



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE  
DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE  
(PRODERS) EN LA ZONA SUR DE LA CIUDAD DE  
MÉXICO. 1995-2000**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA. ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

**P R E S E N T A :**

**MENDOZA DÍAZ CARMEN LUCÍA**

**ASESOR  
LIC. MANUEL QUIJANO TORRES**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, 2004.**



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.

## AGRADECIMIENTOS

*A mis padres, Blanca y Jorge, antes que a nadie... por darme la vida y siempre estar junto a mí. Este trabajo es por y para ustedes, no existen palabras de agradecimiento por todo lo que han hecho, por el esfuerzo que hacen por darnos todo. Papás, está claro que sin ustedes esto no hubiese sido posible, gracias por todo su amor, apoyo, comprensión. Los amo.*

*A mis hermanas, Verónica, Blanca y Georgina... por ser así como son latosas, gritonas, enojonas y super divertidas; sin ustedes la vida no tendría sabor. Gracias niñas por estar aquí. Las adoro.*

*A mis abuelos, Antonio y Carmen... Abuelo, por que a pesar de que ya no estas con nosotros, yo sé que estarías muy contento con este logro. Abuela, por que con tus palabras de aliento a ser siempre la mejor, este es el resultado. Gracias a los dos por sus cuidados y dedicación, esto también es para ustedes. Los quiero.*

*A toda la familia Díaz... por que a pesar de todos los problemas que se puedan tener, siempre se puede contar con ustedes.*

*A mi abuela Lucía y a la familia Mendoza... por el apoyo recibido.*

*A Fernando... gracias corazón por aparecer en un momento especial en mi vida. Te quiero mucho.*

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

NOMBRE: NENDRA DÍAZ

CARMEN LUCÍA

FECHA: ENERO 18 / 2005

FIRMA: [Firma manuscrita]

*Si piensas a un año, siembra una semilla.  
Si piensas a 10 años, siembra un árbol.  
Si piensas a 100 años, cambia la conciencia del hombre.*

*Proverbio Chino*

*¿Será que vivimos en un país donde una torpe indiferencia está enseñoreándose de la sociedad? ¿Será que vivimos en una sociedad donde cada vez hay menos coraje para pensar, para ser solidarios y para mirar frente a frente a la realidad ecocida?*

*Aristóteles*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1 Marco Teórico</b>	<b>12</b>
1.1 El Estado	13
1.2 El Gobierno	27
1.3 La Administración Pública	33
<b>CAPÍTULO 2 El Modelo de Desarrollo</b>	<b>36</b>
2.1 La Interrelación entre el proceso de crecimiento económico y el medio ambiente	37
2.2 La Calidad de Vida	43
2.3 El Desarrollo Económico	46
2.4 El Ecodesarrollo	48
2.5 El Desarrollo Sustentable	51
<b>CAPÍTULO 3 El Marco Institucional en México</b>	<b>59</b>
3.1 La política ambiental y el manejo de los recursos	60
3.2 La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)	66
3.2.1 El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	70
3.2.2 El Enfoque Regional	77
3.2.3 Los Programas Sectoriales	78
3.2.4 La Participación Social	80
<b>CAPÍTULO 4 Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)</b>	<b>84</b>
4.1 Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) en la Zona Sur de la Ciudad de México	85
4.2 Diagnóstico de los programas	86
4.3 Objetivos de los programas	99
4.4 Los Consejos Consultivos	102
4.5 Operación en la Ciudad de México	108
4.5.1 La Ciudad de México	109
4.5.2 Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) en la Zona Sur de la Ciudad de México	114
4.6 Evaluación de los Programas	124

<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	128
<b>ANEXOS</b>	132
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	159

# **INTRODUCCIÓN**

A raíz de la Primera Reunión Mundial sobre Medio Ambiente, en el año de 1972 en Estocolmo Suecia, se empezó a reconocer que existe una crisis a nivel global de los efectos depredatorios causados al planeta así como un proceso que provocó diferentes tipos de pobreza. Por lo cual al paso de los años, la necesidad de implantar políticas mediante las cuales se evitara el deterioro ecológico se agudizó.

Años más tarde, con el Informe Brundtland en 1987 y la divulgación del concepto de Desarrollo Sustentable, se despertaron grandes expectativas sobre sus alcances, aunque también complejas controversias en relación con sus dimensiones y, sobre todo, con sus posibilidades de instrumentación en un marco internacional caracterizado por marcadas asimetrías y tendencias de la globalización.

Con base en lo anterior, el Desarrollo Sustentable se presentó como una opción a los modelos que han propiciado la degradación del ambiente, a partir de la búsqueda de respuestas creativas para corregir las fallas y evitar nuevos problemas<sup>1</sup>; así como para satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones y satisfacer las propias.

La degradación ambiental en México se origina en el modelo de industrialización precedente, y el crecimiento económico ha sido incapaz de contenerla, así como la ha agravado mediante el impulso a la industria maquiladora generadora de emisiones tóxicas y residuos sólidos peligrosos; la admisión creciente de desechos químicos y radiactivos procedentes de Estados Unidos, que han convertido al país en basurero de materiales dañinos; y el relajamiento en el

---

<sup>1</sup> "El Desarrollo Sustentable. Una alternativa de Política Institucional". SEMARNAP, 1997

cumplimiento de las normas ambientales, tanto por la restricción del gasto en control ambiental, como por la proliferación de la tolerancia y corrupción<sup>2</sup>.

Asimismo, México ha experimentado durante décadas un proceso intenso de crecimiento económico con un deficiente control ambiental, así como una expansión demográfica excesiva, lo que ha acarreado, en particular en la Ciudad del país la destrucción de gran parte de la reserva ecológica con la que se contaba, provocando al mismo tiempo cambios arbitrarios del uso de suelo, debido a que la mancha urbana ha crecido incontrolablemente y la demanda de los satisfactores básicos es interminable; proceso que ha marcado grandes desequilibrios económicos, sociales, culturales, entre otros.

Hoy en día, en México uno de los grandes problemas que presenta el desarrollo social es el desequilibrio expresado en un crecimiento económico poco equitativo y con efectos negativos en el ambiente. Efectos que se visualizan tanto en la destrucción irreversible de los recursos naturales, como en las actuales condiciones de pobreza, desempleo y falta de crecimiento económico; debido a la falta de políticas y acciones hacia el medio ambiente que permitan evitar tales efectos.

De modo tal, que los diversos e importantes recursos naturales con que se cuenta adquieren relevancia desde el momento en que constituyen la base material del desarrollo económico, tanto presente como futuro. Por lo tanto, la destrucción irreversible de los recursos naturales atenta contra el desarrollo mismo, en virtud de que se erosiona la base sobre la que descansan los procesos de producción.

Aunado a lo anterior, el centro de la Ciudad de México redujo su ritmo de crecimiento debido a la migración dentro de la misma Ciudad de modo que vino a recalcar la necesidad de la implementación de políticas gubernamentales, mediante las cuales se reduzca la sobreexplotación de los recursos naturales y se

---

<sup>2</sup> CALVA, José Luis. *"Sustentabilidad y Desarrollo Ambiental"*, PNUD, Tomo I, México, 1996.



logre el beneficio social y económico de las comunidades en las que se lleven a cabo dichas políticas.

Es por ello que la necesidad de acciones políticas para satisfacer los mínimos de bienestar de la sociedad mexicana se ha incrementado. Como se mencionó, el crecimiento demográfico en la Ciudad ha ocasionado el deterioro del entorno ecológico, al respecto la Administración Pública juega un papel importante en la elaboración de políticas públicas que eviten tal deterioro; ya que es el Gobierno, mediante ésta, el encargado de generar las condiciones propicias para la convivencia diaria de la sociedad, satisfaciendo sus necesidades básicas; por lo que el éxito o fracaso de toda política pública implementada se refleja en el avance o retroceso de la comunidad en la cual se focalizan los programas.

Si bien es cierto que el Gobierno Federal ha llevado a cabo políticas para el desarrollo económico, político y social, en gran parte se han reducido las acciones para evitar el deterioro ecológico; es por ello que, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994 y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se constituye una política de Estado de protección ambiental, mediante la cual se revierta el deterioro ecológico y se establezcan las bases para un Desarrollo Sustentable en el país. Desarrollo Sustentable, presentado como una alternativa a los modelos que han propiciado la degradación del ambiente, a partir de la búsqueda de respuestas creativas para corregir las fallas y evitar nuevos problemas<sup>3</sup>.

Derivado de lo anterior, el proceso descentralizador, en particular el de la gestión ambiental, instaurado por la SEMARNAP, fue concebido para facilitar el desarrollo regional y local bajo la premisa de proteger el ambiente y utilizar los recursos naturales de manera sustentable en todos los órganos de gobierno.

Al respecto, dentro de las políticas que se implementaron al sector medio ambiente, para lograr que el deterioro ambiental se redujera, estuvo la

---

<sup>3</sup> *"El Desarrollo Sustentable. Una Alternativa de Política Institucional"*. Op. cit

instrumentación de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), los cuales se focalizaron a un conjunto de regiones prioritarias de México, entre ellas la Ciudad del país, con la finalidad de generar procesos que permitieran equilibrar el crecimiento económico con una mayor calidad de vida y la conservación de los recursos naturales.

Ya que es, precisamente la región sur de la capital en donde todavía se conservan áreas naturales protegidas, así como, comunidades rurales que mantienen sus tradiciones y sistemas de producción; lo que provoca que se lleven a cabo acciones gubernamentales, tales como los PRODERS para lograr el mejoramiento social, el incremento productivo y económico mediante la conservación ambiental y el uso apropiado de los recursos naturales, con base en una participación activa, decisiva y corresponsable de los actores regionales.

La Ciudad de México es la capital de la República Mexicana se encuentra rodeada por los Estados de México y Morelos. Posee un acervo privilegiado de capital ecológico. Su diversidad biológica comprende una compleja conjunción de influencias oceánicas, orografía y de latitudes.

Razón por la cual, la presente investigación se focaliza a la región sur de la capital, que comprende las delegaciones políticas de Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac, donde todavía se conservan áreas naturales protegidas, tales como Cumbres del Ajusco, Desierto de los Leones, Zona de Protección Forestal (Los Dinamos), Parque Nacional Insurgentes Miguel Hidalgo y Costilla (La Marquesa), Ejidos de Xochimilco y San Gregorio<sup>4</sup>.

La investigación realizada, abarca el periodo de 1995-2000; etapa en la cual el Presidente de la República Mexicana era el Dr. Ernesto Zedillo. Es en este tiempo donde se crea la SEMARNAP.

---

<sup>4</sup> Programa de Desarrollo Regional Sustentable. Documento de trabajo, 1997.

De esta manera, en este lapso de tiempo se obligó a las autoridades a tomar medidas necesarias e implementar políticas ambientales adecuadas para la solución de problemas ocasionados al medio ambiente y los recursos naturales, mediante el establecimiento de programas, en un caso específico los PRODERS, para combinar el crecimiento económico sin deteriorar el medio ambiente.

Con base en todo lo anterior se pretende comprobar que la política gubernamental 1995-2000 en materia de medio ambiente en la Ciudad de México estuvo acertadamente cimentada en el Desarrollo Sustentable como puente para el bienestar de la familia en la zona sur de la Ciudad de México.

Asimismo, un camino efectivo para la articulación de esfuerzos y que facilitó lograr condiciones sustentables de desarrollo en la Zona Sur de la Ciudad de México confluó en la planeación, integración y puesta en marcha de los PRODERS, en tanto fue una oportunidad de coordinación inter-institucional y ciudadana.

De esta manera, las acciones del Gobierno Federal implicaron a través de estos programas la estrecha colaboración gobierno-sociedad, lo que provocó que fueran incluyentes y no excluyentes, por lo que se dio la participación activa de la población objetivo.

Así, la presente investigación se compone de 4 capítulos que se abordarán de la siguiente manera:

En el capítulo I, se desarrollará la concepción del Estado en sus distintas etapas; partiendo de la premisa de que, el Estado surge como una necesidad de organización de la sociedad que forma parte de éste. De manera que se abordarán las concepciones de autores tales como Sócrates, Platón, Aristóteles, Hobbes, entre otros.

Asimismo, se plantea la función del Gobierno que se visualiza como algo que se articula y se materializa en la acción del Estado. Ya que el Gobierno tiene su sustento en la Constitución, de tal modo que el éxito o fracaso de las políticas implantadas para lograr un desarrollo equitativo depende de la capacidad del Gobierno Federal, de llevar a cabo políticas a través de las cuales los gobiernos locales proporcionen los satisfactores básicos a la sociedad.

Igualmente en este apartado se analizará el papel de la Administración Pública, como el Estado en acción. El Estado como una unidad de voluntad y una unidad de acción, que mantiene vinculadas a sus diversas funciones en su propio organismo.

En el capítulo II, se establecerá el modelo de desarrollo, planteado desde la perspectiva de la concepción de calidad de vida, del desarrollo económico y del Desarrollo Sustentable; así como la interrelación entre el proceso de crecimiento económico y el medio ambiente, y de esta manera se observará la concepción del modelo de desarrollo.

El capítulo III, tratará del marco institucional en México; es decir, se analizará cuál es la concepción de la necesidad de políticas ambientales y el manejo de recursos naturales por parte del Gobierno Federal antes de ser creada una dependencia gubernamental encargada específicamente del manejo de estos temas, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Asimismo y con base en la creación de la SEMARNAP, se observarán cuáles fueron las principales necesidades y bases para enfocarse al ámbito regional y darle un papel preponderante a dicho ámbito, la concepción de los programas regionales para establecer una participación social en estos.

De esta manera, y con lo anteriormente mencionado, en el capítulo IV, se analizará de manera profunda los PRODERS operados en la zona sur de la Ciudad de México; de aquí que se observará la eficacia y eficiencia del Gobierno

Federal de implementar programas en coordinación con los gobiernos locales para propiciar la conservación de los recursos naturales y lograr un desarrollo económico.

En lo que respecta a las consideraciones finales, en este apartado se darán las conclusiones del tema de investigación en cuanto a la viabilidad de programas regionales implantados por el Gobierno Federal.

Adicionalmente se incluyen la bibliografía y los anexos en los que se apoyo esta investigación.

**CAPITULO 1**  
**MARCO TEORICO**

## CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1 El Estado

Dar un solo concepto de Estado resulta difícil; ya que con el tiempo éste ha evolucionado, razón por la cual las definiciones han variado de acuerdo con los pensadores de cada época.

Etimológicamente Estado proviene del latín *stasis, stasia, statos, stare*, referente a la situación de permanencia, que no cambia; se trata de la agrupación política suprema, vigilante y reguladora que busca un bien común.

Con base en la ciencia del Derecho, el Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio<sup>1</sup>. Son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder.

- > Territorio.- Suele definirse como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. Tiene el principio de impenetrabilidad e indivisibilidad<sup>2</sup>.
- > Población.- Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste.
- > Poder.- Toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo; el poder es de tipo coactivo<sup>3</sup> y no coactivo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, México, 1992

<sup>2</sup> En un territorio sólo puede existir un Estado

<sup>3</sup> El poder es obligatorio

<sup>4</sup> Este poder no es obligatorio

Según Maynez, la característica esencial del Estado estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho. Otro atributo esencial del poder del Estado es la autonomía; ésta consiste en la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas.

Los conceptos de Estado no son universales, tampoco son homogéneos; son diversas las corrientes que la estudian: "Los científicos expresan que se trata de un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo, provista de un orden público superior que se caracteriza por ser soberano y se justifica para los fines sociales que tiene a su cargo."<sup>5</sup> Ramiro Carrillo, conceptualiza al Estado como "la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en la cual, es el representante más significativo que ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen un carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común".<sup>6</sup>

Por otra parte, Gilberto Giménez dice que el Estado es el medio de que se sirve la sociedad política para llevar a cabo los fines del Derecho natural como consecuencia de que la historia de la civilización del hombre consiste en su perfeccionamiento debido a un compromiso con su conciencia individual.

Con base en lo establecido por Serra Rojas de situar de modo conveniente el problema del origen del Estado, se alude al desarrollo o evolución de las formas políticas:

- I. Nuestro punto de partida es aludir no a la edad incierta de la humanidad, sino a aquellos momentos en que el ser humano formaba parte de

<sup>5</sup> Serra Rojas Andrés, *Teoría del Estado*. Porrúa, México, 1984, pág. 167.



agregaciones humanas unidas principalmente por el espíritu gregario y el dominio de sus instintos naturales.

- II. La segunda etapa se inicia de los pueblos pastores hasta la integración de la agricultura, con las primeras formas políticas rudimentarias horda, clan, tribu, patria, etc., de los clanes a los imperios.
- III. La tercera etapa comprende a los pueblos primitivos de la antigüedad de China a Roma.
- IV. La cuarta etapa bien puede denominarse preludios del Estado en el largo proceso de la Edad Media.
- V. La quinta y última etapa es la máxima que va del nacimiento del Estado hasta la época actual en donde ya encontraremos al Estado nacional y patrimonial; al Estado policía, al Estado de Derecho; al Welfare State; al Estado de Justicia Social; y por supuesto al contemporáneo con sus variaciones.

Diversos pensadores a lo largo de la historia han definido al Estado de acuerdo a las circunstancias observadas; por tal motivo la evolución del concepto de Estado y del Estado mismo, fue diversa.

Al hablar del origen de Estado, nos remontamos a Grecia, en donde se conjugaron las culturas de la antigüedad, ya que tendió un puente entre Oriente y Occidente, dando paso a la creación de pueblos de la cultura latina. Las ciudades fueron el hogar natural de la democracia organizada al fortalecerse la polis o Ciudad-Estado, los reyes gobernaban a las ciudades en ligas o Federaciones para la defensa común.

---

<sup>9</sup> Carrillo Landeros Ramiro, *Metodología*. Limusa, México, 1985, pág.112

Sócrates (469 – 399 A. C.) fue el fundador de la ética, en particular la que se relacionaba a la cosa pública, atacó a la democracia de su tiempo y la contraponía con su teoría de la igualdad humana, anhelaba que el Estado fuese regido por la aristocracia inteligente, sosteniendo que el individuo debía obedecer los preceptos de la razón, con preferencia a las leyes.

Para Sócrates, la filosofía no es una explicación especulativa de la naturaleza, sino doctrina de cómo se debe vivir. El hombre puede saber sólo lo que está en su poder. Más no están en su poder la naturaleza externa, el mundo, sino el alma. De ahí que únicamente de ella pueda tener el hombre un conocimiento verdadero. La función principal del saber es el autoconocimiento: "Conócete a ti mismo".

En el caso de Platón (427 – 347 A. C.) se puede destacar la influencia que le dejó Sócrates, situación que hace preferir en él la filosofía, ya que ésta no es una tarea privada e individual, sino la obra de hombres que viven en sociedad.

En la República o *Politeia* expone su doctrina aristocrática de la forma del Estado ideal, en éste percibe tres clases: campesinos y artesanos; soldados, y magistrados (encargados de gobernar a la ciudad, capacitados en matemáticas y filosofía), propone un sistema legal para alcanzar los máximos resultados dentro de la realidad. Platón forjó y sistematizó una gran cantidad de conceptos que hoy en día son utilizados.

Con Platón se puede ubicar la idea de un Estado ideal enmarcado por la República; en donde el hombre se realizaría así mismo y encontraría su perfección.

Aristóteles (384 – 322 A. C.), llevó el pensamiento griego a su plena madurez y es considerado uno de los genios más grandes que haya conocido la humanidad; fijó los caminos que habría de recorrer la filosofía; prueba de ello es que se le reconoce como el fundador de varias disciplinas: lógica, metafísica, psicología,

historia natural, ética, poética y política. Asimismo en su tratado de la *Política* llevó a cabo un análisis crítico sobre las distintas formas de Gobierno y cuerpos legislativos de su época.

Establece que el hombre es un animal político y que fuera de la polis éste es un Dios o es una bestia. La polis es la comunidad natural para la vida autosuficiente y perfecta; dentro de ésta el hombre encuentra su mayor desarrollo.

Encuentra el origen del Estado en los esfuerzos del hombre, la familia o la comunidad para satisfacer sus deseos y necesidades individuales, que atiende a las necesidades físicas de la vida, pensó que la unidad estatal se conseguía a partir de la organización adecuada de diversos tipos individuales y no por la sumisión rígida de los individuos a un régimen disciplinario, hizo una perfecta distinción entre Estado (integrado por la totalidad de los ciudadanos) y Gobierno (formado por quienes regulan la vida social, ocupan los puestos públicos y ejercen el poder), clasifica las formas de Gobierno en puras e impuras. Consideró que la mejor forma de Gobierno es la que corresponde al carácter y necesidad de cada pueblo y sobre todo, a su estabilidad.

Así el poder supremo del Estado estará representado por el Gobierno cuyas formas se identifican como legítimas que buscan el beneficio de la comunidad (Aristocracia, República, Monarquía); y desviaciones que sólo buscan el beneficio del gobernante (Tiranía, Oligarquía, Democracia).

Para Aristóteles, un Estado bien organizado, es el que busca y aplica la justicia gobernándose por la ley.

Posteriormente, la Edad Media señala una nueva época, sus ideas religiosas y éticas penetraron en todas las capas sociales y sobre todo dio orientación a las formas políticas que prevalecieron en esa etapa de la historia universal.

Uno de los pensadores de esta etapa histórica: San Agustín (354 – 430 D. C.) en su obra "la Ciudad de Dios" trata de desvirtuar la idea de que la caída de Roma se debió a la aceptación del cristianismo, delinea dos ciudades en las que se divide la humanidad, una terrena en donde prevalece el amor propio hasta llegar a despreñar a Dios y una celestial hasta llegar a despreciarse el hombre a sí mismo.

La figura más importante de los escolásticos sin duda fue Santo Tomás de Aquino (1225 – 1274) quien buscó armonizar a la razón con las revelaciones y las doctrinas de la Iglesia con la filosofía racionalista del paganismo. Tomás de Aquino define a la ley como orden de la razón para el bienestar común, promulgada por quien tiene a su cargo el Gobierno de la comunidad, descubre la participación de la voluntad en la ley e introduce la idea de la ley positiva, misma que degenera en corrupción legal al contravenir los principios fundamentales de la justicia.

En cuanto a la convivencia humana, está destinada a contribuir a los fines de una moral concebida en el marco de la doctrina católica. El Estado procede de Dios, pero la forma de Gobierno debe concordarse con las circunstancias. El propio Tomás de Aquino apoya la monarquía. En su teoría social predica la idea reaccionaria de la superioridad de la Iglesia sobre la sociedad civil; la vida terrenal en el Estado es sólo preparación de la futura vida espiritual.

El pensamiento político durante los últimos 150 años del medioevo se caracterizó por la decadencia del feudalismo, la aparición de monarquías nacionales, la debilidad del papado y la reunión de los concilios de la Iglesia, situación que hace posible el sostenimiento de la idea de un Estado Iglesia, aumenta entonces el poder del Rey.

La Edad Moderna comprende los sucesos históricos suscitados entre 1453 con la toma de Constantinopla hasta la reunión de los Estados Generales convocados por la Revolución francesa en 1789. En 1492 Colón descubre América y en 1519 Hernán Cortés inicia la Conquista, el Renacimiento y la Reforma son portavoces

de las ideas políticas de entonces. El renacimiento surge en Italia en la ciudad de Florencia, en donde los grupos económicos más poderosos dieron pauta a través de sus recursos al apoyo de artistas y filósofos.

En este trance de la historia Maquiavelo (1469 – 1527) desempeña un papel activo en la política florentina, situación que al proveerlo de una aguda visión respecto de la situación no sólo de su país, sino de Europa misma, refleja un método y carácter filosófico propio, basado en el historicismo, fue el primer pensador realista en materia política, consideró al Estado como fin en sí, colocando a éste por encima de las acciones privadas de los individuos.

Maquiavelo establece una estrecha relación entre la distribución de la riqueza al interior del Estado y el fundamento de la autoridad gubernamental, en donde la diversidad de condiciones sociales requería proporcionalmente una diversidad en las formas de organización política. En "El Príncipe" establece con perfecta claridad la relación, práctica y teórica de la política. Maquiavelo crea las bases para la existencia de una política cohesionada, es decir, una política en cuyos elementos existe tal unión que no se pueden separar; y que será aquella que tiene en cuenta los fines esenciales de las instituciones estatales, referidos a la existencia, subsistencia y coexistencia del Estado. Aporta el término Estado recogido posteriormente por el Estado Moderno entre cuyas características habrían de estar definidas por su separación de la iglesia como legitimador del poder público, y sustentado en el máximo poder definido entonces: la soberanía nacional.

Thomas Hobbes (1588-1679), autor de "*The Leviathan*"; fue un defensor de la Teoría de la Soberanía Absolutista, de carácter ilimitado y omnipotente. Para Hobbes, el hombre era una máquina complicada, misma que gobernaba sus movimientos por las pasiones, dentro de una lucha constante por su propia conservación, por lo que el estado de naturaleza es un estado de guerra; en donde los hombres son iguales por naturaleza, de dicha igualdad proviene la

**FALLA DE  
ORIGEN  
FALTA  
PÁGINA  
20**

Rousseau, Helvecio, Voltaire, Holbach y otros enciclopedistas mantuvieron una lucha en contra de la ideología feudal y del tradicionalismo imperante, abogaban por la no-intervención de la iglesia en las cuestiones científicas, partidarios de progreso social, hacían duras críticas al despotismo e incluían en su ideario la liberación del hombre de todo yugo.

Voltaire (François Marie Aruet 1694 – 1778) realizó una crítica de la sociedad y de los intelectuales, se interesaba poco por las formas de gobierno, protegía la libertad intelectual y la propiedad personal, tenía tendencias monárquicas e inclusive autocráticas, solía decir que “es preferible obedecer a un león más fuerte que uno mismo que a doscientas ratas de la misma especie”.

Contemporáneo de Voltaire fue Carlos Luis de Secondant, Barón de Montesquieu (1689 – 1775) quién publicó en Génova “las Cartas Persas” en donde satiriza las formas despóticas del absolutismo en Francia; en 1731 publica “Consideraciones sobre la grandeza y decadencia de Roma”, pero definitivamente su principal obra fue “El Espíritu de las Leyes”.

En ésta expone la doctrina general de que las normas jurídicas del Estado y la convivencia dependen de las leyes determinadas por el tipo de régimen institucional: republicano, monárquico o despótico. El racionalismo y el naturalismo informan los conceptos cardinales de esta obra, como el que juzga que las leyes son las necesarias relaciones resultantes de la naturaleza de las cosas.

Establece la Teoría de la Constitución equilibrada de la cual surge la división de los poderes públicos. Los poderes que se atemperan los unos a los otros, que se contrapesan los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos, el abuso del poder, de un poder no puede ser impedido sino por la oposición de un poder a otro, la democracia debe evitar la desigualdad y la extrema igualdad. “El espíritu de verdadera igualdad está bien lejos del de extrema igualdad como el cielo de la

---

<sup>8</sup> “Ensayos sobre El gobierno civil”

tierra. El primero no es un sistema en que todos mandan y nadie recibe órdenes, sino un sistema en el que uno manda y obedece a sus propios iguales, su objetivo no es tener amos más allá de los que representan sus propios iguales"<sup>9</sup>.

La división de poderes se justifica al asegurar, en donde el poder no tiene más límite que otro poder igual. Idealizó la monarquía constitucional; lo que conllevó a su teoría de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Define que el Poder Legislativo debe hacer las leyes, el Ejecutivo aplicarlas en los casos generales y el Judicial en los particulares, estos poderes deben estar en manos de órganos distintos, es decir que no concurren en una sola potestad, mecanismo que garantizaría el desarrollo de la libertad<sup>10</sup>.

En 1762 aparece la obra más celebre de Juan Jacobo Rousseau (1713 – 1778) "El Contrato Social", que resulta de la preocupación de encontrar la forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado y en las que cada uno, aunque unido a todos los demás, pueda obedecer quedando tan libre como antes de asociarse.

En el Contrato Social establece un desarrollo del hombre a partir de su transformación social producto de la agricultura y la división del trabajo. El Contrato del que habla sirve para devolver al hombre su libertad, ya que le fue marginada al crearse artificialmente la sociedad, el poder se transmite a la comunidad quien es depositaria de la soberanía, que expresa una voluntad general no representada.

Asimismo, la soberanía inalienable e indivisible, no permite al pueblo transferir su función de legislador a la autoridad del Estado, el pueblo subordina las funciones de los órganos administrativos y jurisdiccionales. Se manifiesta la necesidad de una ley, mediante la cual el hombre al obedecerle se obedecerá a sí mismo. El Estado aparece como una entidad autónoma respecto de la sociedad y los

---

<sup>9</sup> El espíritu de las leyes. Libro VIII, Capítulo II



hombres; manifestándose como un órgano de poder social, es decir un poder que también se sitúa por encima de la vida social.

Para Rosseau, el soberano es la voluntad general, de la que la ley es expresión; la voluntad general representa un hecho único respecto a una comunidad, a saber, que ésta tiene un bien colectivo que no es el mismo que los intereses privados de sus miembros. Vive su propia vida, realiza su propio destino y sufre su propia suerte. Representa el bien social, que es la pauta de la justicia.

El Estado desde luego, no es la misma organización política concebida por los antiguos para designar a la polis, los *civitas*, el *regnum*, etc., cuyas esferas de la vida social se conjuntaban en una sola, donde todos los ámbitos (religioso, político, social, ético, etc.) equivalían a una misma cosa; por tanto, Estado y Sociedad eran o significaban lo mismo. Lo social, aquella esfera de las relaciones *inter umnes*, generales, que en la sociedad antigua se consumaba en la vida comunitaria de los hombres libres y que comprendía también la actividad económica de los individuos como función social<sup>11</sup>.

El surgimiento del Estado Moderno se sitúa en la etapa final de la Edad Media, surge por la necesidad de contar con un poder central que aglutinara y controlara en su seno a todas las formas de expresión social. Con Maquiavelo y la razón de Estado se marca propiamente el surgimiento del mismo, y es a partir de la Revolución Francesa que se fortalece su estructura.

Cabe destacar que la razón de Estado, con base en lo que establece Omar Guerrero, es una larga prolongación de un modo de operar del gobierno. Constituye un conocimiento, un logro cuyo objeto es la perpetuación y ampliación

---

<sup>10</sup> Ibidem. Libro XI, Capítulo VI

<sup>11</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la vida estatal*. IAPEM, México, 1994, pág.

del dominio que se llama Estado. Su propósito es fortalecer y consolidar al Estado; la razón de Estado es un campo del saber político<sup>12</sup>.

Como hemos podido observar, el Estado no es una creación reciente, ni estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo, el Estado es una realidad social.

Cuadro 1.1

TEORÍAS ACERCA DEL ESTADO	
<b>Hegel</b>	"El Estado es el espíritu ético universal que sabe lo que sabe y cómo lo sabe. Es la idea absoluta, y se caracteriza por la forma de ser y actuar de cada uno de los individuos que se encuentran bajo su dominio"
<b>Marx</b>	"El Estado no es otra cosa que la mesa directiva de la clase en el poder. Es la institución superior a todas las demás dependencias y cuya función consiste en mantener y defender el dominio y explotación de las clases"
<b>Weber</b>	"El Estado es una unidad de dominación que ejerce con éxito el monopolio de la coacción física legítima sobre los individuos asentados en el territorio donde el es el ente soberano"
<b>Heller</b>	"El Estado se caracteriza por una forma de ser y actuar incesantemente renovada"

Fuente: Apuntes de la Materia Teoría de la Organización. Profr. Ramiro Carrillo Landeros

A través de la historia, el Estado ha vivido varias etapas de las cuales se ha logrado una consolidación no sólo para éste sino para cada una de las instituciones y los individuos que lo conforman.

<sup>12</sup> Justí, Juan Enrique de. *Ciencia del estado. Estudio Introductorio por Omar Guerrero*. Toluca, AECI-INAP-IAPEM, Toluca, 1996, pág. 31

- **Estado Gendarme.-** Es una primera etapa, a los Estados nacionales se facultaron así mismo como entidades soberanas, para nomar ciertas conductas con respecto de una población dada dentro de un territorio específico. Esta facultad normativa le permitió:
  - Garantizar la posibilidad de que se dieran ciertas conductas y actividades, mediante el ejercicio de ciertas actividades coercitivas por parte del gobierno, en lo que se refería al mantenimiento del orden público y la defensa del país.
  - Autorizar o prohibir ciertas conductas y actividades. La administración pública se encarga de vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el orden público.
  - Mediar los conflictos que se presenten en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Estado.
  
- **Estado Promotor.-** La necesidad de promover ciertas conductas y actividades que se consideraban convenientes estimular, dio lugar a la concepción del Estado promotor o de fomento. Este, participaba en forma directa en la vida económica, procurando la consecución de ciertos objetivos considerados valiosos para el proceso del país. La facultad promotora le permitía:
  - Fomentar, ciertas actividades individuales o colectivas o bien, tratar de evitar otras, gravándolas o sancionándolas cuando se considere.
  - Informar pública y ampliamente sobre las actividades desarrolladas así como los gastos realizados, programando estos gastos y actividades en general.
  
- **Estado Benefactor.-** Estado denominado de servicio o de bienestar; se caracterizó por la posibilidad de intervenir de forma directa no sólo en la vida económica sino también en la social, mediante la prestación de aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente por los sectores privados o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad.

Por lo que se le facultaba para intervenir directamente en los procesos productivos y de prestación de servicios.

- > **Estado Neoliberal.**- Estado promotor de la economía (no interventor), que mediante sus acciones favorece al mercado libre, a la propiedad privada, y a la acumulación de capital, en detrimento de las políticas inversionistas estatales y, que tiene como políticas fundamentales la privatización de las Empresas Públicas, la desregulación, el desmantelamiento del Estado de Bienestar, el redimensionamiento del aparato estatal, el fin del corporativismo social; y en lo económico, la implementación de políticas monetaristas, en un contexto de globalización e interdependencia mundial.
  
- > **Estado Planificador Integral.**- Está facultado para dirigir integralmente la economía y la sociedad.

Derivado de lo anterior podemos decir, que la sociedad fue la creadora del Estado por la necesaria exigencia de la vida social.

El Estado se encuentra formado por el Gobierno en sus diferentes ordenes y por el conjunto de organismos y empresas manejadas por la administración pública. El Estado es el encargado de la política económica, además de que dirige la política general<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Zorrilla Arena, Santiago. *Diccionario de Economía*. Océano, México, 1984, pág. 61

## 1.2 El Gobierno

La vida política del hombre, esta condicionada en gran parte por su naturaleza humana, al hecho de que es hombre.

Realizada la institución del Estado, fue preciso, por efecto de su crecimiento orgánico, normar sus relaciones y actividades. De ahí surgió la necesidad de crear un órgano común, una fuerza enérgica, vigorosa e inteligente en la ejecución de los designios y necesidades públicas. Igualmente nació la idea de la Institución del poder público como representante nato de la sociedad.

La acción del Estado como entidad política consiste, ya sea en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad del Estado, o en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad.

La voluntad del Estado puede expresarse mediante distintos órganos del Estado, en lo referente a diversos asuntos. Existen tres clases de autoridades que participan en la ejecución de la voluntad del Estado<sup>14</sup>:

1. Autoridades Ejecutivas. Autoridades que aplican la ley en casos concretos donde surgen controversias debido a los particulares o las autoridades públicas no observan los derechos de los demás.
2. Autoridades Judiciales. Se encargan de la vigilancia general de la ejecución de la voluntad del Estado.
3. Autoridades Administrativas. Prestan atención a las actividades científicas, técnicas y comerciales del gobierno.

Con base en lo anterior, estos tres tipos de autoridades forman un conjunto que se llama Gobierno.

---

<sup>14</sup> Woodnow, Frank. *Política y Administración: Funciones primarias del estado*. Revista de Administración Pública, Antología 1-64, INAP, México, pág. 352

Gobierno se concibe como el conjunto de personas u órganos que detentan legalmente el poder político de un país que orienta política, económica y administrativamente a una sociedad<sup>15</sup>.

Etimológicamente, Gobierno proviene del griego *kybernetes*: timonel. Éste se relaciona con el antiguo arte de la dirección y autodirección, así como con las nuevas ciencias de la Información y el control<sup>16</sup>. Los griegos empleaban la palabra *Kybernetes* para designar al conductor o timonel de un barco; de igual manera, gobierno proviene del francés antiguo *governer*, que a su vez deriva del latín *gubernare*<sup>17</sup>.

El Estado hecho Gobierno es producto de la acción libre y soberana de un pueblo, pues la sociedad civil como fuente originaria del poder político es quien decide por medio de sus representantes la forma que deberá adoptar como producto de un acto soberano<sup>18</sup>.

Existen dos funciones distintivas del Gobierno y que su diferenciación resulta en una distinción, aunque menos compleja, de los órganos previstos por el sistema formal de gobierno. Estas dos funciones pueden, por propósitos de conveniencia, ser designadas respectivamente como Política y Administración<sup>19</sup>.

En cuanto a lo político, se relaciona con las políticas o expresiones de la voluntad del Estado; la política se refiere a guiar o influir en las políticas gubernamentales. La administración, se relaciona con la ejecución de las políticas o expresiones de la voluntad del Estado a fin de conseguir el bien común.

---

<sup>15</sup> Apuntes de Teoría de la Organización. Profr. Ramiro Carrillo Landeros

<sup>16</sup> Deutch, Karl W.. *Política y Gobierno*. FCE, México, 1998, pág 20

<sup>17</sup> dirigir, pilotear, gobernar

<sup>18</sup> Apuntes de Teoría de la Organización

<sup>19</sup> Woodnow, Frank. Op cit, pág. 353

Desde este punto de vista ambas, se conjugan para satisfacer las necesidades de la sociedad en cuanto a cultura, bienestar general<sup>20</sup> y control económico. De tal manera que para lograr este cometido, se tiene que hacer uso del aparato gubernamental.

Los fines y objetivos del Gobierno son<sup>21</sup>:

- Conseguir el hábito de respeto a las normas para que sean aceptadas y observadas tácitamente a partir de una legitimidad.
- Conseguir el bienestar común, otorgando el mínimo de satisfactores para el desarrollo "homogéneo" entre sus habitantes.
- Otorgar servicios y bienes apropiados que permitan un crecimiento y un desarrollo económico de la sociedad.
- Controlar y regular las áreas económicas a parte de la planificación y el diseño de las políticas económicas.
- Condicionar la orientación política del país, sin contravenir el desarrollo y conducción de otros países.
- Coadyuvar en el desarrollo de las instituciones políticas y sociales.
- Construir políticas públicas congruentes entre sí, buscando con ello el desarrollo en sentido amplio de toda la sociedad.

Por Forma de Gobierno se entiende el conjunto de los instrumentos que son diseñados para conseguir las finalidades estatales y por ende, los elementos que se refieren a la titularidad y al ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales. El ideal de las formas de Gobierno se resume en la realización de bien común.

Platón habla de las diversas formas de Gobierno o constitución en sus obras: La República, el Político y las Leyes. En la primera, describe a la República Ideal que tiene como fin la realización de la justicia: como la atribución a cada cual de la

---

<sup>20</sup> Educación, salud, asistencia social, vivienda, empleo.

tarea que le compete de acuerdo con las propias aptitudes; dicha República es una composición armónica y ordenada en tres clases de hombres: los gobernantes-filósofos, los guerreros y los que se dedican a los trabajos productivos.

Según Platón en la historia se suceden sólo formas malas, tiene una concepción pesimista de la historia, donde el hombre no va hacia adelante sino va de lo malo a lo peor. En cuanto a las constituciones corruptas que examinó, son cuatro: Timocracia, Oligarquía, Democracia y Tiranía.

Las formas tradicionales atribuidas indiferentemente a la constitución ideal son la monarquía y la aristocracia. La oligarquía es la forma corrupta de la aristocracia, la democracia del Gobierno del pueblo y, la tiranía de la monarquía.

Platón ubica las particularidades morales de las clases dirigentes respectivas, en la aristocracia gobierna el hombre aristocrático, en la timocracia el hombre timocrático, en la oligarquía el oligárquico, y así sucesivamente. La pasión dominante de cada uno de estos hombres, es descrita con gran eficiencia: para el timocrático, la ambición, el deseo de honor; para el oligárquico, el ansia de la riqueza; para el democrático, el deseo inmoderado de la libertad, que se convierte en libertinaje; para el tiránico, la violencia.

Habla que la Democracia es la peor de las formas de Gobierno buenas y la mejor de las formas malas; y que el principal motivo por el cual hay formas de Gobierno corruptas es la discordia.

Aristóteles por su parte, en su obra "La Política" expone la teoría clásica de las formas de gobierno; utiliza la palabra *politela*<sup>22</sup> para indicar lo que hasta entonces era la "forma de gobierno", que habitualmente es traducida como "constitución"<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Apuntes de Teoría de la Administración Pública. Profr. Roberto Moreno

<sup>22</sup> "El ordenamiento de las magistraturas" o "el ordenamiento de los cargos públicos"



Establece seis formas de gobierno: monarquía, aristocracia, democracia, oligarquía, demagogia y tiranía.

Cuadro 1.2

<b>FORMAS PURAS DE GOBIERNO ESTABLECIDAS POR ARISTÓTELES</b>		
<i>Monarquía</i>	<i>Aristocracia</i>	<i>Democracia</i>
Gobierno ejercido por una sola persona	Gobierno ejercido por una minoría selecta, Gobierno de "los mejores"	Gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos
En éstas, se ejerce el poder de acuerdo con el interés público.		
<b>FORMAS IMPURAS DE GOBIERNO ESTABLECIDAS POR ARISTÓTELES</b>		
<i>Tiranía</i>	<i>Oligarquía</i>	<i>Demagogia</i>
Estas tres últimas se caracterizan por el interés particular de quien o quienes ejercen el poder pervirtiendo su misión original transformando al poder público en instrumento y no en fin máximo.		

Fuente: Formas establecidas por Aristóteles en "La Política", Porrúa, Colec. Sepan Cuántos, México, 1992.

Por su parte, Hobbes consideraba que el Gobierno monárquico tenía más probabilidades de ser eficaz que cualquier otro. Ya que el Gobierno consiste esencialmente en la existencia de un poder soberano; para éste, la diferencia entre las formas de Gobierno estriba en la residencia de la soberanía.

Para él no hay formas impuras de gobierno, puesto que consideraba que las gentes imputan al Gobierno la perversión, empleando términos tales como tiranía u oligarquía, sólo porque les disgusta el ejercicio de un poder, del mismo modo que emplean términos de aprobación, como monarquía o democracia.

<sup>23</sup> La estructura que da orden a la ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana.

En el caso de Locke, consideraba el establecimiento de un Gobierno como hecho menos importante que el pacto original que constituye una sociedad civil. Una vez que la mayoría ha acordado constituir un gobierno, "todo el poder de la comunidad está en él". La forma de Gobierno depende del uso que la mayoría o la comunidad haga de su poder; puede conservarlo o delegarlo a un cuerpo legislativo de una forma u otra.

En el sistema de Rosseau el Gobierno desempeña un papel subordinado. Distingue entre el soberano, pueblo que establece las leyes colectivamente y, el gobierno, grupo de hombres particulares que las ejecutan. Estableció tres tipos de gobierno: Monarquía, Aristocracia y Democracia.

El Gobierno tal y como coinciden diversos autores y especialistas de diversas disciplinas sociales, es la personificación del Estado, quien ejecuta su acción a partir de los titulares de los órganos que lo componen a fin de garantizar el fin último del propio Estado: el bienestar de su población. Se puede concretar que la forma de Gobierno es una estructura que adoptan los órganos encargados de las funciones soberanas de un Estado, y dada la naturaleza de los regímenes democráticos modernos, adquiere una importancia esencial para comprender y explicar el funcionamiento de los sistemas electorales y los sistemas de partido operantes dentro de cada una de estas formas<sup>24</sup>.

Por lo tanto, gobernar es ejecutar la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común. El gobierno, ejerce un poder general que tiene como funciones el dictar leyes, declarar el derecho y proveer el bien común: "legisla, juzga y administra".

---

<sup>24</sup> Bobbio Norberto, et al. *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México, pág. 670.

### 1.3 La Administración Pública

La sociedad es una Institución que se agita a impulsos de las transacciones que celebran sus miembros. Por tanto, es esencialmente activa y se revela su influencia cuando provee a la ejecución de la ley u ordena una medida de utilidad pública. Por lo que no puede llevarse a cabo lo anterior sin conferir a un brazo poderoso la facultad necesaria para realizarlo; en consecuencia, la acción administrativa es la actividad social, representada por los esfuerzos individuales que se acumulan en una sola mano que los dirija.

Cuadro 1.3

CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN			
Ambito	Objetivo	Estructura	Legal
<i>PÚBLICO</i>	Promoción del bienestar económico y social de la población	Compleja	Hace todo aquello que la ley le ordena
Organizaciones no lucrativas			
<i>PRIVADO</i>	Lucro	Simple	Hace todo aquello que la ley no le prohíba

Fuente: Elaboración propia

Etimológicamente, la palabra Administración: se forma del prefijo *ad* que significa hacia, y de *ministratio* que proviene de *minister* que expresa subordinación u obediencia. Administración es lo que se encausa al servicio o lo enfatiza. Público: *polis-po*, pueblo; lo público.

La Administración Pública es la función del Gobierno que tiene por objeto la satisfacción directa o inmediata de las necesidades colectivas, mediante la conservación y fomento de los intereses públicos. Esta actividad del Estado debe cumplirse dentro del marco del ordenamiento jurídico y de acuerdo con los fines de la ley. Dentro del orden de la división tripartita de los poderes es el Ejecutivo quien la ejerce.

Es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer los fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican. Así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado.

Ramiro Carrillo define a la Administración Pública como "la agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el poder Ejecutivo y sirven de medios para la consecución de los propósitos del Estado"<sup>25</sup>.

El objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el Gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo<sup>26</sup>.

"La Administración Pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cualquier aplicación particular de una ley general es un acto de administración"<sup>27</sup>.

A la Administración Pública se le puede visualizar desde diversos ámbitos:

<sup>25</sup> Carrillo Lenderos, Ramiro. Op cit, pág. 116.

<sup>26</sup> Wilson, Woodrow. El estudio de la Administración. Revista de Administración Pública, Antología 1-54, INAP, México, pág. 383

<sup>27</sup> *Ibidem*, pág. 395

- Es una estructura formal equiparada con normas, acuerdos. (Derecho Administrativo)
- Conjunto e leyes, acuerdos, tratados. (Forma normativa de la Administración Pública)
- Conjunto de dependencias y entidades que se encargan de la distribución de bienes y servicios para el bien común. (Secretarías de Estado-dependencias)
- Cuerpo doctrinal que se integra en leyes, postulados, teorías, hipótesis. Conjunto sistemático de conocimientos que forman parte de una doctrina llamada Teoría de la Administración Pública.
- Gran conjunto de funciones, sistemas, actividades que desarrollan las Instituciones que forman parte del aparato gubernamental en su gestión diaria.

Cuadro 1.4

**Algunas características de la Administración Pública**

Actividad del Estado	Es el Gobierno en acción	Dirección y organización de los servicios públicos
Responsable de cuidar fomentar, alentar y promover las condiciones de vida de la sociedad	Es un medio, no un fin	Versa sobre lo público

Fuente: Elaboración propia

La Administración Pública es el esfuerzo colectivista producto de las necesidades públicas, mismas que buscan respuestas en la interrelación de facultades y atribuciones de los poderes que conforman a la unión soberana de cada Estado, y de conformidad a su construcción nacional, formula la política pública dando paso a todo tipo de proceso político.

## **CAPITULO 2**

### **EL MODELO DE DESARROLLO**

## CAPITULO 2. EL MODELO DE DESARROLLO

### **2.1 La interrelación entre el proceso de crecimiento económico y el medio ambiente**

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

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

En la interacción sociedad-naturaleza los procesos productivos ocupan un lugar central. El crecimiento demográfico y la necesidad de generar más alimentos han inducido innovaciones tecnológicas que han sustituido a las especies silvestres. En vez de que los ecosistemas produzcan, en forma diversificada y simultánea especies vegetales y animales, numerosos procesos productivos han eliminado las que no les interesan.

Por ejemplo, en una primera etapa, la agricultura constituye la actividad destinada a obtener del suelo productos útiles para los seres humanos y animales domésticos. A través de prácticas agrícolas, la energía solar, el agua, los nutrientes del suelo, los instrumentos de trabajo y los energéticos artificiales, se concentran en los renglones especializados para generar un mayor rendimiento, aunque disminuya la productividad total del ecosistema en términos de biomasa y,

bajo determinadas condiciones, se deteriora. Este deterioro constituyó un primer nivel de alteración.

La especialización de los procesos agrícolas, así como de la población, permitió generar excedentes de productos alimenticios que hicieron posible su transferencia del campo a la ciudad, donde se tradujeron en obras y servicios.

Posteriormente en la historia de la humanidad, lo que suele llamarse "Revolución Industrial" transformó de arriba abajo la existencia de ésta y aceleró el ritmo de dicha historia, ya que como consecuencia de este proceso se fueron acumulando descubrimientos científicos, inventos técnicos así como nuevos métodos de trabajo.

Con lo cual, en particular, del proceso de producción o transformación para conseguir un bien o un servicio, se obtuvieron subproductos que en la mayoría de los casos no se aprovechaban y sí en cambio, causaban impactos negativos en el ambiente. Impactos que constituyen un segundo nivel de alteración: la contaminación.

Después de un tiempo, dichos productos secundarios, al vertirse en el ambiente, originan efectos acumulativos con manifestaciones planetarias. De ahí que la destrucción de la capa atmosférica de ozono y el cambio climático global, constituyen un tercer nivel de alteración y representan uno de los principales indicadores de la crisis ecológica mundial de finales del siglo XX.

Para explicar la génesis de la crisis ecológica se requiere de un análisis, a partir de una perspectiva global en la que se considere a la biosfera como unidad, ya que los modelos de desarrollo prevalentes en el mundo en los últimos tiempos han actuado como si el planeta fuera una fuente diversificada e inagotable de recursos y como un complejo conjunto de sistemas en interacción, del cual la especie humana es uno de sus eslabones.



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

La idea generalizada de que la pobreza y el atraso sólo pueden superarse con el desarrollo provocó, en los últimos 40 años, una gran inversión de recursos humanos y económicos para alcanzar esas metas. Pero el concepto de desarrollo sólo concedió importancia al crecimiento económico, bajo la premisa de que repercutiría positivamente, en diversos grados, en la sociedad. Si bien el proceso de crecimiento mejoró las condiciones de vida de la población, las políticas diseñadas para impulsarlo han beneficiado, principalmente, a segmentos reducidos de la sociedad. El crecimiento económico es necesario, aunque no sea suficiente en sí mismo, dado que tiene que traducirse en mejoras cualitativas del conjunto social amplio. El crecimiento de la economía no es un fin del desarrollo, sino un medio para alcanzarlo. Sobre todo bajo las características de la actual expansión productiva, que genera pocos empleos y, por tanto, no irradia tantos beneficios directos a la población.

El objetivo del desarrollo es ampliar la gama de posibilidades para la población. El ingreso es una de esas opciones, pero no constituye la aspiración máxima de la vida humana.<sup>1</sup>

Inclusive las organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) reconocieron el fracaso de sus políticas y propusieron reemplazar el tipo de desarrollo seguido por propuestas más sensibles llamadas: desarrollo rural,

---

<sup>1</sup> PNUD, 1993

ecodesarrollo, desarrollo adecuado, desarrollo alternativo, desarrollo integrado y Desarrollo Sustentable. Ninguno de estos términos fue convenientemente definido y mucho menos aplicado. El modelo de desarrollo dominante continuo enfatizando el mismo tipo de proyectos intensivos de capital —grandes plantaciones, presas hidroeléctricas, programas ganaderos, macro proyectos turísticos, entre otros-, que tendieron a multiplicar los problemas actuales cuando no se toman las medidas apropiadas.

Si bien México y los países en desarrollo en general han visto, en los últimos años, incrementados significativamente sus niveles de esperanza de vida y educación superior, desarrollo científico y tecnológico e informática, la brecha de los países desarrollados ha aumentado.

Los modelos actuales han pretendido satisfacer las necesidades de la población en el corto plazo, aunque en algunos países sus medidas no son muy distintas de las estrategias coloniales, cuyo propósito es tener acceso a materias primas y mano de obra barata, y mantener un mercado cautivo para sus productos manufacturados. De ahí que el impugnar el modelo de crecimiento económico se cuestione, a su vez, el concepto de desarrollo mismo, ante sus magros resultados sociales y económicos para dar respuesta a los problemas de empleo, concentración del ingreso en sectores privilegiados, pobreza, atraso tecnológico y desigualdad social, entre otros, aunados a los problemas ambientales que han traído consigo. Todo ello, sin duda, ha generado peores condiciones de vida para la mayor parte de los pueblos del tercer Mundo.

El deterioro ambiental, resultado de la aplicación de estrategias desarrollistas, se ha expresado en el agotamiento de recursos naturales, la generación de residuos tóxicos y peligrosos, la destrucción de ecosistemas completos y la extinción de especies, asociados a los llamados problemas de cambio global, tales como: el efecto invernadero, la explosión demográfica, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación oceánica, entre otros.

Hasta hace poco tiempo el modelo de desarrollo había prestado poca atención al papel del medio ambiente. La naturaleza se veía como otra forma de capital; el aire y el agua eran bienes gratuitos y se prodigaban en forma ilimitada. Los servicios ambientales, como el reciclaje del agua y de los nutrientes, los sumideros de carbono y la regulación del clima, no eran considerados para los procesos económicos, pues al no haber un mercado para ellos, quedaban marginados del sistema de precios o su valor monetario era nulo. En los cálculos de orden económico no se incluía la degradación del medio ambiente, las condiciones para su conservación y los costos ambientales no eran interiorizados, sino que se transferían a otra gente o a las generaciones futuras.

Lo anterior explica cómo el modelo dominante de desarrollo estuvo en la base de la exclusión social y de los problemas ambientales de América Latina en particular, y de los países en desarrollo en general. La desestructuración de modelos culturales ancestrales, los agudos procesos migratorios y los elevados niveles de pobreza, aunados al agotamiento del potencial productivo de los ecosistemas, derivado de la explotación intensiva mediante tecnologías inapropiadas a las características ecológicas, son algunas de las consecuencias de este proceso. Todo ello conlleva una crítica a la racionalidad tecnológica y política del modelo de desarrollo.

La homogeneización de los procesos productivos reemplazó la agricultura de subsistencia y los modos de producción artesanal, por estrategias de explotación intensiva que arrebataron el control tecnológico a las comunidades y monetarizaron un gran número de procesos que se encontraban en el marco de sus propias decisiones. Estas estrategias produjeron los siguientes problemas:

- La explosión demográfica al destruir las prácticas de control poblacional incorporadas culturalmente. Este crecimiento poblacional implicó el desplazamiento y la migración debido a la pérdida de tradiciones y costumbres, por ir en busca de los espejismos del desarrollo urbano. La desintegración de

las organizaciones comunitarias y la concomitante alineación social incrementó la procreación, al alentar ilusiones sobre las supuestas ventajas que un mayor número de hijos podrían ofrecer en el futuro. Por otra parte, el problema poblacional incrementó los procesos de exclusión de las mujeres, lo que originó un fenómeno denominado como la feminización de la pobreza, que convirtiéndose así en un resultado directo de las estrategias de desarrollo.

- El estilo de desarrollo estimuló la importación de bienes manufacturados, sustituyendo formas culturales y el trabajo de los artesanos que conservaban aprovechamientos tradicionales de ciertos recursos naturales que, al caer en desuso, fueron proclives a los procesos de extinción.
- Por otra parte, la adquisición de artículos caros implicó el intercambio de una mayor cantidad de recursos naturales, sobre todo aquellos de alta cotización en el mercado, tales como maderas tropicales, y especies silvestres. La deforestación produce problemas sociales, como la migración, la pobreza y las hambrunas; asimismo, ecológicos, derivados de la sustitución con pastizales, plantaciones de caña de azúcar, de algodón, del sobrepastoreo entre otros, que hicieron vulnerables los frágiles suelos tropicales y semidesérticos a la erosión y la desertificación.
- La pérdida de potencial productivo del suelo y la migración campo-ciudad, asociados a un crecimiento urbano desordenado, propició la aparición de cinturones de miseria, que es una de las expresiones más dramáticas de la instauración de un subdesarrollo sostenido.

Todas estas críticas al desarrollo por no superar la pobreza y la desigualdad, así como el emergente movimiento ambientalista en contra del modelo de vida contemporáneo y las tendencias de los problemas existentes, dieron origen a un vigoroso pero aún incipiente proceso mundial en busca de alternativas para salirle

al paso a la crisis ambiental, a partir de una visión integradora de problemas ecológicos, económicos y sociales que se habían tratado de manera separada.

Por lo anterior, el nuevo desarrollo no se refiere sólo a la protección ambiental. Implica un crecimiento económico distinto, socialmente más justo, que otorgue mayores oportunidades a todos y que conceda prioridad a los seres humanos, sobre todo a los menos privilegiados. Implica también una perspectiva múltiple que reúna aspectos productivos, sociales, culturales y ecológicos. Pero requiere no subordinar un elemento a otro, sino que las estrategias respondan a las características particulares de cada región, para mantener a largo plazo la capacidad productiva de los ecosistemas con resultados asociados al arraigo digno de las comunidades rurales, la modificación de pautas de consumo, la creación de nuevos valores sociales, la participación ciudadana en los procesos de decisión que afecten sus propias vidas, finalmente, el mejoramiento de la calidad de vida.

## **2.2 La calidad de vida**

La actuación del Gobierno se relaciona con el presente y con el futuro. Debe tratar de alcanzar la mayor cantidad posible de cada uno de los múltiples valores que el pueblo desea ahora, y debe mantener la búsqueda de estos valores lo más compatible posible. Pero también debe preservar y aumentar la capacidad para buscar nuevos valores en el futuro y para alcanzarlos. En el desempeño de estas tres tareas, los gobiernos deben elaborar a menudo sutiles configuraciones de valores que no se pueden precisar fácilmente, pero que el pueblo puede reconocer intuitivamente en ocasiones. De esta manera, la gente habla entonces de la calidad de un sistema político, o de la calidad de vida en una sociedad.

La OCDE establece por primera vez en 1970, la necesidad de insistir en que el crecimiento económico no es una finalidad en sí misma, sino un instrumento para crear mejores condiciones de vida, por lo que se han de enfatizar sus aspectos de calidad.

El interés por la calidad de vida ha existido desde tiempos inmemorables. Sin embargo, la aparición del concepto como tal y la preocupación por la evaluación sistemática y científica del mismo es relativamente reciente. La idea comienza a popularizarse en la década de los 60 hasta convertirse hoy en un concepto utilizado en ámbitos muy diversos, como son la salud, la salud mental, la educación, la economía, la política y el mundo de los servicios en general.

La pobreza es la causa que incide en la calidad de vida de la población y se caracteriza por el ingreso escaso, bajo poder adquisitivo, oportunidades de empleo precarias o inexistentes, inseguridad económica, falta de servicios públicos sociales.

La calidad de vida es un concepto central de la problemática del medio ambiente y el Desarrollo Sustentable. La calidad de vida representa algo más que un "nivel de vida" privado. Exige, entre otros elementos, la máxima disponibilidad de la infraestructura social y pública para actuar en beneficio del bien común y para mantener el medio ambiente sin mayores deterioros y contaminación. Pero calidad de vida exige también un sinnúmero de factores relativos, la mayor parte de ellos no cuantificables conceptualmente, que contribuyan a la satisfacción de los deseos y aspiraciones, además de las "necesidades humanas".<sup>2</sup>

Ha sido habitual medir el "nivel de vida", indicador básicamente cuantitativo y resultante de diversos índices estadísticos, que está relacionado con los conceptos tradicionales de crecimiento y desarrollo económico. *Calidad de vida* sustituye a *nivel de vida*. La primera se relaciona fundamentalmente con "ser" y el

---

<sup>2</sup> Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991

segundo con "tener" o mejor dicho, con un delicado balance entre tener y ser que podría formularse como "tener para ser", con énfasis en el ser.<sup>3</sup>

La calidad de vida ha sido definida como:

- La calidad de las condiciones de vida de una persona
- La satisfacción experimentada por la persona con dichas condiciones vitales
- La combinación de componentes objetivos y subjetivos
- La calidad de las condiciones de vida de una persona junto a la satisfacción que ésta experimenta
- La combinación de las condiciones de vida y la satisfacción personal ponderadas por la escala de valores, aspiraciones y expectativas personales.

Dentro de la calidad de vida, la calidad ambiental forma parte importante ya que se ha deteriorado, de modo tal que ésta afecta a los habitantes. Este es el caso de los sectores de mayores ingresos de la población, que comienzan a respirar aire muy contaminado, o el de algunos países industrializados que poseen todos los adelantos del progreso y una distribución bastante equitativa de sus ingresos y ven su calidad de vida afectada por deterioros ambientales.

Un factor destacable en el deterioro ambiental, es la pobreza; hablar de calidad de vida significa darle a la población los satisfactores mínimos de bienestar, es decir, salud, educación, vivienda, empleo, entre otros.

La pobreza se extiende por el mundo y deteriora a los seres humanos, significa que muchos no disponen de los medios indispensables para subsistir. Constituye por lo tanto, más que una situación de marginalidad con respecto al consumo y a la producción, un límite a la propia vida.

---

<sup>3</sup> Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente. PNUD, pág. 13.

### 2.3 El desarrollo económico

El término desarrollo, como muchos de los conceptos de nuestro tiempo fueron extraídos del herramientaje de la economía, concibiéndolo como crecimiento económico y unido a él, el de progreso económico, explicándolo con índices estadísticos de ingreso *per capita*, producto interno bruto (PIB), balanza de pagos y balanza comercial.

De acuerdo con Sunkel y Paz, "el desarrollo significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente, tecnológico, cultural y social así como sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas"<sup>4</sup>.

Esto se refiere a la reorientación de la política de desarrollo tanto interno como externo. Algo importante que marcan es el grado de control que el Estado-Nación tiene sobre influencias externas tan significativas.

El subdesarrollo, ha sido causa de numerosos estudios tanto económicos, geográficos, políticos, históricos.

Se entiende por subdesarrollo cuando se tiene en comparación con otros países, una estructura productiva atrasada, las condiciones de vida de la población son limitadas, se tiene dependencia con el mercado internacional, desigualdad económica, no se tienen bienes de capital para la inversión en rubros necesarios del país.

Ambos conceptos son dependientes y de acuerdo con Sunkel y Paz "la característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada, tuvo gracias a su capacidad andrógena de crecimiento, es la dominante y la subdesarrollada, tuvo el carácter inducido de su dinámica es dependiente"<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Sunkel y Paz . *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI, México, 1981, pág.37

<sup>5</sup> *Ibidem*



Cuando se habla de desarrollo económico, se hace referencia a la comparación entre un país y otro, en especial en aspectos como ingreso per capita, crecimiento económico, producción Industrial.

El desarrollo económico es un reflejo del crecimiento económico, aunque el desarrollo se observa en el mejoramiento de las condiciones económicas de la sociedad, así como en el mejoramiento de la infraestructura agrícola e Industrial.

Cabe hacer la diferencia entre el desarrollo y crecimiento; el crecimiento se refiere al análisis de elementos macroeconómicos como el desempleo, las crisis etc. Y sus acciones a tomar para la solución de estos aunque su principal elemento de análisis es el estancamiento del sistema capitalista. Por otra parte el desarrollo se observa a través de las transformaciones y cambios estructurales en el sistema productivo.

Se habla de cuatro factores determinantes del desarrollo económico y son de algún modo el motor del progreso<sup>6</sup>:

a) *El demográfico.* Toda sociedad encuentra en la presión demográfica el incentivo más eficaz del trabajo y de la producción, puesto que el dinamismo demográfico se manifiesta en un aumento de la demanda que determina a su vez un crecimiento de la producción; y en una organización más eficaz en una reducción de los gastos sociales generales.

b) *La Innovación.* Este factor fue estudiado por Schumpeter a quien se debe el estudio más sugestivo del mismo. Este autor afirma que en el mundo contemporáneo surgen combinaciones nuevas de los factores de producción realizadas por el empresario y que estimulan el desarrollo. Los principales tipos de combinaciones según dicho autor son:

- La fabricación de un bien común.

---

<sup>6</sup> Astudillo Ursúa, Pedro. *Elementos de Teoría Económica*. Porrúa, México, 2001, pág. 221-223.

- La introducción de un nuevo método de producción.
  - El descubrimiento de una nueva fuente de materias primas.
  - El establecimiento de nuevas formas de organización de la producción.
- c) *La dominación.* Este factor fue percibido por F. Perroux quien afirmó que entre más unidades económicas hay una que es dominante e influye sobre las demás unidades económicas.
- d) *Los grupos sociales.* Los grupos sociales o los factores reales del poder económico son también fuente del crecimiento y del progreso económico. Se ha dicho por los sociólogos que las clases medias constituyen para el desarrollo económico la más importante de las innovaciones sociales, porque siendo clases que en cuanto a sus ingresos están más cerca de la clase proletaria, en cuanto a sus pretensiones de vida quieren alcanzar los niveles de la burguesía y por qué no decirlo de la alta burguesía. Algunos autores sostienen que en los países subdesarrollados, donde no existen clases medias lo suficientemente definidas que puedan presionar a la economía, el Estado asume el papel de innovador e impulsor.

## 2.4 El ecodesarrollo

El concepto ecodesarrollo fue ideado por Maurice Strong en 1973, primer director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), formado como uno de los resultados de la Conferencia de Estocolmo; para dar a entender una idea de desarrollo económico y social que tomase en cuenta la variable ambiental.

A partir de Estocolmo se puso cada vez más de manifiesto que el desarrollo económico y el medio ambiente no sólo se oponen, sino que constituyen dos aspectos diferentes del mismo problema. De este modo, el concepto de desarrollo adquiere nuevas dimensiones, al sostener que:

- El crecimiento económico es el fundamento necesario.
- La equidad es el principio que orienta la distribución económica.
- La calidad de vida, definida de manera específica para cada uno de los grupos sociales urbanos y rurales, es un objetivo de la sociedad.
- El manejo del ambiente es un medio para realizar una gestión racional de los recursos, controlando al mismo tiempo el impacto de las actividades humanas sobre la naturaleza.

Todo lo anterior implica que los problemas ambientales de los países en desarrollo son, por su misma naturaleza, totalmente diferentes de los que existen en los países industrializados, y que la contaminación por la miseria es la peor de las contaminaciones. Ello derivó en el concepto de *ecodesarrollo*, cuyas características más sobresalientes fueron:

1. En cada ecorregión, el esfuerzo debe centrarse en el aprovechamiento de sus recursos específicos para la satisfacción de las necesidades de la población.
2. Por ser la sociedad el recurso más valioso, el *ecodesarrollo* debe contribuir, ante todo, a su realización.
3. La identificación, la explotación y la gestión de los recursos debe basarse en una perspectiva de solidaridad diacrónica con las generaciones futuras.
4. Los impactos negativos de las actividades humanas sobre el ambiente se reducirán, a partir de procedimientos y formas de organización de la

producción que permitan aprovechar todas las complementariedades y utilizando los residuos con fines productivos.

5. El ecodesarrollo pone el acento en la capacidad natural de cada región para realizar la fotosíntesis bajo todas sus formas, por lo que propone el empleo en pequeña escala de la energía que proviene de las fuentes comerciales.
6. El ecodesarrollo implica un estilo tecnológico particular, a partir de ecotecnias para la producción de alimentos, vivienda y energía, así como para crear nuevas formas de industrialización de los recursos renovables. Las ecotecnias están llamadas a ocupar un lugar muy importante en las estrategias del ecodesarrollo, ya que la armonización de objetivos diversos -económicos, sociales y ecológicos- puede realizarse convenientemente a este nivel, por ser la innovación tecnológica la variable multidimensional por excelencia en el juego de la planificación.
7. El marco institucional para el ecodesarrollo está definido por tres principios básicos:
  - a) Una autoridad horizontal que pueda estar por encima de los particularismos sectoriales, responsable de las diversas facetas del ecodesarrollo y coordinadora de todas las acciones emprendidas.
  - b) Una autoridad que promueva la participación efectiva de las poblaciones, a las que atañe la realización de las estrategias del ecodesarrollo.
  - c) Una autoridad que se asegure que los resultados del ecodesarrollo no se vean comprometidos en beneficio de los intermediarios.

8. La educación es una condición necesaria para el establecimiento de estructuras participativas de planificación y de gestión, en virtud de que prepara a la población para ello.<sup>7</sup>

El ecodesarrollo es un estilo de desarrollo que busca con insistencia en cada ecorregión soluciones específicas a los problemas particulares, habida cuenta de los datos ecológicos, pero también culturales, así como de las necesidades inmediatas, pero también de las de largo plazo. Asimismo, plantea una modalidad de desarrollo diferente a las actuales, poniendo énfasis en los estilos y características propias que debe tomar de acuerdo con los aspectos locales, tanto ecológicos como socioculturales<sup>8</sup>.

De igual manera promueve que las sociedades se organicen en función del uso racional de sus respectivos ecosistemas, los que se valorizan gracias a la adopción de tecnologías adecuadas y lo que supone, además basar el desarrollo en el esfuerzo propio y la recuperación de los valores tradicionales, asumiendo como elemento básico la autodeterminación<sup>9</sup>.

## 2.5 El Desarrollo Sustentable

La preocupación por los precarios resultados económicos y sociales del modelo de desarrollo existente y sus consecuencias ecológicas durante las últimas cuatro décadas, impulsó la aparición de nuevos desarrollos teóricos y estratégicos. Las principales críticas al crecimiento económico están basadas en la desigual distribución de sus beneficios entre los distintos grupos sociales, en el

---

<sup>7</sup> Sachs, Ignacy. *Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción*, El Colegio de México, México, 1982, pág. 40-42.

<sup>8</sup> Prudkin, N. *Base ecológica para el manejo integrado de recursos naturales*. Centro de Investigaciones Ambientales

<sup>9</sup> Bifani, P. *El desafío ambiental como un reto a los valores de la sociedad contemporánea*. Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1995

agotamiento de los recursos naturales y la alteración de las complejas interrelaciones globales de los ecosistemas, entre otras.

Las propuestas para revertir estas tendencias han oscilado desde el énfasis en el control demográfico a ultranza, hasta el cuestionamiento severo del estilo de vida contemporáneo. En los últimos veinte años, se ha incrementado la convicción de que la gravedad de la crisis ambiental y la profundización de los problemas económicos y sociales, menoscaban la base natural y social del desarrollo y desvanecen múltiples oportunidades económicas para satisfacer necesidades básicas. De ahí que numerosas propuestas hayan incorporado aproximaciones sistémicas, interdisciplinarias y transectoriales, que han tenido dificultades para manifestarse en políticas definidas sobre todo para el largo plazo, debido a su complejidad y a la ausencia de condiciones sociales y tecnológicas apropiadas. Ello ha hecho necesario reorientar los alcances de los proyectos, pensando más en términos de metas de proceso de gran visión, que en la obtención de resultados inmediatos.

*El Desarrollo Sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.*<sup>10</sup>

Si bien la idea del Desarrollo Sustentable se fue construyendo desde la década de los años setenta, adquirió patente internacional a raíz de la publicación del Informe Brundtland en 1987, titulado "Nuestro futuro común". En congruencia con el debate mencionado, el concepto de Desarrollo Sustentable también ha estado sujeto a toda suerte de controversias, asociadas a la posición que se asume frente a los problemas y a sus dificultades de instrumentación. En general los países desarrollados enfatizan la importancia de las acciones dirigidas a la conservación; por su parte, los países en desarrollo priorizan los aspectos vinculados al crecimiento. Otras críticas, apuntan hacia la asimétrica situación Norte-Sur, en el

<sup>10</sup> Informe Brundtland, 1987

sentido de destacar que más que intergeneracional, la satisfacción de las necesidades del Norte no debe comprometer las necesidades presentes y futuras del Sur.

El Desarrollo Sustentable es un modelo inacabado que retoma los principios del ecodesarrollo fortaleciéndolos con nuevos elementos de la economía que, a la vez que validan la necesidad de estrategias productivas que no degraden el ambiente, hacen hincapié en la necesidad de elevar el nivel de vida de los grupos y sectores de población más vulnerables, identificando mejor las responsabilidades de cada parte frente a la pobreza y la crisis ambiental. Sus fundamentos son:

- 1) Modificar pautas de consumo, sobre todo en países industrializados, para mantener y aumentar la base de los recursos y revertir el deterioro para las generaciones presentes y futuras, a partir de:
  - a) Impulsar una mejor comprensión de la importancia de la diversidad de los ecosistemas.
  - b) Instrumentar medidas localmente adaptadas a problemas ambientales.
  - c) Mejorar el monitoreo del impacto ambiental producido por las actividades del desarrollo.
  - d) Respetar las pautas socioculturales propias, sobre todo, de los pueblos indígenas y emplear un enfoque de género en el desarrollo de los proyectos.
  
- 2) Empezar acciones en torno a las siguientes líneas estratégicas:
  - a) Erradicar la pobreza y distribuir más equitativamente los recursos.
  - b) Aprovechar de modo sustentable los recursos naturales y ordenar ambientalmente el territorio.
  - c) Compatibilizar la realidad social, económica y natural.
  - d) Promover la organización y la participación social efectiva.

- e) Impulsar la reforma del Estado y generar una estrategia socioeconómica propia.
- f) Reducir el crecimiento demográfico y aumentar los niveles de salud y educación.
- g) Establecer sistemas comerciales más equitativos y abiertos, tanto internos como externos, incluyendo aumentos de la producción para el consumo local.

Derivado de lo anterior, el Desarrollo Sustentable es un proceso en busca de la equidad y de una mejor calidad de vida con protección al ambiente, que incluye transformaciones económicas, culturales y políticas; que requiere de la modificación de líneas productivas, de distribución y de consumo, de que se supere el déficit social.

El Desarrollo Sustentable implica un crecer distinto, a partir de un cambio tecnológico; de un ordenamiento territorial; de un contexto social democrático que asegure la participación pública en la toma de decisiones; de un rediseño de políticas, instituciones, leyes y normas, y de un sistema internacional más justo.

El concepto de sustentabilidad en el uso y manejo de recursos fue desarrollado en Europa Central con la aparición del uso ordenado y permanente de los bosques desde el año 800, en respuesta al incremento de la escasez del recurso forestal y a los problemas ambientales. El concepto transitó por varias fases según las prioridades sociales de cada época y recibió algunos impulsos importantes como:

- Su inclusión en los mandamientos básicos de las religiones más importantes
- Los problemas de su protección, contra peligros naturales y antrópicos (avalanchas, inundaciones, enemigos, etc.) y la necesidad de fuente de materia prima (siendo crítica esta escasez de madera en el siglo XVIII)



- La codificación en términos legales y planes de manejo del uso de los bosques durante el siglo XIX
- El reconocimiento de los principios de relación e interdependencia entre los componentes naturales, especialmente con respecto a la vegetación planteados por Humboldt a principios del siglo XIX, y continuado por otros científicos en el siglo pasado y las primeras décadas de este siglo
- Ya en los 80's la Estrategia Mundial de la Conservación de la UICN planteó que el desarrollo en relación con la naturaleza se debía concebir como "la modificación de la Biosfera y la aplicación de los recursos humanos y financieros, tanto bióticos y abióticos, a la satisfacción de las necesidades humanas y al mejoramiento de la calidad de vida

Sustentabilidad, del vocablo Inglés *sustainability* tiene una connotación dinámica positiva "*to keep going continuously, endure without giving way*" es decir, avanzar de forma continua, resistir la marcha sin ceder, preservar en el esfuerzo.

H. Daly en 1973 afirmaba que las condiciones de sustentabilidad son aquellas que aseguran la existencia de la raza humana por un periodo lo más prolongado posible.

Otros autores asocian la sustentabilidad con la capacidad de carga de los geosistemas para soportar el desarrollo de la humanidad, lo que implica que el sistema económico debe mantenerse dentro de los márgenes de capacidad de carga del mundo, entendiéndose la sustentabilidad como desarrollo sin crecimiento o como perfeccionamiento cualitativo sin aumentos cuantitativos.

Según otros autores la sustentabilidad es el estado o calidad de la vida, en la cual las aspiraciones humanas son satisfechas manteniendo la integridad ecológica. Esta definición, lleva implícito el hecho de que nuestras acciones actuales deben permitir la interacción con el medio ambiente y que las aspiraciones humanas se mantengan por mucho tiempo.

El concepto de sustentabilidad planteado en la Declaración de Río de 1992, incluyó tres objetivos básicos a cumplir:

- Ecológicos. Que representan el estado natural (físico) de los ecosistemas, los que no deben ser degradados sino mantener sus características principales, las cuales son esenciales para su supervivencia a largo plazo.
- Económicos. Debe promoverse una economía productiva auxiliada por el *know-how* de la infraestructura moderna, la que debe proporcionar los ingresos suficientes para garantizar la continuidad en el manejo sostenible de los recursos.
- Sociales. Los beneficios y costos deben distribuirse equitativamente entre los distintos grupos, etc.

Cuadro 2.1

<b>Objetivos de la Sustentabilidad</b>		
<b>Objetivos Ecológicos</b>	<b>Objetivos Económicos</b>	<b>Objetivos Sociales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integridad del ecosistema</li> <li>- Capacidad de carga</li> <li>- Biodiversidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento</li> <li>- Igualdad</li> <li>- Eficiencia</li> <li>- Temas globales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poderío (Empowerment)</li> <li>- Participación</li> <li>- Movilidad social</li> <li>- Cohesión social</li> <li>- Identidad cultural</li> <li>- Desarrollo institucional</li> </ul>

Fuente: Rojas Orozco, Cornelio. *Desarrollo Sustentable y Administración Pública*, Tesis de Grado – Licenciatura, FCPyS, 2002, pág. 30.

Según Leff y otros especialistas, en los últimos años en relación con el Desarrollo Sustentable, y en particular a la sustentabilidad, se han producido importantes tergiversaciones y la apropiación de estos y otros conceptos por el sistema político-ideológico dominante para afianzar el modelo neoliberal como solución para los problemas ambientales y sociales de la humanidad, se busca promover un modelo económico sostenido, negando las condiciones ecológicas que establecen límites a la apropiación y transformación capitalista de la naturaleza<sup>11</sup>.

Por lo tanto, y con base en lo que dice el Dr. Luis Arturo Méndez, el Desarrollo Sustentable plantea la solidaridad con las generaciones futuras, es decir, que los seres humanos que habrán de nacer formen desde ahora parte de la historia, que estén en el centro de las decisiones porque a ellos también les compete el futuro<sup>12</sup>.

El Desarrollo Sustentable compatibiliza la satisfacción de las necesidades y aspiraciones sociales de hoy con el mantenimiento de equilibrios biofísicos y sociales indispensables para el propio proceso de desarrollo actual y futuro. El Desarrollo Sustentable configura un nuevo paradigma que se articula en torno a un proceso gradual de transición hacia formas cada vez más radicales de utilización de los recursos naturales<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Leff, Enrique. *De quién es la naturaleza. Sobre la apropiación social de los recursos naturales*. Gaceta Ecológica No. 37, INE-SEMARNAP, México, 1995. pág. 58-64.

<sup>12</sup> Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 29, abril-junio 1998, pág. 186.

<sup>13</sup> Méndez Reyes, Luis Arturo. *Desarrollo Sustentable y Estado Global. Implicaciones para la Administración Pública, México como caso*. Tesis de Grado – Doctorado, FCPyS, 2000, pág. 146.

Cuadro 2.2

<b>Características Generales</b>		
<b>Desarrollo Económico-Ecodesarrollo-Desarrollo Sustentable</b>		
<b>Desarrollo Económico</b>	<b>Ecodesarrollo</b>	<b>Desarrollo Sustentable</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento Económico</li> <li>• Progreso Económico</li> <li>• Indices Estadísticos</li> <li>• Mejoramiento de las condiciones económicas y de infraestructura</li> <li>• Transformaciones y cambios estructurales en el sistema productivo</li> <li>• 4 factores:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Demográfico</li> <li>- Innovación</li> <li>- Dominación</li> <li>- Grupos Sociales</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento Económico</li> <li>• Desarrollo Económico y Social</li> <li>• Variable Ambiental</li> <li>• Equidad económica - recursos</li> <li>• Calidad de vida</li> <li>• Aprovechamiento de los recursos – satisfacción de las necesidades de la población</li> <li>• Perspectiva de solidaridad con futuras generaciones</li> <li>• Soluciones específicas a problemas particulares</li> <li>• Uso racional de ecosistemas</li> <li>• Autodeterminación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento Económico</li> <li>• Desarrollo Económico y Social</li> <li>• Conservación</li> <li>• Equidad económica - recursos</li> <li>• Aumento en el nivel de vida</li> <li>• Estrategias productivas que no degraden el ambiente</li> <li>• Mantener y aumentar la base de los recursos – revertir el deterioro</li> <li>• Compatibilizar la realidad social, económica y natural</li> <li>• Sistemas comerciales equitativos y abiertos, tanto internos como externos</li> <li>• Aspiraciones humanas satisfechas, manteniendo la integridad ecológica</li> <li>• 3 objetivos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ecológicos</li> <li>- Económicos</li> <li>- Sociales</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

**CAPITULO 3**

**EL MARCO INSTITUCIONAL**

**EN MÉXICO**

## CAPITULO 3. EL MARCO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

A fin de analizar en este capítulo el Marco Institucional en México iniciaré por escudriñar la política ambiental y el manejo de los recursos.

### **3.1 La política ambiental y el manejo de los recursos**

La política ambiental y de manejo de los recursos a nivel mundial puede agruparse en tres etapas principales<sup>1</sup>:

- a) El enfoque correctivo. Las acciones se centran en el combate a la contaminación y de deterioro de los recursos. Se trata de una política desarrollada durante la década de los setenta.
- b) El enfoque de gestión de recursos naturales y de sistemas naturales. Se inicia a principios de la década de los ochenta, aunque mezclado con la acción correctiva.
- c) La política preventiva. Se inicia hacia finales de la década de los ochenta y se encuentra en una etapa de nuevas formulaciones. Se mantienen estrategias de los dos enfoques anteriores.

Con algunos años de diferencia, la política ambiental y de manejo de los recursos en México está acorde con la periodización anterior, aunque presenta elementos específicos propios derivados de sus estilos administrativos y de los cambios ocurridos dentro de las políticas y estructura gubernamental. Sin embargo, igual que en la mayoría de los países, la política ambiental y de manejo de los recursos en México es resultado de un conjunto de complejos factores, destacándose el incremento de la preocupación internacional y nacional por el deterioro del

---

<sup>1</sup> El Desarrollo Sustentable. Una alternativa de política institucional. Cuadernos SEMARNAP, México, 1997, pág. 31

ambiente como consecuencia de los procesos de industrialización, sobreexplotación y urbanización que cobraron fuerza en el periodo de la posguerra, así como las críticas a los modelos de desarrollo<sup>2</sup>.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la Conferencia de Estocolmo representó un parteaguas en este sentido y marcó la dirección a seguir durante los años siguientes.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971) y la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (1972) en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, responden a un primer momento centrado en problemas que enfatizaban los efectos de la contaminación básicamente en la atmosférica y de desechos sólidos.

A lo largo de cuatro décadas (1940-1980), la estrategia de desarrollo nacional se centró en el impulso a la industrialización a través de la sustitución de importaciones. El medio fundamental fue la intervención directa del Estado en la economía, que incluía la protección al mercado interno. La industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, particularmente las del sector primario, generó un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como un desarrollo urbano-industrial que no previó sus efectos ambientales ni reguló adecuadamente sus resultados en términos de manejo de residuos, emisión de contaminantes a la atmósfera o descargas en los cuerpos de agua.

La riqueza natural del país hizo posible la industrialización, pero sin estrategias políticas conscientes y capaces de vincular el desarrollo económico y la mejoría social con sus bases naturales de sustentación. Desde la perspectiva ambiental, al inicio de la década de los ochenta sólo se tuvieron respuestas remediales para enfrentar las consecuencias del desarrollo industrial sobre la salud, pero soslayó

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, pág. 32.

sus implicaciones para el desarrollo mismo. En suma, no se valorizaron los recursos y servicios ambientales de los recursos naturales ni se regularon adecuadamente las actividades económicas y el proceso de urbanización, para amortiguar y controlar sus efectos sobre las condiciones del medio ambiente.

Al mismo tiempo, el agotamiento de ese modelo de industrialización dio lugar a una severa crisis económica con consecuencias hasta nuestros días, pero permitió también la reorientación profunda de la estrategia nacional de desarrollo. Entre diversas respuestas, destacan las múltiples reformas al arreglo institucional que también impactaron las concepciones y las políticas para mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales, así como la regulación y la normatividad para atender puntualmente los efectos del desarrollo sobre el medio ambiente.

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ecológica<sup>3</sup>. En este mismo año, se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y, con ella, la Subsecretaría de Ecología (1982); se incluye por primera vez un capítulo de Ecología en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y se modifica el marco jurídico al promulgarse (1983) la Ley Federal de Protección al Ambiente.

La SEDUE formuló el Plan Nacional de Ecología 1984-1988, a partir de un primer esfuerzo por elaborar un diagnóstico de la situación ambiental, que proponía medidas correctivas y preventivas. No obstante, las primeras tuvieron un peso relativo mucho mayor en este momento, particularmente las referidas a la contaminación atmosférica y del agua, que se expresaron en sendas direcciones generales en el Subsecretaría de Ecología.

---

<sup>3</sup> *Hacia el Desarrollo Sustentable*. SEMARNAP, Agenda 21.



La SEDUE obtuvo significativos avances en la década de los ochenta, particularmente en materia de control de contaminación, el aumento de la superficie decretada bajo algún régimen de protección y en la formulación de un marco normativo que incluyó a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), (1988).

Los resultados fueron pobres, se incrementaron los problemas en materia de recursos naturales y desarticulación sectorial, por lo que a la mitad de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se determinó la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 1992), que propiciaba un marco institucional más articulado entre las políticas social y ambiental.

Estos cambios implicaron que la Subsecretaría de Ecología se reorganizará en dos órganos desconcentrados de la SEDESOL:

- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). Vigilaba, inspeccionaba y verificaba el cumplimiento de la normatividad, así como de los correctivos y sanciones aplicables a las violaciones de la misma.
- Instituto Nacional de Ecología (INE). Con la encomienda de la formulación y expedición de las normas y criterios ambientales, así como de la evaluación y dictamen de las manifestaciones de Impacto ambiental, de la administración de las áreas naturales protegidas, que no se encuentren bajo la responsabilidad de otras dependencias, y del ordenamiento ecológico del territorio.

Si bien estos cambios permitieron dar mayor coherencia institucional a la política ambiental, el manejo de los recursos naturales se encontraba bajo la responsabilidad de otras instancias de la administración pública federal. De este modo, los recursos forestales y el suelo eran responsabilidad de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de la que a su vez dependía la Comisión Nacional del Agua (CNA); por su parte, los recursos pesqueros se supeditaban a la Secretaría de Pesca.

Asimismo, para atender los asuntos relativos a la biodiversidad nacional, el 16 de marzo de 1992 se creó, por acuerdo presidencial, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

Julia Carabias y Enrique Provencio, aún en calidad de Investigadores, condensan en siete puntos, una caracterización de la política sobre medio ambiente y manejo de recursos naturales en estas dos décadas<sup>4</sup>:

1. La atención a los problemas ambientales tanto por el Estado como por la sociedad es tardía y se inicia cuando el deterioro es ya un hecho consumado. Además, se va armando con la suma de un conjunto de acciones que atacan los síntomas de los problemas y no como una política diseñada de manera integral, articulada y preventiva.
2. El desarrollo nacional no ha estado diseñado bajo las preocupaciones de preservar un ambiente sano y sustentable. Por ello la política ambiental ha ocupado un espacio marginal dentro de las perspectivas de desarrollo nacional y ha tenido niveles de bajo rango y con muy poca incidencia en el resto de las Instituciones. Un reflejo de ello es la baja prioridad presupuestal para las acciones de prevención y control de la degradación ambiental.
3. Pese al reconocimiento de que la causa de los problemas ambientales hay que encontrarla en las formas de producción, la política ambiental elude los aspectos productivos y se orienta y enfatiza más a los correctivos de la contaminación urbana y a la conservación de la naturaleza. Las acciones preventivas en el manejo y uso de los recursos han sido delegadas. Las políticas de uso de recursos están diseñadas al margen de los criterios, de manera sectorial (recurso por recurso), y desvinculadas, perdiendo la visión integral de dependencia del funcionamiento de la naturaleza. Además no están apoyadas en un cuerpo de conocimientos científicos.
4. No ha habido una preocupación sistemática y seria por monitorear y evaluar los efectos del desarrollo en los recursos y sus ecosistemas, y la información

---

<sup>4</sup> Carabias, Julia. et al. Pobreza y medio ambiente. Servicios Editoriales Icaria, México, 1993.

sobre el estado actual del medio ambiente y su evolución es mala, dispersa e incomparable entre años y regiones, lo que no permite hacer la evaluación de los programas y de las políticas.

5. La ecología se ha percibido y transmitido como una limitante del desarrollo más que como un potencial para el mismo. En parte por esta razón no se ha intentado, de forma seria y sistemática, diseñar y aplicar programas en los que los objetivos ambientales sean compatibles con los de superación de la pobreza. Con el fin de promover el crecimiento productivo, y a través de ello propiciar un incremento de los niveles de vida, se han aplicado programas que han contribuido decisivamente al deterioro del ambiente y a la degradación de los recursos, pero en muchos casos con resultados insatisfactorios para combatir la pobreza.
6. Algunos programas especiales, como Pider, Coplamar y otros como las comisiones de cuencas hidrográficas, promovieron acciones de conservación de suelos y de reforestación, pero por la forma centralizada y burocrática de operar y su dependencia de los presupuestos federales, así como por problemas de diseño y concepción, no tuvieron continuidad. Además, estas acciones de protección ambiental no se articularon ni con programas productivos ni se concibieron como parte de las estrategias de superación de la pobreza.
7. Actualmente, la política contra la pobreza tiene más posibilidades de enfrentar de manera conjunta ambas dimensiones, tanto porque existen mejores condiciones administrativas e institucionales, como por el hecho de que se han ido acumulando experiencias sociales favorables para la aplicación de programas articulados. Muchas organizaciones de productores, por ejemplo, llevan a cabo proyectos en los que los fines productivos, sociales y ambientales se encuentran bien integrados. La etapa en la que actualmente se encuentra la política social y ambiental mexicana de convertirse en una estrategia de Desarrollo Sustentable, pero no sólo por una agregación acumulativa de reformas, sino también, y sobre todo, por un rediseño que

supone trascender la misma política ambiental para revisar la estrategia global de desarrollo.

Finalmente teniendo como antecedentes esa evolución Institucional y política, la administración del sexenio 1994-2000 al mando del Dr. Ernesto Zedillo, inició una estrategia nacional de desarrollo, orientada a impulsar nuevas políticas públicas y su integración, con mayor corresponsabilidad del Gobierno y la sociedad, reconoció la necesidad de articular los objetivos económicos, sociales y ambientales. Así, en diciembre de 1994 se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), quedando bajo su coordinación la CNA, el INE y la PROFEPA, concentrando las atribuciones relacionadas con los recursos pesqueros, forestales y de suelo.

El marco legal sustantivo sobre el medio ambiente y los recursos naturales lo constituyen la LGEEPA (1996), la Ley Forestal (1997), la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, la Ley de Conservación de Suelos, la Ley de Pesca, la Ley de Bienes Nacionales, así como la Ley General de Asentamientos Humanos, entre las más importantes. De igual modo, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992), tiene como finalidad coadyuvar en la política de normalización y en la coordinación de las actividades que en materia corresponda realizar a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal.

### **3.2 La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)**

En respuesta al deterioro ambiental y a la degradación de los recursos naturales en las últimas décadas, la política ambiental transitó de una orientación eminentemente sanitaria como respuesta a la contaminación del aire en las

grandes ciudades; de los cuerpos de agua y de los suelos, hacia un enfoque de la participación social y de protección del equilibrio ecológico. A esto contribuyó una mayor conciencia social y la importancia conferida a la problemática ambiental a nivel internacional<sup>5</sup>.

El sexenio 1994-2000 se caracterizó por la corresponsabilidad del Gobierno y la sociedad y el fortalecimiento de las capacidades estatales como una de las prioridades fundamentales, procurando mitigar el centralismo y coadyuvar al fortalecimiento de las entidades federativas y regiones del país.

Dicho de otro modo, el Gobierno Federal estableció como una de sus principales políticas el fortalecimiento de un nuevo federalismo, como la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

Asimismo, el desarrollo nacional requirió consolidar y promover una política de aprovechamiento de los recursos naturales y de protección al ambiente, que contribuyera a mejorar la calidad de vida de los mexicanos e impidiera el deterioro y agotamiento de los ecosistemas. El compromiso público que supuso dicha política partió de la convicción de que era posible sentar las bases institucionales, políticas y sociales de la sustentabilidad.

Por lo que esta responsabilidad, y en el marco de la reforma del Estado, el 28 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)<sup>6</sup>, la que en su artículo 32 bis establece los 40 asuntos que correspondía despachar a la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

---

<sup>5</sup> Programa de Medio Ambiente 1995-2000

La creación de la SEMARNAP fue resultado de un esfuerzo por el cambio, mostró el avance en la renovación de las instituciones y se basó en el reconocimiento de que existían procesos de degradación, destrucción y desaparición de los ecosistemas del territorio nacional. Procesos que tenían efectos sobre la calidad de vida de la población del país y restringían en el mediano y largo plazos el logro de los objetivos económicos y sociales.

La razón de ser de esta Secretaría consistía en: fomentar, por medio de la corresponsabilidad del Gobierno y de la sociedad, prácticas productivas y de consumo que preservaran el medio ambiente y se sustentaran en el aprovechamiento racional de los recursos naturales; para transitar hacia un crecimiento económico sostenido y el bienestar social con sustentabilidad<sup>6</sup>.

Su objetivo fundamental fue frenar las tendencias de deterioro ecológico, impulsar el aprovechamiento y el manejo de la riqueza natural de la nación, considerando los límites reproductivos de los recursos renovables y reconociendo el valor social de la preservación del medio ambiente.

La estructura institucional de la Secretaría permitiría el fortalecimiento de las normas, el diseño de los programas, políticas e instrumentos de fomento gubernamentales, la concertación y participación social con objetivos nacionales de crecimiento económico estable, duradero y sustentable.

Contó con tres Subsecretarías para el cumplimiento de sus responsabilidades sustantivas y la ejecución de sus políticas: la de Planeación e Integración, la de Recursos Naturales y la de Pesca, y con las siguientes Unidades Coordinadoras: de Análisis Económico y Social, de Asuntos Internacionales, de Asuntos Jurídicos, de Comunicación Social, de Contraloría Interna y de Delegaciones Federales, el

---

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación, 28 de Diciembre de 1994.

<sup>7</sup> Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional del Agua.

Entre sus atribuciones destacaban<sup>8</sup>:

- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y Desarrollo Sustentable.
- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera.
- Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares.
- Regular las actividades productivas que permitan nuevas formas de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, forestales, de los suelos, pesqueros y de la zona federal marítimo terrestre.
- Establecer y vigilar normas oficiales mexicanas para la explotación, protección, restauración y conservación de los ecosistemas y el ambiente.

A partir de su creación, la SEMARNAP impulsó un amplio esfuerzo de integración de las distintas áreas que la constituyeran. Pretendió dar coherencia a una nueva organización administrativa que permitiera atender satisfactoriamente las atribuciones asignadas por la LOAPF y proponer líneas políticas, regiones prioritarias y estrategias de acción en el corto y mediano plazos, en un proceso progresivo de desconcentración y descentralización de funciones y de actualización y reforzamiento del marco jurídico vigente.

De acuerdo con lo anterior, se tomaron como base las políticas y tareas prioritarias de medio ambiente, junto con las acciones para frenar las tendencias del deterioro ecológico y transitar hacia un Desarrollo Sustentable.

---

<sup>8</sup> Art. 32-bis. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

De esta forma se realizarían programas específicos para sanear el ambiente en las ciudades más contaminadas, restauraría los sitios más afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, sanearían las principales cuencas hidrológicas y restaurarían áreas críticas para la protección de la biodiversidad.

### **3.2.1 El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación"<sup>9</sup>.

La Ley de Planeación consigna que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y que mediante la participación de los diversos sectores sociales se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo. Para ello se elaborará el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal<sup>10</sup>.

De la Ley de Planeación se deriva el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tiene como bases:

- La conducción del Presupuesto de Egresos de la Federación
- Sector público, privado y social.
- Sus principios son: soberanía, dependencia, autodeterminación, igualdad de derechos, calidad de vida, respeto de garantías individuales, libertades y derechos social y político.
- Pacto Federal.
- Fuentes de producción.

<sup>9</sup> Art. 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



El Plan Nacional de Desarrollo precisa los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contiene previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determina los instrumentos y responsables de su ejecución, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social, y rige el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Tales programas pueden ser: sectoriales, regionales, institucionales y especiales.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el apartado de Política Ambiental para un Desarrollo Sustentable, describe sintéticamente las principales líneas de política institucional que corresponde ejecutar a la SEMARNAP en dicho periodo.

Después de enunciar brevemente algunos de los principales problemas de deterioro de la calidad del ambiente y de los recursos naturales en los contextos urbano y rural, se enfatizan los nexos con la reducción de oportunidades productivas, debido a sus efectos acumulativos y pronostica que dichos problemas difícilmente podrán ser superados en el corto plazo. De ahí que se haga énfasis en el Imperativo de frenar las tendencias de deterioro ecológico y sentar las bases para transitar a un Desarrollo Sustentable.

De igual manera se señala: "Nuestro reto es, tanto para la sociedad como para el Estado, asumir plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que permitan mejor calidad de vida para todos, propicien la superación de la pobreza, y contribuyan a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación.

En los próximos años se requerirá una expansión productiva que sienta las bases para crear empleos y ampliar la oferta de bienes y servicios demandados por una población en crecimiento. Por ello la política ambiental y de aprovechamiento de

---

<sup>10</sup> Art. 20. Ley de Planeación

los recursos irá más allá de una actitud estrictamente regulatoria y se constituirá también en un proceso de promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el Desarrollo Sustentable. Así se logrará hacer compatible el crecimiento económico con la protección ambiental<sup>11</sup>.

En consecuencia, la estrategia nacional de desarrollo buscó un equilibrio —global y regional— entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se lograra contener los procesos de deterioro ambiental e inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo fuera compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; así como aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza, y cuidar el ambiente y los recursos naturales, a partir de una reorientación de las pautas de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.

Junto con las acciones para frenar las tendencias del deterioro ecológico y transitar hacia un Desarrollo Sustentable, se debían realizar programas específicos para sanear el ambiente en las ciudades más contaminadas, restaurar los sitios más afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, sanear las principales cuencas hidrológicas y restaurar áreas críticas para la protección de la biodiversidad.

En materia de regulación ambiental, se estaba obligado a consolidar e integrar la normatividad, así como garantizar su cumplimiento. En particular fortaleciendo la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental y mejorando la normatividad para el manejo de residuos peligrosos.

El factor de promoción en la regulación ambiental tenía que estar dado por un sistema de incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos,

---

<sup>11</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

alentaran a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente y el Desarrollo Sustentable.

El uso de instrumentos económicos tendría que evitar que quienes provocaran costos ambientales los trasladaran a los demás productores y a los consumidores, y permitiría que quienes protejan el ambiente y los recursos recibieran estímulos permanentes para reducir la generación de contaminantes y residuos. Esta política pretendía evitar que los costos se incrementaran y no perjudicaran a los consumidores, así como propiciar que se asumieran de manera eficiente los objetivos de calidad ambiental para el desarrollo.

Con fundamento técnico, con respaldo jurídico, económico y fiscal y con el consenso social necesario, se debía buscar que cada entidad federativa y cada región crítica específica contará con un ordenamiento ecológico expedido con fuerza de ley.

Para las Áreas Naturales Protegidas se estaba obligado a aplicar programas concertados que diversificaran las fuentes y los mecanismos de financiamiento; incorporaran servicios de turismo ecológico; desarrollaran nuevos mercados de bienes de origen natural con una certificación ecológica e indujeran el manejo para la reproducción de algunas especies de fauna silvestre.

Para aprovechar plenamente las ventajas de los acuerdos comerciales de los que forma parte el país, se impulsaría una producción limpia, ya que la calidad ambiental es uno de los requisitos de la competitividad, sobre todo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Los convenios internacionales y los programas de cooperación adoptados por México significan oportunidades de gestión ambiental a través de posibilidades de transferencia tecnológica, capacitación y financiamiento, las cuales deben ser promovidas y encauzadas con la participación de la sociedad.

El uso eficiente del agua y su abastecimiento a toda la sociedad fue y será una alta prioridad. Por lo que para mantener, complementar y aumentar la infraestructura de alta calidad para servicios de agua era necesario atender y reforzar la infraestructura hidráulica considerada estratégica; jerarquizar los recursos de inversión dirigidos a mejorar la operación; terminar obras inconclusas; realizar las obras nuevas que demandaba el crecimiento de la manda, y adecuar y utilizar plenamente la infraestructura ociosa.

Para hacer frente a la creciente demanda por servicios del líquido para consumo humano y otros usos, se propuso abrir nuevas oportunidades a las empresas privadas con el fin de que participaran directamente en la prestación de dichos servicios, regulándolas debidamente para garantizar su calidad y eficiencia, y proteger a los usuarios. Para esto debían promoverse esquemas de riesgo compartido en el suministro de servicios integrales de agua, de manera que mejoraran su calidad y se abatieran costos. Asimismo, se incentivaría el desarrollo de empresas del agua, y se fomentaría la diversificación de inversiones en los distritos de riego a través de diversos esquemas, como las sociedades de responsabilidad limitada.

Para elevar la eficiencia del sistema hidrológico, se extenderían y fortalecerían los organismos responsables del manejo integral de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como extender la integración de consejos de cuencas hidrológicas. Una tarea prioritaria fue el saneamiento de las cuencas más contaminadas, en las que se intensificarían los esfuerzos de rehabilitación, principalmente el Valle de México y en el sistema Lerma-Santiago. En las cuencas con mayor deterioro se intensificarían los esfuerzos de rehabilitación, buscando proteger la salud de la población y restablecer en lo posible la calidad de los ecosistemas. En cuanto al cumplimiento efectivo de la ley, y bajo un esquema equitativo, debía desplegarse una política de regularización del universo de usuarios y de descargas de aguas residuales de origen urbano e industrial, con respaldo en un sistema adecuado de sanciones, préstamos y estímulos.

Con estas medidas se pretendió abatir de manera más acelerada uno de los principales rezagos sociales, que es la falta de agua potable para los grupos de mayor pobreza, y se avanzaría en el saneamiento de las cuencas hidrológicas, lo que debía mejorar la calidad del medio ambiente del país.

Para incrementar la producción sustentable del sector forestal, debía ampliarse la infraestructura existente; estimular la exportación racional de los niveles más altos que permita su potencial, y se diversificara hacia nuevos productos competitivos. Para ello se requería: redefinir los términos y condiciones de los planes de manejo y aprovechamiento de los bosques; intensificar los programas de protección, cuidado y conservación, y perfeccionar los sistemas de inspección y vigilancia.

Con relación al fortalecimiento de los productores del sector se buscaba incrementar el valor agregado de los productos de origen forestal, integrar las cadenas productivas regionales, y definir normas claras de manejo para las plantaciones comerciales, utilizando especies adecuadas. Así como incorporar esquemas fiscales y financieros, de modo tal que incentivaran la sustentabilidad; introducir mecanismos contra prácticas desleales de comercio; regular la relación comercial entre los poseedores del recurso y los industriales; y concertar esquemas de mejoramiento de precios de las materias primas.

Con el propósito de proteger los suelos se introducirían cambios en los sistemas productivos que combinaran el uso óptimo de ingresos y rendimientos con la conservación, abriendo espacios formales para el involucramiento de los productores en las tareas de diagnóstico, selección de opciones y puesta en marcha de acciones para contener la erosión.

Del mismo modo, promoverse la actualización del marco jurídico y regulatorio, y buscarse que la propiedad o el usufructo de la tierra implique responsabilidades sobre su buen uso. Una componente estratégica era la confluencia de políticas y programas de conservación de suelos con la consolidación de políticas de apoyos

directos del productor, y con los actuales procesos de modernización productiva y reorganización económica del agro.

El enfoque pesquero debía basarse en un enfoque integral que atendiera las necesidades de investigación y evaluación de los recursos, infraestructura básica, flota pesquera, procesamiento, transportación y comercialización. Promoverse la diversificación y el desarrollo de nuevas pesquerías y de recursos no aprovechados, así como la acuicultura industrial y rural. Asimismo, era necesario reordenar las pesquerías, haciendo transparentes las concesiones, las renovaciones y los permisos de pesca.

En esta política se privilegiaría la generación de empleos, el incremento de la oferta de alimentos de origen pesquero, destinados a mejorar la nutrición de los grupos mayoritarios de la población, y la obtención de divisas con el fomento de las exportaciones de las especies en la que el país tiene mayor competitividad. La promoción estaría basada en acciones tendientes a garantizar la calidad del agua, un mejor manejo y ordenamiento de zonas costeras, mayor investigación y desarrollo tecnológicos, sanidad acuícola y programas específicos de capacitación y asistencia técnica.

Este conjunto de políticas y acciones debían estar permeadas por una estrategia de descentralización en materia de gestión ambiental y de recursos naturales, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente la de los municipios, y ampliar las posibilidades de participación social.

Una componente central de la descentralización estaría definida por la inducción de formas de planeación regional en el aprovechamiento de los recursos naturales, orientada a partir del reconocimiento local de las características específicas de estos recursos.

En lo que respecta a las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se sustentarán en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y fortaleciendo las actuales formas de corresponsabilidad ciudadana en la política pública; en especial en los consejos consultivos nacional y regionales para el Desarrollo Sustentable, y en los respectivos consejos consultivos o técnicos de política hidráulica, ambiental, forestal, pesca y de suelos.

El éxito de estas estrategias dependía de la conformación de una cultura de prevención, aprovechamiento sustentable de los recursos y mejoramiento de la calidad de vida, planteada como una de las principales tareas compartidas entre Estado y sociedad, donde se privilegien la educación, la capacitación y la comunicación.

### **3.2.2 El enfoque regional**

La dimensión regional constituye un espacio privilegiado para la articulación de las diferentes políticas sectoriales, y del mismo modo constituye la dimensión adecuada para la planeación y descentralización económica, política y administrativa; asimismo permite concentrar esfuerzos institucionales en áreas prioritarias<sup>12</sup>.

Las regiones son, en general, espacios viables para la concertación, planeación, programación, operación y evaluación de recursos y acciones públicas, privadas y sociales, y son escala indispensable de la gestión y toma de decisiones, cuando

---

<sup>12</sup> Toledo, Carlos, et al. *Del círculo vicioso al círculo virtuoso*. Plaza y Valdez Editores, México, 2000, pág. 30.

se trata de promover de manera participativa el Desarrollo Sustentable en ámbitos socialmente marginados y ecológicamente frágiles o deteriorados<sup>13</sup>.

La concepción de planeación regional posibilita que, tanto la heterogeneidad y riqueza sociocultural y de recursos como las particularidades y potencialidades de un área, sean expresadas al tener presente que, si bien existe un conjunto de problemas comunes en las diferentes regiones del país, la detección de limitantes y estrategias deben estar adaptadas a las condiciones locales.

Con relación a la SEMARNAP, el enfoque regional fue planteado como un eje fundamental de las estrategias de esta Secretaría; con el fin de impulsar el Desarrollo Sustentable de un conjunto no muy grande de regiones prioritarias y ejemplificantes, de manera tal que cuyos resultados concretos demostraran la viabilidad política de la sustentabilidad regional y, sobre todo, las potencialidades que representa esta forma de desarrollo para combinar crecimiento económico, equidad y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

### **3.2.3 Los programas sectoriales**

Las cuatro grandes líneas de estrategia generales que se establecieron, con base en el PND, para el sector medio ambiente fueron necesarias para el impulso básico y sustentable de todos los sectores de la economía nacional. Para, con mayor rapidez, superar rezagos y traducir logros generales en beneficios concretos, por lo cual fue indispensable contar con políticas sectoriales.

Existen entornos y problemas específicos, capacidades diferenciadas de reacción y efectos sociales heterogéneos, que hacen aconsejable la adopción

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 72.



de objetivos y estrategias particulares en ciertos sectores, sin menoscabo de la aplicación de las políticas generales.

Las políticas sectoriales deben guardar plena congruencia con las generales y evitar favorecer artificialmente el desarrollo de algunas actividades a costa de otras. Las políticas sectoriales no deben ser discriminatorias, ni basarse en una selectividad que arbitraria y burocráticamente condicione de antemano los ritmos de expansión relativa de los sectores y empresas de la economía. Se han hecho patentes en el pasado los costos en términos de crecimiento y de concentración del ingreso que conllevan las políticas deliberadamente selectivas.

Las políticas sectoriales son para reconocer y abordar problemas específicos y actúan reforzando la acción de los instrumentos generales, articulándolos entre sí y complementándolos con programas de acciones particulares.

De ahí que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el diseño y la ejecución de políticas sectoriales pertinentes se destaque como una de las grandes líneas de estrategia para promover el crecimiento económico sustentable.

Los fines y las políticas particulares son objeto de los programas sectoriales cuya elaboración ordena la Ley de Planeación: "Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución."<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Art. 23. Ley de Planeación

### 3.2.4 La participación social

Pocos términos se usan con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano que el de *participación*.

Se alude constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluír voluntades dispersas en una sola acción compartida.

La participación suele ligarse con propósitos transparentes –públicos en el sentido más amplio del término– y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos.

"Participar en principio significa: Tomar parte, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. También significa compartir algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia"<sup>15</sup>.

De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo<sup>16</sup>.

La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar. Al mismo tiempo, en las sociedades modernas es imposible dejar de participar: la ausencia total de la participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes.

---

<sup>15</sup> Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. IFE, México, 1995, pág. 9

El término participación está inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esta palabra adquiera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla.

Con base en lo que plantea Bernardo Kliksberg, en la medida en que los servicios sociales brindados por el Estado fueron puestos en tela de juicio, ganaron mayor popularidad enfoques alternos, como lo es la participación de la comunidad y la propuesta de responsabilidad de la misma por su propio bienestar. Desde el ángulo ideológico, la noción de la participación de la comunidad se inspira en una mezcla de populismo, individualismo y anarquismo. Mientras el populismo vincula el concepto de participación con la "gente", y el individualismo democrático engendra su compromiso con la democracia participatoria, el anarquismo alimenta su inherente factor antiestatal<sup>17</sup>.

El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social.

De ahí la enorme complejidad de este término, que atraviesa tanto por los innumerables motivos que pueden estimular o inhibir la participación ciudadana en circunstancias distintas, como por razones estrictamente personales, psicológicos o físicas, que empujan a un individuo a la decisión de participar.

De manera tal, que la participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal<sup>18</sup>. No podrá entenderse, en consecuencia, sin tomar en cuenta esos dos elementos complementarios: la

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, pág. 9

<sup>17</sup> Kliksberg, Bernardo. *Pobreza. Un tema impostergable*. FCE, Caracas, 1997, pág. 208-209.

<sup>18</sup> Merino, Mauricio. *Op cit*, pág. 11

influencia sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad.

La participación social es un valor agregado que nos brinda la democracia, pero también es un valor que la sociedad construye para que se concrete la primera.

De modo que, el régimen democrático fomenta la participación ciudadana en la esfera pública; por lo que la institucionalidad democrática, para su propia reproducción, necesita que los ciudadanos participen en los asuntos que se ventilan en dicha esfera.

Derivado de todo lo anterior, la política ambiental llevada a cabo en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León propició que la relación gobierno-sociedad fuera más estrecha, se integraron y mejoraron los vínculos entre autoridades locales y federales, asimismo la sociedad jugó un papel preponderante en la elaboración de políticas que se aplicarían a regiones específicas.

Del mismo modo se pretendió facilitar el desarrollo regional y local bajo la premisa de que proteger el ambiente y utilizar los recursos de manera sustentable como prioridad inaplazable, debía ser compartida por todos los ordenes de gobierno.

Por lo que resultó evidente aplicar una estrategia de gestión ambiental dirigida expresamente a los municipios, ya que éstos, como célula básica de la estructura gubernamental, son quienes conocen con mayor profundidad los problemas y oportunidades locales y, por ende, están en mejores posibilidades de ejercer un efecto directo en la atención de los mismos.

Simultáneamente, se fortalecieron las capacidades político-institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales, a fin de consolidar identidades políticas y facilitar la participación de los diversos núcleos de la sociedad civil.

De esta manera las políticas llevadas a cabo estuvieron enmarcadas por necesidades regionales, de modo que la elaboración de programas específicos para regiones igualmente específicas fueron necesarias para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

## **CAPITULO 4**

# **LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE (PRODERS)**

## **CAPITULO 4. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE (PRODERS)**

### **4.1 Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) en la zona sur de la ciudad de México**

Desde el marco general del Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) se resaltó la importancia de incorporar en la planeación Institucional elementos que impulsaran los procesos de acción en cada lugar del país hacia condiciones sustentables de desarrollo, y considerando como factor decisivo para ello la participación responsable y democrática de la ciudadanía para favorecer esa orientación.

Concentrar esfuerzos y recursos en forma articulada y con participación social, para atender los rezagos de las regiones de mayor pobreza de México fue una de las estrategias federales que se llevaron a cabo en la administración del Dr. Ernesto Zedillo; estrategia de la cual formaron parte los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)

Los programas buscaban fortalecer la capacidad de las regiones marginadas campesinas e indígenas, así como favorecer su propio desarrollo; de manera que se buscaba impulsar procesos de desarrollo regional sustentable de mediano y largo plazos que, debidamente consensados y suscritos entre el conjunto de las instituciones gubernamentales y las organizaciones sociales y comunitarias, permitieran transferir las posibilidades de participar en la gestión de su desarrollo, por medio de Consejos de Desarrollo Regional y con la integración concertada de programas presupuestales Integrales en cada zona<sup>1</sup>.

De esta manera se generó una colaboración interinstitucional, generando programas que constituyeran los instrumentos Institucionales para atender las

---

<sup>1</sup> Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias. México, 1999, pág. 5

necesidades de las regiones, a través de las distintas dependencias del Gobierno Federal.

Las Secretarías participantes fueron: Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR); Comunicaciones y Transportes (SCT); Desarrollo Social (SEDESOL); Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); Reforma Agraria (SRA); Comercio y Fomento Industrial (SECOFI); Educación Pública (SEP) y Salud (SSA).

Dentro de los programas que llevaba a cabo la SEMARNAP se identificó el Programa de Desarrollo Regional Sustentable; el cual era una contribución de esta Secretaría al combate a la pobreza en regiones rurales marginadas.

#### **4.2 Diagnóstico de los programas**

Uno de los principales retos que enfrentó el desarrollo fue el de elevar el nivel de eficiencia en aprovechamiento de los recursos naturales para satisfacer las crecientes demandas de la población lo que enmarcaba toda una nueva relación del hombre con la naturaleza de modo que orientara sus actividades bajo los principios de equilibrio y sustentabilidad. La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), en consonancia con lo anterior, impulsó, en coordinación con diferentes grupos académicos y técnicos del país los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), con el objetivo de realizar diagnósticos que permitieran reorientar las actividades del sector productivo en diferentes regiones claves del país.

El diseño e instrumentación de estos programas estuvieron dirigidos a atender un conjunto de regiones prioritarias de México.



Los PRODERS se concibieron como un programa de desarrollo que buscaba generar procesos que permitieran el equilibrio entre el crecimiento económico, una mayor calidad de vida y la conservación de los recursos naturales. Lo cual, se realizaría a través del impulso de mecanismos de gestión y administración de recursos que ampliaran las capacidades regionales en la planeación y toma de decisiones y logran que la política de Inversión y gasto público se hiciera bajo objetivos consensados y de forma coordinada, considerando la existencia de diferentes actores sociales, económicos y políticos que debían involucrarse desde su elaboración, implementación y evaluación.<sup>2</sup>

Por otra parte, los PRODERS se inscribían como parte de una política de desarrollo cuya estrategia consistía en integrar los aspectos ambientales, productivos y sociales, con la finalidad de elevar la producción y productividad, realizando acciones de conservación y de restauración del medio ambiente, impulsando tecnologías adecuadas ambientalmente, desarrollando proyectos que permitieran reinvertir el ingreso generado por el incremento productivo e impulsar programas de desarrollo social.

Además de esto, los PRODERS pretendieron apoyar el proceso de integración interno por el cual transcurría la SEMARNAP, así como, propiciar la coordinación de ésta con otras instituciones gubernamentales y los diferentes agentes sociales asociados al desarrollo (Organizaciones No Gubernamentales, Académicos, Organizaciones Sociales, etc.).

La idea de los PRODERS propuso que más que documentos técnicos fueran instrumentos de concertación entre los diferentes actores de cada región y por lo tanto, buscaran ser expresión del consenso regional acerca de las alternativas de desarrollo y funcionaran como los instrumentos fundamentales de coordinación y articulación de las instituciones y el resto de los sectores presentes en cada una de las regiones.

---

<sup>2</sup> Programas de Desarrollo Regional Sustentable. SEMARNAP, 1997.

Para el diseño de esos programas se partió de reconocer la existencia de múltiples y heterogéneos ámbitos regionales con problemáticas, procesos y potencialidades singulares, que requerían de atención igualmente diferenciada.

Asimismo, se debía prever para su formulación<sup>3</sup>:

- Su inserción dentro de la concepción del Desarrollo Sustentable, es decir, que debían apuntar tanto hacia el crecimiento y desarrollo económicos, como al mejoramiento de las condiciones sociales y la conservación, al mejoramiento y restauración de los recursos naturales y el equilibrio ecológico.
- Partir de la evaluación de los programas regionales realizados con anterioridad a fin de que se analizaran sus logros y limitaciones, para identificar con precisión los aspectos que debían ser mejorados o corregidos.
- Incorporar los conocimientos más actuales, tanto teóricos como técnicos disponibles sobre desarrollo regional.
- Aprovechar las experiencias y la información que diversos agentes tuvieran, para lo cual era fundamental incorporar en su diseño a los grupos académicos de investigadores que se encontraran trabajando en cada zona, así como, considerar la importancia de la participación de los técnicos y funcionarios locales que con frecuencia tienen un capital muy importante de conocimientos y experiencias que eran de gran valor para la planificación acertada.
- Recuperar el conocimiento tradicional y las tecnologías que poseían los productores locales, así como incorporar, y en todo caso modificar, la noción que sobre los recursos naturales tenía la población.

De manera tal que se consideraba, que si bien existía un conjunto de problemas que son comunes en las diferentes regiones del país, esto no implicaba que las causas fueran las mismas, por lo que la detección de limitantes y potencialidades, y las estrategias que de su discusión se derivaran debían estar adaptadas a las condiciones locales.

---

<sup>3</sup> Documento de Trabajo. Síntesis de los PRODERS. SEMARNAP-Dirección de Programas Regionales

Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) concebían a la región como un espacio privilegiado para la articulación de diferentes políticas sectoriales, un ámbito propicio para la generación de consensos y acuerdos entre diferentes actores y la dimensión adecuada para la planeación y descentralización económica, política y administrativa<sup>4</sup>.

Asimismo en los PRODERS, como región se consideraba a aquellos territorios resultado y organizados a partir de relaciones sociales y económicas de carácter histórico, que se expresan en la formación sociocultural de sus pobladores y en la manera en que éstos asumen al medio en el que desarrollan sus actividades productivas, identificándose de forma peculiar con los recursos y procesos económicos y políticos, llegando a constituir unidades político-administrativas asumidas voluntariamente<sup>5</sup>.

Cabe destacar que para incidir en la modificación de los procesos de gestión del desarrollo y mostrar resultados concretos en el manejo sustentable de los recursos naturales, los PRODERS abordaron, de manera simultánea, su quehacer en tres escalas o niveles; regional, subregional o municipal y comunitaria<sup>6</sup>.

- a) *Escala regional*. En ésta se identificaban las líneas estratégicas y proyectos con un ámbito general de aplicación y relacionadas con la definición de las grandes políticas y líneas de acción regional. Se atendían aspectos tales como capacitación y asistencia técnica, información y difusión, programas financieros, mecanismos regionales de comercialización, investigación y evaluación.
- b) *Escala subregional o municipal*. En esta escala se particularizaban las líneas generales, de acuerdo a la subregionalización e identificando líneas particulares en función de las condiciones presentes. En este nivel se asignó gran importancia a la articulación con los gobiernos municipales, en especial

---

<sup>4</sup> Ibidem

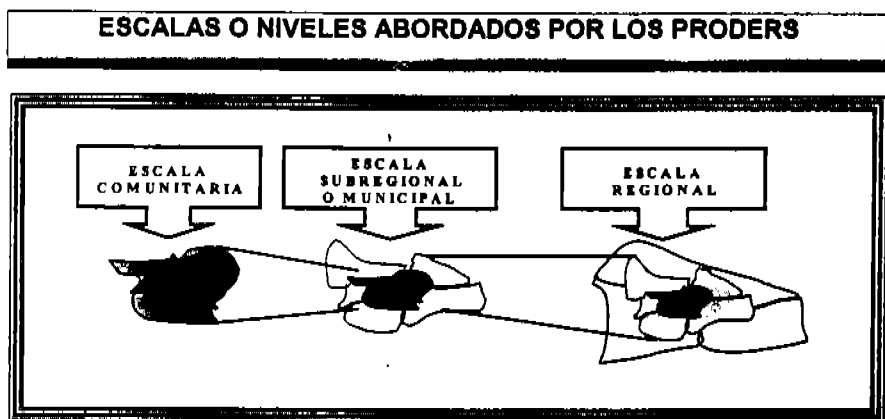
<sup>5</sup> Toledo Carlos, et al. *Op cit*, pág 32.

<sup>6</sup> Ibidem

con los Comités Municipales de Desarrollo; también se desarrollaban proyectos que abarcaban al conjunto de comunidades de la periferia de las áreas naturales protegidas o áreas bien conservadas.

- c) *Escala comunitaria*. Permitió alcanzar y mostrar cambios concretos en los procesos de gestión comunitaria y en el manejo sustentable de recursos naturales, a través de acciones institucionales conjuntas en donde las áreas, tanto de la SEMARNAP como de otras dependencias, participaran con un proyecto que se integrara, ampliando la cobertura en la medida del financiamiento disponible.

Cuadro 4.1



Fuente: Elaboración propia a partir del texto anterior.

Sobre la base de las anteriores premisas y consideraciones que conformaron la filosofía o enfoque de los programas, los PRODERS desarrollaron un conjunto de acciones, fundamentalmente en torno a dos planos de actuación: por un lado, encaminadas a la transformación de los procesos de gestión del desarrollo regional; y por el otro, en la promoción de alternativas concretas de manejo adecuado de los recursos naturales<sup>7</sup>.

Tales acciones se agruparon en torno a los siguientes componentes:

- ♦ *Coordinación Interna.* Para la transformación de los procesos de gestión en las regiones, fue necesario la introducción de la estructura de planeación del Desarrollo Sustentable en las regiones prioritarias al interior de la propia SEMARNAP; por lo que dentro de la Subsecretaría de Planeación, se asignó a la Dirección General de Programas Regionales (DGPR), un conjunto de atribuciones encaminadas a la coordinación de las áreas de las diferentes subsecretarías y organismos desconcentrados de la SEMARNAP para articular sus acciones en torno al fomento del Desarrollo Sustentable de regiones prioritarias.
- ♦ *Coordinación Interinstitucional.* Los PRODERS impulsaron un proceso exitoso de coordinación interinstitucional, sobre la base de una coincidencia en enfoques y programas con otras secretarías.
- ♦ *Diseño y Concertación de Programas de Desarrollo Regional Sustentable.* Consistía en la elaboración de diagnósticos, herramientas de planeación y planteamientos propositivos necesarios para impulsar consensos en torno a estrategias y líneas de acción con una visión de mediano y largo plazos, de modo que permitieran organizar integralmente el conjunto de acciones institucionales y sociales con base en objetivos comunes para el desarrollo regional.
- ♦ *Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable.* Se conclieron como un espacio democrático, de convergencia entre los diferentes niveles de gobierno, las organizaciones sociales, no gubernamentales y los representantes empresariales de cada región. Su función principal fue discutir, acordar, dar seguimiento y evaluar las acciones del Programa de Desarrollo Regional.
- ♦ *Programas de Inversión Regional (PIR).* Los Consejos formulaban un presupuesto congruente con cada programa de desarrollo regional. Con este instrumento se pretendía lograr que los montos y destinos del presupuesto

---

<sup>7</sup> Ibidem, pág. 33

fueran decididos en las regiones, además de que le daban una mayor integralidad a las acciones sectoriales y multiplicaban los efectos e impactos obtenidos.

- ♦ *Transformación Sustentable de Comunidades.* A través de programas de desarrollo en comunidades piloto, se buscó mostrar la viabilidad y efectividad de un modelo para transformar y modernizar a las comunidades rurales, mediante el manejo integrado de sus recursos naturales, en el marco de un ordenamiento ecológico, y el fortalecimiento de sus mecanismos de gestión y organización que permitiera acrecentar su capital natural con obras de conservación de suelo, manejo de microcuencas, viveros, reforestación, obras acuícolas, infraestructura para el manejo de vida silvestre y otras.
- ♦ *Proyectos Productivos Estratégicos.* Fueron proyectos detonadores que articulaban los esfuerzos de las dependencias encargadas del fomento productivo en torno a líneas básicas de desarrollo orientadas a modificar las condiciones productivas y sociales de una región. Buscaban generar alternativas productivas viables, rentables y ambientalmente sanas, de manera tal que constituyeran ejes para avanzar en la superación de la pobreza y el desarrollo regional.
- ♦ *Sistemas de Información Regional para el Desarrollo Sustentable.* Con estos sistemas se pretendió dotar a las regiones de un servidor electrónico al cual se conectarán diferentes nodos o telecentros; de manera, que esta red de comunicación enlazara paulatinamente a las distintas regiones prioritarias del país.
- ♦ *Sistema de Evaluación del Desarrollo Regional Sustentable.* Se requería dar un seguimiento a las acciones para conocer el impacto de los programas y procurar que los actores regionales contaran con la información y los elementos necesarios para evaluar y proponer los cambios pertinentes con el fin de perfeccionar la estrategia integral para el desarrollo regional sustentable.
- ♦ *Capacitación y educación ambiental.* Componente esencial de las líneas de acción de los PRODERS para lograr su apropiación y operación más adecuadas. Con ello se perseguía reforzar las capacidades técnicas de los

productores y sus procesos de gestión y organización para adoptar y perfeccionar tecnologías productivas, la conservación y manejo de recursos naturales, la reversión de los procesos de deterioro, el mejoramiento de su articulación con el exterior, el incremento de su producción y la elevación de su nivel de vida.

De este modo, los PRODERS fueron uno de los instrumentos con el que la SEMARNAP hizo su aportación a una de las prioridades nacionales, el combate a la pobreza.

Los PRODERS se caracterizaban por ser<sup>2</sup>:

- *Sustentables*. Al buscar generar procesos que permitieran equilibrar el crecimiento económico con una mayor calidad de vida y conservación de los recursos naturales.
- *Descentralizados*. Al impulsar mecanismos de gestión y administración de recursos que ampliaran las capacidades regionales en la planeación y toma de decisiones.
- *Integrales*. Al buscar que la política de inversión y gasto público se hiciera bajo objetivos consensados y de forma coordinada.
- *Participativos*. Al pretenderse que los diferentes actores sociales, económicos y políticos se involucraran en su elaboración, implementación y evaluación.

De esta manera, los planteamientos conceptuales incluyeron: el conciliar el crecimiento económico con elementos ambientales, los consensos alcanzados entre los participantes y el combate a la pobreza y a la desigualdad social; la región concebida como espacio de articulación económica, y por ello se buscó fortalecer la creación de espacios mercantiles intra-regionales y la construcción de fondos de capitalización mercantiles, financieros y técnicos; la descentralización implicó fortalecer las capacidades de las regiones para gestionar su propio

desarrollo; el espacio regional fue donde pudo darse una intensa participación social; se buscó articular tres niveles: el regional, el subregional o municipal y el comunitario<sup>9</sup>.

Asimismo, para cubrir las necesidades de conservación, sin sacrificar los intereses de desarrollo de la población, se impulsó el manejo de las áreas protegidas, las actividades de prevención y protección en zonas de amortiguamiento y las actividades de desarrollo social y económico locales. Los instrumentos de planeación para ello fueron los planes de manejo de las áreas protegidas, el plan de ordenamiento ecológico del territorio y el programa regional sustentable.

Un insumo clave de los PRODERS fueron estudios multidisciplinarios, sistemáticos, capaces de generar hipótesis de trabajo, integrar escalas espacio-temporales, describir procesos y explicar problemáticas; estos estudios incorporaban los conocimientos tradicionales. De ellos se derivarían los elementos para diseñar tecnologías, evaluaría la rentabilidad económica de proyectos considerando costos y beneficios ambientales y prevería la capacitación, educación y difusión de instrumentos, herramientas y tecnologías que permitieran garantizar una adecuada participación social. Un elemento importante fue el diseño e implementación de sistemas de información regional a disposición de los agentes locales y que operarían como monitores de los efectos de las políticas públicas.

Los planes de manejo comunitario, fueron adoptados por los PRODERS, ya que estos planes tomaban en cuenta las formas en que un grupo social se relaciona con su medio físico, lo que permitía reconocer el saber local ambiental. Para su realización se debían llevar a cabo talleres participativos, diagnósticos, formación de grupos técnicos, seguimiento de los planes y la evaluación de los mismos.

---

<sup>8</sup> Documento de Trabajo. Síntesis de los PRODERS. SEMARNAP-Dirección de Programas Regionales

<sup>9</sup> Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS). SEMARNAP. México. 1996.



De manera tal que al implementar los PRODERS en una región y como un documento técnico, éste debía contener lo siguiente: Diagnóstico preliminar, talleres sectoriales de planeación participativa, ordenamiento ecológico, programas operativos anuales (POA) de la SEMARNAP, comisión de concertación y planeación, planes de manejo comunitario, servicios de asistencia técnica.

De acuerdo con lo anterior, el planteamiento de los PRODERS se basaba en la elaboración de un diagnóstico para cada comunidad donde se percibiera la problemática específica. Este diagnóstico debía traducirse en un programa integral, desde el punto de vista sustentable, nacido del consenso entre la población y la Institución. De esta forma y desde un primer momento, el programa promovería una actuación corresponsable, donde los objetivos y metas debían ser aprobados por la propia comunidad<sup>10</sup>.

El producto de cada Taller sectorial de planeación participativa debía ser una memoria que presentara los criterios de los participantes sobre las condiciones de la región, los problemas particulares y de grupo, objetivos, visión particular sobre la relación entre los procesos productivos y condiciones ambientales, restricciones particulares de cada agente, alternativas a estas restricciones, estrategias de solución, líneas de acción y propuestas de proyectos específicos.

Con base en esta información, el ordenamiento ecológico debía implementar sistemas de información geográfica, así como ubicar a los actores regionales y los problemas, analizar los procesos vigentes (causa-efecto) y elaborar escenarios posibles. Además, produciría documentos de discusión sobre las principales determinantes y condicionantes ambientales, técnicas, socioeconómicas y culturales en el logro del ordenamiento ecológico propuesto, y diseñara las estrategias para detonar el desarrollo regional a las distintas escalas espaciales y temporales. Esto abarcaría aspectos como el manejo y conservación de la biodiversidad, soluciones que vinculen la problemática agraria con el manejo de

---

<sup>10</sup> Toledo Carlos, et al. *Op cit*, pág 128.

los recursos naturales, la ordenación de las actividades productivas, un listado jerarquizado de las demandas de las comunidades y organizaciones, el diseño de paquetes tecnológicos sustentables, propuestas para el apoyo a la producción (créditos, seguros, subsidios), el diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional y descentralización del gasto público, propuestas de proyectos productivos dirigidos al manejo integral de los recursos naturales y planteamientos sobre la creación de empleos y el desarrollo agroindustrial.

Dichos programas además de incluir un ordenamiento ecológico, debían incluir la definición de los recursos necesarios que se gestionarían para ejecutar, a mediano y largo plazos, los proyectos y acciones acordados desde el esquema de planeación. Con base en lo anterior, se debía elaborar una planeación anual con objetivos y metas concretas, lo que permitiría realizar un seguimiento puntual de proyectos y acciones, así como llevar a cabo una evaluación de desempeño y cumplimiento.

Asimismo esos programas incluyeron cuatro tipos de proyectos: Suelos, Acuacultura, Vida Silvestre y Viveros. Optar por un determinado tipo de obra dependía, entre otros factores, de las necesidades particulares de cada comunidad, de los estudios técnicos y de las recomendaciones de los consultores regionales contratados para la elaboración de estudios.

Cabe destacar que los PRODERS fueron llevados a cabo mediante subsidios gubernamentales, asignados a la Dirección General de Programas Regionales.

En primer lugar, dichos subsidios se orientaron a la elaboración de instrumentos de planeación, mediante la práctica de un diagnóstico técnico socioeconómico y ambiental de la comunidad, así como un ordenamiento ecológico de la misma donde se incorporarían las necesidades de la población. A partir de estos documentos técnicos, en una primera etapa, se debía estructurar una propuesta de Programa de Desarrollo Comunitario para ser discutida y validada por los

mismos habitantes. Asimismo, éste incluiría un conjunto de indicadores que debían hacer factible la evaluación anual de los avances. Por ello, la condición para Ingresar una comunidad al programa es que ésta contará con un Plan de Desarrollo Comunitario de largo plazo.

En la segunda etapa, se planteaba llevar a cabo la ejecución de proyectos demostrativos orientados a la gestión y ejercicio de acciones en materia de conservación de suelos, manejo de microcuencas, viveros comunitarios, Infraestructura para la vida silvestre, gestión de fondos financieros comunitarios y una mejor articulación con el exterior. Paralelamente, se llevaban a cabo la capacitación y la asistencia técnica necesarias sobre las nuevas tecnologías, procesos administrativos, comerciales, de educación ambiental y fortalecimiento de la gestión comunitaria. A fin de probar la validez de las tecnologías ambientales y las potencialidades de la sustentabilidad, para favorecer el crecimiento económico y el mejoramiento social, así como los mecanismos de gestión y administración alternativos.

En una tercera etapa, la inversión debía aplicarse a obras de Infraestructura social, ambiental y productiva. Las comunidades debían llevar a cabo proyectos estratégicos de aprovechamiento forestal sustentable, agricultura orgánica, ganadería intensiva, aprovechamiento de flora y fauna silvestres, acuacultura, ecoturismo, entre otros.

Cabe destacar, que las etapas anteriores se realizan por años, de tal manera que conforme pasan cada una de ellas los subsidios otorgados disminuyen, de modo que en un cierto tiempo las comunidades ya no requerirían de dicho subsidio gubernamental.

De este modo los PRODERS se debían ver como un mecanismo de apoyo institucional temporal, que iba reduciéndose en la medida en que la comunidad se capitalizaba a través de la ejecución de proyectos cada vez más rentables,

económicamente hablando<sup>11</sup>. En este punto debía promoverse un fondo comunitario que funcionara como respaldo al crédito interno, mediante préstamos para el financiamiento de los proyectos; dicho fondo se formaría con las aportaciones de los campesinos y se iría incrementando con los intereses resultantes de los préstamos, es decir, que éste debía funcionar como una palanca interna para obtener créditos de otras fuentes, mientras que la inversión que hacían las instituciones constituiría un capital semilla para propiciar procesos de transformación: estableciendo incentivos para la conservación y el buen manejo de los recursos naturales y creando estímulos a la actividad agropecuaria sustentable.

Cabe hacer mención que para el otorgamiento de los subsidios de los PRODERS, es hasta el año 1999 que se publican las *Reglas de Operación para el otorgamiento de subsidios para los proyectos comunitarios de los PRODERS*.

Lo anterior debido a que los primeros años de aplicación, estuvieron enmarcados por serios problemas debido a la partida presupuestal a la que debían ser asignados éstos. De 1996 a 1998 la Dirección General de Programas Regionales (DGPR) tramitaba ante la SHCP la liberación de recursos para aplicarlos a los programas; la SHCP aprobó los recursos en el ramo presupuestal 6000 correspondiente a Obra Pública, lo que implicaba enfrentarse con la problemática de una normatividad compleja e inadecuada para los objetivos propuestos<sup>12</sup>.

En 1999, luego de una auditoría que realizara la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) a la DGPR, se generó la recomendación de que los recursos destinados a los proyectos comunitarios se cambiaran al capítulo 4000, relativo a Subsidios y Transferencias; por lo que fue necesario elaborar, aprobar y publicar las Reglas de Operación del programa, mismas que al año siguiente, en el 2000, fueron modificadas de manera que ya contenían una serie de elementos que proponían el modelo de planeación de los Prodors, así como la

---

<sup>11</sup> *Ibid* pág. 122

condición de contar con un Programa de Desarrollo Comunitario para ser candidato al otorgamiento de subsidios.

#### 4.3 Objetivos de los programas

La SEMARNAP a través de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), desarrollo estrategias e instrumentos que permitieron planificar y ordenar el desarrollo rural y normar el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. A partir de 1995 se logró contribuir a la transformación sustentable de las regiones pobres marginadas del campo, para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, a través de procesos de gestión del desarrollo y la realización de acciones concretas encaminadas a incrementar su ingreso y productividad, frenar los procesos de deterioro ambiental y mejorar el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

Los PRODERS, iniciados formalmente en 1996 tuvieron como objetivo rector "Impulsar el Desarrollo Sustentable, contribuyendo a frenar el deterioro ambiental, fomentar la productividad y a combatir la pobreza, al articular la política ecológica y la de conservación y aprovechamiento de recursos naturales, con las políticas de crecimiento económico y mejoramiento de la calidad de vida de la población, desde un enfoque descentralizado, participativo y de planeación de mediano plazo".<sup>13</sup>

Aunado a lo anterior, de manera particular se mencionaron objetivos específicos:

---

<sup>12</sup> *Ibid* pág. 131

<sup>13</sup> Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Programas de desarrollo sustentable de regiones marginadas, campesinas e indígenas. Prodors. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1994-2000. México. Noviembre del 2000. P. 9.

1. Diseñar y ejecutar Programas de Desarrollo Regional encaminados a desatar procesos socioeconómicos, políticos y ambientales que permitan mejorar la calidad de vida de la población, contar con sistemas productivos eficientes tanto económica como ambientalmente y rehabilitar, restaurar y conservar los recursos naturales del país.
2. Impulsar una mayor captación de la inversión privada y promover la canalización en mayor medida de la inversión pública, hacia la aplicación de acciones que tengan un papel de disparador de procesos de mejoramiento, a fin de que los recursos tengan efectos multiplicadores y sus efectos sean permanentes hacia transformación cualitativa de las regiones.
3. Hacer coincidir las políticas nacionales de conservación de la naturaleza con los intereses de la población y el crecimiento económico.
4. Construir y operar instrumentos de planeación regional, que incorporen la visión y propicien la participación integral tanto del Gobierno como de la sociedad.
5. Consensar entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos la definición de objetivos, participantes, estrategias, proyectos, compromisos, modalidades y tiempos que la transición hacia el Desarrollo Sustentable debe seguir.
6. Elaborar modelos de desarrollo regional sustentable, que permitan formular escenarios, evaluar el impacto de acciones y proyectos y generar políticas.

De igual manera, los PRODERS tuvieron las siguientes características distintivas del resto de los programas derivados de las políticas públicas:<sup>14</sup>

- Integran la perspectiva ambiental, productiva y social, concentrando esfuerzos en las regiones marginadas campesinas e indígenas.
- Estimulaban la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos, el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

---

<sup>14</sup> Ibid.

- Constituyeron un instrumento de concertación, acuerdo y compromiso entre los actores regionales, fortaleciendo su capacidad de gestión.
- Involucraban a los diferentes actores sociales, económicos y políticos en su elaboración, ejecución y evaluación.
- Impulsaban la transformación sustentable de las comunidades campesinas a través de proyectos concretos.

Dado lo anterior, los programas se sustentaron en las siguientes premisas y principios rectores que normaban sus acciones desde su origen y que fueron evolucionando en la medida en que el programa se consolidó en sus principios y estrategias.<sup>15</sup>

- a) Fue indispensable incorporar la filosofía del Desarrollo Sustentable para lograr un desarrollo equilibrado, justo y duradero en las regiones marginadas.
- b) La pobreza y el deterioro ambiental y de los recursos naturales en el medio rural configuraban un *círculo vicioso*<sup>16</sup> que era necesario romper.
- c) Existía una articulación desventajosa entre las sociedades regionales periféricas y la sociedad nacional industrializada.
- d) El desarrollo regional requería de una estrategia que integrara las dimensiones social, productiva y de conservación ambiental.
- e) Los recursos naturales constituían un importante potencial de desarrollo.
- f) La participación social era un factor clave en la concepción, trabajo y apropiación de los PRODERS.
- g) La dimensión regional era el espacio adecuado para promover el Desarrollo Sustentable.

<sup>15</sup> Ibid. Pp. 10-12.

<sup>16</sup> Toledo Carlos, et al. *Op cit*, pág 177. "Al elevar el nivel de vida de las comunidades se disminuye la premura por consumir indiscriminadamente los recursos naturales, modificando un *círculo vicioso* (mayor deterioro del medio — más pobreza — mayor deterioro del medio) en un *círculo virtuoso*, donde se genera un proceso de conservación y mejoramiento que finalmente representa una fuente de ingresos sostenida para la población (mayor cuidado del medio — menos pobreza — mayores incentivos para cuidar el medio)".

- h) Para modificar la gestión del desarrollo y mostrar resultados concretos fue importante actuar en las escalas regional, sub-regional o municipal y comunitaria.
- i) La comunidad como una célula fundamental de planeación y transformación sustentable.
- j) La coordinación intra e interinstitucional era requisito básico para un trabajo eficaz en las regiones marginadas.
- k) La descentralización de decisiones y recursos así como la corresponsabilidad social e institucional propiciarían el desarrollo regional.

#### **4.4 Los Consejos Consultivos**

Los Consejos Consultivos son grupos de ciudadanos, autoridades estatales en medio ambiente y congresistas de los Estados, que convergen en el sistema de participación social de la SEMARNAP en respuesta a los compromisos del país emanados de la agenda 21<sup>17</sup>. Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable se constituyeron en 1995.

El 21 de abril de 1995 se publicó en el Diario Oficial el acuerdo para la creación del Consejo Consultivo Nacional y cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable<sup>18</sup>. Este acuerdo se basa en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1994, mediante las cuales se creó la SEMARNAP, y que buscaban crear mecanismos adecuados para asegurar la participación e interacción de los sectores social, no gubernamental, académico, empresarial y gubernamental en la formulación, aplicación y vigilancia

---

<sup>17</sup> La Agenda 21 es un documento que contiene un programa de acción global para el desarrollo sustentable planetario, e indica modos específicos para la integración del medio ambiente a la política y a la gestión del desarrollo.

<sup>18</sup> Acuerdo mediante el cual se crean el Consejo Consultivo Nacional y cuatro consejos consultivos regionales para el desarrollo sustentable. En: Diario Oficial de la Federación. 9 de Febrero de 1996.



de las políticas relativas tanto al Desarrollo Sustentable como a la protección ambiental, así como para concertar acciones e inversiones en la materia.

El acuerdo también se fundamentaba en la necesidad de permanencia y estabilidad a la participación pública y la consulta popular para asegurar que la planeación y administración de la base de recursos naturales fueran acordes con las necesidades y la realidad nacional, y en la obligación de la SEMARNAP para hacer efectivos los derechos que en materia de participación se reconocían para los ciudadanos y las organizaciones sociales en las disposiciones contenidas en diversas leyes (de equilibrio ecológico, forestal, aguas nacionales, pesca).

De esta manera, los Consejos Regionales constituyeron la expresión orgánica de la propuesta de planeación concertada en regiones marginadas; asimismo pretendieron ser un espacio de coordinación interinstitucional entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, de participación plena de los representantes de la sociedad<sup>19</sup>.

La formación de estos consejos respondió en gran medida a tres factores importantes<sup>20</sup>:

- El surgimiento de numerosos grupos sociales que se constituían explícitamente para gestionar y desarrollar programas de difusión, vigilancia, capacitación e investigación del medio ambiente, recursos naturales y desarrollo,
- Una vigorosa corriente internacional que los incluía en las políticas públicas;
- La intención explícita de democratizar y hacer más eficiente la gestión gubernamental.

Por lo que se trató de un proceso muy heterogéneo, no sólo por la gran diversidad de organizaciones (fundaciones, grupos de asistencia privada, productores del

<sup>19</sup> Toledo, Carlos. Et al. *Op cit*, pág.39

<sup>20</sup> *El Desarrollo Sustentable. Una alternativa de política institucional*. Cuadernos SEMARNAP, 1997, pág. 54

sector social, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, principalmente), sino también por las formas y niveles de acción, la marcada diferenciación regional y sectorial, y los rasgos ideológicos y políticos, entre otros aspectos.

Entre las funciones del Consejo Nacional estaban la de asesorar a la SEMARNAP en torno a las estrategias nacionales de protección ambiental y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, recomendar a la SEMARNAP estudios y acciones en este ámbito, evaluar los resultados de las políticas, programas, estudios y acciones específicas y elaborar recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos.

Es decir, los Consejos Consultivos funcionan como órganos de consulta, evaluación y seguimiento respecto a la política ambiental y, están encaminados para que la SEMARNAP responda a las demandas de la sociedad civil respecto a la política de medio ambiente.

Los objetivos de los consejos son:

- ▶ Analizar, evaluar y dar seguimiento a las políticas sobre medio ambiente
- ▶ Emitir recomendaciones y opiniones sobre la forma con que se elaboran las leyes, reglamentos y normas
- ▶ Proponer estudios, investigaciones y proyectos para prevenir y remediar el deterioro ambiental

El Consejo Nacional se integra por un presidente (titular de la SEMARNAP), veinte consejeros regionales, veinte consejeros nacionales y un secretario técnico.

Los consejos regionales y el nacional son designados por sus propias instituciones, sectores u organizaciones, considerando su pluralidad y presencia en el ámbito regional y nacional. Los consejeros deben tener reconocidos méritos científicos, técnicos, académicos o sociales. Los veinte consejeros nacionales son

electos de la siguiente manera: dos representantes de organizaciones sociales con cobertura nacional; dos representantes de organizaciones no gubernamentales de cobertura nacional; dos representantes de instituciones de educación superior e investigación de cobertura nacional; dos representantes de organizaciones empresariales de cobertura nacional; cuatro representantes propuestos por el Congreso de la Unión y ocho representantes de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Cada Consejo Regional está integrado por un representante de organizaciones sociales por cada uno de los Estados de la correspondiente región; un representante de grupos no gubernamentales por cada Estado de la región; un representante de las instituciones de educación superior e investigación por cada Estado de la región; un representante de organizaciones empresariales por cada Estado de la región; y un representante de cada Gobierno de los Estados de la región.

Los consejos regionales tendrán un presidente electo entre los miembros de cada consejo y un secretariado técnico. Cada consejo designa a sus representantes ante el Consejo Nacional (5 propietarios y 5 suplentes).

Los consejos regionales y el nacional pueden formar Comisiones Técnicas permanentes, para trabajar en los siguientes temas: Legislación; Estrategias generales y programas; Tratado de Libre Comercio; Educación, ciencia y tecnología; Agenda XXI; Sustentabilidad y política económica; Pobreza, política social y recursos naturales; y Financiamiento.

Con base en lo anterior, los Consejos Consultivos constituyen organismos conformados, por un lado, por el conjunto de dependencias federales, estatales y municipios presentes en la región; y por otro, por representaciones de los diferentes sectores de la sociedad regional, integrados de forma plural e inclusiva.

Cabe destacar que los Consejos Consultivos constituyeron el sujeto social que formalmente acordara, ejecutara, diera seguimiento, controlara y evaluara periódicamente en cuanto al desempeño e impacto, así como para reformular permanentemente el programa.

Cuadro 4.2

<b>DIVISIÓN DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES</b>			
<b>REGIÓN I</b>	<b>REGIÓN II</b>	<b>REGIÓN III</b>	<b>REGIÓN IV</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Baja California</li> <li>▶ Baja California Sur</li> <li>▶ Coahuila</li> <li>▶ Chihuahua</li> <li>▶ Durango</li> <li>▶ Nuevo León</li> <li>▶ Sinaloa</li> <li>▶ Sonora</li> <li>▶ Tamaulipas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aguascalientes</li> <li>▶ Colima</li> <li>▶ Guanajuato</li> <li>▶ Jalisco</li> <li>▶ Michoacán</li> <li>▶ Nayarit</li> <li>▶ Querétaro</li> <li>▶ San Luis Potosí</li> <li>▶ Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>DISTRITO FEDERAL</b></li> <li>▶ Edo. de México</li> <li>▶ Hidalgo</li> <li>▶ Morelos</li> <li>▶ Puebla</li> <li>▶ Tlaxcala</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Campeche</li> <li>▶ Chiapas</li> <li>▶ Guerrero</li> <li>▶ Oaxaca</li> <li>▶ Quintana Roo</li> <li>▶ Tabasco</li> <li>▶ Veracruz</li> <li>▶ Yucatán</li> </ul>
Se instaló en la Cd. de Chihuahua el 19 de abril de 1995	Se instaló en la Cd. de Querétaro el 21 de abril de 1995	Se instaló en la Cd. de Puebla el 20 de abril de 1995	Se instaló en la Cd. de Villahermosa el 20 de abril de 1995

Fuente: Documento de Trabajo. SEMARNAP-DGPlaneación

Cuadro 4.3

REGIONALIZACIÓN DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES	
<b>REGIÓN NOROESTE</b> Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora	<b>REGIÓN NORESTE</b> Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, y Tamaulipas
<b>REGIÓN CENTRO-OCCIDENTE</b> Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas	<b>IV REGIÓN SURSURESTE</b> Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán
<b>REGIÓN CENTRO</b> Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala	

Fuente: Documento de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable. SEMARNAP-DGPR

Estos Consejos fueron un espacio de convergencia y concertación entre los distintos niveles de Gobierno y los actores sociales; de carácter plural, democrático, participativo y autónomo, con cabida y reconocimiento dentro de la normatividad federal y estatal, y funcionaba como instrumento de planeación regional donde los actores sociales e institucionales discutieran, diseñaran y acordaran los PRODERS<sup>21</sup>.

El objetivo final fue que estos organismos fueran los depositarios del proceso de transferencia de los poderes de decisión sobre el desarrollo, desde los organismos centrales de la administración pública hacia las regiones, y que su fortalecimiento

<sup>21</sup> *Ibid*, pág. 39

permitiera el ejercicio de una autonomía completa, pero con gobernabilidad, al basarse en un acuerdo de corresponsabilidad entre las instituciones de los tres niveles de Gobierno y la sociedad regional. A la vez debía ser legítima la participación democrática del conjunto de las fuerzas políticas regionales, sin distinción ideológica, partidaria, ni religiosa, aglutinadas en torno a los acuerdos fundamentales del Desarrollo Sustentable de la región<sup>22</sup>.

#### **4.5 Operación en la Ciudad de México**

En México existe un vasto mosaico de regiones "históricas", con diferentes niveles de marginación, deterioro y potencial, y con distintas condiciones estructurales, económicas y productivas que plantean diferencias en las perspectivas de superar los problemas y rezagos que padecen sus habitantes.

Asimismo, es uno de los países con mayor cantidad de sistemas ecológicos y especies en su territorio. La vegetación natural, como expresión sintética de todos los factores ambientales, se ha desarrollado a través de casi todas sus posibilidades. El país cuenta con cuotas muy importantes de biodiversidad mundial, lo cual lo coloca dentro de los cuatro países mejor dotados de flora y fauna silvestre.

---

<sup>22</sup> *Ibid*, págs. 39-40

#### 4.5.1 La Ciudad de México

En la región sur del Distrito Federal se encuentran las principales serranías y áreas boscosas del Valle de México. Existen algunas áreas que todavía conservan sus características naturales y en otras habitan comunidades rurales que mantienen sus tradiciones y sistemas de producción agropecuaria, combinados con una fuerte influencia urbana por su cercanía con la Ciudad de México. Esta es la región con menor densidad poblacional del Distrito Federal; sin embargo, las actividades agropecuarias y el crecimiento de la mancha urbana provocaron la sobreexplotación de los recursos naturales, sin que esto representara un beneficio social y económico para el desarrollo de las comunidades rurales de la región.

Los problemas que aquejaron a la población metropolitana en las tres últimas décadas giraron en torno al crecimiento rápido de su población (trátese de un crecimiento natural o por movimientos migratorios), constituida en su mayoría, por jóvenes. De dicha situación se desprendieron un gran número de problemas como la falta de espacios vitales para el desarrollo económico y social de las familias, la fuerte amenaza del crecimiento de la mancha urbana, que puso en riesgo las áreas de conservación ecológica y generó altos índices de contaminación en suelos y mantos acuíferos, entre otras consecuencias, sin excluir las dificultades de tipo socioeconómico, como el desempleo, la delincuencia, la drogadicción, entre otras.

La región Sur del Distrito Federal está formada por las áreas no urbanizadas de las delegaciones políticas de Cuajimalpa de Morelos, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac. La superficie total que ocupan estas siete delegaciones es de 104,350 ha, de las cuales se deben descontar las áreas que se encontraban urbanizadas que corresponden al 25% por lo que la superficie de la región desde un punto de vista ecológico ascendía a

77,730 ha, lo que representaba el 70.18% de la superficie total del Distrito Federal<sup>23</sup>.

Está delimitada hacia el norte por la línea de la zona urbana, al sur con el Estado de Morelos, al este y oeste con el Estado de México. Desde el punto de vista social y demográfico, la región incluye al conjunto de los poblados rurales, a las comunidades agrarias y a la población que se encuentra en el límite de zona urbana.

El Sur del Distrito Federal se seleccionó como región prioritaria desde 1996, la selección se hizo por los servicios ambientales que esta zona brindaba a la Ciudad de México. Estos servicios fueron en primer lugar la recarga de acuíferos, se calculaba que en esta zona se filtra el 70% del agua de los mantos freáticos de la Ciudad; además, era fundamental por el abastecimiento de oxígeno y la captación de carbono. En esta Región se encontraban especies endémicas y áreas agrícolas únicas en el mundo como es el sistema de chinampas; que por otra parte producía, junto con otras superficies aledañas algunos de los alimentos que abastecen a la Ciudad. Por último, como área de esparcimiento era esencial para la población citadina, conteniendo la mayor parte de las áreas naturales protegidas con que cuenta el Distrito Federal<sup>24</sup>.

Al territorio que ocupa el Sur del D.F. se le dio el nombre de Suelo de Conservación en contraste con la Zona Urbana, correspondiéndole un 59% de la extensión del DF. , ya que su situación estratégica a nivel ambiental estaba determinada por los bienes y servicios ambientales que ofrecía a una de las concentraciones urbanas más grandes del mundo.

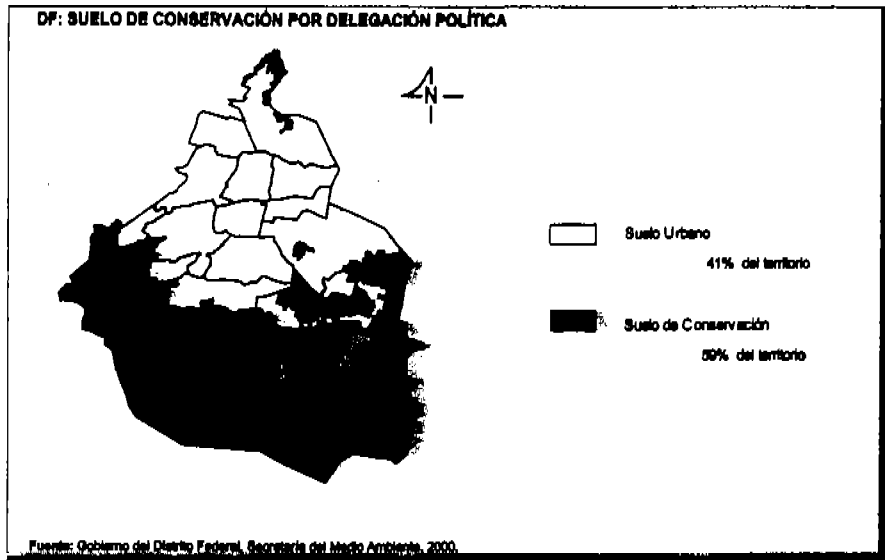
<sup>23</sup> Programas de Desarrollo Regional Sustentable. SEMARNAP, 1997.

<sup>24</sup> Documento de Trabajo. SEMARNAP-CONANP, 1999



Cuadro 4.4

### CARACTERÍSTICAS DEL SUELO EN EL DISTRITO FEDERAL



Fuente: Documento de Trabajo. Síntesis de los PRODERS. SEMARNAP-Dirección de Programas Regionales

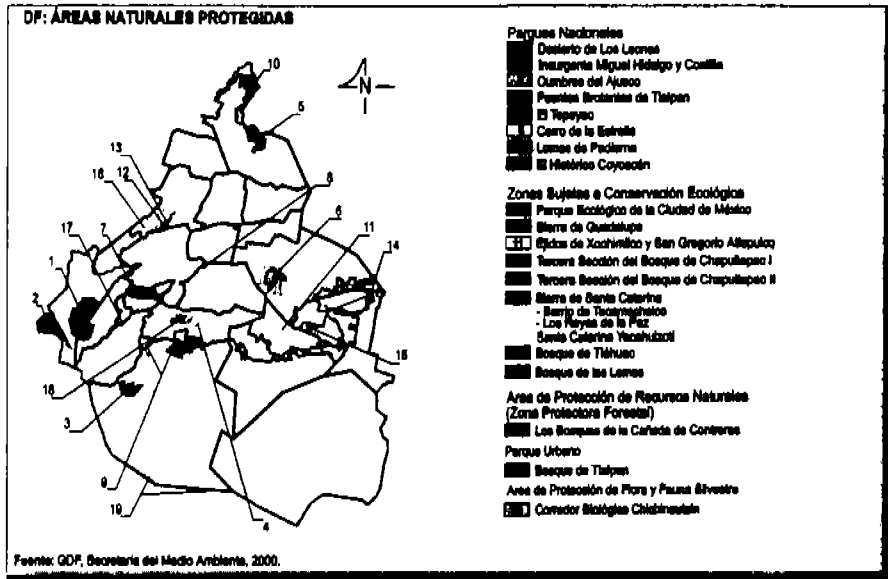
Cabe destacar, que dentro de este perímetro –Sur del DF- se encuentran definidas de igual manera las Áreas Naturales Protegidas (ANP's), las cuales son un instrumento central para la protección de la biodiversidad y el mantenimiento de un gran número de funciones ambientales, así como sitios propicios para el crecimiento regional sustentable, en beneficio de las poblaciones que están dentro de ellas o en sus zonas de influencia.

Además, las ANP's configuran la modalidad más valiosa del capital natural, el cual genera caudal estratégico de bienes y servicios ambientales que se transforman en externalidades positivas y bienes públicos<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Documento de Trabajo. SEMARNAP-DGPlaneación. 1998

Cuadro 4.5

**ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL DISTRITO FEDERAL**

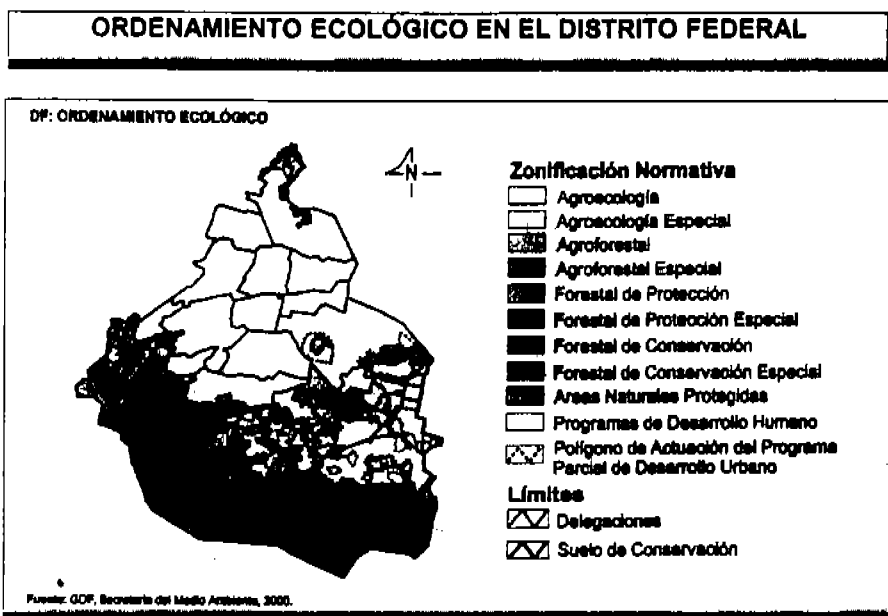


Fuente: Documento de Trabajo. Síntesis de los PRODERS. SEMARNAP-Dirección de Programas Regionales

Un elemento importante en la conservación del ambiente y que encontramos en la Ciudad de México es el Ordenamiento ecológico, el cual es un instrumento de planeación ambiental; cuya función es evaluar, normar y programar los usos del suelo y las actividades productivas de acuerdo con las condiciones naturales, sociales y económicas, con el fin de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente. Para definir los usos del suelo y el manejo más adecuado de los recursos naturales, se realizan diagnósticos ambientales basados en el análisis integrado de elementos físicos, biológicos, sociales, históricos y cartográficos, así como opiniones y propuestas de la población que vive en la región. En este

sentido se concibe como un instrumento de certidumbre económica, social y ambiental<sup>26</sup>.

Cuadro 4.6



Fuente: Documento de Trabajo. Síntesis de los PRODERS. SEMARNAP-Dirección de Programas Regionales

Con base en lo anterior, elegir a la región Sur del Distrito Federal como una región prioritaria de los PRODERS se debió a su posición ambientalmente estratégica, dados los servicios que ofrece al mayor centro urbano del país<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Toledo Carlos, et al. *Op cit*, pág 76.

#### **4.5.2 Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) en la Zona Sur del Distrito Federal**

La búsqueda de caminos efectivos para la articulación de esfuerzos que facilitaran lograr un Desarrollo Sustentable de la zona sur del Distrito Federal comprendió varias iniciativas que confluyeron, en 1998, en una oportunidad extraordinaria de coordinación inter-institucional y ciudadana, estimulada por la esperanza democrática que animaba a buena parte de la ciudadanía del Distrito Federal.

Es el Sur del Distrito Federal un espacio en el que la acción de la SEMARNAP propicia la articulación de los programas sectoriales que convergen en ellas, así como la coordinación institucional y la participación.

Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable en la región sur del Distrito Federal fueron implementados a partir del año de 1998; en las delegaciones de Alvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

La búsqueda de caminos efectivos para la articulación de esfuerzos que facilitaran lograr un Desarrollo Sustentable de la zona rural del Distrito Federal comprendió varias iniciativas que confluyeron, en una oportunidad extraordinaria de coordinación inter-institucional y ciudadana, estimulada por la esperanza democrática que animaba a buena parte de los ciudadanos y ciudadanas del Distrito Federal.

Desde el marco general del Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) se resaltó la importancia de incorporar en la planeación institucional elementos que impulsaran los procesos de acción en cada lugar del país hacia condiciones sustentables de desarrollo, y considerara como factor decisivo para ello la participación responsable y democrática de la ciudadanía para favorecer esa orientación.

En ese marco institucional, se realizaron diversas iniciativas hacia la zona rural del DF. En 1995, La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, mediante su representación en el DF (SEMARNAP-DF) promovió algunas reuniones sectoriales, con diversos actores del desarrollo rural del DF, a fin de promover la participación de éstas comunidades en el Programa, se les explicaban los apoyos que había y cómo se podía acceder a éstos. También SEMARNAP hizo mapas de usos del suelo por parte de la comunidad, es decir, el mapa en donde ubicaban ellos las distintas actividades productivas.

Poco después, a lo largo de 1996, se realizó un "Programa Metropolitano de Recursos Naturales" trabajando conjuntamente la Comisión de Recursos Naturales del DF (CORENA-DF), el Gobierno del Estado de México y la SEMARNAP-DF. Este esfuerzo aportó elementos indicativos para un diagnóstico regional inicial (editado en Junio de 1997). En el mismo año de 1997, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa aportó a SEMARNAP un Estudio Técnico de propuesta del *PRODERS* para la zona rural del DF, que enriqueció el análisis y aportó elementos para la planeación regional (noviembre de 1997)<sup>28</sup>.

Entre fines de 1996 e inicios de 1997 se realizó el diagnóstico general de la región. Diagnóstico que se refirió al sistema natural, socioeconómico y productivo. A partir de éste se definió la problemática regional y se procedió a la construcción de escenarios y de indicadores. Además se elaboró una propuesta de ordenamiento ecológico territorial de la región que permitió diseñar a grandes rasgos el Programa de Desarrollo Regional Sustentable.

Este trabajo incluyó también un Sistema de Información Geográfico, un listado florístico y faunístico, y un Programa de Desarrollo Comunitario para San Miguel y Santo Tomás Ajusco. Este Diagnóstico a nivel comunitario se llevo a cabo bajo el

---

<sup>28</sup> Memorias de los Talleres Regionales en la Zona Rural del Distrito Federal. Dirección General de Programas Regionales. SEMARNAP. 1999.

mismo esquema del Diagnóstico regional y con la misma perspectiva de ir más allá del diagnóstico brindando alternativas a la problemática detectada.

En 1998 se iniciaron nuevas acciones al respecto. La SEMARNAP-DF, en coordinación con la CORENA-DF y con el apoyo de PNUD-México, se impulsó la integración participativa de un Programa Regional de Desarrollo Sustentable para la Zona Rural del DF (PRODERS ZR-DF), para cuya facilitación fue invitado el Grupo de Estudios Ambientales, AC (GEA AC). En esta etapa de validación comunitaria se desarrollaron una serie de talleres encaminados a consolidar de manera participativa los PRODERS y a conformar el Consejo de Desarrollo Sustentable de la Región.

Los primeros pasos hacia la integración participativa del Programa Regional de Desarrollo Sustentable para la zona rural del sur del DF (Delegaciones de Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Milpa Alta, Xochmilco y Tláhuac) convocó a diversos actores; se consideró en él a los representantes de comunidades agrarias, grupos vecinales, asociaciones de productores y otros organismos locales, en cada caso delegacional, así como a técnicos, investigadores y académicos de experiencia regional; y a los representantes de las autoridades delegacionales, del Gobierno del DF, de la Asamblea Legislativa, y de representaciones en el DF de instituciones gubernamentales federales y entidades bancarias.

Se considera que en las siete delegaciones políticas que integran la Región, se encuentran alrededor de 35 pueblos rurales.

En un inicio para la integración participativa de los PRODERS de esta región se llevó a cabo el primer Taller regional el 17 de enero de 1998, enseguida se desarrollaron, entre el 7 de febrero y el 15 de marzo de 1998, talleres delegacionales. En cada Taller Delegacional se invitó en plenario a los asistentes para aportar su visión de los problemas más importantes para ellos o que afectan

mayormente su sobrevivencia, considerando la relación con su territorio y sus recursos naturales. Una vez identificados los problemas ambientales se priorizaron y se formularon propuestas consensadas para enfrentarlos.

De tal manera se realizaron en primer lugar un taller de planeación regional, seguido de 7 talleres delegacionales, con la participación de entre 50 y 100 personas en cada uno; incluyendo tanto funcionarios federales, locales, representantes de organizaciones sociales, miembros de ONG's y académicos.

Se puede señalar que de estos Talleres se recogieron, en síntesis, 65 propuestas, ordenadas por los mismos participantes en siete rubros estratégicos de acción, los cuales sirvieron como base para la construcción del siguiente Taller regional. Las conclusiones de estos Talleres Delegacionales así como su aportación se plasmaron en las memorias que fueron editadas en un cuaderno.

Para darle continuidad al proceso y, por consiguiente, a los resultados de los Talleres Delegacionales, se trabajó en un Segundo Taller Regional en el que se buscó articular las demandas con la oferta de las instituciones. En el proceso de revisión de la memoria de los Talleres Delegacionales, las representaciones institucionales reunidas en el Comité Técnico Interinstitucional consideraron relevante avanzar en dar cuerpo programático a ese material y dar correspondencia con la propia programación institucional multisectorial.

De esta manera se constituyó un Grupo de Trabajo encargado de recoger las aportaciones y documentos de cada institución al proceso para construir el documento que se presentó como "Programa de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal- Síntesis Programática".

En noviembre de 1998 se realiza el Segundo Taller Regional con facilitación de GEA, en este Taller se discute el "Programa de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal- Síntesis Programática" elaborado por el Grupo de Trabajo y se

llega a lo que se ha llamado Documento de Confluencia en el que se cruzan las demandas recogidas en cada Taller Delegacional contra la actividad específica de las Instituciones.

Paralelamente, desde mediados de 1998 se realizaron reuniones con las instituciones, este grupo interinstitucional lo formaron las siguientes dependencias del nivel federal: SAGAR, FONAES, SEDESOL, PROFEPA, SRA; del Gobierno de la Ciudad: CORENA, Desarrollo Rural, DGCOH, Asuntos agrarios y funcionarios de las Delegaciones Políticas.

De ésta manera entre 1998 y 1999 se formó el Comité Interinstitucional, que se reunía mensualmente en diferentes oficinas. Este Consejo que era la base del Consejo Regional de Desarrollo Rural Sustentable, tuvo resultados ya que existía la inquietud de algunas dependencias por este tipo de coordinación. Se logró avanzar a través de contrastar los Programas Operativos de las diferentes dependencias, este esfuerzo quedó plasmando en un documento titulado "Presupuestación Interinstitucional de 1998 para el Desarrollo Rural del DF".

Además se pudo concretar algunas acciones conjuntas específicas como en el caso de los humedales de Tlahuac. Se señala que por lo menos se identificaron las diferentes dependencias y el tipo de acciones que desarrolla cada instancia, la inquietud en todas las dependencias era conocer lo que están haciendo las otras dependencias, incluso SEMARNAP.

Es importante hacer notar que SEMARNAP consideró importante llamarle al Consejo de Desarrollo *Rural* Sustentable, por las condiciones contrastantes de ubicarse en un área urbana. Esto creó confusión y celos institucionales, de hecho más adelante el 10 de abril del 2000, se conformó el Consejo Agropecuario a nivel protocolario con poca vida orgánica. Se detectó un clima tenso entre los gobiernos Federal y el del Distrito Federal pues no se entendía porque SEMARNAP impulsaba el Consejo, se cuestionaba porque debía llevar la batuta.



Se puede decir que el trabajo sirvió para que se integraran Comités Regionales de Desarrollo Rural, a nivel de las Subregiones definidas por CORENA para realizar su trabajo, éstas eran tres y se distribuían en la Zona rural del DF. En estos Comités trataban de que todas las Instituciones convergieran, el problema fue bajarlo a las comunidades.

Dado que hubo muchos problemas para integrar el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable disminuyó el ánimo entre la gente, el tiempo político influyó mucho, por los diferentes cambios que se avecinaban en todos los niveles de gobierno.

Cabe destacar que en 1998 se obtuvo un Programa de Inversión Regional con siete dependencias: SAGAR, FONAES, SEMARNAP, CORENA, Asuntos Agrarios y DGCOS; llamado "Presupuestación Interinstitucional de 1998 para el Desarrollo Rural del DF"<sup>29</sup>.

En 1999 se intentó el mismo esquema, se pensaba que con la estructura del Consejo sería posible amarrar el Programa de Inversión Regional, sin embargo, sólo se elaboró por SEMARNAP, DGCOS y Desarrollo Rural y se presentó al Comité Interinstitucional. De hecho tuvo buenos resultados la ejecución del programa, únicamente en algunas comunidades como San Mateo Tlaltemango que se apoyó el vivero por parte de otras dependencias.

A nivel intrainstitucional se logró que toda la inversión de SEMARNAP se diera a partir del PRODERS. Sin embargo, más adelante se dice que al interior de la misma Subdelegación a veces no había coordinación real, aunque se dieran apoyos de otros programas como el PRODEFOR, PRONARE o Conservación de Suelos que eran los que manejaban la mayor parte del presupuesto de inversión con que contaba SEMARNAP.

---

<sup>29</sup> Evaluación de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable en el Sur del Distrito Federal. SEMARNAP-CONANP

Si bien el Programa de Inversión Regional se realizó, no se validó socialmente. Su monitoreo se llevó a cabo a nivel comunitario revisando que se realizaran las inversiones de acuerdo a los expedientes técnicos y estando presentes en las asambleas de bienes comunales o del ejido, checando que el dinero se invirtiera eficazmente.

El Programa Operativo Anual (POA) es una muestra de la coordinación intrainstitucional porque permitió que los Programas que contaban con recursos como PRODEFOR y de PRONARE se destinaran a comunidades PRODERS; otros Programas como vida silvestre y suelos que tenían menos recursos, igual complementaron proyectos de los PRODERS.

En este mismo año, el POA se elaboró a partir de las reuniones de evaluación que se realizaron en las comunidades de los PRODERS a lo largo de 1998, con base en estas evaluaciones se definió cuales proyectos funcionaban mejor.

Las regiones prioritarias elegidas para llevar a cabo los PRODERS fueron: en 1997 se eligieron las comunidades piloto de Santo Tomás y San Miguel Ajusco, San Nicolás Totolapan, San Pablo Oztotepec y San Pedro Tlahuac; en 1998 se incorporó San Andrés Totoltepec y San Mateo Tlaltenango; en 1999 se incorpora San Francisco Tlalnepantla, Milpa Alta<sup>30</sup>.

Los Proyectos Productivos Estratégicos son de ecoturismo y educación ambiental, estos engloban pequeños Proyectos como la producción de truchas, venadario, aviario, viveros, producción de composta, pesca deportiva, campismo, Juegos Infantiles, etc. Existen proyectos agrícolas establecidos tradicionalmente como son la producción de nopal, de rosa y de amaranto; para estos las comunidades tenían ya establecida su estrategia para obtener recursos en otras instituciones como SAGAR.

---

<sup>30</sup> *Ibid*

Hubo comunidades que integraron las brigadas de control de incendios desde los PRODERS, en San Mateo se desarrollo un Programa de control y prevención de incendios. En el Ejido de San Andrés Totoltepec se logró implementar las brigadas de control de incendios con apoyo de empleo temporal, en 1999 no hubo incendios, estos fueron logros pequeños pero magníficos. Ellos mismos cuidaban el recurso. Se trabajó mucho con aportaciones voluntarias de mano de obra.

En lo que respecta a los Programas de Capacitación y de Educación Ambiental fueron definidos con base en las necesidades de los proyectos PRODERS y también se diseñaron en ésta área. Se realizaban también pláticas en escuelas del área forestal.

Asimismo, en comunidades PRODERS se capacitó a las brigadas para la vigilancia del bosque.

San Mateo Tlaltenango, por ejemplo, se desarrolló un programa de capacitación para prestadores de servicios en apoyo al Proyecto de Ecoturismo.

En San Andrés Totoltepec la brigada se capacitó en dos meses y se mantuvo con el empleo rural por parte del Gobierno del D.F. con lo cual en 1999 no se presentaron incendios.

Cuadro 4.7

CRONOLOGÍA DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE EN LA REGIÓN SUR DEL D.F.	
1996	Talleres regionales con participación de académicos, investigadores, representantes de comunidades y de las dependencias federales y locales. El diagnóstico de la zona rural del Distrito Federal se contrató en este año.
1997	Asambleas comunitarias previas al diagnóstico para difusión. Se desarrolla el diagnóstico contratado el año anterior por parte de la UAM-Iztapalapa. Inicio de trabajos con las comunidades de San Miguel y Santo Tomás Ajuaco, San Nicolás Totolapan, San Pablo Oztotepec y San Pedro Tiáhuac.
1998	Cambio en la coordinación del PRODERS. Llega el presupuesto de 1997 y se realiza la obra, estudios y capacitación pendiente del año anterior. Se realizan los Talleres regional y delegacionales con GEA para consolidar el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable. Se llevan a cabo las reuniones del Comité Técnico Interinstitucional. Incorporación de San Andrés Totoltepec y San Mateo Tlaltenango. El recurso del '98 llegó en noviembre del mismo año, se presentaron muchos problemas debido a la contingencia que se presentó en el país por los incendios e inundaciones en Chiapas, hubo mucha inseguridad e incertidumbre los últimos meses del año. El presupuesto llegó muy tarde y recortado, se tenían comprometidas muchas cosas con las comunidades y no se sabía si se contaría o no con los recursos. Al final se asignó sólo una parte.
1999	Se integra la comunidad de San Francisco Tianepantla al Programa y se excluye al Ajuaco. Se dieron muchos cambios en el Gobierno local sobre todo en el aspecto del desarrollo rural, no se trabajó tan cerca. Se ejecutan los proyectos de 1998. En este año se radicarón una parte de los recursos en marzo también fue un problema porque no se podía concluir los proyectos con rapidez porque no estaba el recurso completo, era para iniciarlo y no se sabía si se iba a autorizar o no el resto. Además, todavía no se sabía cómo se ejercería. Al interior de la Secretaría también hubo cambios en cuanto a la contratación de la obra pública, las reglas de operación se modificaron y se pasó de contratos a convenios. Existía incertidumbre en cuanto a qué hacer, si esperar a que salieran las reglas o ejercer los recursos como al año anterior. Finalmente cuando se emitieron las reglas en mayo y junio se tuvieron que elaborar los expedientes de acuerdo a las mismas para poder ejercer el presupuesto. El monto grueso de los PRODERS llegó a partir de agosto y septiembre. De esta manera se terminó la obra de 1998 y se empezó simultáneamente la de 1999, se realizó la mayor parte de las obras.
2000	Se canalizaron los recursos más temprano, tienen recursos en julio pero nuevamente se tuvieron problemas porque las nuevas reglas de operación exigen sacar una convocatoria pública para tener acceso a los subalícos PRODERS como el PRODEFOR y no se cuentan con recursos para este rubro que en el DF es muy costoso porque la prensa es nacional, llegó el recurso de PRODERS en mayo y se pudo sacar la convocatoria el día 30 de junio, se cumplieron todas las reglas de operación y entonces se recibieron las solicitudes.

Fuente: Respuesta a la Circular referente al primer reporte sobre el tema: Gestión regional y participación social en el Sur del Distrito Federal. SEMARNAP.

Cabe destacar que los diferentes programas que se manejaban fueron:

- Reproducción de plantas;
- Difusión;
- Colecta de semilla;
- Reforestación;
- Capacitación y
- Proyectos especiales entre los cuales esta el establecimiento de zonas de restauración ecológica en aquellas áreas devastadas por incendios forestales; otro proyecto es el de evaluación de la plantación y de la calidad de planta en el que se mide el éxito de las áreas reforestadas.

• Cuadro 4.8

<b>EVOLUCIÓN ANUAL DE LA INVERSIÓN DE LOS PRODERS EN LAS REGIONES*</b>										
<b>REGIÓN</b>	<b>PROYECTOS 1996</b>		<b>PROYECTOS 1997</b>		<b>PROYECTOS 1998</b>		<b>PROYECTOS 1999</b>		<b>PROYECTOS 2000**</b>	
	<b>Monto</b>	<b>#</b>	<b>Monto</b>	<b>#</b>	<b>Monto</b>	<b>#</b>	<b>Monto</b>	<b>#</b>	<b>Monto</b>	<b>#</b>
<b>Sur del D.F.</b>	<b>\$254</b>	<b>3</b>	<b>\$634</b>	<b>4</b>	<b>\$1,373</b>	<b>10</b>	<b>\$1,649</b>	<b>13</b>	<b>\$1,330</b>	<b>16</b>

\* En miles de pesos de 1999

\*\* Dato obtenido de la Evaluación Externa de los PRODERS 2001

Fuente: Toledo, Carlos. Del Círculo vicioso al círculo virtuoso. SEMARNAP. 1999. Pág. 195

Con base en el cuadro anterior podemos decir que la realización de los PRODERS de 1996 a 1999 fue buena, debido al incremento tanto en proyectos como en el subsidio otorgados para estos; para el año 2000 fue reducido el subsidio en tanto el número de proyectos a realizar aumentó.

#### 4.6 Evaluación de los programas

La evaluación socioeconómica de los PRODERS, elaborada técnicamente, pretendió detectar la medida en que las inversiones puestas en marcha lograron sus objetivos en diferentes aspectos.

En primer lugar, los proyectos PRODERS debían ejecutarse en poblaciones rurales que se caracterizaban por su alto grado de marginación, de modo que la evaluación inició por detectar si se habían elegido adecuadamente las comunidades de trabajo dado este requisito. Además, se pretendió que los proyectos comunitarios contribuyeran a elevar el bienestar económico de la población, por lo que un segundo paso de la evaluación consistió en calcular el impacto de los proyectos sobre el nivel de vida de los hogares. Pero como los proyectos debían también cubrir las consideraciones ambientales, fue necesario detectar los beneficios adicionales que tenía un proyecto ambiental con respecto a otros proyectos de carácter meramente económico<sup>31</sup>.

El factor a evaluar era la medida en que un proyecto PRODERS poseía un mayor potencial de sustentabilidad que otro tipo de proyecto que no incorporara la variable ambiental. Finalmente, las obras PRODERS debían tener efectos directos e indirectos sobre la economía de la comunidad y de la región. La metodología de evaluación permitió determinar los efectos multiplicadores de las inversiones que beneficiaban la estructura socioeconómica de las comunidades, alcanzando tanto a beneficiarios directos de las obras, como al resto de la región<sup>32</sup>.

Dicha evaluación socioeconómica buscó detectar la medida en que los PRODERS actuaron sobre varios de los factores que resultaban decisivos para alcanzar la sustentabilidad: un nivel de conciencia, capacitación y bienestar económica en la

---

<sup>31</sup> Toledo Carlos, et al. *Op cit*, pág 178.

<sup>32</sup> *Ibid.* pág 179.

población, que permitiera transformar la forma en que ésta se relacionaba con respecto a los recursos naturales a su alcance.

Con la evaluación de los PRODERS se encontró lo siguiente<sup>33</sup>:

- 1) La focalización de los PRODERS fue satisfactoria pues en general los recursos se destinaron a zonas con alta biodiversidad y a comunidades con altos niveles de pobreza.
- 2) En términos financieros, el desempeño económico de los proyectos no fue muy exitoso, ya que solo logró alcanzar alguna rentabilidad económica en 52% de los proyectos analizados. No obstante, al aplicar la metodología que permitió estimar monetariamente las externalidades ambientales que no eran recompensadas por el mercado a pesar de aportar un valor importante para la sociedad, el desempeño del programa mejoró sensiblemente, pues las acciones que llegan a tener una rentabilidad positiva subieron al 60%.
- 3) Los efectos multiplicadores de los PRODERS en el ingreso de las comunidades estudiadas y en la economía regional son considerables (por ejemplo hicieron crecer el valor agregado comunitario entre un 1% y un 7%).

Con base en lo anterior, los PRODERS fueron un estímulo importante a la conservación del ambiente, a la disminución de la pobreza y al desarrollo regional sustentable en su sentido más amplio.

---

<sup>33</sup> *ibid* págs. 214-215

## **CONSIDERACIONES FINALES**

En función de la investigación realizada podemos hacer las siguientes consideraciones finales con base en las hipótesis planteadas al inicio del presente trabajo.

Los acontecimientos mundiales, los avances científico-tecnológicos, la necesidad urgente de un cambio de rumbo en las prácticas de relación con la naturaleza, en las que se enfatizara la conservación del medio ambiente y el cuidado de los recursos naturales en territorio local, regional, nacional y más allá de nuestras fronteras, fue motivo de preocupación dentro de las políticas gubernamentales a escala mundial, debido al uso inadecuado al que se sometieron los recursos naturales por los patrones de producción y consumo predominantes durante los siglos XVI al XX.

México, como muchos países en desarrollo o en vías de éste, participa en foros en los cuales se establecen estrategias mediante las que se beneficia a la sociedad en su conjunto a escala nacional, regional, local y mundial.

Dado lo anterior y por ser México uno de los países que de cierta manera depende de Estados Unidos, que es la potencia mundial en todos los aspectos y establece las reglas del juego, el país debe de cumplir con éstas reglas; por lo que las políticas que se han implementado aquí son una copia al carbón de aquellas establecidas en E.U.

Desde esta perspectiva se puede decir que las políticas implementadas no han sido las adecuadas a las circunstancias específicas de lugares igualmente específicos.



Por lo que al paso del tiempo, los acontecimientos mundiales, así como el establecimiento de reglas y normas, el pensamiento político mexicano, buscó contener los procesos de deterioro ambiental de las zonas rurales, y en su caso revertirlos, especialmente en materia de deforestación, degradación del suelo, incendios forestales, contaminación del agua y pérdida de la biodiversidad, que significaron para México una empresa de enormes desafíos, de lucha en distintos frentes y a contracorriente en más de un sentido; por ello, fueron fundamentales los objetivos hacia los cuales se perfilaron todas y cada una de las acciones realizadas por el Gobierno Federal en una nueva Secretaría de Estado enfocada exclusivamente al sector medio ambiente, como resultado de la necesidad de la población de conservar el medio ambiente en el que se desarrolla.

Si bien es cierto que se aplicaron políticas específicas para evitar seguir destruyendo el medio ambiente mediante el concepto sustentabilidad, así como satisfacer las necesidades de la población para evitar la pobreza de ésta, no se había combinado esta relación: conservación del medio ambiente—provisión de los satisfactores básicos a la sociedad.

Es así como, los elementos clave para evitar tal deterioro ecológico y mejorar la calidad de vida de la población fueron los movimientos ecologistas, así como la toma de conciencia por parte de los ciudadanos hacia el mejoramiento del medio ambiente y de la calidad de vida, que en un principio se manejaba como un desarrollo económico del país, dejando de lado la satisfacción de la propia población.

De modo que el tema Desarrollo Sustentable fuera tomando prioridad en las agendas gubernamentales, dada esa preocupación mundial de conservación del medio ambiente.

Acorde con esto, y para incidir el factor sustentabilidad en el desarrollo del país, los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) fueron una

política ambiental orientada al ejercicio de procesos sustentables en regiones marginadas del territorio nacional, mismas que se caracterizaban por una alta concentración de la pobreza en espacios de mayor riqueza biológica y ambiental.

La heterogeneidad geográfica de México es un hecho, por lo que los PRODERS asumieron a la región como el espacio más adecuado para promover el desarrollo, ya que incorporaron la realidad social y política a la dimensión ambiental como parte sustantiva del mismo. Cabe destacar que un punto a favor de estos programas fue esa visión individual hacia los actores regionales; pero no es la panacea ya que, si bien es cierto que los PRODERS van de lo particular a lo general, se enfrentan a la problemática de que dichos actores son personas en su mayoría campesinos; por lo cual muchas veces son manipulados por los propios intereses gubernamentales.

Desde la perspectiva de estos programas, otra característica esencial fue la organización del consejo regional, éste constituyó un amplio espacio de participación social; ya que fue la instancia organizativa en la cual se desarrolló la acción política de concertar voluntades, acciones y recursos de las instituciones públicas y privadas, así como de los organismos de la sociedad civil para el desarrollo de la región, en este caso, el sur del Distrito Federal; asimismo, planteó que dependencias gubernamentales y sociedad colaboraran bajo una fórmula de corresponsabilidad en las tareas de planeación, programación, gestión, ejecución y evaluación del gasto público, privado y social; de igual manera, incentivó la participación en la toma de decisiones para determinar el destino y monto de la inversión pública, a fin de responder a las aspiraciones de bienestar económico y social de la gente, en concordancia con los requerimientos y restricciones de un medio ambiente sano.

De igual manera, los PRODERS implicaron modernizar, fortalecer y ordenar el aprovechamiento de los recursos naturales en la localidad, de modo que se estableciera el tránsito hacia el Desarrollo Sustentable; todo esto mediante la

planeación integral que complementara relaciones de corresponsabilidad, con una fuerte participación social y coordinación institucional.

Cabe destacar, que los programas estuvieron acertadamente focalizados, así como su acertado destino de los recursos, ya que se aplicaron hacia zonas con altos niveles de biodiversidad, tal fue el caso de la región sur del Distrito Federal; al igual que a comunidades con altos niveles de pobreza.

Asimismo, la implementación de los programas representó de cierta manera la construcción de un nuevo pacto entre el Gobierno Federal y los indígenas y campesinos pobres, en donde ambas partes adoptaron una relación de corresponsabilidad: el primero, transfiriendo cierto poder hacia una mayor autonomía regional; los segundos, asumiendo compromisos de gobernabilidad y conservación ambiental.

La creación de estos programas fue una ventaja hacia el Gobierno Federal, en cuanto a términos de legitimidad y avance en la resolución de problemas fundamentales del país se refiere, ya que se dio la inclusión del componente ambiental, así como la incorporación de las organizaciones ecologistas, internacionales y, en general, de la población preocupada por los problemas del ambiente. Estableciendo también criterios de sustentabilidad y la adopción de la planeación regional.

Dado lo anterior, el Gobierno Federal provocó una colaboración estrecha gobierno-sociedad, de manera tal que se incluyera a los habitantes de la región para tomar decisiones en cuanto a las políticas implementadas hacia éstos.

Por lo que la puesta en marcha de los PRODERS fue una política acertada, en tanto permitió que en el sur del Distrito Federal los propios habitantes donde se encontraban las áreas naturales fueran los principales promotores de seguir

conservándolas mediante el establecimiento de proyectos que les permitieran tener un ingreso económico sin deteriorar su alrededor.

Así pues, la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales es inseparable de la promoción de un desarrollo socialmente justo y económicamente viable, ya que el deterioro ecológico proviene con frecuencia de inadecuado aprovechamiento del potencial natural disponible; por lo que los PRODERS fueron una forma mediante la cual se impulsaron aspectos económicos y sociales del desarrollo.

Toda vez que éstos se inscribieron en la idea del Desarrollo Sustentable, puesto que definió líneas de acción que incidían sobre los tres componentes de la sustentabilidad: el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. De este modo se dio la integralidad de la política, ya que cada una de las acciones realizadas guardó una relación coherente con el resto de aquellas instrumentadas para atender los diversos aspectos del proyecto; en relación con lo económico, impulsaron el desarrollo económico de la población, fomentando simultáneamente el aprovechamiento planificado participativo y la conservación de los recursos naturales.

De ahí que, los PRODERS fueron una política innovadora, pues partieron de una visión mucho más amplia que las políticas habituales de fomento económico. Ya que al incorporar en su diseño la perspectiva ambiental, tomó en cuenta las inversiones que realizó para elevar el bienestar económico de la población considerando las repercusiones que éstas tenían sobre la forma en que la gente se relacionaba con los recursos naturales.

De esta manera, en los programas se entiende que si nos se conserva y mejora la calidad del ambiente natural, las condiciones de vida de la población tenderían a empeorar cada vez más.

Es por eso que, sin llegar a ser un programa responsable del combate a la pobreza, sí buscó contribuir a solucionar los problemas económicos de las zonas campesinas pobres, que dada su riqueza biológica, solían considerarse áreas prioritarias para la conservación.

Cabe destacar que si bien es cierto que los PRODERS fueron una política pública acertada en tanto evitaron seguir deteriorando el entorno ecológico y crearon empleos para los campesinos en este caso en el sur del D.F., éstos se enfrentaron en sus inicios a grandes desafíos tales como, que los actores tuvieran una participación activa en la toma de decisiones, así como hacerles que tomaran conciencia del uso adecuado de los recursos naturales.

Ahora bien el diseño, la implementación y el seguimiento de toda política pública implica que lo realicen personas totalmente capacitadas para tal efecto; esto es uno de los tantos problemas a los que se enfrenta la Administración Pública y por lo cual las políticas no tienen los resultados deseados.

En el caso de los PRODERS, se tiene un buen programa siempre y cuando los responsables en el Gobierno Federal lo lleven a cabo de manera que se cumplan todos sus objetivos; ya que, uno de los problemas fundamentales en el desarrollo de políticas es el exagerado burocratismo que existe en México, y cada sexenio – por hablar en términos generales- hay cambios radicales en las estructuras gubernamentales, lo que ocasiona que políticas como ésta en gran parte no continúen su curso.

Desde este punto de vista y con la divulgación de términos tales como mejora continua, la calidad total, la gerencia social, entre otros; los PRODERS pueden llegar a ser una política pública de largo plazo, en tanto las personas involucradas en éstos sean capaces de visualizar y tomar conciencia que lo que se haga hoy repercutirá en el futuro, por lo que hay que hacerlo bien y cada vez mejor.

# A N E X O S

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN - SEMARNAT

REGLAS DE OPERACION PARA EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS PARA LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

CAPITULO I

**Disposiciones Generales**

**Artículo 1o.-** Para efectos de las presentes Reglas de Operación se entenderá por:

I. **Beneficiarios:** Ejidos, comunidades y productores rurales en pobreza extrema, ubicados en localidades de alta y muy alta marginación en los municipios de las Regiones Prioritarias determinadas en la fracción VI de este Artículo, así como las sociedades y/o personas morales que éstos constituyan entre sí, de conformidad con las leyes mexicanas, y que sean propietarias o poseedoras de terrenos rurales, en localidades iguales o menores a 2,500 habitantes.

II. **Delegación Federal:** Las Delegaciones Federales de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en aquellos Estados donde tengan incidencia los Programas de Desarrollo Regional Sustentable.

III. **Dirección General:** La Dirección General de Programas Regionales de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

IV. **El Comité Pro-Obra:** El conformado por los beneficiarios de los subsidios de conformidad con las presentes Reglas de Operación.

V. **Proders:** Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable, para generar procesos que permitan equilibrar el crecimiento económico con una mayor calidad de vida y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

VI. **Región Prioritaria:** Aquéllas regiones de extrema pobreza; con alto nivel de biodiversidad; alto potencial de recursos naturales; representativas de las diferentes condiciones tanto ecológicas como socioeconómicas del país; y de interés especial para los Gobiernos Federal y Estatal, mismas que se especifican en el Anexo Núm. 1 de las presentes Reglas de Operación.

VII. **Reglas:** Las presentes Reglas de Operación.

VIII. **Representante Legal:** La Instancia de representación legal o jurídica de los beneficiarios, es decir, Presidente de Bienes Comunales, Comisariado Ejidal, Presidente de la Sociedad o representante de la persona moral.

IX. **Secretaría:** La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

X. **Unidades Administrativas:** Aquéllas a nivel central normativa y técnicamente responsables de los proyectos; a saber: Dirección General de Restauración y Conservación de Suelos, Dirección General de Acuicultura, Dirección General de Infraestructura Pesquera, Dirección General de Vida Silvestre, del Instituto Nacional de Ecología, Dirección General Forestal y la Dirección General del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable.

**Artículo 2o.-** Los Subsidios se otorgarán por conducto de la Secretaría con cargo a los recursos presupuestales federales aprobados para estos fines, hasta por un monto de 33.1 millones de pesos en el año 2000, y serán canalizados para apoyar los diferentes conceptos de los Proders que sean elegibles de conformidad con el Capítulo III de las presentes Reglas.

**Artículo 3o.-** Estas Reglas serán aplicables para la asignación de subsidios para Estudios Técnicos, Proyectos Comunitarios, y Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental de los Proders durante el ejercicio fiscal del año 2000. La interpretación de las presentes Reglas corresponde a la Secretaría y sólo podrán ser modificadas con base en lo establecido en el Artículo 73 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 4o.-** Los Proders tienen un carácter integral y complementario, orientado a evitar la dispersión de recursos públicos, la duplicidad u omisión de acciones al interior de la Secretaría y, en

su caso, a procurar la conjunción de esfuerzos con otras dependencias del Ejecutivo Federal u otros niveles de gobierno.

Para alcanzar lo anterior, se requerirá contar con un Programa de Desarrollo Comunitario, desarrollado para cada uno de los Beneficiarios de las Regiones Prioritarias, que serán objeto de la aplicación de los subsidios. Dicho Programa deberá contener lo siguiente:

I. Diagnóstico comunitario;

II. Ordenamiento ecológico comunitario;

III. Programa de manejo de recursos naturales para el corto y mediano plazos; y

IV. Análisis que identifique precisamente los proyectos o acciones que las comunidades tendrán que llevar a cabo a fin de continuar el ejercicio de su quehacer productivo, utilizando para ello técnicas que permitan la conservación del su capital natural y que promuevan el manejo sustentable de sus recursos naturales, contribuyendo de esta forma a incrementar su productividad.

El Programa de Desarrollo Comunitario definirá las especificidades de los proyectos que harán posible el aprovechamiento sustentable de los recursos, dadas las características específicas de cada localidad. Los Proyectos Comunitarios a desarrollarse están integrados a través del reconocimiento de las posibilidades reales de aprovechamiento productivo, dadas las capacidades y potencialidades de los recursos naturales presentes a nivel comunitario y regional.

**Artículo 5o.-** La Dirección General ha llevado a cabo una labor de difusión entre los Beneficiarios, con la doble finalidad de validar socialmente la ejecución de los distintos componentes de los Proders, señalados en el Capítulo III de las presentes Reglas, e identificar las formas en que éstos pueden ser complementados, en una Integración vertical y horizontal, mediante la concurrencia de las autoridades municipales y los organismos representativos de la sociedad. Esta concurrencia y acuerdo entre dependencias de distinto nivel gubernamental se lleva a cabo en el Subcomité de Atención a Regiones Prioritarias al Interior del Coplade, en los Consejos de Desarrollo Regional y en las asambleas a nivel comunitario.

## CAPITULO II

### Sujetos Elegibles

**Artículo 6o.-** Serán elegibles para acceder a los subsidios, aquellos Beneficiarios que cumplan con los requisitos siguientes:

I. Acrediten pertenecer a los municipios ubicados en las Regiones Prioritarias, que se especifican en el Anexo Núm. 1 de las presentes Reglas, en localidades menores o iguales a 2500 habitantes y con alto y muy alto índice de marginación, con base a la clasificación del Consejo Nacional de Población para 1995;

II. Soliciten subsidios en los rangos establecidos para cada uno de los conceptos de subsidio, de conformidad con lo señalado en el Artículo 13 de las presentes Reglas;

III. Presenten sus solicitudes debidamente integradas, en los formularios, plazos, términos y condiciones que establezca la Dirección General, de conformidad con las presentes Reglas;

IV. No sean sujetos de otros subsidios del Gobierno Federal que impliquen una duplicidad de acciones de los Proders;

V. Acreditar ser productores rurales en localidades de alta y muy alta marginación, propietarios o poseedores de no más de cinco hectáreas laborables, ubicados en sitios aledaños a Áreas Naturales Protegidas, así como en regiones de importancia ambiental estratégica;

VI. Manifiesten su compromiso de contar con un Programa de Desarrollo Comunitario;

VII. Acreditar la legal posesión o usufructo del terreno o terrenos donde se pretende realizar el proyecto e instrumentar el ordenamiento ecológico comunitario, en especial las áreas identificadas para la conservación y/o restauración de la biodiversidad;

VIII. Celebren a través del Comité Pro-Obra y/o Representante Legal un convenio de concertación con la Delegación Federal, previa presentación del acta de asamblea de aceptación de los subsidios que se asignen, en el que se incluyan las responsabilidades de los Beneficiarios y de la Delegación Federal.



### CAPITULO III

#### Conceptos Susceptibles de Subsidio

**Artículo 7o.-** Los subsidios de los Proders se otorgarán para los conceptos siguientes:

**I. Estudios Técnicos:** Consisten en la elaboración o actualización de estudios de diseño de programas de desarrollo comunitario que constituyan herramientas de planeación y programación en torno a estrategias y líneas de acción que, con una visión de mediano y largo plazo, permitan organizar integralmente el conjunto de acciones institucionales y sociales en torno a objetivos comunes para la conservación y el desarrollo sustentable de las regiones y comunidades. Las características de estos Estudios Técnicos se describen en el Artículo 8o. de las presentes Reglas;

**II. Proyectos Comunitarios:** Es el establecimiento, construcción y/o conservación de la infraestructura ambiental y productiva, mismos que se definen en el Artículo 9o. de las presentes Reglas;

**III. Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental:** En este concepto los subsidios tendrán la finalidad de impulsar la apropiación de los procesos productivos por parte de los Beneficiarios, así como el incremento de sus conocimientos, capacidades y habilidades para la realización de actividades asociadas a la planeación, gestión y al aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales. Las actividades de este concepto se definen en el Artículo 10 de las presentes Reglas.

**Artículo 8o.-** Los subsidios se otorgarán para los Estudios Técnicos que se relacionen con las actividades siguientes:

**I. Programas de Desarrollo Comunitario:** La elaboración o actualización de un programa de desarrollo a nivel comunitario que contemple un diagnóstico socioambiental y productivo, un ordenamiento ecológico y un programa de manejo de recursos naturales para el corto y mediano plazos;

**II. Estudios de Prefactibilidad:** La elaboración de un estudio para la determinación de la viabilidad técnica, financiera y económica para la realización de obras ecoproductivas. Pueden incluir estudios técnicos que justifiquen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; estudios destinados a introducir nuevas tecnologías en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y estudios de diversificación productiva.

**Artículo 9o.-** Los subsidios se otorgarán para los Proyectos Comunitarios que se relacionen con las actividades siguientes:

#### **I. Conservación y Restauración de Suelos:**

**Establecimiento de plantaciones agroforestales:** Consiste en la apertura de cepas y plantación de especies forestales (maderables y no maderables) y/o frutales en líneas intercaladas con espacio para la siembra de cultivos agrícolas;

**Cultivos de cobertura:** Consiste en el establecimiento de una cubierta vegetal mediante la siembra de cultivos de rápido crecimiento y de preferencia con especies nativas, como leguminosas fijadoras de nitrógeno para las áreas agrícolas y cultivos forrajeros para las áreas de uso pecuario que cubra totalmente el suelo. Puede incluir el establecimiento de áreas productoras de semillas para apoyar la expansión de estos proyectos;

**Establecimiento de barreras vivas:** Es la siembra de plantas arbóreas, arbustivas, gramíneas o pastos, maguey, nopal y otras que se establecen en los bordos de las terrazas o en los linderos de las parcelas.

Es recomendable la utilización de plantas nativas de fácil reproducción para el uso, de manera inmediata, por los productores;

**Establecimiento de barreras o cortinas rompevientos:** Es el establecimiento de líneas de árboles y arbustivas (línea principal, secundaria y accesoria) para disminuir los riesgos de erosión por el viento y de acame de las plantas. En el uso agrícola, se alinean a la orilla de las parcelas orientadas para contrarrestar la fuerza de los vientos dominantes en cada región;

**Recuperación de suelo para uso ganadero:** Comprende los trabajos de limpieza de potreros, fertilización, incorporación de mejoradores del suelo y el establecimiento de pastos, con el propósito de aumentar la capacidad forrajera de las praderas. Se hará énfasis en la incorporación de arbustivas locales combinadas con pastizales y leguminosas nativas;

**Construcción de represas:** Comprende la construcción de presas de gaviones, piedra acomodada o mampostería de tamaños diversos. Asimismo, incluye los trabajos de remoción de malezas, arbustos y azolves de los taludes. Así como las obras de rehabilitación y restitución de las características hidráulicas originales de las obras;

**Construcción de terrazas:** Consiste en el trazo y construcción de bordos siguiendo las curvas de nivel para la formación de terrazas de banco (base angosta o base ancha) o de formación sucesiva, que se combinan con el establecimiento de muros de piedra acomodada o muros vivos mediante la plantación de material vegetativo para proteger y estabilizar los bordos;

**Monitoreo ambiental y del manejo de los recursos naturales:** Consiste en los trabajos para evaluar y monitorear la situación ecológica de los Recursos Naturales.

## II. Restauración Ecológica:

**Establecimiento de plantaciones forestales:** Consiste en los trabajos de cajeteo, podas sanitarias y acciones de conservación de suelo y agua en plantaciones establecidas, así como la apertura de cepas y nuevas plantaciones de especies forestales;

**Establecimiento de viveros y huertos comunitarios:** Delimitación y preparación del terreno, establecimiento de platabandas, camas, canales, medias sombras, bodega, equipamiento, para la germinación y reproducción de especies forestales, maderables no preciosas, hortícolas, frutales y cultivos de plantación;

**Enriquecimiento de acahuales:** Consiste en el establecimiento dentro de los acahuales de especies maderables y no maderables, para leña, medicinales y condimentarias o forrajeras con la finalidad de acelerar su capacidad de contención de deterioro de los recursos naturales.

## III. Infraestructura Acuícola:

**Atracadero para embarcaciones menores:** Consiste en la construcción de losas de concreto que reciben 14 bitas de concreto armado, estas losas se cimentará en pilotes de concreto armado de tubo de acero;

**Cuarto frío:** Consiste en la construcción de un cuarto frío para almacenar 1.5 ton de productos pesqueros, a base de losa de cimentación de concreto, los muros, techo y piso se acondicionarán con un aislante térmico a base de poliuretano estirado de 2.5" de espesor. Incluye una mesa de trabajo de concreto e instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas, ésta última considera un equipo de refrigeración con motor eléctrico y compresor;

**Plantas para procesamiento primario:** Son obras de apoyo y de tratamiento primario y sanitario de los productos pesqueros capturados como son naves de incubación, desconchadoras de ostión, postas acuícolas, plantas productoras de jalba mudada, plantas clasificadoras de camarón y ranarios;

**Corrales para maricultivos:** Comprende la construcción de corrales de 10.0 m x 5.0 m, con dos divisiones que proporcionen 3 corrales simétricos, para lo que se construirá una estructura a base de postes y travesaños de tubo de acero de 8" de diámetro y forrados de malla de acero inoxidable de 1.0 cm malla luz. Estos corrales estarán hincados en el terreno;

**Minisombras:** Comprende la construcción de módulos de sombras que consisten una plancha de 0.80 m ancho por 1.30 m de longitud y 0.05 m de espesor construida con concreto reforzado con malla electrosoldada apoyada sobre una base de tubo P. V. C. de 2" de diámetro que se fijará en sus esquinas mediante tornillos de acero inoxidable de 3/4" de diámetro de 30.0 cm de longitud;

**Jaulas para captura y cría de peces:** Comprende la construcción de jaulas armadas por barrotes de 1/4" de diámetro y 5 cm de separación. Las jaulas tendrán la forma de cono truncado de 1.0 m de diámetro interior 0.60 m de diámetro superior y 0.70 m de altura;

**Estanquería rústica de mampostería:** Consiste en la construcción de estanques de longitudes diversas, construidos con muros de mampostería, los que alojarán estructuras de vaciado y control de niveles, para el desarrollo de la acuicultura. Incluye el equipamiento de captación y conducción del sistema hidráulico;

**Estanquería rústica de tierra:** Consiste en la construcción de estanques de longitudes diversas, construidos con bordería de tierra compactada, los que alojarán estructuras de vaciado y control de niveles, para el desarrollo de la acuicultura. Incluye el equipamiento de captación y conducción del sistema hidráulico.

#### **IV. Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre.**

**Establecimiento de unidades de conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (UMA's):** Consiste en la construcción de infraestructura para el establecimiento de una UMA extensiva, que comprende la delimitación del espacio utilizando los accidentes geográficos y la construcción de pequeñas obras para la atracción y cuidado de las especies silvestres: bancos de alimentos, casetas de vigilancia y torres de observación. Podrá apoyarse el establecimiento de UMA's de carácter intensivo, siempre y cuando los productos de ésta se destinen además de a la comercialización a la repoblación para manejo de hábitat;

**Construcción de bordos y acequias:** Consiste en la construcción de un depósito para el almacenamiento de los escurrimientos superficiales que proporcionan agua para abrevadero de fauna silvestre;

**Proyectos ecoturísticos:** Podrá incluir la delimitación de un área con potencial turístico, el establecimiento de infraestructura básica que podrá incluir la construcción de cabañas rústicas aprovechando al máximo los materiales de la región, servicios básicos, acondicionamiento de senderos y veredas y la infraestructura de vigilancia.

**Artículo 10.-** En materia de Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental los subsidios apoyarán el desarrollo de cursos, talleres teórico prácticos y eventos de capacitación, organización, y de asistencia técnica, en torno a los siguientes conceptos:

I. **Gestión:** Cursos o talleres teórico prácticos que permiten a los Beneficiarios incrementar sus conocimientos, capacidades y habilidades para la realización de actividades asociadas a la planeación y gestión que les permita participar más exitosamente en los procesos de aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales, estos cursos podrán ser:

- a) Gestión y planeación comunitaria para el desarrollo sustentable;
- b) Gestión y planeación ambiental regional;
- c) Formulación de planes comunitarios;
- d) Metodologías para la planeación participativa;
- e) Formación de promotores comunitarios en desarrollo sustentable;
- f) Ordenamiento y manejo de microcuencas;
- g) Administración y gestión de proyectos;
- h) Formulación de proyectos comunitarios para mujeres campesinas;

II. **Aplicación de nuevas tecnologías:** Cursos o talleres para la adopción o mejoramiento de tecnologías productivas de conservación y manejo de recursos naturales:

- a) Capacitación en agricultura sustentable y reconversión productiva;
- b) Capacitación en operación de viveros;
- c) Capacitación en conservación y uso sustentable del suelo;
- d) Capacitación en producción acuícola;
- e) Capacitación para la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre;
- f) Capacitación en técnicas para la recuperación de recursos forestales maderables y no maderables;
- g) Capacitación en diversificación de huertos familiares y comunitarios;
- h) Capacitación en el manejo de zonas con potencial ecoturístico;
- i) Capacitación en prevención y combate de incendios;
- j) Capacitación para la restauración de áreas degradadas;
- k) Capacitación en la elaboración de compostas;
- l) Capacitación en el cultivo y manejo de plantas silvestres medicinales
- m) Capacitación para la recuperación y manejo de acahuales;
- n) Capacitación en establecimiento de plantaciones agroforestales, y
- o) Capacitación en el manejo de sistemas agrosilvopastoriles.

Para proceder con la aprobación de subsidios para apoyar la capacitación a los beneficiarios, se deberá contar previamente con el acuerdo y dictamen favorable de las Secretarías competentes para la realización de los mismos, a través de sus Unidades Administrativas Responsables correspondientes.

**III. Otros temas relacionados con el manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales:** Para generar pautas de conducta responsable respecto a los aspectos ambientales y de recursos naturales que pueden no estar necesariamente en relación con la actividad productiva de la comunidad o región, pero que impactan o pueden impactar negativamente en las condiciones para su desarrollo sustentable.

- a) Legislación en materia ambiental, pesquera y de recursos forestales;
- b) Contaminación ambiental;
- c) Saneamiento;
- d) Manejo, clasificación y reciclaje de basura;
- e) Construcción y manejo de estufas ahorradoras de leña;
- f) Capacitación en el manejo de aguas pluviales;

**Artículo.- 11.** En el caso de que exista participación con mano de obra por parte de los beneficiarios en los proyectos comunitarios aprobados conforme a las presentes Reglas, ésta se cuantificará con la base de \$29.00 por jornal diario, pudiéndose otorgar sólo un jornal por persona por día, en congruencia con lo establecido en las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal (PET). En ningún caso, esta participación del beneficiario implicará una relación laboral con la Secretaría o instancia ejecutora y/o normativa.

Asimismo, en ningún caso estos subsidios cubrirán pagos por servicios personales que llegaran a contratar los beneficiarios, la Secretaría o alguna otra instancia involucrada, para desarrollar cualquier acción de los Proders, ni destinarse a la administración, operación, conservación, mantenimiento y rehabilitación de las obras o acciones apoyadas, o a la atención de emergencias por desastres naturales.

#### CAPITULO IV

#### **Porcentaje, Proporción y Monto de los Subsidios**

**Artículo 12.-** Los subsidios se asignarán en función de la disponibilidad presupuestaria, en el porcentaje, que a continuación se señala, del costo unitario máximo de las actividades que se autoricen para los diferentes conceptos:

<b>PORCENTAJE MAXIMO DE LOS SUBSIDIOS POR TIPO DE CONCEPTO</b>	
<b>CONCEPTO</b>	<b>PORCENTAJE DEL SUBSIDIO</b>
ESTUDIOS TECNICOS	90
PROYECTOS COMUNITARIOS	80
CAPACITACION COMUNITARIA Y EDUCACION AMBIENTAL	100

Los Beneficiarios estarán obligados a cubrir el porcentaje restante con recursos propios o concertar recursos de otras fuentes. Los subsidios de este programa no podrán sustituir las aportaciones de los Beneficiarios en otros programas de la Secretaría o en otros programas federales. Asimismo, no se otorgarán apoyos para complementar las mismas acciones y proyectos considerados en otros programas que involucren recursos públicos que tengan el mismo fin.

**Artículo 13.-** Los subsidios se sujetarán a la siguiente previsión de costos unitarios y límites de superficies y unidades a subsidiar:

#### **COSTOS UNITARIOS MAXIMOS Y LIMITES DE UNIDADES Y SUPERFICIES DE LOS CONCEPTOS OBJETO DEL SUBSIDIO**

(\*) Con el propósito de acrecentar el impacto en la elaboración de estos estudios, los beneficiarios deberán comprometerse a la realización física de los proyectos propios del mismo.

#### CAPITULO V

#### **Características de los Subsidios**

**Artículo 14.-** Los subsidios tendrán las siguientes características:

- I. Se asignarán en función de la disponibilidad presupuestaria de la Dirección General, dando preferencia a aquellos proyectos que cuenten además con un estudio de prefactibilidad;
- II. Los recursos a que se refiere el artículo 2o. de las presentes Reglas, se destinarán en una proporción de hasta un 20% como máximo para la ejecución de los Estudios Técnicos; al menos un 61% para la ejecución de los Proyectos Comunitarios, y hasta un 12% como máximo para Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental, de la proporción restante, hasta un 4% como máximo, se destinará exclusivamente a cubrir los gastos de operación que deba realizar la Delegación Federal en el seguimiento y/o supervisión de la aplicación de los subsidios apoyados con base en las presentes Reglas; y hasta un 3% como máximo, se destinará para cubrir los gastos que realizará la Dirección General correspondientes a la evaluación del impacto del programa;
- III. Para la aprobación de los gastos de seguimiento y/o supervisión, la Delegación Federal deberá presentar a la Dirección General un desglose de los conceptos en los que prevé aplicar los recursos correspondientes, señalados en la fracción II del presente Artículo, con el fin de asegurar que éstos se destinen exclusivamente a cubrir necesidades específicas de operación de los subsidios. En ningún caso, estos gastos de operación se destinarán a cubrir pagos por servicios personales;
- IV. Para el presente ejercicio fiscal se podrán otorgar subsidios, a través de este instrumento a cada Beneficiario hasta por \$850,000.0 (Ochocientos cincuenta mil pesos 00/100 M. N.) como monto máximo anual, independientemente del número de conceptos que se subsidien, siempre y cuando el monto máximo de cada actividad se encuentre dentro de a los costos unitarios máximos y límites, señalados en el Artículo 13 de las presentes Reglas, se cumpla lo establecido en las fracciones V, VI, y VII del presente Artículo, y se cuente con la disponibilidad de recursos del Programa;
- V. Para el caso de los Estudios Técnicos el subsidio se otorgará por única vez por Beneficiario, de acuerdo al fallo del procedimiento de asignación que realice la Delegación Federal previa autorización de la Dirección General;
- VI. Para el caso de la Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental el subsidio se otorgará anualmente y serán tres eventos como máximo de diferente concepto por Beneficiario, de acuerdo al fallo del procedimiento de asignación que realice la Delegación Federal previa autorización de la Dirección General;
- VII. Para el caso de los Proyectos Comunitarios los subsidios se asignarán por única vez a nivel de obras y/o áreas subsidiadas;
- VIII. Los gastos de administración, operación, conservación, mantenimiento, ampliación o rehabilitación de los Proyectos Comunitarios apoyados con este programa, serán responsabilidad de los Beneficiarios utilizando para ello sus propios recursos.

## CAPITULO VI

### **Asignación de los Subsidios**

**Artículo 15.-** La Delegación Federal en coordinación con los Gobiernos Estatales, emitirá y publicará en el diario de mayor circulación estatal, las convocatorias dirigidas a los Beneficiarios, a fin de que presenten sus solicitudes para acceder a estos subsidios.

Las convocatorias detallarán los criterios de elegibilidad de los Beneficiarios, las características de los subsidios, así como los términos y condiciones en que se realizará la asignación de los subsidios correspondientes.

**Artículo 16.-** Las Unidades Administrativas en Coordinación con la Dirección General calificarán cada solicitud con la finalidad de determinar el orden de prioridad para acceder a los subsidios, con base en el siguiente marco de calificación:

#### **MARCO DE CALIFICACION PARA LAS SOLICITUDES DE SUBSIDIO**

##### **Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental**

**Artículo 17.-** Con base en el orden de prioridad resultante de la calificación a que se refiere el Artículo 16 anterior, la Dirección General autorizará los subsidios para la ejecución de los proyectos, asignando los recursos en función de la disponibilidad presupuestaria, y hasta agotarla.

Tratándose de solicitudes elegibles de subsidios, que estén dentro de un mismo concepto y en el mismo orden de prioridad, los subsidios se asignarán conforme a los siguientes criterios de desigualdad en orden de prelación:

- a) Solicitudes de Beneficiarios que incorporen mayores superficies para la preservación de los ecosistemas;
- b) Solicitudes que Involucren a un mayor número de beneficiarios;
- c) Solicitudes de Beneficiarios cuya principal fuente de Ingresos sea la actividad agropecuaria y silvícola;
- d) Solicitudes de Beneficiarios cuyos subsidios permitan consolidar las acciones la Secretaría en torno a programas de desarrollo regional y/o comunitario.

## CAPITULO VII

### Pago de los Subsidios

**Artículo 18.-** Para el caso de los Proyectos Comunitarios la Delegación Federal, pagará los subsidios al Comité Pro-Obra, con base en lo dispuesto en el convenio de concertación, de conformidad con el formato contenido en el Anexo Núm. 2 de las presentes Reglas, mediante la presentación de la documentación correspondiente, al cumplimiento de los aspectos siguientes:

- I. Se pagará hasta el 50% del subsidio al Inicio de las obras o acciones que hayan sido autorizados;
- II. El porcentaje restante se pagará de conformidad con el desarrollo y avances de los trabajos, cabalmente documentados por los representantes del Comité Pro-Obra y de las verificaciones de campo que al efecto realice el personal de la Delegación Federal;
- III. El cumplimiento del calendario de trabajo programado para cada concepto que haya sido subsidiado.

**Artículo 19.-** Con la finalidad de asegurar la calidad de los Estudios Técnicos y Cursos de Capacitación, así como, garantizar una eficiente y eficaz aplicación de los recursos, la Delegación Federal realizará conforme a la normatividad federal establecida en materia de adquisiciones de bienes y servicios, la contratación de los estudios y/o cursos que serán apoyados con subsidio y pagará al consultor o prestador de servicios, los recursos convenidos en el contrato correspondiente, y siempre y cuando se hayan cumplido las condiciones del mismo.

En cumplimiento a lo acordado por la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI) la Dirección General deberá considerar: 1) la promoción entre los consultores de la certificación voluntaria en un periodo no mayor a doce meses; y, 2) conformar un banco de datos que incluya las empresas u Organismos Intermedios que recibieron capacitación a fin de no duplicar esfuerzos. La Delegación Federal en coordinación con la Dirección General elaborarán los términos de referencia bajo los cuales se contratará el estudio o curso de capacitación. Lo anterior quedará asentado en el convenio de concertación que para tal efecto se establezca de conformidad con el formato contenido en el Anexo Núm. 2 de las presentes Reglas.

## CAPITULO VIII

### Procedimiento Operativo

**Artículo 20.-** La coordinación operativa de los Estudios Técnicos, Proyectos Comunitarios y Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental, así como la asignación de los subsidios correspondientes estará a cargo de la Dirección General en coordinación con la Delegación Federal y Unidades Administrativas atendiendo a lo siguiente:

- I. Los conceptos requeridos por los Beneficiarios deberán ser identificados y programados en asambleas de planeación participativa de los mismos en las cuales podrá participar personal de la Delegación Federal;
- II. Los interesados presentarán y entregarán ante las oficinas regionales o centrales de la Delegación Federal, las solicitudes de apoyo y acta de asamblea donde manifiestan su conformidad de participación, y concepto de subsidio definido. La recepción de las solicitudes y su

documentación anexa, no implicará compromiso alguno para el otorgamiento del subsidio, ya que serán objeto de posterior verificación y calificación;

III. La Delegación Federal, verificará la correcta integración de las solicitudes, la autenticidad de los datos asentados y su documentación anexa y comunicará al interesado de cualquier omisión o irregularidad, en un plazo máximo de 5 días hábiles a partir de la recepción de la respectiva solicitud y su documentación anexa, a fin de que ésta sea integrada correctamente, apercibiéndole que en caso de no cumplir con el requerimiento dentro de un plazo de cinco días hábiles para su nueva recepción, verificación y registro de solicitudes, se le tendrá por desistido de su solicitud.

IV. La Delegación Federal deberá formular un expediente de cada Proyecto Comunitario, una ficha técnica para cada evento de Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental y, conjuntamente con la Dirección General, los términos de referencia para cada Estudio Técnico con la Información básica para posibilitar su ejecución, de acuerdo con los formatos contenidos en el Anexo Núm. 2, de las presentes Reglas. La integración de los expedientes de los conceptos de subsidio deberán contener:

a) Solicitud de los productores y Acta del resultado de la asamblea;

b) Expediente técnico del proyecto comunitario, croquis de localización y catálogo de conceptos;

c) Programa de trabajo del proyecto comunitario, el cual deberá de contener el cronograma de actividades específicas programadas para su realización,

d) Tratándose de Estudios Técnicos o Capacitación Comunitaria, se presentarán los términos de referencia o ficha técnica respectivamente.

V. La Delegación Federal, integrará los expedientes de los conceptos de subsidio solicitados y revisará que cuenten con los documentos descritos en el punto anterior además de revisar el costo de las acciones a realizar de acuerdo con los catálogos de conceptos de obra que emitirán las Unidades Administrativas en coordinación con la Dirección General;

VI. La Delegación Federal deberá de remitir a la Dirección General, cada quince días hábiles los expedientes debidamente integrados de las solicitudes que hayan sido aceptadas durante ese periodo, de conformidad con las presentes Reglas para la revisión de viabilidad técnica y la congruencia con el presupuesto presentado;

VII. Todas las solicitudes presentadas ante la Delegación Federal serán objeto de registro en la Secretaría, por conducto de la Dirección General;

VIII. La Dirección General, agrupará las solicitudes conforme a los conceptos objeto del subsidio, y turnará dichas solicitudes y su documentación anexa a las Unidades Administrativas correspondientes para su dictamen técnico;

IX. Las Unidades Administrativas respectivas en coordinación con la Dirección General analizarán y dictaminarán los expedientes técnicos, fichas técnicas y términos de referencia, y ésta última notificará los resultados a la Delegación Federal en un plazo no mayor de diez días hábiles a partir de su recepción;

X. La Dirección General integrará los resultados de la asignación definitiva de todas las entidades federativas y solicitará la radicación respectiva;

XI. La Delegación Federal notificará a los solicitantes en un término de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de los resultados, la aceptación o rechazo de su propuesta, de ser ésta última se especificarán las causas;

XII. La Delegación Federal mantendrá en un lugar público y en sus propias oficinas, la relación de las solicitudes recibidas y las que hayan sido objeto de los subsidios;

XIII. La Dirección General desarrollará una base de datos que contendrá al menos datos generales de los solicitantes y de los beneficiarios, su ubicación, tipo de proyecto y monto, que será pública con acceso a través de algún medio de transmisión electrónica;

XIV. Para el caso de los Proyectos Comunitarios la Delegación Federal suscribirá convenios de concertación con el Comité Pro-Obra y Representante Legal de los Beneficiarios de subsidios, en los que se establecerán las condiciones en que se otorga éste y los compromisos de los Beneficiarios;

XV. Para el pago de los Estudios Técnicos y las acciones de Capacitación Comunitaria y Educación ambiental, la Delegación Federal suscribirá convenios de concertación con el consultor o prestador de servicio, en los que se establecerán las condiciones en que se otorga éste y los compromisos de

los mismos de conformidad con la normatividad federal en materia de adquisiciones de bienes y servicios vigente.

**Artículo 21.-** Los Beneficiarios deberán ejecutar los Proyectos Comunitarios observando lo siguiente:

I. Formar un Comité Pro-Obra en el que participarán las personas que demanden el servicio o apoyo para promover y fortalecer la corresponsabilidad social que permita su presencia en la toma de decisiones, ejecución y evaluación de los proyectos;

II. El Beneficiario elegirá en asamblea general al Comité Pro-Obra, integrado por un presidente, un secretario y un tesorero; asimismo, se establecerán las vocaldas de control y vigilancia con funciones de contraloría social. En todos los casos el Comité Pro-Obra estará presidido por el Representante Legal de los Beneficiarios;

III. El Comité Pro-Obra serán el responsable de la ejecución, operación y mantenimiento de la obra, así como de la publicación en un lugar visible de la Localidad o en el área donde se localicen los trabajos, de las características generales de las obras a ejecutar, metas físicas y su costo.

IV. El Comité Pro-Obra validará la aplicación de los subsidios en cada uno de los documentos técnicos que se generen para el control de las acciones.

#### CAPITULO IX

#### **Supervisión y Seguimiento**

**Artículo 22.-** La integración global del avance de los subsidios estará a cargo de la Dirección General en coordinación con las Unidades Administrativas, quien presentará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo los Informes correspondientes.

**Artículo 23.-** El seguimiento y supervisión física de los subsidios en cada entidad federativa estará a cargo de la Delegación Federal en función de las consideraciones siguientes:

I. La Delegación Federal deberá informar mensualmente a la Dirección General el avance físico, financiero y de metas del programa, reportando la situación de la inversión, las acciones realizadas y su tipo, población beneficiada. Estos informes deberán realizarse de forma obligatoria durante el último día hábil de cada mes;

II. Para el seguimiento y control de los avances de los Estudios Técnicos, Proyectos Comunitarios y Capacitación Comunitaria se considerarán los formatos que se señalan en el Anexo Núm. 3 de las presentes Reglas;

III. Una vez concluidos los trabajos se procederá a elaborar una acta de entrega-recepción entre la Delegación Federal y el Comité Pro-Obra, tratándose de Proyectos Comunitarios; para el caso de los Estudios Técnicos y las acciones de Capacitación Comunitaria, el Representante Legal de los Beneficiarios y la Delegación Federal serán los corresponsables de las actas de entrega-recepción y de las memorias de los cursos y/o talleres.

IV. Para formalizar la entrega de los trabajos realizados se elaborará un acta de finiquito de los conceptos subsidiados como constancia de la culminación de las acciones programadas, según Anexo Núm. 3 de las presentes Reglas.

**Artículo 24.-** Lo dispuesto en el Artículo anterior, no descarta la posibilidad de la supervisión que en el ámbito de su competencia llegara a realizar la Dirección General, las Unidades Administrativas, la Contraloría Interna en la Secretaría; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o cualquier otra instancia autorizada.

#### CAPITULO X

#### **Evaluación**

**Artículo 25.-** De conformidad con el artículo 73 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, la evaluación interna del otorgamiento de subsidios para los Proders estará cargo de la Dirección General, quien presentará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los informes



correspondientes, de conformidad con la normatividad vigente, en función de los indicadores siguientes:

- I. Número total de solicitantes beneficiados por concepto de subsidio;
- II. Número de Localidades beneficiadas por grado de marginación;
- III. Número de proyectos ejecutados;
- IV. Superficie por obras de conservación y/o restauración de suelos considerando el número de empleos generados y número total de beneficiarios;
- V. Superficie bajo manejo sustentable de vida silvestre considerando el número de empleos generados y número total de beneficiarios;
- VI. Número de obras construidas o ampliadas para la acuicultura rural indicando su capacidad de producción;
- VII. Número de viveros comunitarios y/o microrregionales construidos indicando su capacidad de producción;
- VIII. Número de cursos de capacitación impartidos y número de personas capacitadas por tipo de curso;
- IX. Número de estudios de prefactibilidad elaborados por concepto;
- X. Número de programas de desarrollo regional elaborados indicando el número de municipios, superficie total, población y localidades; y
- XI. Número de programas de desarrollo comunitario elaborados indicando superficie total, y población.

**Artículo 26.-** La evaluación externa del Impacto del Programa deberá realizarse, conforme a los términos de referencia que establezca la Dirección General de conformidad a las disposiciones del artículo 73 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000.

## CAPITULO XI

### **Responsabilidades**

**Artículo 27.-** Son responsabilidades y obligaciones de los Beneficiarios:

- I. Participar mediante asamblea general en la aprobación del Estudio Técnico, Proyecto Comunitario y del Programa de Capacitación Comunitaria a realizar;
- II. Conformar entre los mismos beneficiarios el Comité Pro-Obra para la ejecución de Proyectos Comunitarios que se realicen;
- III. Cumplir con lo establecido en las presentes Reglas.

**Artículo 28.-** Son responsabilidades y obligaciones del Comité Pro-Obra:

- I. Definir los términos generales del Proyecto Comunitario a realizar;
- II. Celebrar un convenio de concertación con la Delegación Federal, para la realización de los Proyectos Comunitarios que se ejecutarán y cumplir con los compromisos contraídos a través de este instrumento;
- III. Recibir y administrar los subsidios;
- IV. Ejecutar los trabajos del Proyecto Comunitario que haya aprobado la Secretaría, de conformidad con los lineamientos técnicos y operativos que para tal efecto señalen la Delegación Federal, las Unidades Administrativas y la Dirección General;
- V. Garantizar la participación de la comunidad con la mano de obra necesaria para la realización de los trabajos de cada obra conforme al programa previamente establecido;
- VI. Garantizar que existan las condiciones técnicas y óptimas para la realización de los trabajos en áreas comunes y los bancos de materiales para la realización de las obras, esto último en caso de contar con ellos;
- VII. Vigilar que las tareas diarias que se asignen a un grupo de trabajadores o por persona se realicen, llevando el control que para el efecto se establezca.

**Artículo 29.-** Son responsabilidades del Representante Legal:

- I. Presidir el Comité Pro Obra, independientemente de que sea beneficiario directo o no;
- II. Participar en la suscripción de todos los convenios de concertación del Beneficiario;
- III. Participar en el seguimiento de las acciones;

IV. Suscribir junto con la Delegación Federal las actas de entrega-recepción de todas las acciones objeto de subsidios;

V. Garantizar las condiciones técnicas para la organización y realización de las acciones de Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental.

**Artículo 30.-** Son responsabilidades y obligaciones de la Delegación Federal:

I. Acudir a los Beneficiarios con el fin de promover y difundir el programa, así como sensibilizarlos y motivarlos sobre la necesidad de su participación en los conceptos por realizar;

II. Integrar y avalar las propuestas y expedientes técnicos de los Proyectos Comunitarios; términos de referencia de los Estudios Técnicos, y fichas técnicas de las acciones de Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental conforme a las presentes Reglas;

III. Contratar conforme a la normatividad federal vigente, los servicios de consultoría o de prestación de servicios de los Estudios Técnicos y acciones de Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental;

IV. Emitir el pago respectivo de los subsidios, siempre y cuando el Beneficiario haya dado cumplimiento a sus compromisos de conformidad con las presentes Reglas;

V. Dar las indicaciones técnicas en coordinación con las Unidades Administrativas para la realización de los trabajos de cada concepto objeto de subsidio en el caso de ser necesario;

VI. Supervisar la calidad técnica de los Estudios Técnicos, Proyectos Comunitarios y acciones de Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental por realizar;

VII. Elaborar e integrar el Informe mensual de avances físico, financiero y de metas;

VIII. Suscribir todos los convenios de concertación con el Representante Legal y el Comité Pro-Obra;

IX. Suscribir las actas de entrega-recepción de todas las acciones ejecutadas con los subsidios.

**Artículo 31.-** Son responsabilidades y obligaciones de las Unidades Administrativas:

I. Dictaminar técnicamente en coordinación con la Dirección General los Proyectos Comunitarios, los Estudios Técnicos que les correspondan y las acciones de Capacitación Comunitaria y Educación Ambiental;

II. Supervisar técnicamente la operación de los subsidios en coordinación con la Delegación Federal;

III. Analizar y verificar el cumplimiento de los lineamientos técnicos de los Proyectos Comunitarios, Estudios Técnicos y acciones de Capacitación en coordinación con la Dirección General;

IV. Participar en la elaboración de los términos de referencia para la evaluación externa e interna del impacto de los subsidios;

V. Dictaminar los informes de los avances físicos que integrarán el Informe global de resultados.

**Artículo 32.-** Son responsabilidades y obligaciones de la Dirección General:

I. Coordinar la planeación, programación, presupuestación y ejecución de los conceptos apoyados con los subsidios;

II. Realizar las gestiones de tipo administrativo y financiero necesarias para la adecuada operación de los subsidios;

III. Verificar en coordinación con las Unidades Administrativas y Delegaciones Federales el cumplimiento de las presentes Reglas;

IV. Revisar en coordinación con las Unidades Administrativas los expedientes técnicos, términos de referencia y fichas técnicas y emitir oficios y anexos de aprobación;

V. Aprobar los conceptos que serán sujetos de subsidio de conformidad con las presentes Reglas para cada una de las Regiones Prioritarias en los Estados participantes;

VI. Tramitar y obtener el acuerdo y dictamen favorable de las Secretarías federales competentes, sobre la realización de los cursos de capacitación a los beneficiarios de los Proders;

VII. Analizar y aprobar, en su caso, la distribución y aplicación de gastos asociados a la operación de los subsidios;

VIII. Elaborar en coordinación con Unidades Administrativas los términos de referencia para la evaluación externa e interna del programa;

IX. A partir de los informes de avances físicos-financieros, integrar y preparar el Informe global de resultados;

X. Enviar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el informe de los alcances del programa en los términos del Capítulo IX de las presentes Reglas;

XI. Imponer y aplicar las sanciones correspondientes, en caso de incumplimiento por parte de los Beneficiarios e informar de ello a la Contraloría Interna en la Secretaría.

## CAPITULO XI

### Causas de Incumplimiento y Sanciones

**Artículo 33.-** La Dirección General procederá a suspender o cancelar los subsidios, cuando los Beneficiarios incurran en cualquiera de las siguientes causas:

I. Incumplir en los términos establecidos en el convenio de concertación celebrado para el otorgamiento de los subsidios que les hayan sido asignados;

II. Incumplir con todas aquellas condiciones que dieron origen a su elección como Beneficiarios;

III. No entregar a la Delegación Federal la documentación que acredite los avances y la conclusión de las acciones de los conceptos apoyadas con subsidios;

IV. No aceptar la realización de auditorías técnicas, así como visitas de supervisión e inspección, cuando así lo soliciten la Secretaría, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o cualquier otra instancia autorizada, con el fin de verificar la correcta aplicación de los subsidios acordados;

V. Desviar los subsidios que le hayan sido otorgados;

VI. Incumplir la ejecución de las acciones de los conceptos objeto de subsidio; e

VII. Incumplir cualquier otra obligación prevista en estas Reglas y en los documentos que se suscriban para el otorgamiento de los subsidios.

**Artículo 34.-** La Dirección General, en función de la gravedad de las causas de incumplimiento a que se refiere el Artículo anterior procederá con base en lo siguiente:

I. Suspender temporalmente el pago de los subsidios, por el plazo que se estime pertinente para que los responsables corrijan las omisiones o irregularidades detectadas en las causas a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, y VII del Artículo 33 de las presentes Reglas;

II. Cancelar el pago de los subsidios en caso de reincidencia o por las causas a que se refieren las fracciones V y VI del Artículo 33 de las presentes Reglas;

III. Quienes incurran en la sanción que se establece en la fracción II de este Artículo, quedarán obligados a devolver los recursos que les hayan sido entregados y serán excluidos de posibles subsidios subsecuentes por parte de la Secretaría.

**Artículo 35.-** Las sanciones previstas en este capítulo se aplicarán sin perjuicio de que se ejerciten las acciones legales que procedan.

**Artículo 36.-** Los Beneficiarios podrán presentar por escrito sus inconformidades, quejas y denuncias, con respecto a la operación de los subsidios y la aplicación de estas Reglas, ante las siguientes instancias, según corresponda:

I. Contraloría Interna en la Secretaría.

II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**Artículo 37.-** Todo lo no previsto en estas Reglas será resuelto por la Secretaría de conformidad con la legislación aplicable.

## TRANSITORIO

**UNICO.-** Las presentes Reglas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de marzo de dos mil.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, **Julia Carabias Lillo**.- Rúbrica.

## ANEXO No. 1

## **RELACION DE MUNICIPIOS DE LAS REGIONES PRIORITARIAS**

### **ANEXO No. 2 "CONVENIO DE CONCERTACION"**

CONVENIO DE CONCERTACION PARA APOYAR EL PROYECTO COMUNITARIO DEL PRODEP (NOMBRE DEL PROYECTO) QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, EL EJECUTIVO FEDERAL A TRAVES DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA, REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL DELEGADO FEDERAL DEL ESTADO DE (NOMBRE DEL ESTADO Y DEL DEL DELEGADO), A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "**LA SECRETARIA**" Y, POR LA OTRA, (EJIDO O COMUNIDAD CON QUIEN SE CONCERTA) A QUIEN EN ADELANTE SE DESIGNARA COMO "**EL BENEFICIARIO**" REPRESENTADA POR (NOMBRE DEL -LOS- REPRESENTANTE -S-), RESPECTIVAMENTE, DE CONFORMIDAD CON LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS:

#### **DECLARACIONES:**

##### **I. "LA SECRETARIA" DECLARA:**

- a) QUE ES UNA DEPENDENCIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 26 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y QUE CONFORME AL ARTICULO 32 BIS DEL MISMO ORDENAMIENTO LE CORRESPONDE, ENTRE OTROS ASUNTOS, PROMOVER LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA FORMULACION, APLICACION Y VIGILANCIA DE LA POLITICA AMBIENTAL Y CONCERTAR ACCIONES E INVERSIONES CON LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO PARA LA PROTECCION Y REPARACION DEL AMBIENTE.
- b) QUE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, EN SU POLITICA AMBIENTAL PARA UN CRECIMIENTO SUSTENTABLE, ESTABLECE EN SU ESTRATEGIA INDUCIR UN ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO NACIONAL, A FIN DE QUE EL DESARROLLO SEA COMPATIBLE CON LAS APTITUDES Y CAPACIDADES AMBIENTALES DE CADA REGION; ASI COMO APROVECHAR DE MANERA PLENA Y SUSTENTABLE LOS RECURSOS NATURALES COMO CONDICION BASICA PARA SUPERAR LA POBREZA.
- c) QUE CON ESTE FIN TIENE INTERES EN COORDINARSE CON (NOMBRE DE LA COMUNIDAD U ORGANIZACION) PARA DESARROLLAR LOS TRABAJOS MOTIVO DE ESTE CONVENIO.
- d) QUE PARA CUMPLIR CON EL COMPROMISO A QUE SE REFIERE EL PRESENTE CONVENIO, APORTARA LA CANTIDAD DE (IMPORTE CON NUMERO Y LETRA) CON CARGO A LA PARTIDA 4205 DENOMINADA "SUBSIDIOS PARA LA INVERSION", DEL PRESUPUESTO AUTORIZADO POR LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO A **LA SECRETARIA**, CON CARGO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION AUTORIZADO A LA DIRECCION GENERAL DE PROGRAMAS REGIONALES PARA EL EJERCICIO 1999.
- e) QUE TIENE SU DOMICILIO EN EL NUMERO 4209 DE PERIFERICO SUR, COLONIA JARDINES EN LA MONTAÑA, C. P. 14210, TLALPAN, DISTRITO FEDERAL.

##### **II. POR SU PARTE, "EL BENEFICIARIO" DECLARA:**

- a) (EN ESTE INCISO SE PONEN LAS CARACTERISTICAS DEL GRUPO BENEFICIARIO, ASI COMO SE HACE REFERENCIA A LA DOCUMENTACION LEGAL QUE LES DA PERSONALIDAD JURIDICA)
- b) QUE PARA LLEVAR A CABO SUS OBJETIVOS REQUIERE DEL APOYO DE "LA SECRETARIA" EN EL PROYECTO DE (NOMBRE DEL PROYECTO).
- c) (EN ESTE INCISO SE MANIFIESTAN LOS NOMBRES DE LOS REPRESENTANTES DEL GRUPO BENEFICIARIO, ASI COMO LA DOCUMENTACION QUE LES PROPORCIONA ESTE CARACTER), FACULTADES QUE NO LES HAN SIDO REVOCADAS O MODIFICADAS A LA FECHA.
- d) QUE PARA LOS EFECTOS LEGALES DEL PRESENTE CONVENIO, SEÑALA COMO SU DOMICILIO (SE INDICA EL DOMICILIO LEGAL DE LOS REPRESENTANTES).

##### **CONJUNTAS:**

- a) ES COMPROMISO DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA LA ATENCION PRIORITARIA A LA POBLACION INDIGENA QUE VIVE EN CONDICIONES DE POBREZA Y MARGINACION SOCIAL, PROMOVRIENDO SU PARTICIPACION EN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS, CON RESPETO A SU ORGANIZACION SOCIAL.

EN VIRTUD DE LO ANTERIOR Y CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 26 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 26, 32 BIS Y 37 DE LA LEY ORGANICA DE LA

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; 9, 21, 32, 33, 98 Y 107 DE LA LEY AGRARIA; 37, 38, 39 Y 40 DE LA LEY DE PLANEACION; 1, 2, 4, 5, 15, 25, 29, 39 Y DEMAS RELATIVOS DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL Y 37, FRACCION IV Y VII Y 41 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1999; 4 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA, LAS PARTES CELEBRAN EL PRESENTE CONVENIO DE CONCERTACION AL TENOR DE LAS SIGUIENTES:

#### **CLAUSULAS**

**PRIMERA.-** MEDIANTE EL PRESENTE CONVENIO, LAS PARTES ACUERDAN UNIR SUS ESFUERZOS Y RECURSOS PARA LLEVAR A CABO EL PROYECTO (NOMBRE DEL PROYECTO OBJETO DEL CONVENIO).

#### **OBJETIVOS:**

(SE ENLISTAN LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO OBJETO DEL CONVENIO)

#### **METAS:**

EL PROYECTO TIENE PREVISTO REALIZAR:

(EN ESTE APARTADO SE SEÑALAN LAS ACTIVIDADES QUE SE DESARROLLARAN CON LA EJECUCION DEL PROYECTO OBJETO DEL CONVENIO)

**SEGUNDA.- LA SECRETARIA** A TRAVES DE SU DELEGACION FEDERAL EN EL ESTADO DE (NOMBRE DEL ESTADO) SE COMPROMETE A ENTREGAR RECURSOS FINANCIEROS, MISMOS QUE SERAN ADMINISTRADOS POR **EL BENEFICIARIO** A TRAVES DEL COMITE PROMOTOR DE LA OBRA.

SON REQUISITOS INDISPENSABLES, QUE PREVIO A LA FIRMA DEL PRESENTE CONVENIO, SE ANEXE EL EXPEDIENTE TECNICO, QUE CONTenga EL PROGRAMA DE TRABAJO, CONCEPTOS DE OBRA, ACTAS DE ACEPTACION DE LA OBRA Y DE CONSTITUCION DEL COMITE PROMOTOR DE LA OBRA. ASIMISMO, SE DEBERA ACREDITAR LA LEGAL POSESION DE EL (LOS) TERRENO (S) EN DONDE SE EJECUTARA LA OBRA.

EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS SE HARA UNICAMENTE PARA LOS CONCEPTOS DE GASTOS ESTABLECIDOS EN EL ANEXO 1 DEL PRESENTE CONVENIO.

EL PRIMER PAGO POR PARTE DE **LA SECRETARIA** SE HARA A LA FIRMA DEL PRESENTE CONVENIO POR UN MONTO DE (CANTIDAD CON NUMERO Y LETRA), QUE REPRESENTA EL (\_\_\_%) DEL COSTO TOTAL DEL PROYECTO, Y LAS SIGUIENTES MINISTRACIONES SE LLEVARAN A CABO CONTRA AVANCE DE OBRA SEGUN EL CALENDARIO Y SOBRE DICTAMEN TECNICO VALIDADO POR **LA SECRETARIA** Y POR EL COMITE PROMOTOR DE LA OBRA DEL GRUPO BENEFICIADO.

**TERCERA.-** PARA LA REALIZACION DE LOS OBJETIVOS DEL PRESENTE CONVENIO, **LA SECRETARIA** APORTARA LA CANTIDAD DE (CANTIDAD CON NUMERO Y LETRA), MISMA QUE CORRESPONDE AL 80% DEL COSTO DEL PROYECTO Y LA APORTACION DEL RESTANTE 20% SERA RESPONSABILIDAD DE **EL BENEFICIARIO**, LA APORTACION DE **LA SECRETARIA** PROVIENE DE LOS RECURSOS PRESUPUESTALES AUTORIZADOS A LA DIRECCION GENERAL DE PROGRAMAS REGIONALES EN SU PRESUPUESTO ANUAL 1999, CONFORME A LA NORMATIVIDAD RESPECTIVA Y PREVIAS LAS AUTORIZACIONES QUE JURIDICAMENTE CORRESPONDAN, SUJETOS DE LA DISPONIBILIDAD DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 1999. DICHOS RECURSOS SERAN RADICADOS A TRAVES DE LA DELEGACION FEDERAL DEL ESTADO DE (NOMBRE DEL ESTADO) Y SERAN EJERCIDOS DE ACUERDO A LOS TERMINOS DEL ANEXO TECNICO QUE RUBRICADO POR LAS PARTES FORMA PARTE INTEGRANTE DEL PRESENTE CONVENIO. ESTOS RECURSOS CONSTITUYEN LA APORTACION PARA EJECUTAR EL PROYECTO (DESCRIPCION BREVE DEL PROYECTO).

**CUARTA.- EL BENEFICIARIO** SE COMPROMETE A GARANTIZAR LA PARTICIPACION DEMOCRATICA DE SUS MIEMBROS Y A QUE CADA UNA DE LAS ACTIVIDADES QUE SE APRUEBEN SE HAGAN CON BASE EN LAS DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO ECOLOGICO QUE **LA SECRETARIA** EN SU CASO ESPECIFIQUE.

**QUINTA.-** ADEMAS ES OBLIGACION DE **EL BENEFICIARIO** PARTICIPAR EN LA ASAMBLEA DE ACEPTACION DEL PROYECTO EN LA QUE SE DEFINE EL COMITE PROMOTOR DE LA OBRA,

DENTRO DEL CUAL EL REPRESENTANTE LEGAL DE **EL BENEFICIARIO** DEBERA FUNGIR COMO PRESIDENTE. DE LA MISMA FORMA EN ESTA ASAMBLEA DEBERA DEFINIRSE EL PROYECTO MISMO Y LAS CONDICIONES DE SU EJECUCION.

**SEXTA.- LA SECRETARIA** POR CONDUCTO DE LOS REPRESENTANTES QUE DESIGNE PARA TAL EFECTO, TENDRA ACCESO EN TODO MOMENTO A LA INFORMACION CONTABLE Y FINANCIERA QUE GENERE EL PROYECTO OBJETO DE ESTE CONVENIO.

**SEPTIMA.- EL BENEFICIARIO** A TRAVES DEL COMITE PROMOTOR DE LA OBRA, SE OBLIGA A CONSERVAR LOS DOCUMENTOS DE COMPROBACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS OBJETO DE ESTE CONVENIO.

**OCTAVA.- EL BENEFICIARIO** SE COMPROMETE A ENTREGAR MENSUALMENTE UN INFORME DE AVANCE DE METAS, INVERSION OPERADA Y DISPONIBLE Y SOBRE PROBLEMAS EN LA OPERACION DE LOS PROYECTOS, SEGUN ANEXO DE SEGUIMIENTO.

**NOVENA.- EL BENEFICIARIO** SE COMPROMETE A ELABORAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO DE CORTO Y MEDIANO PLAZOS EL CUAL DEBE ESPECIFICAR LAS ACCIONES DE CONSERVACION, RESTAURACION Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE RECURSOS NATURALES. ESTO DEBERA SER CONSIDERADO COMO REQUISITO INDISPENSABLE PARA SER SUJETO DE FUTUROS APOYOS.

**DECIMA.-** PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES CONVENIDAS, ASI COMO PARA BRINDAR LA ORIENTACION Y APOYO QUE REQUIERA **EL BENEFICIARIO** PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE ESTE CONVENIO, "LA SECRETARIA" DESIGNA AL (NOMBRE DE EL (LOS) SUBDELEGADO(S) QUE DESIGNE EL C. DELEGADO), SUBDELEGADO DE (NOMBRE DE LA SUBDELEGACION) EN EL ESTADO DE (NOMBRE DEL ESTADO).

**DECIMA PRIMERA.-** LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, LLEVARA A CABO EL SEGUIMIENTO, EVALUACION Y CONTROL DE LAS ACCIONES MATERIA DE ESTE CONVENIO, EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA.

**DECIMA SEGUNDA.- LA SECRETARIA** PODRA RESCINDIR ADMINISTRATIVAMENTE EL PRESENTE INSTRUMENTO, SI **EL BENEFICIARIO** INCURRE EN ALGUNO DE LOS SIGUIENTES CASOS:

- A) SI INCUMPLE CON LAS OBLIGACIONES A SU CARGO.
- B) SI TRANSMITE TOTAL O PARCIALMENTE, POR CUALQUIER TITULO, LOS DERECHOS DERIVADOS DE ESTE CONVENIO.
- C) SI HACE MAL USO DE LOS RECURSOS FEDERALES OBJETO DE ESTE INSTRUMENTO.
- D) SI REALIZA ACCIONES DIFERENTES A LAS PACTADAS EN ESTE INSTRUMENTO.
- E) EN GENERAL, POR INCUMPLIMIENTO DE **EL BENEFICIARIO** A CUALQUIERA DE SUS OBLIGACIONES QUE DERIVEN DE ESTE CONVENIO.

**DECIMA TERCERA.-** SI **LA SECRETARIA** CONSIDERA QUE **EL BENEFICIARIO** HA INCURRIDO EN ALGUNAS DE LAS CAUSAS DE RESCISION QUE SE CONSIGNAN EN LA CLAUSULA ANTERIOR, SE OBSERVARA LO SIGUIENTE:

A) **LA SECRETARIA** COMUNICARA POR ESCRITO A **EL BENEFICIARIO** LOS HECHOS QUE CONSTITUYEN SU INCUMPLIMIENTO PARA QUE EN UN TERMINO DE QUINCE DIAS HABILES EXPONGA LO QUE A SU DERECHO CONVenga Y APORTE, EN SU CASO, LAS PRUEBAS QUE ESTIME PERTINENTES.

B) TRANSCURRIDO EL TERMINO CITADO EN EL INCISO ANTERIOR, SE RESOLVERA CONSIDERANDO LOS ARGUMENTOS Y PRUEBAS QUE **EL BENEFICIARIO** HUBIERA HECHO VALER.

C) **LA SECRETARIA** TOMANDO EN CUENTA LOS ARGUMENTOS Y PRUEBAS OFRECIDOS POR **EL BENEFICIARIO** DETERMINARA DE MANERA FUNDADA Y MOTIVADA, SI RESULTA PROCEDENTE O NO RESCINDIR ESTE INSTRUMENTO Y COMUNICARA POR ESCRITO A LA ORGANIZACION DICHA DETERMINACION.

**DECIMA CUARTA.-** SI **LA SECRETARIA** OPTA POR LA RESCISION DE ESTE CONVENIO, **EL BENEFICIARIO** ESTARA OBLIGADA A PAGAR POR CONCEPTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS UNA PENA CONVENCIONAL A JUICIO DE LA SECRETARIA, QUE PODRA SER HASTA POR 20% DEL MONTO TOTAL DE ESTE CONVENIO.

**DECIMA QUINTA.-** EL PERSONAL QUE DE CADA UNA DE LAS PARTES INTERVENGA EN LA REALIZACION DE LAS ACCIONES MATERIA DE ESTE CONVENIO, MANTENDRA SU RELACION LABORAL Y ESTARA BAJO LA DIRECCION Y DEPENDENCIA DE LA PARTE RESPECTIVA, POR LO QUE NO SE CREARAN RELACIONES DE CARACTER LABORAL CON LA OTRA A LA QUE EN NINGUN CASO SE LE CONSIDERARA COMO PATRON SUSTITUTO.

**DECIMA SEXTA.-** EL PRESENTE CONVENIO DE CONCERTACION ES DE CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO PARA LAS PARTES.

**DECIMA SEPTIMA.-** LAS PARTES CONVIENEN QUE LA DURACION DEL PRESENTE CONVENIO SERA HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2000.

**DECIMA OCTAVA.-** EN CASO DE SUSCITARSE CONFLICTO O CONTROVERSIDA CON MOTIVO DE LA INTERPRETACION Y/O CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE CONVENIO, LAS PARTES SE SOMETEN EXPRESAMENTE A LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES FEDERALES DE LA CIUDAD DE MEXICO, DISTRITO FEDERAL, RENUNCIANDO DESDE ESTE MOMENTO A LA QUE LES PUDIERA CORRESPONDER EN RAZON DE SU DOMICILIO PRESENTE O FUTURO, O POR CUALQUIER OTRA CAUSA.

**DECIMA NOVENA.-** EL PRESENTE CONVENIO ENTRARA EN VIGOR EL DIA DE SU FIRMA Y PODRA SER REVISADO, MODIFICADO O ADICIONADO DE COMUN ACUERDO POR LAS PARTES.

EL PRESENTE CONVENIO SE FIRMA EN LA CIUDAD (LUGAR Y FECHA DE FIRMA).

**POR EL EJECUTIVO FEDERAL**

**POR EL BENEFICIARIO**

C. (NOMBRE DEL DELEGADO)  
 DELEGADO FEDERAL DE LA SECRETARIA DE  
 MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y  
 PESCA EN EL ESTADO DE (NOMBRE DEL ESTADO)

(NOMBRE DEL REPRESENTANTE LEGAL DE  
 LA LOCALIDAD, Y PRESIDENTE DEL COMITE  
 PRO - OBRA)

POR EL COMITE PRO-OBRA

C. SECRETARIO	C. SECRETARIO
C. VOCAL	C. VOCAL

**ANEXO No. 3 "ACTA CONSTITUTIVA DEL COMITE PRO-OBRA"**

ACTA CONSTITUTIVA DEL COMITE PRO-OBRA DE LA COMUNIDAD \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_ DEL MUNICIPIO \_\_\_\_\_ EN EL  
 ESTADO DE \_\_\_\_\_  
 En el poblado de \_\_\_\_\_ Municipio de \_\_\_\_\_  
 siendo las \_\_\_\_\_ horas del dia \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del 2000, se reunieron  
 en asamblea general los integrantes del (el/la, comunidad, S.S.S., S.P.R., etc.) con el C.  
 \_\_\_\_\_ representante de la Delegación Federal de la Secretaría de Medio  
 Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en el  
 Estado de \_\_\_\_\_ con el propósito de formar el "Comité Pro-Obra" del proyecto  
 comunitario \_\_\_\_\_.

El C. representante de la Delegación Federal de Semarnap procede a informar a los presentes sobre la posibilidad de realizar proyectos o acciones de construcción, rehabilitación, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales locales.

Asimismo, dicho representante informa del (los) proyecto (s) programados para ser ejecutados en ese sitio en función del Programa Comunitario ya realizado.

Para lograr lo anterior es necesario que los beneficiarios conozcan las características del (los) proyecto (s)

a ejecutar, definiendo al mismo tiempo su forma de participación en tal (es) proyecto (s).

A fin de cumplir con lo antes expuesto, es necesario que los beneficiarios se organicen en un Comité Pro-Obras, que en su nombre formalicen los compromisos acordados y cumpla las siguientes funciones:

Informar a los beneficiarios, sobre todos y cada uno de los aspectos de la obra.

De acuerdo con la Delegación Federal de la Semarnap y según las necesidades que la obra requiera, organizar la participación de los beneficiarios.

Atender y solucionar los problemas que se pudieran presentar con los participantes durante la ejecución de los trabajos.

Dar solución a los problemas operativos que se pudieran crear por la realización de los trabajos en áreas o terrenos de propiedad común, así como por la donación de materiales de la región que pudieran ser requeridos.

Proporcionar un área que sirva como bodega para guardar la herramienta, implementos y los insumos necesarios para el trabajo, así como designar a uno de los participantes, que tendrá a su cargo la tarea de controlar y vigilar la herramienta e insumos.

A la terminación de los trabajos realizados, la Asamblea General de Beneficiarios, conocerá el informe del "Comité Pro-Obra", así como de las necesidades de conservación y mantenimiento de las obras.

Con el fin de dar cumplimiento y legalidad a la presente, los asambleístas proceden con el C. representante de la Delegación Federal como moderador, a la elección de los responsables del Comité que desarrollará el (los) proyecto (s) mencionado (s), mismo que quedo integrado de la siguiente manera: el Sr. \_\_\_\_\_ como Coordinador, el

\_\_\_\_\_ como Auxiliar Administrativo, el Sr. \_\_\_\_\_ como Vocal de Vigilancia.

Al aceptar los cargos, firman la presente los que en ella intervienen:

**POR LOS BENEFICIARIOS**

**EJIDO, COMUNIDAD, S.P.R., S.S.S.** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
PRESIDENTE

\_\_\_\_\_  
SECRETARIO

\_\_\_\_\_  
TESORERO

\_\_\_\_\_  
VOCAL

**POR EL "COMITE PRO-OBRA" DE LOS BENEFICIARIOS**

\_\_\_\_\_  
COORDINADOR

\_\_\_\_\_  
AUXILIAR ADMINISTRATIVO

\_\_\_\_\_  
VOCAL

\_\_\_\_\_  
DELEGADO FEDERAL DE LA SEMARNAP  
(SU REPRESENTANTE)

**LISTA DE ASISTENTES**



NOMBRE	FIRMA
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-
-	-

- PMT 1
- PMT 2
- PMT 3
- PMT 4
- PMT 5
- PMT 6
- PMT 7
- PMT 8
- PMT 9
- PMT 10
- PMT 11
- PMT 12
- PMT 13
- PMT 14
- PMT 15
- PMT 16
- PMT 17
- PMT 18

## PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE (PRODERS)

### **INFORMACIÓN BÁSICA REQUERIDA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE (PRODERS)**

#### **1. INFORMACIÓN GENERAL**

- 1.1 Límites de la Región (parcial o total)
- 1.2 Extensión (en km y en ha) Naturales, Políticos, Étnicos, Económicos, etc.
- 1.3 Municipios que forman parte
- 1.4 Población total (la información más actual, mínimamente datos de 1990)
- 1.5 Actividades productivas (caracterización general de las principales actividades productivas de la región de acuerdo con indicadores como: valor de la producción, número de personas empleadas o proporción de la PEA que participa)
- 1.6 Perfil Agrario (datos absolutos y relativos de la superficie ocupada por los diferentes tipos de tenencia de la tierra)
- 1.7 Uso del suelo (datos absolutos y relativos de la superficie que ocupa actualmente cada uno de los diferentes usos del suelo)
- 1.8 Historia Breve de la Región (principales periodos históricos)
- 1.9 Zonificación de la Región

#### **2. INFORMACIÓN ECOLÓGICA**

- 2.1 Geomorfología (caracterización de Fisiografía, geoformas y procesos geomorfológicos)
- 2.2 Clima (datos de las estaciones climatológicas sobre temperatura media anual precipitación anual, estimación del ciclo de crecimiento)
- 2.3 Geología (caracterización litológica y mapa de litología)
- 2.4 Edafología (caracterización de los tipos de suelos, clasificación FAO-UNESCO y Soil Taxonomy; mapa edafológico)
- 2.5 Uso del Suelo y Tipos de Vegetación (caracterización del uso del suelo y tipos de vegetación; clasificación Miranda y Hernández X, Rzedowski)
- 2.6 Hidrología (definición de las cuencas y subcuencas de la región; mapa hidrológico)
- 2.7 Flora (listados florísticos generales y por tipo de vegetación; identificación de especies endémicas, raras amenazadas y en peligro de extinción)
- 2.8 Fauna (listados faunísticos y por tipo de vegetación; áreas de distribución, identificación de especies endémicas, raras, amenazadas y en peligro de extinción)

#### **3. INFORMACIÓN SOCIOECONÓMICA**

- 3.1 Caracterización de la Población Económicamente Activa (por sector)
- 3.2 Infraestructura de la región (camino, industrias, almacenes, maquilina, etc.)
- 3.3 Valor de la Producción sectorial
- 3.4 Insumos (valor, tipo, cantidades, lugar de procedencia, etc.)
- 3.5 Valor Agregado Producido
- 3.6 Distribución del Ingreso
- 3.7 Ahorro
- 3.8 Tipo de producción por rama productiva
- 3.9 Flujo comercial
- 3.10 Fuentes de financiamiento

#### **4. INFORMACIÓN AGRARIA**

- 4.1 Antecedentes
- 4.2 Estructura agraria

- 4.3 Conflictos
- 4.4 Mapa de núcleos agrarios

## **5. DEMOGRAFÍA Y CONDICIONES DE BIENESTAR SOCIAL**

- 5.1 Población Total
- 5.2 Estructura por edad y sexo
- 5.3 Dinámica de la población (análisis diacrónico de la población en la región, de la tasa de natalidad, mortalidad, la fecundidad y los procesos migratorios)
- 5.4 Distribución Espacial de la población
- 5.5 Infraestructura Social (número de hospitales, escuelas, etc.)

## **6. SISTEMAS PRODUCTIVOS**

- 6.1 Identificación y caracterización de los Sistemas de Producción Agrícolas, Pecuarios, Forestales y Pesqueros
  - 6.1.1 Agrícolas
  - 6.1.2 Pecuarios
  - 6.1.3 Forestales
  - 6.1.4 Pesqueros
  - 6.1.5 Otros (Apicultura, Recolección, Cacería, etc.)
- 6.2 Cambios Tecnológicos
- 6.3 Rentabilidad
- 6.4 Relación entre los sistemas productivos
- 6.5 Impacto económico y ecológico de los sistemas productivos
- 6.6 Evaluación de los Programas de Fomento Productivo, validación, desarrollo tecnológico y creación de infraestructura
- 6.7 Agroindustrias

## **7. POLÍTICAS INSTITUCIONALES**

- 7.1 Programas
- 7.2 Recursos financieros (Inversión, crédito, gasto corriente)
- 7.3 Mecanismos de operación
- 7.4 Análisis de los Programas institucionales anteriores
- 7.5 Impactos de las políticas institucionales
- 7.6 Relaciones entre las instituciones y los procesos políticos regionales
- 7.7 Análisis de las instituciones no formales

## **8. ORGANIZACIÓN SOCIAL**

- 8.1 Relación de organizaciones sociales en la región (primer, segundo y tercer nivel)
- 8.2 Representatividad (número de afiliados)
- 8.3 Cobertura (número de comunidades, área de influencia)
- 8.4 Historia de las organizaciones
- 8.5 Relaciones políticas de las organizaciones
- 8.6 Desempeño
- 8.7 Programas y Estrategia

## **9. CARTOGRAFÍA**

- 9.1 Cartografía 1:250 000, 1:50 000 y 1:20 000 y descripción de los siguientes temas: hipsométrico, clima, geomorfología detallada, litología, edafología, hidrología, vegetación, biodiversidad y uso del suelo. Las dos últimas escalas se incorporarán en ventanas seleccionadas de acuerdo a áreas (nivel comunitario o meso-regional) de atención prioritaria.
- 9.2 Cartografía 1:250 000 y 1:50 000 e interpretación de los siguientes procesos: Riesgo al deterioro (sobre lapamiento del mapa geomorfológico, edáfico y del uso del suelo), unidades ambientales (sobre lapamiento del mapa climático con el litológico), regiones agroecológicas

(sobre lapamiento del mapa climático con el edáfico y geomorfológico) y recursos hídricos (delimitación y caracterización de cuencas hidrográficas).

- 9.3 Mapa, escala 1:250 000 sobre la distribución espacial de la dinámica poblacional, grupos étnicos e infraestructura social (hospitales, escuelas, servicios, etc.)
- 9.4 Mapa de ordenamiento ecológico y productivo, escala 1:250 000 y 1:50 000, en donde se identifiquen cartográficamente zonas de: a) terrenos deteriorados; b) recursos naturales relevantes; c) amortiguamiento ente las actividades productivas; d) conservación; e) restauración ecológica; f) rehabilitación productiva; g) explotación forestal; h) agricultura con prácticas de conservación de agua y suelo; i) ganadería; j) de exclusión; k) uso múltiple (varios sistemas a la vez); l) recolección; m) zonas agrícolas intensificables, potencialmente adecuadas para la instalación de macroproyectos productivos, etc. El ordenamiento se realizará de acuerdo con las normas y lineamientos presentadas por la Dirección de Ordenamiento del Instituto Nacional de Ecología.

## 10. TEMÁTICAS Y PROCESOS

- 10.1 Discusión sobre los principales determinantes y condicionantes ambientales, técnicos, socioeconómicos y culturales, en el logro del ordenamiento ecológico propuesto.
- 10.2 Caracterización económica (flujo ingreso-gasto, flujos comerciales e infraestructura) de las actividades productivas, análisis de las limitantes y potencialidades de la población económicamente activa por región, discusión sobre la distribución del ingreso, causas de los niveles de vida y educacionales regionales y obtención del producto interno bruto regional y pro subregional.
- 10.3 Tipología de productores por actividad (agrícola, ganadera, forestal, agroindustria, etc.). En caso de ser predominantes unidades de economía campesina diversificada, basar la tipología en éstas.
- 10.4 Identificación y descripción de conflictos agrarios, de su estado actual de resolución y la ubicación de proyectos que permitan crear consensos hacia su resolución.
- 10.5 Análisis de la dinámica poblacional (estructura, crecimiento, tasas de natalidad, mortalidad y migración), considerando los últimos diez años, su distribución espacial y la discusión sobre el impacto que ha tenido en la evolución del deterioro y de los procesos productivos.
- 10.6 Caracterización de las condiciones sociales, con énfasis en los niveles de marginación y pobreza. Explicando los factores que los determinan.
- 10.7 Tipología de los Sistemas Productivos (con base en sus características económicas y tecnológicas), su distribución respecto a las condiciones ambientales, la evolución de los patrones tecnológicos y la identificación de los factores que limitan y favorecen el desarrollo de los sistemas productivos.
- 10.8 Descripción y evaluación de: programas institucionales de desarrollo regional; comportamiento del gato público; impacto social y productivo; de los últimos 20 años.
- 10.9 Análisis y clasificación de la región de acuerdo a niveles de sustentabilidad. Este apartado se cubre con base en el manejo de indicadores que corresponden a las tres dimensiones que integran el desarrollo sustentable: crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental.
- 10.10 Caracterización de las organizaciones sociales tanto de primer, segundo y tercer nivel como no gubernamentales, en donde se incluya: historia, grado de independencia (gobierno y partidos políticos), tipo de proyectos ejecutados y solicitados, carácter legal, recursos disponibles, grado de consolidación, representatividad y presencia política, y ordenarlas de acuerdo a su grado de autenticidad como: a) corporativas, aquellas que surgieron y permanecen como resultado de la voluntad oficial y dependen del subsidio gubernamental; b) comunitarias, las organizaciones resultado del desarrollo social "autóctono" y que incorporan mecanismos organizativos, relaciones sociales y prácticas productivas de carácter "tradicional solidario" y c) representativas, la organización con un origen corporativo o no, que han logrado apropiarse de la conducción de su proceso económico, social y político.

- 10.11 Elaboración de un sociograma o radiografía social que permita caracterizar a los sectores sociales, económicos y políticos de la sociedad, de acuerdo a la manera en que los distintos actores se relacionan como sectores y las relaciones que guardan entre éstos.
- 10.12 Análisis de los procesos (ecológicos, sociales y económicos), tendencias, proyecciones y escenarios (de ámbito, tendenciales, deseables y factibles).
- 10.13 Explicación de los principales problemas y cuellos de botella limitantes del desarrollo. Este apartado se realizará con base en el análisis integral de diferentes factores sociales, económicos y técnicos en la descripción de los principales procesos que provocan pobreza, baja productividad y deterioro ambiental.

### **RESPONSABILIDADES DEL EQUIPO TÉCNICO**

#### **OBJETIVOS PARTICULARES DEL EQUIPO TÉCNICO**

1. Obtener y analizar la información ecológica, socioeconómica y tecnológica regional.
2. Construir un sistema de información geográfica (SIG's), con detalle de escala 1:250 000, 1:50 000 y 1:20 000, que integre la información cartográfica y permita su procesamiento y edición.
3. Identificar y detectar los criterios e intereses de los agentes involucrados en el desarrollo regional.
4. Ubicar problemas y las restricciones estratégicas que limitan el desarrollo regional.
5. Diseñar estrategias, soluciones y acciones que atiendan los principales problemas que dificultan el desarrollo regional y que permiten incorporar criterios ambientales en los programas de desarrollo.
6. En coordinación con la SEMARNAP, realizar actividades que propicien consensos y acuerdos entre los diferentes actores y sujetos involucrados en el desarrollo regional.
7. Proponer mecanismos que impulsen procesos de descentralización y participación social que reorienten la inversión pública.
8. Diseñar modelos tecnológicos sustentables que busquen un desarrollo armónico las actividades productivas con el funcionamiento de los ecosistemas.
9. Formular mecanismos para la vinculación adecuada de la región con el mercado local, nacional e internacional.
10. Apoyar el diseño y concertar mecanismos dirigidos a la descentralización del ejercicio del gasto público e y en la toma de decisiones.
11. Realizar el diseño y seguimiento del programa en su primera etapa.

#### **SECUENCIA DE ACTIVIDADES DEL EQUIPO TÉCNICO EN LA FORMULACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE (PRODERS)**

##### **1. Recopilación y análisis de los antecedentes de la región.**

La gran parte de las regiones del país ha sido estudiadas por diferentes sectores académicos, así mismo, las instituciones cuentan con documentos de programas anteriores, informes operativos y evaluaciones sobre su quehacer. Esta información es el punto de partida para el diseño del programa.

## **2. Identificación de los agentes involucrados.**

Definición del conjunto de personas que intervienen en el proceso de gestión, de manera activa o pasiva, de carácter endógeno y exógeno en la región. En general, todas las personas que ven afectada su calidad de vida que influyen o reciben los efectos del uso y conservación de los recursos naturales en el ámbito de estudio.

Se diseñará un sociograma que muestre: 1) el grado de conflictividad (o de acuerdo) entre los actores identificados, y 2) el liderazgo social, ubicando la capacidad de decisión e influencia que los agentes locales tienen.

## **3. Determinación criterios de agentes.**

Recopilación de información sobre la visión que los agentes participantes tienen sobre la región. Con esta actividad se inicia 1) la definición de las actitudes particulares que se guardan respecto al uso de los recursos naturales, 2) la identificación de los conflictos potenciales, y 3) el reconocimiento de los objetivos y posibles estrategias comunes y particulares de los agentes.

Las más de las veces esta información existe por escrito, por lo que se procederá a integrar documentos que muestren proyectos, programas, planes, de Instituciones académicas, gubernamentales, civiles y de organizaciones sociales.

Esta actividad se lleva a cabo a través del análisis documental y se ve apoyada por las conclusiones que tengan las reuniones o talleres sectoriales o subregionales. Un propósito complementario es iniciar la integración de una cartera de proyectos.

## **4. Ordenamiento, formulación de escenarios y estrategias preliminares.**

Se preparará un documento con la información recabada con anterioridad. Su finalidad será la de presentar el conjunto de estrategias que los agentes locales, el grupo técnico y la SEMARNAP consideran como esenciales para el desarrollo sustentable de la región. El diagnóstico preliminar debe ir acompañado de la exposición de la cartografía temática existente y de una propuesta inicial de ordenamiento ecológico; esta última estará basada en el cruzamiento de las cartas temáticas con la información del uso del suelo y de regiones productivas (la escala depende del material cartográfico con que se cuente). Con base en este preordenamiento, el grupo técnico deberá formular posibles escenarios e hipótesis que permitan enfatizar la importancia de los PRODERS y los problemas futuros que tendrían las regiones sino introducen criterios de sustentabilidad en su desarrollo. Así mismo, esta actividad será la base para implementar los "talleres sectoriales" y el "general", de cuyos resultados saldrá enriquecido el diagnóstico preliminar.

## **5. Talleres de arranque.**

Estas son las primeras acciones de concertación y de evaluación participativa. Su finalidad principal es estimular la participación de los distintos actores regionales en el diseño del programa y la formación de comisiones plurales de concertación y planeación. Los talleres consistirán en reuniones de análisis con los diferentes actores involucrados en el desarrollo, en ellos se discutirán la información y conclusiones a las que se llegue con las etapas anteriores. Serán eventos planeados, diseñados conforme al actor y objetivos y basados en dinámicas que faciliten el intercambio de opiniones y toma de acuerdos.

## **6. Entrega del diagnóstico preliminar.**

Con la información recabada de las actividades mencionadas, se contará con el primer documento consensado de diagnóstico, que será enriquecido con las actividades que se desarrollarán a lo largo del año. Este documento deberá contemplar la información general obtenida hasta el momento, la cual consistirá en:

- a) datos generales de las regiones;
- b) caracterización de actores;
- c) identificación y explicación (causa-efecto y perspectiva histórica) de problemas;

- d) agentes afectados, causantes y beneficiarios, responsables del control y solución del problema;
- e) el pre-ordenamiento;
- f) análisis de las restricciones del desarrollo regional;
- g) los escenarios preliminares;
- h) los resultados de los talleres y un primer listado de acciones y proyectos productivos. Estos últimos, deberán presentarse de forma ejecutiva, en donde se señale su problemática que atiende, objetivos, metas, lugar de aplicación, sujetos sociales beneficiados, agentes involucrados, presupuesto, fuentes de financiamiento u calendario presupuestal.

#### **7. Talleres de evaluación participativa (TPE).**

Los diagnósticos preliminares servirán de insumo para la implementación de talleres de evaluación participativa. Estos representan ser una fuente importante para obtener y detallar información, ubicar y jerarquizar problemas y el armado de estrategias. Los TEP deben desarrollarse a criterio del grupo técnico con aquellos sectores de la población con mayor representatividad y niveles de organización. Deben servir, tanto como un nivel de consenso como para formular planes de manejo en donde se identifiquen acciones concretas que podrán desarrollarse cuando los PRODERS estén en marcha.

#### **8. Cubrir los objetivos específicos.**

Los equipos técnicos deben ser capaces de contar con la tecnología y personal capacitado para cubrir rápida y eficientemente los objetivos específicos requeridos para los PRODERS. La información básica regional, que se plantea tener con los primeros tres objetivos y la adquirida a través de los TEP's, es la base para cubrir los demás, los cuales, tienen un carácter analítico, de tal manera que los objetivos se presentan como preguntas integradoras que se responden con el adecuado uso de la información básica.

#### **9. Trabajo de las comisiones de concertación y planeación.**

El trabajo de las comisiones representa el diseño del programa, en éstas, el equipo técnico vertirá los avances de investigación que se detallan en los objetivos específicos. Es también, la instancia de concertación regional por la que funcionará con base en el análisis de matrices de impacto que diseñará el equipo técnico y con las que se espera generar diferentes escenarios: el actual, el tendencial y el deseado. Las comisiones de concertación y planeación tendrán éxito en la medida en que sean capaces de proponer acciones concretas, fuentes de financiamiento y novedosos mecanismos de gestión y administración de recursos.

#### **10. Análisis de restricciones y elaboración de estrategias, alternativas de solución, acciones y proyectos definitivos.**

Como resultado de la evaluación de las diferentes restricciones (derivadas de los problemas regionales) del desarrollo regional, las comisiones de concertación y planeación formularán propuestas de solución, las cuales deberán ir acompañadas de estrategias que permitan ordenar y hacer factible su implementación; en el análisis es importante precisar los siguientes aspectos:

##### *Para las soluciones:*

- Lugar(es) de aplicación
- Fecha de inicio
- Plazo de ejecución
- Responsables de su implementación
- Nivel de la solución (proyecto, actividad, etc.)
- Precisión de la propuesta (idea, prefactibilidad, etc.)
- Aplicación sectorial o temática
- Agentes involucrados
- Resultados esperados

- Ubicación relativa respecto al resto de las soluciones
- Características técnicas
- Características organizativas
- Características gerenciales
- Impactos ambientales
- Previsiones respecto al grado de incertidumbre

*Para las estrategias*

- Ambito
- Propósito (s)
- Designación
- Agentes involucrados (formulación, aplicación y diseño)
- Insumos (identificación de agentes, criterios, problemas, objetivos, restricciones, soluciones)
- Agentes encargados de su aplicación
- Previsiones
- Recursos
- Alternativas
- Capacitación
- Evaluación

De este ejercicio, se desprenderán acciones concretas y proyectos específicos que se presentarán cubriendo los siguientes aspectos:

- Justificación
- Objetivos y metas
- Descripción
- Beneficios esperados (económicos, sociales y ambientales)
- Desarrollo presupuesto
- Fuentes de financiamiento
- Calendario de administraciones
- Propuesta de administración de recursos
- Responsabilidad de diferentes actores.

### **11. Propuesta de reforma de políticas institucionales y de la Integración presupuestal.**

Una vez, que se ha llegado a consensos sobre los objetivos y metas que deben de cubrir los PRODERS, el equipo técnico y las comisiones de concertación y planeación se darán a la tarea de diseñar propuesta hacia la reordenación de políticas y la creación de mecanismos que faciliten la Integración presupuestal.

### **12. Integración del documento final.**

El documento final del Programa de Desarrollo Regional Sustentable tendrá la siguiente estructura temática, desarrollada a partir de los Objetivos Específicos y de la Secuencia de Actividades:

- *PRESENTACIÓN*
- *RESUMEN EJECUTIVO*
- *INFORMACIÓN GENERAL*
- *DIAGNÓSTICO INTEGRAL*
- *ORDENAMIENTO ECOLÓGICO*
- *PROSPECTIVA*
- *ESTRATEGIAS*
- *LÍNEAS DE ACCIÓN*
- *PROYECTOS ESPECÍFICOS*
- *PROPUESTAS DE POLÍTICA INSTITUCIONAL*
- *MECANISMOS DE INTEGRACIÓN PRESUPUESTAL*
- *PRESUPUESTO DESGLOSADO*



## **BIBLIOGRAFÍA**

Astudillo Ursúa, Pedro. **Elementos de Teoría Económica**, Porrúa, México, 2001.

Bifani, P. **El desafío ambiental como un reto a los valores de la sociedad contemporánea**, Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1995.

Bobbio Norberto, et al. **Diccionario de Política**, Siglo XXI, México.

CALVA, José Luis. **Sustentabilidad y desarrollo ambiental**, PNUD, Tomo I, México, 1998.

Carabias, Julia. et al. **Pobreza y medio ambiente**, Servicios Editoriales Icaria, México, 1993.

Carrillo Landeros, Ramiro. **Metodología**, Limusa, México, 1985.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Deutsch, Karl W. **Política y Gobierno**, FCE, México, 1998.

**Documento de Trabajo**, SEMARNAP-CONANP. 1999.

**Documento de Trabajo**, SEMARNAP-DGPlaneación. 1998.

**Documento de Trabajo, Síntesis de los PRODERs**, SEMARNAP-DG de Programas Regionales.

**El Desarrollo Sustentable. Una alternativa de política institucional**, Cuadernos SEMARNAP, México, 1997.

**Evaluación de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable en el Sur del Distrito Federal**, SEMARNAP-CONANP.

García Maynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**, Porrúa, México, 1992.

**Hacia el Desarrollo Sustentable**, SEMARNAP, Agenda 21.

Justi, Juan Enrique de. **Ciencia del Estado. Estudio Introductorio por Omar Guerrero**, Toluca, AECI-INAP-IAPEM, Toluca, 1996.

Kilksberg, Bernardo. **Pobreza. Un tema impostergable**, FCE, Caracas, 1997.

Leff, Enrique. **De quién es la naturaleza. Sobre la apropiación social de los recursos naturales**, Gaceta Ecológica No. 37, INE-SEMARNAP, México, 1995.

**Ley de Planeación.**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

**Memorias de los Talleres Regionales en la Zona Rural del Distrito Federal**, Dirección General de Programas Regionales. SEMARNAP. 1999.

Méndez Reyes, Luis Arturo. **Desarrollo Sustentable y Estado Global. Implicaciones para la Administración Pública. México como caso**. Tesis de Grado - Doctorado, FCPyS, 2000.

Merino, Mauricio. **La participación ciudadana en la democracia**, IFE, México, 1995.

**México. Hacia el Desarrollo Sustentable**, SEMARNAP, México.

**Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente**, Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, BID-FCE-PNUD, México, 1991.

**Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.**

**Programa de Medio Ambiente 1995-2000.**

**Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias**. México, 1999.

**Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS).** SEMARNAP, 1997.

Prudkin, N. **Base ecológica para el manejo integrado de recursos naturales.** Centro de Investigaciones Ambientales.

**Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**

**Revista Latinoamericana de Economía,** Vol. 29, abril-junio 1998.

Rojas Orozco, Cornello. **Desarrollo Sustentable y Administración Pública,** Tesis de Grado – Licenciatura, FCPyS, 2002, pág. 30.

SACHS, Ignacy. **Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción,** Colegio de México, México, 1982.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. **Programas de Desarrollo Sustentable de regiones marginadas, campesinas e Indígenas, Proders. Logros y retos para el Desarrollo Sustentable 1994-2000.** México. Noviembre del 2000.

Serra Rojas Andrés. **Teoría del Estado.** Porrúa, México, 1984.

Sunkel y Paz. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo.** Siglo XXI, México, 1981.

Toledo, Carlos. et al. **Del círculo vicioso al círculo virtuoso.** Plaza y Valdez Editores, México, 2000.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Los Nuevos Derroteros de la vida estatal.** IAPEM, México, 1994.

Wilson, Woodrow. **El estudio de la Administración.** Revista de Administración Pública, Antología 1-54, INAP, México.

Woodnow, Frank. **Política y Administración: Funciones primarias del Estado.** Revista de Administración Pública, Antología 1-54, INAP, México.

Zorrilla Arena, Santiago. **Diccionario de Economía.** Océano, México, 1984.

*SITIOS DE INTERNET*

[www.semarnap.gob.mx](http://www.semarnap.gob.mx)

[www.conanp.gob.mx](http://www.conanp.gob.mx)

[www.semarnap.gob.mx/proders/docs/memorias/df](http://www.semarnap.gob.mx/proders/docs/memorias/df)