar a uno de carácter particular mediante una serie de abstracciones lógicas fundamentadas en principios teóricos. Se empezará con una visión global para luego continuar con una visión particular y finalizar con el estudio de sus elementos internos y sintetizar los conocimientos adquiridos en este proceso de investigación. Esta metodología utilizada en el análisis de propiciar el desarrollo sustentable en el espacio intermunicipal, consta de tres fases:

- A. Fase de delimitación, en el cual se formuló el problema, se determinó la estructura sujeta a análisis y se formularon las hipótesis generales que se correlacionan entre sí.

Introducción.

- B. Fase de recopilación de información de análisis, en esta etapa se manejan diversas fuentes de investigación documental como: fuentes bibliográficas y hemerográficas, así como diversas técnicas de investigación de campo, tales como visitas a los Ayuntamientos de estudio y empresas que integran el espacio intermunicipal, que es el objeto de estudio y observación directa.
- C. Fase de proposiciones de análisis en el campo de acción de la Administración Pública Municipal, teniendo como principal fundamento la Instrumentación de un Programa Regional, estructurado bajo los nuevos criterios de regionalización, del Ordenamiento General del Territorio y de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Es preciso, destacar que es necesario la incorporación de criterios ambientales en el propiciamiento del desarrollo, debe ser parte integrante del proceso de planeación al interior del espacio intermunicipal. En este sentido, **El Primer Capítulo** se analizan los conceptos básicos que respaldan a la Administración Pública Municipal, para llevar a cabo sus cometido, como son los nuevos criterios de regionalización con base a propiciar un desarrollo sustentable en la región. **El Segundo Capítulo**, se analizarán las bases jurídicas que rigen la actividad municipal, y que son los lineamientos que permitirá a la Administración Pública Municipal, integrar un desarrollo sustentable con base en la planeación estratégica en el interior del espacio intermunicipal. **En el Capítulo Tercero**. Se analizan las características, que permiten la integración de una región, en el espacio intermunicipal, compuesta por los municipios de Atizapán de Zaragoza, Naucalpan y Tlalnepantla. **En el Cuarto Capítulo**, Se realizan consideraciones para los municipios en el campo de coordinación intergubernamental; tomando como base las relaciones horizontales, (entre municipios) y no las relaciones verticales (es decir, entre municipios, estados y la federación). La coordinación intermunicipal no ha sido desarrollada debidamente en México, principalmente porque las relaciones políticas tradicionalmente se construyen en dirección vertical. En este apartado se termina con algunos elementos de análisis y en este sentido señalar que la coordinación horizontal es viable para los municipios. **En el Capítulo Cinco**, se integra una propuesta de instrumentar un Programa Regional – Sectorial (industria), dirigido a la pequeña y mediana empresa, con el propósito de propiciar el desarrollo sustentable al interior del espacio intermunicipal, esto a través de convenios y acuerdos entre los tres municipios que conforman el

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

espacio intermunicipal. Finalmente para concluir éste trabajo, se llevan acabo algunas **Conclusiones y Consideraciones** de la investigación con el propósito de permitirle a la **Administración Pública Municipal** propiciar el desarrollo sustentable. En suma, los instrumentos de política ambiental definen los ámbitos de acción del municipio de acuerdo con las atribuciones que les otorgan las leyes y los programas para la prevención y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Estos instrumentos pueden ser aplicados de acuerdo con su objeto.

Índice general.

Introducción.	I.
Índice General.	1.
Capítulo I. La gestión pública regional para el desarrollo sustentable.	5.
1.1. Estado, gobierno y la política regional.	5.
1.1.1. Estado.	6.
1.1.2. Gobierno.	11.
1.1.3. El concepto de descentralización.	21.
1.1.3.1. Tipos de descentralización.	22.
1.1.3.2. Modos de descentralización.	24.
1.1.4. El concepto de región.	27.
1.1.5. La política regional en México.	31.
1.1.6. Desarrollo regional y regionalización.	33.
1.1.7. La descentralización para el desarrollo regional.	35.
1.2. La administración pública. El enfoque regional.	40.
1.2.1. La descentralización administrativa.	41.
1.2.2. El análisis del caso mexicano.	43.
1.3. La gestión pública. El enfoque regional para el desarrollo sustentable.	44.
1.3.1. El desarrollo sustentable	44.
1.3.2. El desarrollo sustentable y la política ambiental.	47.
1.3.3. El desarrollo sustentable en el municipio.	50.
1.3.4. La planeación estratégica ambiental municipal.	51.
1.3.5. La gestión pública y la generación de consensos en la planeación ambiental municipal.	52.
Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.	55.
2.1. El derecho ambiental internacional, y su implicación en el ámbito local.	55.
2.1.1. La Cumbre de la Tierra.	55.
2.1.2. La Agenda 21 y el Capítulo 28.	56.
2.1.3. Las actividades del Capítulo 28.	57.
2.2. El derecho administrativo mexicano. Las atribuciones en materia ambiental.	58.

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

2.2.1. La descentralización ambiental en el orden federal.	58.
2.2.2. La descentralización ambiental en el orden estatal.	60.
2.2.3. La descentralización territorial en el orden federal.	60.
2.2.4. La descentralización territorial en el orden estatal.	64.
2.3. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. distribución de competencias.	70.
2.3.1. Normas oficiales mexicanas en materia ambiental (NOM).	82.
2.4. Ley de Planeación. Distribución de facultades.	82.
2.5. "Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación". La transferencia de los recursos federales hacia los municipios para la atención ambiental.	84.
2.5.1. Ramo 28 "Participaciones a Entidades Federativas y Municipios".	88.
2.5.2. Ramo 26 " Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza".	89.
2.5.3. Ramo 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios".	90.
Capitulo III. Los criterios de regionalización en el Estado de México, la integración de la región, y el espacio intermunicipal.	97.
3.1. El ordenamiento ecológico territorial.	97.
3.2. Bases para la regionalización ecológica federal.	100.
3.3. Niveles de regionalización.	102.
3.3.1. Nivel uno.	103.
3.3.2. Nivel dos.	105.
3.3.3. Nivel tres.	105.
3.3.4. Tipificación ecológica nivel cuatro.	106.
3.3.5. Tipificación ecológica nivel cinco.	106.
3.4. Estrategia de regionalización en el Estado de México.	107.
3.5. Programa de regionalización.	108.
3.6. Una nueva región para el desarrollo sustentable.	109.
Capitulo IV. La coordinación intergubernamental municipal. Convenios y acuerdos.	133.

Índice.

4.1. La coordinación intergubernamental.	133.
4.1.2. Elementos para una definición teórica y jurídica de la coordinación intergubernamental.	134.
4.1.3. la asignación de las tareas gubernamentales.	134.
4.2. Los objetivos de la coordinación intergubernamental.	137.
4.3. La organización de la coordinación intergubernamental en México.	139.
4.3.1. Desacuerdos en la coordinación intergubernamental y su resolución.	142.
Capítulo V. Propuesta de una gestión ambiental en el espacio intermunicipal, entre los municipios de Atizapán, Naucalpan y Tlalnepantla.	
5.1. La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.	151.
5.1.1. Diseño y aplicación de un sistema de gestión ambiental, en el espacio intermunicipal.	153.
5.1.2. Reglamento municipal ambiental.	159.
6. Consideraciones de aspectos teóricos metodológicos.	167.
7. Conclusiones del caso de estudio.	177.
8. Bibliografía.	185.
APÉNDICE A. Cuadros núm. 1-5.	190.
APÉNDICE B. Gráficas núm. 1-6.	190.

Capítulo I. La gestión pública regional para el desarrollo sustentable.

1.1. Estado, gobierno y la política regional.

La administración pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del gobierno, como un factor estratégico del desarrollo económico y social. Si el bien común, depende de la gestión del gobierno y de su administración pública, esta tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales para favorecer el desarrollo económico y social.

La administración pública, es la institución que el gobierno emplea para aplicar las leyes y reglamentos hacia la consecución de determinados fines en busca del bien común. Orgánicamente, la administración pública es el conjunto de instituciones concretas a través de las cuales el gobierno ejerce sus funciones. *"En cuanto a política económica y social, la administración pública es el instrumento del gobierno para concretar metas y objetivos para conseguir el bien común"*¹. En consecuencia, la administración pública es un instrumento *sine qua non* para el desarrollo económico y social; es la concreción operativa del Gobierno. En tal caso, el gobierno realiza y ejecuta, a través de la administración pública las diferentes políticas. *"Por consiguiente, la administración es el instrumento de que el gobierno se sirve para aplicar su política económica y social, la cual tiene que tener una orientación sostenible"*², por lo pronto diremos que por política

¹ Torres Gaytán Ricardo, *La Administración Pública Como Instrumento para el Desarrollo Económico y Social*, Revista de Administración Pública, INAP.

² El concepto de desarrollo sostenible, tiene su origen en 1977 cuando la comisión Brundtland - establecida por la ONU para estudiar la interrelación entre desarrollo económico y la protección al medioambiente- llamó nuestra atención sobre la necesidad de una justicia intergeneracional, advirtiendo que las decisiones de la generación actual deberían tener en cuenta su impacto sobre las generaciones futuras. En el informe de la ministro Brundtland se define la necesidad de mantener frente al crecimiento económico sostenido un desarrollo sostenible. Mientras el primero se refiere a un crecimiento constante y regular en el tiempo, el segundo implica necesariamente un freno al crecimiento de las sociedades "desarrolladas". Se buscaba con la nueva propuesta un crecimiento económico que fuera socialmente justo (con el Tercer Mundo y las generaciones futuras) y ecológicamente viable (de respeto al ciclo de la naturaleza).

entendemos el conjunto de medidas que el Estado pone en acción para realizar sus fines propuestos. Es ahí, pues, donde estriba la significación del estudio científico de la administración del Estado para que éste pueda encarar el reto del desarrollo y buscar soluciones compatibles con las necesidades del país. En este sentido, es necesario definir cuatro conceptos fundamentales en el estudio de la presente investigación, los cuales son **Estado, Gobierno, Descentralización y Región**, y su implicación en el desarrollo económico y social.

1.1.1. Estado.

El Estado es una categoría compleja; Sin embargo para acercarse a este concepto se tomará como base su carácter administrativo y en este sentido entender en que consiste la Reforma del Estado, el cual se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.

La construcción de un nuevo tipo de Estado es un gran tema para México. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas. En primer lugar, en lo que tiene que ver con la situación inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. No sólo los países de Latinoamérica entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de

6.

desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación. Ante este escenario económico, la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas orientadas hacia el mercado, sobre todo la apertura comercial y el ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en los años' 80. En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario estuvo, en la mayor parte de los casos, el éxito más importante de esta primera ronda de reformas. Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Sin embargo el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra.

Para el interés de esta investigación es necesario definir el concepto de Estado y por consiguiente decir que existe una gran diversidad en la definición del concepto. El Estado ha sido definido por varios autores, entre ellos Carlos Marx (1818 – 1883) afirmó que *"el Estado capitalista avanzado, es el que más ha progresado en su carácter político, esto es, que en cuanto más progresiva es la naturaleza política del Estado más avanzado, históricamente, es el propio Estado; pero, para progresar políticamente, el Estado debe separarse de la sociedad y abolir toda concepción religiosa oficial. El Estado moderno es un Estado político, pero también es un Estado secular. Entre más avanzado es el Estado, más clara y nítida es su autonomía y distinción con respecto de la sociedad. Se ha dicho arriba que el Estado nace para atenuar los conflictos de clases y mantener unida la sociedad"*. Esto quiere decir que el Estado, como atenuador del antagonismo social y unificador del conjunto social, es algo externo y diferente a la sociedad ya que existe en la medida en que existen esos problemas, son solución en el seno de la sociedad, por tanto,

puede afirmarse, con Marx, el Estado es, desde el punto de vista político, la organización de la sociedad; esto es, que el Estado es, desde su punto de vista, la organización de una sociedad incapaz de ordenarse por sí misma, incapaz de superar sus divisiones y conflictos. El Estado es, entonces, la organización política autónoma y autocéfala de una sociedad heterónoma y heterocéfala.

En el caso de Maurice Duverger 1963, *"el concepto de Estado tiene dos sentidos diferentes, Cuando se habla de la intervención del Estado en las empresas privadas, cuando se critica al Estado y se plantea reformarlo se designa al conjunto de la organización gubernamental, el conjunto de los gobernantes. Por el contrario, cuando se dice que Francia, Italia, Gran Bretaña son Estados quiere decirse que son comunidades humanas de un tipo particular, naciones soberanas..."*³, un parentesco visible liga los dos significados. En definitiva, el segundo sentido es más amplio que el primero y lo engloba de alguna manera, pero a pesar de todo, es importante distinguir los significados de la voz Estado, aunque la mayoría de las veces el contexto es suficiente para evitar la confusión. Duverger toma el concepto de Estado generalmente en su segundo significado, en el sentido de Estado-nación.

"El Estado-nación es una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diversos criterios: los lazos de solidaridad son particularmente intensos, la organización es particularmente potente. La diferencia entre el Estado y las otras agrupaciones humanas es más de grado de naturaleza".

"La concepción de Estado debe entenderse como un instituto político de actividad continua, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente" (Max Weber 1864 - 1920).

³ Duverger Maurice, *Introducción a la Política*, Ediciones Ariel, Barcelona – Caracas, 1962. 8.

Como se dijo anteriormente en esta investigación se tomará como base el carácter administrativo del concepto de Estado, teniendo en cuenta esto se tendrá como referencia la noción administrativa de Estado de Pedro Medellín Torres (1992)⁴. *“Las transformaciones empresariales marcan el contenido y dirección de los cambios en el Estado, en el inicio de este siglo con respecto a su gestión pública el Estado tiene una óptica privada. Los cambios Estatales están centrados en la descentralización –originando una novedosa territorialidad–, en la eficiencia administrativa y la participación ciudadana”*. Sin embargo plantea, que es inconveniente transferir mecánicamente modelos de gestión privada al sector público, por sus diferencias intrínsecas, por la dicotomía política-administración y por los efectos del poder burocrático:

“Las transformaciones en la corporeidad del Estado que, bajo el principio de la racionalización operativa y organizacional para la eficiencia y eficacia del Estado, tienden a redefinir las formas de articulación político-institucional y económico-social que concretan las competencias y responsabilidades del Estado, los territorios y los agentes sociales en la gestión pública. Por su naturaleza, da cuenta del tránsito de una corporeidad “redistributiva”, propia de la intervención “corporativista y extensiva” del Estado Benefactor, basada en la organización gremial de empresarios y trabajadores, hacia una corporeidad “retributiva” propia de una intervención “selectiva y estratégica” del Estado Empresario, basada en la organización autogestionaria, responsable y definida en un entorno preciso de la comunidad y los ciudadanos”.

“La nueva corporeidad del Estado debe estar definida por la misión, razón y práctica “empresarial” de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es la tendencia que procura simplicidad de las estructuras y procedimientos y autonomía de las unidades operativas. Flexibilidad y autonomía se invocan como los ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente. La difusión de principios tales como costo-beneficio, calidad de la prestación del servicio, información al cliente y el concepto global de servicio,

⁴ Medellín Torres Pedro, *La Gerencia Pública en la Perspectiva del Cambio Estructural*, Revista Venezolana de Gerencia, Vol. 1, No. 2, 1996, 201-225.

buscan reconvertir las estructuras y organizaciones estatales en empresas públicas, a sus gobernantes en gerentes y a sus usuarios en clientes ".

En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano y particularmente del Estado Mexicano tiene como mayor desafío el compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, México tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología. El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. *"Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento*

10.

de la competitividad de las empresas⁶. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del "crecimiento empobrecedor" que caracterizó a México en el pasado. En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica⁶. la Reforma Gerencial de la Administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en México⁷. Ahora es necesario definir otro concepto, fundamental para el interés de esta investigación como lo es el concepto de Gobierno.

1. 1. 2. Gobierno.

Se ha expresado que los términos Estado y Gobierno designan cosas diferentes. Existen varias acepciones al término Gobierno; así, la más usual, se limita a la idea de "actividad" que se ejerce para realizar los fines del Estado. Otra acepción más elaborada entiende que el gobierno es el conjunto de los organismos superiores que dictan las

⁵ Según Michael Porter (1990), *The Competitive Advantages of Nations*, The Free Press, New York. Texto

⁶ Sobre el concepto de público no-estatal, ver el trabajo de Nuria Cunill Grau (1995), "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos", Reforma y Democracia, Revista del CLAD, n. 4. Sobre las ventajas del suministro de servicios por parte del espacio público no-estatal, ver el texto de Luiz Carlos Bresser Pereira & Nuria Cunill Grau (1998), Entre el Estado y el Mercado: lo Público no-Estatal, (1999), en Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), CLAD, Paidós, Buenos Aires. Texto.

⁷ Esta nueva forma de gestión pública para América Latina es defendida, entre otros, por Nuria Cunill Grau (1997), Repensando lo Público a través de la Sociedad, Editorial Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas; y por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), Reforma de Estado para la Ciudadanía: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional, Editora 34, São Paulo.

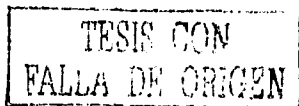
medidas que regulan la actividad del Estado. Quinta Segundo considera que⁸: *"El gobierno – que es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado- reconoce dos sentidos. En un sentido funcional, el gobierno son las funciones diferenciales y específicas del Estado, vale decir, es el Estado en la realización específica de su actividad funcional. En un sentido estructural, el gobierno es la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas"*.

"Gobernar, es el conducir políticamente el conjunto del organismo del Estado e, inclusive, participar en la conducción merced a la influencia ejercida sobre el siglo pasado, del legislativo al ejecutivo y, de este modo, gobernar se ha identificado gradualmente con administrar con sentido público". (Gaetano Mosca 1848 - 1941).

Por otro lado Colmeiro (1850), plantea que *"Si deliberar y ejecutar son funciones propias de gobierno, gobernar será dirigir la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común. En este sentido, el gobierno es la personificación del Estado y la administración es la actividad del Estado en la sociedad"*.

Pero para entender en toda su dimensión el concepto de gobierno es necesario analizar dos conceptos que están relacionados íntimamente con este, los cuales son gobernabilidad y gobernación, primeramente se desarrollara la categoría de gobernabilidad y posteriormente la de gobernación. La problemática de la gobernabilidad suele plantearse bajo el supuesto incuestionado de que el agente principal o único de regulación, conducción y coordinación social es el Estado y concretamente el poder público, en particular, el gobierno ejecutivo. Este supuesto es enteramente congruente con el supuesto estatista, que se vincula con el supuesto de la baja capacidad y suficiencia de la sociedad para resolver sus problemas de sobrevivencia y convivencia. En ese planteamiento, la cuestión de la gobernabilidad consistía entonces en preguntarse única o principalmente sobre la creación y desarrollo de las capacidades de gobernar del

⁸ Segundo Linares Quintana, *Gobierno y Administración de la República Argentina*, Topografía Editora Argentina, Buenos Aires – 1959, pág 74.



gobierno, considerado y relegado a la sociedad como una realidad a ser gobernada por considerada atrasada, incompetente, dividida, incapaz de autorregulación, auto desarrollo, autogobierno. La sociedad era entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas⁹. A esta concepción dominante se debe en gran medida que el tema o el problema de la ingobernabilidad se haya relacionado con el gobierno y no con la sociedad. La sociedad era de suyo supuestamente ingobernable o carente de capacidad de autogobierno, por lo que carecía de sentido preguntarse sobre su gobernabilidad; en cambio, el riesgo de ingobernabilidad concernía al gobierno, pues presuponían o se conocían circunstancias en las que el gobierno había perdido o podía perder su capacidad de sostenerse como el agente rector-conductor-regulador social frente a la crecida de las presiones, conflictos y demandas de una sociedad imprevisora, indisciplinada, oportunista e incompetente, "subdesarrollada".

Sin embargo, en contradicción a la tesis, el colapso de los sistemas económicos y políticos de varios estados sociales económicamente intervencionistas y políticamente controladores (México, como buen ejemplo) exhibió dramáticamente la incapacidad de los gobiernos fuertes para gobernar sus sociedades por sí mismos y la improductividad de sus mecanismos de gobierno, basados en el mando y control unilateral de la sociedad. Y esta situación inesperada de la debilidad de los gobiernos fuertes dio pie para que se comenzara paradójicamente a descubrir la fortaleza de la sociedad, a reconocer la existencia de numerosos procesos e instrumentos de autogobierno y autonomía en el

⁹ Este es un punto que merece desarrollo. La teorización y formación del Estado moderno ha tenido dos vertientes, la que se basa en un concepto de sociedad como intrínsecamente incapaz de entenderse, coordinarse y autoregularse y la que se base en un concepto que reconoce la capacidad de autogobierno de la sociedad, pero que registra también que existen situaciones de convivencia que rebasan su capacidad y que se requiere entonces de una fuerza exterior para restablecer el orden, la certidumbre de los intercambios y la cooperación. Entre nosotros, por muchas razones, reales y artificiales, la tesis de la incapacidad de la sociedad más que la de su insuficiencia autoregulatoria y auto productiva ha sido la tesis dominante y, en consecuencia, el Estado ha sido considerado como la condición absolutamente necesaria de organización para asegurar la existencia y el equilibrio de la vida en sociedad y los dirigentes estatales han sido considerados como los agentes indispensables del gobierno/ dirección/ coordinación de una sociedad de suyo ingobernable y necesitada de mando y control, los encargados de pacificarla, regularla, integrarla. En esta visión, los actores privados y los de la sociedad civil, no aportan nada significativo para la gobernación de la sociedad, era más bien el origen de los problemas y conflictos que requerían de ser gobernados.

seno de la sociedad, que los gobiernos habían desconocido o inhibido o sustituido, y a reconocer con mayor claridad que la capacidad efectiva de gobernar del gobierno, de conducir y regular a su sociedad, se sustenta en su capacidad/ habilidad para acoplar sus planes, decisiones y tareas directivas con los otros poderes públicos y particularmente con los planes, iniciativas, expectativas y poderes de los sectores privado y social.

Se restablece entonces la conciencia o se descubre por primera vez que el conjunto de la sociedad hay más capacidades directivas y regulatorias que las de solo gobierno y que entonces la gobernabilidad ya no depende sólo de la acción unilateral de gobierno sino de las formas de sinergia discursiva, normativa y operativa que el gobierno establezca con la sociedad para definir asociadamente su sentido de dirección, prioridades de acción, políticas y asignación de recursos o depende de su capacidad/ habilidad para articular las iniciativas de múltiples actores sociales y para conectar sus proyectos y acciones con los de la sociedad y sumarles sus capacidades, fuerzas y orientaciones. Es decir, se restablece el sentido social de la gobernación y un sentido subsidiarios. Por consiguiente, mientras en la problemática de la gobernabilidad el foco consistía en la averiguación y construcción de las capacidades que debe poseer el gobierno para gobernar a su sociedad, en la problemática de la gobernación el foco se desplaza correctiva y complementariamente hacia fuera del gobierno y se centra en averiguar y construir los dispositivos idóneos de la relación del gobierno con su sociedad (política, civil, económica), que son los que materializan, muestran y acreditan que el gobierno democrático posee las capacidades requeridas y realmente gobierna.

El tránsito de la gobernabilidad a la gobernación contrasta con la concepción tradicional de gobernar, e introduce novedades teóricas y prácticas fecundas, pues el cambio de enfoque hacia la gobernación no se reduce a sustituir el énfasis en los procesos electorales legítimos por el énfasis en el ejercicio de gobierno ni tampoco a dejar atrás simplemente la discusión abstracta acerca de las cuáles serían las condiciones institucionales y administrativas que otorgarían al gobierno democrático la capacidad/ posibilidad de gobernar para pasar a discutir en concreto sobre el proceso del

14.

gobnar efectivo y exitosos. En realidad, lo novedoso y fecundo del tránsito temático y problemático consiste en que se abandona la identidad tradicionalmente consagrada entre gobierno y gobernación -la noción del gobierno como el único agente de la gobernación de la sociedad- y se afirma la tesis de que la gobernación de la sociedad resulta de un proceso de múltiples agentes, en el que el gobierno es el actor principal de la coordinación/ regulación social general y el actor absolutamente indispensable en numerosos asuntos y circunstancias sociales, pero que incluye más actores que el gobierno, los cuales poseen recursos y poderes significativos y muestran además suficiente capacidad de autorregulación (moral, religiosa, técnica...) en sus relaciones de intercambio y convivencia, y con los cuales el gobierno debe establecer las materias, fines y medios de importancia y beneficio social.

En situaciones de normalidad social, la gobernación es cada vez menos mando y control y cada vez más diálogo, acoplamiento y transacción entre actores gubernamentales y sociales. El concepto de gobernación - *"governance"* - en inglés -posee un núcleo conceptual distintivo, no obstante sus diferencias de componentes, dimensiones, argumentos y acentos. Gobernación, además de su sentido tradicional de control para la seguridad y estabilidad interna del Estado (sentido que se conserva pero que no es el único ni necesariamente el principal), significa en primer lugar la acción de gobernar del gobierno, el ejercicio de gobierno y, por ende, más precisamente, el conjunto de prácticas y procedimientos mediante los cuales los gobernantes coordinan, regulan, conducen a los múltiples grupos y sectores que integran la sociedad. Por consiguiente, significa el conjunto de relaciones que los actores gubernamentales establecen con los actores políticos, privados y sociales para resolver los agravios, conflictos y asimetrías que se presentan entre ellos desordenando y degradando la convivencia y a fin de definir interactivamente con ellos cuáles son los asuntos que son básicos y/o prioritarios para la calidad y seguridad de la vida en común, cuáles las políticas para atenderlos y cuál la manera como se distribuirán los recursos públicos escasos (no solo económicos) entre esos varios asuntos y políticas y entre los sectores y grupos de la sociedad.

Gobernación no es entonces simplemente el gobierno –la instancia o institución de gobierno-, sino la acción del gobierno y es más que la acción exclusiva o unilateral del gobierno. Es, en cambio, básicamente la actividad de coordinación de la sociedad¹⁰ que, para poder llegar a ser tal, genera canales de interlocución y ajuste con el sector privado y con la sociedad civil mediante varias formas de reconocimiento, diálogo, negociación, pacto, tregua, persuasión, disuasión... Gobernación significa entonces recordar y rescatar que se trata de un proceso relacional y codependiente del gobierno y la sociedad, que tiene como consecuencia una sociedad en equilibrio aceptable de sus intereses y valores. Dicho atrevidamente de otro modo, gobernación es fundamentalmente el gobernarse de una sociedad, que incluye la instancia de gobierno como un actor importante y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia.

En este enfoque, a diferencia de la cuestión de la gobernabilidad, la capacidad de gobierno de una sociedad: a) No resulta sólo de procesos electorales legítimos sino del ejercicio efectivo de gobierno; b) No resulta sólo de decisiones del ejecutivo y del desempeño de la Administración Pública sino las relaciones entre los poderes públicos; c) No resulta sólo de las relaciones entre los poderes públicos y los gobiernos, sino la relación realmente existente entre éstos y los ciudadanos singulares y sus organizaciones; d) No resulta sólo de las instituciones formales legales de relación entre estado/ gobierno y sociedad (política y civil) sino de las prácticas y modos reales de entendimiento (instituciones o prácticas informales) entre el gobierno y los ciudadanos; e) No resulta sólo de la acción del gobierno, sino de las acciones de actores económicos (productividad/ competitividad, relaciones entre capital y trabajo, gerencia de las empresas...) y de las relaciones entre los actores sociales (“capital social”, asociacionismo, cooperación, identidades y pertenencias...); f) En suma, no es sólo el hecho y efecto gubernamental ni sólo un hecho político, sino un hecho social, público-privado.

¹⁰ Normal y correctamente hacemos equivalentes la gobernación con la regulación y la conducción de la sociedad. Pero regular significa crear normas y condiciones que favorezcan y aseguren la coordinación social. Y conducir resulta una misión imposible sin la base de la coordinación. Coordinación es el núcleo del gobernar como propósito, acción y resultado.

En esta línea se mueve la "Commission on Global Governance" de la OCDE, cuando define a la gobernación como " *la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen/ manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que las gentes y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad* ". Para el Banco Mundial (BM), la gobernación consiste en: "a) *La forma del régimen político, las instituciones políticas; b) El proceso de ejercicio de la autoridad y de la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; c) La capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones*"¹¹.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU) se ofrece un concepto más acabado y explícito, que en similitud con la OCDE rebasa las instituciones de gobierno y la administración pública (AP) e incorpora al sector privado y a la sociedad civil¹². *Gobernación " es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación que realiza la autoridad política, económica y administrativa. Consiste en el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias... Aunque la gobernación abarca cada institución y organización de la sociedad, desde la familia hasta el Estado, tres son las áreas importantes de gobernación para lograr el desarrollo humano sustentable, a saber: el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado*".

En la perspectiva del PNUD hay un "sistema de gobernación ", que se integra por la "gobernación económica " (las decisiones e iniciativas relacionadas con el crecimiento, la distribución y el bienestar), la " gobernación política " (las decisiones de autoridades

¹¹ Ver *Governance and Development*, World Bank, 1992.

¹² Ver *Reconceptualising Governance*, UNDP, 1997.

legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas, en el marco de las instituciones del Estado), la " gobernación administrativa" (las decisiones y acciones relacionadas con la implementación de las políticas para el cumplimiento de las funciones públicas), cuyo desempeño y equilibrio depende de los resultados que logran en cada uno de esos campos las interacciones entre los poderes públicos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. (El sistema de gobernación es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisión autoritativo del Estado moderno), en la que concurren, influyen y se ajustan gobierno, empresa privada y agrupaciones sociales.

De todas estas definiciones se desprende que la gobernación/ el gobernar (se) de una sociedad está constituido a) Por el conjunto de instituciones formales e informales que enmarcan las acciones del gobierno, las de los actores privados y sociales no gubernamentales y sus relaciones entre ellos; b) Por las actitudes/ aptitudes/ habilidades/ destrezas de los gobernantes y de los actores privados y sociales para dirigir sus organizaciones y para encuadrar conflictos, integrar intereses, construir consensos,, compartir iniciativas, resolver problemas, anticipar riesgos... mediante múltiples formas de entendimiento; c) Por la calidad y eficacia de la gestión gubernamental en el desarrollo de las políticas públicas, cuyos objetivos, instrumentos y estándares materializan los resultados de las interacciones entre gobierno y organizaciones privadas/ sociales y mediante las cuales se da respuesta a problemas y necesidades. En suma, los componentes de la gobernación: instituciones, política, políticas públicas y administración o gestión pública, pero en el entendido de que el proceso de gobernación de una sociedad se caracteriza por y se sustenta en la multiforme concurrencia y aporte de los actores del gobierno y de actores no gubernamentales, privados y sociales.

En perspectiva democrática y de libre mercado (o en condiciones democráticas de libertad, pluralidad y apertura de su sociedad) gobernación significa concretamente coordinar , integrar, equilibra a sociedades que se distinguen por su multicentrismo,

es decir, por la presencia de personas y organizaciones que son gubernamentalmente independientes, autónomas, diferentes entre sí, poseedoras de capacidades y recursos propios cuya eficacia es acreditada con los logros notables en sus campos de interés, que muestran también suficiente capacidad de autocontrol y autogobierno en sus actividades, y que tienen también poder e influencia bastante en determinadas áreas de la vida en común que son de su interés y preferencias.

La gobernación abre y justifica nuevas maneras de concebir a la administración pública y de organizarla prácticamente. *"Por lo pronto, la Nueva Gestión Pública (New Public Management) que suele presentarse y auto interpretarse como el nuevo paradigma administrativo va redimensionada y englobada al menos en nuestro medio de democracias en consolidación (con problemas económicos y sociales relevantes) por la Nueva Gobernación o Gobernación Democrática. La Nueva Gestión Pública es una forma (concepción, actitud, metodología, tecnología...), de organizar y gerenciar la acción del gobierno con referencia a los valores administrativos de economía, eficiencia, eficacia y calidad"*¹³.

*"En la perspectiva de la gobernación, la AP o gestión pública (GP) es un componente de la gobernación. Y lo es no sólo en el sentido amplio de la administración como el proceso de acción conjunta de múltiples agentes mediante el cual se llevan a efecto o se producen las situaciones deseadas como objetivos de la acción del gobierno/pública"*¹⁴. sino en el sentido mayor y estricto de gobernación, puesto que la AP o GP constituye una actividad de coordinación-regulación conducción social *ex post*, por las consecuencias de sus acciones y servicios, y sobre todo *ex ante* por el formato de organización ante, y funcionamiento que promueve. *"La nueva AP, al comenzar a*

¹³ Aguilar F. Luis, *Capítulo, "Coordinación Social y Administración Pública"*, del libro *Reforma del Estado y Coordinación Social*, (coords. N Lechner, R. Millán, F. Valdés), Plaza y Valdés – UNAM, 1999.

¹⁴ Cualquier teoría administrativa contiene un concepto descriptivo de administración, entendida como acción conjunta, cooperativa, organizada, intencional y racional. Con palabras más o menos semejantes, los autores coinciden en afirmar que la administración es la distribución de diversas acciones o tareas entre múltiples actores, cuya cooperación o integración de esfuerzos facilita en principio el logro de los objetivos o la producción de los resultados buscados.

*cuestionar y superar su tradicional auto referencia gubernamentalista y haber comenzado a incorporar formas diversas de participación ciudadana representativa y responsable como sus condiciones de operación, se convierte ahora, en sí misma, por sus características y pautas de operación, en mecanismos de coordinación social y de coordinación entre el mundo social y el estado. En suma, la nueva administración pública, en su misma organización y en su mismo proceso operativo, ex ante, contribuyen al orden, acoplamiento y cooperación social*¹⁵. A la gobernación de la sociedad. Y esto ha sido posible por la restauración de la naturaleza pública de la AP y por la reciente incorporación de esquemas gerenciales alternativos en funcionamiento, dos tendencias contemporáneas que implican y fomentan formas de cooperación y coordinación entre gobierno y sociedad, dentro de la estructura de la AP y en la misma sociedad. Por el lado del aseguramiento de la calidad pública de la AP, ésta comienza a ejercerse en algunos campos y frente algunos problemas al incorporar formas de participación ciudadana en la definición de políticas públicas y de su supuesta práctica, que implican y promueven la corresponsabilidad gobierno-sociedad y la colaboración intrasocietal, es decir, mediante formas de coordinación y dirección compartida. Y por el lado del aseguramiento de la eficacia y la calidad administrativa de la AP, ésta ha puesto en el centro de la acción administrativa los requerimientos y expectativas del usuario del servicio público, por lo que emerge una articulación y coordinación más directa entre la acción de gobierno y los requerimientos del ciudadano usuario de servicios.

En este sentido la gestión estratégica, gestión de calidad con o sin reingeniería, gestión del conocimiento, que junto con la gestión de eficiencia económica o del desempeño, configuran los elementos fuertes de la Nueva Gestión Pública, deben ser considerados métodos y técnicas de alta dirección y administración y deben ser instrumentados profesionalmente en la AP, con las necesarias adaptaciones al sector público. El efecto de la NGP consiste en que ha argumentado/ justificado su empleo con relación a precisos valores administrativos, pero no ha argumentado con una referencia a una teoría mayor de la AP, y por consiguiente, con referencia a una teoría del gobierno,

¹⁵ Ibidem (1999), p. 146.

y, particularmente, del gobierno en condiciones de república democrática, sociedad plural y abierta y economía globalizada y nueva. Se considerará que esta teoría del gobierno es la gobernación/ gobernanza, que intenta esbozar y desarrollar. En el enfoque alternativo de la gobernación., la AP aparece como un factor decisivo de la misma y obtiene un rango teórico y profesional mayor, que incorpora las tesis de la economía pública y las finanzas públicas, pero que se mueve decididamente en sentido inverso al enfoque de finanzas públicas, el dominante hasta hoy, que subordino a la AP como disciplina y profesión y le otorgó un rango inferior y condicionado. En el fondo, el enfoque de gobernación intenta relacionar a la AP con la política y la ciencia política, subordinando sin despreñar a la teoría económica.

Se considerará asimismo que los supuestos, métodos y tecnologías de la NGP adquieren un sentido más profundo en esta visión mayor de la gobernación, pues muestran ser dispositivos gubernativos mediante los cuales se fomenta y consolida la coordinación social, que es la condición requerida tanto para la regulación como para la conducción de la sociedad, es decir, para que a sociedad mantenga su integración y equilibrio y para que la sociedad realice los objetivos que considere de beneficio general y cruciales para su viabilidad en el futuro.

1.1.3. El concepto de descentralización.

La descentralización puede definirse simplemente como lo opuesto a la centralización, pero en realidad el concepto es mucho más complejo, aunque sólo sea porque "en el mundo real no existe la autonomía total en la toma de decisiones ni por ende, la descentralización pura". (Leonard, 1982, p. 28) Así la descentralización debe entenderse como un proceso antes que una meta o un objetivo final logrado plenamente en cierto periodo. En lugar de ser algo que puede lograrse, debe considerarse como una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración. El concepto se complica más aún por los diversos significados que se le asignan. Existen distinciones nítidas entre descentralización política, económica, social y

administrativa; entre descentralización funcional y por áreas, y entre devolución, delegación y desconcentración.¹⁶ Sólo cuando se aclaran estas distinciones se puede empezar a trazar límites y asignar nombres que identifican un sistema como "administrativamente descentralizado", "políticamente descentralizado" etc. Para los propósitos del presente análisis, es necesario distinguir entre descentralización política y administrativa y analizar ¿cómo? y ¿por qué? se interrelacionan y traslapan. Ciertamente, hacer un recuento de programas para la desconcentración administrativa indica que hay una intención de dispersar la autoridad de la toma de decisiones administrativas del centro a la periferia.

1.1.3.1. Tipos de descentralización.

A pesar de las dificultades conceptuales que pueden plantear los diferentes tipos y modos de descentralización, lo importante aquí es que la centralización tiene de ordinario connotaciones negativas, pues se hace referencia a ella como algo que debe eliminarse. En esencia, como se abordaran, todos los tipos de descentralización sólo son variaciones del mismo fenómeno: la dispersión de funciones y del poder del centro a la periferia;

1. *La descentralización política*; Cuando la descentralización política se lleva a cabo en toda su extensión, se equipara a la democratización, a la participación ciudadana y el gobierno representativo. En esencia, otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de los recursos.
2. *La descentralización espacial*; La meta general de la descentralización espacial es la búsqueda de un patrón de desarrollo urbano más balanceado "que disperse geográficamente la población urbana y las actividades económicas entre asentamientos de diferentes tamaños a fin de prevenir o revertir los niveles de

¹⁶ Sin embargo, debe advertirse que la mayor parte de la bibliografía acerca de la descentralización se refiere a la descentralización administrativa.

concentración elevados en una o dos áreas metropolitanas grandes". El resultado esperado es el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones públicas y privadas de las ciudades secundarias para recaudar sus propios ingresos que les permitan adquirir y suministrar los servicios, las instalaciones y las actividades productivas requeridas por el desarrollo económico.

3. *La descentralización administrativa*; Es el tipo de descentralización más débil, más amplio y relativamente más fácil de ejecutar, de ordinario es también el primer paso que dan hacia la descentralización los gobiernos muy centralizados. Este tipo implica " la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades de áreas regionales o funciones, u organizaciones no gubernamentales".
4. La descentralización administrativa y la espacial se refuerzan recíprocamente casi de manera inevitable en virtud de la necesidad de un gobierno local eficaz aumenta a medida que se vuelve más compleja la administración urbana de una ciudad; sin embargo, la descentralización de la administración no implica necesariamente una expansión de la participación política. En efecto, el control político central se mantiene a menudo, en los sistemas centralizados por medio de la descentralización administrativa.
5. La descentralización del mercado y la privatización; la descentralización del mercado es " un proceso de creación de las condiciones en las que los bienes y servicios se proveen, por mecanismos del mercado, primordialmente a través de las preferencias de los individuos". Este tipo de descentralización se logra de ordinario mediante políticas de liberación económica como la desregulación del sector privado. La desregulación reduce las restricciones legales a la participación privada en los suministros de servicios y permite que los proveedores privados compitan por servicios que han sido monopolios públicos. A menudo, las organizaciones privadas proveen servicios que los gobiernos locales por sí mismo no pueden ofrecer de manera eficaz y eficiente, aunque la propiedad sigue siendo

pública. La privatización varía ampliamente en su alcance, lo que permite que las empresas privadas ofrezcan servicios e instalaciones que antes eran suministrados por el sector público, contraten la administración y operación de servicios e instalaciones y creen asociaciones públicas-privadas.

1.1.3.2. Modos de descentralización.

Aunque descentralización se ha convertido en un término globalizador que incluye diversos procesos y estructuras administrativas, hay tres formas generales que se diferencian entre sí: la desconcentración, la delegación y la devolución. La distinción que se hace entre ellas es importante porque, si bien los tres conceptos son formas de descentralización, a menudo se confunden o están separados por una línea muy fina. La distinción entre ellas es que una otorga autonomía mientras que las otras dos no lo hacen. Devolución se refiere a la creación de una entidad independiente o a la transferencia de poderes de toma de decisiones a organizaciones regionales y locales autónomas. Desconcentración y delegación implican cierta transferencia de funciones, las que permanecen bajo la supervisión y el control de la organización central. Por lo tanto la diferencia básica entre estos tres conceptos es de grado: mientras la devolución otorga autonomía a la unidad descentralizada, la desconcentración y la delegación no lo hacen;

- a) *La desconcentración*; La desconcentración se entiende generalmente como una transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias centrales (federales). En términos generales, el centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación generales y de coordinación de operaciones regionales. Los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia estatal, pero la autoridad final reside en el centro.

- b) *La delegación*; A través de la delegación, las secretarías de Estado transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración a organizaciones semiautónomas que no están enteramente controladas por el gobierno central, pero que, en último caso, deben rendir cuentas. Así pues, la delegación implica crear empresas y corporaciones públicas que puedan suministrar servicios en una forma más eficaz y eficiente que las burocracias centrales; al mismo tiempo, ofrece un mecanismo para la expansión de servicio que requieran grandes inversiones de capital.
- c) *La devolución*; En un sentido más amplio, la devolución fortalece las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. En principio, esto implica una autonomía para los estados y municipios y por lo tanto es ilustrativo de un sistema federal. Cuando hay una devolución, algunos elementos importantes que fortalecen el control del centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores. Así pues, la devolución transfiere responsabilidades a los municipios, los cuales eligen a sus propios funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen una autoridad independiente para gastarlos, lo que distingue a un gobierno local de una administración local.

Desde la perspectiva del gobierno central, el otorgamiento de autoridad para la toma de decisiones (y en consecuencia el otorgamiento de autonomía) constituye el problema más grande en el caso de la devolución. En la mayoría de las ocasiones, si no es que en todas, el centro tiende a resistirse a ceder el control de las unidades subordinadas y avanza rápidamente hacia la disolución, antes que hacia la devolución. Esto parece cierto sobre todo en lo que se refiere a la autonomía política, y México no ha sido la excepción. En efecto, en virtud de que la esencia de la devolución es la autoridad discrecional, los esfuerzos principales de México respecto a la descentralización se han reducido a la desconcentración administrativa, sin llegar a la devolución total. En México, el uso de la devolución, aunque algo confuso porque se equipara a la descentralización es doble: 1) funcional, cuando se transfieren poderes específicos a una organización descentralizada, y 2) territorial, cuando se transfieren programas y recursos a los niveles estatales y municipales. Así pues, cuando un gobierno federal descentraliza por medio de

la devolución, transfiere autoridad, funciones, programas y recursos y así otorga a la organización descentralizada una autonomía total; en consecuencia, se debilitan todas las líneas del poder jerárquico estricto. Pero en sentido estricto esto no es una devolución pura, en virtud de que la interpretación mexicana utiliza como sinónimos devolución y descentralización. Además, no hay ninguna traducción precisa de la palabra *devolution* al español; aunque podríamos sentirnos inclinados a utilizar devolver o devolución, estas palabras no transmiten el significado real de *devolution*. Devolver significa regresar algo; *devolution* significa otorgar una autonomía plena¹⁷.

Así pues, hay muchos procedimientos para analizar la descentralización, pero deben imponerse ciertos límites. El concepto teórico que se maneja en esta investigación es el de *devolución*, que contrasta con la *desconcentración*, destacando las conexiones existentes entre las entidades superiores y las subordinadas afectan la ejecución de políticas. La devolución cambia el control del centro a las localidades. La cuestión principal que debe explorarse en este punto es la de si ha ocurrido, en efecto, un cambio del poder del centro a los gobiernos locales; es decir, si los municipios de México han logrado una mayor autonomía frente a los niveles superiores del gobierno. En suma, por lo que toca a los municipios mexicanos, el asunto consiste en saber si el centro ha promovido y realizado alguna devolución.

Por último se analizará el concepto de región, para tener elementos, en la construcción del espacio intermunicipal, con respecto a esto se dirá que el concepto de región tiene demanda entre las disciplinas de las ciencias sociales. En general su referente empírico se asocia con un territorio sobre el que se definen arbitrariamente determinados límites. Éstos por lo regular están asociados con las variables de la

¹⁷ curiosamente, así como no hay ninguna traducción exacta para *devolution*, tampoco hay ninguna palabra castellana para otros dos términos que son fundamentales para el gobierno local eficaz: *empowerment* y *accountability*, Empoderamiento y rendir cuentas, como devolver, no transmite el significado –y la relevancia– de estos términos. (sin embargo ante semejante predicamento optamos por traducir estos términos como “devolución”, “dotación o adquisición de poder” y “rendición de cuentas”, respectivamente, confiando en que el contexto en el que aparecen deje claro lo que quiere decir.)

disciplina que se está investigando. Surgen y se aplican criterios que determinan y definen lo regional, una especie de conceptos teóricos constitutivos, como la homogeneidad, la funcionalidad, la diferencia, la interdependencia o la unidad. Definir alguno o algunos de éstos corresponde con los intereses propios de la investigación particular de que se trate y de la disciplina con la que construimos nuestro objeto de estudio. Habiendo superado esta etapa, lo regional sufre una severa transformación: cae totalmente bajo la disciplina que interesa tanto en lo teórico como en lo metodológico, y lo único que sobrevive es el aspecto territorial sobre el que ubicamos la dinámica del objeto de estudio. Lo señalado refleja la ausencia de una teoría regional; no obstante, la exigencia de lo regional se ha mantenido presente en las ciencias sociales desde hace algunas décadas , y su uso es frecuente a pesar de que carece de teoría.

1.1.4. El concepto de región.

Se Empezará por tratar de entender el manejo y significado dado al concepto de región. Entenderlo y definirlo no es una tarea sencilla puesto que es utilizado por diversas disciplinas de las ciencias sociales que la vez aplican desde teorías y metodología propias. Por ello su aceptación esta en relación con el interés particular del área de conocimiento que lo emplea y por los objetivos específicos de cada investigación. En seguida se presentará algunas de las definiciones dadas al concepto región donde incluirá principalmente los puntos de vista; económico, histórico y socioeconómico. Tan sólo se contemplan las ideas generales de algunos autores, que hasta el momento han sido suficientes para ir elaborando una estrategia que ha funcionado para el propósito de esta investigación, y que se pueden reflejar en la presentación de resultados prácticos.

En el campo de la economía el concepto ha sido ampliamente trabajado. De origen alemán, Walter Chistaller (1930) y August Lösch (1940) construyeron la teoría del lugar central. Estos autores perseguían el propósito de descubrir las leyes y mecanismos que determinan el orden territorial de los fenómenos económicos. Se busca teorizar la región

económica para superar las limitaciones de los estudios geográficos descriptivos. Parten de concebir la realidad geográfica como un espacio euclidiano de dos dimensiones, lo cual les permitió emplear formas espaciales abstractas para confrontarlas con la realidad y para la formulación de postulados ideales que deberían presentar las conformaciones territoriales en toda organización social¹⁸.

Los franceses F. Perroux (1955) y J. Boudeville elaboraron la teoría de los polos de crecimiento. El primero señalaba que el crecimiento económico no aparece por todas partes a la vez. Se manifiesta en puntos o polos de crecimiento de intensidad variable. El autor se refiere a un espacio económico, no geográfico. Se proponía formular un modelo de comportamiento típico para entender la dinámica económica sobre un espacio. Perroux no habla de región sino de espacio, al que se puede entender como: 1) un agregado homogéneo, 2) un campo de fuerzas y 3) definido por un plan. Estas nociones no se relacionan con un criterio de división territorial, sino que se refieren a una condición exclusivamente funcional¹⁹.

Boudeville propone tres tipos de región, que se corresponden con los espacios de Perroux: 1) región homogénea, 2) región polarizada y 3) región plan o programa. A la región homogénea la define un factor único que puede ser social, económico, físico, político etc. Dentro de sus límites, las diferencias y dispersión de los elementos es mínima en comparación con las que pudieran observarse en otras. A la región polarizada se le conoce también por nodal. Está constituida por unidades territoriales definidas por su interdependencia funcional y por la densidad de flujos entre sus elementos. No hay límites geopolíticos precisos. El sistema se organiza alrededor de un polo o nodo central con el que todos los elementos se relacionan, algunos con mayor intensidad. La región plan o programa se define con base en criterios y objetivos específicos de política económica para lograr una máxima eficiencia en la elaboración de programas y estrategias. Su determinación es arbitraria, en general se busca la coherencia administrativa o la

¹⁸ Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier, *Una visión de la planeación mexicana*.

¹⁹ Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier, *Una visión de la planeación mexicana*.
28.

congruencia entre el área a considerar y la estructura institucional disponible para poner en operación los planes²⁰.

A. Rofman (1974) propone la noción de región integral. Parte de una crítica a las concepciones tradicionales que definían a la región con base en un solo elemento y sugiere un concepto integral en el que cada sociedad organiza su espacio y le imprime una forma específica de configuración. Cualquier parte de un sistema nacional debe analizarse en función de cómo se va definiendo como una formación económica – social de escala subnacional, pero a la vez forma parte del proceso global nacional. Se piensa que es imposible estudiar los fenómenos relacionados con la formación de regiones, sobre un espacio, sin tener en cuenta al modo de producción y al juego de fuerzas sociales que interactúan en su interior. Señala que una formación social regional queda definida por la interacción entre las estructuras económica, cultural-ideológica y político-jurídica. Asimismo está condicionada, en cada momento particular, por su legado histórico, factores externos y su espacio físico. En el caso de las formaciones sociales capitalistas dependientes se insertan en su seno variables externas que surgen de las formaciones sociales capitalistas hegemónicas. Convergen desde fuera y dentro de la unidad nacional dependiente para alcanzar el objetivo de extraer la más elevada tasa de plusvalía social a favor de los centros dominantes de nivel internacional. El Estado desempeña un papel determinante en la formación social capitalista dependiente y en la ocupación del territorio²¹.

Para José Luis Coraggio (1980), la región espacial se vincula con una porción territorial donde surgen procesos y relaciones sociales con los fenómenos naturales y sus elementos. Resultado de ello es la formación de un complejo social-natural. La región es una forma espacial de un subsistema social históricamente determinado. La forma

²⁰ Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier, *Una visión de la planeación mexicana*.

²¹ Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier, *Una visión de la planeación mexicana*.

espacial es una configuración territorial cuya lógica se comprende a partir de un proceso social concreto²².

Con Roberts Bryan (1980) se hace énfasis en dos principales aspectos: el concepto de región no puede utilizarse estáticamente y lo caracteriza como un concepto heurístico. Finalmente, a partir de su experiencia, y sin olvidar las acotaciones mencionadas señala que la región es: Un concepto afín al de comunidad. Se relaciona con el patrón de las disposiciones mediante las cuales un grupo habitualmente explota un medio ambiente determinado. Región, al igual que comunidad, es principalmente un conjunto de relaciones "horizontales" que constituye el orden social y político en el que se sustenta la actividad económica. El contraste se da con los encadenamientos verticales que vinculan una localidad a la economía nacional e internacional. Estos encadenamientos verticales pueden verse con fuerzas a favor de la centralización económica tales como el grado y tipo de integración en estas economías mediante el mercado y el financiamiento (...) El carácter espacial de una región depende de las relaciones sociales y económicas no sean las mismas que las otras partes del país. Se abordaron algunas ideas y definiciones que se tienen con relación al concepto de región. Con base en ellas se señalara el concepto de región que se manejara en la investigación²³.

Teniendo en cuenta el pensamiento de J. Stewart, lo regional es el estudio territorial de lo interdisciplinario pero bajo el orden teórico y metodológico de una disciplina que debe definir el problema a investigar; de no ser así se corre el peligro de tener un conjunto de información sin sentido ni objetivos precisos. Con los economistas mencionados, la región se entiende en términos estrictos de un orden y una funcionalidad económica en relación con un territorio que puede tener límites regionales se determinan por la dispersión y funcionalidad del orden económico, incluyendo los flujos de mercancías de materias primas o productos acabados. También conviene destacar la

²² Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier, *Una visión de la planeación mexicana*.

²³ Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier, *Una visión de la planeación mexicana*.

relación entre recursos naturales y procesos económicos con respecto a una organización espacial de la producción. Los aspectos sociales están subordinados a la cuestión económica, los procesos carecen de perspectiva histórica y política.

Los autores que enfocan a la región desde un orden socio-económico incorporan más elementos al concepto y establecen más relaciones entre lo territorial, lo social, lo económico y lo político sin dejar de lado la cuestión histórica. Se entiende que una región es el resultado del conjunto de los elementos mencionados, los que imprimen una lógica de las relaciones sobre un territorio. La región es consecuencia de un vínculo general que deviene de una identidad socioeconómica nacional, síntesis de la heterogeneidad que surge históricamente a partir de procesos socioeconómicos y políticos locales. Como resultado de la relación entre esos dos niveles surge una racionalidad regional que define un orden territorial donde se conjugan los procesos locales y los nacionales, con lo cual nacen las identidades y diferencias regionales sobre el territorio nacional.

1.1.5. La política regional en México.

Desde la década del 50, se han aplicado diversas regionalizaciones en la administración gubernamental de México. Ha prevalecido sin embargo, el enfoque geográfico para la definición de las regiones y el sectorial para su operación. En consecuencia, la acción pública no ha logrado vincularse de manera amplia a las necesidades propias de cada región. Es común encontrar que cada dependencia y organismo sectorial del poder ejecutivo federal y de las entidades federativas, ejerce sus atribuciones y recursos sin considerar en su justa dimensión el impacto regional de sus acciones y mucho menos el que provocan los demás sectores en un mismo espacio regional. Más aún, cada dependencia y organismo, especialmente en los estados, ha establecido su propia regionalización, identificándose residencias, jurisdicciones, distritos,

delegaciones o coordinaciones, entre otras, sin que exista una política de coincidencia entre ellas lo que deriva en ineficiencias y costos administrativos excesivos. En el caso federal, las divisiones territoriales operativas coinciden generalmente con las entidades federativas. La ausencia de un enfoque regional en el gobierno y la administración pública, ha tenido como consecuencia una cierta 'lejanía' entre el ciudadano y sus autoridades; una excesiva concentración de funciones en la capital del país y en diversas capitales de los estados, obligando a la población a acudir a oficinas en las ciudades capitales, para trámites que debieran resolverse a nivel local. Igualmente, no existen acciones concurrentes de la administración pública federal en las regiones del país, como tampoco ocurre en las regiones de los estados. La consecuencia, es que no se ha logrado que el proceso de desarrollo responda a prioridades de las regiones, agudizándose el desequilibrio territorial.

De ahí la importancia de contar con una política regional que articule los programas sectoriales de acuerdo a los impactos que se requieren generar en el plano de las regiones para potenciar su capacidad productiva e impulsar un desarrollo más equilibrado. *"El instrumento central de este proceso es la planeación territorial. Ha sido dentro de la administración pública, una herramienta que orienta e integra actividades y esfuerzos del gobierno y la sociedad, en busca de un desarrollo social, económico, territorial y ambiental más equilibrado y ordenado"*²⁴. Las necesidades y requerimientos de la población son factores que guían el cambio social, siendo la planeación un medio para llevar a cabo este cambio. Por ello se la concibe como una herramienta para lograr el desarrollo en función de objetivos claramente definidos, y como un instrumento para equilibrar lo que se pretende con lo que es posible realizar.

²⁴ Acle Tomasini, Alfredo, *"Planeación estratégica y control total de calidad. Un caso real Hecho en México"*. Grijalbo, México, 1990.

1.1.6. Desarrollo regional y regionalización.

"La regionalización es una herramienta de la planeación y de la administración pública de gran versatilidad, ya que se puede adecuar a los objetivos concretos para los cuales se delimita. Es también dinámica, porque se ajusta a las transformaciones socio-espaciales y permite aplicarla de manera que cumpla con propósitos de desarrollo para distintos plazos. Así, una regionalización puede cambiar y ajustarse en el tiempo o bien pueden coexistir varias regionalizaciones cumpliendo cada una un objetivo específico"²⁵.

Su objetivo primordial es aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado, para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno. Administrativamente, su objetivo es establecer y mantener mecanismos de operación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y, por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor calidad.

Bajo esta perspectiva pueden existir tantas regionalizaciones como objetivos o acciones públicas para el desarrollo existan, siendo conveniente sin embargo, establecer una regionalización básica que permita al gobierno establecer sus políticas generales de desarrollo, coordinar sus esfuerzos sectoriales con los territoriales y orientar la inversión pública de acuerdo con estrategias particulares en cada región. Una región es por principio un espacio subnacional (o subestatal); por ello, el objetivo de la regionalización es subdividir el territorio de acuerdo con propósitos específicos. Su definición obedece a la combinación de características geográficas y socioeconómicas, vocación productiva y a

²⁵ Álvarez Rafael, et. al. *Manual de planificación del desarrollo municipal*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara.

los propósitos públicos para resolver sus problemas o poner en valor su potencial. Así, en México coexisten regiones homogéneas, caracterizadas por la similitud de condiciones geoeconómicas y/o ambientales, con regiones nodales, caracterizadas por su dependencia en torno a una zona metropolitana o un centro urbano, con regiones en las que destacan ciertas condiciones de desarrollo o la presencia de pueblos indígenas.

Desde la perspectiva de objetivos públicos de desarrollo, pueden igualmente, determinarse regiones. Es el caso de regiones plan para atender una estrategia de desarrollo específica o la puesta en valor de una vocación productiva (industrial, agropecuaria, turística, etc.) o regiones administrativas, para organizar la prestación de algún servicio o la administración de la acción pública (distritos rentísticos; delegaciones de servicios de salud, educativos, entre otros muchos). Finalmente, existen también ámbitos territoriales de actuación que, sin ser regiones en sentido estricto, representan porciones de territorio con características peculiares que exigen de algún tratamiento particular. Ejemplos de ello, pueden ser corredores de desarrollo o centros turísticos localizados en regiones diferentes pero que requieren de políticas homogéneas, entre otros.

La unidad territorial de regionalización a nivel nacional es el estado y a nivel estatal el municipio. De ahí que se entienda a la regionalización también, como subconjuntos de estados o de municipios contiguos, que configuran un espacio unitario y atienden un propósito específico. La propuesta de regionalización debe ser dinámica y adaptable y orientarse a cumplir la imagen objetivo de desarrollo que se ha planteado para el país o, en su caso, para un estado. En este sentido permite su aplicación inmediata, pudiendo ajustarse a lo largo del tiempo para facilitar la programación de la acción pública en el corto y mediano plazos (desde el inicio de una gestión gubernamental hasta su conclusión), a partir de una perspectiva de largo alcance. En la determinación de una regionalización debe considerarse la importancia actual, el potencial y la competencia y complementación existente entre las regiones y sus centros nodales, por su

34.

Capítulo I. La Gestión Pública Regional para el Desarrollo Sustentable.

capacidad de atracción de actividad productiva y población. Un elemento fundamental a considerar es la estructura de comunicaciones y transportes en cuanto a su situación actual y los proyectos necesarios para dinamizar los espacios que enlazan. Son estos, elementos de vinculación entre los centros de producción y consumo, que condicionan de manera fundamental la dinámica de las actividades productivas. Finalmente, se requiere considerar la capacidad actual y potencial del sistema urbano-metropolitano y los centros de población que lo integran, para atender las necesidades de cada región en un marco de ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental.

Así, desde la perspectiva de la promoción del desarrollo, las regiones requieren ser articuladas en torno a sus centros de población integrados en el sistema urbano, entendido este como una estructura jerárquica de centros de población de acuerdo con su población, magnitud de sus funciones económicas, sociales, culturales y políticas y los enlaces de cada uno con el resto de la red. La premisa fundamental parte de la necesidad de asociar el crecimiento económico con la urbanización como parte de la política de desarrollo, planificado como deseable, para elevar la productividad y el nivel de vida, considerando que la concentración puede reducir riesgos de deterioro sobre la naturaleza y facilitar la organización y conducción de la economía.

1.1.7. La descentralización para el desarrollo regional.

La estrategia del desarrollo regional del gobierno federal esta basado en la descentralización, que busca apoyar la desconcentración de la actividad económica y promocióne el desarrollo urbano y rural. La descentralización implica la voluntad política de trasladar recursos, funciones y competencias a las entidades federativas y a los municipios. Incluye acciones de desconcentración regional, delegando la autoridad y el poder del gobierno para hacer más eficiente la acción pública. Por lo anterior, el gobierno federal enmarca la política regional, en los objetivos de descentralización

gubernamental, como condición para el fortalecimiento económico, político, social y administrativo de las entidades federativas y los municipios y tiene como sustento la desconcentración de actividades y recursos públicos.

Con respecto a esto, el orden de gobierno federal tiene la obligación de apoyar a los municipios para que obtengan mayores capacidades con respecto a su Autonomía y de conducción del desarrollo por parte de la sociedad local, de manera tal que desde el ejecutivo federal y los gobiernos estatales se debe atender y promover el desarrollo regional e interestatal (e intermunicipal), además de la conducción del proceso general de desarrollo del país (y de la entidad en su caso). Pero con respecto a esto el gobierno federal establece: (y la referencia la podemos encontrar en el Plan Nacional de Desarrollo).

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006 establece que *"el Ejecutivo Federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales"*²⁶.

Bajo este marco, la Nueva Política Regional . A través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) intenta promover una gestión ambiental descentralizada eficaz y eficiente, que propicie la toma de decisiones donde se generan los problemas y las oportunidades. Este proceso de descentralización busca fomentar relaciones intergubernamentales corresponsales, ya que considera que las actividades públicas involucran simultáneamente a los tres órdenes de gobierno en una relación interdependiente, sustentada en la relación mutua y la coordinación, con el objetivo

²⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001, Pág. 45.

explícito de atender una obligación o proveer un servicio público. En este contexto, la descentralización del sector ambiental busca:

- Acercar la toma de decisiones a los lugares donde se generan los problemas y al orden de gobierno que tenga la mejor capacidad para hacerlo.
- Fomentar la corresponsabilidad intergubernamental en las acciones.
- Propiciar la participación social, asegurando procesos más democráticos y transparentes.
- Establecer una visión integral y regional de los procesos ambientales.
- Aumentar la eficacia de los procesos ambientales.

Para lograr lo anterior, las atribuciones y obligaciones de los diferentes órdenes de gobierno son:

a) El nivel federal, a través de la Semarnat:

- Emite normatividad, políticas, estrategias y criterios de carácter nacional;
- Diseña y promueve instrumentos de política ambiental nacional;
- Planea la gestión ambiental nacional;
- Fomenta acciones en materia ambiental;
- Promueve la participación social;
- Evalúa la gestión ambiental nacional;
- Integra el sistema de información nacional;
- Desarrolla y promueve tecnologías para aplicarse por los estados;
- Opera acciones mesoregionales a través de las representaciones federales.

b) Las representaciones federales:

- Planean regionalmente la gestión ambiental;
- Operan políticas e instrumentos mesorregionales;
- Articulan acciones mesorregionales.

c) Los gobiernos locales:

- Operan la gestión ambiental y de recursos naturales en su territorio;
- Planean, norman y regulan la gestión en su territorio;
- Fomentan la participación e integración del sector social y privado;
- Integran información y evalúan localmente;

d) La descentralización del sector ambiental pretende:

- Acercar la toma de decisiones a los lugares donde se generan los problemas y que sea el orden de gobierno que lo pueda hacer mejor quien tenga la atribución para hacerlo;
- Aumentar la eficacia en los procesos ambientales;
- Fomentar la corresponsabilidad intergubernamental en las acciones;
- Propiciar la participación social, asegurando procesos mas democráticos y transparentes;
- Establecer una visión integral y regional de los procesos ambientales.

En razón de lo anterior, el gobierno debe 'territorializar' las políticas y acciones sectoriales, a partir de una estrategia que considere al desarrollo regional como elemento central de las políticas de distribución de la población, de las actividades económicas y sociales y de la acción pública en general. Con la política regional, se debe impulsar a las diversas dependencias y ámbitos de gobierno para que realicen sus acciones con una visión sectorial y territorial, y para que coordinen sus esfuerzos con los agentes económicos y sociales de cada región, al hacer evidente que serán estos los principales beneficiarios de las políticas regionales. *"Su significado es fundamental, ya que es posible hacer converger la planeación socioeconómica, normada por la Ley de Planeación, con la planeación urbana, normada por la Ley de Asentamientos Humanos y con la planeación ambiental, normada por la Ley de Protección al Ambiente, hasta hoy descoordinadas"*²⁷.

Lo anterior permite también, la ejecución programática de proyectos e inversiones, basada en una adecuada identificación e integración de las políticas y acciones de carácter regional, con prioridades, objetivos y metas, así como las asignaciones presupuestales correspondientes, la evaluación y el seguimiento del uso de los recursos, sus resultados e impacto social. Bajo esta perspectiva, las entidades federativas en general sí deben asumir la planeación regional como instrumento de orientación de sus acciones. Debe tomarse en cuenta que constitucionalmente no se permite un nivel territorial intermedio entre los municipios y los estados o entre estos y el país; es decir, no podría existir un nivel regional de gobierno en México. Por ello, esta planeación debe ser operativa y las visiones regionales serían más de coordinación para el desarrollo y para la administración pública.

²⁷ Ávila García, Patricia, *"El municipio y la gestión ambiental del desarrollo local"*, en López Castro, Gustavo (Coord.), *Sociedad y medio ambiente en México*, El Colegio de Michoacán, México, 1997.

1.2. La administración pública. El enfoque regional.

Para entender los aspectos de la administración pública regional es necesario, entender el proceso histórico de la reforma del Estado. *"Este proceso que modifica la relación entre lo público y lo privado, generando una nueva relación entre el Estado y la sociedad en un nuevo contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico"*²⁸. En nuestro país este proceso se inicia a partir de 1982, con el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), se profundizó en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1994-2000) y aún continúa con el gobierno de Vicente Fox (2000-2006). La reforma del Estado no ha concluido. La reforma del Estado tiene una dimensión multifacética: por su posición (económica, política, social, administrativa y jurídica); por sus propósitos (modernización, Inserción en la globalización mundial, Estado de derecho, adelgazamiento del gobierno, nueva gestión pública, transición democrática, liberación de la económica y política y como ajuste estructural) y por su enfoque (neoinstitucional, neoliberal y neointervencionista). En este proceso la Reforma del Estado mexicano se ha dirigido por la visión económica, con el fin de insertar al país en la globalización mundial y en los bloques económicos y con un marcado enfoque neoliberal.

La reforma administrativa en la agenda de la reforma del Estado ha tenido alcances limitados. A pesar de que existen antecedentes históricos de intentos de reformas administrativas en los siglos XIX y XX, más recientemente fueron puestos en marcha tres programas de actualización administrativa –descentralización, simplificación y modernización–, alcanzando avances y resultados restringidos. En los últimos años, en la reforma del Estado (1982-2000) se han producido cuatro tendencias contemporáneas: 1) la privatización de las empresas públicas; 2) la simplificación administrativa; 3) la descentralización administrativa y 4) la endo-privatización de los servicios públicos (modernización administrativa).

²⁸ Sánchez-González, José Juan, *Administración Pública en México*. México, INAP, 1998.

Sin embargo las administraciones públicas estatales y municipales cuentan con instrumentos económicos, políticos, administrativos, jurídicos y sociales, para incrementar la eficiencia y eficacia de los gobiernos que están a su cargo, el análisis de estos instrumentos se abordarán en los capítulos precedentes. Con respecto al interés de esta investigación se avocará, en el análisis de la descentralización administrativa que permitirá, encontrar los elementos para construir el espacio intermunicipal, sin dejar de lado que el propósito del estudio es propiciar el desarrollo sustentable en este espacio.

1.2.1. La descentralización administrativa.

El concepto de descentralización revela que ésta trata de aliviar la congestión administrativa que afecta a los sistemas centralizados. El argumento es que la eliminación de la sobrecarga central es importante porque permite que el centro piense y actúe en términos de estrategia en lugar de ocuparse de las operaciones burocráticas cotidianas. Así pues, una vez que un gobierno decide descentralizar, por cualquier razón que sea, el siguiente paso consiste en decidir qué descentralizar. En un esfuerzo por conservar el mayor control posible, y dado que la mayoría de los esfuerzos tienden a ser más bien tentativos y tibios, con frecuencia los gobiernos optan por descentralizar las tareas más rutinarias a favor de unidades subordinadas, mientras que las tareas estratégicas permanecen bajo el control del centro. Desde un punto de vista administrativo y político, el problema central consiste en decidir cuáles funciones se desempeñarán, dónde y por quién.

Después de la independencia, en varios países latinoamericanos reconocieron que la creación de un Estado central fuerte era el único camino para coordinar el desarrollo de la infraestructura y establecer un sistema administrativo gubernamental. En el siglo XIX la centralización significaba un fuerte control gubernamental de la economía. A medida que avanzaba la industrialización, este control gubernamental disminuía (originando también una mayor descentralización política y conducía al rápido crecimiento económico). Pero a

medida que continuaba el desarrollo industrial, se incrementaban las presiones a favor del cambio. Se hacía cada vez más necesaria la intervención estatal para afrontar cuestiones tales como las recesiones cíclicas, para estimular el crecimiento y para resolver los problemas sociales causados por el desarrollo capitalista. Así pues, la centralización gubernamental se convirtió en algo aceptado y aún deseado por la mayoría de los países, por lo menos hasta mediados del siglo XX. México encaja perfectamente en este patrón.

Hacia la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron varios factores que requerían una reconsideración de las ventajas de la centralización; es probable que el más importante de ellos fuese el efecto del crecimiento demográfico sobre la economía. El crecimiento sin precedente de las ciudades más grandes no sólo produjo costos mayores y más dificultades administrativas, sino también los problemas urbanos más comunes (la declinación del nivel de vida, el desempleo, la vivienda insuficiente, los servicios públicos inadecuados, etc.). La centralización excesiva también volvió más lentos y rígidos la toma de decisiones y los procedimientos burocráticos. Algunos países empezaron a mostrar grandes desigualdades regionales porque el sistema prevaleciente no podría aprovechar efectivamente los recursos del país; no sólo se desarrollaron algunas áreas con más rapidez que otras, sino que todo el desarrollo nacional sufría. Las economías centralmente planeadas se asociaban cada vez más con la inflexibilidad, con la ausencia de incentivos para el desarrollo fuera de las áreas metropolitanas primaria y con un sistema administrativo casi estancado. Para el decenio de 1970 la mayoría de los países industrializados había adoptado ciertas políticas para incluir el proceso de descentralización en sus economías y aparatos de la administración pública. Durante este decenio, en efecto, la mayoría de los países emprendió ambiciosos programas de descentralización de un tipo u otro. En América Latina, sin embargo, a partir de la independencia los factores políticos tendían a apoyar un Estado más centralizado, que pudiera controlar cualesquiera conflictos que surgieran entre caciques locales y regionales. Pero para el decenio de 1980, la deuda externa y los problemas económicos relacionados con ella exigían que se hiciera mayor énfasis en la economía y la eficiencia mediante el adelgazamiento del aparato Estatal. La impopularidad de los planes de

austeridad del Fondo Monetario Internacional obligó a centrar la discusión en la modernización del Estado, y en este contexto la descentralización se convirtió en un elemento decisivo, entre otras cosas para aliviar el congestionamiento del Estado centralizado. En el caso mexicano, los criterios de desarrollo imponían la necesidad de un Estado Centralizado en México, el cual surgió con dos características incontrovertibles: primero, con un sistema federal en extremo débil, reflejado en la carencia de autonomía de los gobiernos locales como una gran concentración del poder económico, de la población y la actividad gubernamental en el área metropolitana de la ciudad de México.

1.2.2. El análisis del caso mexicano.

En virtud de que ningún paradigma o modelo teórico singular, específico, guía el proceso de la descentralización exitosa, la ruta particular que siga un país hacia la descentralización estará determinada por sus necesidades y, más concretamente, por las características de su sistema político. En otras palabras, las condicionantes políticas nacionales y locales determinan la capacidad del centro para controlar la periferia. Por lo tanto, el sistema político nacional ofrece un marco en el que funcionan las organizaciones y en el que se aplicarán todas las políticas, incluida la descentralización. En consecuencia, un análisis del sistema político mexicano resulta indispensable para entender mejor los esfuerzos de descentralización contemporáneos. Debido a que la política contemporánea de descentralización de México parece haber sido diseñada por una mezcla de razones administrativa y políticas, su estudio destaca la importancia del contexto político para el diseño y la aplicación de tal política. Como ocurre en la mayoría de los contextos nacionales, la descentralización de México puede percibirse principalmente como administrativa, pero está llena de matices políticos. Al igual que en otras partes del mundo, la descentralización en México obedece simultáneamente a imperativos administrativos y políticos. En un esfuerzo por sostener su base de poder y recuperar su credibilidad, el gobierno mexicano ha experimentado cada vez más con la reasignación del poder, en parte otorgando mayor autonomía a los gobiernos locales y reconociendo las victorias electorales, tanto en los estados como en los municipios, de los

partidos de oposición. Pero, por lo menos en sus primeras etapas, la reasignación del poder, no indicaba en modo alguno la intención de liberar el control central. El gobierno de Ernesto Zedillo, en medio de la peor crisis política y económica experimentada por México en la época moderna, no tuvo mas remedio que hacer un esfuerzo por redistribuir el poder político. Paradójicamente, al hacerlo así ha debilitado la institución de la presidencia y ha liberado el control del centro.

Analizar la descentralización. Se citan muchas otras justificaciones cuando se estudia y se aconseja la descentralización, en particular la necesidad de aliviar la carga administrativa, reducir las presiones demográficas, incrementar la eficiencia y la eficiencia de la burocracia, mejorar la distribución espacial de las actividades económicas y de los beneficios sociales, etc. Pero, en general, ninguna de estas razones enteramente válidas puede separarse de la política. Después de todo, el gobierno central decide ¿por qué?, ¿dónde? y ¿cómo descentralizar?. En el caso mexicano, lo ha hecho por una razón política apremiante: mantener el control político, antes que mejorar la eficiencia en la manera de gobernar.

1. 3. La gestión pública. El enfoque regional para el desarrollo sustentable.

1. 3. 1. El desarrollo sustentable.

Hasta hace no mucho tiempo se pensaba que el desarrollo era una tarea de índole estrictamente económico-social, pero el mundo y nuestro país se enfrentan ahora a un conjunto de problemas que resultan de no haber considerado el componente ambiental o ecológico. Se ha Experimentado una caída en la producción de muchos bienes como consecuencia de una explotación desmedida de los recursos naturales, que rebasa su capacidad de reposición o recuperación; y se padece también de problemas de salud como consecuencia de los desechos que se arrojan al medio ambiente, sin considerar su capacidad para procesarlos. De esa forma, se ha vuelto imperativo reorientar el

desarrollo partiendo de nuevas bases, aquellas que toman en cuenta tanto los aspectos sociales de la economía, como los recursos naturales y el medio ambiente. A nivel internacional se empezaron a reconocer problemas ambientales y ecológicos cuando fue ya imposible pasar por alto efectos negativos evidentes, como lo es, la contaminación, el aumento de la temperatura del planeta, entre otros, que hoy sabemos, se debe a los procesos de combustión en general, los cuales provocan un incremento en el volumen de carbono en la atmósfera. Pero también se han presentado otros graves problemas que a primera vista no parecían tener relación con lo anterior: por ejemplo la muerte masiva de algunas especies, o la desaparición de otras que se habían explotado considerándolas inagotables. Destaca el caso del agua dulce, que parecía siempre accesible por las lluvias, pero que ante los cambios en el régimen de las mismas y dados los problemas de torres, azolves, almacenaje y distribución, el recurso ya no resulta tan accesible.

En el mismo sentido, el hombre contemporáneo, en general, ha roto sus vínculos con la naturaleza, y ha perdido de vista que su actividad, sobre todo cuando es especializada (agricultura de monocultivo, corte de árboles, etc.) afecta una cadena de relaciones que modifican el medio en su conjunto. Tenemos así que la actividad forestal, al reducir la superficie de bosques, ha disminuido la capacidad del planeta para generar oxígeno, al mismo tiempo que crece el número de seres humanos, lo que anuncia problemas con el recurso que parecía más abundante: el aire puro. Tenemos, de la misma manera, que se ha reducido la capa vegetal de las montañas a causa de la actividad humana, y se han provocado fenómenos de deslave, erosión y derrumbes, que no sólo amenazan de manera directa a las personas, sino que también azolvan las presas y canales, dañan las carreteras, y cubren los lagos y depósitos de agua. Tenemos a la vista, en fin, un conjunto de problemas que modifican las tareas de la administración pública y de la planeación del desarrollo. EL gobierno y su administración pública tiene que ser capaz de ejercer el presupuesto y planear la inversión de tal forma que se atienda la demanda ciudadana y su participación, pero, al mismo tiempo, se garantice la conservación de los recursos que hagan posible el desarrollo de las generaciones futuras, y se resuelvan los problemas, abordando sus causas y no sólo mitigando sus consecuencias.

Una de las primeras reuniones importantes que se celebraron a nivel internacional para tratar el problema ambiental fue la reunión Brundtland que tuvo lugar en 1987. En esa reunión, el concepto de desarrollo sustentable, cobra vigencia y relevancia con la publicación del documento *NUUESTRO FUTURO COMÚN. El Informe Brundtland* **acuña el concepto de desarrollo sostenido o sustentable como aquel que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para que satisfagan las propias; determinando los requisitos previos para hacer posible ese desarrollo.** En tales requisitos el informe Brundtland incluyó aspectos tales como la reactivación del crecimiento con un carácter duradero, el cambio en la calidad del mismo, la satisfacción de requerimientos esenciales de los trabajadores, incluyendo la alimentación; y por otro lado el abasto de energía, la provisión de agua y las instalaciones sanitarias; todos los cuales representan los índices de bienestar sostenido de la población. En las conclusiones del informe Brundtland, desde entonces, se estableció que era necesario reorientar la tecnología y fusionar el medio ambiente y la economía en una sola disciplina para la toma de decisiones correctas.

Esto quiere decir que la búsqueda del desarrollo, como ya se dijo anteriormente, no es una tarea puramente económica, ni solamente ambiental, y que en todo programa de gobierno han de combinarse ambos aspectos para que los resultados sean eficaces y perdurables. Este replanteamiento hace responsables a los gobernantes, no solamente de las atribuciones o competencias de ley, sino que los obliga también a encontrar, diseñar e instrumentar, caminos nuevos, creativos y participativos para que el desarrollo sea finalmente una tarea de todos los sectores. Por otra parte, ha representado un obstáculo para el cumplimiento de la estrategia de desarrollo sustentable el hecho de que no se disponga de una guía de la actividad de gobierno donde se expliquen, con claridad y sencillez, las cuestiones básicas que deben tenerse en cuenta. Por ejemplo, cuando se sabe que deben atenderse las demandas de agua, para consumo humano o para riego, sólo se alcanza a pensar en las obras que se requieren para llevarla de un lugar a otro, pero no se toma en cuenta que podría acopiarse o reciclarse en el mismo lugar, si se abordara el problema en otros términos. Cuando se piensa en la basura es casi automático

el referir el asunto a una buena disposición final, por relleno o por incineración, pero menos frecuentemente recordamos que puede plantearse una estrategia de reutilización, que además de contaminar menos puede pagar los costos de todo el servicio de limpia, y aun dejar utilidades.

El desarrollo sustentable es entonces una manera de abordar los mismos problemas pero desde una nueva perspectiva que no exagera las bondades de la tecnología convencional, al reconocer su carácter contradictorio, ya que incrementa la productividad en el corto plazo pero, al mismo tiempo puede resultar contaminante en el mediano. Esta perspectiva admite la necesidad de encontrar alternativas tecnológicas para una producción sin contaminantes, y de contribuir a una organización social de la economía, buscando la creación de empleos, y el fomento a las actividades productivas sustentables.

1. 3. 2. El desarrollo sustentable y la política ambiental.

De esa forma, *"el desarrollo sustentable es un proceso social a través del cual se consigue hacer compatibles la satisfacción de las necesidades y las aspiraciones de hoy, con el mantenimiento del equilibrio biológico y social para el futuro, lo que implica un cambio hacia formas más racionales de utilización de los recursos naturales"*²⁹ Este enfoque considera a los recursos ambientales como patrimonio de la humanidad, por lo que su explotación debe generar beneficios para todos, incluyendo a las generaciones futuras. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que se aprobó en 1988, y que se ha actualizado en 1996, dice al respecto, que para formular y conducir la política ambiental es necesario observar algunos principios. Estos principios, son recogidos

²⁹ Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos naturales 2001-2006 pág. 11

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2001 –2006³⁰, los cuales dicha Ley consigna al respecto (en su artículo 15):

Primero: Los ecosistemas y su elementos deben ser aprovechados de manera sustentable.

Segundo: Toda la sociedad es responsable de preservar el equilibrio ecológico.

Tercero: El que dañe el ambiente debe reparar el daño o asumir el costo de dicha afectación.

Cuarto: El que proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales debe ser incentivado.

Quinto: Debe privilegiarse la política de prevención de daños al equilibrio ecológico.

Sexto: Debe buscarse la coordinación entre dependencias, sectores y niveles de gobierno, para aumentar la eficacia en las acciones ecológicas.

Séptimo: Deben inducirse las acciones de los particulares en los campos económico y social en el sentido de la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Octavo: Se debe garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, y ;

Noveno: Las mujeres deben formar parte fundamental de las políticas de desarrollo sustentable.

A su vez, estos principios de las políticas públicas se relacionan con los lineamientos de estrategia de la Semarnap y ahora Semarnat que desde 1995 han guiado sus acciones. Los siete lineamientos son los siguiente³¹;

³⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, México, 2001.

³¹ *Ibidem*. Pág. 68.

1. **Enfocar los asuntos de manera integral**, tanto para relacionar las políticas y los instrumentos con los que se cuenta para abordar los problemas, como al relacionar la intervención de los distintos sectores o los diferentes programas a los que se puede recurrir.
2. **Buscar la coordinación entre las distintas instancias**, de la administración pública federal (Secretarías, programas, fideicomisos, órganos desconcentrados o descentralizados) así como de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal).
3. **Fortalecer la capacidad de gestión de los municipios**, como una efectiva política de descentralización.
4. **Inducir nuevas modalidades de planeación**, regional para el aprovechamiento pleno y sustentable de los recursos naturales.
5. **Diseñar e instrumentar mecanismos**, que permitan la intervención coordinada de agentes públicos, privados y sociales.
6. **Enmarcar la gestión ambiental en las políticas públicas**, correspondientes, y regulando los costos ambientales y económicos que consideren los beneficios colectivos y;
7. **Privilegiar la información**, la educación, la capacitación y la difusión masiva de las cuestiones ambientales.

Estos lineamientos de política y estos principios están orientados a fomentar, tanto la descentralización de la vida política y administrativa del país, como la participación ciudadana en los procesos que les afectan. Pero también buscan asegurar que la diversidad del medio, de las culturas regionales y de la organización ciudadana se reflejen en un proceso de planeación. Para una eficaz intervención de la autoridad local en la conducción del desarrollo sustentable es necesario tener claro que, además de la ley, y complementariamente a los principios de planeación, el ayuntamiento, al igual que los otros órdenes de gobierno, cuenta con lo que se denominan los instrumentos de política, en este caso, los instrumentos de política ambiental. Esto no se refiere a las herramientas para ejecutar el programa ambiental del municipio, que se describen más adelante, sino

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

que tratan de los conceptos normativos o rectores, que al guiar la acción del Ayuntamiento orientan las tareas de diagnóstico y precisión de problemas.

Estos instrumentos de la política ambiental, de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su Cap. IV, son:

- La planeación ambiental, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo que se decreta cada seis años.
- El ordenamiento ecológico del territorio.
- Los instrumentos económicos (fiscales, financieros y de mercado).
- La regulación ambiental de los asentamientos humanos.
- La evaluación del impacto ambiental.
- Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental.
- La autorregulación y las auditorías ambientales.
- La investigación y la educación Ecológicas.

1. 3. 3. El desarrollo sustentable en el municipio.

En el orden municipal, el desarrollo sustentable es el proceso por el cual las comunidades inician una gestión dirigida por la autoridad local, en la que se coordinan los tres sectores de la economía, y en el que se concierta con otros niveles de gobierno, para conseguir dar solución a sus problemas económicos, sociales, culturales y ambientales con base en el consenso entre la autoridad y la ciudadanía, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores. La autoridad municipal, al estar próxima a sus comunidades y conocer de primera mano las debilidades y fortalezas de su región, debe ser el gestor que apoya la evolución de nuevos valores y prácticas sociales, capaz de traducir el concepto de desarrollo sustentable en proyectos, programas y líneas de acción a nivel local, al mismo tiempo que diseña estrategias de largo alcance y moderniza la

50.

gestión administrativa del cabildo. Con respecto a lo ya mencionado es necesario definir el concepto de planeación ambiental municipal y esta la entendemos como; una actividad propia del desarrollo sustentable, diseñada para programar, ejecutar y evaluar racional y sistemáticamente, todas las acciones económicas, sociales, políticas y culturales que se relacionan con el medio ambiente. Las acciones resultantes de este proceso tienen el propósito de transformar la realidad del municipio, de conformidad con los consensos llevados a cabo por la autoridad y la ciudadanía, y sustentados éstos por las normas, principios y objetivos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Planeación. La finalidad de la planeación ambiental municipal es sintetizar la visión estratégica sobre la solución de los problemas ambientales existentes en el municipio y que su área respectiva determine.

1. 3. 4. La planeación estratégica ambiental municipal.

La planeación estratégica ambiental es un instrumento en el que se diseñan las acciones de gobierno para garantizar que se alcancen los objetivos del desarrollo y se cumplan, al mismo tiempo, las bases de la sustentabilidad. Debe buscarse que este proceso no sea lineal y que exista una relación interactiva y participativa entre los diferentes elementos que lo conforman, propiciando que se genere la presencia de todos los sectores involucrados, desde las primeras etapas, con el fin de que se cuente con el respaldo de la comunidad y se dé legitimidad a la propuesta municipal. Este enfoque implica que el ayuntamiento considere los aspectos de carácter socioeconómico, que evalúe las condiciones políticas, y que calcule el presupuesto, la concertación y la oportunidad de acciones a realizar, siempre en función de las soluciones previstas. Con esta planeación estratégica se podrán visualizar las posibles fortalezas, debilidades, oportunidades o amenazas a las que se puede enfrentar la autoridad en su camino hacia la solución de los problemas ambientales.

1.3.5. La gestión pública y la generación de consensos en la planeación ambiental municipal.

La administración pública municipal tiene la facultad de convocar a los sectores privado y social, pero también a los académicos, industriales, comerciantes y organizaciones no gubernamentales (ONGs) y a ciudadanos en lo individual con el propósito de compartir la responsabilidad que afecta a la sociedad entera en materia de preservación y protección del medio ambiente. El siguiente cuadro ilustra cómo puede darse la participación de los diferentes grupos sociales, en materia de desarrollo sustentable.

Cuadro 1. Algunos actores de la participación social en materia ambiental y su probable desempeño.

Grupo social.	Aportación.	Beneficio.
Instituciones Académicas.	Investigación y capacitación para el desarrollo de Nuevas tecnologías y manejo o procesamiento de residuos. Campañas de educación y concientización.	Mejor uso y aprovechamiento del agua de los residuos sólidos. Concientización sobre el uso racional de este recurso. Disminución en la erogación de recursos financieros destinados a la vigilancia.
Organizaciones del sector privado.	Instauración de técnicas para un mejor uso del agua, y reducir su contaminación y su desperdicio. Campañas de sensibilización en la comunidad.	Reducción de la contaminación y desperdicio del recurso. Canalización de recursos a campañas de educación ambiental.
Organizaciones del sector social.	Organización ciudadana o de productores para realizar diagnósticos, formular propuestas, dar seguimiento a las obras, y dar mantenimiento las mismas.	Alimentan el Programa Ambiental Municipal. Contribuyen al consenso y legitiman las acciones de gobierno. Generan aceptación de las acciones de programa.
Organizaciones no gubernamentales.	Participación grupal e individual en el análisis de problemas y en la toma de decisiones, en actividades como la reforestación, limpieza de cuencas, etc. Participación en la elaboración de los procedimientos del impacto ambiental y de obras o actividades riesgosas.	Legitiman la política a instrumentar. Mejoría en los procesos de toma de decisiones públicas como reforestación, limpieza de cuencas etc.

Fuente; Agenda Municipal Para la Gestión Ambiental. Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial. Dirección de Fortalecimiento Institucional y Descentralización, Secretaría de Medio Ambiente Y Recursos Naturales (SEMARNAT).



Capítulo I. La Gestión Pública Regional para el Desarrollo Sustentable.

La participación plural de todos los grupos sociales interesados favorecerá el procedimiento para la formulación y ejecución de los programas municipales. Tanto en el sector privado como en el social se encuentran instituciones no gubernamentales (ONGs), así como: fundaciones pro ambientales, grupos empresariales de la industria, el comercio y los servicios, y en ambos sectores participan los académicos.

- Las ONGs, son instituciones en las que la autoridad municipal puede apoyarse a través de los servicios especializados que estas ofrecen, ya sea como consultores o capacitadores.
- Se puede acudir, también, a otras Instituciones ambientales especializadas del orden estatal o federal, como el Centro de Educación y Capacitación para el desarrollo sustentable (Cecadesu de la Semarnat). Estas instituciones pueden apoyar, por ejemplo, el diseño de programas de educación ambiental, o impartir cursos de capacitación.
- Las universidades y otros centros de educación superior pueden incorporar a sus investigadores, o ligar el trabajo científico al estudio de los problemas o al diseño de soluciones.
- Los organismos consultores especializados en la gestión ambiental, la formulación de proyectos ambientales, o la elaboración de programas municipales de medio ambiente, pueden ser un factor decisivo en la buena formulación de la estrategia y el desempeño del Ayuntamiento.

Por otra parte la utilidad de la consulta popular es importante como un instrumento de política pública para la planeación ambiental municipal, que permite a la autoridad un primer acercamiento con la comunidad para: 1. Tener una percepción de la problemática ambiental ciudadana más cercana a la realidad, 2. Conocer las demandas prioritarias ambientales y a qué grupos sociales afecta, 3. Conocer los diversos grupos sociales y de intereses en materia ambiental, 4. Recoger de viva voz, la opinión ciudadana sobre las necesidades identificables que les afectan ambientalmente, y; 5. Conocer dónde se encuentran las posibles fuentes de alteración ambiental. En este sentido es necesario la

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

generación de consensos en la gestión ambiental Por ser una manera de lograr acuerdos en grupo sin la necesidad de llevar a cabo una votación. Los acuerdos se logran a través de un proceso de discusión de los diferentes puntos de vista sobre los temas conflictivos en la que participan todos los representantes de la comunidad que son afectados por el problema. Se llega al consenso a través de la combinación de propósitos y compromisos de acción con los cuales todos los participantes estén de acuerdo, lo cual no necesariamente significa unanimidad. En el siguiente capítulo se especificaran los aspectos jurídicos, con que cuentan, los gobiernos locales; tanto la entidad federativa, como los municipios, para llevar acabo la administración para el desarrollo, en su territorio.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

2.1. El derecho ambiental internacional, y su implicación en el ámbito local.

2.1.1. La Cumbre de la Tierra.

En 1992, se celebró la *Cumbre de la Tierra*; una reunión a la que asistieron varios países y en donde México, se comprometía a instrumentar una estrategia para el Desarrollo sustentable, al igual que todos los países participantes, por todos los gobiernos, y en toda la acción de gobierno. De los documentos aprobados y firmados durante la *CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO*, Elaboraron la *AGENDA 21*: que establece un programa con metas y acciones ambientales y de desarrollo para el próximo siglo, que apunta a mejorar las actividades económicas, que eviten la degradación de los recursos naturales del planeta¹. Las ideas sobre el desarrollo sostenido son recogidas en tres principios básicos:

- El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo de la mayoría, al mismo tiempo que contempla sus componentes ambientales y asegura de esa manera el bienestar de las generaciones futuras. (Principio 3)
- A fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no debe considerarse en forma aislada. (Principio 4)
- Para alcanzar el desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar los sistemas de producción y

¹ONU SEDESOL *Agenda XXI*, México, 1993.

consumo insostenibles, y fomentar políticas demográficas adecuadas. (Principio 8).

Aun cuando han pasado once años desde aquella reunión cumbre, el proceso de sustitución del viejo planteamiento de desarrollo económico por el nuevo de desarrollo sustentable no se ha concluido, principalmente, porque algunos países miembros, siguen creyendo que el ejercicio de la administración puede cumplirse sin tomar en cuenta los aspectos de orden ambiental o ecológico, o que basta con impulsar el crecimiento de la economía para que de manera automática se eleve el bienestar y se distribuya la riqueza.

2.1.2. La Agenda 21 y el Capítulo 28.

Uno de los compromisos internacionales suscritos por México, en *la Cumbre de la Tierra* fue, en materia de fortalecimiento municipal ambiental, la Agenda 21, . Los países participantes, convinieron en integrar La Agenda 21, con un programa de acciones. En este acuerdo internacional se legitimó el concepto de "Desarrollo Sustentable".

El Capítulo 28 de la Agenda 21, plasmó las iniciativas de las autoridades locales municipales, para lograr los objetivos del desarrollo sustentable de sus comunidades. A continuación se mencionan algunas de las actividades que las autoridades municipales deben realizar para cumplir con este compromiso:

2. 1. 3. Las actividades del Capítulo 28².

a) Cada autoridad local debe iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar una "Agenda 21 local". Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, para recibir aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtener la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentara la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible... También se podrán emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiamiento local, nacional, regional e internacional.

b) Las autoridades municipales Podrán promover una asociación a través de las organizaciones y los órganos pertinentes, tales como el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), el Banco Mundial, los bancos regionales, la Unión Internacional de Administraciones Locales, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, la Cumbre de las Grandes Ciudades del Mundo, la Organización de Ciudades Unidas y otras instituciones internacionales, con miras a movilizar mayor financiamiento internacional para los programas de las autoridades locales.

c) Los representantes de las asociaciones de autoridades locales, deben establecer procesos para aumentar el intercambio de información, la experiencia y la asistencia técnica mutua.

Es importante señalar al respecto que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (CPEUM), establece que los tratados celebrados por México y que estén de acuerdo con la propia Constitución serán obligatorios, y son ley suprema de toda la Unión, por lo que, son aplicables en todo el territorio nacional. "*Por lo*

² Centro de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., *Gulas técnicas de capacitación municipal*, México, 1998.

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

que la gestión municipal, debe considerar las obligaciones y derechos que emanan de la Carta de Naciones Unidas, para diagnosticar y contemplar en su plan y sistema de gestión municipal, así como aquellos compromisos internacionales que operan en su jurisdicción. Con ello se evitan controversias internacionales futuras, ya sea por omisión, ya por aplicación errónea o por desconocimiento del convenio, tratado, acuerdo o convención respectiva³.

2. 2. El derecho administrativo mexicano. Las atribuciones en materia ambiental.

2. 2. 1. La descentralización ambiental en el orden federal.

*"Desde una perspectiva jurídica la descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encomendarles actividades administrativas"*⁴.

En materia de descentralización administrativa, esta se realiza de dos maneras, funcional y territorial, se abordara enseguida, la descentralización funcional.

La estructura organizativa de la administración municipal mexicana responde en esencia a sus funciones como prestadora de servicios públicos. Con la Reforma municipal de 1983, base de la división territorial del país, así como de la organización política y la administración pública de los estados, se fortalece al municipio como promotor del desarrollo, lo cual también exige una reforma de su modelo organizativo.

³ Curiel Casares, José Luis, y Enrique Espinosa Gasca, *Planeación, manejo de recursos naturales y desarrollo sustentable*, Semarnap, pnud, saed, 1997.

⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

Como se precisará cuando se hable sobre las atribuciones que la LGEEPA confiere actualmente a los gobiernos locales en materia ambiental, son mayores, lo que requiere de una mejor estructura administrativa para la gestión ambiental y dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades del gobierno municipal. Ello implica no solo la necesidad de ampliar el aparato administrativo, sino adaptarlo a las necesidades de los temas y problemas ambientales que se presentan en las diferentes regiones del país.

Con respecto a esto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 26, faculta al Poder Ejecutivo para coordinar el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Más adelante la constitución, en su artículo 73, fracción XXIX –G, faculta al Congreso de la Unión para establecer la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico y en el artículo 115 constitucional, fracción V, establece las competencias de los municipios en materia de desarrollo local equilibrado. Por último el Artículo 116 constitucional fracción VII faculta a los Estados para celebrar convenios con sus municipios acerca del ejercicio de sus funciones y prestación de servicios públicos⁵.

La Constitución establece los aspectos de la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley de Aguas Nacionales y la Ley Forestal, con respecto al desarrollo sustentable. Por lo que se refiere a la Ley de Planeación⁶, *"postula que el desarrollo integral de los municipios debe mantener congruencia con la planeación nacional y promueve la participación social"*. Mientras que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) Faculta a la Semarnat para establecer con los estados y los municipios, acciones para la protección, restauración y medio ambiente y los ecosistemas. Por su parte la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente Prescribe

⁵ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Ley de Planeación de la Administración Pública.

*"las acciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente se instrumentan en el territorio nacional para fomentar el desarrollo sustentable"*⁷.

2. 2. 2. La descentralización ambiental en el orden estatal.

*"En el orden de gobierno Estatal, la Constitución Política del Estado Define las atribuciones de cada entidad para legislar en materia ambiental"*⁸. En ese sentido la Ley Estatal de Planeación Prescribe los lineamientos generales para la planeación del desarrollo integral de los estados y los municipios, en congruencia con la planeación nacional. Más adelante la Ley Ambiental Estatal establece que las entidades federativas incorporen en su legislación la protección del medio ambiente como una materia de su competencia y como un derecho de los habitantes. Por otra parte el Sistema de Planeación Estatal prevé la suscripción de convenios de coordinación entre los estados y el Gobierno Federal. En términos generales estas son las principales funciones, descentralizadas de la Federación hacia los Estados, que son los elementos con los cuales cuentan los ordenes de gobierno Estatal y municipal en materia ambiental, para llevar acabo la planeación económica y social en el país.

2. 2. 3. La descentralización territorial en el orden federal.

Continuando con la reflexión, la descentralización territorial, presenta las referencias técnico jurídicas que, desde diversas perspectivas de gobierno, regulan la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico de los territorios nacional, estatales y municipales. El Orden federal es el principal regulador del ordenamiento

⁷ *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.*

⁸ Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura económica, México, 1994.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

ecológico del territorio nacional y en este sentido. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, eleva a rango constitucional la obligación de regular el aprovechamiento de "...los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública...". Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-G, otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia ecológica; ello da lugar a la descentralización y fortalecimiento del pacto federal al asignar una mayor participación a las entidades federativas y municipales, en lo relativo a la protección ambiental.

"El programa de ordenamiento ecológico del territorio del país en sí, es una herramienta de planeación para el desarrollo de las actividades productivas; se basa en los diferentes usos y aptitudes del suelo y en el aprovechamiento racional de los recursos naturales de México. El ordenamiento ecológico es un instrumento de la política ambiental, cuyo objetivo consiste en inducir el uso del suelo y las actividades productivas en el territorio Nacional. Mediante la expedición de la Ley de Planeación, en el año de 1983, el gobierno federal instrumentó proyectos de ordenamiento ecológico del territorio en áreas prioritarias para el desarrollo nacional⁹".

Con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se precisa la política ecológica nacional y se mencionan, como instrumentos para la promoción del desarrollo, al ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental, las normas oficiales mexicanas y los estímulos fiscales y financieros en esta materia. La ley de referencia define, en su artículo 3, fracción XXIII, al ordenamiento ecológico del territorio como "el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular e inducir el uso del suelo y las actividades productivas con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los

⁹ Fernández Mesta, Ma. Elena, *Manual para la prevención y resolución pacífica de conflictos ambientales*, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, No 1, México, 1997.

misimos"; asimismo, en su artículo 19, establece que el ordenamiento ecológico del territorio nacional se lleva a cabo en cuatro niveles:

- General del territorio.
- Regionales.
- Locales.
- Marinos.

Respecto a la competencia de las entidades federativas en esta materia, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 7, fracción IX, les confiere atribuciones para formular, expedir y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico de su territorio, con la participación de los municipios involucrados. En este sentido, el artículo 8, fracción VIII les otorga a los municipios facultades para formular y expedir los programas de ordenamiento ecológico local, así como controlar y vigilar el uso y cambio de uso del suelo establecidos en dichos programas. La Ley precisa, en su artículo 17, que en la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar tanto la política ambiental, como el ordenamiento ecológico contenidos en ésta ley. Asimismo, se designa al gobierno federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar e inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, debiendo observar los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.

Para la formulación de programas de ordenamiento ecológico, en el artículo 19 de la ley en cuestión, se establecen cinco criterios que habrán de tomarse en cuenta: "a) la naturaleza y características de los ecosistemas; b) la vocación del suelo de cada zona o región; c) los desequilibrios existentes en los ecosistemas ocasionados por actividades antropogénicas y naturales; d) el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y el ambiente y e) el impacto ambiental de nuevos proyectos, obras o actividades".

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

El artículo 20 de dicha ley, en sus respectivos apartados, establece que los estados, el Distrito Federal y los municipios, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular, aprobar, expedir, evaluar y modificar los programas de ordenamiento ecológico regional y local. Cuando un ordenamiento regional involucre a dos o más entidades o al Distrito Federal, la federación celebrará acuerdos o convenios de coordinación con los gobiernos involucrados. También se indica el contenido y el objeto de los programas de ordenamiento ecológico regional y local. Una de las principales bases administrativas en las que se sustentan las acciones que promueve y aplica el Ordenamiento Ecológico del territorio es la provista por los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006¹⁰ en el apartado de Desarrollo Social y Humano, el cual en el objetivo rector relativo a lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza establece como líneas estratégicas:

"Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias de desarrollo sustentable...."

"Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores".

"Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos"

"Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos de productivos y de consumo sustentables"

¹⁰ Poder Ejecutivo Federal; "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006"; México, 2001.

Por su parte el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 - 2006¹¹, fundamentado en las disposiciones jurídicas que regulan el sistema de planeación del desarrollo nacional, así como en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y los principios y lineamientos estratégicos formulados por la SEMARNAT, en el capítulo 4 en el apartado referente a los instrumentos de política ambiental establece que el "Ordenamiento Ecológico del Territorio" *"es un proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente". Así mismo, se establece el compromiso de impulsar este instrumento e incorporarlo como un protocolo de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente".*

2. 2. 4. La descentralización territorial en el orden estatal.

En el Orden estatal, el artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que "...las autoridades ejecutarán programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales del Estado y evitar su deterioro y extinción, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental. La legislación y las normas que al efecto se expidan harán énfasis en el fomento a una cultura de protección a la naturaleza, al mejoramiento del ambiente, al aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la propagación de la flora y fauna existentes en el Estado".

El Código Financiero del Estado de México y Municipios, establece que *"la conducción del desarrollo estatal, la planeación y su ejercicio democrático es atribución del Gobernador, quien aprueba el Plan de Desarrollo y sus programas".* En su artículo 286 establece que *"la planeación constituye un medio permanente para la utilización eficiente de los recursos públicos y la promoción del desarrollo integral de la entidad; y su ejercicio*

¹¹ Poder Ejecutivo Federal; "Programa Nacional De Medio Ambiente y Recursos Naturales"; México, 2001.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

tendrá por objeto: orientar racional y progresivamente el desarrollo económico y social; lograr la participación activa de la sociedad en las acciones del gobierno; promover el equilibrio económico entre las diferentes regiones de la entidad y entre los núcleos de población urbanos y rurales; y, hacer congruentes los objetivos de la planeación nacional, estatal y municipal". En el artículo 287 precisa que "el desarrollo del estado se sujetará al proceso de planeación con base en el que se integrará el Plan de Desarrollo del estado y los planes de desarrollo de los municipios, así como sus programas de gobierno".

La Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México en su contenido regula el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponden a las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, bajo los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. De igual forma a) garantiza el derecho de toda persona, dentro del territorio del estado, a vivir en un ambiente sano y equilibrado, adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; b) regula el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración de los elementos naturales; c) establece los criterios ambientales para el manejo de recursos naturales, la prevención y control de la contaminación del agua, el aire y el suelo y d) ordena ecológicamente el territorio de la entidad.

En el artículo 2, fracción I, de dicho ordenamiento jurídico se establece que el ordenamiento ecológico del territorio del Estado de México es de orden público e interés social. Asimismo, se define en el artículo 4, fracción XXIX, que el ordenamiento ecológico es "el instrumento de política ambiental cuyo objetivo es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas en el territorio del Estado de México, con el fin de lograr la protección del ambiente así como la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos y elementos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos".

En los siete artículos de la sección tercera del capítulo II, se trata todo lo relativo al ordenamiento ecológico del territorio del estado. Puntualmente los artículos 12 y 16 presentan los lineamientos a observar en el planteamiento y regulación del ordenamiento ecológico del territorio; consideran las características particulares de los ecosistemas, la vocación de la zona o región, los desequilibrios ecológicos, el equilibrio entre medio ambiente y centros de población y el impacto ambiental.

En el artículo 13 se establece que el ordenamiento ecológico debe incidir en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales y de los asentamientos humanos, de acuerdo a los planes y programas vigentes. Por su parte, el artículo 14 destaca la posibilidad de recibir propuestas de los diversos sectores, cuando éstas se apoyen en estudios fundamentados. El artículo 15 le atribuye a la Secretaría de Ecología del gobierno del Estado de México la formulación de los programas de ordenamiento ecológico regional. Asimismo, el artículo 17 menciona que los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, en concordancia con el ordenamiento ecológico del territorio de la entidad. Finalmente, el artículo 18 menciona que los programas de ordenamiento se deberán integrar al Sistema Estatal de Información Ambiental.

En el artículo V del Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México en materia de Prevención y Control de la Contaminación del Suelo se establece que la Secretaría de Ecología formulará y emitirá los criterios ambientales para el aprovechamiento racional y la prevención y control de la contaminación del suelo. Dichos contenidos deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de la política ambiental y del ordenamiento ecológico del territorio. En el capítulo I, artículo 4, del Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México en materia de Impacto y Riesgo Ambiental se establece que corresponde a la Secretaría de Ecología promover, ante las autoridades competentes, la realización de estudios de impacto y riesgo ambiental, previos al otorgamiento de permisos, autorizaciones y concesiones para

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

realizar obras y actividades, cuando existan elementos que permitan prever el deterioro de ecosistemas o del ambiente.

El Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua, en su artículo 6 señala que la Secretaría de Ecología formulará, ejecutará y evaluará programas especiales para las zonas críticas, en su caso, en coordinación con las autoridades de otras entidades federativas; adicionalmente, precisa que deberá formular y emitir los criterios ambientales del estado, en materia de prevención y control de la contaminación del agua, a observar en la aplicación de los instrumentos de la política ambiental y en la elaboración del ordenamiento ecológico del territorio.

El capítulo I, artículo 4, del Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México en materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica atribuye a la Secretaría de Ecología la formulación de los criterios ambientales del estado en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, mismos que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de la política ambiental.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México con los propósitos de: contar con las normas para planear la creación, mejoramiento, crecimiento y conservación de centros de población y disponer de los fundamentos para ejercer sus atribuciones en relación a las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. En su artículo 1, fracción I, esta ley señala como propósito fijar las disposiciones básicas para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el estado, así como la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. El artículo 21 establece que *"la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de los planes: estatal de desarrollo urbano, regionales metropolitanos, municipales de desarrollo urbano, de centros de población estratégicos, de centros de*

población y parciales". El artículo 22 de la ley de Asentamientos Humanos del Estado de México señala que *"los planes de desarrollo urbano son el conjunto de disposiciones para alcanzar los objetivos previstos de ordenamiento urbano y ecológico del territorio y de crecimiento, conservación, mejoramiento o fundación de los centros de población de la entidad"*. Por su parte, los artículos 24 al 27 aluden al contenido mínimo que deben incluir los planes regionales metropolitanos, municipales de desarrollo urbano, de centro de población y los planes parciales que deriven de los planes de centro de población.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2001 – 2006¹² tiene como objetivo principal prevenir la contaminación y restaurar el ambiente, mediante la promoción del equilibrio entre dos variables sólo aparentemente antagónicas: economía y naturaleza. Se pone énfasis en que, en estos esfuerzos, se deberá buscar siempre la participación de la sociedad. Dentro de las principales acciones del plan se mencionan las siguientes:

" a) Considerar criterios ambientales en los planes de desarrollo urbano en todos los ámbitos, así como en la política de transporte y vialidad; b) adecuar las características de los proyectos de infraestructura y obra pública a criterios y normas técnicas de ordenación ecológica del territorio, así como de impacto y riesgo ambiental y c) ordenar las actividades de producción agropecuaria, de acuerdo con su compatibilidad con el potencial natural de los ecosistemas y con criterios de uso racional de los recursos naturales".

El Programa Estatal de Protección al Ambiente ¹³, contempla la necesidad de incorporar los criterios ambientales a la promoción del desarrollo, como parte integrante del proceso global de planeación. De esta manera se reconoce que las políticas

¹² Gobierno Estatal; *"Plan de Desarrollo del Estado de México 2001 - 2006"*; Estado de México, 2001.

¹³ Gobierno Estatal; *"Programa Estatal de Protección al Ambiente"*; Estado de México; 2001.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

ambientales tienen validez sólo en la medida que se integren a la estrategia que el Estado de México define para enfrentar la erradicación de la pobreza y la reducción de las disparidades de los niveles de vida en sus distintas regiones. El Programa de Protección al Ambiente del Estado de México contempla las siguientes estrategias para el ordenamiento ecológico del territorio:

- La revisión integral del marco normativo estatal para el desarrollo sustentable del territorio estatal.
- El fortalecimiento del marco normativo ambiental en materia de regulación, control de fuentes y minimización del impacto ambiental.
- La compatibilización de los esquemas de desarrollo ambiental con otras entidades federativas y el impulso a esquemas de descentralización: federación, estado, municipio y sociedad.
- La elaboración de lineamientos para la formulación de planes y programas, así como la participación en la integración del sistema único de planeación.
- La promoción de los municipios ecológicos.
- La elaboración del programa de desarrollo territorial con base ecológica.
- El sistema de información geográfica para el manejo integral de los recursos forestales.
- La zonificación forestal.
- El diagnóstico ambiental estatal.
- El sistema de información ambiental.
- La zonificación ecológica del territorio estatal.
- El ordenamiento ecológico del valle Cuautitlán - Texcoco.
- La coordinación con SEMARNAT para la evaluación del impacto ambiental de obras de infraestructura regional.
- El monitoreo ambiental e integración de la red de laboratorios de evaluación.

**2. 3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
Distribución de competencias.**

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente -LGEEPA- es la que reglamenta las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable del país. Entró en vigor el 28 de enero de 1988 y fue modificada por decreto, publicado el 13 de diciembre de 1996.

El desarrollo de la legislación ambiental en México, estuvo marcada por la expedición de la LGEEPA en 1988. Sin embargo, la experiencia acumulada en casi ocho años de vigencia, así como las nuevas demandas de la sociedad hacían necesario incorporar por parte de la autoridad diversas modificaciones relacionadas principalmente, con el proceso de descentralización en favor de las autoridades locales; con la ampliación de la participación ciudadana en la gestión ambiental y la posibilidad de impugnar por medios jurídicos los actos que dañan al ambiente; incorporar instrumentos económicos de gestión ambiental y figuras jurídicas de cumplimiento voluntario de la Ley; con la incorporación de definiciones de conceptos fundamentales como los de sustentabilidad y biodiversidad; y asegurar la congruencia de la LGEEPA con las leyes sobre normalización, procedimientos administrativos y organización de la Administración Pública Federal. Estos elementos son de suma importancia para el análisis de este estudio que está encaminado a propiciar el desarrollo sustentable en el espacio intermunicipal. En el siguiente cuadro, se establecen la distribución de competencias, que otorga la LGEEPA, a los tres ordenes de gobierno;

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

Cuadro 2. Distribución de competencias contempladas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) para la federación, los estados y los municipios.

FEDERACIÓN (Art. 5)	ESTADOS (Art. 7)	MUNICIPIOS (Art. 8)
Formular y conducir la Política ambiental nacional (frac. I)	Formular, conducir y evaluar la Política ambiental estatal (frac. I)	Formular, conducir y evaluar la Política ambiental municipal (frac. I)
Aplicación de los instrumentos de política ambiental y regular las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico, previstos en la LGEEPA (frac. II)	Aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico de jurisdicción estatal (frac. II)	Aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados (frac. II)
Atención de asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o zonas sujetas a jurisdicción de la Nación, originados en el territorio nacional o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado. (frac. III) Atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en las zonas que estén más allá de la	Atención de asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios (frac. XI) Atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, cuando así lo consideren conveniente las entidades federativas respectivas (frac. XX)	Participación en asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial. (frac. X)

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

<p>jurisdicción de cualquier Estado (frac. IV) Atención de asunto que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas (frac. XX)</p>		
<p>Expedición de normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento. (frac. V)</p>	<p>Vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, en materias a que se refieren las fracciones III, VI y VII del artículo 7. (frac. XIII)</p>	<p>Vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII del artículo 8. (frac. XII)</p>
<p>Regulación y control de actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos. (frac. VI)</p>	<p>Regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente (frac. IV) Regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos. (frac. VI)</p>	<p>Aplicar las disposiciones jurídicas relativas al control y prevención, de los efectos ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos. (frac. IV)</p>
<p>Participación en emergencias y contingencias ambientales (frac. VII)</p>	<p>Participación en emergencias y contingencias ambientales (frac. XII)</p>	<p>Participación en emergencias y contingencias ambientales (frac. XI)</p>
<p>Establecimiento, regulación, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas de competencia federal. (frac. VIII)</p>	<p>Establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales. (frac. V)</p>	<p>Creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local. (frac. V)</p>

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

<p>Formulación, aplicación y evaluación de programas de Ordenamiento Ecológico General del Territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino. (frac. IX)</p>	<p>Formulación, aplicación y ejecución de programas de ordenamiento ecológico del territorio regional, con la participación de los municipios respectivos. (frac. IX)</p>	<p>Formulación y expedición de programas de ordenamiento ecológico local del territorio, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas. (frac. VIII)</p>
<p>Evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 y expedición de autorizaciones correspondientes. (frac. X)</p>	<p>La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación por la presente Ley y expedición de autorizaciones correspondientes. (frac. XVI)</p>	<p>Participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial (frac. XIV)</p>
		<p>La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley. (frac. IX)</p>
<p>Regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la</p>	<p>Regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas. (frac.</p>	<p>La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así</p>

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

<p>fauna y los demás recursos naturales de su competencia. (frac. XI)</p>	<p>VIII)</p>	<p>como las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local corresponda a los gobiernos de los estados. (frac. VII).</p>
<p>Regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal. (frac. XII)</p>	<p>Prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal. (frac. III)</p>	<p>Aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de las emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado. (frac. III)</p>
<p>Fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con autoridades estatales y municipales; así como el establecimiento de las disposiciones para el aprovechamiento sustentable de los energéticos. (frac. XIII)</p>	<p>Prevención y control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras (frac. X)</p>	

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

<p>Regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la Nación, en lo relativo al medio ambiente. (frac. XIV)</p>		
<p>Regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, luminica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente. (frac. XV)</p>	<p>Prevención y control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, luminica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal. (frac. VII)</p>	<p>Aplicación de disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y luminica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal. (frac. VI)</p>
<p>Promover la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en la LGEEPA. (frac. XVI)</p>	<p>Promover la participación de la sociedad en materia ambiental de conformidad con lo dispuesto en la LGEEPA. (frac. XV)</p>	

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

Integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de recursos naturales y su disposición al público. (frac. XVII)	Conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental. (frac. XIV)	Formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental. (frac. XIII)
Emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales para promover el cumplimiento de la legislación ambiental. (frac. XVIII)	Emisión de recomendaciones a autoridades competentes en materia ambiental. (frac. XIX)	
	Formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente. (frac. XVIII)	Formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente. (frac. XV)
Vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de la LGEEPA. (frac. XIX)		
Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación. (frac. XXI)	Ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la LGEEPA. (frac. XVII) Los demás asuntos que les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación. (frac. XXI)	Atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados. (frac. XVI)

Fuente; Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, SEMARNAT.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

La gestión ambiental está constituida por todas las acciones realizadas para proteger el medio ambiente, conservar el equilibrio ecológico y promover el desarrollo sustentable. El principal encargado de la gestión ambiental es el Estado. Tanto las autoridades federales, como las estatales y municipales participan de la realización del conjunto de actividades necesarias para llevar a cabo la política ambiental en México. Los tres órdenes de gobierno participan de la ejecución de acciones conforme a los principios de distribución de competencias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La autoridad encargada de la gestión ambiental a nivel federal en México, es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la cual es creada en la estructura de la administración pública federal el 28 de diciembre de 1994, mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual distribuye las competencias entre las distintas dependencias del ejecutivo. El surgimiento de la Semarnat tiene como origen la necesidad de una estructura jurídico administrativa que permita al Ejecutivo el desarrollo de una gestión ambiental integral del ambiente. El artículo 32 bis de la LOAPF atribuye a la Semarnat las siguientes funciones:

" Fomento, formulación de la política nacional, administración y regulación, normalización, vigilancia, investigación, promoción, evaluación, dictaminación y coordinación, entre otras actividades relacionadas con la protección del medio ambiente, la conservación del equilibrio ecológico y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales".

Las atribuciones que la LGEEPA otorga a la Federación, serán ejercidas a través de la Semarnat en los términos que marca el artículo 6º de dicha Ley. La Semarnat cuenta con un Reglamento Interno donde se distribuyen las funciones ambientales en términos administrativos. Además de las autoridades federales, cabe señalar que conforme a la LGEEPA también participan en la gestión ambiental las autoridades

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

estatales y municipales (véase el cuadro de distribución de competencias). En esta ley se contemplan e incorporan principios bajo una visión más amplia y comprensiva de la dinámica ambiental, orientados hacia el desarrollo sustentable, como la inclusión de incentivos fiscales y económicos, incorporación de criterios y principios como "el que contamina paga", orientación de acciones hacia la prevención de la contaminación, mejora de la coordinación entre dependencias e incorporación del Producto Interno Neto Ecológico, que formaría parte del Sistema Nacional de Cuentas; todo esto dentro del esquema de acciones para la formulación y conducción de la política ambiental.

Esta Ley provee las bases para:

- ✓ Definir los principios de política ambiental.
- ✓ Promover la coordinación de los distintos niveles de gobierno.
- ✓ Establecer instrumentos para la implementación de políticas.
- ✓ Proteger la biodiversidad.
- ✓ Favorecer la gestión sustentable de recursos naturales.
- ✓ Prevenir y controlar la contaminación de aire, agua y suelo.
- ✓ Promover la participación social y educación ambiental.
- ✓ Establecer medidas de control, seguridad y sanciones por incumplimiento.

"Estos lineamientos de política y estos principios están orientados a fomentar, tanto la descentralización de la vida política y administrativa del país, como la participación ciudadana en los procesos que les afectan. Pero también buscan asegurar que la diversidad del medio, de las culturas regionales y de la organización ciudadana se reflejen en un proceso de planeación"¹⁴. Para una eficaz intervención de la autoridad local en la conducción del desarrollo sustentable es necesario tener claro que, además de la ley, y complementariamente a los principios de planeación, el ayuntamiento, al igual que los

¹⁴ Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos. Coordinadores. *Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, Ed. Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México, 1999.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

otros órdenes de gobierno, cuenta con lo que se denominan los instrumentos de política, en este caso, los instrumentos de política ambiental. *"Se trata de los conceptos normativos o rectores, que al guiar la acción del Ayuntamiento orientan las tareas de diagnóstico y precisión de problemas"*¹⁵. Estos instrumentos de la política ambiental, de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su Capítulo. IV, son:

- La planeación ambiental, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo que se decreta cada seis años.
- El ordenamiento ecológico del territorio.
- Los instrumentos económicos (fiscales, financieros y de mercado).
- La regulación ambiental de los asentamientos humanos.
- La evaluación del impacto ambiental.
- Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental.
- La autorregulación y las auditorías ambientales.
- La investigación y la educación ecológicas.

*"Para identificar cuál es la dependencia u órgano de la administración pública estatal o municipal a cargo de la gestión ambiental deberán consultarse las Leyes Estatales del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, en las que se establecen las atribuciones de la Secretaría o Subsecretaría correspondiente; la Ley Orgánica Municipal, así como los reglamentos municipales en materia ambiental, en los que se prevén las funciones de los regidores municipales"*¹⁶

¹⁵ Agenda Municipal para la Gestión Ambiental. Documento de Trabajo. Subsecretaría de Planeación, Coordinación General de Descentralización, Semarnat, 2001.

¹⁶ Diseño de una estrategia municipal para la descentralización, Obra Inédita: Coordinación General de Descentralización, Subsecretaría de Planeación, Semarnat, 2001.

2.3.1. Normas oficiales mexicanas en materia ambiental (NOM).

Las NOM establecen los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y en procesos.

En la formulación de NOM en materia ambiental deberá considerarse que el cumplimiento de sus previsiones se realizará de acuerdo con las características de cada proceso productivo o actividad sujeta a regulación, sin que eso signifique el uso obligatorio de tecnologías específicas. Cuando las NOM establezcan el uso de equipos, procesos o tecnologías específicas, los destinatarios de las mismas podrán proponer a la Semarnat para su aprobación, los equipos, procesos o tecnologías alternativos mediante los cuales se ajustarán a las previsiones correspondientes. Las Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional y señalan su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los Reglamentos que se desprenden de la misma así como las Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental, no son únicamente como instrumentos jurídicos de observancia obligatoria, sino que pueden cumplir la función de herramientas importantes en la elaboración de las leyes, reglamentos y normas estatales y municipales.

2.4. La Ley de Planeación. La distribución de facultades .

El municipio es el ámbito concreto en el que se aterriza e instrumenta el desarrollo. Es también el nivel básico de gobierno y el lugar en el que es posible un contacto tangible y cotidiano entre las acciones de la administración pública y la participación de la ciudadanía. En ese nivel de gobierno es más fácil asegurar la participación de los gobernados en la toma de

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

decisiones. El ayuntamiento, por su parte, es un organismo que conjuga las funciones del poder ejecutivo, el gabinete, la legislación y aun la función jurídica de gobierno¹⁷. El presidente municipal es el ejecutivo local y el cabildo juega tanto funciones de gabinete como de legislación.

Según la Ley de Planeación, las funciones del gobierno municipal comprenden, además de la instrumentación del cumplimiento de las acciones a las que obliga el Plan Nacional de Desarrollo que se promulga cada seis años, el *"fortalecimiento del pacto federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional"*¹⁸, que es el quinto principio en que debe basarse la Planeación (Artículo 2).

Ese principio es obligación de todos los niveles de gobierno, pero no excluye la concertación entre los tres, según los niveles de competencia y la dificultad de las tareas. En el artículo 14 de la misma Ley se señala, concretamente a este respecto, que la dependencia del ejecutivo nacional encargada de la planeación (en la actualidad la Secretaría Hacienda y Crédito Público) tendrá la atribución de proyectar y coordinar la *planeación regional, con la participación que corresponde a los gobiernos estatales y municipales*. Claramente podemos interpretar lo anterior como un proceso que va de lo particular a lo general, pues si la planeación nacional se debe realizar con los gobiernos estatales y municipales, ello quiere decir que es desde abajo y a partir de las muchas particularidades, como se van definiendo los contenidos regionales, y con la suma de éstos, las estrategias y objetivos para todo el país.

¹⁷ Véase lo que dice al respecto Moisés Ochoa Campos en su libro clásico sobre el Municipio: *"cada Municipio cuenta con facultades legislativas internas para darse sus propios reglamentos y ordenanzas municipales... Puede decirse que en México existe un sistema municipal uniforme, en virtud de que, con ligeras adaptaciones regionales, todos los municipios mexicanos cuentan con Ayuntamientos de elección popular directa... presididos cada uno por un presidente Municipal e integrados por un número variable de regidores, llamados también concejales, municipales, ediles, capitulares, etc., así como por uno o dos síndicos, que son los representantes jurídicos del Municipio."* . 1981, pág. 237.

¹⁸ Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización . SPP

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

Este procedimiento federalista implica el principio del Municipio Libre y el respeto a la autonomía estatal, y por ello en el artículo 32 de la Ley de Planeación se especifica que deberá *proponerse* a los gobiernos estatales la coordinación del Plan Nacional y su ejecución *a través de un convenio* a suscribir con el gobierno federal. En cuanto a la coordinación, el artículo 33 de la Ley es muy claro, al decir que *"en todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios"*. El artículo siguiente agrega que el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas la participación de las mismas con propuestas, y *"los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional."*

Existen muchas leyes, reglamentos, tratados, convenios, nacionales e internacionales que regulan directa o indirectamente actividades relacionadas con el medio ambiente. Para el caso de esta investigación, únicamente se describirá las que se refieren al medio ambiente, al equilibrio ecológico o al desarrollo sustentable y a la responsabilidad del municipio en este ámbito.

2. 5. "Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación". La Transferencia de los recursos federales hacia los municipios para la atención ambiental.

La posibilidad de atender los problemas ambientales o de aprovechar las oportunidades más favorables de desarrollo sustentable, se ven coartadas por la existencia de diferentes obstáculos y limitaciones. Entre ellos se puede destacar que:

Detrás de muchos de los problemas ambientales se encuentran intereses creados, frecuentemente coludidos con autoridades en diferentes modalidades de corrupción. En otros casos los problemas o el desaprovechamiento de oportunidades son ocasionados

82.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

por incapacidad técnica. Otra limitación habitual es la desorganización: la carencia de instituciones y mecanismos encargados explícitamente del desarrollo sustentable, de la coordinación de acciones intersectoriales y de dirimir conflictos; y la escasez de instancias que estimulen y propicien una participación activa de la sociedad civil. Normalmente se carece de recursos económicos. La situación varía, evidentemente, entre países y estados diferentes, y en el tiempo, pero la gravedad de los problemas ambientales y el carácter relativamente novedoso de su gestión contribuyen a que, prácticamente nunca se disponga de los recursos requeridos.

Para enfrentar los obstáculos y limitaciones señalados se han utilizado desde hace varios años, en diferentes países, fondos ambientales que derivan sus recursos de gravámenes asociados al deterioro ambiental, bajo los principios de que "el que contamina paga", y "los recursos naturales tienen un precio". Estos fondos canalizan recursos económicos etiquetados para atender problemas ambientales y oportunidades de desarrollo sustentable. En los países desarrollados suelen ser fondos específicos, dedicados a algún tipo particular de acciones subsectoriales, mientras que en los países en desarrollo suelen ser comprensivos. Éstos últimos, ofrecen posibilidades más claras y efectivas de impulsar un desarrollo sustentable, se orientan a alcanzar dos tipos de objetivos:

Por una parte, el desarrollo institucional en materia ambiental y de recursos naturales, en relación con: la estructura pública de organización y la participación de la sociedad civil; la capacidad técnica y administrativa; la legislación y normatividad; la captación y aplicación de recursos financieros; la formulación de políticas, planes y proyectos; los sistemas de información y difusión; y la dotación de bienes materiales como oficinas, equipos y vehículos. Por otra parte, el impulso a la ejecución de proyectos prioritarios relativos a los problemas ambientales y oportunidades de desarrollo sustentable señalados antes. Estos fondos comprensivos ofrecen ventajas importantes. Entre ellas se puede destacar que resultan eficaces por su capacidad de captar y de apalancar recursos, porque contribuyen a que haya una aceptación política a la

imposición de gravámenes, y porque ayudan a aumentar la eficacia de otros instrumentos, como los de regulación.

La experiencia demuestra que no es conveniente que los fondos provengan de una sola fuente de ingresos. Por eso es necesario recurrir a: ingresos fiscales federales, ingresos fiscales estatales y municipales, aportaciones y créditos del sector privado y social e internacionales. La estrategia de financiamiento basada en recursos fiscales, debe sustentarse en la creación de nuevas fuentes de ingreso y en el aumento de la base gravable de algunos de los ingresos fiscales ambientales actuales. Para ello, la Semarnat ha establecido una propuesta de reformas fiscales ambientales que se negocia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, buscando financiar el Sistema de Fondos Ambientales y desalentar conductas nocivas para el medio ambiente y los recursos naturales. Básicamente, la propuesta se centra en realizar cambios fiscales administrativos, y en modificar la Ley Federal de Derechos en tres sentidos: la creación de nuevos ingresos ambientales, la revisión de la estructura y montos de los ingresos ambientales fiscales actuales, y el aumento de bases gravables de competencia de la Semarnat.

En el orden local, los gobiernos estatales y municipales de México cuentan ahora con más recursos federales transferidos, particularmente de los ramos 26 y 33, orientados a mitigar la pobreza. Es importante, sobre todo, que fortalezcan sus instrumentos de recaudación, como los impuestos prediales, y que recurran a fuentes alternas de jurisdicción local vinculadas con: la contaminación atmosférica generada por industrias; residuos sólidos e industriales no peligrosos; aprovechamiento de la atmósfera como receptora de ruido, vibraciones, radiaciones y olores; descarga de aguas residuales; aprovechamiento de depósitos naturales de rocas o sus derivados; áreas naturales protegidas; derechos por evaluaciones de impacto ambiental y autorización de obras; y multas.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

Las aportaciones que realicen los Municipios deben ser canalizados directamente a los proyectos establecidos en un Plan Estatal de Acción. Frecuentemente los municipios carecen de una cartera de proyectos para aplicar los recursos que obtienen del Ramo 33 de aportaciones federales. Por tal motivo, los Fondos Estatales se pueden convertir en una oportunidad para el desarrollo de proyectos, siempre y cuando estos sean prioritarios en la entidad y que tengan una orientación regional, con la coordinación de los municipios que conforman el espacio municipal al interior del Estado, en este caso, el Estado de México y la región de estudio de esta investigación integrada por los municipios de Atizapán, Naucalpan y Tlalnepantla.

Una alternativa viable de financiamiento para el espacio municipal son los recursos transferidos de la federación hacia Estados y Municipios ; pero para poder entender las oportunidades favorables de desarrollo sustentable que presentan la utilización de estos recursos, es necesario entender la integración de estos recursos que conforman en su gran mayoría los recursos de las haciendas estatales y municipales. Los recursos transferidos de la federación hacia Estados y Municipios han sido de vital importancia en la conformación de las haciendas estatales y municipales. Tradicionalmente las transferencias federales han representado la principal fuente de recursos con que las entidades federativas y municipios cuentan para su desarrollo y financiamiento, asimismo se han convertido en el centro del debate actual sobre el fortalecimiento y la autonomía hacendaria de los municipios. La intención de este apartado es describir brevemente la composición de los recursos transferidos a los municipios en los últimos años. Tratando de demostrar la importancia que tienen estos recursos en las haciendas municipales, y la necesidad de canalizar recursos, para resolver los problemas ambientales, que se presentan en el Espacio municipal y cuáles son las principales vías de transferencia de la federación hacia los municipios.

La discusión se centra en los mecanismos de transferencias, actuales, que el gobierno federal ha diseñado dentro de la política de descentralización del gasto, materializándose dentro del presupuesto de egresos federal en los ramos destinados a

entidades federativas y municipios (Ramo28, Ramo33, y Ramo26). Actualmente, el gasto descentralizado se transfiere a través de tres esquemas o mecanismos: Gasto para su ejercicio libre (Ramo 28); Gasto para actividades específicas (Ramos 25 y 33); y Gasto por convenios de programas específicos (Ramo 26 y convenios realizados entre las entidades federativas con dependencias o entidades).

En esta parte se hablara, principalmente, de los tres ramos federales que han establecido las principales fuentes de recursos para los municipios y que se encuentran en el centro de la discusión sobre la autonomía y el fortalecimiento municipal. En primer lugar, el ramo 28 "*Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*" que por ser gasto descentralizado para su ejercicio libre representa la mayor parte de los ingresos municipales; En segundo lugar, el ramo 26 "*Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza*" que ha cambiado su lógica distributiva y espacios de aplicación a partir de 1998 hasta convertirse en recursos focalizados hacia regiones específicas, y sus funciones sociales en su mayoría han sido reasignadas al Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 33, pero que en su momento representó una fuente importante de recursos para los municipios; y por último el ramo 33 "*Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios*" que surge en 1998 como una vía alternativa de transferencias de recursos hacia estados y municipios, donde los principales fondos dirigidos al nivel municipal son: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

2. 5. 1. Ramo 28 "Participaciones a Entidades Federativas y Municipios"

Las participaciones a Entidades Federativas y Municipios están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal y representan la principal fuente de recursos para los municipios. Las participaciones provienen de la distribución intergubernamental de los recursos entre la federación, las entidades federativas (Estados) y los municipios que se distribuyen la recaudación de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

carácter intergubernamental de estos recursos implica que cada nivel de gobierno esta facultado para ejercer los recursos y supervisar la ejecución de los mismos exclusivamente por la legislatura correspondiente, asimismo esta vía de transferencia de recursos no implica ningún condicionamiento por parte de la federación en su ejercicio, ni esta sujeta a fines o actividades específicas. De esta manera, las participaciones significan la única fuente de recursos descentralizados que se manejan libremente por las legislaturas locales y se convierte en recursos ordinarios y propios para las haciendas municipales y estatales.

El monto de los recursos por participaciones proviene de la Recaudación Federal Participable que esta constituida por todos los impuestos que se recaudan a nivel federal, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos . Las participaciones federales a municipios están constituidas por dos fondos principales: *Fondo General de Participaciones* y *Fondo de Fomento Municipal*. Del primer fondo, se le destinan a los municipios al menos el 20 por ciento de los recursos transferidos a los estados también por dicho fondo; el segundo fondo se conforma con el 16.8 por ciento del 1 por ciento de la recaudación federal participable y se distribuye a los municipios a través de los estados garantizando que las cantidades no sean menores a lo recaudado localmente por impuesto predial y por derechos.

2. 5. 2. Ramo 26 " Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza"

El ramo 26 ha dejado de significar una fuente importante de ingresos para los municipios, a partir del Presupuesto de Egresos Federal de 1998 su principal fondo (Fondo de Desarrollo Municipal) se reasigna al ramo 33 (Fondo para la Infraestructura Social Municipal) y sus recursos se orientan a áreas o regiones que la Secretaría de Desarrollo Social define según el grado de pobreza y marginación de cada región a través del fondo para el desarrollo productivo. Su carácter municipal se ha perdido dentro de la

identificación de zonas prioritarias de atención inmediata, y dentro de la nueva distribución y aplicación del ramo no se contempla a todos los Estados¹⁹ (en 1999 excluye: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Morelos, Nayarit, Sonora, Tabasco, Tlaxcala).

A través de sus fondos se representaban oportunidades de creación y ampliación de infraestructura. Hasta 1997 los recursos del ramo estaban dirigidos hacia estados y municipios a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal y se distribuía regionalmente con el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo. En 1998 el ramo se reestructura y se orienta exclusivamente a regiones en pobreza extrema y los recursos son controlados a través de Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL) en coordinación con los gobiernos estatales. El ramo, actualmente, concentra recursos destinados a Programas Sociales como: Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Jornaleros Agrícolas, Programa de Mujeres, Empresas Sociales y Cajas de Ahorro; Atención a Zonas Áridas. Asimismo, el ramo se distribuye por cuatro fondos en 1999 (Fondo para el Desarrollo Productivo, Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable; Fondo para Atender a grupos Prioritarios; y Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario). El 78 por ciento de los recursos que distribuye el ramo se concentran principalmente en el Fondo para el Desarrollo Productivo.

2. 5. 3. Ramo 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios" .

Al crear los *Fondos de Aportaciones Federales* se da un cambio significativo en las condiciones de repartición de los recursos descentralizados para el combate a la pobreza, en el ramo 26 las condiciones distributivas de los recursos estaban normadas dentro del presupuesto de egresos federal, en el ramo 33 su distribución esta regulada en la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos y las funciones que se presupuestan en el ramo 33

¹⁹ Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. *Dictamen del Proyecto de Presupuesto de Egresos 1999*, Cámara de Diputados. México. 31 de dic. de 1998.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

eran transferidos a las entidades federativas y municipios a través de las dependencias del ejecutivo federal, actualmente son recursos descentralizados y controlados por las legislaturas estatales y bajo las actividades establecidas en cada fondo por la federación, orientándose hacia actividades específicas de educación, de salud, de infraestructura básica, de seguridad pública y programas de alimentación y asistencia social.

"El Ramo se crea con cinco fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Fondo para los Servicios de Salud; Fondo para la Infraestructura Social, que a su vez se divide en dos fondos (para la Infraestructura Social estatal y para la Infraestructura Social Municipal); Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, y Fondo de Aportaciones Múltiples. En 1999 se le agregan dos fondos más para complementar la descentralización de recursos en actividades educativas y de seguridad pública: Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos y Fondo para la Seguridad Pública"²⁰.

Los fondos que se transfieren a los municipios a través del ramo 33 son dos: Fondo para la Infraestructura Social y Fondo para el Fortalecimiento Municipal y el D.F. (en 1999 cambia de nombre a Fondo para el Fortalecimiento Municipal al excluirse de la distribución de estos recursos al D.F.). Podríamos agregar un tercer fondo (Fondo de Aportaciones Múltiples) que, aunque sus recursos no son ejercidos propiamente por los gobiernos municipales, se aplican en el ámbito Municipal. El resto de los fondos son transferidos a los Estados y se ejercen en coordinación con las dependencias federales responsables de llevar a cabo las actividades que concentran las aportaciones:

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: *"El Fondo de Aportaciones para el Infraestructura Social esta conformado con recursos federales con un monto equivalente al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable. Sin embargo, en 1998*

²⁰ Comisión de Desarrollo Social/ Cámara de Diputados/ LVII Legislatura. *Instrumentos de Distribución de los Recursos del Ramo 33*, México, 1998.

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

el fondo representó únicamente el 2.318 por ciento, y es hasta 1999 que los recursos representan el porcentaje establecido originalmente en la Ley de Coordinación Fiscal²¹. Los dos fondos que lo componen se distinguen porque uno se integra a la hacienda estatal representando el 12.12% del total, mientras que el segundo se dirige a los municipios (87.88%). La parte municipal del fondo proviene presupuestalmente del ramo 26, su distribución es mensual y se entrega en diez meses, lo que para muchos municipios implica un esfuerzo de planeación y presupuestación, ya que están acostumbrados al esquema anterior, según el cual los recursos se suministraban conforme a sus necesidades. Los recursos del fondo están etiquetados con base en actividades específicas, es decir, el fondo no puede usarse libremente por los municipios, sino que debe invertirse en diez tipos de obras básicas:

1. agua potable; 2. alcantarillado; 3. drenaje y letrinas; 4. urbanización municipal; 5. electrificación rural y de colonias pobres; 6. infraestructura básica de salud; 7. infraestructura básica educativa; 8. mejoramiento de vivienda; 9. caminos rurales; 10. e infraestructura productiva rural. Para la distribución de estos recursos hacia los municipios, los estados pueden utilizar la fórmula federal señalada en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, o en su caso cuando los estados no puedan utilizar la fórmula de distribución federal para sus municipios, la ley exige que la distribución tome en cuenta los siguientes criterios básicos:

- a. Ingresos: al considerar la proporción de la población municipal que perciba menos de dos salarios mínimos;
- b. Nivel educativo: con la proporción de la población municipal mayor de 14 años que no sepa leer y escribir;

²¹ Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. *Dictamen de la Ley de Coordinación Fiscal 1999*, Cámara de Diputados. México. 31 de dic. de 1998.

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

- c. Vivienda: al tomar en cuenta la proporción de la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle;
- d. Electricidad: es decir la proporción de la población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

"Los estados que más se han favorecido con el fondo han sido Veracruz, Chiapas, Guerrero Oaxaca, Puebla y México concentrando el 43 por ciento del fondo en 1998 y para 1999 el 49 por ciento de los recursos . En promedio, los municipios reciben 1.95 por ciento menos de lo que recibieron en 1997 a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 26, además la mayoría de los estados registran pérdidas en este rubro de transferencias en 1998"²². Únicamente ocho estados tienen incrementos reales en 1998 en el fondo social municipal, y entre ellos Quintana Roo se mantuvo prácticamente igual. Los estados de Guerrero y Yucatán recibirán los mayores incrementos reales, de 27 y 17 por ciento respectivamente. En el lado contrario, las caídas más pronunciadas han sido para los estados de Sinaloa y Coahuila.

2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal : El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) ha cambiado su configuración en términos distributivos, en 1998 incluía al Distrito Federal (FAFM) y para 1999 sólo incluye a las haciendas municipales. El fondo se establece como un instrumento para contribuir al saneamiento de las finanzas municipales (pagos de pasivos), así como atender necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública. *"El fondo se presupuesta, a su vez, como un porcentaje de la recaudación federal participable, en 1998 representó el 1.5% y para 1999 se ha fijado en 2.35% , estos*

²² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Resultados Generales.* Subsecretaría de Egresos, México, 1997

recursos son transferidos a los estados en proporción directa al número de habitantes de cada entidad, los cuales a su vez los distribuyen a los municipios²³.

3. Fondo de Aportaciones Múltiples: Por último, podemos mencionar brevemente al fondo de aportaciones múltiples que, si bien no contribuye directamente con recursos destinados a las haciendas municipales, si beneficia potencialmente a los municipios. Este fondo es manejado por las autoridades estatales, sin embargo "teóricamente" beneficia a los municipios ya que una parte del fondo es destinado para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que se aplican en los municipios. El fondo representa el 0.814% de la recaudación federal participable y proviene de la partida que anteriormente manejaba el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Los esquemas actuales de transferencias federales han pretendido descentralizar mayores recursos y funciones a las entidades federativas y municipios. Con la creación del ramo 33 el monto global de los recursos descentralizados ha crecido sustancialmente. Para el año 1999; por cada peso que gasta la federación, 31 centavos lo ejercen las entidades federativas y municipios (Tomando en cuenta las tres vías de transferencia: Ramo 28, Ramo 33 y Ramo 26). Sin embargo, pareciera ser que los gobiernos municipales no han podido aprovechar los incrementos de recursos de estas reformas, y el impacto que el ramo 33 ha tenido en las haciendas municipales constituye una pérdida en términos de recursos. Lo anterior se debe, en gran medida, a fallas en la legislación que regula el control y la distribución de las aportaciones en la ley de coordinación fiscal (LCF) y no tanto a una disminución en el gasto descentralizado. Las mayores confusiones se ha dado, hasta el momento, en las transferencias vía aportaciones federales (Ramo 33). Las competencias en materia de control no están establecidas con claridad en los tres órdenes de gobierno. Los recursos de los fondos destinados a los municipios se integran dentro de las haciendas municipales, lo cual significa que quedan a cargo de la administración

²³ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, Poder Ejecutivo Federal (1999)

Capítulo II. Los aspectos jurídicos de la gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

municipal y sujetos al control de las legislaturas locales, sin embargo, la misma LCF establece que el ejercicio de los recursos puede ser sujeto a supervisión de dependencias federales (según la actividad que se este realizando) . Existen otras condiciones que impone la ley: dado el carácter social de los fondos y la importancia que merece en ello la participación de las comunidades o poblaciones objetivo, el marco que regula su aplicación obliga a los municipios a informar a sus pobladores sobre el uso de los recursos y también sobre los resultados obtenidos, y sugiere que las comunidades beneficiarias se involucren en todo el proceso de la construcción de las obras (desde la selección hasta la evaluación, incluyendo la supervisión).

Finalmente, se debe mencionar que la última reforma al artículo 115 en la fracción IV referida a la hacienda municipal, y a las atribuciones municipales en el control de los recursos públicos. Le permite autonomía municipal no sólo en la transferencia de recursos, sino el ejercicio y control por parte de las legislaturas locales de todos sus ingresos ordinarios.

Capítulo III. Los criterios de regionalización en el Estado de México. La integración de la región, y el espacio intermunicipal.

3.1. El ordenamiento ecológico territorial.

Para poder entender la integración de una región, en un espacio intermunicipal, es necesario analizar los criterios, con los cuales se parten para llevar a cabo dicha tarea, en el caso específico del Estado de México, es necesario analizar su territorio. El análisis del territorio y de los procesos naturales, sociales y económicos que en él se realizan es complejo. La cercanía con la capital del país y las ventajas competitivas que esto conlleva, han dado lugar al paisaje actual de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). La problemática de ese estado al igual que del resto del país es el resultado de las formas particulares de la gestión del suelo y sus recursos; de las formas específicas de la agregación de la población en el territorio; así como del tipo, magnitud e intensidad de los agentes productivos, intensificados por las ventajas comparativas que oferta el territorio mexiquense. Pero para entender más precisamente la regionalización que se llevo a cabo en el Estado de México, es necesario entender que es el Ordenamiento Ecológico.

El Ordenamiento Ecológico se concibe como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el óptimo uso del suelo y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional. El objetivo del Ordenamiento Ecológico es regular e inducir el uso más racional del suelo y el desarrollo de las actividades productivas para lograr la protección y conservación de los recursos naturales. Su principal meta es lograr la protección del medio ambiente, a través de la apropiación y aplicación de políticas y criterios para la protección, conservación, restauración y aprovechamiento integral de los recursos naturales, todo ello en un marco de desarrollo sustentable.

Con respecto a su misión la regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, parte de la construcción de un diagnóstico con base en las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes. Establecer los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos. El Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio, formulado por la SEMARNAT en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, permite:

- Plantear las tendencias deseables respecto al uso del territorio y de los recursos naturales en el ámbito nacional.
- Su incorporación al programa sectorial de Medio Ambiente a través de vincular la gestión de los recursos naturales con el Ordenamiento Ecológico del Territorio.
- Ser considerado en otros Planes y Programas del Gobierno Federal, Estatal, Municipal y Local.
- Compatibilizar el Ordenamiento Ecológico con la reglamentación del uso del suelo en materia de asentamientos humanos.
- Promover la participación de los diversos sectores sociales (individuos, instituciones sociales, académicas y de gobierno) en la formulación y revisión del Ordenamiento Ecológico.
- Fomentar y reforzar el desarrollo regional a través de mecanismos de concertación con el sector Público, Privado y Social.

El Ordenamiento Ecológico es un instrumento de planeación que por su naturaleza normativa y su desarrollo técnico y conceptual permite articular y dar coherencia a otros instrumentos de la política ambiental y de otras políticas sectoriales. A través de sus estrategias, criterios y programas específicos se vincula con instrumentos tanto de carácter ambiental como social y productivo. El fundamento legal del Ordenamiento

Ecológico (como se vio en el capítulo anterior) emana de varias fuentes, en primera instancia del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, particularmente, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en sus artículos 1, 2, 3, 5, 7, 8, 17, 19, 19 bis, 20, 20 bis, 20 bis 1, 20 bis 2, 20 bis 3, 20 bis 4, 20 bis 5, 20 bis 6, 20 bis 7 y 23.

En específico, el artículo 3° de dicha Ley lo define como:

"El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos".

Mientras que los artículos 5°, 7° y 8° establecen y delimitan las atribuciones y facultades que en materia competen a cada orden de gobierno¹. El Ordenamiento Ecológico incorpora tres conceptos: ordenamiento, ecología y territorio. El primero se relaciona con la adecuada distribución geográfica de las actividades productivas. La ecología explora las relaciones sociedad-naturaleza; esto significa que el Ordenamiento Ecológico busca dirigir la ubicación y distribución geográfica de las actividades productivas y de las poblaciones humanas, con base en el potencial de uso y permanencia de los recursos naturales en el tiempo. Lo anterior tiene un espacio de

¹ El artículo 20 y sus derivados hacen alusión entre otras, a la responsabilidad federal de proporcionar apoyo técnico a estados y municipios en la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento, a las atribuciones de éstos últimos para la formulación de sus propios programas, a los elementos técnicos que deberán considerarse para el desarrollo de los mismos y al objeto de su expedición. El carácter integral que guarda el Ordenamiento Ecológico lo vincula, además, con un número importante de leyes, reglamentos y otras disposiciones jurídicas que inciden indirectamente en la planeación del uso del suelo y que no siempre son complementarias a éste.

expresión, que es el territorio nacional. De acuerdo a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, esta ley establece los lineamientos de la definición del Ordenamiento Ecológico, como se define a continuación:

"Ordenamiento Ecológico: Es el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos".

En este sentido, cuando se habla del territorio y de la distribución geográfica, se hace referencia a un espacio que puede adoptar diversos tamaños e intensidades de ocupación y uso, en donde también existen diferentes escalas de territorialidad. Esta territorialidad, como expresión humana de la ocupación y apropiación de un espacio, es la expresión última de un proceso definido por el comportamiento de los seres vivos, y se describe como la necesidad de territorio que tienen los individuos por razones de identidad, seguridad y estímulo; y de los organismos en general, como la exigencia de un ámbito exclusivo para su desarrollo y reproducción. Así, el territorio, es más que el espacio en el que se encuentran los seres humanos y demás organismos, es el resultado de la interrelación de elementos estructurados a partir de una serie de atributos de orden, número y cualidad.

3.2. Bases para la regionalización ecológica federal.

La legislación y la política ambiental en el país y en el Estado de México, se han basado en diferentes modelos conceptuales, sin embargo, actualmente la formulación y conducción de la planeación ambiental parte de las siguientes consideraciones

establecidas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 1994).

A) El ecosistema como sustrato básico de aplicación de la política ambiental.

La formulación y conducción de la política ambiental deberá realizarse en el marco del aprovechamiento óptimo y sostenido de los ecosistemas y sus componentes, garantizando el equilibrio, la integridad, diversidad y renovabilidad de los mismos. Para el diseño y aplicación de la política ambiental se requiere conocer las interrelaciones de los ecosistemas y sus componentes, incluyendo al ser humano en su dimensión social. Este planteamiento se nutre del enfoque de sistemas. Los efectos negativos al ambiente pueden prevenirse por medio de una evaluación y un manejo óptimo de los ecosistemas, una vez que se ha comprendido plenamente las interacciones y los procesos que ocurren en ellos.

B) El ordenamiento ecológico como instrumento que jerarquiza el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas.

El ordenamiento ecológico es un instrumento esencial para promover la evaluación, programación y legislación del suelo y demás recursos naturales, dentro de las jerarquías espaciales. De esta manera, el ordenamiento en cuestión tiende a orientar, desde una perspectiva favorable al ambiente, la localización de los asentamientos humanos y regular el aprovechamiento de los recursos naturales. Las normas de uso de suelo y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales son expedidas, en forma de criterios de regulación ecológica y tienen la función de regular, promover, prohibir y en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social. Considerando lo anterior, la planeación desde el punto de vista ambiental parte de las siguientes premisas (SEMARNAP, 1996):

- a) La unidad de estudio debe ser la región, entendida ésta como el espacio geográfico compuesto de un conjunto de ecosistemas interactuantes entre sí.
- b) La región debe ser vista como un sistema a partir del cual es posible establecer balances regionales entre la disponibilidad, la demanda y el deterioro de los recursos naturales.
- c) El desarrollo regional se condiciona a las políticas aplicables, más que a la disponibilidad de los recursos naturales.
- d) La estructura social y sus procesos históricos dentro de una región son los factores clave para incorporar, asimilar, modificar o rechazar los paquetes tecnológicos impulsados por las políticas de desarrollo.

De esta manera, la regionalización ecológica dentro del proceso de la planificación tiene como objetivo primordial el dividir un territorio en áreas con características homogéneas, basándose en factores tales como los atributos físicos, bióticos y las condiciones ambientales. En cada región o unidad ecológica serán aplicadas, con base en sus condiciones actuales, las políticas ambientales de aprovechamiento, conservación, protección y restauración; así como los criterios de regulación ecológica. La regionalización de América del Norte derivada de los trabajos del Acuerdo del Tratado de Libre Comercio, concluye identificando las regiones ecológicas en tres niveles que se describen a continuación².

3.3. Niveles de regionalización.

La regionalización de América del Norte derivada de los trabajos del Acuerdo del Tratado de Libre Comercio, concluye identificando las regiones ecológicas en tres niveles

² La regionalización de América del Norte derivada de los trabajos del Acuerdo del Tratado de Libre Comercio, es la base del Ordenamiento General del Territorio, del POETEM y la Nueva Regionalización en el Estado de México.

que se describen a continuación. Cabe destacar que los criterios empleados para diferenciar regiones se orientan básicamente a representar elementos físicos cuya dinámica en el tiempo es poco perceptible, tales como geología, geomorfología, geomorfometría, edafología y clima, entre otros.

3.3.1. Nivel uno.

La regionalización de América del Norte nivel uno contiene las siguientes regiones:

- 1.- Cordillera ártica
- 2.- Tundra
- 3.- Taiga
- 4.- Planicie de Hudson
- 5.- Bosques Septentrionales
- 6.- Montañas Boscosas Noroccidentales
- 7.- Bosques Costero Occidentales
- 8.- Bosques Templados del Este
- 9.- Grandes Planicies
- 10.- Desiertos de América del Norte
- 11.- California Mediterránea
- 12.- Elevaciones Semiáridas Meridionales
- 13.- Sierras Templadas
- 14.- Selvas Cálido Secas
- 15.- Selvas Cálido Húmedas

La entidad mexiquense queda contemplada en las regiones 13 y 14, denominadas sierras templadas y selvas cálido secas respectivamente.

Sierras templadas (13).

Comprende los principales sistemas montañosos mexicanos, incluida la sierra Madre Occidental, la sierra Madre Oriental y los complejos montañosos de Chiapas y Oaxaca. Esta región cubre alrededor del 25% de la República Mexicana. Muchas de las principales ciudades del país se localizan en esta unidad, y son las ciudades de México, Guadalajara, Morelia, Toluca y Puebla. Aproximadamente 40 millones de personas pueblan esta región, sometida a un intensivo uso urbano, agrícola e industrial.

Dentro del Estado de México, esta región cubre la mayor parte de su territorio, aproximadamente el 78%, el cual en su totalidad pertenece al Sistema Neovolcánico Transversal (nivel 2 de la clasificación). Considerando el nivel 3 de la clasificación, el 66% de la superficie está cubierta por lomeríos, sierras con bosques de coníferas y mixtos; el 26% por planicies y pies de monte en donde existe vegetación de pastizales y matorral xerófilo; y el 8% esta cubierto por sierras con praderas de alta montaña.

Selvas cálidas secas (14).

Esta región ecológica se extiende sobre una franja angosta desde Sonora hasta Chiapas, cubriendo aproximadamente 13% de la República Mexicana. Dentro del Estado de México esta área cubre el 22% del territorio; en su parte sur queda incluida dentro de las Depresiones Inter montañosas y más específicamente en la Depresión del Balsas.

3.3.2. Nivel dos.

En la regiones ecológicas de América del Norte nivel dos, se diferencian las siguientes regiones dentro del territorio estatal:

1. Sistema Neovolcánico Transversal
2. Depresiones Inter montañas

1. Sistema Neovolcánico Transversal.

Los ecosistemas son menos frágiles que los de otras regiones ecológicas. La zona se caracteriza por la alta tecnificación en la explotación de los recursos naturales (bosques, pastizales y áreas agrícolas). Los valles y llanuras han sido transformados en grandes pueblos y ciudades, por lo que el nivel de perturbación ambiental es muy alto.

2. Depresiones Inter montañas.

Debido a la pobreza de sus suelos y a su alto grado de erosión potencial, esta zona no ha sufrido afectaciones ambientales severas, por lo que la principal función de sus ecosistemas es mantener los recursos naturales (mantos freáticos, flora y fauna).

3.3.3. Nivel tres.

Las regiones ecológicas de México nivel tres, se considera aspectos principalmente de carácter climático y aquellos relativos al desarrollo de ciertos

ecosistemas vegetativos. De esta manera, para este nivel, se tienen seis grandes regiones ecológicas en el territorio del estado, que son:

- Sistema Neovolcánico Transversal
- Planicies interiores y piemontes con pastizal y matorral xerófilo.
- Lomeríos y sierras con bosques de coníferas, encinos y mixto.
- Sierras con praderas de alta montaña y sin vegetación aparente.
- Depresiones Ínter montañas
- Depresiones del Balsas con selva baja caducifolia y matorral xerófilo.

3.3.4. Tipificación ecológica nivel cuatro.

El nivel cuatro es una identificación de paisajes geomorfológicos de la República Mexicana, fundamentada en la organización espacial derivada de la herencia genética semejante a la unidad anterior (geología), por lo tanto, el territorio en cuestión tiene historia geológica y un desarrollo evolutivo mesoclimáticamente similares. Para el Estado de México se identificaron 10 sistemas terrestres, de los cuales se diferencian 65 tipologías.

3.3.5. Tipificación ecológica nivel cinco.

Tanto la regionalización de nivel cuatro como cinco se rigen por el principio de que los sistemas naturales tienen una estructura espacial, funcional y temporal. Por esto, su identificación y diferenciación tiene un carácter taxonómico; es decir, de orden jerárquico, a partir de la extensión territorial y el grado de homogeneidad de los componentes físicos y biológicos. La tipificación ecológica del territorio del Estado de México se desarrolló con base en los criterios metodológicos de la Comisión de Cooperación Ambiental de América

del Norte y del Instituto Nacional de Ecología. El nivel cinco esta constituido por 602 unidades ecológicas.

3.4. Estrategia de regionalización en el Estado de México.

El Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México (POETEM) es un instrumento de planeación ambiental, dirigido a programar y sustentar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en la jurisdicción del Estado de México. Destaca de entre sus metas: a) propiciar el desarrollo sustentable en el mediano plazo en actividades primarias, secundarias y terciarias, así como en el sistema estatal de áreas naturales protegidas; b) fortalecer la recuperación de los recursos agua ,aire, suelo, flora y fauna; c) orientar el crecimiento de los centros de población con criterios de regulación ecológica; d) inducir inversiones públicas y privadas y e) generar el sistema estatal de información del ordenamiento ecológico.

El POETEM integra una tipificación ecológica, identificándose en esta 602 unidades ambientales congruentes con los criterios de regionalización establecidos por la Comisión de Cooperación Ambiental para América del Norte (integrada por Canadá, Estados Unidos y México). Con el POETEM se diseño un modelo de ordenamiento ecológico del territorio del Estado de México, en él se representan las cuatro políticas ambientales (protección, conservación, restauración y aprovechamiento) que busca orientar las actividades productivas, y precisa dónde se pueden llevar a cabo determinadas actividades, las zonas donde existen restricciones moderadas y fuertes y aquellos territorios donde no se permiten cambios de uso de suelo. En este programa se generaron 205 criterios de regulación ambiental que gradúan los aprovechamientos en congruencia con la políticas ambientales y la fragilidad ambiental representada en cinco niveles. El Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México (POETEM) parte de una visión regional que abarca los 122 municipios y reconoce que la dinámica de

la problemática ambiental no se circunscribe a las fronteras político administrativas. La estrategia general del programa de ordenamiento ecológico se fundamenta en tres mandatos: a) establecer el uso más adecuado de los recursos naturales, b) vincular las formas de explotación a criterios de sustentabilidad y c) fomentar en la población una actitud responsable con respecto a los ecosistemas, a fin de fortalecer su capacidad de respuesta y propiciar el desarrollo de la cultura ambiental en el estado. El Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México es un instrumento de planeación ambiental que se incorpora al sistema estatal de planeación, de tal forma que las políticas, los criterios de regulación, la carta de factibilidad ambiental, y el modelo de ordenamiento ecológico deben ser contemplados como lineamientos en la elaboración de otros documentos rectores de la vida económica y social de la entidad.

3.5. Programa de regionalización.

En el Estado de México, la formación de regiones ha sido determinada por un crecimiento urbano; el desempeño desigual de sectores económicos; el desarrollo o deterioro de infraestructuras económicas y sociales, y los nuevos modelos de división espacial de los mercados de trabajo. Una parte de la problemática regional se distingue por la elevada concentración de la población y la actividad económica en los municipios del Valle de México conurbados con el Distrito Federal, y por la sólida generación de otra zona metropolitana en los municipios del Valle de Toluca, vinculada funcionalmente al Valle de México.

El resto del territorio plantea una problemática diferente, caracterizado por la ubicación dispersa de la población en un gran número de localidades rurales. Uno de cada cinco mexiquenses habitan en estas comunidades situadas preponderantemente en el poniente del estado. Con base en el criterio de aprovechar los recursos y las oportunidades que ofrece la fisonomía territorial de la entidad, el gobierno del estado ha descentralizado y desconcentrado funciones de la administración pública para atender

coordinadamente las demandas sociales de servicios públicos. Para ello, ha plasmado en el Plan Estatal de Desarrollo el eje dedicado al desarrollo regional, cuyo fin es promover el desarrollo sustentable, equilibrado e integral del estado con base en el reconocimiento de las limitaciones y el potencial de los recursos naturales, patrimoniales y humanos de cada una de las regiones. El Programa de regionalización elaborado por la administración estatal para promover la toma descentralizada de decisiones, tiene como base la cooperación y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, así como el mejoramiento de las relaciones de éstos con el sector privado y las organizaciones ciudadanas. El gobierno del Estado de México ha instrumentado el Programa de Regionalización que está Organizado en doce regiones las cuales son:

- I ATLACOMULCO
- II ZUMPANGO
- III ECATEPEC
- IV CUAUTITLAN IZCALLI
- V NAUCALPAN
- VI TOLUCA
- VII TEXCOCO
- VIII VALLE DE BRAVO
- IX NEZAHUALCOYOTL
- X AMECAMECA
- XI IXTAPAN DE LA SAL
- XII TEJUPILCO

3.6. Una nueva región para el desarrollo sustentable.

Para el interés de este estudio, la región que se analizará es la región V, integrada por los municipios Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan

de Juárez, Nicolás Romero, Tlalnepantla de Baz, pero, específicamente se analizarán los municipios de Atizapán de Zaragoza, Naucalpan y Tlalnepantla. EL Programa de Regionalización del Estado de México, contiene los siguientes objetivos:

- Relacionar directa y permanentemente al gobierno con la sociedad organizada, a fin de optimizar los programas y servicios del Gobierno del Estado de México.
- Impulsar la vocación productiva de los municipios y las regiones para generar polos de inversión y combatir la migración.
- Convocar a la sociedad a que participe en la supervisión de los programas y servicios gubernamentales para que sean otorgados con calidad y calidez.

A. Municipio de Atizapán de Zaragoza.

1. Localización.

El municipio de Atizapán de Zaragoza es un municipio conurbado a la zona metropolitana del Valle de México. Atizapán se localiza al noroeste de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, colinda con los siguientes municipios: al norte con Cuautitlán Izcalli, al sur con Naucalpan de Juárez, al oriente con Tlalnepantla de Baz, al poniente con Isidro Fabela, al noroeste con Nicolás Romero y la suroeste con Jilotzingo. El municipio cuenta con una superficie de 89.879 Km². Sus coordenadas extremas son: latitud norte 19° 36' 43" y 19° 30' 55", longitud oeste 99° 21' 15" y 99° 12' 32".

2. Aspectos socioeconómicos.

A) POBLACIÓN.

La población actual del municipio se estima en 427,444 habitantes (Censo de Población y Vivienda del Estado de México, INEGI 1995), cuenta con una densidad poblacional de 4756hab/km², la mayor parte de la población de Atizapán de Zaragoza se asienta en la zona oriente del municipio, en las colindancias con los municipios de Tlalneantla de Baz, Cuautitlán Izcalli y Naucalpan. Presenta una alta densidad poblacional, debido a la inmigración generada por la búsqueda de fuentes de empleo en Atizapán de Zaragoza, así como por su cercanía con la Ciudad de México.

b) ECONOMÍA.

La población económicamente activa es de 94,798 habitantes (22.17%), la cual esta dividida en 528 habitantes ocupados en el sector primario (0.55%) ; 41,511 en el secundario (43.78%) y 52,759 en el terciario (55.65%), lo que indica que la actividad agropecuaria prácticamente ha desaparecido. El municipio de Atizapán de Zaragoza se encuentra en la región socioeconómica "A" donde los salarios mínimos son los más remunerados a nivel nacional con \$42.15 M.N. La planta Industrial se constituye por la zona industrial profesor Cristóbal Higuera y México Nuevo, lo que genera altos ingresos per capita. De igual forma, existen actividades extensivas y de autoconsumo como la cría y explotación de algunos animales domésticos, con ingresos bajos.

c) ESTRUCTURA URBANA.

En general las viviendas del municipio son de tabique y concreto, con variantes en sus techos, desde láminas de cartón, metálicas, de asbestos y losas de concreto. Se censó un total de 95,213 viviendas en 1995. Existen tanto áreas de asentamientos regulares como irregulares. Los asentamientos irregulares de mayor importancia en el municipio de Atizapán de Zaragoza se pueden mencionar los siguientes: Demetrio Vallejo, General Cárdenas del Río, Loma Larga, Lomas de Monte María, Primero de Septiembre, Revolución, Tierra de en medio, Villa de las Torres, etc.

En cuanto a los servicios públicos domiciliarios se debe mencionar que el abasto de agua potable se realiza a través del Sistema Lerma-Cutzamala, Presa Madín y un sistema de pozos profundos que se han perforado en el territorio municipal. El municipio tiene un consumo promedio de 115 m³/día. El servicio tiene una cobertura de 93,099 viviendas, existe un déficit de 2.22%.

Respecto al drenaje, según los datos presentados por el INEGI, el 73.9 % de las viviendas cuenta con este servicio, las zonas altas no es posible atenderlas porque se dificulta el entubamiento, por esta razón se observan drenes de aguas residuales domésticas a cielo abierto. Una gran cantidad de los escurrimientos de aguas residuales domésticas y pluvial. se integra al Lago de Guadalupe en territorio de Cuautitlán Izcalli y de Nicolás Romero, a través de zanjas y arroyos. También es importante aclarar, que en temporadas de lluvia, en algunos sitios se satura la red de drenaje municipal, lo que ocasiona inundaciones en las vialidades. En relación a la energía eléctrica, en este municipio se tienen registradas 94,415 viviendas con este servicio, de un total de 95,213 viviendas, lo que da una cobertura del 99.16% de la vivienda municipal electrificada (Censo de Población y Vivienda, Estado de México. INEGI 1995). Antes de pasar a otro punto, es conveniente precisar las vialidades medulares de este municipio: Autopista Chamapa-Lechería, Carretera al Lago de Guadalupe, carretera Atizapán - San Pedro,

Boulevard Adolfo López Mateos, Jorge Jiménez Cantú, Ruiz Cortinez, Av. Jinetes, Av. Océano Pacífico, Av. San Mateo, Av. Hidalgo, Av. Jalisco y Av. Ignacio Zaragoza.

3. Uso de suelo.

La superficie total del municipio de Atizapán de Zaragoza es de 8,987.9 ha. (Nomenciólar de localidades del Estado de México. IIGCEM 1995). El área urbana actual ocupa una superficie de 4,679.4 ha (52.06%), la superficie forestal es de 1,501.7 ha.(16.70%), la superficie agropecuaria representa 2,043.1 ha.(22.73%) de la superficie total del municipio, el uso de suelo industrial ocupa un área de 191.5 ha.(2.13%), la erosión es uno de los problemas presentes en la zona de Atizapán de Zaragoza, ocupa una superficie de 116.9 ha.(1.30%) y los cuerpos de agua cubren una superficie de 63.9 ha.(0.71%), las restantes 391.4 Ha. (4%) son de usos varios como infraestructuras, equipamientos, etc. En la siguiente grafica se visualizan la distribución de uso de suelo;

Grafica 1. Usos de suelo en Atizapán de Zaragoza.



Fuente: Gobierno del Estado de México, Decreto estatal, 1996.

4. Problemática Ambiental.

a) ESTRUCTURA URBANA.

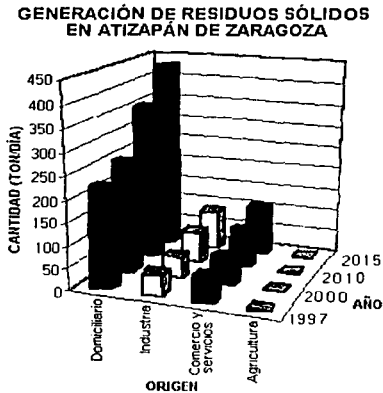
La estructura urbana de Atizapán de Zaragoza es desordenada entre los elementos habitacionales, industriales, comerciales y de servicios, esto debido a que el municipio no ha contado con un Plan de Desarrollo Municipal acorde a las necesidades socioeconómicas de sus habitantes. A pesar de ello, Atizapán de Zaragoza cuenta con altos niveles de dotación de satisfactores urbanos, como son electrificación, drenaje, agua potable, entre otros, aunque ninguno al 100%. Atizapán de Zaragoza cuenta con algunas vacantes urbanas para el crecimiento urbano, entre las que se encuentra una gran cantidad de lotes baldíos dispersos. Así mismo, es importante mencionar que existen giros industriales integrados al área urbana. La zona popular e irregular predomina en zonas con pendientes abruptas, principalmente en la zona noroeste del municipio. Las vialidades primarias del municipio tienen problemas de congestión en las horas pico, siendo más agudo en las zonas limítrofes con los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, principalmente durante la temporada de lluvia por las inundaciones.

b) RESIDUOS SÓLIDOS.

Una acción municipal que nos se puede pasar por alto, es el servicio de recolección y disposición final de desechos sólidos. En este municipio se generan aproximadamente 650 toneladas diarias de residuos sólidos. Existen dos tiraderos clandestinos, La Barranca y Ampliación Lomas de Guadalupe. La superficie del relleno sanitario es de 27 hectáreas, únicamente se utilizan 6 has para disminuir el impacto ambiental, se realizan actividades de selección y separación de residuos. La Secretaría de Ecología ha realizado estudios para determinar la ubicación de sitios adecuados para ser utilizados como rellenos sanitarios regionales, cumpliendo las especificaciones de la

norma oficial mexicana NOM-083-ECOL-1996. Para Atizapán de Zaragoza, los sitios seleccionados más cercanos son en San Mateo Nopala y Arenillas en el municipio de Naucalpan de Juárez, y en Tepojaco en Cuautlilán Izcalli. En la grafica siguiente se aprecia la generación de residuos sólidos en Atizapán de Zaragoza por sector, estimada hasta el año 2015.

Grafica 2. Generación de residuos sólidos en Atizapán de Zaragoza.



Fuente: Secretaría de Ecología, Estudio para la localización de terrenos que puedan ser destinados a la construcción de rellenos sanitarios, Tomo 1, Estudios de gran visión.

c) AGUA.

La disponibilidad y calidad del agua ha disminuido progresivamente, anteriormente las aguas de los ríos eran utilizadas para la agricultura, ahora aparte de que la actividad ha disminuido se ve restringida por la calidad y cantidad del agua. Las corrientes locales

se han convertido en colectores públicos de aguas residuales que provienen de la industria y de las localidades circundantes, como es el caso de los ríos San Javier y Tlalnepantla principalmente.

La aguas residuales, especialmente las de tipo industrial, contienen elementos nocivos como lo son: sustancias químicas diversas, metales pesados, solventes, ácidos, grasas y aceites, entre otros. Asimismo, en las casas-habitación se tiene el uso extendido de detergentes en lugar de jabones y los talleres mecánicos comúnmente arrojan aceites quemados a las alcantarillas. Una de las principales fuentes de contaminación del agua la constituye el nivel de acidez de las precipitaciones pluviales, cuyo PH varía de 5 a 5.4 en este municipio. Este fenómeno se presenta principalmente por las altas emisiones de contaminantes, SOX, NOx y Cl2 generados por fuentes fijas y móviles (industria y automotores). Como el municipio no cuenta con el equipo necesario para el tratamiento de sus aguas residuales, Presa Madín que es un cuerpo de agua que se destina para el consumo humano se encuentra contaminada con descargas sanitarias directas, provenientes de los asentamientos humanos localizados en la zona.

d) AIRE.

La contaminación del aire es producida por los automotores que circulan sobre las vialidades de éste y otros municipios además de la industria. Una de las consecuencias inmediatas, además de las enfermedades respiratorias, es la lluvia ácida. El viento es un factor que provoca que la contaminación se observe, en muchas ocasiones, en donde no se genera. Las partículas suspendidas provienen de los bancos de materiales pétreos, de los sitios en que se construyen nuevas edificaciones, de los tiraderos a cielo abierto y eventualmente por el efecto del viento sobre el territorio de este municipio.

e) SUELO.

Respecto al suelo, aproximadamente la mitad de los suelos de Atizapán de Zaragoza están prácticamente cubiertos por construcción, lo que disminuye en gran medida la zona de infiltración de agua al manto freático. Otro factor que contribuye a la contaminación del suelo es el tiradero municipal, espacio donde se depositan materiales de desecho sin control, la filtración de lixiviados contamina los mantos freáticos. Un factor degradante de este recurso es la erosión del suelo, que en este caso se debe básicamente a la acción de la lluvia, la tala clandestina, los incendios y la construcción de viviendas. Se estima que la zona poniente del municipio se encuentra en esta condición y corresponde en su mayor parte a la zona agrícola. Otro factor que contribuye a la erosión del suelo es la extracción de materiales pétreos, ubicados al noroeste del municipio. También hay vestigios de varias minas inactivas de arena, que fueron explotadas en galería subterránea, lo que provoca hundimientos diferenciales en algunos asentamientos urbanos.

5. Gestión ambiental.

El municipio de Atizapán de Zaragoza dentro de su organigrama cuenta con una área de Ecología que realiza visitas de inspección y vigilancia dentro del contexto ambiental a empresas y comercios, asimismo atiende las denuncias ciudadanas en lo relativo a quejas ambientales. Además, se ha integrado el Consejo Municipal de Protección al Ambiente. Las campañas de reforestación y limpia de la Presa Madín se llevan a cabo en colaboración con el municipio de Naucalpan de Juárez y la participación ciudadana. El H. Ayuntamiento, dentro de su política ambiental, realiza un manejo de cobertura diaria de residuos sólidos en su tiradero municipal y desarrolla constantemente la recuperación del suelo en las celdas saturadas. En este municipio se tienen registrados los siguientes grupos ecologistas: Asociación Mexicana de Consultores en Riesgo y

Protección Ambiental A.C, Ecologistas Mexicanos A. C., Grupo Ecologista Jardines de Atizapán A.C., Grupo Ecologista Familiar de la Zona Esmeralda A. C., Omeyocan A. C., entre otros.

B. Municipio de Naucalpan de Juárez.

1. Localización.

El municipio tiene una superficie total de 149.859 km², se ubica al poniente del Valle de México y al noroeste del Estado de México. Está limitado al norte por los municipios de Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla de Baz; al sur, por Huixquilucan; al oeste, por Jilotzingo; al suroeste, por los municipios de Xonacatlán y Lerma; y al este, por el Distrito Federal. Su posición geográfica está indicada por los paralelos 19°24'92" y 19°32'08" de latitud norte y los meridianos 99°12'16" y 99°23'11" de longitud oeste, a una altitud de 2,298 metros sobre el nivel del mar en la zona urbana.

2. Aspectos socioeconómicos.

a) POBLACIÓN.

La población de Naucalpan en 1995 fue de 839,723 habitantes (INEGI 1995), la cual en su mayor parte se asienta al suroeste del territorio, lo que representa el 7.17% del total estatal, más de la mitad de los pobladores provienen de otra entidad y del Distrito Federal, ello debido a la migración hacia el polo de desarrollo que aquí tuvo auge por la incorporación de la actividad industrial y el abaratamiento de la tierra. Fuente: 1. GEM, Atlas General del Estado de México. IIIGCEM, 1993. 2. GEM, Consejo Estatal de Población del Estado de México. INEGI, 1995.

b) ECONOMÍA.

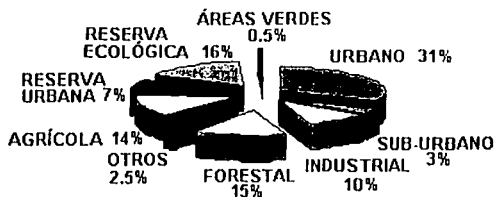
El municipio se encuentra en la región socioeconómica "A", donde el salario mínimo es de \$ 42.15 M. N. la jornada, el más alto a nivel nacional, situación debida a la cercanía con el Distrito Federal. Esta condición no ha logrado resolver los profundos desequilibrios sociales existentes, ya que a pesar de contar con una fuerte actividad industrial y comercial se observan asentamientos de muy bajos recursos principalmente al norponiente donde todavía prevalecen actividades extensivas y de autoconsumo. En 1990, el municipio contaba con una población de 576,554 habitantes con edades de 12 años y más, de los cuales el 46.56 % se encontraba laborando en alguna ocupación, correspondiéndole un porcentaje mayor a la media estatal de la población económicamente activa, con un 42.13%.

c) Usos de suelos.

La superficie total del municipio es de 14,985.9 ha. La zona urbana ocupa una superficie de 7,609 hectáreas que representan el 51% del total. Dentro de este terreno se encuentran los siguientes usos del suelo: área urbana (considera suelo para vivienda), reserva para crecimiento urbano, área industrial (incluye el área comercial y de servicios) y las áreas verdes. La superficie que ocupa cada una de ellas y su distribución porcentual con respecto al total se muestra en la gráfica;

Gráfica 3. Usos de suelo en Naucalpan de Juárez.

USOS DEL SUELO EN NAUCALPAN DE JUÁREZ



Fuente: Gobierno del Estado de México, Decreto estatal, 1996.

3. Problemática ambiental.

a) AGUA.

En Naucalpan se sufren los decrementos del nivel freático más pronunciado de la zona metropolitana, lo que limita la opción de dotación de agua por medio de pozos profundos. Una de las principales fuentes de contaminación del agua la constituye el nivel de acidez de las precipitaciones pluviales cuyo pH varía de 4.6 a 5.4 en este municipio. Este fenómeno se presenta principalmente por las altas emisiones de contaminantes, SOX, NOx y Cl2 generados por fuentes fijas y móviles. Las aguas contaminadas de origen industrial, contienen elementos tan nocivos como lo son: metales pesados, solventes, ácidos, grasas y aceites, entre otros. Por lo que respecta a la problemática de las casas-habitación se tiene que el uso extendido de detergentes es el mayor aporte de

Capítulo III. Los criterios de regionalización en el Estado de México.

contaminantes. En cuanto a los comercios menores de cambios de aceite y servicio mecánico el problema es que tiran aceites quemados a las alcantarillas.

b) AIRE.

La contaminación del aire producida por la industria se incrementa de manera rápida, al sumarse a la contaminación causada por los automotores que circulan sobre las vialidades de éste y otros municipios. El viento es un factor que provoca que la contaminación se observe en muchas ocasiones en donde no se genera.

c) SUELO.

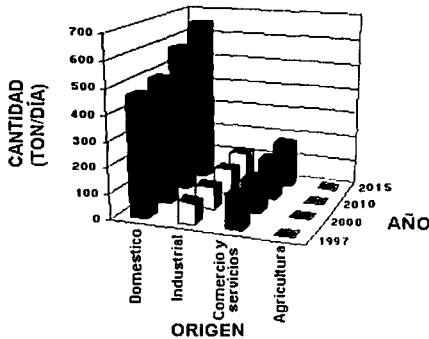
Los suelos se deterioran y erosionan después de eliminar la cobertura vegetal, o bien por el aporte excesivo de sustancias químicas o desechos no degradables, por la acumulación de basura y cascajo, por la siembra de monocultivos o el sobre pastoreo.

d) RESIDUOS SÓLIDOS.

En Naucalpan son generados aproximadamente 1,200 toneladas diarias de basura, recolectar esa cantidad de desechos y disponerla en el tiradero municipal Rincón Verde, involucra la actividad de 113 vehículos recolectores, con 3 empleados por unidad, además de las actividades implicadas en la operación del tiradero municipal controlado ambientalmente en San Mateo Nopala, para lo cuál se cuenta con 4 motoconformadoras y dos traxcavos. La producción de basura domiciliaria provoca alteraciones como lo es la proliferación de fauna nociva, que resulta ser vectora de enfermedades; la disposición de desechos en tiraderos a cielo abierto y sin control origina la contaminación del suelo y

mantos freáticos debido a la generación de lixiviados, éstos producen también malos olores y dispersión de bacterias y polvos que se traducen en enfermedades para las comunidades. En la grafica siguiente, se aprecia la generación de residuos sólidos en Naucalpan de Juárez por sector, estimada hasta el año 2017.

Gráfica 4. Residuos sólidos en Naucalpan de Juárez.



Fuente: Secretaría de Ecología, Estudio para la localización de terrenos que puedan ser destinados a la construcción de rellenos sanitarios, Tomo 1, Estudios de gran visión.

e) ASPECTO URBANO.

Los asentamientos irregulares se dan en zonas con pendientes abruptas, muchas de las barrancas han sido absorbidas por la mancha urbana, instalándose en sus márgenes dichos asentamientos, las consecuencias son la contaminación por desechos sólidos y aguas residuales convirtiéndolas en focos de infección. Los derrumbes y hundimientos, debido a la explotación anterior de bancos de materiales, han ocasionado la formación de cavernas y pendientes muy pronunciadas, el problema más agudo al 120

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

respecto se localiza en la zona sur del municipio, donde los asentamientos están sobre minas abandonadas.

4. Gestión ambiental.

El H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, dentro de su organigrama tiene una Subdirección de Ecología dependiente de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología, donde se realizan las gestiones en este ámbito, además se tiene constituido el Consejo Municipal de Protección al Ambiente, asimismo se han desarrollado campañas de reforestación y limpieza, la participación ciudadana es de gran importancia y esto se observa con la existencia de los siguientes grupos ecologistas: Círculo de Estudios Ecológicos, Colonos de Ciudad Satélite, Comité de Ecología de Ciudad Satélite, Cultura y Asesoría Multiecológica, Comité de Ecología Lomas Hipódromo, Ecologistas Mexicanos A. C., Grupo de Tecnología Alternativa A. C., Unión Naucalpense de Colonos y Ecologistas del Norponiente del Valle de México. El H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, dentro de su organigrama tiene una Subdirección de Ecología dependiente de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología, donde se realizan las gestiones en este ámbito, además se tiene constituido el Consejo Municipal de Protección al Ambiente, asimismo se han desarrollado campañas de reforestación y limpieza, la participación ciudadana es de gran importancia y esto se observa con la existencia de los siguientes grupos ecologistas: Círculo de Estudios Ecológicos, Colonos de Ciudad Satélite, Comité de Ecología de Ciudad Satélite, Cultura y Asesoría Multiecológica, Comité de Ecología Lomas Hipódromo, Ecologistas Mexicanos A. C., Grupo de Tecnología Alternativa A. C., Unión Naucalpense de Colonos y Ecologistas del Norponiente del Valle de México.

C. Municipio de Tlalnepantla de Baz.

1. Localización.

El municipio se ubica al noreste del estado, junto al límite norte del Distrito Federal. Cuenta con una superficie de 83.477 Km², lo que representa el 0.38% del total de la superficie del Estado de México. La Cabecera del municipio se encuentra localizada a los 19°32'20" de latitud norte y a los 99°11'39" de latitud oeste.

2. Aspectos socioeconómicos.

a) POBLACIÓN.

La mayor parte de la población de Tlalnepantla se asienta en la zona poniente de su territorio, se estima en 791,739 habitantes (Censo de Población y Vivienda del Estado de México, INEGI 1995), y representa el 7.17% del total estatal. Fuente: Gobierno del Estado de México, Atlas General del Estado de México, 1993. IIGCEM; y, Consejo Estatal de Población, 1996. Secretaría General de Gobierno.

b) ECONOMÍA.

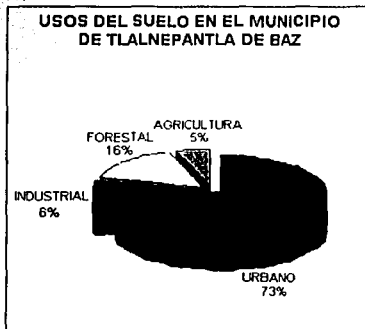
Tlalnepantla de Baz se encuentra en la región socio-económica "A" que corresponde a los salarios mínimos más altos a nivel nacional. Este municipio cuenta con una poderosa planta industrial que permite la existencia de altos ingresos per cápita. No obstante existen actividades extensivas y de autoconsumo, lo que da lugar también a la existencia de sectores de la población con bajos ingresos. Existen 3,500 establecimientos industriales con las siguientes actividades: productos alimenticios, bebidas y tabaco,

productos metálicos, productos textiles, maquinaria y equipo, derivados del petróleo, cementeras y asbesto, entre otras. No obstante que en el municipio no se realizan de manera importante las actividades del sector primario de la economía (agricultura y ganadería), existe un número reducido de unidades de producción agrícola y pecuaria.

3. Uso del suelo.

La superficie total del municipio es de 83.47 km², que se distribuyen de la siguiente manera de acuerdo al uso de suelo actual, como se muestra en la gráfica.

Gráfica 5. Usos de suelo en el municipio de Tlalnepantla de Baz.



Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 1997. IIGECM, Nomenclátor de localidades del Estado de México, 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. Problemática ambiental.

a) ASPECTO URBANO.

Tlalnepantla ya no cuenta con áreas para el crecimiento urbano pero es factible el aprovechamiento de algunos lotes baldíos dispersos que representan las vacantes urbanas. Algunas colonias populares y asentamientos irregulares, se ubican en zonas con pendientes abruptas y las áreas industriales han quedado integradas a la mancha urbana.

b) AGUA.

Debido al acelerado incremento poblacional, la disponibilidad local de este recurso ha ido disminuyendo progresivamente, lo que origina que el abasto de agua se complemente con fuentes localizadas fuera del municipio. Al mismo tiempo se ha deteriorado su calidad.

Las corrientes locales se han convertido en colectores públicos de aguas residuales que provienen de la industria y de las localidades circundantes; siendo descargado el sistema de drenaje y alcantarillado con las aguas negras por conductos entubados y a cielo abierto a los ríos, así como también a las zanjas. Los volúmenes de generación de aguas residuales se indican en la siguiente tabla:



Cuadro 3. Volúmenes de aguas residuales.

CONCEPTO.	DESECHOS LÍQUIDOS (m ³ /día).
Doméstica.	39,712.
Comercial.	9,725.
Industrial.	3,849.
Servicios y Otros.	8,304.

Fuente: Cédula de Información Ambiental, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz 1996-2000.

c) AIRE.

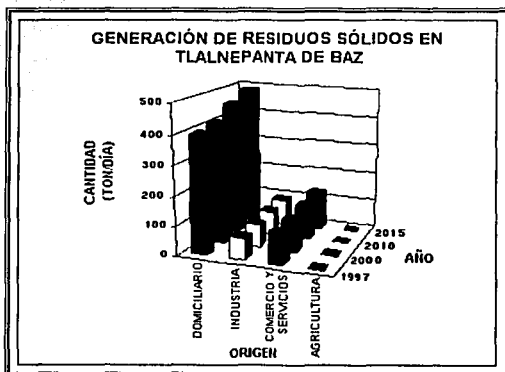
La contaminación del aire producida por la industria se incrementa de manera rápida, esto sumado a la contaminación causada por los 49,800 automotores registrados más los vehículos de otros municipios que circulan sobre las vialidades de Tlalnepantla. El viento es un factor que provoca que la contaminación se observe, en muchas ocasiones, en donde no se genera. De acuerdo con lo anterior los gases contaminantes del ambiente, como se mencionó anteriormente, provienen de los vehículos y de la actividad industrial. Se tienen emisiones de dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x), monóxido de carbono (CO) y dióxido de carbono (CO₂). Las partículas suspendidas provienen de los sitios en que se construyen nuevas edificaciones, del relleno sanitario y otros tiraderos de basura y cascajo, eventualmente también por el efecto del viento sobre los municipios ubicados al norte de Tlalnepantla que transporta partículas hacia éste. Para darle seguimiento a los niveles de contaminación atmosférica en la zona metropolitana del Valle de México, Tlalnepantla de Baz cuenta con dos estaciones de la Red Automática de

Monitoreo. Atmosférico Adicionalmente se tienen dos estaciones de monitoreo atmosférico de la red manual.

d) RESIDUOS SÓLIDOS.

El servicio de recolección y disposición final de desechos domiciliarios es uno de los problemas de mayor importancia a los que se enfrenta el H. Ayuntamiento. En Tlalnepantla de Baz se reciben en el relleno sanitario 900 toneladas de residuos sólidos por día, formada en un 40% de materia orgánica y un 60% de inorgánica. Es importante mencionar que existen pocos tiraderos clandestinos de residuos sólidos. En la siguiente gráfica se indican las fuentes de generación de estos residuos:

Grafica 6. Generación de residuos sólidos en Tlalnepantla de Baz.



Fuente: Secretaría de Ecología, Estudio para la localización de terrenos que puedan ser destinados a la construcción de rellenos sanitarios, Tomo 1, Estudios de gran visión.

5. Gestión ambiental.

El municipio de Tlalnepantla dentro de su organigrama cuenta con una dirección de Ecología, donde se realizan las gestiones de este ámbito, además se tienen constituido el Consejo Municipal de Protección al Ambiente. La participación ciudadana, aún cuando no es sobresaliente, si tiene presencia, así el municipio cuenta con cuatro grupos ecologistas. A continuación se presenta un cuadro comparativo de las principales variables en materia ambiental, seguida de una breve explicación, donde se establecen las diferencias y similitudes de los tres municipios;

Cuadro 4. El espacio intermunicipal.

Concepto.	Atizapán.	Naucalpan.	Tlalnepantla.
Superficie territorial.	89.879 km2.	149.859km2.	83.477km2.
Población.	427.444 habitantes.	839.723 habitantes.	791.739 habitantes.
Región socioeconómica.	\$ 42.15 la jornada.	\$ 42.15 la jornada.	\$ 42.15 la jornada.
P. Económicamente Activa	22.17%	42.13 %	47.12%.
Usos de suelo urbano – industrial.	54 %	44 %.	79 %.
Residuos sólidos.	650 toneladas.	1,200 toneladas.	900 toneladas.
Desarrollo Institucional.	Área de Ecología y Consejo Municipal de Protección al Ambiente.	Subdirección de Ecología y Consejo Municipal de Protección al Ambiente.	Dirección de Ecología y Consejo Municipal de Protección al Ambiente.

Fuente: Gobierno del Estado de México, Decreto estatal, 1996.

Los municipios de Atizapán de Zaragoza, Naucalpan y Tlalnepantla, que son estudiados en esta investigación son municipios conurbados a la zona metropolitana del valle de México. Atizapán de Zaragoza cuenta con una superficie de 89.879 Km². Siendo el municipio con mayor extensión territorial de los tres, Naucalpan tiene una superficie total de 149.859Km², por su parte, Tlalnepantla cuenta con una superficie de 83.477Km². Estos municipios, son aledaños entre sí y existe una gran cantidad de vías de comunicación que enlazan a los tres municipios, como lo es la autopista México - Querétaro, La Vía Gustavo Baz entre otras. En referencia a los aspectos socioeconómicos, la población de Atizapán de Zaragoza, se estima en 427,444 habitantes (Censo de Población y Vivienda del Estado De México, INEGI 1995), y su densidad poblacional es de 4756 hab/Km². Por su parte, Naucalpan con mayor número de habitantes de los tres municipios tiene una población estimada en 839,723 habitantes (INEGI 1995), en el mismo rubro Tlalnepantla, cuenta con una población estimada de 791,739 habitantes (Censo de Población y Vivienda del Estado de México, INEGI 1995). Los tres municipios se encuentran en la región socioeconómica "A" donde el salario mínimo es de \$ 42.15 la jornada, el cual es el más alto a nivel nacional.

La superficie total del municipio de Atizapán de Zaragoza es de 8,987.9 ha. (Nomenclátor de localidades del Estado de México. IIIGCEM 1995). El área urbana actual (52.06%), en el caso de Naucalpan, la superficie total del municipio es de 14,985.9 ha. La zona urbana ocupa una superficie de 7,609 hectáreas que representan el 51% del total. Para Tlalnepantla la superficie total del municipio de Tlalnepantla es de 83.47 km²³, como puede verse el uso de suelo en los tres municipios es predominantemente urbano dentro de este terreno se encuentran los siguientes usos del suelo: área urbana (considera suelo para vivienda), reserva para crecimiento urbano, área industrial (incluye el área comercial y de servicios) y las áreas verdes. Con respecto a la estructura urbana de los municipios de estudio es desordenada entre los elementos habitacionales,

³ Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 1997. (IIIGCEM, Nomenclátor de localidades del Estado de México, 1995). El 73 % de la superficie de Tlalnepantla es urbana.

Capítulo III. Los criterios de regionalización en el Estado de México.

industriales, comerciales y de servicios, esto debido a que los municipios no han contado con un Plan de Desarrollo Municipal acorde a las necesidades socioeconómicas de sus habitantes. Aún cuando tienen algunas vacantes urbanas para el crecimiento urbano, entre las que se encuentra una gran cantidad de lotes baldíos dispersos, la posibilidad de un mayor crecimiento urbano es bastante limitado, principalmente, debido a las consecuencias de la contaminación por desechos sólidos y aguas residuales convirtiéndolas en focos de infección.

Los tres municipios enfrentan una problemática ambiental muy elevada, entre los cuales se encuentran la recolección y disposición final de desechos sólidos. En el municipio de Atizapán de Zaragoza se generan aproximadamente 650 toneladas diarias de residuos sólidos. En Naucalpan se generan mas desechos sólidos en comparación con los otros dos municipios, aproximadamente 1,200 toneladas diarias de basura. En Tlalnepantla de Baz se reciben en el relleno sanitario 900 toneladas de residuos sólidos por día, formada en un 40% de materia orgánica y un 60% de inorgánica. Por otra parte la disponibilidad y calidad del agua ha disminuido progresivamente y las corrientes locales de los tres municipios, se han convertido en colectores públicos de aguas residuales que provienen de la industria y de las localidades circundantes, las aguas residuales, especialmente las de tipo industrial, contienen elementos nocivos como lo son: sustancias químicas diversas, metales pesados, solventes, ácidos, grasas y aceites, entre otros. Asimismo, en las casas - habitación se tiene el uso extendido de detergentes en lugar de jabones y los talleres mecánicos comúnmente arrojan aceites quemados a las alcantarillas. Una de las principales fuentes de contaminación del agua la constituye el nivel de acidez de las precipitaciones pluviales, cuyo PH varía de 5 a 5.4 en este municipio. Este fenómeno se presenta principalmente por las altas emisiones de contaminantes, SO_x, NO_x y Cl₂ generados por fuentes fijas y móviles (industria y automotores). La contaminación del agua es un problema que enfrentan los tres municipios y asimismo no cuentan con el equipo necesario para el tratamiento de sus aguas residuales.

La contaminación del aire producida por la industria se incrementa de manera rápida, esto sumado a la contaminación causada por los vehículos que circulan sobre las vialidades de los tres municipios. El viento es un factor que provoca que la contaminación se observe, en muchas ocasiones, en donde no se genera. De acuerdo con lo anterior los gases contaminantes del ambiente, como se mencionó anteriormente, provienen de los vehículos y de la actividad industrial. Para darle seguimiento a los niveles de contaminación atmosférica en la zona metropolitana del Valle de México, el único municipio que cuenta con dos estaciones de la Red Automática de Monitoreo es Tlalnepanlla de Baz. Respecto al suelo, aproximadamente la mitad de los suelos de los tres municipios están prácticamente cubiertos por construcción, lo que disminuye en gran medida la zona de infiltración de agua al manto freático. Otro factor que contribuye a la contaminación del suelo son los tiraderos municipales, espacio donde se depositan materiales de desecho sin control, la filtración de lixiviados contamina los mantos freáticos. Un factor degradante de este recurso es la erosión del suelo, que en este caso se debe básicamente a la acción de la lluvia, la tala clandestina, los incendios y la construcción de viviendas. La gestión ambiental⁴ en los tres municipios es limitada, se cuenta con una área de Ecología, que tiene una diversidad de actividades dependiendo del municipio que se trate ; pero en los tres municipios las actividades de esta dirección están dirigidas, a regular los problemas ambientales originados por el crecimiento urbano, lo que permite coordinar programas para prevenir la contaminación con la participación y la acción conjunta de actividades de los tres municipios a través de acuerdos construidos por los actores participantes y la gestión intergubernamental, lo cual facilitaría el enfrentar los problemas ambientales y optimizar recursos.

⁴ El municipio de Tlalnepanlla de Baz cuenta con un convenio con la Secretaría de Ecología para desarrollar las funciones de su competencia que antes venía desarrollando el gobierno estatal en materia ambiental.

Capítulo IV. La coordinación intergubernamental municipal. Convenios y acuerdos.

4.1. La coordinación intergubernamental.

En México, las relaciones tradicionales entre los municipios, los estados y la federación se han regido por una jerarquización estricta de arriba hacia abajo. En las últimas décadas, el progreso hacia la democratización y descentralización del país ha abierto a los municipios la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en que ellos asumen la responsabilidad principal, o bien aquellos en que la comparten o la ceden a otros órdenes de gobierno. Así, desde el punto de vista de los municipios, el fondo del debate sobre la coordinación intergubernamental es un incremento sustancial de la importancia de los mismos en el gobierno del país.

Las fronteras básicas de los espacios de responsabilidad y poder municipal están definidas por las constituciones federales y estatales, así como por otras leyes y reglamentos pertinentes. Sin embargo, existe un amplio rango de ambigüedad sobre la manera en que los tres niveles de gobierno pueden y deben coordinar sus esfuerzos para alcanzar un desarrollo municipal que por una parte esté de acuerdo con las prioridades de cada administración municipal y, por la otra, cumpla también con las normas y objetivos de los estados y la federación. En este capítulo se pretenden presentar los elementos claves para un entendimiento del tema de la coordinación intergubernamental, destacando las posibilidades y los riesgos de las diversas estrategias para el desarrollo de esta coordinación. Con el fin de ubicar la reforma municipal relacionadas con el tema, se empezará con una breve revisión de las distintas teorías que inciden sobre la organización de la coordinación intergubernamental.

4.1.2. Elementos para una definición teórica y jurídica de la coordinación intergubernamental.

Con el objetivo de entender ¿Qué es coordinación intergubernamental?, se empezará con las preguntas más básicas: ¿Coordinación de qué? ¿Coordinación para qué? Para los fines de este trabajo, se definirá el quehacer de la coordinación intergubernamental con referencia a las tareas que la sociedad ha delegado en el Estado, sin detenerse en las cuestiones del papel correcto del Estado u otras cuestiones más profundas. Así, las responsabilidades del Estado pueden incluir una lista tan variada como el alumbrado público, la defensa nacional, la educación básica y la protección del medio ambiente, mientras sus poderes incluyen el cobrar impuestos, encarcelar criminales y autorizar permisos de construcción. En los países federales, como México, estas tareas normalmente se definen con base en las teorías del federalismo y del federalismo fiscal. En la primera parte de este apartado, se revisará brevemente estas teorías para entender mejor porqué en algunos campos de acción gubernamental se considera la coordinación necesaria y/o prudente y, en otros, no. En la segunda parte, se enfocará en los objetivos de la coordinación intergubernamental, el ¿para qué? del asunto. Aquí se hace referencia especial a los mecanismos de coordinación actualmente vigentes en el sistema mexicano.

4.1.3. La asignación de las tareas gubernamentales.

El problema de la coordinación intergubernamental surge del hecho de que en los sistemas federales cada nivel de gobierno está encargado de responsabilidades y poderes diferentes. Estas funciones pueden ser compartidas o exclusivas de cada una de las instancias, dependiendo de la organización particular del sistema. Por ejemplo, en algunos países la instancia municipal cobra el impuesto predial, pero el estado o el centro fija la tasa en que este impuesto se basa, mientras en otros países es el municipio el que cobra y también fija la tasa del impuesto. Además, la asignación específica entre los niveles de gobierno puede variar entre países federales, como también con el transcurso

del tiempo en un solo país. Sin embargo, la definición de esferas de soberanía o autonomía en ciertas áreas del quehacer gubernamental en los niveles locales (los municipios y estados, en el caso de México) es lo que distingue los sistemas federales de los sistemas unitarios, la otra forma principal de organización gubernamental.

Algunos ejemplos tomados de otros países pueden ilustrar estos puntos. Primero, Brasil y Colombia son países federales, pero los poderes de los estados son distintos en cada uno. La diferencia más notoria es la posibilidad que tienen los estados brasileños de contratar deuda externa (principalmente de bancos internacionales) sin la aprobación del nivel central; en Colombia, al igual que en la mayoría de otras federaciones latinoamericanas, esta posibilidad no existe dado que el nivel central controla estrictamente las transacciones con el exterior de todos los órdenes de gobierno. Por otra parte, en la historia de los Estados Unidos—la federación moderna más duradera—los cambios que ha experimentado en la asignación de tareas a los cuatro niveles de gobierno. Así, sólo en los últimos cincuenta años, los EUA cambiaron de ser una federación centralizada (bajo los programas nacionales de los Presidentes Roosevelt y Johnson) a una federación realmente descentralizada (empezando con el gobierno de Reagan en los años ochenta), con mucho más poder repartido a los gobiernos locales (Wright 1990). En el caso Francia, un país unitario, antes de sus reformas de los años ochenta. En esa época, los niveles municipales (départments) funcionaban más como sucursales del nivel central en las provincias que los municipios libres de federaciones. Las reformas recientes en Francia han acercado su sistema al de las federaciones descentralizadas de Alemania, Canadá y los Estados Unidos, un hecho que muestra que las cuestiones de centralización y descentralización son diferentes a las del federalismo o unitarismo. La lección importante de estos ejemplos es la variedad y flexibilidad de la asignación de responsabilidades y poderes entre los niveles de gobierno. Sin embargo, existe cierta lógica en esta asignación. Wolman (1990) expone un marco útil para entender esta lógica. Según este autor, la asignación de tareas en cualquier sistema de gobierno—es decir, el nivel de centralización o descentralización—refleja ciertos valores

de parte de quienes determinan esta asignación. Estos valores están divididos en tres categorías: eficiencia, gobernabilidad (governance), y distribución.

El valor de eficiencia en el esquema de Wolman tiene que ver con la relación entre lo que gasta el gobierno para cumplir una acción y los beneficios que provoca esta acción. Estos gastos se pueden expresar en términos financieros, pero también se expresan en los términos de otros recursos, como la labor del personal. Los beneficios para el gobierno incluyen el cumplimiento de las varias responsabilidades que la sociedad ha asignado al Estado, y por eso la asignación de tareas se basa en la eficiencia relativa de cada nivel de gobierno en el cumplimiento de cada tarea. Los valores de eficiencia son especialmente premiados tanto por los teóricos del federalismo fiscal como de la "elección racional".

Wolman (1990) "divide los valores de gobernabilidad en seis sub-categorías que incluyen los relacionados con:

- 1) la democracia (capacidad de respuesta (responsiveness) y responsabilidad (accountability) de las autoridades públicas);*
- 2) la diversidad (en las políticas públicas);*
- 3) la participación, la educación y el desarrollo de líderes;*
- 4) los poderes compensatorios (frente al poder central);*
- 5) los intereses nacionales (compartidos por todas las regiones y localidades en conjunto);*
- 6) la igualdad (entre ciudadanos bajo la ley o en la prestación de servicios públicos)".*

Se supone que la descentralización fomenta las primeras cuatro sub-categorías de gobernabilidad, mientras la centralización garantiza las últimas dos. Así, por ejemplo, a quienes valoran la democracia (es decir, la relación estrecha, representativa y flexible de las autoridades electas con los ciudadanos) más que la igualdad (la estandarización de la

relación entre el gobierno y cada ciudadano) preferirían un sistema más descentralizado, y viceversa. Esto también explica el porqué en tiempos de guerra u otro tipo de crisis nacional (como fuertes caídas económicas o desastres naturales) los gobiernos tiendan a volverse más centralistas. Los valores distributivos son los últimos que se consideran como determinantes en la asignación de tareas gubernamentales. En este caso, se nota que los sistemas centralizados implican ciertas ventajas para los que valoran a la distribución igualitaria de la riqueza de un país entre todos los ciudadanos. Por otro lado, un sistema más descentralizado permite más diferencias en la riqueza de los ciudadanos de una y otra región. Si tomamos en cuenta las prioridades de la reforma del Estado mexicano en las últimas décadas, tienen mucho sentido las reformas descentralizadoras al Artículo 115 de la Constitución de los Estados Mexicanos en 1983 y 1999. Algunos de los objetivos claves de la reforma del Estado han sido eficientizar los procesos de gobierno, fomentar la democracia y ampliar la participación de los ciudadanos. Los intereses nacionales y la igualdad entre ciudadanos o regiones han dejado de tener la importancia que tenían antes como valores gubernamentales. De hecho, las tareas municipales que aparecen en el Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos conforman una lista con la que habría bastante consenso entre teóricos cuyos valores les hacen preferir un sistema descentralizado de gobierno. Este artículo identifica el nivel municipal como el más apropiado para la dotación de servicios públicos de alcance local, así como la recolección del impuesto predial, las prestaciones y algunos otros cobros.

4.2. Los objetivos de la coordinación intergubernamental.

Como se vio en la sección anterior, la transición hacia un sistema de gobierno descentralizado—el objetivo expreso del gobierno mexicano durante los últimos sexenios—implica una eficientización de los procesos de gobernar y una mejor gobernabilidad por medio de una asignación de tareas que define más claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Sin embargo, eso no implica que no existan espacios de política pública en que la acción coordinada de dos o más niveles de

gobiernos no puede rendir mejores resultados que la acción independiente. Un ejemplo de este principio puede ser tan sencillo como una red local de tubos de agua construido por una administración municipal. Si esta red no está conectada a alguna de las redes de abasto de agua que manejan los niveles estatales o federales, no puede cumplir su función. Es decir que mientras la teoría federalista recomienda la asignación de la responsabilidad de ciertas tareas gubernamentales a niveles específicos, existen otros ámbitos en los que la coordinación entre las varias acciones públicas no sólo es deseable sino necesaria para la prestación de los servicios públicos. Como muestra el ejemplo anterior, para las tareas gubernamentales en que distintos órdenes de gobierno comparten responsabilidad por un servicio complejo, la coordinación intergubernamental es inevitable.

En adición, se puede suponer que existen casos —sobre todo en un país como México, que ha sufrido un centralismo fuerte durante las últimas seis décadas— en que el nivel de gobierno formalmente encargado de la dotación de estos servicios públicos no es capaz de cumplir con sus obligaciones. Esto es más común en los niveles municipales y estatales por las carencias que estos primeros sufren en financiamiento y en personal técnico y administrativo. Por otro lado, los niveles locales generalmente gozan de más información sobre las condiciones y preferencias locales por la cercanía física de las autoridades locales, es decir que cada orden de gobierno tiene ventajas comparativas. En este sentido, la coordinación intergubernamental podría ser la clave al mejor cumplimiento de algunas de las tareas del Estado.

Pero ¿cómo organizar los distintos niveles de gobierno para lograr esta coordinación intergubernamental? En un sistema federal, en que cada orden de gobierno tiene una esfera de soberanía, la manera más común es por medio de un sistema de planeación del desarrollo local y regional. Bajo tal sistema, los municipios determinan y vigilan la ejecución de trabajos de la federación y del estado en la jurisdicción municipal, asegurando que se realicen en acuerdo con las preferencias locales. Estas preferencias,

en su turno, están ratificadas por un proceso de consenso local, y expuesto en el plan de desarrollo de la jurisdicción. Los planes locales están acotados por lo establecido en los planes estatales y el Plan Nacional de Desarrollo (en los países que elaboran planes nacionales), así como en las leyes y reglamentos nacionales. De esta manera, la coordinación intergubernamental aprovecha la planeación para contribuir al objetivo de facilitar el uso "racional" de los escasos recursos públicos y tomar un punto de vista de largo plazo. Sin embargo, cada país tiene diferencias en la organización de este sistema de coordinación intergubernamental. A continuación se destaca las particularidades del sistema mexicano para plantear el contexto de las propuestas de mejoramiento de la coordinación intergubernamental en nuestro país.

4.3. La organización de la coordinación intergubernamental en México.

En México, el sistema de coordinación intergubernamental está organizado por el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), una de las leyes de administración nacional que fue reformada como parte del proceso de descentralización de principios de los años ochenta. Este sistema prevé una estructura de instituciones en los niveles municipales y estatales para elaborar los planes, por un lado, y servir de enlace con los otros niveles de gobierno, por el otro. Bajo el SNPD, al nivel municipal el Copladem (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal) es la institución especializada en la planeación, que tiene como objetivo principal fomentar el desarrollo socioeconómico del municipio. Dicha institución pretende hacer eso por medio de la integración de la participación de los actores locales (las organizaciones sociales y privadas) en la planeación local, así como hacer este proceso compatible con los planes de los niveles estatales y federal.

Al nivel estatal, los planes de los municipios deben integrarse en un plan estatal, que consiste no sólo en el conjunto de los planes individuales de los municipios, sino también en una visión de las regiones de cada estado que comparten ciertos problemas

o/y recursos. Según el SNPD, esta labor de integración se realiza por medio de los Coplade (Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados), en que están integrados representantes de los órdenes municipal, estatal y federal. Así que el Coplade sirve como un enlace entre los procesos de planeación de los tres niveles de gobierno, además como un órgano de planeación estatal. Es en estas instituciones donde se asegura la compatibilidad entre los planes locales y el Plan de Desarrollo Nacional. Es importante también señalar que la revisión del marco jurídico de la coordinación intergubernamental puede sugerir algunas áreas en que los municipios pueden concentrar sus fuerzas hacia el cambio. Sin embargo, esta revisión de las estructuras formales del SNPD no debe de distraer la atención del hecho que en muy pocos estados y municipios de la República funciona este sistema de coordinación intergubernamental como está previsto. Las razones de las fallas en el SNPD son numerosas, y surgen de las dinámicas políticas y administrativas particulares de cada localidad. Aquí se destaca sólo los cuatro obstáculos más comunes.

Primero, en la transición de un sistema centralizado a uno con una pluralidad de actores reside el peligro de que se perciba la coordinación intergubernamental como un juego de suma cero. Es decir, que los actores en cada uno de los niveles de gobierno pueden fácilmente concluir que cualquier aumento de la responsabilidad o del poder que ellos ceden a los otros niveles implica un decremento del mismo tamaño en su propio poder. Se nota más claramente esta tendencia de tratar de evitar la descentralización en los niveles estatales y las dependencias federales porque una verdadera descentralización implica el incremento de los papeles de los municipios en muchos ámbitos del gobierno. Estas percepciones explican en gran parte la resistencia a una implementación plena del SNPD: muchos estados perciben el proceso de planeación como un ataque a su soberanía dentro de su jurisdicción. Este supuesto ataque viene por un lado de la participación de las dependencias federales y los municipios en el Coplade y, por otro lado, del fortalecimiento de los municipios por medio de un mejor control de estos últimos sobre la planeación y administración municipal. Sin embargo, debe quedar claro que la descentralización a los municipios no es necesariamente un juego de suma

Capítulo IV. La coordinación intergubernamental municipal. Convenios y acuerdos.

cero sino una reasignación de las tareas gubernamentales. En esta reasignación, cada nivel de gobierno asumirá distintas funciones de acuerdo con el objetivo de maximizar la eficiencia y la gobernabilidad. Por lo tanto, una tarea importante (de la cual se hablará más en la siguiente sección de este apartado) es convencer a los estados de que simplemente no obstruyen la municipalización de algunas funciones gubernamentales, sino optar por considerar cómo se pueden redefinir sus tareas en un sistema descentralizado para aprovechar la oportunidad de mejorar sus procesos y resultados de gobierno.

Un segundo obstáculo al funcionamiento pleno del SNPD es la percepción que ninguno, o al menos muy pocos, de los municipios mexicanos son capaces de cumplir con las tareas que la Constitución o el SNPD les confiere. Esta percepción no está totalmente fuera de contexto de la realidad municipal, misma que se ha caracterizado durante toda la historia mexicana por tener un mínimo apoyo de recursos financieros y de personal. Sin embargo, los cambios en el sistema financiero provocados por la creación del Ramo 33 presentan una respuesta a la necesidad de los municipios de contar con recursos financieros propios, aún en los municipios más marginalizados. Por otro lado, aunque la mayoría de los municipios grandes y pequeños todavía carecen de suficiente personal capacitado, hay razones para creer que la presencia de recursos financieros —y un ámbito más abierto para ejercer estos recursos— conllevará a un proceso de aprendizaje institucional. Sobre este punto de la capacidad administrativa municipal sé hace referencia más adelante en la discusión de las propuestas, ya que se presenta como uno de los recurrentes obstáculos a la verdadera descentralización.

El tercero de los obstáculos es el que se debe a las prácticas burocráticas que son rutinarias bajo una administración centralista, pero que no son adecuadas para la administración de un gobierno descentralizado. Por ejemplo, las dependencias federales y estatales muchas veces tienen dificultades para coordinar los esfuerzos incluso entre el mismo nivel de gobierno (es decir, coordinación intragubernamental), sin hablar de la coordinación intergubernamental que es el objetivo del SNPD. La razón es que,

tradicionalmente, cada dependencia tiene sus propias metas y agenda, vigiladas por una instancia superior (el ejecutivo federal o estatal), lo que desincentiva los esfuerzos de colaboración porque complican al cumplimiento de estas agendas particulares.

Finalmente, como un cuarto obstáculo, vale la pena señalar que el proceso de negociación y consenso implícito en el SNPD implica varias complicaciones y retrasos en el tiempo necesario para diseñar e implementar las políticas estatales y municipales. Sin embargo, el supuesto tras este proceso es que las políticas que resulten serán más exitosas. Es cierto que la adaptación a un sistema de mejor coordinación intergubernamental requiere de un cambio de mentalidad, pero ésta no es una meta inalcanzable. Una discusión sobre la coordinación intergubernamental en México no sería completa sin mencionar los Convenios de Desarrollo Social que los estados firman cada año con el gobierno federal para regir las inversiones en la entidad por medio del Ramo 26 del presupuesto federal. Para los fines de esta discusión, cabe destacar que estos convenios no están coordinados bajo los mismos mecanismos del SNPD que se describen anteriormente, sino que típicamente se diseñan con poca participación de los estados y nula de los municipios.

4.3.1. Desacuerdos en la coordinación intergubernamental y su resolución.

La idea que subyace en la coordinación intergubernamental organizada por el SNPD es que los ayuntamientos solos no pueden impulsar el desarrollo local. Eso es especialmente el caso en los municipios rurales y pobres, donde las carencias de los habitantes tienden a ser mayores, y el impulso de la inversión privada es mucho menor. Estos factores implican que los municipios pobres carezcan de fuentes propias de inversión en proyectos sociales y productivos. Sin dudar de la necesidad del nivel federal y estatal de brindarles apoyo a los municipios, hay que reconocer que este tipo de ayuda no siempre ha caminado en el mismo sentido que los funcionarios municipales preferirían. De hecho, algunos de los programas del nivel federal y estatal (por ejemplo, en su época,

140

Capítulo IV. La coordinación intergubernamental municipal. Convenios y acuerdos.

Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL) han sido objetos de críticas severas de parte de varios sectores de la sociedad que los perciben como herramientas partidarias en vez de programas "neutrales", orientados simplemente a cumplir con las metas anunciadas. En este sentido, hay que distinguir entre cooperación intergubernamental e intervencionismo de parte de los órdenes superiores de gobierno en el desarrollo municipal. Desde el punto de vista de los municipios, la cuestión a resolver es ¿cómo convencer a los estados y a la federación que la coordinación es más eficaz que el intervencionismo?. Claramente, parte de la respuesta surge del mejoramiento de las capacidades gubernamentales municipales porque muchas veces son percibidas como insuficientes para realizar las tareas necesarias. Y, en muchos casos, esta percepción tiene algo de verdad. Lo difícil de esta situación es que mientras el campo de acción de los municipios queda restringido por las intervenciones de los niveles estatal y federal, hay muy poco incentivo para mejorar sus capacidades, y aún menos espacio para experimentar con nuevas políticas municipales. Es decir que parte de la respuesta al intervencionismo depende de la voluntad de los órdenes superiores para dejar a los municipios experimentar, aprender y, a veces, fallar.

Pero en la actual transición que está viviendo el gobierno mexicano, la respuesta en la práctica está todavía por definirse. Los tres órdenes de gobierno están metidos en una discusión implícita del papel de los ayuntamientos en la programación sectorial federal y estatal, así como el papel de los estados y la federación en la programación municipal. Esta situación es normal en los países que han escogido el federalismo como forma de gobernar, pero en México el proceso de definir competencias ha caído en problemas por deficiencias en el marco legal. En otros países federales, cuando no es posible resolver por negociación una cuestión de competencia en algún aspecto de gobierno, el agredido apela a la tribuna de contención o a alguna otra instancia del poder judicial para pedir su intervención en cuestiones constitucionales estatales o federales. Esta opción es cada vez más común entre los municipios de México desde los cambios de 1994 en el marco jurídico federal. Sin embargo, este recurso no ha servido de mucho beneficio para los municipios, dado que la Corte Suprema de la Nación nunca ha decidido

en favor de un municipio. Las bases legales del poder municipal frente a los otros órdenes de gobierno son todavía demasiado débiles (Cárdenas, s/f).

Una última consideración para los municipios en el campo de coordinación intergubernamental considera no las relaciones verticales (es decir, entre municipios, estados y la federación) sino las horizontales. La coordinación intermunicipal no ha sido desarrollada debidamente en México, principalmente porque las relaciones políticas tradicionalmente se construyen en dirección vertical. Es decir, más vale a un funcionario municipal desarrollar sus relaciones con el gobernador del estado que con su contraparte en un municipio vecino.

Sin embargo, las posibilidades de un mejor desempeño del nivel municipal basado en una coordinación horizontal no deben desaprovecharse, especialmente dado el potencial de planear y destinar los pocos recursos disponibles de la mejor manera. En el caso de los municipios conurbados (no sólo de la Ciudad de México, sino de muchas otras partes del país), la coordinación intermunicipal podría ayudar en cuestiones de infraestructura urbana de gran escala y costo, como son los rellenos sanitarios, los sistemas de agua potable o los proyectos de reservas ecológicas. La coordinación intermunicipal también podría ser de utilidad en los municipios rurales, donde la necesidad de apoyar mercados y centrales de abasto compartidas o la defensa mutua en contra de las incursiones de los gobiernos estatales y federal pueden ser de más relevancia. Algunas experiencias de coordinación horizontal existen actualmente en diversas regiones del país, pero en muchos casos les hacen falta la efectividad y capacidad de coordinación necesarias para su óptima función (véase por ejemplo a Ramírez Sáiz y Ponce Pérez 1998). Para llevar a cabo la coordinación intergubernamental entre dos ó más municipios, es necesario atender lo que especifica el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para un Nuevo Federalismo 2001 - 2006, así como también, las reformas al artículo 115 constitucional y el Nuevo Código Administrativo del Estado de México.

Capítulo IV. La coordinación intergubernamental municipal. Convenios y acuerdos.

Primeramente las acciones realizadas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para un Nuevo Federalismo 2001 - 2006¹, con lo que respecta a los municipios son:

1. En las reformas al sistema de justicia el Municipio garantiza la defensa de su libertad frente a otros órdenes de gobierno y a su capacidad de participar en controversias constitucionales.
2. El fortalecimiento hacendario de estados y municipios al impulsar el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria para ampliar las facultades tributarias de las entidades federativas, incrementar sus participaciones y trasladarles fuentes de ingresos que mantenía la Federación.
3. Mediante las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, los estados y municipios incrementaron sus transferencias por la vía de la creación de nuevos fondos a través del Ramo 33. Con esto, los órdenes de gobierno estatal y municipal tienen transparencia, certeza y seguridad sobre sus recursos.
4. La descentralización a transferido a estados y municipios, mayores funciones, recursos y capacidades de decisión.

Con lo que respecta a las nuevas reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional, Estas amplían las facultades de los ayuntamientos en varias materias. Las reformas y adiciones al Artículo 115, en 1999 incorpora aspectos importantes para la definición del Municipio como orden de Gobierno y de las competencias del Ayuntamiento.

En la fracción I se establece que *"Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular y directa", en lugar de la redacción anterior que decía administrado*".

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, *el Programa para un Nuevo Federalismo 2001 – 2006*.

En la medida en que el Ayuntamiento tenía señalada explícitamente en la Constitución la sola función de administrar al Municipio, tanto el Gobierno Federal como los gobiernos estatales lo consideraban (lo siguen considerando) como una entidad administrativa desconcentrada del Gobierno Estatal, e incluso del Gobierno Federal. Esta situación se ilustra muy bien con el caso del Ramo 33 del Presupuesto Federal, destinado al combate a la pobreza, a infraestructura social y a educación y salud de la población municipal. Se trata de un fondo federal administrado por el Ayuntamiento, bajo los lineamientos y el control federales. El Ayuntamiento es obligado por el Gobierno Federal a formar un órgano paralelo, el Consejo Municipal de Desarrollo Social, que es el que determina las prioridades en la distribución de ese fondo, restándole autoridad al Ayuntamiento electo por la ciudadanía y poniendo en duda la validez del sufragio y del voto del ciudadano. En otras palabras, el Ayuntamiento actúa como "ventanilla" federal. El cambio de la palabra administrar por la palabra gobernar viene a desencadenar un debate de profundidad. Al ser un orden de gobierno, como los órdenes federal y estatal, ¿tendrá que considerarse que el Municipio no sólo tiene autonomía sino también soberanía, como la Federación y los estados? Y al tener soberanía, ¿el Municipio debe también tener facultad legislativa, como la Federación y los estados, y no solamente facultad reglamentaria? ¿El Ayuntamiento tendrá en los regidores su Poder Legislativo y en el presidente municipal a su Poder Ejecutivo? En consecuencia, ¿tendrán los regidores que ser electos de manera individual y no por planilla, e independientemente del presidente municipal, como ocurre en los otros órdenes de gobierno con los diputados y el gobernador? ¿Tendrá que modificarse radicalmente la estructura del Ayuntamiento?

La fracción II también establece la obligación del Ayuntamiento para reglamentar los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares, así como entre los municipios y el Gobierno del estado y entre los propios municipios.

Capítulo IV. La coordinación intergubernamental municipal. Convenios y acuerdos.

La fracción III, inciso i, segundo párrafo del Artículo 115 Constitucional, reformada y adicionada en junio de 1999, establece asimismo la posibilidad de que municipios de diferentes estados se asocien: *"Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso, y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas"*.

Se debe entender entonces que el alcance de la modificación al último párrafo de la fracción III del propuesto Artículo 115 es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción III. En todo caso, la realidad se ha impuesto. Los municipios reclaman ser un orden de gobierno y exigen el derecho de asociarse con municipios de otros estados, ciertamente contando *"con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas"*. El tema de la asociación de municipios tocó el talón de Aquiles del Federalismo.

La fracción IV concede atribuciones que benefician fundamentalmente a los municipios urbanos: *"Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria"*.

La fracción V faculta a los municipios *para "participar en la formulación de planes de desarrollo regional (...) Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su*

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales".

La obligación del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales de asegurar la participación de los municipios en la elaboración de los proyectos de desarrollo regional podría convertirse en un asunto trascendental, pues pareciera facultar a los ayuntamientos para convertirse en promotores del desarrollo económico y no limitarse a la sola prestación de servicios públicos. Hacer valer esta obligación de la Federación y de los estados será una de las finalidades del movimiento municipalista.

Los artículos transitorios confirman la orientación de la reforma en beneficio de los municipios urbanos, en particular el Artículo quinto: *"Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad (...)"* Se espera así aumentar sustancialmente los ingresos del ayuntamiento derivados del impuesto predial y del impuesto al traslado de dominio de los bienes inmuebles. Para los municipios rurales, en cambio, no se previeron formas para elevar sus ingresos propios en la misma proporción.

En síntesis, la reforma del Artículo 115 Constitucional realizada en junio de 1999 es la expresión de políticas que tienden a beneficiar principalmente a los municipios urbanos. Es una reforma cuantitativa, en la medida en que su objetivo principal es aumentar los ingresos propios de los ayuntamientos de los municipios. La reforma contribuye al planteamiento cualitativo de reafirmar al Municipio como un orden de Estado y de Gobierno al mismo título que los órdenes Federal y Estatal.

Capítulo IV. La coordinación intergubernamental municipal. Convenios y acuerdos.

Por último el Código Administrativo del Estado de México, que se publicó el 13 de diciembre de 2001, para actualizar las leyes locales, como consecuencia de las modificaciones al Artículo 115 Constitucional (que analizamos anteriormente), aprobadas por el Congreso de la Unión, según el decreto publicado el 23 de diciembre de 1999. Este Código Administrativo entró en vigor el 13 de marzo del presente año y su Libro V substituyó a la Ley de Asentamientos Humanos, vigente hasta antes de esa fecha.

Esta nueva norma, entre otros cambios, otorga mayores facultades a los Ayuntamientos en materia de uso del suelo y en el establecimiento de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, se precisan las reglas para la preservación, manejo y desarrollo de las áreas naturales protegidas. Se consignan atribuciones a los municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, otorgar licencias de uso del suelo y autorizar sus cambios; densidad e intensidad y altura de edificaciones. Se establece el dictamen de impacto regional en usos del suelo que así lo requieran. Se incorporan normas básicas para regular las conurbaciones y zonas metropolitanas. Se crean consejos consultivos económicos regionales y municipales para la promoción de la actividad económica. Se precisan las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Económico para impulsar el establecimiento de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, promoviendo mayores niveles de calidad, productividad y competitividad.

Capítulo V. Propuesta de una gestión ambiental en el espacio intermunicipal, entre los municipios de Atizapán, Naucalpan y Tlalnepantla.

5.1. La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

Para iniciar este apartado es necesario definir, ¿Qué se entiende por gestión ambiental?; Se entiende por gestión ambiental el proceso orientado a administrar eficientemente los recursos ambientales existentes en un determinado territorio, buscando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con un enfoque de desarrollo sustentable. Sus principales componentes son el establecimiento de políticas e instrumentos de planeación ambiental, la aplicación de los ordenamientos jurídicos vigentes, y la evaluación y seguimiento de los programas en la materia. La gestión ambiental es principalmente una función pública o del Estado, aunque se requiere también la participación activa de la sociedad civil.

La situación actual de la gestión ambiental, en el municipio, presenta oportunidades viables para propiciar el desarrollo sustentable en el espacio intermunicipal. La estructura organizativa de la administración municipal responde en esencia a sus funciones como prestadora de servicios públicos. Con la Reforma municipal de 1983, base de la división territorial del país, así como de la organización política y la administración pública de los estados, se fortalece al municipio como promotor del desarrollo, lo cual también exige una reforma de su modelo organizativo. Como ya se precisó en el capítulo II, las atribuciones que la LGEEPA confiere actualmente a los gobiernos locales en materia ambiental son mayores, lo que requiere una mejor estructura administrativa y de gestión ambiental para dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades municipales. Ello implica no solo la necesidad de ampliar el aparato administrativo, sino adaptarlo a la esencia de los temas y problemas ambientales que se presentan en las diferentes regiones del país.

Esta nueva dimensión jurídica del desarrollo sustentable en el nivel municipal nace de la necesidad de impulsar un nuevo sistema de administración, distinto a los modelos parciales hasta hoy seguidos por los diferentes niveles de gobierno. Para ello, como se ha señalado en páginas anteriores, la descentralización a través de la LGEEPA permite desarrollar un sistema de gestión ambiental más eficaz y eficiente. El principal objetivo de instrumentar un sistema de gestión ambiental en los gobiernos locales es garantizar la congruencia entre el programa de desarrollo municipal y las metas a cumplir del programa ambiental municipal. Pero ¿En qué consiste el sistema municipal de gestión ambiental (SMGA)? En un conjunto de elementos administrativos y normativos que dentro de la estructura orgánica del municipio, llevan a cabo la formulación de la planeación y la instrumentación, control, evaluación y seguimiento de las acciones de protección y conservación del ambiente y de manejo adecuado de los recursos naturales, en coordinación organizado del municipio. con las instancias estatales y federales y con el sector social.

En el área territorial municipal, corresponde al Ayuntamiento, autorizar el establecimiento y operación de múltiples actividades humanas, y está en posibilidad de prevenir, controlar, evitar o atenuar los impactos sobre el ambiente. Sin embargo, la protección del medio ambiente debe corresponsabilizar a los sectores público, social y privado. De esta manera, la protección ambiental es una tarea en la que, además de la sociedad, están fuertemente comprometidos el Gobierno federal, el estatal y el municipal, de cuya capacidad para la concertación y coordinación, dependen en gran medida los esfuerzos para atender y resolver los problemas ambientales.

En el ámbito federal, corresponde a la Semarnat lo relativo a la protección del ambiente en el aspecto normativo. A los Estados y municipios, les compete aplicar las disposiciones que emanen de los ordenamientos jurídicos que expida la Federación y las propias de los Estados y municipios. (Ver Capítulo II Cuadro 2, " Distribución de Competencias de la Federación Estados y municipios en materia ambiental"). Es

necesario que el municipio participe en la gestión ambiental porque es en el municipio donde se llevan a cabo los programas de desarrollo y donde pueden aplicarse las decisiones para que dichos programas no alteren negativamente las condiciones del medio ambiente. Al involucrar al municipio en la gestión ambiental, se le reconocen sus facultades para decidir y, aplicar sus propias políticas ambientales, para planificar su desarrollo y, en consecuencia, para elevar la calidad de vida de la población de su comunidad.

5.1.1. Diseño y aplicación de un sistema de gestión ambiental, en el espacio intermunicipal.

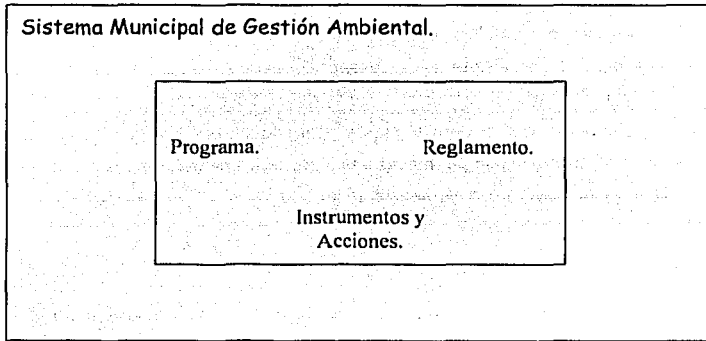
Para llevar a cabo las acciones en materia de protección ambiental, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, es conveniente que los municipios organicen su sistema de gestión tomando en consideración: su estructura administrativa; el personal disponible; los tipos de ecosistemas de la región, el tipo de problemas y oportunidades ambientales y el modo en que los grupos sociales pueden participar en la preservación del medio ambiente. Para esto es necesario la participación, en su diseño y aplicación, las siguientes instancias:

La autoridad encargada del diseño y aplicación de la política ambiental, que recae en el presidente municipal; la unidad operativa encargada de elaborar y reglamentar la política ecológica municipal de protección ambiental, que estará encabezada por uno de los regidores del ayuntamiento --quien se coordinará con el cabildo--; los órganos de consulta a través de los cuales la comunidad participa en la toma de decisiones en materia de política ambiental; y un órgano mixto descentralizado que procure la obtención de recursos y apoyos que, en general, demanda el cuidado del medio ambiente. El sistema municipal de gestión ambiental debe cumplir con las siguientes metas:

- Elaborar el programa ambiental municipal (como uno de los rubros del programa de desarrollo municipal);
- Expedir el reglamento ambiental municipal, en el cual se podrán especificar las acciones de coordinación que pueden emprenderse con las dependencias de los gobiernos estatal y federal, así como con la población en general. (Véase el inciso ¿Cómo elaborar un reglamento municipal ambiental? en este capítulo).
- Diseño y aplicación de instrumentos de política ambiental municipal. (Véase Cuadro 3: Diagrama del SMGA).

Cuadro 5.

Diagrama del SMGA



Fuente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

La participación social en la gestión ambiental debe ser un mecanismo complementario para que el municipio disponga de más recursos de diferente índole para la gestión ambiental a través de las aportaciones voluntarias de los sectores privado y social del municipio. Estos recursos pueden ser: organizativos, financieros, humanos,

técnicos, o incluso en forma de colaboración con su conocimiento y/o experiencia en la materia.

El presidente municipal tiene la posibilidad de convocar a estos sectores, a fin de que se corresponsabilicen en la preservación y protección al medio ambiente. Para lo anterior, la autoridad municipal puede formar órganos de consulta en materia ambiental en los que se asignen responsabilidades concretas a cada uno de los integrantes. La participación de la comunidad en los programas ambientales municipales puede darse a través de las siguientes acciones:

- Investigación
- Educación ambiental
- Acciones ecológicas tales como: reforestación, limpieza de cauces de ríos y barrancas, etc.
- Realización de inversiones

En este sentido el municipio debe diseñar programas que respondan a las atribuciones que éste tiene conferidas conforme a la actual distribución de competencias que fija la legislación en la materia:

- Formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal. Aplicación de los instrumentos de política ambiental.
- Fijar y aplicar medidas de prevención y control de emergencias ecológicas, así como de contingencias ambientales, en forma aislada, o coordinada con el ejecutivo estatal o el federal.
- Incorporar en las licencias de construcción, las actividades que puedan producir impacto negativo en el medio ambiente.
- Preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección ambiental en áreas urbanas, relacionadas con los servicios públicos como son: el mantenimiento de

calles, cuidado de mercados, limpieza de cementerios, labores de rastro, y vigilancia de los sistemas de transporte.

- Participar en la evaluación del impacto ambiental cuando las actividades ocasionan desequilibrios ecológicos o rebasan los límites y condiciones señalados por los reglamentos y las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) emitidas por la federación.
- Proteger los parques urbanos y las zonas sujetas a conservación ecológica.
- Definir medidas para prohibir la emisión de ruidos, vibraciones, energía térmica, lumínica, olores perjudiciales al equilibrio ecológico y al ambiente cuando rebasen los límites máximos permisibles contenidos en las NOM.
- Crear y administrar museos, zonas de demostración, zoológicos, jardines botánicos y otras instalaciones o exhibiciones similares destinados a promover la conciencia ecológica y el cumplimiento de las leyes municipales en la materia.
- Elaborar el programa de ordenamiento ecológico territorial local.

Con el propósito de estimular el desarrollo sustentable, las autoridades municipales pueden utilizar los instrumentos que le proporciona la legislación ambiental, mismos que pueden complementarse e integrarse en el programa municipal para la protección del medio ambiente, a fin de establecer las acciones para la atención de los problemas ambientales en el municipio. Los instrumentos mencionados se muestran en el Cuadro 6: Aplicación de los instrumentos de la política ambiental en la LGEEPA ;

CUADRO 6.
Aplicación de los instrumentos de la política ambiental en la LGEEPA.

Instrumentos de la política Ambiental.	Artículo.	Objeto del instrumento a nivel municipal.
1. Planeación. Programa municipal de protección al ambiente.	Art. 8º, fracción XV	Formular, ejecutar y evaluar el programa ambiental municipal.
2. Ordenamiento ecológico	Art. 8º, fracción VIII Art. 20 Bis 4	Elaborar el Programa de Ordenamiento Ecológico Local.
3. Instrumentos económicos	Art. 21	El municipio aplicará los instrumentos económicos que indiquen las leyes reglamentos correspondientes.
4. Regulación ambiental de los asentamientos humanos	Art. 23 Fracción VI	Promover la utilización de instrumentos económicos, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.
5. Evaluación del impacto ambiental	Art. 35 Bis 2 Art. 8 Fracción XIV Art. 28	Participar en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el municipio.
6. Autorregulación y auditorías ambientales	Art. 38 Bis 2	Los Estados y el Distrito federal podrán establecer los sistemas de autorregulación y auditorías ambientales de sus respectivas competencias.
7. Investigación y educación ambiental	Art. 41	Fomentar las investigaciones científicas y promover programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir y controlar la contaminación y aprovechar y proteger los ecosistemas.

La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

8. sistema de información ambiental municipal.	Art. 8º, fracción XIII	Formular y conducir la política municipal de información y difusión en materia ambiental.
8.1 Derecho a la información ambiental	Art. 159 Bis. 3, 4, 5 y 6.	Dar información ambiental a quien lo solicite.
9. prevención y control de la contaminación del agua y de los sistemas acuáticos.	Art. 119 Bis	Vigilar y controlar descargas en sistemas de alcantarillado, así como aguas de competencia local.
10. prevención y control de materiales y residuos sólidos no peligrosos	Art. 8, fracción IV	Aplicar las disposiciones jurídicas relativas a los residuos sólidos e industriales que no sean considerados como peligrosos.
11. Establecimiento de áreas naturales protegidas	Art. 46 Art. 8 Fracción V	Establecer las áreas nacionales protegidas que le correspondan al municipio.
12. prevención y control de la contaminación atmosférica y la provocada por ruido y otros contaminantes.	Art. 8, fracciones III y VI.	Aplicar las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica y otro tipo de contaminación, generada por establecimientos mercantiles o de servicios.
13. Medidas de control, seguridad y sanciones	Art. 10	Vigilar y fomentar la aplicación de todos los instrumentos regulatorios. Estas actividades son más efectivas cuando se basan en una amplia participación social.
14. participación social	Art. 158, fracción V.	Incorporar la participación de los ciudadanos de los sectores social y privado y los organismos no gubernamentales, en el diseño y ejecución de las políticas ambientales y en la atención de problemas específicos.

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En suma, los instrumentos de política ambiental definen los ámbitos de acción del municipio de acuerdo con las atribuciones que les otorgan las leyes y los programas para la prevención y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Estos instrumentos pueden ser aplicados de acuerdo con su objeto.

5.1.2. Reglamento municipal ambiental.

Para elaborar el reglamento municipal ambiental (RAM) debe contener los artículos necesarios para establecer su objeto y regular las competencias; el diseño, elaboración y aplicación de instrumentos de política ambiental municipal; la implementación de mecanismos de coordinación y concertación social necesarios para la adecuada gestión ambiental. Se considera que, un reglamento debe formularse con un criterio de simplificación y de orden lógico en términos jurídicos para prever :

- 1) Facultades;
- 2) Instrumentos de política ambiental, tanto coercitivos, como programáticos o de planeación;
- 3) Un capítulo de participación social;
- 4) Un capítulo con secciones para la gestión y manejo del agua, aire, suelo y residuos sólidos no peligrosos, etc., en el que se provean criterios, obligaciones y prohibiciones de los responsables de las fuentes contaminantes, o de la realización de la actividad u obra que se pretenda regular;
- 5) Procedimientos administrativos para la inspección y vigilancia;
- 6) Sanciones;
- 7) Transitorios.

En relación con las facultades de las autoridades municipales en materia ambiental, se recomienda incluir la facultad de conciliación, así como la de promover y

desarrollar la distribución de competencias de acuerdo a sus necesidades de acción, ante las autoridades federales, estatales y municipales, con base en estudios, la limitación, suspensión o revocación de autorizaciones para la instalación o funcionamiento de establecimientos comerciales o de servicios, cuyas actividades afecten o puedan afectar al medio ambiente. Respecto a los instrumentos de política ambiental:

- Dar mayor importancia a la reglamentación de los usos del suelo en áreas naturales protegidas tanto federales, estatales como municipales, vía el ordenamiento ecológico del territorio local y regional.
- Prever la auditoría ambiental,
- Prever los instrumentos económicos;
- Elaborar programas municipales para lograr acciones que puedan repercutir en beneficio del municipio, por ejemplo: programas de recolección de cascajo y reutilización en programas de construcción de obra, programas de concientización y educación en materia de manejo adecuado de residuos sólidos en vía pública, programas de estabilización de taludes, control de la erosión en áreas verdes, etc.

En la promoción vía instrumentos económicos, el municipio debe identificar los incentivos económicos, fiscales o financieros a cargo del municipio, por lo que se recomienda abrir un capítulo en el reglamento, que hable de este tipo de instrumentos;

A) Vinculación del reglamento con otras disposiciones legales:

Es necesario revisar los reglamentos municipales y bandos de policía del municipio a fin de vincularlos y simplificar trámites administrativos. Hay obras y servicios municipales que al ser concesionables, debieran ser materia de regulación ambiental en este reglamento, además de lo que disponga el reglamento de basura, el bando de policía y buen gobierno, el reglamento de obras y servicios públicos municipales, etc .

B) Derecho a la Información y los sistemas de Información ambiental municipal.

- Es necesario contemplar qué información requiere el municipio para la toma de decisiones.
- Conocer la forma en que éste podrá requerir la información a los particulares, que en este caso, estarán obligados por el reglamento a proporcionarla.
- Asimismo, el reglamento señalará cuál será el contenido del sistema de información ambiental municipal.
- Señalará los mecanismos de coordinación de la información con los sistemas estatales y nacionales respectivos.
- Se deberá prever el funcionamiento de los registros ambientales.

C) Objeto de la Ley.

- Definir los principios y criterios de política ambiental municipal.
- El establecimiento de bases para garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado, a través de actos de conservación, preservación, restauración y protección de los ecosistemas y sus elementos.
- Establecer competencia municipal.
- Establecer los instrumentos de política ambiental.
- Garantizar las bases de participación social corresponsable en la planeación y realización de acciones, en materia ambiental.
- La preservación, protección y restauración del ambiente y sus elementos.
- La prevención y control de la contaminación del agua, aire y suelo.
- El establecimiento de procedimientos administrativos para la inspección y vigilancia, medidas de control y seguridad para, garantizar el cumplimiento del presente reglamento, así como la imposición de sanciones administrativas que correspondan.

D) Definiciones.

- Es necesario crear y/o precisar hasta donde sea posible, conceptos manejados en el texto del reglamento. Por ejemplo:
- Departamento de ecología (unidad administrativa municipal encargada de la administración ambiental).
- Disposición Final (a todos los residuos, o solo los que no puedan ser técnica y económicamente sujetos de reuso, reciclaje o tratamiento).
- Licencia ambiental única (y los permisos que incluye: evaluación de impacto ambiental, autorización de uso de suelo, autorización de construcción, o cualquier otra que establezca la ley estatal --ver artículo 35, BIS 2 de la LGEEPA)
- Material reciclable.
- Manejo de residuos sólidos.
- Normas oficiales estatales.
- Ordenamiento ecológico del territorio a fin de delimitar su objeto y alcance e interrelación con otros instrumentos como los usos del suelo.
- Reciclaje (conforme a lo previsto en la propuesta de ley estatal pero debe promoverse no sólo con fines productivos);
- Residuo (Cualquier sobrante que no pueda ser utilizado en otro proceso).
- Subcomité de ecología
- Tratamiento (consultar la NOM respectiva).
- unidades de gestión ambiental
- Zona de riesgo

E) Utilidad pública.- Atribuciones de la autoridad municipal. Convenios de coordinación.

- Es necesario que estos se publiquen en el periódico oficial del estado.
- Debe atenderse a lo dispuesto por los artículos 11 y 12 de la LGEEPA:

Capítulo V. Propuesta de una gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

- Debe preverse la celebración de convenios de coordinación para efectos del establecimiento de usos del suelo en zonas de riesgo, así como para la evaluación del impacto ambiental en términos de lo dispuesto en el artículo 32 de la LGEEPA.

F) Criterios ecológicos.- Pueden ampliarse los criterios generales previstos en la LGEEPA.

- Pudiera ser útil tener un artículo en el que se establezcan de manera listada los instrumentos de política ambiental a aplicarse en el municipio, como por ejemplo: Planeación ambiental, regulación ecológica, licencia ambiental única, etc.
- Las disposiciones referentes en los distintos capítulos a la licencia ambiental única pudieran simplificarse, de tal manera que en un capítulo se hablara de las materias que regula, requisitos y procedimientos para su autorización.

G) Programación ambiental municipal.

- Debe revisarse el reglamento interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade)
- Deben preverse mecanismos (foros, audiencias, referéndum, plebiscitos), y procedimientos a través de los cuales los ciudadanos pueden participar en estos órganos (comités, subcomités, etc.)
- El programa ambiental municipal deberá ajustarse a los criterios ecológicos.
- Debe preverse la convocatoria a foros de consulta popular para la formulación y evaluación del plan, a efecto de que la planeación sea democrática.
- Para que exista una participación efectiva en esta materia, es necesario contar con un inventario de la información que debe estar disponible de manera oportuna, de tal forma que la sociedad cuente con los elementos suficientes para hacer observaciones, y propuestas a los programas relacionados con la protección ambiental, así como para participar en su ejecución.

- Relacionar con la planificación y ejecución de obras urbanísticas.
- Ordenamiento ecológico territorial (Véanse definiciones de cada instrumento en el art. 3 de la LGEEPA).
- Criterios ambientales
- Instrumentos económicos
- Debe preverse la creación de fideicomisos y precisarse cual será el destino de los fondos, de manera tal, que se apliquen a acciones necesarias y se evite una aplicación indebida o poco efectiva de los mismos. Se debe definir qué actividades de competencia municipal serán objeto de estímulos fiscales, y qué actividades son materia de concesión, autorización, licencia, permiso, etc.

H) Regulación ambiental de los asentamientos humanos.

Debe considerarse el riesgo ambiental en el establecimiento de los usos del suelo.

- **Normas oficiales estatales .**

Establecer que este proceso se aplicará sin perjuicio de la exacta aplicación de la LGEEPA.

- **Autorregulación y auditorías ambientales**

Establecer que este proceso se aplicará sin perjuicio de la exacta aplicación de la LGEEPA.

- **Investigación y educación ecológica.**

Locales, estatales o federales.

- **Sistema de información ambiental**

Debe contemplarse como instrumento, independiente del derecho de información ambiental. Debe establecerse un procedimiento y requisitos para su integración y acceso a la información contenida en él. (Véase Ley de Información, Estadística y Geográfica). Debe establecerse la responsabilidad de funcionarios públicos que se nieguen a proporcionar la información que por ley están obligados a proporcionar. En el órgano de difusión del sistema de información ambiental, debe especificarse qué información debe publicarse, así como los efectos legales de su publicación. (Ejemplo:

Capítulo V. Propuesta de una gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

Aviso público, como en el caso de la consulta pública en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental).

Es necesario que el municipio participe en la gestión ambiental porque es en el municipio donde se llevan a cabo los programas de desarrollo y donde pueden aplicarse las decisiones para que dichos programas no alteren negativamente las condiciones del medio ambiente. Al involucrar al municipio en la gestión ambiental, se le reconocen sus facultades para decidir y, aplicar sus propias políticas ambientales, para planificar su desarrollo y, en consecuencia, para elevar la calidad de vida de la población de su comunidad. Para llevar a cabo las acciones en materia de protección ambiental, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, es conveniente que los municipios organicen su sistema de gestión. En este sentido la coordinación de los municipios debe diseñar programas que respondan a las atribuciones que éste tiene conferidas conforme a la actual distribución de competencias que fija la legislación en materia ambiental. En suma, los instrumentos de política ambiental definen los ámbitos de acción del municipio de acuerdo con las atribuciones que les otorgan las leyes y los programas para la prevención y protección del medio ambiente y los recursos naturales, estos instrumentos pueden ser aplicados de acuerdo con su objeto.

6. Consideraciones de aspectos teóricos metodológicos.

1. *Las transformaciones empresariales marcan el contenido y dirección de los cambios en el Estado;* en el inicio de este siglo con respecto a su gestión pública el Estado tiene una óptica privada. Los cambios Estatales están centrados en la descentralización –originando una novedosa territorialidad–, en la eficiencia administrativa y la participación ciudadana. El Estado debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta.

"La nueva corporeidad del Estado debe estar definida por la misión, razón y práctica "empresarial" de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es la tendencia que procura simplicidad de las estructuras y procedimientos y autonomía de las unidades operativas. Flexibilidad y autonomía se invocan como los ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente. La difusión de principios tales como costo-beneficio, calidad de la prestación del servicio, información al cliente y el concepto global de servicio, buscan reconvertir las estructuras y organizaciones estatales en empresas públicas, a sus gobernantes en gerentes y a sus usuarios en clientes ".

2. *La gobernabilidad;* ya no depende sólo de la acción unilateral de gobierno sino de las formas de sinergia discursiva, normativa y operativa que el gobierno establezca con la sociedad para definir asociadamente su sentido de dirección, prioridades de acción, políticas y asignación de recursos y depende de su capacidad/ habilidad para articular las iniciativas de múltiples actores sociales y para conectar sus proyectos y acciones con los de la sociedad y sumarles sus capacidades, fuerzas y orientaciones.

3. *La gobernación de la sociedad;* resulta de un proceso de múltiples agentes, en el que el gobierno es el actor principal de la coordinación/ regulación social general y el actor

absolutamente indispensable en numerosos asuntos y circunstancias sociales, pero que incluye más actores que el gobierno, los cuales poseen recursos y poderes significativos y muestran además suficiente capacidad de autorregulación (moral, religiosa, técnica...) en sus relaciones de intercambio y convivencia, y con los cuales el gobierno debe establecer las materias, fines y medios de importancia y beneficio social. Gobernación no es entonces simplemente el gobierno –la instancia o institución de gobierno-, sino la acción del gobierno y es más que la acción exclusiva o unilateral del gobierno. Es, en cambio, básicamente la actividad de coordinación de la sociedad que, para poder llegar a ser tal, genera canales de interlocución y ajuste con el sector privado y con la sociedad civil mediante varias formas de reconocimiento, diálogo, negociación, pacto, tregua, persuasión, disuasión... Gobernación significa entonces un proceso relacional y codependiente del gobierno y la sociedad, que tiene como consecuencia una sociedad en equilibrio aceptable de sus intereses y valores. Dicho atrevidamente de otro modo, gobernación es fundamentalmente el gobernarse de una sociedad, que incluye la instancia de gobierno como un actor importante y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia. (El sistema de gobernación es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisión autoritativo del Estado moderno), en la que concurren, influyen y se ajustan gobierno, empresa privada y agrupaciones sociales.

De todos estos aspectos se desprende que la gobernación/ el gobernar (se) de una sociedad está constituido a) Por el conjunto de instituciones formales e informales que enmarcan las acciones del gobierno, las de los actores privados y sociales no gubernamentales y sus relaciones entre ellos; b) Por las actitudes/ aptitudes/ habilidades/ destrezas de los gobernantes y de los actores privados y sociales para dirigir sus organizaciones y para encuadrar conflictos, integrar intereses, construir consensos, compartir iniciativas, resolver problemas, anticipar riesgos... mediante múltiples formas de entendimiento; c) Por la calidad y eficacia de la gestión gubernamental en el desarrollo de las políticas públicas, cuyos objetivos, instrumentos y estándares materializan los resultados de las interacciones entre gobierno y organizaciones privadas/ sociales y

mediante las cuales se da respuesta a problemas y necesidades. En suma, los componentes de la gobernación: instituciones, política, políticas públicas y administración o gestión pública, pero en el entendido de que el proceso de gobernación de una sociedad se caracteriza por y se sustenta en la multiforme concurrencia y aporte de los actores del gobierno y de actores no gubernamentales, privados y sociales.

4. La gobernación abre y justifica nuevas maneras de concebir a la administración pública y de organizarla prácticamente. *La Nueva Gestión Pública (New Public Management)*; que suele presentarse y auto interpretarse como el nuevo paradigma administrativo va redimensionada y englobada al menos en nuestro medio de democracias en consolidación (con problemas económicos y sociales relevantes) por la Nueva Gobernación o Gobernación Democrática. La Nueva Gestión Pública es una forma (concepción, actitud, metodología, tecnología...), de organizar y gerenciar la acción del gobierno con referencia a los valores administrativos de economía, eficiencia, eficacia y calidad.

En suma, la nueva administración pública, en su misma organización y en su mismo proceso operativo, *ex ante*, contribuyen al orden, acoplamiento y cooperación social. A la gobernación de la sociedad. Y esto ha sido posible por la restauración de la naturaleza pública de la AP y por la reciente incorporación de esquemas gerenciales alternativos en funcionamiento, dos tendencias contemporáneas que implican y fomentan formas de cooperación y coordinación entre gobierno y sociedad, dentro de la estructura de la AP y en la misma sociedad.

En este sentido la gestión estratégica, gestión de calidad con o sin reingeniería, gestión del conocimiento, que junto con la gestión de eficiencia económica o del desempeño, configuran los elementos fuertes de la Nueva Gestión Pública, deben ser considerados métodos y técnicas de alta dirección y administración y deben ser

instrumentados profesionalmente en la AP, con las necesarias adaptaciones al sector público. Se considera asimismo que los supuestos, métodos y tecnologías de la NGP adquieren un sentido más profundo en esta visión mayor de la gobernación, pues muestran ser dispositivos gubernativos mediante los cuales se fomenta y consolida la coordinación social, que es la condición requerida tanto para la regulación como para la conducción de la sociedad, es decir, para que la sociedad mantenga su integración y equilibrio y para que la sociedad realice los objetivos que considere de beneficio general y cruciales para su viabilidad en el futuro. La Reforma Gerencial de la Administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en México.

5. *La descentralización administrativa*; es el tipo de descentralización más débil, más amplio y relativamente más fácil de ejecutar, de ordinario es también el primer paso que dan hacia la descentralización los gobiernos muy centralizados. Este tipo implica "la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades de áreas regionales o funciones, u organizaciones no gubernamentales". En efecto, el control político central se mantiene a menudo, en los sistemas centralizados por medio de la descentralización administrativa.

6. *El concepto de Devolución*; se refiere a la creación de una entidad independiente o a la transferencia de poderes de toma de decisiones a organizaciones regionales y locales autónomas. *La devolución*; En un sentido más amplio, fortalece las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. En principio, esto implica una autonomía para los estados y municipios y por lo tanto es ilustrativo de un sistema federal. Cuando hay una devolución, algunos elementos importantes que fortalecen el control del

centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores. Así pues, la devolución transfiere responsabilidades a los municipios, los cuales eligen a sus propios funcionarios, recaudan sus propios ingresos y tienen una autoridad independiente para gastarlos, lo que distingue a un gobierno local de una administración local.

7. *El concepto de región*; Entenderlo y definirlo no es una tarea sencilla puesto que es utilizado por diversas disciplinas de las ciencias sociales que a la vez aplican desde teorías y metodología propias. Por ello su aceptación está en relación con el interés particular del área de conocimiento que lo emplea y por los objetivos específicos de cada investigación.

Lo regional es el estudio territorial de lo interdisciplinario pero bajo el orden teórico y metodológico de una disciplina que debe definir el problema a investigar; de no ser así se corre el peligro de tener un conjunto de información sin sentido ni objetivos precisos. Con los economistas mencionados, la región se entiende en términos estrictos de un orden y una funcionalidad económica en relación con un territorio que puede tener límites regionales se determinan por la dispersión y funcionalidad del orden económico, incluyendo los flujos de mercancías de materias primas o productos acabados. También conviene destacar la relación entre recursos naturales y procesos económicos con respecto a una organización espacial de la producción. Los aspectos sociales están subordinados a la cuestión económica, los procesos carecen de perspectiva histórica y política.

Una región es el resultado del conjunto de los elementos mencionados, los que imprimen una lógica de las relaciones sobre un territorio. La región es consecuencia de un vínculo general que deviene de una identidad socioeconómica nacional, síntesis de la heterogeneidad que surge históricamente a partir de procesos socioeconómicos y políticos locales. Como resultado de la relación entre esos dos niveles surge una racionalidad regional que define un orden territorial donde se conjugan los procesos

locales y los nacionales, con lo cual nacen las identidades y diferencias regionales sobre el territorio nacional.

8. *En este sentido la regionalización;* es una herramienta de la planeación y de la administración pública, la cual es de gran versatilidad, ya que se puede adecuar a los objetivos concretos para los cuales se delimita. Es también dinámica, porque se ajusta a las transformaciones socio-espaciales y permite aplicarla de manera que cumpla con propósitos de desarrollo para distintos plazos. Así, una regionalización puede cambiar y ajustarse en el tiempo o bien pueden coexistir varias regionalizaciones cumpliendo cada una un objetivo específico.

Su objetivo primordial es aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado, para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno. Administrativamente, su objetivo es establecer y mantener mecanismos de operación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y, por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor calidad.

La propuesta de regionalización debe ser dinámica y adaptable y orientarse a cumplir la imagen objetivo de desarrollo que se ha planteado para el país o, en su caso, para un estado. En la determinación de una regionalización debe considerarse la importancia actual, el potencial y la competencia y complementación existente entre las regiones y sus centros nodales, por su capacidad de atracción de actividad productiva y población. Un elemento fundamental a considerar es la estructura de comunicaciones y transportes en cuanto a su situación actual y los proyectos necesarios para dinamizar los espacios que enlazan. Son estos, elementos de vinculación entre los centros de producción y consumo, que condicionan de manera fundamental la dinámica de las actividades productivas.

Finalmente, se requiere considerar la capacidad actual y potencial del sistema urbano-metropolitano y los centros de población que lo integran, para atender las necesidades de cada región en un marco de ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental.

9. *Así, desde la perspectiva de la promoción del desarrollo*; las regiones requieren ser articuladas en torno a sus centros de población integrados en el sistema urbano, entendido este como una estructura jerárquica de centros de población de acuerdo con su población, magnitud de sus funciones económicas, sociales, culturales y políticas y los enlaces de cada uno con el resto de la red. La premisa fundamental parte de la necesidad de asociar el crecimiento económico con la urbanización como parte de la política de desarrollo, planificado como deseable, para elevar la productividad y el nivel de vida, considerando que la concentración puede reducir riesgos de deterioro sobre la naturaleza y facilitar la organización y conducción de la economía. La estrategia del desarrollo regional del gobierno federal debe estar en la descentralización, buscando apoyar la desconcentración de la actividad económica y promocióne el desarrollo urbano y rural.

10. *La descentralización*; implica la voluntad política de trasladar recursos, funciones y competencias a las entidades federativas y a los municipios. Incluye acciones de desconcentración regional, delegando la autoridad y el poder del gobierno para hacer más eficiente la acción pública. Debe tomarse en cuenta que constitucionalmente no se permite un nivel territorial intermedio entre los municipios y los estados o entre estos y el país; es decir, no podría existir un nivel regional de gobierno en México. Por ello, esta planeación debe ser operativa y las visiones regionales serían más de coordinación para el desarrollo y para la administración pública. En virtud de que ningún paradigma o modelo teórico singular, específico, guía el proceso de la descentralización exitosa, la ruta particular que siga un país hacia la descentralización estará determinada por sus necesidades y, más concretamente, por las características de su sistema político.

11. *El concepto de desarrollo sostenido o sustentable;* se entiende como aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para que satisfagan las propias; determinando los requisitos previos para hacer posible ese desarrollo.

12. *En el orden municipal, el desarrollo sustentable;* es el proceso por el cual las comunidades inician una gestión dirigida por la autoridad local, en la que se coordinan los tres sectores de la economía, y en el que se concierta con otros niveles de gobierno, para conseguir dar solución a sus problemas económicos, sociales, culturales y ambientales con base en el consenso entre la autoridad y la ciudadanía, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores. La autoridad municipal, al estar próxima a sus comunidades y conocer de primera mano las debilidades y fortalezas de su región, debe ser el gestor que apoya la evolución de nuevos valores y prácticas sociales, capaz de traducir el concepto de desarrollo sustentable en proyectos, programas y líneas de acción a nivel local, al mismo tiempo que diseña estrategias de largo alcance y moderniza la gestión administrativa del cabildo.

13. *El concepto de planeación ambiental municipal debe ser entendido como;* una actividad propia del desarrollo sustentable, diseñada para programar, ejecutar y evaluar racional y sistemáticamente, todas las acciones económicas, sociales, políticas y culturales que se relacionan con el medio ambiente. Las acciones resultantes de este proceso tienen el propósito de transformar la realidad del municipio, de conformidad con los consensos llevados a cabo por la autoridad y la ciudadanía, y sustentados éstos por las normas, principios y objetivos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Planeación. La finalidad de la planeación ambiental municipal es sintetizar la visión estratégica sobre la solución de los problemas ambientales existentes en el municipio y que su área respectiva determine.

14. *La planeación estratégica ambiental*; es un instrumento en el que se diseñan las acciones de gobierno para garantizar que se alcancen los objetivos del desarrollo y se cumplan, al mismo tiempo, las bases de la sustentabilidad. Debe buscarse que este proceso no sea lineal y que exista una relación interactiva y participativa entre los diferentes elementos que lo conforman, propiciando que se genere la presencia de todos los sectores involucrados, desde las primeras etapas, con el fin de que se cuente con el respaldo de la comunidad y se dé legitimidad a la propuesta municipal. Con esta planeación estratégica se podrán visualizar las posibles fortalezas, debilidades, oportunidades o amenazas a las que se puede enfrentar la autoridad en su camino hacia la solución de los problemas ambientales.

7. Conclusiones del caso de estudio.

La gestión ambiental, es el proceso orientado a administrar eficientemente los recursos ambientales existentes en un determinado territorio, buscando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con un enfoque de desarrollo sustentable. Sus principales componentes son el establecimiento de políticas e instrumentos de planeación ambiental, la aplicación de los ordenamientos jurídicos vigentes, y la evaluación y seguimiento de los programas en la materia. La gestión ambiental es principalmente una función pública o del Estado, aunque se requiere también la participación activa de la sociedad civil.

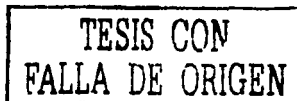
La situación actual de la gestión ambiental, en el espacio municipal, presenta oportunidades viables para propiciar el desarrollo sustentable, esto a través de un sistema de gestión ambiental, que sea eficaz y eficiente, (fundamentado en la descentralización que establece la LGEEPA). El principal objetivo de instrumentar un sistema de gestión ambiental en los gobiernos locales es garantizar la congruencia entre el programa de desarrollo municipal y las metas a cumplir del programa ambiental municipal.

en el caso de los tres municipios de estudio Atizapán de Zaragoza, Naucalpan y Tlalnepantla la gestión ambiental es limitada, se cuenta con una área de Ecología, que tiene una diversidad de actividades dependiendo del municipio que se trate ; pero en los tres municipios las actividades de esta dirección están dirigidas, a regular los problemas ambientales originados por el crecimiento urbano, lo que permite coordinar programas para prevenir la contaminación con la participación y la acción conjunta de actividades de los tres municipios a través de acuerdos construidos por los actores participantes y la gestión intergubernamental, lo cual facilitaría el enfrentar los problemas ambientales y optimizar recursos.

La propuesta de esta investigación consiste en crear un sistema municipal de gestión ambiental (SMGA) integrado por la coordinación intergubernamental de tres municipios Atizapán de Zaragoza, Naucalpan y Tlalnepantla. Entendiendo al SMGA, como un conjunto de elementos administrativos y normativos que dentro de la estructura orgánica del municipio, llevan a cabo la formulación de la planeación y la instrumentación, control, evaluación y seguimiento de las acciones de protección y conservación del ambiente y de manejo adecuado de los recursos naturales, en coordinación organizada de los tres municipios, con las instancias estatales y federales y con el sector social.

En este sentido es necesario que el municipio participe en la gestión ambiental porque es en el municipio donde se llevan a cabo los programas de desarrollo y donde pueden aplicarse las decisiones para que dichos programas no alteren negativamente las condiciones del medio ambiente. Al involucrar al municipio en la gestión ambiental, se le reconocen sus facultades para decidir y, aplicar sus propias políticas ambientales, para planificar su desarrollo y, en consecuencia, para elevar la calidad de vida de la población de su comunidad. Para llevar a cabo las acciones en materia de protección ambiental, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, es conveniente que los municipios organicen su sistema de gestión tomando en consideración: su estructura administrativa; el personal disponible; los tipos de ecosistemas de la región, el tipo de problemas y oportunidades ambientales y el modo en que los grupos sociales pueden participar en la preservación del medio ambiente.

Conforme a esto, la coordinación de los municipios debe diseñar programas en función a las atribuciones que tienen conferidas en la actual asignación de competencias que fija la legislación en materia ambiental. Con el propósito de estimular el desarrollo sustentable, las autoridades municipales deben utilizar los instrumentos que le proporciona la legislación ambiental, mismos que pueden complementarse e integrarse en el programa municipal para la protección del medio ambiente. Y con el fin de establecer



Conclusiones.

las acciones para la atención de los problemas ambientales el municipio debe tomar los siguientes aspectos;

la planeación desde el punto de vista ambiental, parte de las siguientes premisas ;

- a) La unidad de estudio debe ser la región, entendida ésta como el espacio geográfico compuesto de un conjunto de ecosistemas interactuantes entre sí.
- b) La región debe ser vista como un sistema a partir del cual es posible establecer balances regionales entre la disponibilidad, la demanda y el deterioro de los recursos naturales.
- c) El desarrollo regional se condiciona a las políticas aplicables, más que a la disponibilidad de los recursos naturales.
- d) La estructura social y sus procesos históricos dentro de una región son los factores clave para incorporar, asimilar, modificar o rechazar los paquetes tecnológicos impulsados por las políticas de desarrollo.

De esta manera, la regionalización ecológica dentro del proceso de la planificación tiene como objetivo primordial el dividir un territorio en áreas con características homogéneas, basándose en factores tales como los atributos físicos, bióticos y las condiciones ambientales. En cada región o unidad ecológica deben ser aplicadas, con base en sus condiciones actuales, las políticas ambientales de aprovechamiento, conservación, protección y restauración; así como los criterios de regulación ecológica.

Por otra parte, Para una eficaz intervención de la autoridad local en la conducción del desarrollo sustentable es necesario tener claro que; además de la ley, y complementariamente a los principios de planeación, el ayuntamiento, al igual que los otros órdenes de gobierno, cuenta con lo que se denominan los instrumentos de política, en este caso, los instrumentos de política ambiental. Se trata de los conceptos normativos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

o rectores, que al guiar la acción del Ayuntamiento orientan las tareas de diagnóstico y precisión de problemas. Estos instrumentos de la política ambiental, de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su Capítulo. IV, son:

- La planeación ambiental, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo que se decreta cada seis años.
- El ordenamiento ecológico del territorio.
- Los instrumentos económicos (fiscales, financieros y de mercado).
- La regulación ambiental de los asentamientos humanos.
- La evaluación del impacto ambiental.
- Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental.
- La autorregulación y las auditorías ambientales.
- La investigación y la educación ecológicas.

Con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se precisa la política ecológica nacional y se mencionan, como instrumentos para la promoción del desarrollo, al ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental, las normas oficiales mexicanas y los estímulos fiscales y financieros en esta materia. Cuando un ordenamiento regional involucre a dos o más entidades o al Distrito Federal, la federación celebrará acuerdos o convenios de coordinación con los gobiernos involucrados.

En este sentido el principal encargado de la gestión ambiental es el Estado. Tanto las autoridades federales, como las estatales y municipales participan de la realización del conjunto de actividades necesarias para llevar a cabo la política ambiental en México. Los tres órdenes de gobierno participan de la ejecución de acciones conforme a los principios de distribución de competencias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Conclusiones.

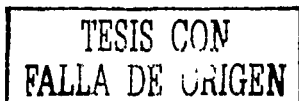
Una última consideración para los municipios, en el campo de coordinación intergubernamental es; tomar en cuenta no las relaciones verticales (es decir, entre municipios, estados y la federación) sino las horizontales. De esta manera, la coordinación intergubernamental aprovecha la planeación para contribuir al objetivo de facilitar el uso "racional" de los escasos recursos públicos y tomar un punto de vista de largo plazo.

Con respecto a esto es necesario mencionar lo siguiente; las nuevas reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional, amplían las facultades de los ayuntamientos en varias materias. Las reformas y adiciones al Artículo 115, en 1999 incorpora aspectos importantes para la definición del Municipio como orden de Gobierno y de las competencias del Ayuntamiento.

En la fracción I se establece que *"Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular y directa"*, en lugar de la redacción anterior que decía administrado.

La fracción III, inciso i, segundo párrafo del Artículo 115 Constitucional, reformada y adicionada en junio de 1999, establece asimismo la posibilidad de que municipios de diferentes estados se asocien: *"Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso, y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas"*.

Se debe entender entonces que el alcance de la modificación al último párrafo de la fracción III del propuesto Artículo 115 es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la



propia fracción III. En todo caso, la realidad se ha impuesto. Los municipios deben ser un orden de gobierno y exigir el derecho de asociarse con municipios de otros estados, ciertamente contando *"con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas"*.

La fracción V faculta a los municipios para *"participar en la formulación de planes de desarrollo regional (...) Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales"*.

En síntesis, la reforma del Artículo 115 Constitucional realizada en junio de 1999, contribuye al planteamiento cualitativo de reafirmar al Municipio como un orden de Estado y de Gobierno al mismo título que los órdenes Federal y Estatal.

Esta nueva norma, entre otros cambios, otorga mayores facultades a los Ayuntamientos en materia de uso de suelo y en el establecimiento de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, se precisan las reglas para la preservación, manejo y desarrollo de las áreas naturales protegidas se consignan atribuciones a los municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, otorgar licencias de uso del suelo y autorizar sus cambios; densidad e intensidad y altura de edificaciones. Se establece el dictamen de impacto regional en usos del suelo que así lo requieran Se incorporan normas básicas para regular las conurbaciones y zonas metropolitanas. Se crean consejos consultivos económicos regionales y municipales para la promoción de la actividad económica. Se precisan las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo

Conclusiones.

Económico para impulsar el establecimiento de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, promoviendo mayores niveles de calidad, productividad y competitividad.

En suma, los instrumentos de política ambiental definen los ámbitos de acción del municipio de acuerdo con las atribuciones que les otorgan las leyes y los programas para la prevención y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Estos instrumentos pueden ser aplicados de acuerdo con su objeto.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Abruch Linder, Miguel, (comp.), *Metodología de las ciencias sociales*, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan - UNAM, 1989.
2. Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las políticas públicas*, México Miguel Angel Porrúa, 1992, pp 33-36.
3. Aguilar F., Luis, *Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI*, Ensayos académicos, Enlace 51, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2001.
4. Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, Editorial, Mcgraw Hill, México, 1985.
5. Arellano Gault, David, "La gestión pública en los Estados Unidos", Gestión y políticas públicas, Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), México, vol.1, núm.1, primer semestre de 1995, pp. 114-117.
6. Arellano Gault, David, *Gestión pública en los Estados Unidos: Crisis y estado de arte*, Gestión y política pública, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1995.
7. Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura económica, México, 1994.
8. Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos. Coordinadores. *Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de Caso*, Ed. Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México, 1999.
9. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Anales del Segundo Congreso Internacional del CLAD, Sobre reforma del Estado y de la Administración Pública*, L 1, Venezuela, 1997.

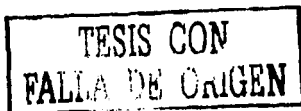
10. Fernández Mesta, Ma. Elena, *Manual para la prevención y resolución pacífica de conflictos ambientales*, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, No.1 , México, 1997.
11. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988.
12. E. Rodríguez Victoria, *La descentralización en México, De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
13. Guerrero, Omar, *Una administración del público por el público y para el público* , Agenda de la teoría de la administración pública contemporánea, México, 1996.
14. Ibáñez Brambila, Berenice, *Manual para la elaboración de tesis*, México, Editorial Trillas, 1990.
15. Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier, *Una visión de la planeación Mexicana*.
16. Kliksberg, Bernardo, *La reforma administrativa , en teoría de la burocracia Estatal: Enfoques críticos*, Oscar Oszlak (comp.), Editorial Paidós, Buenos Aires, 1984.
17. Lynn, Lawrence Jr., *"Reforma administrativa desde una perspectiva internacional; Ley pública y la Nueva Administración Pública"*, Gestión y política pública, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1996, p.308.
18. Márquez, Viviane y Ralner Godan, *Burocracia y políticas públicas: Perspectiva desde América Latina*, México, 1992.
19. Martínez Chávez, Víctor Manuel, *Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo en investigación*, México, Plaza y Valdés Editores, 1998.
20. Medellín Torres, Pedro, *Elementos para la creación y puesta en marcha de una escuela de gobierno territorial*. Documento de Trabajo Corpes, Diciembre 1992.
21. Muñoz Razo, Carlos, *Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis*, México, Prentice hall Hispanoamericana, 1998.

Bibliografía.

22. Panayotou, Theodore. *Ecología, Medio Ambiente y Desarrollo*. Editorial, Guernica, Edición 1994.
23. Pardinas Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, México, siglo XXI, 1969.
24. Probeta Mabel, Susana, *Diccionario de Administración Pública*, Editorial Limusa, México, 1995.
25. Rodríguez y Rodríguez, Salvador, (comp.) *Desarrollo Regional y Urbano en México a Finales del Siglo XX*, Tomo I, AMECIDER, UAEM, UNAM, México, 1997.
26. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *Gestión ambiental hacia la industria, Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995 - 2000*, México, Septiembre de 2000.
27. Vázquez, Ma. Elena, J., Francisco, G., Casas, *La administración pública contemporánea*, México, 1994.

Hemerografía.

1. Aburto Muñoz, Hilda, *Estado régimen y sistema político (nuevas pautas para la administración pública mexicana)*, Revista de administración pública, 1994.
2. Caiden, Gerald, *Revitalización de la Administración Pública*, Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, Revista de administración Pública, 1994.
3. Carabias Julia, *El reto de aplicar la legislación ambiental en países en desarrollo*, Revista de administración pública, 1995.



La gestión ambiental en el espacio intermunicipal.

4. Estrada Orihuela, Sergio, *El ordenamiento ecológico en México*, Revista de administración pública, 1995.
5. Medellín Torres, Pedro, *Gerencia pública en la perspectiva de la modernización y la apertura*, Revista de la Escuela Superior de la Administración Pública, Santafé Bogotá, 1992.
6. Medellín Torres, Pedro, *La gerencia en la perspectiva del cambio estructural*, revista venezolana de gerencia, vol. 1 núm. 2, 1996.
7. Palacios, Juan J. (1983), *"El concepto de región"*, en Revista Interamericana de Planificación, vol. XVIII, núm 66, junio.
8. Ojeda Mestre, Ramón, *Marco jurídico de la protección ambiental*, Revista de Administración Pública, 1995.
9. Toorres Gaytán, Ricardo, *La administración pública como instrumento para el desarrollo económico y social*, Revista de administración pública, México, 1997.

Leyes y Documentos.

1. ONU SEDESOL *Agenda XXI*, México, 1993
2. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.*
3. *Ley de Planeación de la Administración Pública.*
4. Diario Oficial de la Federación (1988 y 1996), *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.*
5. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.*
6. SEMARNAT (2001), *Programa de Medio Ambiente 2001- 2006.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bibliografía.

7. SEMARNAP, SECOFI Y CONCAMIN (2001), *Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial*.
8. Sistema Nacional de Planeación Democrática, *Principios y Organización*, SPP, Ortega Lomellín. Roberto El Nuevo Federalismo. La Descentralización. Edit. Porrúa. México, 1988.
9. *Agenda Municipal para la Gestión Ambiental*, Documento de Trabajo .Subsecretaría de Planeación, Coordinación General de Descentralización, Semarnap, 1997.
10. ISO/DIS 14010.2 , *Directrices para Auditorías Ambientales: Principios Generales de Auditorías Ambientales*.
11. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del D.F.* Comentadas, Miguel Acosta Romero, Editorial Porrúa, México, 1996.
12. *Diseño de una estrategia municipal para la descentralización*, Obra Inédita: Coordinación General de Descentralización, Subsecretaría de Planeación, Semarnap, 1997.
13. *El municipio y la protección ambiental*, sistema municipal de gestión ambiental, Serie: 5, Dirección Gral. de Promoción ambiental y participación Comunitaria, Sedue, México, primera edición, 1991.

Videografía.

1. *LOS MUNICIPIOS DE MEXICO: INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO*, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo municipal, CD--Room, Tercera Edición, México, 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LISTA DE CUADROS.

1. Cuadro 1. Algunos actores de la participación social en materia ambiental y su probable desempeño.	37.
2. Cuadro 2. Distribución de competencias contempladas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) para la federación, los estados y los municipios.	51.
3. Cuadro 3. Volúmenes de aguas residuales.	88.
4. Cuadro 4. El espacio intermunicipal.	91.
5. Cuadro 5. Diagrama del Sistema Municipal de Gestión Ambiental (SMGA).	108.
6. Cuadro 6. Aplicación de los instrumentos de la política ambiental en la LGEEPA.	111.

LISTA DE GRAFICAS.

1. Grafica 1. Usos de suelo en Atizapán de Zaragoza.	78.
2. Grafica 2. Generación de residuos sólidos en Atizapán de Zaragoza.	79.
3. Grafica 3. Usos de suelo en Naucalpan de Juárez.	83.
4. Grafica 4. Residuos sólidos en Naucalpan de Juárez.	84.
5. Grafica 5. Usos de suelo en el municipio de Tlalnepantla de Baz.	87.
6. Grafica 6. Generación de residuos sólidos en Tlalnepantla de Baz.	89.